

Prethodno priopćenje
UDK 336.748.14:32(497.5)
331.5:328.185(497.5)
Prilmljeno: 9. svibnja 2013.

Politički aspekti hrvatske deflacijske politike

DUBRAVKO RADOŠEVIĆ

Ekonomski institut Zagreb

Sažetak

Brojni političari i makroekonomisti smatraju da je fiskalna deflacija dobra za financijsku stabilnost i ekonomski rast. Naše je mišljenje da deflacijska politika negativno djeluje na *output* i zaposlenost te da su politički aspekti deflacijskih politika mnogo važniji. Deflacijske politike produbile su krizu upravljanja državama i problem političkog legitimiteta. Politika pune zaposlenosti poželjna je s aspekta političke stabilnosti i društvene kohezije. Sve je jasnije da bi mnoge evropske zemlje, uključujući i Hrvatsku, morale ponovno dogovoriti temeljne društvene sporazume. No političke elite zauzete su kratkoročnim rješenjima, nastavljaju s deflacijskim politikama, koje imaju negativne redistribucijske učinke, i ne shvaćaju da postoji dugoročna potreba za ovakvim promjenama društvenih ugovora – na vlastitu štetu i uz znatan gubitak demokratskog legitimiteta. Za stvaranje široke potpore za novi društveni ugovor od ključne važnosti bit će potrebni – ne samo podrška glavnih političkih stranaka i tehnokrata već velika koalicija ojačana izborima, odnosno konstitucionalnim oblicima kontrole političara od strane građana kako bi se spriječila politička korupcija – već i zahtjev za uspostavom društvene pravednosti, a ne samo fiskalne stabilnosti.

Ključne riječi: deflacijska politika, politika pune zaposlenosti, deflacija, demokratski legitimitet, društveni i politički stres-testovi

Uvod

Osnovna je značajka nepovoljnih ekonomskih kretanja u Hrvatskoj u razdoblju od 2008. do 2013. godine¹ kontinuirana recesija u razdoblju 2009. – 2012. i stalni rast nezaposlenosti, koja je dosegla izuzetno visoku razinu. Prvi simptomi globalne

¹ Makroekonomska analiza tekućih gospodarskih kretanja u Hrvatskoj izvan je okvira ovog rada, ali se bazira na relevantnim izvorima kao što su analize Ekonomskog instituta Zagreb, Hrvatske gospodarske komore i Hrvatske narodne banke te Bečkog instituta (Astrov *et al.*, 2013).

recesije prenijeli su se na Hrvatsku svega dva-tri tjedna nakon sloma investicijske banke Lehman Brothers u SAD-u 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-u 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-a 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 produbljivanja recesije u Hrvatskoj, zbog nespremnosti Vlade i centralne banke da odmah, na početku konjunktornog ciklusa, reagiraju jakim anticikličkim refacijskim ekonomskim politikama i privremenim financijskim aranžmanom s MMF-om. Produbljivanje krize u Hrvatskoj pak nastalo je uslijed oslanjanja kreatora ekonomske politike na fiskalne rezove, uz neutralnu monetarnu politiku, koja održava aprecirani devizni tečaj nacionalne valute i visoke domaće kamatne stope. Registrirana nezaposlenost iznosi 22 posto, što je najviša stopa nezaposlenosti od 2003. godine; dok je nezaposlenost mladih oko 60 posto. Postavlja se pitanje je li smanjivanje nezaposlenosti cilj ekonomske politike? Odgovor bi, naravno, mogao biti negativan. U Hrvatskoj ne postoji politički konsenzus oko ekonomske politike “pune zaposlenosti”, iako bi to moralo postati ključnim ciljem ekonomske politike Hrvatske.

Politički aspekti politike “monetarne stabilnosti”

U osnovi, od 1994. godine na djelu je politički konsenzus većine političkih stranaka (HDZ, SDP, HNS, HSLS, HSS itd.) oko politike “monetarne stabilnosti”, koja je izražena niskom inflacijom i stabilnim tečajem kune. Monetarna stabilnost temelji se na fiksnom deviznom tečaju kune prema euru – kao nominalnom sidru za ostvarivanje monetarne i makroekonomske stabilnosti – pri čemu “puna zaposlenost” nije cilj ekonomske politike. Iako, treba napomenuti da je monetarna stabilnost u Hrvatskoj bila shvaćena vrlo usko, u skladu sa zastarjelim monetarističkim teori-

