

# STRATEGIJA MALOG I OTVORENOG GOSPODARSTVA I NOVA STRUKTURNA EKONOMIKA

Vladimir ČAVRAK\*

*U radu se prikazuju neke mogućnosti primjene ideje nove strukturne ekonomike u izradi strategije malog i otvorenog gospodarstva na primjeru gospodarstva Republike Hrvatske. U prvom dijelu rada problematizira se uloga malog otvorenog gospodarstva u recentnim uvjetima globalizacije s posebnim naglaskom na razradu modela pozitivne povratne sprege u uvjetima nekonkurentnog domaćeg gospodarstva. Potom se prezentiraju temeljni elementi ideje nove strukturne ekonomike i mogućnosti njene primjene u Republici Hrvatskoj a zatim se razrađuju opći elementi za novi model ekonomskog razvoja i daju prijedlozi za kratkoročne mjere. S obzirom na razvojnu fazu, raspoložive resurse i razvojne potrebe, zaključuje se da je u Republici Hrvatskoj moguće i korisno primijeniti elemente ideje nove strukturne ekonomike prilikom dizajniranja nacionalne strategije rasta i razvoja.*

## 1. UVOD

Ako promatramo gospodarski rast i razvoj različitih zemalja u zadnjih nekoliko desetljeća, moguće je uočiti velike razlike u pogledu stopa rasta kao i kretanja brojnih drugih pokazatelja. Dobar primjer 13 najuspješnijih zemalja svijeta koje su u 25 godina uspjele ostvariti prosječnu stopu rasta oko 7% potvrđuje da je moguće u relativno dugom roku ostvariti visoke stope rasta. Ako je to bilo moguće nekim zemljama u jednom razdoblju, sasvim je legitim-

---

\* Prof. dr. sc. Vladimir Čavrak, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Hrvatska

no razmišljati o takvoj mogućnosti i za druge zemlje u drugim razdobljima. Formirana očekivanja stanovništva u tom pogledu velika su i opravdana ali znanje o tome kako je to moguće učiniti još uvijek je oskudno. Za ekonomiste i druge ljude koji se bave ekonomskim razvojem, još uvijek je previše nepoznanica o faktorima koji utječu na razvoj kao i o strategijama, modelima ili putovima ostvarivanja visokih stopa rasta koje omogućuju svekoliki razvoj.

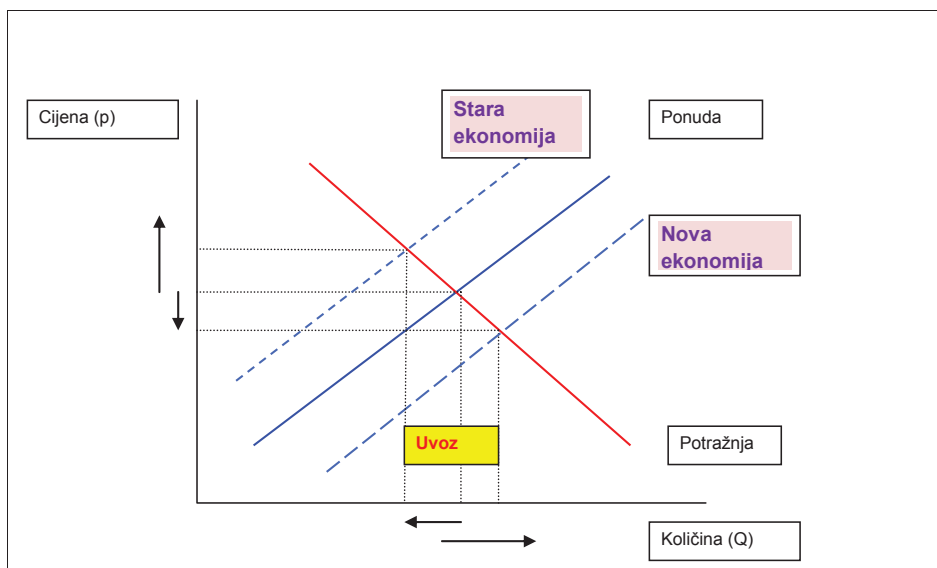
Za razliku od navedenih zemalja koje su u skoro tri desetljeća ostvarile prosječnu stopu rasta oko 7%, hrvatsko gospodarstvo je u približno istom razdoblju (1980.-2010.) ostvarilo stopu rasta od samo 0,5% (Gligorov, 2011), što znači da se dugoročno (bar u odnosu na spomenutih 13 zemalja) može smatrati ekonomski neuspješnim gospodarstvom. S takvom stopom rasta izostala je konvergencija s razvijenijim gospodarstvima, a izostao je i brži tehnološki napredak. Niska razina konkurentnosti, uz pogreške u procesu tranzicije (loš model privatizacije, prebrza liberalizacija, kašnjenje u stvaranju regulatornog okvira, snažan utjecaj neformalnih skupina, itd.) rezultirali su zapravo „generacijskim ekonomskim neuspjehom“. U nastavku teksta analiziraju se neki razlozi spore transformacije gospodarstva i mogućnosti formuliranja nove strategije rasta i razvoja u okviru ideje nove strukturne ekonomike.

## 2. GLOBALIZACIJA I NEKONKURENTNOST

Procesi globalizacije promijenili su temeljne postulate ekonomske znanosti i prakse. Umjesto „*stare ekonomije*“ koju karakterizira ***negativna povratna veza*** (Smithov model) u suvremenim uvjetima „*nove ekonomije*“ (globalizacija, informacijsko društvo, itd.) nacionalna gospodarstva suočena su s ***pozitivnom povratnom vezom***. Takav pojednostavljen model prikazan je na slici 1.

U klasičnom modelu „*stare ekonomije*“, u slučaju porasta cijena što je identično padu konkurentnosti, krivulja agregatne ponude pomiče se gore i lijevo, a ravnoteža se uspostavlja na nižoj razini outputa i pri višim cijenama. To je slučaj negativne povratne veze koja funkcionira u uvjetima (a) imperfektnosti informacija, (b) postojanja barijera trgovanju i (c) slaboj mobilnosti resursa, što je karakteriziralo gospodarstva do pojave informatičke revolucije i globalizacije. „*Novu ekonomiju*“ karakteriziraju sljedeća obilježja: (a) perfektnost informacija, (b) nepostojanje barijera trgovanju i (c) mobilnost resursa.

Slika 1. Pojednostavljen model „nove“ ekonomije u kojoj domaću nekonkurentnost (visoke cijene) supstituira uvoz.



Zbog tih promjena u slučaju pada konkurentnosti (ili konkurentskog zaostajanja), u maloj i otvorenoj ekonomiji zbivaju se dva učinka:

1. U slučaju izostanka brze transformacije i tehnološkog rasta, odnosno konkurentskog zaostajanja, za domaće ponuđače i dalje vrijedi Smithov model negativne povratne veze, a to znači pad proizvodnje i rast domaćih proizvodnih cijena,
2. Budući da je domaće tržište otvoreno, ponudu, pored domaćih ponuđača (ali sa sve manjom količinom) čini i ponuda inozemnih ponuđača (koji nude sve veće količine roba i usluga uz manje cijene jer su konkurentniji).

To znači da u navedenom slučaju imamo pad domaće proizvodnje i ponude kojeg u kratkom roku, zbog liberalizacije i mobilnosti roba, nadomješta inozemna ponuda i postupno vrši pritisak na smanjenje domaće proizvodnje, odnosno na sve veći uvoz. Ukupna ponuda na domaćem tržištu (domaći + inozemni dio) teži zadovoljiti domaću potražnju bez obzira na pad razine domaće proizvodnje. To znači da se u takvim uvjetima, bez obzira na pad domaće ponude, ravnoteža može uspostaviti na višoj razini outputa uz niže cijene. To je „pozitivna povratna veza“.<sup>1</sup> Ako se u nacionalnoj ekonomiji u ovim uvjeti-

<sup>1</sup> Potrošački višak raste, a proizvođački višak opada, odnosno u toj situaciji domaći potrošači su dobitnici, a domaći proizvođači su gubitnici. Naravno, to važi samo u kratkom i even-

ma tolerira (ili čak stimulira) politika potrošnje putem zaduživanja (građana, države, poduzeća) i prodaje imovine (nacionalnog i osobnog bogatstva), navedena ravnoteža može se ostvarivati dulji niz godina ali sa konačnom granicom koju definira veličina i vrijednost imovine (bogatstva) te dostupnost i „prihvatljivi“ uvjeti kreditiranja.

