

# ZA RAZVOJNU STRATEGIJU HRVATSKE 2014. - 2020.

---

**Radošević, Dubravko**

*Source / Izvornik:* **Ekonomski pregled, 2013, 64, 187 - 212**

**Journal article, Published version**

**Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:213:258892>

*Rights / Prava:* [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-11-07**



*Repository / Repozitorij:*

[The Institute of Economics, Zagreb](#)

Dubravko Radošević\*

UDK 338.242.2:338.124.2(497.5)  
JEL Classification E60, E61, O11, 021,040  
Izvorni znanstveni članak

## **ZA RAZVOJNU STRATEGIJU HRVATSKE 2014. - 2020.**

*Cilj ovog istraživanja je analiza iskustava u poticanju ekonomskog razvitka Hrvatske u razdoblju tranzicije, i analiza ekonomske konvergencije k Europskoj uniji. Istraživanje je usmjereno na dva aspekta razvitka. Prvi aspekt analize pokazuje da moderna ekonomika razvitka (tzv. heterodokсна ekonomika) predstavlja nužan makroekonomski okvir za nestabilnu ekonomiju koja se nalazi u procesu nominalne i realne konvergencije k Europskoj uniji i da takav okvir daje dobar temelj za održivi ekonomski razvitak Hrvatske. Moderna ekonomika razvoja stvorila je niz pouzdanih ekonomskih principa za održivi razvitak nacionalne ekonomije: tržišna konkurencija, odgovarajući poticaji rastu, nekonvencionalna monetarna politika i fiskalni poticaji, tj. reflacijske makroekonomske politike, usmjerene na ostvarivanje « pune zaposlenosti », nova industrijska politika, etc. Oni koji provode reforme imaju dovoljno manevarskog prostora da ove principe pretvore u pakete reformi i institucionalne oblike koji odgovaraju hrvatskim okolnostima, sve dok Hrvatska ne postane punom članicom Evropske monetarne unije. To su učinile druge uspješne ekonomije. Drugi aspekt ovog istraživanja odnosi se na tezu da Hrvatskoj nedostaje sustav srednjoročnog i dugoročnog programiranja razvoja za razdoblje 2014. – 2020., u skladu sa metodologijom i pravilima Evropske unije. Prvi aspekt razvoja vrlo je složen, te zahtijeva široki raspon reformi (najčešće, skup nekonvencionalnih ekonomskih politi-*

---

\* D. Radošević, dr. sc. viši znanstveni suradnik, Ekonomski institut, Zagreb (dradosevic@eizg.hr) i docent Sveučilišta u Zagrebu.

Rad je primljen u uredništvo 30. travnja 2013. godine, a prihvaćen je za objavu 6. lipnja 2013.

Ovaj rad nastao je kao rezultat istraživanja autora u Ekonomskom institutu Zagreb, u sklopu znanstvenog projekta „Makroekonomska konvergencija Republike Hrvatske Europskoj uniji“ Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta Republike Hrvatske.

*ka) koje su reflacijske politike, kao protu-cikličke makroekonomske politike. Drugi je aspekt također vrlo složen, jer zahtijeva uspostavu institucionalnog i pravnog okvira kojim bi se podržala otpornost nacionalne ekonomije na asimetrične vanjske šokove i koji bi zadržali produktivni dinamizam hrvatske ekonomije. Zanimarivanje ova dva različita aspekta ekonomskog razvoja uzrokom su neprovedivih i nekonzistentnih strategija reformi.*

*Ključne riječi: strategije razvoja, heterodoksna ekonomika, srednjoročno programiranje, nominalna i realna konvergencija, Evropska unija*

## 1. Uvod

Sustav programiranja srednjoročnog ekonomskog razvoja Hrvatske u Hrvatskoj ne postoji, iako je to obveza svih članica Evropske unije. Ekonomski razvoj prepušten je „razvojnom spontanitetu“, pa se različiti programski dokumenti donose na različitim razinama i parcijalno. Problemi ostvarivanja kriterija tzv. „realne konvergencije“ puno su kompleksniji i neće ih biti moguće ostvariti bez programiranja srednjoročnog razvoja i cjelovitog programa ekonomskih reformi u Hrvatskoj. S time je, također, povezana strategija ulaska Hrvatske u Evropsku monetarnu uniju (EMU) i što kasnijeg ulaska Hrvatske u prijelazni monetarni sustav ERM-2.

## 2. Izostanak sustava programiranja razvoja

Hrvatskoj nedostaje sustav programiranja ekonomskog razvoja i ekonomskih reformi na kratki i srednji rok. To je posljedica primjene pogrešne razvojne paradigme i nedostatka društvenog konsenzusa o strategiji i pravcima gospodarskog razvoja Hrvatske. Sustav programiranja ekonomskog razvitka Hrvatske, disfunkcionalan je i ne potiče održivi ekonomski rast Hrvatske. Naime, srednjoročna strategija razvoja Hrvatske, od 1994. do 2004. bila je zamijenjena sukcesivnim kratkoročnim financijskim aranžmanima sa MMF-om, koji su se odnosili na razdoblje od 12 do najviše 18 ili 24 mjeseci, sa kvartalnim « kriterijima izvršenja », dok je kasnije bio izrađen veći broj različitih parcijalnih razvojnih dokumenata, ali bez strategije razvoja Hrvatske. Prema istraživanju sustava programiranja razvoja u Hrvatskoj (Mirošević, 2012.), u razdoblju 1990. – 2011., bilo je usvojeno 87 različitih razvojnih dokumenata, od čega samo 11 razvojnih dokumenata imaju nositelja, provedbeni plan, plan financija i izvore financiranja, tj. zadovoljavaju nužne tehničke kriterije provedivosti, ali bez njihove međusobne usaglašenosti i

koordiniranosti, dok je izostala makroekonomska strategija razvoja, koja bi predstavljala temeljni razvojni dokument Republike Hrvatske.

*Tablica 1.*

#### DINAMIKA USVAJANJA RAZVOJNIH DOKUMENATA HRVATSKE

	Ukupno	1990.- 1996.	1996.- 2000.	2000.- 2008.	2008.- 2011.
Razvojni dokumenti usvojeni od strane Vlade, nekog ministarstva ili Sabora RH	87	5	8	52	22
Razvojni dokumenti koji imaju nositelja	69	5	8	45	11
Razvojni dokumenti koji imaju nositelja i provedbeni plan	46	1	7	29	9
Razvojni dokumenti koji imaju nositelja, provedbeni plan i plan financija	28	0	3	24	1
Razvojni dokumenti koji imaju nositelja, provedbeni plan, plan financija i izvor financiranja	11	0	3	7	1

Izvor: Mirošević, (2012.)

Vidljivo je da s godinama raste broj razvojnih dokumenata koji su zadovoljili nužne tehničke uvjete provedivosti, što je pozitivno. Ali, usvajanje većeg broja parcijalnih razvojnih dokumenata kojima se uređuju različiti sektori društva i gospodarstva, još uvijek ne rezultira i kvalitetnije napisanim razvojnim dokumentima, a nedostaje i cjelovita strategija razvoja na razini Hrvatske. Zbog toga, potreban je novi sustav programiranja razvoja Hrvatske, sačinjen u skladu sa metodologijom Evropske unije, u kome bi se na potpuno novi način uredilo programiranje razvoja, oblikovanje ekonomskih politika i odlučivanje o prioritetima razvoja, te bolje povezalno programiranje razvoja sa pripremom državnog proračuna Republike Hrvatske. Ukratko, potrebni su institucionalni i zakonski okvir za koordinaciju razvojnih politika, te krovna državna institucija za programiranje razvoja.

Temeljna pretpostavka modela ekonomske politike kojeg je Hrvatska morala voditi na osnovi niza sukcesivnih stand-by financijskih aranžmana sa MMF-om do 2004., a kasnije na osnovi deregulacije financijskog sustava i liberaliziranih kapitalnih inozemnih tokova, bio je sljedeći: stabilnost tečaja i cijena te niže kamate na kredite (pod utjecajem tzv. Velike prilagodbe, niskih kamatnih stopa na međunarodnim tržištima kapitala), automatski će aktivirati "business sektor"; a da bi ponuda kredita gospodarstvu bila što veća, sužen je pristup države kreditima ban-

karskog sektora (zabranom monetizacije fiskalnog deficita). Sasvim je uočljivo da oživljavanje i rast privrede počivali na pozitivnim efektima „financijalizacije“ i deregulacije financijske industrije, te dezindustrializaciji Hrvatske, pod utjecajem brzog razvoja sektora usluga i uvoza financiranog inozemnim kreditima. U takvom neoliberalnom ekonomskom modelu, država je bila pasivna, nije se vodila aktivna ekonomska i monetarna politika. Posljedica su bile ekonomski rast 2001. - 2008., ali bez adekvatnog rasta zaposlenosti (jobless growth). Alternativni model – model podržavanja nacionalne ekonomije u uvjetima globalizacije - svakako bi poticao i ponudu, ali i potražnju uz posredstvo države. Takovrsna politika predstavljala bi potpuno drugi model politike koji bi imao za cilj što brže oživljavanje privrede odnosno izvlačenje iz recesije i ostvarivanje pune zaposlenosti. Međutim, mogućnost ekspanzije kredita privredi od strane banaka bila je uvjetovana zadanim ograničenjem rasta cijena i nepromjenjivim tečajem. Na taj je način, kao osnovni cilj politike, bilo postignuto održanje monetarne stabilnosti, koje bi, međutim, bolje odgovaralo privredi u stanju pune zaposlenosti, a ne stanju podzaposlenosti, u kakvom se Hrvatska nalazi. Ostvarenje makroekonomske ravnoteže može se postići različitim pristupima, ovisno o stanju zaposlenosti nacionalne ekonomije, odnosno o razini tzv. “output gapa”. U našim prilikama - niske stope zaposlenosti i visokog udjela zavisnog stanovništva u odnosu na radno sposobno stanovništvo - primarni cilj mora biti puna zaposlenost i oporavak proizvodne osnovice domaćeg gospodarstva, uz subordinirano ograničenje monetarne stabilnosti. Hrvatski makroekonomisti kritizirali su tadašnji neoliberalni model razvoja Hrvatske, zasnovan na spontanitetu, odnosno izostanku srednjoročne strategije razvoja i državnog intervencionizma (Zdunić, Baletić, Radošević et al., 2001.). MMF je slične razvojne strategije prihvatio tek kasnije (primjerice, The World Bank, 2008.; Blanchard et al., 2010., etc.). Takav ekonomski model Hrvatske, primjenjivan od 2001. do 2008.<sup>1</sup>, bio je pod utjecajem financijske globalizacije,