jama, isključivo kao stabilnost tzv. “temeljne inflacije” (tzv. “core inflation”, to je indeks cijena na malo, ali bez utjecaja indeksa cijena sezonskih proizvoda i nafte) i stabilnost nominalnog tečaja hrvatske kune prema euru, dok je bio zanemaren rast drugih domaćih cijena (tzv. “asset prices”), što je dovelo do neodrživog rasta ove druge kategorije cijena (na tržištu kapitala, tržištu nekretnina i dr.), “pucanja” spekulativnog balona, nastanka sindroma “financijskog topljenja” (tzv. Minskijev moment) i financijske krize. S druge strane, tzv. “makroekonomska stabilnost” sadrži dva ključna elementa: (1) održive srednjoročne stope ekonomskog rasta (na razini potencijalnog rasta BDP-a) te (2) nisku inflaciju. U tom kontekstu kreatori hrvatske makroekonomske politike uglavnom su pažnju poklanjali drugom aspektu makroekonomske stabilnosti. Dakle, temeljni ciljevi makroekonomske politike nisu mogli osigurati visoke stope rasta i zaposlenosti, jer su bili u funkciji bankarske industrije, koja je od 1999. godine u većinskom stranom vlasništvu. Osim toga zbog liberalizacije financijske industrije, odnosno tzv. “financijalizacije”, kreatori ekonomske politike nisu poklanjali nikakvu pažnju “signalizirajućoj ulozi tekućeg dijela platne bilance”, što je dovelo do prebrzog rasta inozemne zaduženosti i dužničke krize. U fokusu političkih rasprava uvijek je bio fiskalni deficit, a ne deficit platne bilance. Dakle, monetarna stabilnost, izražena kao niska inflacija, i fiskalni deficit bili su u fokusu kreatora ekonomske politike, dok su druge cijene (“asset price inflation”) i deficit platne bilance bili u drugom planu. U takvom okviru nezaposlenost je smatrana rezidualnom kategorijom. Moderni kejnzijanski pristup definiranju politike pune zaposlenosti, gdje je osnovni cilj makroekonomskih politika postići tzv. “punu zaposlenost”, odnosno što nižu stopu nezaposlenosti, ovdje je ključan za razumijevanje makroekonomskih, ali i političkih aspekata politike pune zaposlenosti. Prema takvoj strategiji razvoja, “puna zaposlenost” ključni je cilj svih politika, dok su ostali ciljevi manje važni. Izuzetno je zanimljivo da je Krugman (2012) podsjetio na već zaboravljeni rad Michala Kaleckog o političkim aspektima politike pune zaposlenosti. Naime, politički aspekti pune zaposlenosti u zadnjih 30-ak godina nisu bili predmet istraživanja u političkoj ekonomiji, pod utjecajem prevladavajuće neoliberalne razvojne paradigme. Stoga je politička analiza Kaleckog i danas vrlo aktualna (kasnija istraživanja potvrđuju tu tezu; vidi primjerice u: Shapiro i Stiglitz, 1984), iako su neki aspekti političkog legitimiteta značajno promijenjeni zbog globalizacije i evropskih integracijskih procesa te dinamike razvitka modernog neoliberalnog ekonomskog sustava.

² Za marksističko razumijevanje pojma financijalizacije vidi Costas Lapavitsas (2009): *Financialisation, or the search for profits in the sphere of circulation*, RMF, Discussion paper 10. Postkejnzijansko objašnjenje nudi Thomas Palley u članku iz 2007. “Financialization: what is it and why does it matter”, *The Levy Economics institute*, Working paper 525.

Politički aspekti politike “pune zaposlenosti”

Ekonomska doktrina pune zaposlenosti temelji se na upravljanju agregatnom potražnjom od strane države, koja se potiče javnim investicijama i djelovanjem fiskalnih multiplikatora na ekonomski rast i zaposlenost. Financiranje javnih investicija temelji se na snižavanju domaće kamatne stope djelovanjem mehanizma diskontne stope centralne banke i nezavisne monetarne politike, koja djeluje na kamatne stope komercijalnih banaka. U ekonomskoj krizi postavljaju se dvije opcije izlaska: (a) javne investicije i veća uloge države u ostvarivanju pune zaposlenosti ili (b) poticanje privatnih investicija. Prema Kaleckom (1943), politički otpori državnom upravljanju agregatnom potražnjom dolaze iz privatnog sektora i poslodavaca, i to zbog triju razloga: (1) državne intervencije u poticanju zapošljavanja važne su i slabe utjecaj privatnog sektora na ekonomsku politiku. Naime, u slučaju poticanja privatnih investicija poslovni sektor može vršiti pritisak na Vladu da održava određenu “poslovnu klimu”, koja je nužna za privatne investicije, te na taj način može upravljati poslovnim ciklusom i nacionalnom ekonomijom te kontrolirati Vladinu ekonomsku politiku; (2) Vladine intervencije u poticanju javnih investicija i potrošnje. Privatni sektor želi potaknuti javne investicije u društvenu infrastrukturu (škole, bolnice, prometna mreža itd.) jer to ne konkuriра investicijama privatnog sektora, dok indirektnim efektima podiže profitne stope privatnih investicija. No ako bi se javne investicije usmjeravale u druge sektore ekonomije, Vlada bi konkurirala privatnom sektoru te bi čak mogla željeti da neke djelatnosti nacionalizira kako bi se brže razvijale u strateškom interesu države. Zbog toga privatni sektor pruža manje otpore poticanju masovne potrošnje različitim mehanizmima subvencioniranja potrošnje stanovništva; (3) socijalnih i političkih promjena koje su rezultat održavanja pune zaposlenosti, jer u slučaju pune zaposlenosti jača pregovaračka pozicija radnika te je – zbog potražnje za radnom snagom, uslijed visoke stope javnih investicija i tako pokrenutog ekonomskog rasta – strah radnika od gubitka posla znatno manji, pa radnici postavljaju zahtjeve za unapređenje uvjeta rada, prije svega za povećanje plaća, što će prije reducirati profite privatnog sektora nego dovesti do inflacije. U uvjetima vođenja politike pune zaposlenosti društveni položaj vlasnika bio bi ugrožen, kako konstatira Kalecki (1943), a samosvijest i klasna svijest radnika bila bi u porastu. “Štrajkovi za podizanje nadnica i poboljšanje uvjeta rada doveli bi do političke napetosti. Istina je da bi profiti bili viši u režimu pune zaposlenosti nego što bi u prosjeku bili u sustavu *laissez-faire*, i čak bi porast nadnica – koji bi rezultirao iz snažnijeg pregovaračkog položaja radnika – vjerojatno manje smanjio profite nego što bi smanjio cijene i tako negativno djelovao na rentijerske interese. No ‘disciplina u tvornicama’ i ‘politička stabilnost’ na višoj su cijeni nego profiti poslovnih lidera. Njihov klasni interes govori im da je trajna puna zaposlenost zlo s njihova gledišta i da je nezaposlenost nužni sastavni dio ‘normalnog’ kapitalističkog susta-