Nekâ nacionalna gospodarstva raspolažu visokim potencijalom fleksibilnih konkurentskih promjena (i profitiraju od globalizacije) dok gospodarstva drugih zajednica i teritorija nemaju razvijen potencijal nove ekonomije, puno su robusnija i uglavnom ne ostvaruju koristi od globalizacije. U takvim slučajevima uobičajeno **dolazi do porasta ponude na domaćem tržištu ali se mijenja ponuđač, nekonkurentne domaće proizvođače u kratkom (a osobito u srednjem) roku supstituiraju inozemni proizvođači i ponuđači, što znači rast uvoza.** Budući da je smanjena imperfektnost informacija i barijere trgovanju, inozemni ponuđači „uništavaju“ domaće proizvođače roba i usluga, što u biti znači pojavu **teritorijalne konkurencije** (različita gospodarstva međusobno konkuriraju i natječu se za bolje rezultate). U slučaju da gospodarstvo nekog teritorija ima manju konkurentnost ili u tom pogledu relativno zaostaje za okruženjem, to dugoročno znači pad domaće proizvodnje i zaposlenosti i naravno pad standarda domaćeg stanovništva, zaduženje i prodaju osobne i nacionalne imovine. Sljedeća je posljedica u domaćoj ekonomiji **je narušavanje strukturne ravnoteže između sektora proizvodnje roba i sektora usluga, naročito usluga koje većinom nisu razmjenjive (*non tradable*).** Zbog relativnog smanjenja proizvodnog sektora, uslužni sektor postaje predimenzioniran što u pravilu dodatno potiče deficit proračuna. Najčešća posljedica ovakvih procesa, osobito uz izostanak kontrole i odgovarajućeg balansa potrošnje (osobne i javne) jest kontinuirano ostvarivanje **vanjskotrgovinskog i proračunskog deficita, odnosno rast javnog i inozemnog duga.**

Ako se u spomenutim procesima ne koriste instrumenti i mogućnosti finog podešavanja (*policy mix*) tekuće ekonomske politike, posebno monetarne i fiskalne, u cilju poticanja domaće proizvodnje i zaposlenosti, sasvim je izvjesno da će inozemna ponuda sve više potiskivati domaću ponudu, a to rezultira deficitom vanjskotrgovinske bilance. Dugotrajan pritisak na pad domaće proizvodnje (industrija, poljoprivreda, građevinarstvo, itd.) prisiljava domaća poduzeća da posluju ispod praga rentabilnosti, a to dovodi do poslovanja s gubitkom. Naglo (prebrzo) i dugotrajno izvrgavanje domaćih poduzeća ovakvom

---

tualno srednjem roku, jer u dugom roku zbog strukturnih poremećaja potrošači ostaju bez priliva dohodaka (zbog pada domaće zaposlenosti) pa perspektivno nisu u mogućnosti kupiti niti jeftinije inozemne proizvode. To je karakteristika aktualne krize (depresije).

makroekonomskom okviru može rezultirati s dva ishoda: ili brzim stečajem zbog gomilanja gubitaka i nemogućnosti dovoljno brzog restrukturiranja ili brzim restrukturiranjem i tehnološkom obnovom, ali uz pretpostavku da za to postoje dostatni investicijski kapaciteti (što u hrvatskom gospodarstvu nije bio slučaj pa su poduzeća ulazila u sve veće dugove uz pogoršanje financijske stabilnosti). U slučaju hrvatskog gospodarstva u pravilu su izostale i izravne strane investicije u nova poduzeća ili tehnološko unaprjeđivanje pa je jedini mogući rezultat bio pad domaće proizvodnje i ponude, odnosno pad ili dugotrajna stagnacija zaposlenosti (i podoptimalno korištenje raspoloživih resursa). Zasad nema jasnog odgovora na pitanje jesu li ovi procesi, koji imaju strukturna i dugoročna obilježja, mogli u cjelini ili bar djelomično, biti spriječeni aktivnom monetarnom i fiskalnom politikom zbog činjenice brze liberalizacije tekućeg i kapitalnog računa platne bilance, odnosno brzog prelaska na liberalizaciju tokova roba i novca. Danas diskusija o proteklom razdoblju više nije osobito relevantna jer smo suočeni s gospodarstvom koje obiluje brojnim strukturnim poremećajima za čije rješavanje nije dostatna samo intervencija fiskalne i monetarne politike. Potrebne su i dugoročne mjere razvojne politike, mjere smanjenja tehnološkog i inovacijskog jaza.

Zemlje i regije koje se nisu u stanju dinamično prilagoditi uvjetima nove ekonomije postaju **gubitnici**, a **dobitnici** su samo zemlje i regije koje su u stanju pobuditi uspjeh u ekonomskom razvoju<sup>2</sup>. Zbog toga smo svjedoci sve veće ekonomske i socijalne polarizacije u prostoru, ne samo u svjetskim razmjerima nego i u okviru nacionalnih država.

Globalna (ne)ravnoteža u hrvatskom gospodarstvu, tijekom zadnjeg desetljeća uspostavljala se na razini potrošnje, koja je bila prosječno 6% iznad vrijednosti domaće proizvodnje. To je rezultiralo nizom deficita od kojih valja istaknuti najvažnije:

- **Deficit domaće štednje, deficit proračuna i deficit vanjskotrgovinske bilance;** rast inozemnog duga čija je razina premašila 100% BDP-a (projekcija otplate glavnice i kamata do 2018. godine na prosječnoj je godišnjoj razini 12% BDP-a). Javni dug s uključenim HAC-om čini preko 50% BDP-a. Prethodno navedeno upućuje na postojanje problema velike interne i eksterne neravnoteže.
- **Deficit radnih mjesta** (suboptimalno korištenje resursa; rada, kapitala, zemlje, znanja);
- **Tehnološki deficit i deficit znanja.**

---

<sup>2</sup> Sintagma „pobuditi uspjeh u ekonomskom razvoju“ u ovom kontekstu znači sposobnost brze preobrazbe i transformacije nacionalnog gospodarstva i gospodarskog ambijenta u cjelini a što ima za rezultat stalno povećanje konkurentne sposobnosti.

Za naslovnu temu od najvećeg je značenja konstatirati da se u slučaju hrvatskog gospodarstva danas radi o problemima koji imaju dvostruki karakter, a tiču se:

- (a) kratkog roka i tekuće ekonomske politike, i
- (b) dugog roka i stvorenih strukturnih poremećaja i distorzija u uvjetima znatnog tehnološkog i inovacijskog zaostajanja.

Što se tiče ostalih problema i posljedica, osobito socijalnih i političkih (demokratski deficit, sve veći broj isključenih, itd.) ovdje ih „preskačem“, držeći da se radi o općim činjenicama i trendovima koje su manje-više svima poznate i danas ih osjeća sve veći broj građana.

S obzirom na takav karakter problema, sasvim je jasno da ih nije moguće riješiti parcijalnim, a osobito ne palijativnim mjerama tekuće ekonomske politike. U tom smislu držim da česte polemične separatne diskusije o monetarnoj i fiskalnoj politici nemaju kapacitet za rješavanje dugoročno stvorenih strukturnih poremećaja. Odnosno, držim da je potrebno definirati strateški okvir razvoja i strategiju tehnološkog i inovacijskog razvoja, a monetarna i fiskalna politika moraju biti u funkciji ostvarenja te strategije.

Krajem 1993. godine usvojen je stabilizacijski program koji se temeljio na elementima tekuće ekonomske politike, posebno tečajnom sidru o kojem se u kasnijem razdoblju puno i oprečno raspravljalo. U kasnijim diskusijama uglavnom se zaboravljalo da je taj program mogao koristiti instrumente ekonomske politike jer se tada radilo o drugačijem problemu, tada je glavni problem bila hiperinflacija. I ona je uspješno riješena. Ovdje i sada više nije relevantno raspravljati o tome je li i u kojoj mjeri tekuća ekonomska politika, u proteklom desetljeću i više, mogla biti drugačija, s drugačijim ishodom. Sada je, djelomično i zbog izostanka finog podešavanja ekonomske politike (monetarne i fiskalne) ali i zbog drugih razloga, došlo do stanja koje karakteriziraju visoki i višestruki deficiti te strukturni poremećaji uz suboptimalno korištenje raspoloživih faktora i visoku dugotrajnu nezaposlenost. Sada smo suočeni s problemima koji su bitno drugačiji i na drugačijoj razini od onih koji su se rješavali 1993. godine, pa nam u njihovom rješavanju ograničeno mogu pomoći tadašnja iskustva, a analogije gotovo da nisu moguće.

### **3. ŠTO I KAKO ČINITI – PROMJENA PARADIGME?**

Prethodne činjenice ekonomskog neuspjeha u čak tri desetljeća upućuju na postojanje generacijskog ekonomskog neuspjeha. Dosadašnje generacije političke elite koje su bile odgovorne za ekonomsku i razvojnu politiku, bile su

uglavnom orijentirane na nekorisno dokazivanje uspješnosti ovog ili onog sustava, ovog ili onog stabilizacijskog modela, a pri tom su izgubile iz vida da je sve manje stanovništva produktivno zaposleno te da se društvo sastoji od sve većeg broja uzdržavanih i „parazitskih“ slojeva, odnosno da je u međuvremenu došlo do simbioze neproduktivnih slojeva stanovništva s političkom elitom koja je dominantno zavisna upravo od tih slojeva s najvećim brojem glasova na izborima. Uz stanoviti demokratski deficit, formirani su odnosi političke moći koji preferiraju „parazitske“ slojeve i različite lobije na račun poduzetničkog i inovativnog dijela društva. Zbog toga se kontinuirano reproducira potrošačko društvo redistribucije postojećeg, a „izumire“ proizvodno i inovativno društvo te imamo sve manju participaciju građana u javnim poslovima a što opet cirkularno potiče odvojenost politike i političkih lidera od građana i njihovih potreba i interesa, odnosno omogućava da opstaje stanje neodgovornosti političkih elita. Zbog toga se stalno krećemo u koridorima prošlosti s prevelikom količinom defetizma, besperspektivnosti i odsutnosti motivacije te nemogućnosti formuliranja smislene nacionalne strategije rasta i razvoja.