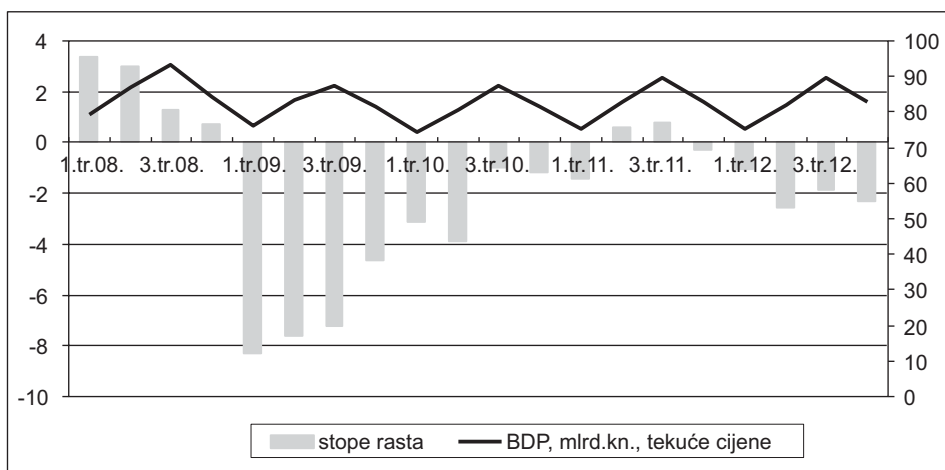
---

<sup>1</sup> Prvi indikatori globalne recesije prenijeli su se na Hrvatsku svega dva –tri tjedna nakon sloma investicijske banke Lehman Brothers u SAD, 15. rujna 2008. godine, koji se smatra početkom globalne financijske krize, što se očitovalo u neto odljevu deviznih depozita hrvatskih štediša kod najvećih banaka. Prijetila je sistemska bankovna kriza. To je bilo zaustavljeno vraćanjem povjerenja u financijski sustav uslijed povećanja razine obveznog državnog osiguranja štednih depozita hrvatskih štediša, što je učinjeno na sugestiju MMF-a i EU. Tada je slijedio „kreditni slom“, odnosno međunarodna tržišta kapitala obustavila su odobravanje kredita suverenim i drugim dužnicima, posebice iz tranzicijskih ekonomija. Tako je HBOR neuspješno pokušao plasirati dolarske obveznice na tržištima kapitala u SAD, početkom rujna 2008., a Republika Hrvatska nije se mogla zaduživati na inozemnim tržištima kapitala sve do početka 2009. godine, kada su se međunarodna tržišta kapitala „odmrznula“. U osnovi, više državno osiguranje depozita i odmrzavanje tržišta kapitala, pomogli su ublažavanju posljedica globalne recesije na hrvatsku ekonomiju, dok je – zbog protivljenja HNB i hrvatske Vlade – izostalo korištenje tzv. fleksibilne kreditne linije MMF-a (FCL), koju je MMF odobravao bez ikakvih uvjeta. Poljska je takvu šansu iskoristila i postala jedinom evropskom ekonomijom koja je izbjegla recesiju. Može se konstatirati da su tada postavljeni temelji

temeljio se na deregulaciji financijskog sektora i pokretanju ekonomskog razvoja na osnovi priljeva kapitala iz inozemstva (Becker, Daianu et al., 2010.). Bankovni sustav bio je sasvim slobodan u alokaciji investicija i plasmana, što je dovelo do neodrživog rasta domaće potrošnje i uvoza, na osnovi kreditnog zaduživanja u inozemstvu. Početkom globalne financijske krize rujna 2008., Hrvatska je ušla u razdoblje stagnacije i recesije, koja se produbljivala do danas. U nastavku se daje kratki prikaz dinamike hrvatske krize 2008. – 2013.

Grafikon 1.

### KRETANJE HRVATSKOG BDP-A I STOPE RASTA/PADA BDP-A



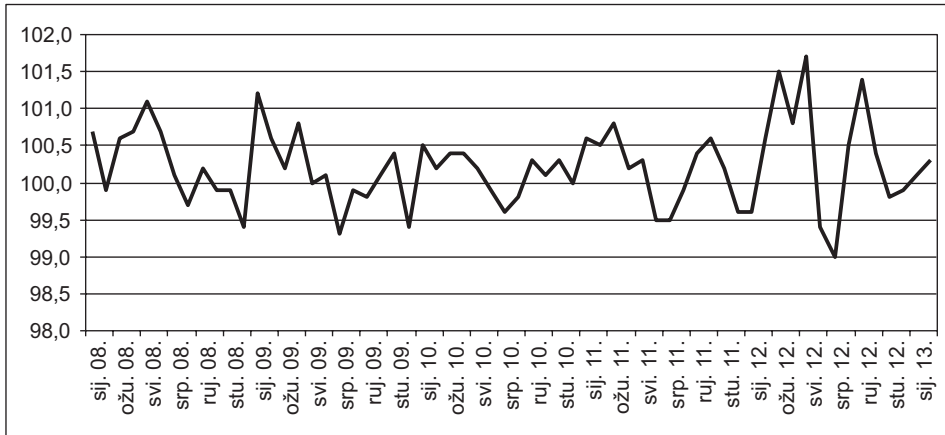
Izvor: podaci DZS

Grafikon prikazuje „dubinu“, odnosno intenzitet hrvatske recesije, koja ima obilježja ekonomske krize te zbog stalnog pada BDP-a poprima karakter „stagflacije“ (kombinacije stagnacije/pada BDP-a i inflacije), odnosno „stagdeflacije“ (kombinacija stagnacije/recesije i deflacije), što je još nepovoljnija varijanta ekonomske krize.

produbljivanja recesije u Hrvatskoj, zbog nespremnosti Vlade i centralne banke da odmah, na početku konjunkturnog ciklusa, reagiraju jakim anti-cikličkim refleksijskim ekonomskim politikama i privremenim financijskim aranžamanom sa MMF-om.

Grafikon 2.

## INFLACIJA/DEFLACIJA U HRVATSKOJ

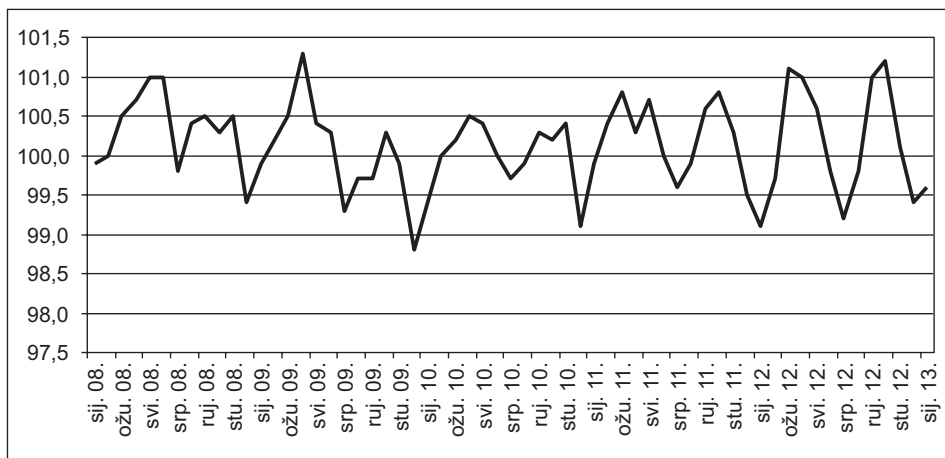


Izvor: podaci DZS

Kretanje cijena na malo (mjesec u odnosu na prethodni mjesec) pokazuje kako pod utjecajem recesije djeluje proces ubrzane dezinflacije u Hrvatskoj. Grafički prikaz pokazuje da je inflacija u Hrvatskoj izuzetno niska, ali ne zbog anti-inflacijske politike, već uglavnom kao posljedica sloma agregatne potražnje, pa se u pojedinim razdobljima inflacija pretvara u deflaciju (pad cijena), što je indikator dugovno – deflatorne krize, posebno opasnog oblika recesije. Deflacijske ekonomske politike 2008. – 2013. nisu polazile od definicije realnog stanja hrvatskog gospodarstva, tako da su restriktivna fiskalna i monetarna politika djelovale prociklički u tom razdoblju.

Grafikon 3.