va”. Ukratko, veća disciplina radnika i “politička stabilnost” kapitalizma lakše se mogu ostvariti u sustavu politike *laissez-faire*, podržavanjem politike visoke stope nezaposlenosti, što dovodi do opstrukcije režima pune zaposlenosti.

Fiskalna deflacija i nezaposlenost

Dinamika se hrvatske krize ubrzava, tako da je na djelu klasični sindrom dugovno-deflatorne krize, dok je recesija prešla u fazu ekonomske depresije.³ Zbog ubrzanog rasta nezaposlenosti pojačane su socijalne tenzije, dok je ekonomska kriza prešla u političku krizu, odnosno dinamika hrvatske ekonomske krize dovodi do političke nestabilnosti. Postavlja se pitanje je li takav brz rast nezaposlenosti – koji hrvatska politička kasta implicitno tolerira – rezultat odabira pogrešne makroekonomske strategije, bazirane na fiskalnoj deflaciji (internoj devalvaciji), ili je rezultat dugoročne strategije monetarne stabilnosti koja se provodi na osnovi prešutnog političkog konsenzusa političkih elita i financijske oligarhije u Hrvatskoj, uz suglasnost međunarodnih financijskih institucija (MMF, EU, ECB)? Prema Michaelu Hudsonu (2012), fiskalna deflacija ima za cilj prebaciti teret izlaska iz krize s financijskog sektora na stanovništvo, tako da se provode radikalne mjere štednje; fiskalnim konsolidacijama smanjuju se javni rashodi (za zdravstvo, znanost, obrazovanje, socijalni transferi za siromašne itd.) te tako financijske oligarhije sprečavaju nacionalne vlade da provode reflacijske politike putem monetizacije fiskalnih deficita i neinflatornom emisijom novca putem centralnih banaka. Bankarski lobiji nastoje nametnuti fiskalnu deflaciju, stvaranje fiskalnih suficita, umjesto deficitarnog financiranja javnih rashoda djelovanjem automatskih fiskalnih stabilizatora i anticikličkim fiskalnim politikama, fiskalnim ekspanzijama u krizi, i obrnuto, fiskalnim restrikcijama u uvjetima ekonomskog uzleta. Fiskalna deflacija djeluje na smanjivanje privatne potražnje, odnosno smanjuje ukupnu potražnju, smanjuje tržište, povećava nezaposlenost i produbljuje krizu. Tako se stvaraju vrlo povoljni uvjeti za tržište bankovnih kredita, financiranje privatizacije na kredit i privatne investicije (zbog realnog rasta bankovnih kamata i pada cijena imovine, posebice nekretnina i ostalih oblika imovine, što dovodi do još veće redistribucije nacionalnog bogatstva).⁴ U takvim okolnostima promiče se politika oštrih rezova u jav-

³ Prelazak iz faze recesije u ekonomsku depresiju do kraja 2012. godine hrvatski makroekonomisti predviđjeli su već u travnju prošle godine (Baletić i Družić, ur., 2012). Ta skupina modernih kejnzijanskih ekonomista predložila je okvir za novu ekonomsku politiku koji se temelji na reflacijskim ekonomskim politikama.

⁴ U osnovi, radi se o djelovanju mehanizma dugovno-deflatorne krize, kada deflacija cijena imovine/nekretnina kod kolateraliziranih/hipotekarnih zajmova dovodi do “negativne imovine” (“negative equity”), a u isto vrijeme dolazi do promjena u “preferencijama likvidnosti” (u uvjetima deflacije/nelikvidnosti i kreditne krize raste vrijednost gotovine, raspoloživog financijskog kapitala), pa privatni investitori i banke mogu ulagati kapital u različite oblike imovine po povoljnijim

nim financijama, tzv. *austerity*-politika, gdje je glavni instrument ekonomske politike fiskalna konsolidacija, dok je monetarna politika neutralna i pro-ciklička. To je mehanizam kojim financijska oligarhija prebacuje teret krize s banaka i njihovih glavnih klijenata (sektor nekretnina, resursa i monopoli) na radnike. Noviji (pseudo)znanstveni prilozi o deflacijskim politikama dati su u sklopu neoliberalne ekonomske teorije o “ekspanzivnim fiskalnim kontrakcijama”, ekonomske teorije koja govori da su oštre mjere štednje (*austerity*), odnosno restriktivne fiskalne politike i rezovi u javnim financijama poticajni za ekonomski rast.⁵ Može se zaključiti da su takve analize o “ekspanzivnim fiskalnim kontrakcijama” u osnovi ekonomska racionalizacija konzervativnih političkih pogleda,⁶ te u konkretnoj funkciji deflacijskih politika oligarhijskih struktura.