Da bi se došlo u poziciju koja omogućava bilo kakve suštinske strateške promjene u društvu i gospodarstvu, potrebno je razmisliti o iniciranju institucionalnog šoka koji bi promijenio odnose političke moći i stavio u poziciju moći produktivne, znanjem i radom potentne slojeve društva.<sup>3</sup>

Hrvatsko društvo zapravo nema izbora, ali ima velike šanse da krizu shvati kao veliku priliku. U tom smislu, potrebno je definirati aktivnosti u dva pravca:

- (a) promjena modela upravljanja društvom i
- (b) generiranje novog modela ekonomskog razvoja.

---

<sup>3</sup> Oko nas je previše primjera koji potvrđuju tezu o simbiozi države i različitih interesnih skupina, te koji argumentiraju previsoku razinu klijentelizma i slično. Danas, na primjer, ekonomska struka upozorava na problem endemske neefikasnosti javnog sektora, osobito poduzeća u državnom vlasništvu i potrebe njihovog svekolikog restrukturiranja dok u isto vrijeme politički lideri i mediji raspravljaju o tome „čije je koje javno poduzeće“, odnosno „pripada“ li menadžersko mjesto stranci SDP, HDZ ili na primjer HSP. Ovo nije samo slučaj na nacionalnoj razini nego se tako upravlja javnim poduzećima na svim razinama, od općine, grada, županije pa do centralne države. Smjena neefikasnog direktora javnog poduzeća postavlja se najprije kao političko pitanje, a gotovo nikada kao pitanje njegove uspješnosti i efikasnosti. To znači da o najvažnijim pitanjima, u koje svakako pripada javni ili nacionalni kapital angažiran u javnim poduzećima. To se odnosi i na 50% BDP-a koje se u Republici Hrvatskoj redistribuiraju na temelju političke odluke Vlade i Sabora putem Proračuna. O svim tim pitanjima odlučuje politika a ne struka, a utjecaj građana i javnosti gotovo da ne postoji, odnosno, to je izravan odraz odnosa političke moći u društvu, a on je isključivo u korist političke elite koja najčešće i strankama upravlja nedemokratski.

Što se tiče prvog dijela, promjene modela upravljanja društvom, valja razmisliti o „iniciranju“ neke vrste institucionalnog šoka koji bi u pozitivnom smislu promijenio odnose moći unutar političkog sustava te onemogućio daljnju reprodukciju parazitskih i koruptivnih lanaca unutar sustava na svim razinama od općina do centralne države. Tu, između ostalog, mislim na mogućnost transformacije sadašnjeg jednodomnog Sabora u dvodomni, te radikalnu promjenu regionalnog ustroja i lokalne (regionalne) samouprave.

Što se tiče mogućeg dvodomnog Sabora on bi mogao zadržati približno isti broj zastupnika ali u dva doma (model  $70 \times 2 = 140$  + nacionalne manjine). U domu za koji bi se natjecale političke stranke i nezavisni zastupnici izborna jedinica morala bi biti jedna (cijela Republika Hrvatska), dok bi se za drugi dom birali zastupnici regija, ali ne ovih sadašnjih, nego radikalno promijenjenih na sljedeći način: Umjesto sadašnjih županija, gradova i općina, regionalni ustroj Republike Hrvatske trebalo bi bolje uskladiti s kriterijima regionalnog ustroja Europske unije, a to bi značilo osnivanje: 5-6 regija razine NUTS-2 i 25-30 gradova koji bi teritorijalno i po broju stanovnika odgovarali razini NUTS-3 regija. Izbori za drugi dom Sabora organizirali bi se za područja regija NUTS-2 razine, a zastupnici bi imali obvezujući mandat prema tijelima i organima NUTS-2 regije. Na ovaj bi se način u regijama NUTS-2 razine mogla koncentrirati sredstva i znanje za razvoj i to bi im bila temeljna zadaća.

Sve ispod toga mogu biti **lokalne upravne jedinice** LAU 1 i LAU 2 (*Local Administrative Units*, LAU), koje su ranije označavane kao NUTS 4 i NUTS 5. Njihovo organiziranje može biti podložno željama i mogućnostima građana da razvijaju lokalnu samoupravu, a financijski bi se zasnivalo isključivo na samofinanciranju. Glavni način odlučivanja bio bi lokalni referendum, a izvori financiranja oslanjali bi se na samodoprinos. To znači da ove dvije razine samoorganiziranja građana ne bi opterećivale fiskalni sustav.

Za ove promjene potrebno je osmisliti model brže „smjene generacija“, osobito unutar sustava javne uprave i upravljanja društvom. Nužna je radikalna demokratizacija stranaka i koalicija te stvaranje svih drugih uvjeta za djelatno veću participaciju mladih, osobito visokoobrazovanih. Kako se ovaj dio odnosi na politološke, sociološke i njima srodne discipline, ovdje ga neću detaljnije razrađivati, ali naglašavam iznimnu važnost tog segmenta kao prve pretpostavke bilo kakvih većih promjena. Konkretnije i vrijedne doprinose u ovom području mogu se očekivati od politologije, sociologije i drugih znanosti i struka.

Što se pak tiče gospodarskih i ekonomskih problema (a onda i socijalnih i društvenih problema općenito), držim da se oni uspješno, na dugi rok, mogu rješavati samo ostvarenjem **visoke stope rasta i strukturalnim promjenama (stvaranje novog i modernog gospodarstva)**. U tom smislu treba iskazati



ambicioznost, hrabrost i odlučnost za promjene te se uspoređivati i takmičiti s najboljima. Primjer 13 najuspješnijih zemalja svijeta, koje su u 25 godina uspjele ostvariti prosječnu stopu rasta veću od 7%<sup>4</sup> potvrđuje da su takve stope moguće te da ima smisla postavljati takve ciljeve i selektirati one ljude i projekte koji su spremni prihvatiti se takvog zadatka.

Ne postoji cjelovit odgovor na pitanje, kako neke zemlje uspijevaju biti bogate i povećavaju svoje bogatstvo dok druge uporno ostaju siromašne. Pitanje rasta i što ga pokreće – još uvijek je enigma i „Sveti Graal“ ekonomske znanosti i prakse.<sup>5</sup> U pokušaju da odgovori na pitanje izvora rasta, Komisija za rast i razvoj Svjetske banke u svom *The Growth Report-u* (2008) nalazi pet zajedničkih karakteristika najuspješnijih zemalja svijeta (onih sa 7% rasta u razdoblju od 25 godina) i to:

1. Otvorenost prema globalnoj ekonomiji, posebno u pogledu korištenja globalne potražnje te uvoza ideja, tehnologije i „know-how“-a,
2. Makroekonomska stabilnost (niska inflacija i održive javne financije),
3. Orijentacija prema budućnosti, izražena kroz visoku stopu investicija i štednje,
4. Tržišna alokacija i mobilizacija resursa te potpomaganje kreativne destrukcije i strukturnih reformi
5. Sposobno i vjerodostojno vodstvo (*leadership*) predano visokom rastu i uključivanju (*inclusiveness*).

Kreiranjem ovih pet karakteristika stvara se osnova za veliku **transformaciju iz radno intenzivne u znanjem intenzivnu ekonomiju**.

Novija razmatranja (Lin, 2010)<sup>6</sup> idu korak dalje u pokušaju objašnjenja endogenih i egzogenih faktora u kontekstu navedenih pet stiliziranih činjenica. Glavni ekonomist Svjetske banke, J. Y. Lin (2010) uvodi ideju *nove strukturne ekonomike* (NSE), zalažući se za veću ulogu države, ali ne kao izvršitelja nego kao koordinatora i voditelja (*facilitator*).

Povijesno iskustvo rasta i razvoja upućuje na tezu da je veliko ubrzanje stope rasta došlo s transformacijom iz agrarne ekonomije u moderno industrijsko društvo. U tom smislu, ubrzan i održiv rast predstavlja **kontinuirane strukturne**

---

<sup>4</sup> Vidi *The Growth Report, Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development* (2008) kojeg je izradila skupina ekonomista pod vodstvom *Michaela Spencea* dobitnika Nobelove nagrade za ekonomiju.

<sup>5</sup> Potraga traje od osnutka ekonomije kao znanosti od Adama Smitha (1723-1790) i njegovog kapitalnog djela, *Bogatstvo naroda, Istraživanje prirode i uzroka bogatstva naroda*, (vidi hrvatsko izdanje, Poslovni dnevnik i Masmedia, Zagreb).