### GODIŠNJE STOPE DOMAĆE INFLACIJE



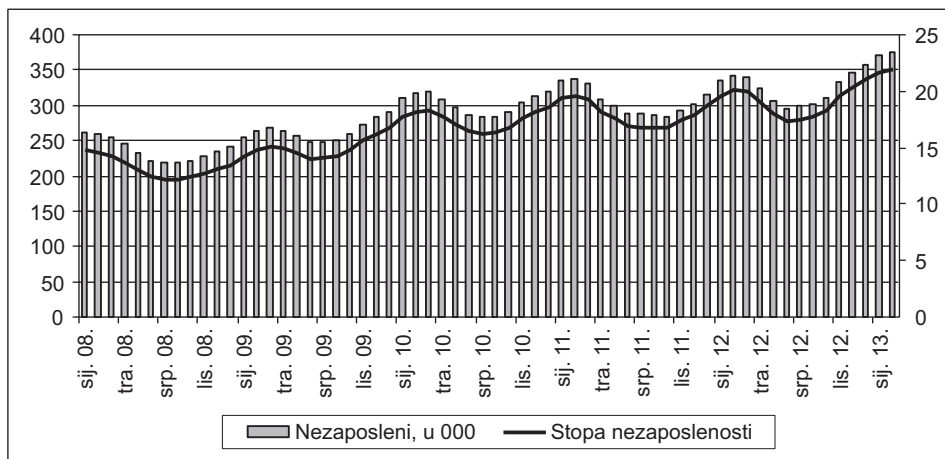
Izvor: podaci DZS

Ovaj grafički prikaz pokazuje godišnje stope inflacije, čije kretanje je bilo vrlo varijabilno, uslijed jednokratnih inflatornih efekata potaknutih pojedinim mjerama ekonomske politike (povećanje PDV-a, rast cijena energenata, etc.) i asimetričnih vanjskih šokova (globalna recesija i dužnička kriza u EU), ali stopa inflacije konstantno je na vrlo niskoj razini, ispod optimalne razine od oko 2 posto, koliko iznosi ciljana inflacija ECB. Dinamika krize i slom agregatne potražnje automatski djeluju na dezinflaciju, tako da deflacijske politike u ovakvim uvjetima samo dodatno produbljuju ekonomsku krizu, što se očituje u slomu kreditne aktivnosti banaka (engleski, « credit crunch »), razduživanju, bijegu kapitala u inozemstvo, rastu domaće nelikvidnosti i porastu nezaposlenosti.



Grafikon 4.

## KRETANJE REGISTRIRANE NEZAPOSLENOSTI



Izvor: podaci DZS

Grafikon prikazuje „histerezu nezaposlenosti“ u Hrvatskoj, koja se dinamički ubrzava (krajem prošle godine, mjesečni porast nezaposlenosti iznosio je oko 9.000 do preko 10.000 izgubljenih radnih mjesta) i to na već vrlo visokoj razini registrirane nezaposlenosti. Ako se uzme u obzir niska stopa zaposlenosti u Hrvatskoj (zaposleno je svega 54 posto radno aktivnog stanovništva u Hrvatskoj, a to je jedna od najnižih stopa zaposlenosti u Evropi), tada je jasna sva ozbiljnost negativne dinamike ovog ključnog makroekonomskog indikatora.

Ekonomski model Hrvatske, u razdoblju 2000. – 2008., a posebice od 2008. do 2013. godine, nije dao doprinos rastu zaposlenosti, što je njegov najveći nedostatak, dok je deflacijska politika bila usmjerena na monetarnu stabilnost, iako je dezinflacija djelovala automatizmom sloma agregatne potražnje i vanjskih šokova. Smanjenje nezaposlenost nije bio cilj makroekonomskih politika, već je cilj bio samo monetarna stabilnost, dok su anti-deflacijske politike, u razdoblju produblivanja ekonomske krize u Hrvatskoj, posebice nekonvencionalna monetarna politika, u potpunosti izostale. Zbog toga su deflacijske politike i neoliberalni ekonomski model dali znatan doprinos daljnjem rastu nezaposlenosti u Hrvatskoj, uz brzu dezinflaciju.

Takvi elementi hrvatskog ekonomskog modela koji se je koristio od 2000. do 2008. dobro ilustriraju koncepciju ekonomske politike «prepuštanja spontanitetu» nereguliranog tržišta, odnosno prevelike usmjerenosti na monetarnu stabilnost.

Posebice destabilizirajuće na realni sektor gospodarstva djeluje financijski sektor, ako se prepusti automatizmu djelovanja financijskih tržišta, jer je financijski sustav inherentno nestabilan (Minsky, 2008.). Izostanak regulacije i usmjeravanja nacionalne ekonomije, posebice financijskog sustava, može djelovati negativno na stabilnost ekonomije i održivost ekonomskog rasta u srednjem roku. U uvjetima recesije, kao što je naša, koja je sada u fazi ekonomske depresije<sup>2</sup>, država bi se morala uključiti u funkciju poticanja potražnje i ponude. Postojeći ekonomski model koji se još uvijek koristi, stvara strukturne neravnoteže. Ukratko, nedostatak koherentne strategije ekonomskog razvitka, djeluje kontraproduktivno na srednjoročni razvitak hrvatskog tržišnoga gospodarstva.

### 3. Novi ekonomski model Hrvatske

Hrvatski model ekonomskog rasta nalazi se u krizi, i postao je neodrživ. Model rasta bio je utemeljen na financijskoj deregulaciji (engleski, „financial deregulation growth model“), s popratnim efektima tzv. „druge financijalizacije“, te na procesu „tercijalizacije“ nacionalne ekonomije. Karakteristike ovog modela (model je detaljnije opisan u: Becker, Daianu, et al., 2010.) rasta bile su niske stope rasta BDP-a u razdoblju 2000. – 2008. (bez rasta zaposlenosti, tzv. „jobless growth“), dezindustrijalizacija, promjena strukture nacionalne ekonomije iz proizvodne i izvozničke u uslužnu i uvozničku, ali utemeljeno na kreditnoj ekspanziji podružnica stranih banaka i zaduživanju u inozemstvu. Sve su to karakteristike neoliberalnog modela razvoja, čija je teoretska podloga bila u prihvaćanju teze o samoregulativnim funkcijama tržišta, bez uplitanja države i na hipotezi o učinkovitosti slobodnog tržišta (engleski, „efficient market hypothesis“). Deregulacija financijskog sektora uzrokom je stvaranja „asset bubble“, čije ispuhivanje dovodi do procesa razduživanja i prelijevanja krize iz financijskog sektora u realni sektor hrvatske ekonomije.

Zbog toga bi se novi model ekonomskog rasta morao zasnivati na drugom konceptualnom okviru, izvan ekonomskog neoliberalizma. Primjerice, brojne stručne rasprave o izboru između fiskalnog stezanja ili fiskalnih poticaja (engleski, „Austerity versus Stimulus“) završile su preporukama onima koji odlučuju o makroekonomskim politikama da moraju naći ravnotežu između stezanja javnih rashoda i poticanja ekonomskog rasta (engleski, „Austerity versus Growth“). Ukratko, prevladava novi, moderni tzv. postkeynzijanski pristup razvojnim stra-

---

<sup>2</sup> Prelazak iz faze recesije u ekonomsku depresiju do kraja 2012. godine, hrvatski makroekonomisti predviđjali su već u travnju prošle godine (Baletić Zvonimir i Družić Gordan, urednici, 2012.: Iz krize u depresiju; zbornik radova HAZU; svibnja 2012.).

tegijama. Radi se o tzv. „novoj ekonomici razvoja“ (Ha Joon Chang, 2003.). U takav okvir, prema našem mišljenju, mora se uklopiti i novi ekonomski model Hrvatske. Može se predvidjeti da će se morati koristiti metodologija „dijagnostike rasta“ (engleski, „growth diagnostics“, metodologija trojice autora: Hausmann-Rodrik-Velasco, 2005.), koja će, naravno, dati neadekvatne rezultate ukoliko „dijagnoza stanja“ hrvatske ekonomije ostane nerealna. Ukratko, prvo je neophodno realno sagledavanje pravog stanja hrvatske ekonomije, tj. realna slika krize u Hrvatskoj; drugo, potreban je „strateški okvir za razvoj“, i, treće, kao rezultati istraživanja mogli bi se formulirati elementi novog (heterodoksnog) ekonomskog modela Hrvatske, sa konkretnim preporukama za one koji donose odluke o makroekonomskim politikama.

U uvjetima dubokih ekonomskih kriza, potreban je zaokret primjenom moderne keynezijanske politike obnove ekonomskog rasta i vođenja politike pune zaposlenosti, koja postaje glavnim ciljem svih makroekonomskih politika (Friedman, 2013).<sup>3</sup> Tri su aspekta makroekonomske politike pune zaposlenosti: (1) kontra-ciklička fiskalna politika keynezijanska politika upravljanja agregatnom potražnjom, pokretanjem javnih investicija u recesiji; (2) nekonvencionalna monetarna politika, koja ima za cilj osigurati raspoloživost kredita i niske domaće kamatne stope; (3) financijska regulacija, odnosno re-regulacija financijske industrije, da bi se spriječila neadekvatna alokacija kredita, „moralni hazard“ bankara i stvaranje «asset bubble» ekonomije, što sve dovodi do nestabilnosti financijskog sektora nacionalne ekonomije i financijskih kriza (Pollin, 2012.). Sva tri elementa politike pune zaposlenosti izostala su u hrvatskoj ekonomskoj politici od početka krize 2008. do danas. Posljedica je snažan rast nezaposlenosti i produljivanje recesije, te prelazak u fazu ekonomske depresije.