Deflacijska politika u povijesnom kontekstu

Postavlja se pitanje zašto se u Hrvatskoj u krizi provodi deflacijska politika? Zbog nekompetentnosti političke klase ili radi ostvarivanja određenih političkih ciljeva? Ovdje se radi o stanovitoj hrvatskoj varijanti tzv. “hipoteze Knuta Borchardta”. Naime, njemački ekonomski povjesničar Knut Borchardt postavio je hipotezu o razlozima provedbe deflacijske politike njemačkog kancelara Heinricha Brüninga u Vajmarskoj Republici 1932. godine, koja je dovela do produblivanja recesije u Njemačkoj, sloma parlamentarne demokracije i uspona totalitarizma 1933. godine (Borchardt, 1991). Dakle, postavlja se problem da deflacijske politike mogu dovesti do sloma demokracije i pojave autoritarnih političkih pokreta, a naznake takvih kretanja već možemo vidjeti u Evropskoj uniji (Mueller, 2013).

cijenama, tako da dugovno-deflatorna kriza u fazi “pucaanja mjehura” (“bubble burst”) ima velike redistributivne efekte.

⁵ S aspekta moderne ekonomske teorije nije sporno da su fiskalni rezovi kontraktivni, odnosno da produbljuju recesiju, dok su fiskalni poticaji anticiklički, odnosno da fiskalni stimulansi pozitivno djeluju na ekonomski rast i izlazak iz krize. Radi se o intenzitetu djelovanja tzv. “fiskalnih multiplikatora”, o čemu su objavljena značajna istraživanja i empirijske analize (primjerice, Eyraud i Weber, 2013). MMF je priznao, također, da je restriktivna fiskalna politika bila pogrešno primijenjena u slučaju Grčke, jer su podcijenili djelovanje fiskalnih multiplikatora na pad BDP-a (IMF, 2013).

⁶ Početkom ove godine intenzivirale su se akademske rasprave o djelovanju fiskalne politike na ekonomske cikluse. Tako su stručnjaci MMF-a (Blanchard i Leigh, 2013; Blanchard, Dell’Arreica i Mauro, 2013) utvrdili veći intenzitet djelovanja fiskalnih multiplikatora na ekonomski rast i nezaposlenost, što je dokazalo procikličnost fiskalnih rezova. S druge strane, hipoteza o pozitivnom djelovanju fiskalnih rezova (politike smanjenja javnog duga, nakon “granice održivosti” od 90 posto BDP-a), koju su kao teoretsku osnovu *austerity*-politika koristili u Evropskoj uniji, a koja je bila “znanstveno dokazana” empirijskom ekonometrijskom analizom (Reinhart i Rogoff, 2010) pokazala se znanstveno neutemeljenom (Herdon, Ash i Pollin, 2013). Ukratko, *austerity*-politike smatraju se štetnim za ekonomski rast i smanjivanje nezaposlenosti.