<sup>6</sup> Justin Yifu Lin, (2010) *New Structural Economics, A Framework for Rethinking Development*, WB.

promjene potaknute industrijalizacijom, tehnološkim inovacijama, industrijskim napretkom te diversifikacijom.

Ritam promjena bio je stalan i velik u 13 zemalja koje posebno ističe Komisija za rast i razvoj Svjetske banke. Međutim, činjenica da se radi o različitim zemljama, različite razine razvijenosti i općenito zemljama različitih karakteristika i dalje onemogućava davanje nedvojbene odgovora i recepta za pitanja rasta, posebno izvora rasta.

Globalna kriza općenito je smanjila vjeru u slobodno tržište i oživjela je mišljenje da vlada i privatni sektor zajedno imaju važnu ulogu u prosperitetu gospodarstva. To, drugim riječima, znači da izbor nije između „dobrog tržišta“ i „loše države“, nego je izbor puno teži; između „lošeg tržišta“ i „loše države“. Ideja nove strukturne ekonomike zato u osnovi znači pokušaj povezivanja već ranije poznatih ideja strukturalizma i neoklasičnog ekonomskog pristupa, ali u jednoj novoj kvalitetnoj vezi. Ideja se u osnovi svodi na mogućnost manje razvijenih zemalja, ne da slijede putanju visokorazvijenih nego da upravljajući strukturnim promjena uzimaju od njih ono što im treba i isporučuju ono što treba visokorazvijenim zemljama. Pri tome se polazi od ideje da je ekonomski razvoj rezultat strukturnih promjena, osobito strukturnih promjena koje potiču rast produktivnosti u sektorima sa malom produktivnosti u nacionalnom gospodarstvu. Različita nacionalna gospodarstva zatečena su s različitom razinom ukupne i osobito sektorske produktivnosti. To znači da u svakom gospodarstvu zatičemo jaz produktivnosti, imamo sektore sa visokom i s niskom produktivnošću. Recentna istraživanja (M. McMillan, D. Rodrik: 2011) upućuju na zaključak da je u visokorazvijenim zemljama taj jaz međusektorske produktivnosti znatno manji nego u manje razvijenim zemljama, odnosno da u manje razvijenim zemljama imamo jaz produktivnosti i disparitete znanja. To implicira zaključak da razvojem treba pametno upravljati, odnosno da razvoj nije spontan automatski proces. U tom kontekstu ideja nove strukturne ekonomike sofisticirano povezuje ideju tržišta i pametnog upravljanja strukturnim transformacijama nacionalnog gospodarstva. Dilemu, tržište ili država, ta ideja rješava kombiniranjem tržišta i države na način da svatko igra svoju ulogu na području gdje je najefikasniji.

Svjetska gospodarska kriza prilika je da se preoblikuje ekonomski razvoj te ekonomska teorija i praksa, da se preispita kako vlade i privatni sektor zajedno mogu oblikovati razvojne procese. Dakle, treba razumjeti i znati kako su neke zemlje uspjele ili nisu i te lekcije uzeti kao osnovu za oblikovanje uspjeha.

Kao što je već napisano, u razdoblju nakon Drugog svjetskog rata, samo 13 zemalja uspjelo je ostvariti stopu rasta veću od 7% u razdoblju od preko 25 godina. Najvažnija zajednička karakteristika tih zemalja jest da su iskoristile potencijalnu „prednost zaostajanja u razvoju“ te da su „uvezele ono što osta-

*tak svijeta zna i izvezle ono što ostatku svijeta treba*“ (WB, 2008:22). Lekcije ovih zemalja mogu pomoći ostalim zemljama u razvoju da lakše pronađu načine iskorjenjivanja siromaštva i dostizanja viših razina dohotka.

### 3.1. KAKO ISKORISTITI „PREDNOST ZAOSTAJANJA“?

Prva lekcija je da su **kontinuirane tehnološke inovacije i rast produktivnosti ključ održivog ekonomskog rasta**. To se posebno odnosi na sektore čija produktivnost zaostaje. Zemlja može nastojati izgraditi ciljani okvir za rast produktivnosti u sektorima koji zaostaju ili politici rasta produktivnosti pristupiti selektivno. Naime zemlje poput Republike Hrvatske naslijedile su strukturu nacionalnog gospodarstva iz drugačijeg političkog i gospodarskog okvira pa je moguće selektivno „odustati“ od neperspektivnih grana (za koje nema raspoloživih domaćih resursa), a ograničiti se na razvitak određenih sektora. U svakom slučaju, u tom području, nerazvijene zemlje mogu koristiti „prednost zaostajanja“. U razvijenim zemljama tehnološke inovacije i industrijski razvoj zahtijevaju vlastite troškove i rizik istraživanja i razvoja (R&D) jer su njihove industrije globalni lideri. Štoviše, institucionalne inovacije zahtijevaju poticanje razvoja novih tehnologija, a taj proces često ima za posljedicu troškove pokušaja i pogreški. To znači da visokorazvijene zemlje, pioniri i lideri u novim tehnologijama, moraju prihvatiti velike rizike i velike troškove tog procesa.

U procesu industrijskog razvoja i diversifikacije kroz nove sektore, **zemlje u razvoju mogu posuditi tehnologiju i socijalno i ekonomske institucije iz razvijenih zemalja**, koje idu uz to. Time zemlje u razvoju smanjuju troškove i rizike inovacija te rastu brže od razvijenih zemalja. Međutim, iskorištenje tog potencijala mora biti **konzistentno sa komparativnim prednostima tih zemalja** na domaćem i inozemnom tržištu.

Sljedeći uvjet je postojanje i **dobro funkcioniranje tržišnog sustava** koji osigurava da cijene odražavaju relativnu oskudnost faktora proizvodnje (zemlja, rad, kapital). To će poticati poduzeća i industrije koje su sukladne komparativnim prednostima. Zemlja će rasti brže, producirati veći višak (profit), brzo akumulirati kapital te brzo poboljšavati imovinsku strukturu i industrije.

### 3.2. SOLUCIJA „TRŽIŠTE PLUS“!

Industrijski i tehnološki napredak zahtijevaju istovremene poboljšice u *soft* infrastrukturi (obrazovanje, financije, državne institucije) i *hard* infrastrukturu

ri (telekomunikacije, transport). Ta će poboljšanja omogućiti poduzećima da smanje transakcijske troškove te rezultirati stvaranjem proizvođača s nižim troškovima. Nijedna tvrtka sama za sebe ne može sebi priuštiti ovu infrastrukturu; , a spontana koordinacija više tvrtki je nerealistična.

To zahtijeva kolektivnu akciju ili barem koordinaciju između pružatelja usluge infrastrukture i industrijskih poduzeća. To znači da vlada mora pokrenuti i proaktivno koordinirati te promjene. Industrijski napredak i diversifikacija zahtijevaju da neke tvrtke djeluju kao prvi pokretač (pioniri). Ako takve tvrtke propadnu, same snose troškove svojih odluka, ako pak uspiju, brzo ih slijede tržišni konkurenti pa brzo gube ekonomsku rentu i dobitak koji očekuju kao prvi pokretači (pioniri). Zbog te asimetrije očekivanih troškova i dobitaka za pionire i informacijskih eksternalija koje one kreiraju, vlada mora poduzeti inicijativu i na njih primijeniti poticaje.

### 3.3. NOVA STRUKTURNA EKONOMIKA

Prilikom preispitivanja strategija održivog rasta za zemlje u razvoju nakon globalne krize mora se staviti poseban naglasak na strukturne promjene i njihove posljedice, industrijski razvoj (*industrial upgrading*) i diversifikaciju. *Nova strukturna ekonomika* (Lin, 2010) predlaže okvir koji dopunjuje ranije pristupe. On se zasniva na sljedećim **načelima**:

1. Ekonomska struktura proizvodnih faktora (relativna raspoloživost faktora proizvodnje) u nekom gospodarstvu mijenja se dok gospodarstvo raste od jedne do druge razine. Uslijed toga, optimalna industrijska struktura također će biti različita na različitim razinama razvoja, a ona zahtijeva korespondentnu (različitu) razinu i mix hard i soft infrastrukture koja podržava proizvodnju i transakcije.

Valjalo bi preispitati planove o državnoj gradnji i ulaganju u velike infrastrukturne projekte, odnosno precizno definirati koja je *hard* i *soft* infrastruktura prepreka za rast konkurentnosti (manje troškove i veće profite poduzeća), odnosno koja je infrastruktura<sup>7</sup> potrebna za točno određenu industrijsku strukturu koju želimo projicirati u srednjem roku. Treba uprav-

---

<sup>7</sup> Dosadašnja a i buduća politika („Plan 21“) predviđa gradnju infrastrukture, osobito građevinske, a da nije definirano za koju industrijsku strukturu se to radi. Iskustvo prve polovine 2000-ih je da takva politika u kratkom roku povećava stopu rasta i zaposlenosti, ali zbog zatečene strukture i nefleksibilnosti domaćeg gospodarstva, generira rast uvoza i inozemne zaduženosti.

ljati promjenama strukture nacionalnog gospodarstva, a infrastruktura je samo dio tog upravljanja. Očekivanje da će gradnja infrastrukture sama po sebi generirati rast pokazalo se neispravnim u hrvatskom slučaju i u brojnim primjerima u svijetu.