#### 4. Osnove nove strategije razvoja Hrvatske

Neoliberalni model ekonomske politike koji je bio formuliran u Washingtonskom konsenzusu, smatra se prevladanim i traže se nova rješenja. Vrijeme je za novo ekonomsko mišljenje općenito, a posebno u razvojnoj ekonomici. U tom svjetlu valja gledati i na naše stavove i prijedloge o novoj razvojnoj strategiji i novom sustavu programiranja srednjoročnog razvitka Hrvatske u sklopu Evropske unije. Na temelju višegodišnjih istraživanja hrvatskih makroekonomista (Sever

---

<sup>3</sup> Visoka nezaposlenost dovodi do društvenih sukoba i jačanja političkog radikalizma, tako da puna zaposlenost, odnosno politika što niže nezaposlenosti ima važne političke, socijalne i sigurnosne aspekte (Friedman George, 2013.: Europe, Unemployment and Instability; StratFor; Houston; March 5, 2013).

et al., 2009.; Jakovčević, Lovrinović i Radošević, 2011.; Baletić i Družić, 2012.; Radošević, 2005., 2012. i 2012a.), te na osnovi modernih teorija iz ekonomike razvoja, predlaže se osnovni strateški okvir za novu razvojnu strategiju Hrvatske<sup>4</sup>:

1. Ekonomski model Hrvatske mogao bi se nazvati „modelom rasta utemeljenim na financijskoj deregulaciji“. Ekonomska kriza u Hrvatskoj posljedica je pogrešnog modela ekonomskog razvitka. Model je nastao kao posljedica financijske globalizacije i tzv. „druge financijalizacije“ postsocijalističke periferije Europe, te nekritičke primjene tzv. Washingtonskog konsenzusa. Unutrašnji uzroci hrvatske krize stvoreni su u razdoblju 2001. – 2008. godine, kada je bila ostvarena snažna ekspanzija kredita bankovnog sektora, financirana zaduživanjem u inozemstvu (MMF, 2011.), tako da je vanjski dug Hrvatske prešao razinu BDP-a. Inozemni dug nastao je kao posljedica usmjerenosti ekonomske politike isključivo na monetarnu stabilnost, ali koja je, osim toga, bila definirana vrlo usko, kao niska razina tzv. „temeljne inflacije“, dok su sasvim bila zanemarena kretanja ostalih cijena u tržišnom gospodarstvu Hrvatske (tzv. „asset prices“). Zbog toga je nastao klasični sindrom „asset bubble ekonomije“, kada je stvoren tzv. „fiktivni kapital“, a cijene vrijednosnica na tržištu kapitala i na tržištu nekretnina pokrenule su razvitak ekonomije bazirane na uvozu i spekulativnim ulaganjima u nekretnine, te uvozu trajnih potrošnih dobara. U takvom ekonomskom modelu, srednjoročni i dugoročni razvitak hrvatske ekonomije bili su prepušteni automatskom djelovanju tržišnih mehanizama posredovanih od strane nereguliranog financijskog sektora.

---

<sup>4</sup> U formuliranju okvira za novi ekonomski model Hrvatske, mora se uzeti u obzir okvir kojeg svakoj članici nameće Evropska unija, nizom svojih sporazuma i ekonomskih strategija (Evropa 2020.). Primjerice, jako je važan Fiskalni sporazum EU, kojim se utvrđuje osnovni okvir za nacionalnu fiskalnu politiku svake članice EU, jer se na takav način žele koordinirati sve nacionalne fiskalne politike u nedostatku evropske fiskalne unije, koja bi bila komplementarna zahtjevima Evropske monetarne unije. Međutim, ovi sporazumi su vrlo kompleksni i imaju određene specifične iznimke od općih pravila, pa će Hrvatska morati primjenjivati ove sporazume na poseban način, primjeren konkretnoj ekonomskoj situaciji u zemlji. To se posebice odnosi na fiskalno prilagođavanje, odnosno na postupno snižavanje fiskalnog deficita (kada se moraju utvrditi srednjoročni fiskalni ciljevi u procesu srednjoročnog programiranja ekonomskog razvitka) Hrvatske na ciljanih 3 % BDP-a, ali uz postupno snižavanje deficita, kako fiskalna konsolidacija ne bi djelovala prociklički. Drugi važan aspekt je strategija stvaranja bankovne unije u EU, koja sadrži brojne reforme u nacionalnim monetarnim sustavima, te posebno vrijedi uzeti u obzir mehanizme upravljanja krizom u eurozoni (ESM krizni fond EU za rekapitalizaciju banaka) i mehanizmi ex ante koordinacije nacionalnih ekonomskih politika (tzv. „Evropski semestar“). Vrlo je važna „procedura otklanjanja makroekonomskih ravnoteža“ (engl. „macroeconomic imbalances procedure“), a u tome, „procedura otklanjanja prevelikog fiskalnog deficita“ (tzv. „excessive deficit procedure“) i provedba tzv. „programa stabilizacije i konvergencije“ (engl. „stability and convergence programmes“). Nakon financijske krize u eurozoni, 2011. utvrđene su politike strukturnih reformi tzv. „six pack“ Sve to valja uklopiti u novu srednjoročnu strategiju razvoja Hrvatske.

Jaz između domaće štednje i investicija, odnosno nedovoljna usmjerenost kapitalnih priljeva iz inozemstva u produktivne investicije i proizvodnju za izvoz, te modernizaciju i obnovu hrvatske industrije, doveli su do suboptimalne alokacije resursa i stalnog rasta vanjskog duga Hrvatske. Sadašnja razina inozemne zaduženosti prelazi „granicu održivosti“, jer se vanjski dug iznad razine od 60 posto BDP-a smatra srednjoročno neodrživim. Prema kriterijima održivosti vanjskog duga (Roubini and Setser, 2004.), Hrvatska je morala već 2002. poduzeti radikalne reforme i promijeniti model ekonomskog razvitka. Druga prijelomnica u dugoročnom ekonomskom razvitku Hrvatske, bila je 2007. kada je inozemna zaduženost iznosila preko 80 posto BDP-a, što se – prema metodologiji Svjetske banke – smatra izuzetno visokom vanjskom zaduženosti. Ali, ni tada ništa nije bilo poduzeto, pa se kriza produbljivala. Izostalo je upravljanje kapitalnim računom Hrvatske, što je izuzetno važna komponenta politike platne bilance. Prošle godine, recesija je prešla u fazu ekonomske depresije, uz još bržu dinamiku krize. U osnovi, temeljni problem hrvatske politike razvoja 1994. - 2012. bio je u pogrešnoj kombinaciji dezinflacijske politike (zasnovane na fiksnom tečaju kune kao nominalnom sidru za kontrolu inflacije), a to je omogućilo ostvarivanje „sindroma realne aprecijacije“ i gubitka konkurentnosti hrvatske izvozne ekonomije, te negativnih efekata tzv. „switching politike“ u sklopu neadekvatne strukture relativnih cijena (Jakovčević, Lovrinović i Radošević, 2011.). To je pogodovalo nekontroliranom uvozu, te razvitku sektora usluga na teret zaostajanja hrvatske industrije i domaće proizvodnje, kako industrijske, tako i poljoprivredne. Strategija prekomjernog oslanjanja na sektor usluga (trgovina, bankarstvo i turizam) hrvatske ekonomije, povezana sa dezindustrializacijom, doveli su do stvaranja domaćih pretpostavki ekonomske krize. Ovi domaći faktori hrvatske krize, bili su pojačani globalnom krizom 2007.-2008., i dužničkom krizom eurozone 2010-2013. Ukratko, Hrvatska mora promijeniti model razvoja i osmisлити novi model, ali izvan okvira Washingtonskog konsenzusa, odnosno izvan doktrine ekonomskog neoliberalizma. Ekonomski je neoliberalizam zapao u krizu (Dumenil and Levy, 2011.) i zemlje koje su prevladale krizu, primjenjivale su alternativne ekonomske modele, primjerenije strateškim nacionalnim prioritetima prevladavanja krizne kontrakcije i brzog oporavka, usklađene sa zahtjevima globalizacije. Uvjereni smo da se odgovor na razvojnu krizu Hrvatske nalazi u primjeni modernih ekonomskih doktrina i novih razvojnih modela (Ha Joon-Chang, 2003.), koji se označavaju skupnim imenom tzv. „heterodoksne ekonomske politike“. S druge strane, deflacijske ekonomske politike (*austerity* politike, tj. politike oštre štednje), zasnovane na tzv. „internoj devalvaciji“ (fiskalnoj deflaciji, odnosno rezanju bruto troškova rada

u cijeni proizvoda), odnosno na ortodoksnim, neoliberalnim ekonomskim modelima, pokazale su se neuspješnima. Hrvatski ekonomski model, također, morao bi osigurati brži ekonomski rast, tzv. „realnu konvergenciju“. Zbog toga, Hrvatska ne može postati članicom Evropske monetarne unije (EMU), dok bi u ERM-2 prijelazni tečajni mehanizam mogla ući tek pet godina nakon ulaska u EU (Radošević, 2012.). U međuvremenu, potrebna je fleksibilnija primjena monetarnog suvereniteta Hrvatske, i njegovo korištenje u „prilagodbi platne bilance“ na tzv. vanjske šokove. Uostalom, ključna pogreška dosadašnjeg ekonomskog modela Hrvatske bila je u zanemarivanju tzv. „signalizirajuće uloge deficita tekućeg dijela platne bilance“, odnosno u toleriranju vrlo visokih stopa deficita platne bilance, višestruko većim od optimalne stope deficita od oko 3 posto BDP-a. Platnobilančna politika bila je u drugom planu, u odnosu na domaću stabilizacijsku politiku usmjerenu na politiku održavanja niske inflacije, iako je Hrvatska „mala otvorena ekonomija“.