U tadašnjoj Njemačkoj vodile su se rasprave o dvjema opcijama antikriznih politika: prva, koju je primjenjivala vlada kancelara Brueninga (iz Katoličke stranke centra, stranke iz desnog konzervativnog spektra njemačke politike), bila je deflacijska politika stabilnog tečaja marke i oštih mjera štednje kako bi se padom nadnica izazvali efekti koje moderna znanost danas zove internom devalvacijom. To je podrazumijevalo konzervativnu fiskalnu politiku uravnoteženog budžeta, smanjivanje različitih transfera iz proračuna, uključujući i transfere za naknade nezaposlenima, što je dovelo do značajnih redistributivnih efekata, širenja gladi i siromaštva. Političke posljedice deflacijske politike bile su slabljenje snage sindikata i njemačkih socijaldemokrata (SPD) na račun krupnog kapitala i političke desnice. Drugu varijantu makroekonomske politike, koja je bila sadržana u planovima ministarstva rada i ministarstva gospodarstva, tzv. reflacijske politike borbe protiv recesije, koje su uključivale javne radove (*job-creation* programe velikog broja javnih radova te izgradnju prometne infrastrukture, autocesta) i reflacijsku monetarnu politiku emisijom novca centralne banke (Reichsbank) te napuštanje zlatnog standarda (fiksno tečaja marke, koja je bila aprecirana) i kontroliranu deprecijaciju, što bi djelovalo na smanjivanje nezaposlenosti i brz izlazak iz recesije, vlada kancelara Brueninga nije željela primjenjivati (o tim raspravama vidi opširnije u: Balderston, 2002). Kejnzijski konsenzus ekonomskih povjesničara polazi od hipoteze da je kancelar Bruening bio glavni krivac za ekonomski slom Njemačke i da je time omogućio uspon nacionalsocijalista i Adolfa Hitlera na vlast 1933. Zašto je kancelar Bruening to učinio? Prema jednoj skupini mišljenja, zbog neznanja, jer nije dovoljno poznao novu ekonomsku znanost i politiku. Iako, prema nekim izvorima, Bruening nije bio nekompetentna osoba, već je smatrao da bi fiskalni konzervativizam i politika uravnoteženog budžeta trebali ojačati kredibilitet kod inozemnih kreditora te tako osigurati inozemnu financijsku pomoć za financiranje dugoročnog razvoja Njemačke. Prema mišljenju druge skupine ekonomskih povjesničara, odgovor se nalazi u domaćim političkim ciljevima koji su se željeli ostvariti deflacijskom ekonomskom politikom. Deflacijske politike bile su u interesu krupnog kapitala, fiskalna deflacija trebala je produbiti krizu i oslabiti sindikate te njemačke socijaldemokrate, koji su se zalagali za socijalno partnerstvo i institut kolektivnog pregovaranja o nadnicama, što je bilo integralni dio Ustava Vajmarske Republike. Ukratko, slabljenje političke ljevice i snage sindikata trebalo je otvoriti put jačanju autoritarnih elemenata političkog sustava i napuštanju parlamentarne demokracije. Borchardt pak smatra da Bruening nije imao dovoljno "manevarskog prostora" za prelazak na reflacijske politike, pa je fiskalnu politiku podredio potrebama uređenja reparacijske politike, tj. otplate reparacija i vanjskog duga (to je suština Borchardtove hipoteze). Na taj povijesni slučaj negativnih političkih posljedica deflacijske ekonomske politike ukazali su i makroekonomisti MMF-a u svojoj analizi antikriznih politika u Veli-

koj depresiji.⁷ Povijesna iskustva vrlo su korisna i za modernu ekonomsku teoriju i praksu. U Hrvatskoj su u opticaju slične doktrine, teze političara i makroekonomista da kreatori ekonomske politike nemaju “manevarskog prostora” za deflacijske politike, posebice za primjenu nekonvencionalne monetarne politike, zbog visokog stupnja eurizacije financijskog sustava te visoke razine vanjskog i javnog duga i potrebe ostvarivanja kriterija konvergencije nakon ulaska u Evropsku uniju. U takvoj ekonomskoj strategiji cilj hrvatske razvojne politike nije puna zaposlenost, već je isključivo monetarna stabilnost.

Ekonomika pune zaposlenosti

U uvjetima dubokih ekonomskih kriza potreban je snažan zaokret primjenom moderne kejnzijanske politike obnove ekonomskog rasta i vođenja “politike pune zaposlenosti”, koja mora postati glavnim ciljem svih makroekonomskih politika. Visoka nezaposlenost dovodi do društvenih sukoba i jačanja političkog radikalizma, tako da politika pune zaposlenosti ima izuzetno važne političke, socijalne i sigurnosne aspekte (Friedman, 2013).

Tri su aspekta makroekonomske politike pune zaposlenosti: (1) kontraciklička fiskalna politika, kejnzijanska 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 reregulacija financijske industrije, kako bi se spriječila neadekvatna alokacija kredita, “moralni hazard” bankara i stvaranje *asset bubble* ekonomije, što 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, uz pojavu efekta tzv. “histereze nezaposlenosti”, ekonomskog fenomena inercije u dinamici nezaposlenosti, koja se pretvara u strukturnu i dugoročnu nezaposlenost. To može imati negativne konzekvence na političku stabilnost Hrvatske.

Zaključak

Kontinuitet politike fiskalne deflacije bez društvenog konsenzusa u razdoblju 2008. – 2013. i stalan ubrzan rast nezaposlenosti u Hrvatskoj, uz negativan utjecaj dužničke krize eurozone (o krizi Evropske monetarne unije vidi opširnije u: Lapavitsas,

⁷ Stručnjaci MMF-a (IMF, 2012) analizirali su povijesna iskustva u primjeni deflacijskih politika, posebice u Evropi 1930-ih, kako bi iz analize neuspjeha takve ekonomske politike, što je imalo za posljedicu jačanje političkog radikalizma i stvaranje preduvjeta za II. svjetski rat, bilo moguće formulirati nove poglede na suvremene antikrizne politike.