2. Svaka je razina ekonomskog razvoja točka na kontinuumu od niske razine dohotka agrarne ekonomije u visoku razinu dohotka industrijalizirane zemlje, ne radi se o dihotomiji (razilaženju, račvanju) na dva stanja (točke, razine): siromašno vs. bogato ili u razvoju vs. industrijalizirani. To je razlog zašto ciljevi industrijskog i infrastrukturnog napretka u zemljama u razvoju ne bi trebali biti bezuvjetno isti kao u razvijenim zemljama. Opet se vraćamo na upravljanje promjenama strukture u konkretnom nacionalnom gospodarstvu što znači da se mora poći od nacionalnih specifičnosti. Odnosno, strategija upravljanja strukturnim transformacijama mora poći od dobro definirane polazne točke, a ne od slučajnog odabira.
3. Na svakoj razini razvoja tržište je glavni mehanizam za alokaciju resursa. Međutim, povijest i ekonomska teorija sugeriraju da je, premda su tržišta neophodna u alokaciji resursa ka produktivnijim sektorima i industrijama, vladina intervencija kroz osiguranje informacija, koordinaciju infrastrukturnih poboljšica, kompenzacije za eksternalije jednako važna i nezaobilazna da pomogne prelazak iz jedne u drugu razinu razvijenosti. Te poboljšice imaju za posljedicu velike eksternalije koje utječu na transakcijske troškove poduzeća i stope povrata investiranog kapitala. Prema tome, tržište je nužno ali nije dovoljno, pa je potrebno da vlada igra aktivnu ulogu.

### 3.4. ŠEST KORAKA DO STRATEGIJE VISOKOG RASTA

Pristup „*Nove strukturne ekonomike*“ sugerira postupak (okvir) koji sadrži šest stupnjeva koji pomažu kreatorima politike da identificiraju i omoguće putanju rasta (Lin and Monga, 2010):

1. Identificirati razmjenjive robe i usluge koje su postojale u zadnjih 20 godina u zemljama s dinamičnim rastom (G13), a imaju sličnu strukturu resursa, ali sa dvostruko većim dohotkom od vlastitog.
2. Među industrijama na dobivenoj listi utvrditi one koje su privukle domaće privatne tvrtke i pokušati identificirati:
  - prepreke koje onemogućuju rast i razvoj kvalitete njihovih proizvoda
  - barijere koje odvrćaju ostala poduzeća da ulaze u te industrije (sektore)

To može biti učinjeno korištenjem „*dijagnostike rasta*“ koju predlažu Hausmann, Rodrick i Velasco (2008).<sup>8</sup> Vlade mogu implementirati politike radi uklanjanja domaćih ograničenja i izvesti nasumično kontrolirane eksperimente testiranja njihove učinkovitosti u eliminiranju ograničenja prije njihove primjene na nacionalnoj razini.

3. Neke od tih identificiranih industrija mogu biti nove za domaća poduzeća. Vlada može potaknuti tvrtke iz visokorazvijenih zemalja, koje su bile identificirane, da u prvom koraku investiraju u te industrije jer tako tvrtke imaju poticaj za realokaciju svoje proizvodnje u manje razvijene zemlje kako bi smanjile troškove rada. Vlada može organizirati programe inkubacije (inkubatore) da potakne ulazak domaćih poduzeća u ove industrije.<sup>9</sup>
4. Neočekivane prilike za zemlje u razvoju mogu proizići iz njihovih jedinstvenih prirodnih prednosti i tehnološkog napretka u svijetu. Vlade zemalja u razvoju trebaju pratiti uspješna otkrića i ulaziti u nove poslovne niše sa privatnim domaćim poduzećima i poticati rast tih industrija.
5. U zemljama sa siromašnom infrastrukturom i lošim poslovnim okruženjem, posebne ekonomske zone i industrijski parkovi mogu pomoći uklanjanju barijera za ulazak poduzeća i stranih investicija. To može stvoriti preferiranu okolinu koju većina vlada zbog proračunskih ograničenja ne može implementirati u cijeloj ekonomiji u razumnom vremenskom okviru. U tom kontekstu mogu posebno biti poticani industrijski klasteri (i umrežavanje malih i srednjih poduzeća). Problem malih poduzeća nije u njihovoj veličini (to što su mala) nego je *najveći problem malih poduzeća što su izolirana* (funkcioniraju samostalno i ne mogu jeftino organizirati sve potrebne funkcije: financije, računovodstvo, marketing, istraživanje tržišta, uvoz, izvoz, itd.).
6. Vlade mogu pionirskim poduzećima kompenzirati troškove i rizike kroz vremenski ograničene porezne olakšice, sufinanciranje investicija ili pristup međunarodnoj trgovini. Kako bi izbjegle rentijerstvo i rizik političkog utjecaja, ove inicijative (poticaji) moraju biti ograničeni vremenski i financijski te ne bi smjeli biti u formi monopolskih renti, visokih tarifa (cijena) ili drugih distorzija.

Ovaj pristup sugerira da je potrebno slijediti svoje **komparativne prednosti** i iskoristiti potencijalnu **prednost zaostajanja** da se postigne **dinamičan i**

---

<sup>8</sup> Hausmann, R., D. Rodrik, and A. Velasco. 2008. „Growth Diagnostics,“ in N. Serra and J.E. Stiglitz, eds. *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*. New York: Oxford University Press, pp. 324-354.

<sup>9</sup> To nisu sadašnji tehnološki parkovi za koje nije određeno kojim će se tehnologijama baviti. To nisu ni poslovne zone u kojima gradovi prodaju opremljeno zemljište svakome tko je spreman kupiti pa kupuju uglavnom trgovačke firme za supermarkete.

**održiv rast.** Pri tome se koristi rješenje komplementarne uloge tržišta i države (princip: uzmi sve najbolje od oboje). To zahtijeva odgovornu državu i obrazovane lidere posvećene rastu koji će biti u stanju definirati sofisticirana rješenja ovakvog modela i provesti ih uz postizanje socijalne kohezije.

#### 4. KLJUČNE TOČKE NOVOG EKONOMSKOG MODELA

Već dulje vrijeme u brojnim se znanstvenim i stručnim radovima kao i istupima znanstvenika i političkih lidera u Republici Hrvatskoj vrlo često koristi sintagma „novi ekonomski model“ ili „novi model rasta“, i slično. Međutim, malo je radova koji objašnjavaju sadržaj te sintagme. Što i kako da se konkretno učini? Ideja nove strukturne ekonomike, ovdje djelomično objašnjena, može poslužiti kao mogući putokaz. A što se tiče ciljeva i sadržaja, oni bi se mogli sažeti u sljedećih jedanaest ključnih točaka:

1. Izazvati institucionalni šok kroz promjenu načina upravljanja društvom (dvodomni umjesto jednodomnog Sabora) te rekonstrukciju regionalne i lokalne samouprave (izgradnja novog ustroja lokalne i regionalne samouprave).
2. Definiranje pravnog i institucionalnog okvira koji će pomoći da se stvore **odgovorni akteri** – ravnopravni i uključeni: (a) država, (b) privatni sektor i (c) građani (civilno društvo).

Pojam odgovornih aktera podrazumijeva njihovu redefiniranu ulogu u odnosu na dosadašnji pristup. Dosadašnja (i aktualna) očekivanja od ključne uloge države i političkih lidera pokazuju se neopravdanim i neostvarivim. Pitanje razvoja moralo bi se demokratizirati na način da se stvore politički i drugi preduvjeti za preuzimanje veće odgovornosti i značajnije uloge privatnih poduzeća i građana koji se moraju transformirati iz objekta u subjekte.<sup>10</sup> U programima stranaka previše se naglašava samo država, iako se svi „groze“ uloge države. Novi model mora biti zasnovan na **uključenosti** svih. Može se uzeti za uzor ključna ideja programa „*Europe 2020*“ koji se utemeljuje na tri povezana prioriteta:

---

<sup>10</sup> Intrigantna je činjenica da gospodarska pitanja razvoja, zaposlenosti i sl. nigdje nisu zakonski regulirana. Postoji samo jedna opća odredba u Ustavu, ali nigdje nije definirano tko je odgovoran za razvoj. Postoji samo mogućnost političke odgovornosti koja se eventualno može manifestirati gubitkom izbora vladajuće garniture svake četiri godine. Zakonskim odredbama, npr. gradovima i općinama ova pitanja uopće nisu delegirana, Županijama je dana opcija da mogu formirati tijela koja se bave ovim pitanjima, ali u biti nitko unutar sustava nema izravnu odgovornost.

- **pametan** (*smart*) rast (inovacije, obrazovanje, digitalno društvo)
- **održiv** (*sustainable*) rast (optimalna upotreba resursa, konkurentnost)
- **uključujući** (*inclusive*) rast (novi poslovi i radne vještine, suzbijanje siromaštva).