2. Usprkos vođenju stabilizacijske politike, bila su zadržana „meka budžetska ograničenja“. Razina unutrašnjih dugova u Hrvatskoj, nastala je uslijed slabe financijske discipline. Neizmirene obaveze iznose preko 40 milijardi kuna. Ovaj iznos je znatno veći, ako se uzmu u obzir loša aktiva banaka (nenaplativi plasmani banaka, posebice u hipotekarne kredite), te potraživanja koja se nalaze u sudskim procesima. Veliki problem predstavlja nenaplativa aktiva poslovnih banaka (NPL, „non-performing loans“, odnosno tzv. „toksična aktiva“ banaka), zbog slabog djelovanja supervizije centralne banke, te izostanka formuliranja i provedbe posebne makroprudencijalne strategije HNB. MMF inzistira na „čišćenju bilanci banaka“, i traži od HNB da pojača kontrolu bankovnog sustava, posebice velikih banaka, kako bi banke realno iskazale „toksičnu aktivu“ (MMF, 2013.). Prema novim monetarnim i ekonomskim teorijama, financijski sustav inherentno je nestabilan, potrebna je stalna regulacija i kontrola financijskih institucija od strane regulatora (centralne banke). Stoga sve takve mjere valja formulirati u tzv. „makroprudencijalnoj strategiji“ centralne banke, koja je četvrta makroekonomska politika, uz politiku nadnica, fiskalnu i monetarnu politiku. Zbog nestabilnosti EMU, Evropska unija predložila je program uvođenja bankovne unije, pri čemu se predviđa centralizacija supervizije najvećih EU-banaka na razini ECB (Europske centralne banke). Tako bi ECB kontrolirala poslovanje *cross-border* banaka koje imaju ključno značenje po stabilnost monetarne unije i EU, pa bi njihov slom mogao izazvati „sistemski rizik“. Tako će i najveće hrvatske poslovne banke već od 2014. biti kontrolirane na razini ECB, a ne više na razini HNB.
3. Unutrašnja nelikvidnost mogla bi po obujmu biti veća od primarnog novca HNB, monetarne baze, odnosno mogla bi biti veća od regularne

emisije novca Hrvatske narodne banke. To stanje je izuzetno opasno, jer bi centralna banka morala uvijek reagirati kada neregularna emisija novca prijeđe razinu od 10 posto regularne emisije novca centralne banke. Ukratko, ako je na djelu tzv. „bilančna recesija“, kao poseban oblik tzv. dugovno-deflacijske krize (Koo-Krugman teorem) ili klasična dugovno – deflatorsna kriza (teorem Irvinga Fishera), ili tzv. „recesija paradoksa štednje“ (Keynesov teorem), monetarna politika posebice dobiva na značenju u novom ekonomskom modelu Hrvatske. Reflacijske politike postaju nužnost. Rješenja pretpostavljaju obnovu bilanci banaka, na čemu inzistira i MMF, i jačanje bilanci korporativnog sektora Hrvatske, kroz proces tzv. „razduživanja“ i jačanja izvora financiranja („equity ratio“ hrvatskih kompanija mora se povećati).

4. Fiskalna politika bila je prociklička, a morala bi postati anti-cikličkom. Više se ne smije nastaviti sa politikom fiskalne deflacije. Djelovanje fiskalnih multiplikatora – prema najnovijim empiričkim i teoretskim istraživanjima – puno je značajnije od rezultata prethodnih istraživanja, pa bi fiskalna politika morala djelovati anti-ciklički. Moderna istraživanja daju osnova za stavove da su fiskalne kontrakcije u osnovi deflatorne, odnosno kontraktivne i da produbljuju ekonomsku krizu. Ako se ne očekuje da će recesija dugo trajati (manje od četiri kvartala), snižavanje javnih rashoda na početku programa fiskalne konsolidacije uzrokovat će umjereni pad outputa i djelovati na smanjivanje fiskalnog deficita. Kontraktivni efekti keynzijskog fiskalnog multiplikatora kompenzirani su pozitivnim efektima smanjenja kamatnih stopa na državni dug na inozemnim tržištima kapitala. Međutim, ako se očekuje da će recesija dugo trajati (od jedne do dvije godine), rezultati fiskalnih rezova znatno se razlikuju. Efekti fiskalnog multiplikatora zavisni su o premiji suverenog rizika u odnosu na deficite u budućnosti. Naime, veći multiplikator djeluje kao posljedica fiskalnih rezova, jer oni djeluju kontraktivno i tako relativni udjel duga prema BDP-u raste. Konkretno to znači da tržišna očekivanja i djelovanje fiskalnih multiplikatora na smanjivanje outputa djeluju kontraktivno i povećavaju fiskalne deficite unatoč rezovima u javnim rashodima; ekonomija postaje nestabilnom i „ranjivom“ na tzv. „samoispunjujuće krize“. Fiskalna konsolidacija mora biti usmjerena na racionalizaciju javnih rashoda (u strategiji „Evropa 2020.“ govori se o „pametnoj fiskalnoj konsolidaciji usmjerenoj na dugoročni ekonomski rast“), na kontrolu budžetskog deficita i javnog duga, te na preusmjeravanje dijela javnih rashoda u investicije, i to sve radi pokretanja ekonomskog rasta. Evropska unija usvojila je novi Fiskalni sporazum 9. prosinca 2011. godine. Brojni stručnjaci smatraju da sporazum sadrži budžetska ograničenja koja su prociklička. Ovim sporazumom uvedeno je „zlatno pravilo“ financiranja, odnosno

maksimalni iznos fiskalnog deficita može iznositi najviše 3 % BDP-a i javni dug do 60 % BDP-a. Iako, ukoliko postoji značajni tzv. „output gap“ kod članice EU (razlika između potencijalnog i realnog BDP-a) takva članica može koristiti fiskalne stimuluse da potakne ekonomski rast i popravi fiskalnu situaciju. Ukratko, u dilemi „štednja ili poticaji“ (engleski, „Austerity versus Stimulus“), mislimo da je adekvatnije problem reforme javnih financija postaviti kao izbor između dvije opcije: „štednje ili brzog ekonomskog rasta“ (engleski, „Austerity versus Growth“). Naime, racionalizacija mora biti usmjerena na ostvarivanje bržeg rasta BDP-a, pa je potrebna optimalna kombinacija fiskalne i monetarne politike, koje su komplementarne. Štednja je, naravno, nužna, ali još je važnije sačuvati socijalnu državu, kao okvir i pretpostavku očuvanja društvene kohezije i suradnje svih klasa hrvatskog društva u ostvarivanju uvjeta za brži izlazak iz krize (uspješnim modelom smatra se tzv. „Švedski model“, kojim je očuvana socijalna država, ali i povećana međunarodna konkurentnost ekonomije, opširnije vidjeti u: Erixon, 2011.; iako je početkom 2013. godine Švedska ušla u deflacijsku krizu).

5. Monetarna politika nije neutralna u odnosu na gospodarska kretanja, jer može vrlo efikasno djelovati na ključne realne makroekonomske varijable (ekonomski rast, zaposlenost, i dr.) i u kratkom i u dugom roku. Takav ekonomsko-politički stav našao je uporište u modernim teorijama novca, pa su tzv. „tržišni monetaristi“ formulirali nove monetarne modele, u sklopu nekonvencionalnih ekonomskih modela. U osnovi, smatramo da bi središnja banka Hrvatske morala voditi aktivnu monetarnu politiku, koja ne bi bila usko usmjerena na stabilnost cijena, tzv. „monetarnu stabilnost“, već bi morala podržavati politiku koja izričito uključuje održivi dugoročni ekonomski rast i smanjivanje nezaposlenosti. Trenutačno, HNB smatra da je primarno odgovorna za stabilnost cijena, a nema nikakve ili ima vrlo slabu odgovornost za stabiliziranje outputa i nezaposlenosti. Ukratko, Hrvatska narodna banka - uz strogi mandat za stabilnost cijena – morala bi preuzeti odgovornost i za stabilizaciju poslovnog ciklusa, borbu protiv deflacije, održavanje visoke zaposlenosti i stabilnost financijskog sustava. Izlazak iz krize bio bi moguć samo usklađenim djelovanjem fiskalne, monetarne i investicijske politike, tako da se ostvari optimalni „policy mix“ koji bi, prvo, uz brigu za dugoročnu fiskalnu konsolidaciju središnjeg državnog proračuna, osiguravao fiskalne poticaje domaćoj potražnji (javne investicije), ekonomskom rastu i zaposlenosti, dok bi, drugo, monetarna politika HNB morala biti usmjerena na održanje povoljnih relativnih cijena koje bi poticale izvoznu i domaću potražnju domaćih proizvoda, te rast izvoza i smanjivanje uvoza, i tako omogućile otplatu vanjskog duga, koji je danas suviše visok i neodrživ na srednji i dugi rok. Reflacijska



monetarna politika, dakle, imala bi za cilj poboljšanje domaće likvidnosti, ali monetarna politika ima i razvojnu ulogu, jer bi se snižavanjem domaćih kamatnih stopa i pokretanjem transmisijskog monetarnog mehanizma, mogao prevladati « kreditni slom » i mogla obnoviti kreditna aktivnost banaka. Nova monetarna strategija HNB, za koju se zalažemo, uključila bi strategiju ciljanja nominalnog BDP-a (primjerice, uvođenje „pravila 18-3“, odnosno snižavanje stope registrirane nezaposlenosti u Hrvatskoj sa trenutačnih 22 na 18 posto i ciljanje godišnje inflacije na razinu od oko 3 posto), prema prijedlozima tzv. „tržišnih monetarista“ (Woodford, 2012.), ali uz veću usmjerenost na kontrolu tečajnog rizika bankovnog sustava i de-eurizaciju financijskog sustava, kako bi se izbjegla sistemska financijska kriza. Reflacijska politika bila bi takodjer optimalna za realnu i nominalnu konvergenciju hrvatskog gospodarstva gospodarstvima Europske unije i EMU.