2012), rezultat je odabira ortodoksne ekonomske politike fiskalnog konzervativizma koja se vodi radi ostvarenja domaćih političkih ciljeva, koji su inherentni modelu ekonomskog neoliberalizma. Ti su ciljevi implicitni, odnosno nikada nisu bili sasvim transparentno predstavljeni u ekonomskim i političkim programima vladajuće koalicije predvođene hrvatskim socijaldemokratima.⁸ Ovdje se može postaviti hipoteza tzv. “skrivena agenda” (engleski “hidden agenda”, kada političari imaju implicitne ciljeve koje zbog nepopularnosti ne žele transparentno predstaviti uslijed straha od gubitka izbora ili gubitka rejtinga u ispitivanjima javnog mišljenja). Takvi ekonomski programi temelje se na “fleksibilizaciji tržišta rada”, odnosno na tzv. “internoj devalvaciji” (suspenziji socijalnog partnerstva i institucija kolektivnog pregovaranja o nadnicama i drugim radničkim pravima, skraćivanju otkaznih rokova i znatnom smanjivanju otpremnina, slabljenju sindikata i sl.), što bi – uslijed stvaranja visoke stope nezaposlenosti – trebalo voditi ubrzanom snižavanju cijene rada (deflaciji plaća; engleski “wage deflation”) te podizanju profitne stope privatnih poduzetnika i, eventualno, pokretanju privatnih investicija kao generatoru ekonomskog rasta.

U osnovi, hrvatske političke elite imaju politički konsenzus da se deflacijskim politikama u krizi zaštite interesi tranzicijske i financijske oligarhije na teret radnog stanovništva (te sadašnjih i budućih umirovljenika, jer bi u drugoj fazi provođenja politika fiskalne deflacije trebala biti usmjerena na smanjivanje javnih izdataka za zdravstvo i mirovine). Deflacijske politike bez društvenog konsenzusa djeluju negativno na političku vjerodostojnost onih političkih elita koje ih primjenjuju. Rast nezaposlenosti posebice negativno djeluje na demokratski kredibilitet vladajućih.⁹

⁸ Moderna hrvatska socijaldemokracija prije parlamentarnih izbora u prosincu 2011. pomaknula se s ljevice u centar političkog spektra, dok je novim programskim odrednicama izvršila pretvorbu iz socijaldemokratske u liberalnu stranku, te je dolaskom na vlast – zajedno s glavnim koalicijskim partnerom Hrvatskom narodnom strankom – Liberalni demokrati – započela primjenu neoliberalne ekonomske politike, deflacijsku politiku čiji je temelj fiskalna deflacija, tzv. interna devalvacija. Tako je arhitektura političkog sustava, kako je to nazvao Slavoj Žižek, sazdana od “desne desnice” (stranke desnog centra, konzervativne i nacionalističke stranke te liberalne stranke, u Sloveniji: SDS, NSI, SLS, LDS, kod nas su to – HDZ, HSS, HSL i HNS – Liberalni demokrati etc.) i “lijeve desnice” (stranke tradicionalne tranzicijske ljevice koje su se kompromitirale neoliberalnom ekonomskom politikom, u Sloveniji: Pozitivna Slovenija i Slovenski socijaldemokrati, kod nas je to – SDP). Tako u političkom prostoru nedostaje stranka “nove ljevice”, demokratski pokreti koji bi se zauzimali za veći utjecaj društvene solidarnosti i ravnomjernu raspodjelu društvenog bogatstva, uz usvajanje moderne nekonvencionalne ekonomske politike i stvarne društvene/političke promjene.

⁹ Kriza legitimiteta očituje se primarno u sve nižem stupnju participacije u političkom/izbornom procesu. No i ostali elementi demokratskog legitimiteta pokazuju krizu moderne demokracije i sve niži stupanj povjerenja građana u političke institucije, dok je Hrvatska klasificirana u skupinu zemalja koje imaju “manjkavu demokraciju” (vidi opširnije u: Economist Intelligence Unit, 2013).

To se očituje u kontinuiranom opadanju popularnosti onih stranaka koje su dobile izbore na pozitivnom programu ekonomskih reformi, tako da niska razina legitimiteta i potpore birača povratno djeluje na slabljenje reformskog potencijala takvih vlada, bez obzira na parlamentarnu većinu i bez obzira na to je li opozicija u takvim uvjetima slaba i nedovoljno utjecajna ili postoji prešutan dogovor dviju najvećih stranaka da deflacijske politike treba provoditi. Također, u uvjetima kada su političke stranke kartelizirane, odnosno kada zastupaju interese posebnih interesnih skupina, a ne svojih birača, deficit demokratskog legitimiteta u uvjetima disfunkcionalnog političkog sustava domaće političke elite neutraliziraju traženjem podrške kod međunarodnih institucija (EU, ECB, MMF, Svjetska banka itd.), što je izvrsno uočio Krugman (2012). Takve vlade (i centralne banke) najčešće dobivaju pohvale od Svjetske banke ili MMF-a, dok istovremeno u zemlji gube potporu svojih birača. U tranzicijskim zemljama prisutna je i neformalna potpora tranzicijske oligarhije, koja u Hrvatskoj ima presudan utjecaj na kreatore ekonomske politike.

Fiskalna deflacija oblik je redistributivne politike u kojem se teret krize hrvatskog neoliberalnog kapitalizma s tranzicijske i financijske oligarhije želi prebaciti na stanovništvo (radnike). Politički konsenzus za kontinuitet deflacijske politike zasniva se pak na dvostranačkom političkom sustavu (bipolarizam je uveden kao sustav vladavine u kojem birači imaju limitirane opcije na izborima, koji su najvažniji oblik masovne participacije u demokratskom procesu, s time da su elite i oligarhija unaprijed suzile mogućnost izbora samo na svoje kandidate), gdje se dvije glavne političke stranke izmjenjuju na vlasti, ali uz kontinuitet neoliberalne ekonomske politike, uz podršku Evropske unije i drugih međunarodnih institucija.