Osigurati dobro **funkcioniranje tržišnog sustava** i tržišnu konkurenciju. Dokinuti nacionalne i lokalne monopole. Adekvatnom regulacijom onemogućiti špekulativni i koruptivni utjecaj lobija i struktura neformalne moći.

3. Stopa rasta – treba biti postavljena ambiciozno. Cilj bi trebao biti da se dostigne **20.000 EUR BDP/pc do 2020 (6%)**. Visoka stopa rasta kao cilj (umjesto „ziheraške“) mora imati mobilizacijski učinak na sve aktere u društvu. Stopu rasta treba definirati kao „novu inicijativu“, poziv svima (uključenost svih aktera) na njeno ostvarivanje. To može biti novi izazov, **generacijski projekt i kriterij**. Za taj cilj se ima smisla angažirati i ostvariti ga. Sve ispod toga je, pogotovo za mlade ljude, signal za traženje bolje prilike u drugim zemljama.
4. Generirati ekonomiju koju će voditi snažan i konkurentan **domaći privatni sektor**. Transformacija **iz ekonomije radom intenzivne u znanjem intenzivnu ekonomiju**.
5. Poticati **rast utemeljen na INOVACIJAMA**. Nova uloga „sektora znanja“ (instituti, sveučilišta i sl.) koji moraju biti u funkciji generiranja **novih proizvoda i usluga, odnosno novih poslova**. Kriterije financiranja i poticaja prilagoditi potrebama generiranja novih odnosa poduzetničkog sektora i „sektora znanja“.
6. Promovirati i ostvariti cilj **pune zaposlenosti** do 2020. godine.
7. **Restrukturirati ulogu i funkcije države** u skladu sa zahtjevom moderne, učinkovite i jeftine države koja upravlja strukturnim promjenama u društvu i gospodarstvu i posvećena je ostvarivanju prethodnih ciljeva.
8. Definirati hrvatske **komparativne prednosti** koje će biti temeljem razvoja konkurentskih prednosti, odnosno na kojima će se temeljiti strukturna transformacija (ključna gospodarska područja).
9. Stvoriti okvir za zadržavanje, privlačenje i općenito **favoriziranje talenata, posebno mladih**.
10. Ubrzati gradnju, proširiti i pojeftiniti **infrastrukturu koja potiče rast i produktivnost** (širokopolasni Internet, logistički sustavi, energetska sigurnost i učinkovitost).
11. **Nova regionalna politika**. Klustersko – koridorska koncentracija ekonomskih aktivnosti umjesto centralizirane alokacije mjera regionalne politike. Gradovi kao nositelji razvoja, koncentrirani rast. Favorizirati izgradnju lokalnih mreža malih i srednjih poduzeća (vertikalne i horizontalne veze).



Ovih jedanaest točaka mogli bi biti elementi mobilizacijske vizije i misije budućeg razvojnog programa 2013-2020. Njihov redosljed nije određen njihovim značajem, svaka točka je jednako značajna i morale bi se rješavati paralelno i u cjelovitom paketu. Naravno da bi svaku od ovih točaka trebalo detaljno operacionalizirati. Držim da u Republici Hrvatskoj imamo dovoljno domaće pameti koja može izraditi ovakav ambiciozni nacionalni plan razvoja, odnosno, transformacije društva i gospodarstva.

## **5. NEKI KRATKOROČNI PROBLEMI I NJIHOVO RJEŠAVANJE**

Uz strateške probleme i pitanja postoje i neka tekuća, kratkoročna pitanja koja se mogu tehnički jednostavnije riješiti i ne moraju biti sadržajem strateških planova. Ali je njihovo neodgodivo rješavanje važno kako bi se došlo u poziciju koja omogućava strateške pomake. Ovdje navodim samo neka od takvih pitanja, kao i moguće načine rješavanja i to necjelovito jer je za detaljnu elaboraciju potrebno više mjesta i to nadilazi karakter ovog teksta.

### *5.1. PROBLEM FISKALNE KONSOLIDACIJE*

Interna i eksterna neravnoteža uvjetuje nastavak recesije i daljnji pad kreditnog rejtinga. Spor i neizvjestan gospodarski oporavak okruženja, osobito naših najznačajnijih vanjskotrgovinskih partnera, odgađa mogućnost porasta inozemne potražnje. Aktualna kriza EU i EMU unosi dodatnu neizvjesnost. U takvim uvjetima, pitanje fiskalne konsolidacije nameće se kao prvo i najvažnije pitanje koje se ne smije odlagati.

Fiskalnu konsolidaciju moralo bi se utemeljiti na značajnijem relativnom smanjenju proračunskih rashoda sa ciljem da se (npr.) u roku od 2-3 godine udio rashoda opće države u BDP-u smanji za 3-4%. Za takvu operaciju potrebno je osigurati odgovarajuću političku potporu. Aktualna vlada zasada je propustila obaviti radikalnije zahvate u fiskalne rashode. Radije se odlučila na uravnoteženje proračuna uz zaduženje i rast porezne presije što će djelovati prorecesijski i na dulji rok samo otežati suštinsku fiskalnu konsolidaciju. Naime fiskalna konsolidacija ne smije se svoditi samo na fiskalno uravnoteženje jer je to tek dio posla (i to lakši). Reduciranje pojma i sadržaja fiskalne konsolidacije samo na uravnoteženje proračuna ne omogućava postavljanje pitanja svrsishodnosti i opravdanosti brojnih fiskalnih rashoda i troškova države koji su preveliki, neopravdani i ekonomski neefikasni. Umjesto da se

poduzetničkom sektoru i građanima stalno prijeti uvođenjem novih poreza, potrebno je svakodnevno preispitivati opravdanost i svrhu postojanja institucija države, organizaciju Vlade i pojedinih segmenata ministarstava, agencija, tijela lokalne uprave i samouprave i brojnih drugih često i potpuno nepotrebnih institucija. Također je potrebno detaljno i precizno preispitati sve vrste transfere građanima i poduzećima s naglaskom na preispitivanje njihove svrsishodnosti i opravdanosti, a polazeći od rezultata koje su ti transferi „proizveli“.<sup>11</sup>

Budući da smanjenje javnih rashoda kratkoročno utječe na smanjenje BDP-a, a ne vodi nužno porastu investicija, fiskalnu konsolidaciju nužno je podržati adekvatnom monetarnom politikom (restriktivna fiskalna i ekspanzivna mone-

---

<sup>11</sup> Na primjer, više od desetljeća hrvatska država, odnosno njeni porezni obveznici financiraju transfere poljoprivredi, brodogradnji i slično, a proizvodnja i konkurentnost tih sektora kontinuirano opada. Nedopustivo je i nezamislivo da Vlada već odavno nije izradila analizu efikasnosti ulaganja tolikog novca poreznih obveznika u proizvodnju koja opada a stanovništvo se prehranjuje sve većim uvozom hrane. Sasvim je dovoljno loših vrijednosti raznih indikatora koji opravdavaju da se Vlada i cijelo hrvatsko društvo upitaju „što tu ne valja“, u čemu je problem i kako ga riješiti.

Drugi primjer je liberalno zapošljavanje nepotrebnih zaposlenika u javnom sektoru i sustavu države koje poprima apsurdne razmjere. Na primjer, postoje župani koji su zaposlili više od deset savjetnika, a da nikada nigdje nije objavljen rezultat njihovog savjetovanja, postoje gradonačelnici koji su formirali čitave odjele za odnose s javnošću koje vode pomodno nazvani glasnogovornici gradonačelnika, u gradskim službama nekih gradova u zadnjih 3-4 godine broj zaposlenih povećan je za 25-30% a u isto vrijeme njihov je proračun smanjen za preko 30%. U javnim poduzećima, ne samo državnim nego još više u lokalnim, godinama postoji višak zaposlenika i to čak i preko 50% jer ta poduzeća u previše slučajeva služe za zbrinjavanje političkih istomišljenika i podupiratelja. Autor ovog članka imao je prilike osobno utvrditi da u jednom autoprijevozničkom poduzeću u vlasništvu grada ima na platnoj listi čak osam „točilaca goriva“, a poduzeće ima ukupno 25 autobusa za prijevoz putnika. Pitanje je bilo zašto vozači autobusa ne mogu sami točiti gorivo kada to danas rade svi građani na samoposlužnim benzinskim postajama. Odgovor lokalnih čelnika je bio da je osam točilaca goriva zaposleno isključivo po zahtjevu lokalnih stranaka i po stranačkom ključu te da postoji „džentlmenški dogovor“ lokalnih političkih čelnika i stranaka da se to pitanje ne postavlja!?! Inače u tom poduzeću je na 25 autobusa bilo zaposleno čak 174 zaposlenika, što znači 6,9 radnika po autobusu, a normalni omjer u privatnim poduzećima iste djelatnosti je manje od 2 zaposlenika. To znači da je produktivnost autobusnog poduzeća u vlasništvu lokalne jedinice tri puta lošija nego u poduzeću s privatnim vlasništvom. Možda to i ne bi bio problem da to isto poduzeće svake godine ne ostvari gubitak u visini od nekoliko milijuna kuna koji se pokriva iz sredstava lokalnog proračuna, odnosno sredstvima poreznih obveznika.