6. Hrvatska je prošla proces dezindustrializacije nacionalne ekonomije, te je prekomjerno razvila tercijarni sektor (usluge, trgovina, turizam, financijske usluge, etc.). Dužnička kriza eurozone pokazala je da su krizom najmanje bile zahvaćene one nacionalne ekonomije koje su imale snažnu proizvodnu osnovicu, posebice modernu industriju koja je izvozno orijentirana. U okviru postojećeg ekonomskog modela Hrvatske, sasvim je izostala industrijska strategija, koja ne postoji niti pred ulazak u EU, iako je to jedna od obveza svake članice Evropske unije u sklopu sustava srednjoročnog programiranja ekonomskog razvoja. Industrija ima važne spill-over efekte, jer se zasniva na istraživanju i razvoju, te potiče razvitak moderne tehnologije i inovacija. Potrebna je nova industrijska politika Hrvatske, stanovita strategija selektivne industrijske politike (Rodrik, 2004. i 2007.), kao kombinacija državne intervencije i tržišnih poticaja u razvitku moderne industrije. Postoje različiti modeli industrijske politike, pri čemu, Evropska unija u novije vrijeme razvija vlastite strategije obnove industrije (EC, 2010. i 2012a) putem *in-sourcinga*, odnosno destimuliranja *out-sourcinga* (preseljenja evropske industrije u Kinu, Indiju i druge zemlje). Ali, prvi korak u osmišljavanju industrijske strategije mora biti osmišljavanje novog strateškog koncepta razvoja nacionalne ekonomije. Tada se moraju osmisliti druge specifične ekonomske politike koje bi potaknule obnovu i razvitak moderne industrije<sup>5</sup> (makroekonomske i financijske politike koje bi potaknule investicije i unaprijedile međunarodnu

---

<sup>5</sup> U sklopu nove industrijske politike, posebna pažnja pridaje se informatičkoj industriji, ICT industriji, gdje Hrvatska ima velike potencijale za razvitak, tako da moderna industrijska politika mora biti selektivna i ciljana, odnosno usmjerena na pojedina konkretna područja industrije (vidjeti Grajek, 2012.).

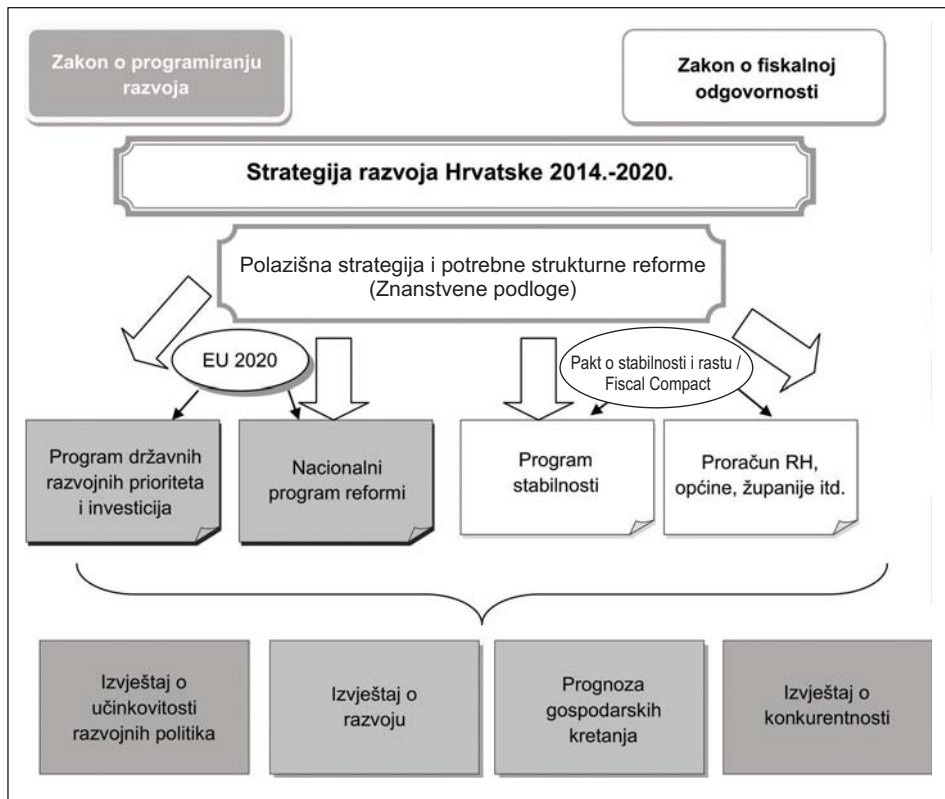
konkurentnost), te bi treća faza sadržavala osmišljavanje ciljeva/targeta i ekonomskih poticaja za realizaciju konkretnih ciljeva nove industrijske strategije (institucionalna izgradnja).

7. Ekonomske reforme moraju biti socijalno uravnotežene, izlaz iz krize mora osigurati ravnomjernu raspodjelu tereta (važan je „moralni aspekt razvoja“), te se moraju osigurati investicije u obrazovanje, znanost i zdravstvo, i u osnovnu privrednu infrastrukturu, kao preduvjet dugoročnog ekonomskog rasta Hrvatske do 2020. godine. To pokazuje nužnost selektivnog pristupa fiskalnoj konsolidaciji, gdje će se neki javni rashodi smanjivati, dok će neki morati biti povećani. Osmišljavanje novog ekonomskog modela - u kojem je naglašena kvaliteta ekonomskog rasta, tj. rast zaposlenosti, smanjivanje imovinskih nejednakosti, nova dugoročna populacijska politika, kao i razvitak proizvodne strukture gospodarstva i reindustrijalizacija, uz smanjivanje sektora usluga - ključan je preduvjet izlaska iz krize. Uspješna „realna konvergencija“ Hrvatske prema Evropskoj uniji, te nova kombinacija fiskalne i monetarne politike, uz „resuverenizaciju“ monetarne politike, nužni su zahvati već u 2013. kako bi se mogle uspješno realizirati ekonomske i društvene reforme, te ostvarili ciljevi prevladavanja krize i bržeg i kvalitetnijeg ekonomskog rasta. Radi ostvarivanja viših stopa ekonomskog rasta, održivog u srednjem roku i strukturalnih reformi, Hrvatska bi morala uvesti sustav programiranja ekonomskog razvitka u skladu sa sustavima kakve imaju druge članice EU i koji je uskladen sa hrvatskim obvezama prema Evropskoj uniji.

Ukratko, ovi prijedlozi sadrže osnovni strateški okvir za ekonomski razvoj Hrvatske od 2014. do 2020. godine, a definirani su kao sedam skupina mjera nove razvojne politike: (1.) mora se osmisлити novi ekonomski model Hrvatske, ali izvan konteksta Washingtonskog konsenzusa; (2.) zbog nestabilnosti financijskog sustava, nužna je stalna kontrola i regulacija financijskog sustava, te ulazak Hrvatske u evropsku bankovnu uniju početkom 2014. godine; (3.) u novom razvojnom modelu Hrvatske, nekonvencionalna monetarna politika dobiva posebnu ulogu i značenje u poticanju ekonomskog rasta i smanjivanju nezaposlenosti, pa se anti-cikličke i razvojne politike moraju temeljiti na strategiji „dva cilja – dva instrumenta“; (4.) fiskalna politika mora postati anti-cikličkom, te se mora napustiti strategija fiskalne deflacije; (5.) ekonomski rast može se potaknuti novom monetarnom strategijom „ciljanja nominalnog BDP-a“, odnosno uvođenjem „pravila 18-3“ (to su ciljane stope nezaposlenosti i domaće inflacije). (6.) nova industrijska strategija sastavni je element moderne strategije razvoja Hrvatske 2014. – 2020.; (7.) ekonomske reforme morale bi biti socijalno uravnotežene i usmjerene očuvanju društvene kohezije i socijalne države.

## 5. Programiranje razvoja Hrvatske 2014.-2020.

U ovom se poglavlju daje detaljniji prikaz novog sustava programiranja ekonomskog razvoja Hrvatske od 2014. do 2020. godine. Novi sustav programiranja ekonomskog razvoja morao bi osigurati informacije za efikasno odlučivanje i makroekonomsko upravljanje u uvjetima krize (tzv. „krizni menadžment“), kako o dugoročnim mjerama, tako i o kratkoročnim mjerama i projektima za sva područja javnih politika, koja su u ingerenciji Vlade Republike Hrvatske. To bi, također, omogućilo efikasnu koordinaciju ekonomske politike Vlade Republike Hrvatske i monetarne politike Hrvatske narodne banke. Radi preglednosti, daje se shematski prikaz novog sustava, kojeg se predlaže, pri čemu su korištena pozitivna iskustva drugih članica Europske unije:



Izvor: prikaz autora

Osnovni dugoročni dokument programiranja razvoja Hrvatske bio bi „Strategija razvoja Hrvatske“. U ovom trenutku, Hrvatska ima niz programskih doku-

menata koji su parcijalni, međusobno nisu usklađeni i nisu aktualni, i ne odnose se na novu ekonomsku situaciju. Odmah bi valjalo izraditi jedan kratkoročni razvojni dokument „Polazišna strategija razvoja“, sa programom strukturnih reformi, tj. stanovitu vrstu „izlazne strategije“ („exit strategy“), kao osnovu za politike izlaska iz recesije i zaustavljanje negativnih ekonomskih trendova.

Nova „Strategija razvoja Hrvatske 2014. – 2020. godine“ morala bi odrediti strateški okvir za razvoj. Radi se o odabiru odgovarajućeg razvojnog modela, koji odgovara strateškim ciljevima srednjoročnog razvoja Hrvatske. Sada već postoji niz novih modela rasta, (kao npr. modeli „Nove strukturne ekonomike“, etc.), a ujedno valja odrediti ciljeve razvitka, strateške smjernice, razvojne politike, prioritetna područja razvojnih politika kao i prioritete, utvrđene na osnovi analiza potencijala razvoja i globalnih ekonomskih kretanja.