Zbog toga demokratski proces u okviru institucija predstavničke demokracije ne može utjecati na promjenu smjera ekonomske politike, hrvatski su birači praktički bez presudnog utjecaja, pa se javljaju izrazi nezadovoljstva izvan demokratskih institucija protiv takvog konsenzusa. U isto vrijeme postoji stručni konsenzus makroekonomista o štetnosti takvog modela deflacijske politike za ekonomski rast i društvenu stabilnost. Dakle, ako imamo stručni konsenzus makroekonomista o štetnosti deflacijskih politika za ekonomski rast i društvenu koheziju, ako takve politike nemaju potporu stanovništva, a kartelizirane političke stranke i dalje uporno provode takve ekonomske politike, to pokazuje da su deflacijske politike evidentno u interesu privatnih poslovnih skupina, pa se nameće zaključak da je najvažniji redistributivni karakter deflacijskih politika. Deflacijske politike, u osnovi, provode se kao pritisak na radnike, u interesu tranzicijske oligarhije koja djeluje kao “kompradorska klasa” u postsocijalističkim i nerazvijenim zemljama, pa je njihov utjecaj na očuvanje društvene moći i “statusa quo” ili dodatnu redistribuciju nacionalnog bogatstva u korist oligarhije osnovni cilj takve makroekonomske politike. Ako su oligarhijske strukture nastale redistribucijom državne imovine – njezinom privati-

zacijom na početku postsocijalističke tranzicije – takve elite najčešće su rentijerske i nemaju dovoljno reformskog kapaciteta za pokretanje ekonomskog rasta i pune zaposlenosti poticanjem inovacija i poduzetništva na osnovi tržišta slobodne konkurencije. U takvom odnosu društvene moći i takvom rasporedu društvenih klasa što veća nezaposlenost djeluje “pozitivno” na privatne interese oligarhijskih skupina, jer se stvara pritisak na snažno smanjivanje nadnica, koje su prema standardnim makroekonomskim teorijama rigidne na snižavanje prema dolje, pri čemu je još potrebno umanjiti značenje ključnih institucija tržišta rada (sustav kolektivnog pregovaranja, prema takvim pogledima, trebalo bi ukinuti ili umanjiti njegovo značenje na tarifne pregovore socijalnih partnera, te oslabiti ulogu sindikata, posebice u javnom sektoru, kako bi se nadnice i uvjeti rada u javnom sektoru izjednačili s onima u privatnom sektoru gospodarstva) kako bi nadnice postale dovoljno “fleksibilne”, a cijena rada sve niža, odnosno što više “konkurentna”. Osnovni instrument te politike liberalizacije tržišta rada uvođenje je američkog modela deregulacije otkaza radnicima. Tako da se može smatrati kako su fiskalna deflacija i interna devalvacija namjerno odabrane kao ključni instrumenti ekonomske politike, koja se vodi radi neutralizacije posljedica krize na profitabilnost privatnog sektora gospodarstva. Pritom je problem činjenica da deflacijske politike djeluju pro-ciklički, jer produbljuju probleme koji su nastali slomom agregatne potražnje i niskom zaposlenošću, tako da takva politika nije dugoročno održiva u uvjetima demokracije. U osnovi, deflacijska politika – produbljujući ekonomsku krizu – tu istu krizu pretvara sada u političku krizu, pa politička nestabilnost povratno djeluje na još veću ekonomsku nestabilnost i neizvjesnost poduzetnika i investitora, posebice onih investitora koji nisu špekulanti, pojačava se djelovanje “paradoksa štednje”, te rješenja za antikrizne ekonomske politike postaju još kompleksnija. Ukratko, klasični koncept demokratskog legitimiteta (odgovornosti političkih elita prema svojim biračima) ustupio je mjesto odgovornosti domaćih političkih elita prema supranacionalnim institucijama (npr. Evropskoj uniji i Evropskoj centralnoj banci ili MMF-u itd.).¹⁰

Dinamika hrvatske krize ukazuje na produbljivanje negativnih makroekonomskih trendova ekonomskog rasta, zaposlenosti, domaće potrošnje, industrijske proizvodnje, zaduženosti itd. Ukratko, izlaz iz krize u Hrvatskoj trebalo bi tražiti u promjeni smjera ekonomske politike s deflacijske politike (koja generira nezaposlenost) na nekonvencionalne, reflacijske politike kontrolirane monetarne ekspanzije (politiku pune zaposlenosti), uz novi temeljni društveni sporazum.

¹⁰ Zbog toga političke elite nastoje provesti deflacijske politike i bez potpore društva, čime se cijelo društvo izvrgava specifičnom vidu “društvenog i političkog stres-testa” i tako dovodi do društvene i političke nestabilnosti, pri čemu nije isključen rizik “društvene revolucije” (kako je to izjavio Jean-Claude Juncker, premijer Luksemburga, cit. prema Mueller, 2013). U tom slučaju, politički aspekti deflacijske politike postaju važniji od makroekonomskih.