Mogla bi se navesti čitava lista ovakvih primjera i područja i nevjerojatno je da nitko institucionalno ne reagira na njih, odnosno da se šutke prihvaćaju rješenja uvođenja novih ili većih poreza kojima se prikupljaju proračunska sredstva i nastavljaju neracionalno i neefikasno trošiti na svim institucionalnim razinama države.

tarna politika). Takva sinkronizacija podrazumijeva jasan i precizan plan konsolidacije te visok stupanj povjerenja i vjerodostojnosti vlade. U slučaju da se napravi takav plan moguće je osigurati potporu IMF-a i drugih međunarodnih financijskih institucija, a može se očuvati i kreditni rejting.

U takvom kontekstu, i problem fiskalnog deficita postavlja se na sasvim drugačijim osnovama. Ako se sredstva državnog proračuna rasipaju i raspodjeljuju bez jasnih kriterija efikasnosti i mjerljivosti učinaka, onda ima opravdanja pravnim aktom, možda čak i Ustavom ograničiti fiskalni deficit, odnosno, ograničiti političku elitu da se ponaša neodgovorno i rastrošno na teret građana. Međutim, ako se adekvatno i efikasno upravlja proračunskim rashodima, te ako postoji odgovorna politička elita, fiskalni deficit može biti važan anticiklički instrument ekonomske politike. U tom slučaju nema razloga odustatu od jednog važnog instrumenta makroekonomske politike.

Ako bi se ipak inzistiralo na pravnom rješenju proračunskog deficita, to bi rješenje trebalo ići u pravcu ograničavanja javnih rashoda, a ne deficita. To je zbog toga što bi kreativna vlast mogla umjetno smanjiti deficit, na primjer, prodajom javnog dobra (nacionalnog blaga), čime se može knjižiti prihod, odnosno umjetno smanjiti deficit i time učiniti dvije štete.

## 5.2. NELIKVIDNOST

Nelikvidnost ima više različitih uzroka koje treba razlikovati radi poduzimanja različitih mjera. Među najznačajnije uzroke nelikvidnosti mogu se ubrojiti:

- konverzija kratkoročnog kapitala u dugoročni, odnosno financiranje investicija (privatnih i javnih) neadekvatnim kratkoročnim izvorima,
- neadekvatno upravljanje privatnim i javnim poduzećima.
  - o Kod privatnih to se posebno odnosi na ona koja su prošla privatizaciju jer je umjesto funkcije cilja; maksimiranja profita, odnosno maksimiranje razlike prihoda i rashoda, na djelu bila funkcija cilja; maksimiranje rashoda („izvlačenje i transformacija kapitala poduzeća u osobno vlasništvo novih vlasnika“)
  - o novoosnovana poduzeća koja nisu osigurala adekvatan menadžment
  - o kod javnih poduzeća općenito nema menadžerskog upravljanja (njinima treba posvetiti pozornost i sa aspekata ukupne efikasnosti, kvalitete javnih usluga itd.),
- koruptivno-kriminalni motivi pojedinih vlasnika poduzeća koji svjesno generiraju nelikvidnost, itd.

S obzirom na različite uzroke potrebno je detaljno izučiti stvarnu veličinu i strukturu problema nelikvidnosti te izvršiti žurne promjene zakonodavstva (posebno stečajnog). Mjere bi trebalo usmjeriti u više pravaca,:

- prvo, prema poduzećima koja su ušla u nelikvidnost iz objektivnih razloga, imaju tržišni i razvojni potencijal (modeli oživljavanja)
- drugo, prema poduzećima koja nemaju tržišnu perspektivu (varijante brzog stečaja)
- treće, prema poduzećima koja su proizašla iz privatizacije (mogućnost vlasničke transformacije, preispitivanje ugovora o kupnji s aspekta izvršenja ugovornih obveza kupaca poduzeća, i sl.)
- javni sektor i njegov udjel u problemu nelikvidnosti vezati uz restrukturiranje javnih poduzeća i uvođenje fiskalne i poslovne discipline.

### 5.3. ADMINISTRATIVNE BARIJERE

Po svim istraživanjima i uočenoj praksi, administrativne barijere za početak i vođenje poslovanja u RH prevelike su pa odvrćaju investitore (domaće i inozemne). Općenito, sustav državne uprave je prevelik, troškovno intenzivan i neefikasan. Nužno je napraviti kompletan **redizajn državne uprave**, odnosno svih radnih procesa i procesa odlučivanja vodeći računa o mogućnostima novih tehnologija a sa ciljem povećanja produktivnosti i kvalitete. To bi trebao biti zadatak jednog posebnog, stručnog, kompetentnog tijela (agencije ili sl.)

### 5.4. INVESTICIJE

Investicije su nužan uvjet za razvoj. Pri tome bi težište moralo biti na stvaranju uvjeta za **privatne (domaće i inozemne) investicije**, a manje za državne (javne) investicije. Dosadašnji modeli državnih (javnih) investicija ostvarivali su neke kratkoročne rezultate (rast, zaposlenost), ali su zbog neadekvatnih izvora i modela financiranja generirali dugoročne probleme (kumuliranje proračunskog deficita i rast javnog i inozemnog duga). U većini slučajeva, dugoročno negativni učinci potirali su kratkoročne pozitivne, pa je neto učinak bio nezadovoljavajući, osobito makroekonomski učinci. Razvoj putem „viška infrastrukture“ odavno je napušten kao model, a zamijenio ga je model balansirano razvoja ponude i potražnje infrastrukture. Osim toga, model razvoja putem „viška infrastrukture“ potpuno je neprihvatljiv za zemlje koje nemaju dovoljno vlastitog kapitala jer u pravilu rezultira rastom inozemnog i javnog duga.

Za sve investicije u javnu infrastrukturu mora se izraditi i javno objaviti cost-benefit analiza te izabrati one projekte koji udovoljavaju ciljevima smanjenja troškova poslovanja i rasta profita poduzeća. Jedino se na takav način može osigurati multiplikativni učinak tih investicija. Osim toga, *javne investicije moraju biti u funkciji promjene strukture gospodarstva, odnosno generiranja novog gospodarstva utemeljenog na znanju i inovacijama.*

## 5.5. REGIONALNI RAZVOJ

Klasični regionalni razvoj, centralizirano upravljani, napušten je u EU i u SAD. Moderni regionalni razvoj znači susret regionalnog i lokalnog razvoja, odnosno pristupa odozdo i pristupa odozgo. U tom smislu mora se povećati razvojni kapacitet lokalnih zajednica. Sustav općina, gradova i županija morao bi doživjeti ozbiljne preinake. Trenutni sustav, bez obzira na povijesne i druge uvjetovanosti, pretvorio se u sustav očuvanja lokalnih monopola i favoriziranja lokalnih lobija (političkih i ekonomskih) te je postavljen tako da reproducira neefikasne i nekonkurentne lokalne političke elite. Radikalna promjena tog sustava nije samo uvjet za povećanje lokalne efikasnosti nego je i uvjet za povećanje nacionalne gospodarske efikasnosti i općenito povećanje političke pravednosti.

Jedna od mogućnosti je da se regionalni ustroj bolje prilagodi kriterijima NUTS regija EU. U tom smislu bi trebalo organizirati **5-6 NUTS-2 regija** sa puno većim kapacitetima i ovlastima od sadašnjih županija (hrvatske policentrične regije). Njihov ustroj morao bi biti definiran mogućnostima „povlačenja“ sredstava EU fondova iz kojih se financira regionalni razvoj, ali i mogućnostima raspolaganja vlastitim sredstvima (fiskalna decentralizacija). Županije, njih 20 nepotrebne su u kontekstu EU regionalne organizacije i treba ih ukinuti. Umjesto 20 županija i sadašnjih gradova, **na razini NUTS-3 treba uspostaviti odgovarajući sustav od 25-30 gradova**. Na razini LAU 1 (*Local Administrative Units*) može se organizirati 250-300 općina, a na razini LAU 2 neograničen broj mjesnih zajednica (moguće je naziv odrediti i drugačije).

**Samo razine NUTS 2 i 3 bile bi u sustavu državnog financiranja** sa definiranim fiskusom (prihodima i rashodima) dok bi se razine LAU 1 i 2 financirale iz doprinosa građana koji bi ih dobrovoljno osnivali. Time bi se razine NUTS 2 i 3 osposobile da imaju kapacitete i da mogu nositi odgovornost za pokretanje i ostvarivanje gospodarskog razvitka. Time bi se značajno smanjili neproduktivni troškovi regionalnog ustroja te stvorili uvjeti za povećanje kompetitivnosti i lokalne konkurentnosti koja je u funkciji nacionalnog rasta i razvitka.