„Program državnih razvojnih prioriteta i investicija“ predstavlja operativni dio Strategije razvoja Hrvatske, u kojem valja – uz određivanje razvojnih prioriteta na područjima svih razvojnih politika – odrediti i financijski aspekt ovih investicija. Ovaj operativni dio strategije razvoja priprema se zasebno za svaku posebnu razvojnu politiku za srednjoročno razdoblje i utvrđuju se prioritetna područja. Podloge za pripremu Programa državnih razvojnih prioriteta i investicija su matrice logičnih okvira. Metodologija Evropske unije u ovom dijelu srednjoročnog programiranja razvoja vrlo je precizna. Mjere i projekti povezani su s izvorima financiranja, rokovima izvedbe i nositeljima politike. Ovaj je dokument stoga osnovna podloga za pripremu srednjoročnog fiskalnog scenarija koji se izrađuje prema odredbama Zakona o fiskalnoj odgovornosti.

Zbog dužničke krize eurozone i globalne financijske i ekonomske krize, a u skladu s obvezama Hrvatske kao nove članice Evropske unije, Hrvatska bi morala već u 2013. pripremiti predložak konsolidacije javnih financija u okviru „Programa stabilnosti“ i „Nacionalnog programa reformi“ (to je sastavni dio tzv. „Evropskog semestra“). Posebice je važan „Nacionalni program reformi“.

„Izvještaj o konkurentnosti“ jest razvojni (godišnji) dokument sa kratkoročnim mjerama za povećanje međunarodne konkurentnosti hrvatskog gospodarstva.

Ostali dokumenti odnose se na praćenje realizacije osnovnih razvojnih strategija, što je vidljivo iz shematskog prikaza novog sustava programiranja razvoja, koji se predlaže.

Također, potreban je novi institucionalni sustav prognoziranja osnovnih makroekonomskih ciljeva. Stoga smatramo prijeko potrebnim osnivanje specijalizirane državne razvojne agencije (za naše potrebe, ovu razvojnu instituciju, nazvali bismo - „Hrvatska agencija za programiranje razvoja i makroekonomske analize“). Agencija bi morala djelovati kao samostalna i stručna institucija, pod direktnom ingerencijom Vlade. Agencija bi se morala povezati sa hrvatskim

znanstvenim istraživačkim institucijama, kako bi se ostvarila sinergija državne razvojne politike i hrvatske ekonomske znanosti.

## 6. Zaključak

Hrvatska se nalazi u strukturnoj ekonomskoj krizi (Astrov, Gligorov et al., 2013.). Makroekonomska kretanja i neadekvatna struktura nacionalne ekonomije nameću potrebu osmišljavanja strategije razvoja, te napuštanje „doktrine spontaniteta“ u ekonomskom razvitku Hrvatske. Izostanak upravljanja ekonomskim razvojem, nalagao je neoliberalni model razvitka koji je bio definiran tzv. Washingtonskim konsenzusom. Hrvatska mora napustiti neoliberalni ekonomski model, koji je u krizi (Dumenil and Levy, 2011.), odnosno politiku ekonomskog razvoja utemeljenu na tzv. Washingtonskom konsenzusu (primjerice, Williamson, 2002., 2004. i 2006.; Kuczinski and Williamson, 2003., analiziraju neuspjeh ovog ekonomskog modela) i mora napustiti ekonomski model zasnovan na deregulaciji hrvatske financijske industrije (koji je prema, Becker, Daianu et al. 2010., osnovni uzrok ekonomske krize u tranzicijskim europskim zemljama, uključujući Hrvatsku).

Nedostatak koherentnog strateškog okvira za razvoj i spontanitet u razvitku nacionalne ekonomije neodrživ, je u uvjetima ulaska u Evropsku uniju, i globalne krize koja je započela 2007. - 2008. Ulaskom u Evropsku uniju, Hrvatska će svoju razvojnu strategiju morati uskladiti s ostalim članicama Evropske unije (tzv. „Evropski semestar“). Zbog dužničke krize eurozone, koja ima elemente strukturne krize monetarne unije, kao i slabe koordiniranosti nacionalnih ekonomskih politika koje su divergentne, u uvjetima izostanka fiskalne unije, koja sve više poprima elemente političke krize Europske unije (Berend, 2013.), Hrvatska ne smije žuriti sa ulaskom u Evropsku monetarnu uniju. Hrvatska bi kroz dulje prijelazno razdoblje morala voditi različite konvergencijske politike (Moore and Vamvakidis, 2007.; Radošević i Zdunić, 2007.), u osnovi postupne ekonomske reforme, kako bi u trenutku ostvarivanja realne a ne samo nominalne konvergencije, mogla ostvariti pozitivne učinke kod ulaska Hrvatske u monetarnu uniju (Radošević, 2012.).

Zbog recesije 2009. – 2013. u Hrvatskoj koja je svojom dinamikom već krajem 2012. prešla u fazu ekonomske depresije, potrebno je poduzeti slijedeće mjere razvojne politike: (1) osmisliti mehanizme za krizno upravljanje ekonomskom politikom Hrvatske (modele upravljanja makroekonomskim krizama, opširnije vidjeti u: Bertelsmann Stiftung, 2010.; Frankel and Wei, 2004., Čavrak, 2012.), (2) istovremeno valja raditi na novom sustavu srednjoročnog programiranja ekonomskog razvitka Hrvatske, u razdoblju od 2014. do 2020. godine, koji se poklapa

s evropskim vremenskim okvirom programiranja ekonomskog razvitka članica Europske unije. Takav sustav programiranja srednjoročnog gospodarskog razvitka Hrvatske mora biti zasnovan na metodologiji sveobuhvatnog planiranja gospodarskog razvitka Evropske unije, ali na temelju realne procjene polaznog stanja hrvatske ekonomije (treba koristiti specifičnu metodologiju tzv. „dijagnostike rasta“, koja je nastala na istraživanjima - Hausmann, Rodrik and Velasco, 2005.) i povijesna iskustva ekonomskog razvitka (Jones, 2003.), koji analizira političke pretpostavke za provedbu uspješnih strategija ekonomskog razvoja). Strateški okvir za razvoj mora se temeljiti na novim ekonomskim teorijama i strategijama (Ha Joon Chang, 2003.; Ha Joon Chang and Ilene Grabel, 2004.; Rodrik, 2003.; The World Bank, 2008., Blanchard, 2010., Yifu Lin, 2012., etc.), koje su nekonvencionalne i heterodoksne; koje kombiniraju moderni keynzijanski model upravljanja agregatnom potražnjom sa strukturnim reformama. Osnovni ciljevi nove strategije razvoja Hrvatske morali bi biti: (1) ostvarivanje viših stopa ekonomskog rasta, do razine potencijalnih stopa srednjoročnog ekonomskog rasta (potencijalne stope ekonomskog rasta - prema istraživanju Moore and Vamvakidis, 2007. - mogle bi iznositi oko 5 posto rasta BDP-a. Ali, treba napomenuti da je ovo istraživanje bilo radjeno prije globalne ekonomske krize i recesije u Hrvatskoj, što zahtjeva novu „dijagnostiku rasta“ Hrvatske); (2) obnova moderne industrije, posebice ICT industrije (Rodrik, 2004. i 2007.; EC, 2012.; Grajek, 2012.) i, (3) strateško određenje Hrvatske za provedbu politike pune zaposlenosti (o političkim aspektima politike pune zaposlenosti, vidjeti: Kalecki, 1943.).

U ovom istraživanju, iznesene su osnove nove strategije razvoja Hrvatske, kao i novog sustava srednjoročnog programiranja razvitka gospodarstva Hrvatske, u skladu sa metodologijama Europske unije. Pristup osmišljavanju novog ekonomskog modela Hrvatske, mora biti inovativan i u skladu sa najnovijim dostignućima moderne ekonomske teorije, posebice nove ekonomike razvoja i heterodoksne ekonomike.

## LITERATURA

- Agenor, Pierre Richard and Montiel, Peter (1996.): *Development Macroeconomics*; Princeton University Press; New Jersey
- Astrov Vasily, Gligorov Vladimir, Hanzl-Weiss, Holzner Mario, Landesmann Michael, Pindyk Olga, (2013.): *Double-dip Recession Over, yet no Boom in Sight*; Current Analyses and Forecasts – Economic Prospects for Central, East and Southeast Europe; WIIW; Vienna, March 2013

- Baletić Zvonimir i Družić Gordan, urednici, (2012.): *Iz krize u depresiju*; HAZU, Zagreb; lipnja 2012.
- Becker Torbjorn, Daianu Daniel, Darvas Zsolt, Gligorov Vladimir, Landesmann Michael, Petrovic Pavle, Pisani-Ferry Jean, Rosati Dariusz, Sapir Andre and Weeder Di Mauro Beatrice, (2010.): *Whither Growth in Central and Eastern Europe? Policy Lessons for an Integrated Europe*; Bruegel Blueprint 11; Bruegel Institute; Brussels
- Berend T. Ivan, (2013.) *Europe in Crisis*; Routledge; New York
- Bertelsmann Stiftung, (2010.): *Managing the Crisis: A Comparative Analysis of Economic Governance in 14 Countries*; Verlag Bertelsmann Stiftung; Gutersloh; www.bertelsmann-stiftung.org/publications
- Blanchard Olivier, Dell' Ariccia Giovanni and Mauro Paulo, (2010.): *Rethinking Macroeconomic Policy*; IMF Staff Position Note SPN/10/03; International Monetary Fund; Washington DC; February 12, 2010
- Blanchard Olivier, Dell' Ariccia Giovanni and Mauro Paulo, (2013.): *Rethinking Macroeconomic Policy II: Getting Granular*; IMF Staff Position Note SPN/13/03; International Monetary Fund; Washington DC; April 15, 2013
- Chang Ha-Joon, (2003.): *Rethinking Development Economics*; Anthem Press; London
- Chang Ha-Joon and Grabel Ilene, (2004.): *Reclaiming Development: An Alternative Economic Policy Manual*; Zed Books; London
- Cooper George, (2009.): *Uzroci financijskih kriza*; Masmedia; listopad 2009.; Zagreb
- Čavrak Vladimir, (2012.): "Strategija malog i otvorenog gospodarstva i Nova strukturna ekonomika;" objavljeno u zborniku radova *Razvojna strategija malog nacionalnog gospodarstva u globaliziranom svijetu*; Znanstveni skup povodom 90. godine rođenja akademika i profesora Jakova Sirotkovića, 20. rujna 2012. u Zagrebu; Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti i Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu; Zagreb
- Dumenil, Gerard and Levy, Dominique, (2011.): *The Crisis of Neoliberalism*; Harvard University Press; London
- European Commission, (2010.): *Communication from the Commission – Europe 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*; COM (2010) 2020 Final; Brussels; March, 3rd, 2010
- European Commission, (2012a): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions - A Stronger European Industry for Growth and Economic Recovery*; COM (2012) 582 Final; Brussels; October 10, 2012