LITERATURA

- Astrov, Vasily, Gligorov, Vladimir, Hanzl-Weiss, Doris, Holzner, Mario, Landesmann, Michael, Pindyk, Olga *et al.* 2013. *Double-dip Recession Over, yet no Boom in Sight; Current Analyses and Forecasts – Economic Prospects for Central, East and Southeast Europe*. WIIW. Beč, ožujak.
- Balderston, Theo. 2002. *Economics and Politics in the Weimar Republic*. New Studies in Economic and Social History. Cambridge University Press.
- Baletić, Zvonimir i Družić, Gordan, ur. 2012. *Iz krize u depresiju*. HAZU, svibanj.
- Blanchard, Olivier i Leigh, Daniel. 2013. *Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers*. IMF Working Paper WP/13/1; International Monetary Fund. Washington DC, siječanj.
- Blanchard, Olivier, Dell’Ariccia, Giovanni i Mauro, Paolo. 2013. *Rethinking Macro Policy II: Getting Granular*; IMF Staff Discussion Note SDN 13/3; International Monetary Fund. Washington DC, travanj.
- Borchardt, Knut. 1991. *Perspectives on Modern German Economic History and Policy*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Economist Intelligence Unit. 2013. *Democracy Index 2012 – Democracy at a Standstill; A report of the Economist Intelligence Unit*. London.
- Eyraud, Luc i Weber, Anke. 2013. *The Challenge of Debt Reduction during Fiscal Consolidation*. IMF Working Paper 13/67; International Monetary Fund. Washington DC, ožujak.
- Friedman, George. 2013. *Europe, Unemployment and Instability*. StratFor. Houston, 5. ožujka.
- Herdon, Thomas, Ash, Michael i Pollin, Robert. 2013. *Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff*. PERI Working Paper Number 322; Political Economy Research Institute; Amherst MA; travanj.
- Hudson, Michael. 2012. *America’s Deceptive 2012 Fiscal Cliff*. 28. prosinca; <http://michael-hudson.com/2012/12/americas-deceptive-2012-fiscal-cliff>
- IMF. 2012. *World Economic Outlook 2012*, Chapter 3. International Monetary Fund. Washington DC, listopad.
- IMF. 2013. *Greece – Ex Post Evaluation of Exceptional Access Under the 2010 Stand-by Arrangement*. International Monetary Fund. Washington DC, 20. svibanj.
- Kalecki, Michal. 1943. *Political Aspects of Full Employment*. Cambridge. Cambridge University Press: 138-145; također dostupno na <http://mrzine.monthlyreview.org/2010/kalecki220510.html>
- Krugman, Paul. 2012. *End This Depression Now*. WW Norton. New York, srpanj.
- Lapavitsas, Costas. 2012. *Crisis in the Eurozone*. Verso. London.
- Mueller, Jan-Werner. 2013. *Europe’s Political Stress Test*. Project Syndicate, 3. travnja.

- Pollin, Robert. 2012. *Back to Full Employment*. MIT. Boston.
- Reinhart, Carmen i Rogoff, Kenneth. 2010. *Growth in a Time of Debt*. American Economic Review: Papers and Proceedings, 100.
- Shapiro, Carl i Stiglitz, Joseph E. 1984. Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device. *The American Economic Review*, Vol. 74, No. 3. (lipanj), str. 433-444.
- Žižek, Slavoj. 2013. *Ne potrebujemo već enotnosti, ampak već razlike*. DELO, Sobotna priloga; Ljubljana, 2. ožujka; <http://www.delo.si/zgodbe/sobotnapriloga/slavoj-zizek-ne-potrebujemo-vec-enotnosti-ampak-vec-razlike.html>

Dubravko Radošević

POLITICAL ASPECTS OF DEFLATIONARY POLICY IN CROATIA

Summary

Many politicians and macroeconomists claim that fiscal deflation would be good for financial stability and growth. We think that deflationary policy tends to lower output and employment, but political aspects of deflationary policies are even more important. Deflationary policies sharpened a long-standing crisis of statehood and political legitimacy. Full employment policy may be desirable for the political stability and social cohesion. It is increasingly clear that many European countries (Croatia included) – and the EU as a whole – need to renegotiate their basic social contracts. But political elites are preoccupied with short-term fixes, they continue with deflationary policies, which have very strong negative redistributive consequences (rising inequality), and have not considered the long-term need for such revisions – to their own detriment and substantial loss of democratic legitimacy. Building the nationwide support for a new social contract – not just support by major parties and technocracy, but a grand coalition actually empowered by elections, i.e. constitutional arrangements with citizens-representatives that would monitor political elites to preclude corruption – will require an appeal to fairness. Fairness, not just fiscal rectitude – is essential.

Keywords: Deflationary Policy, Full Employment Policy, Reflation, Democratic Legitimacy, Social and Political Stress Tests

Kontakt: **Dubravko Radošević**, Ekonomski institut, Trg Johna F. Kennedyja 7, 10 000 Zagreb. E-mail: dradosevic@eizg.hr