## 5.6. RESTRUKTURIRANJE JAVNIH PODUZEĆA

Javna poduzeća (od lokalne do nacionalne razine) moraju se podvrgnuti promjenama u sustavu upravljanja u pravcu većeg učešća struke a manjeg utjecaja političkih stranaka i struktura vlasti. Jedna od mogućnosti je da se ustraje u imenovanju nadzornih odbora i uprave, isključivo iz reda stručnjaka.

U poslovanju javnih poduzeća trebaju više biti prisutni „ekonomski kriteriji“ poslovanja (posebno princip rasta produktivnosti i ekonomičnosti – mogu se čak postaviti i kvantitativna mjerila koje uprave tih poduzeća moraju ostvariti). Iz stupnja ostvarivanja ciljeva ekonomičnosti i produktivnosti treba izvoditi ocjenu uspješnosti javnih poduzeća i njihovih uprava.

Sustav subvencija javnim poduzećima u najkraćem roku (jedna godina) treba u cijelosti napustiti na način da se *subvencije dodjeljuju korisnicima usluga javnih poduzeća, a ne izravno javnim poduzećima.*

Moguće je osnovati i posebnu agenciju za praćenje rada, usmjeravanje rada i brigu o rastu efikasnosti javnih poduzeća. Ta bi agencija bila tijelo vlade, a davala bi odgovarajući input i nadzornim odborima javnih poduzeća. Analogno, kao što se nastoji ustrojiti sustav za upravljanje državnom imovinom, trebalo bi uspostaviti i odgovarajući sustav upravljanja javnim poduzećima (ako se uzme u obzir vrijednost imovine i kapitala tih poduzeća, svakako je opravdano da se tim dijelom javnog kapitala uspješnije upravlja).

## 5.7. OBRAZOVANJE, ZNANOST, NOVE TEHNOLOGIJE I INOVACIJSKI SUSTAV – FORMULA $5 + 25 = 1000$

Uz već predložene različite mjere, mislim da je važno istaknuti potrebu potpuno nove uloge znanja općenito i veze znanja i sektora proizvodnje roba i usluga. Glavni kriterij kvalitete znanja (u razvojnom kontekstu nove strukturne ekonomike) morala bi biti sposobnost komercijalizacije novog znanja. To znači da treba uspostaviti posebne odbore za suradnju sveučilišta i fakulteta te instituta sa gospodarskim sektorom. To bi se čak moglo regulirati i posebnim zakonom u koji bi se ugradile stimulatивne klauzule za one subjekte znanja i proizvodnje koji uspiju generirati nove proizvode i usluge, konkurentne u Hrvatskoj i svijetu. Sustav subvencija, pa čak i djelomično sustav financiranja sektora znanja mogao bi se urediti tim zakonom na način da se stimulira veza znanja i proizvodnje. Pri tom se ne misli na formalno povezivanje nego na konkretan novi proizvod ili uslugu. Jedinica mjere nije ugovor nego *output* (novi proizvod ili usluga).

Spomenuta veza znanosti i gospodarstva morala bi rezultirati formulom  $5 + 25 = 1000$ . Značenje pojedinih brojki je sljedeće: znanstveno-nastavna

suradnja pet profesora (znanstvenika) i dvadeset i pet studenata rezultira novim znanjem od kojeg ima korist tisuću članova zajednice. Znanstvenici i sveučilišni profesori sa svojim studentima tijekom studijskog razdoblja provode dvije paralelne i komplementarne aktivnosti:

- (a) **nastavni rad** koji rezultira završetkom formalnog stupnja obrazovanja što potvrđuje diploma završenog studija i
- (b) **znanstveni rad** koji rezultira generiranjem novog znanja, nove tehnologije, novog proizvoda ili usluge, a što se potvrđuje dobivanjem patenta.

Diplomirani studenti i novi patenti nastavljaju svoj „zajednički život“ u novim poduzećima koja komercijaliziraju te patente, odnosno organiziraju proizvodnju tih novih proizvoda ili usluga ili koriste nove tehnologije. Nositelji nove proizvodnje i razvoja diplomirani su studenti koji su uz obrazovni proces sudjelovali u istraživanju tih novih proizvoda ili tehnologija, odnosno, koji jedini imaju potpuno nova znanja o njima i mogu ih odmah primijeniti. Njihovo zapošljavanje i razvoj novih proizvoda ili usluga, odnosno novih tehnologija, zahtijeva nova zapošljavanja radne snage niže razine složenosti. U tom smislu može se uvjetno govoriti da studenti i profesori (znanstvenici) donose korist za tisuću članova društva koji će imati nova radna mjesta inducirana novim patentom.<sup>12</sup>

U ovakvom modelu manji je problem usklađivanje ponude i potražnje na tržištu rada jer obrazovni i znanstveni sustav paralelno kreiraju ponudu i potražnju za budućim stručnjacima.

## 7. ZAKLJUČAK

Po svojim karakteristikama Republika Hrvatska pripada skupini malih i otvorenih gospodarstava. Temeljno obilježje takvih gospodarstava nije njihova veličina, mjerena brojem stanovnika, bruto domaćim proizvodom ili nekim drugim indikatorom. Temeljno je obilježje da takva gospodarstva ne mogu utjecati na makroekonomske veličine velikih tržišta, a pogotovo svijeta u cjelini. Dominantno je obilježje da takva, mala i otvorena gospodarstva, makroekonomske varijable iz okruženja moraju uzimati kao zadane. To se prvenstveno odnosi na inozemnu potražnju, inozemne cijene dobara i usluga ali djelomično i na kamate i tečaj (*Mundell-Flemingov model*). U takvim uvjetima, ekspanzi-

---

<sup>12</sup> Instrukivan je, na primjer, slučaj *The Hebrew University of Jerusalem* koji je 2008. godine bio u posjedu 6.100 vlastitih patenata i 1.750 invencija koje su se komercijalizirale preko 450 licencija i 65 *spin off* kompanija. Za razliku od navedenog Sveučilišta, u Republici Hrvatskoj godišnje se prijavi oko 250, a odobri oko stotinjak patenata. Zadnjih godina ima svega 50-ak zahtjeva za međunarodno priznavanje patenata iz Republike Hrvatske što implicira zaključak o iznimno malom inovativnom kapacitetu hrvatskog društva.

ja javne potrošnje češće vodi pogoršanju vanjskotrgovinske bilance nego rastu domaćeg proizvoda što bitno ograničava fiskalnu prilagodbu. Što se tiče monetarne politike, ograničenja su također veoma velika, a proizlaze iz liberaliziranih tokova novca i kapitala, a u slučaju Republike Hrvatske i iz velike razine „euriziranosti“ i visokog inozemnog zaduženja svih domaćih sektora.

Zbog navedenih činjenica, malo i otvoreno gospodarstvo, poput Republike Hrvatske, mora se u većoj mjeri orijentirati na unutarnje reforme i unutarnju transformaciju sa ciljem poboljšanja konkurentnosti, odnosno smanjenja cijena domaćih proizvoda i usluga. Ako se želi ostvariti rast u ovakvim uvjetima, mora se provesti pametna strukturna transformacija koja će voditi računa o sektorskoj produktivnosti i drugim strukturnim disparitetima. Sektorska transformacija koja bi se zasnivala na ideji nove strukturne ekonomike može se obavljati na dvije razine: prvo, brži rast produktivnosti u sektorima koji imaju nisku produktivnost i; drugo, poticanje brže transformacije sektora koji mogu ostvariti tržišnu valorizaciju, a zasnivaju se na domaćim komparativnim prednostima. To znači, primjenu komplementarnog modela odnosa tržište – država koji je opisan u ovom radu.

Strategija malog i otvorenog gospodarstva može se izraditi u šest koraka, a sadržajem može obuhvatiti jedanaest ključnih točaka što je opisano u ovom radu. Dodatna je teškoća postojanje niza problema koji ne trpe odlaganje pa je dinamički potrebno definirati precizan program kratkoročnih i dugoročnih mjera od kojih se neki elementi predlažu u ovom radu.

Iskustva nekih zemalja upućuju na optimističan zaključak da je to moguće učiniti, a takvo je nastojanje u svakom pogledu opravdano.

## 8. LITERATURA

1. Gligorov, V., (2011), What price nationalism?, WIIW, *Policy Note no.5*, The Vienna Institute for International Studies, Vienna.
2. Hausmann, R., D. Rodrik, and A. Velasco. 2008. „Growth Diagnostics,“ in N. Serra and J.E. Stiglitz, eds. *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*. New York: Oxford University Press.
3. Justin Yifu Lin, (2010) *New Structural Economics, A Framework for Rethinking Development*, WB.
4. Justin Yifu Lin, Celestin Monga, (2010), *Growth Identification and Facilitation, The Role of State in the Dynamics of Structural Change*, The World Bank, Development Economics Office of the Vice President, May 2010. WPS5313.
5. M. McMillan, D. Rodrik, (2011), *Globalization, Structural Change, and Economic Growth*, National Bureau of Economic Research Working Paper 17143, Cambridge.
6. WB, (2008.), *The Growth Report, Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*.