- European Commission, (2012b): *Specifications on the Implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the Format and Content of Stability and Convergence Programmes*; Bruxelles; 24 January 2012
- Erixon Lennart; (2011.): *Formalizing a New Approach to Economic Policy – Bent Hansen, Goesta Rehn and the Swedish Model*; Stockholm University; Stockholm; May 4, 2011
- Frankel A. Jeffrey and Wei Shang – Yi, (2004.) *Managing Macroeconomic Crisis*; NBER Working Paper 10907; NBER; Cambridge MA; November 2004
- Grajek Michal, (2012.): *ICT for Growth: A Targeted Approach*; Bruegel Institute; Brussels; June 2012
- Harvey David, (2005.): *A Brief History of Neoliberalism*; Oxford University Press; Oxford
- Hausmann Ricardo, Rodrik Dani and Velasco Andres, (2005.) *Growth Diagnostics*; John F. Kennedy School of Government; Harvard University; Revised version; March 2005
- Jakovčević Drago, Lovrinović Ivan i Radošević Dubravko (urednici), (2011.): *Novac i ekonomski rast*; Ekonomski fakultet Zagreb; Zagreb; lipnja 2011
- Jones, L. Eric, (2003.): *Ekonomski rast u svjetskoj povijesti*; Politička kultura; Zagreb
- Kalecki Michal, (1943.): *Political aspects of Full Employment*; Selected Essays on the Dynamics of the Capitalist Economy; Cambridge University Press; Cambridge
- Kuczynski, Pedro Pablo and Williamson, John (2003.): *After the Washington Consensus – Restarting Growth and Reform in Latin America*; Institute for International Economics; Washington DC; March 2003
- Mecagni, Mario (1994.): “Iskustvo s nominalnim sidrima u aranžmanima Međunarodnog monetarnog fonda»; *Privredna kretanja i ekonomska politika*, Narodna banka Hrvatske i Ekonomski institut, Zagreb, broj 32., lipanj - srpanj 1994.
- Minsky, Hyman, (2008.): *Stabilizing an Unstable Economy*; McGraw Hill; New York
- MMF, (2011.): *Izvještaj o konzultacijama po članku IV. Statuta MMF-a: Hrvatska*; MMF; Washington DC; lipnja 2011.; www.hnb.hr
- MMF, (2012.): *Izvještaj o konzultacijama po članku IV. Statuta MMF-a: Hrvatska*; MMF; Washington DC; veljače 2012.; www.hnb.hr
- MMF, (2013.): *Zaključna izjava nakon posjete Misije MMF-a 2013. godine*; MMF; Zagreb; 25. veljače 2013., <http://www.hnb.hr/mmf/clanak-iv/2013/h-zakljucna-izjava-nakon-posjeta-mmf-2013.pdf>



- Mirošević, Hrvoje, (2012.): *Analiza razvojnih dokumenata Republike Hrvatske*; radni materijal EIZ; Ekonomski institut; Zagreb; prosinca 2012.
- Moore, David and Vamvakidis, Athanasios (2007.): *Economic Growth in Croatia: Potential and Constraints*; International Monetary Fund; IMF Working Paper WP/07/198; Washington DC; August 2007
- Radošević, Dubravko, (2005.): *Izazovi razvoja: Zagovor nove ekonomske politike Hrvatske*; Politička kultura; Zagreb
- Radošević, Dubravko i Zdunić, Stjepan (2007.): "Hrvatska tranzicijska konvergencija"; *Ekonomski pregled*; broj 12.; prosinca 2007.; Zagreb
- Radošević Dubravko, urednik (2010.): *Kriza i ekonomska politika*; Naklada Jesenski i Turk; Zagreb; rujna 2010.
- Radošević Dubravko, (2012.): *Kapitalni tokovi, tečaj i Europska monetarna unija*; Naklada Jesenski i Turk; Zagreb; srpnja 2012.
- Radošević Dubravko, (2012a): „Fiscal Policy in Crisis: Rethinking Austerity“; *International Review of Economics and Business*; Ekonomski fakultet Zagreb; Vol. XV. No. 2; Zagreb; November 2012
- Rodrik, Dani (2003.): *Growth Strategies*; National Bureau of Economic Research; NBER Working Paper Series No. 10050; Cambridge, MA; October 2003
- Rodrik, Dani, (2004.): *Industrial Policies for the Twenty-First Century*, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, September 2004.
- Rodrik, Dani, (2007.): *Normalizing Industrial Policy*, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, September 2007
- Roubini Nouriel and Setser Brad, (2004.): *Bailouts Or Bail-ins? Responding to Financial Crises in Emerging Economies*; Institute for International Economics; Washington DC; August 2004
- Sever Ivo i suradnici, (2009.): *Polazišta nove ekonomske politike u uvjetima recesije*; Znanstveno društvo ekonomista; Zagreb; [www.zde.hr](http://www.zde.hr)
- Uputa za izradu strateških planova za razdoblje 2013. – 2015.*; Ministarstvo financija Republike Hrvatske; <http://www.mfin.hr/hr/stratesko-planiranje>
- Vamvakidis, Athanasios (2008.): *Convergence in Emerging Europe: Sustainability and Vulnerabilities*; IMF Working Paper, WP/08/181; International Monetary Fund, Washington, D.C.; July 2008
- Williamson John, (2002.): *Did the Washington Consensus Fail?*; Outline of speech at the Center for Strategic & International Studies, Washington, DC, November 6, 2002.
- Williamson John, (2004.): *The Washington Consensus as Policy Prescription for Development*; A Lecture in the series „Practitioners of Development“; The World Bank; January 13, 2004

- Williamson John, (2006.): *After the Washington Consensus: Latin American Growth and Sustainable Development*; Keynote speech at the “Seminar on Latin American Financing and the Role of Development Banks,” IDB, BDMG, and ALIDE, Belo Horizonte, Brazil, March
- Woodford Michael, (2012.): *Methods of Policy Accomodation at the Interest - Rate Lower Bound*; Columbia University; New York; August 20, 2012
- The World Bank (1997.): *The State in a Changing World*; World Development Report; IBRD; Washington DC; June 1997
- The World Bank (2008.): *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*; IBRD Commission on Growth and Development; IBRD; Washington DC; May 21, 2008
- Zakon o proračunu*, Narodne novine, broj 73/2008.
- Zdunić, Stjepan; Baletić, Zvonimir; Grgić, Mato; Lasić, Vladimir; Lovrinović, Ivan; Marendić, Božo; i Radošević, Dubravko (2001.): *Prosudba Memoranduma o ekonomskoj i financijskoj politici hrvatske Vlade i HNB upućen Međunarodnom monetarnom fondu*; Ured predsjednika Republike Hrvatske; Zagreb; 28. veljače 2001.; objavljeno u zborniku radova „Križa i ekonomska politika“ (urednik: Dubravko Radošević); Naklada Jesenski i Turk; Zagreb; rujna 2010.
- Yifu Lin, Justin, (2012.): *New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development and Policy*; The World Bank; Washington DC

## DEVELOPMENT STRATEGY FOR CROATIA 2014 - 2020

### Summary

This paper is an attempt to derive broad, strategic lessons from the diverse experience with economic growth of Croatia during the years of transition and economic convergence to the EU. The paper revolves around two key arguments. One is that modern development economics is a macroeconomic framework for unstable economy that is in the process of nominal and real convergence to the EU, and the other is that heterodox economic approach is better for sustainable development policy in Croatia. In particular, modern development economics has sound economic principles for sustainable growth of national economy: market-based competition, appropriate incentives, unconventional monetary policy and fiscal stimulus, i.e. reflationary policies focused on « full employment », new industrial policy, and so on. Reformers have substantial room for creatively packaging these principles into policy framework and institutional designs – while Croatia is not the full member of European monetary union - that are sensitive to Croatian opportunities and constraints. Successful countries are those that have used this room wisely.

The second argument is that economic growth with complex set of structural reforms and sustaining it are to be based on a new system of medium and long term economic programming for 2014-2020, in accordance with EU methodology and guidelines, which currently lacks in Croatia. The former generally requires a wide range of (often unconventional) reforms that need reflationary policies, as a counter-cyclical macroeconomic policy. The latter challenge is in many ways also hard, as it requires constructing over the medium and longer term a sound institutional and legal underpinning to support the economy with resilience to external asymmetric shocks and maintain productive dynamism. Ignoring the distinction between these two tasks leaves reformers saddled with impossible and incoherent reform policy agendas.

Keywords: development strategies, heterodox economics, medium-term economic programming, nominal and real convergence, European union