

DRŽAVA KAO ČIMBENIK GOSPODARSKOG RAZVOJA

Danijel Benko *

Primljeno: 19.II.2014.

Sažetak

Kako zaustaviti gospodarski pad, kako pokrenuti nove investicijske procese, koji gospodarski model razviti, na kome je odgovornost i vodeća uloga i kako je sprovesti, glavna su pitanja koja se danas postavljaju. Iako je Hrvatska zemlja tržišnog gospodarstva, vodeću ulogu u gospodarskom razvoju i dalje ima država. Funkciju države i način njenog djelovanja potrebno je prilagoditi specifičnostima svake zemlje, što u slučaju Hrvatske znači zadržati značajnu dozu državnog intervencionizma i reformirati državnu upravu. Koncipiranje i provedba razvojnih politika ostaje zadaća državne uprave. Tradicionalne metode upravljanja i poticanja gospodarstva ograničene su i ne daju dostatne rezultate jer su budžetske prirode i stoga su nedostatne u doba restriktivnih budžetskih politika, a s druge strane i zbog politiziranosti i nedostatne stručnosti. Da bi se pojedina zemlja mogla razviti mora nadrasti svoj nacionalni okvir. Jedno od sredstava je intenziviranje gospodarske diplomacije i izvoza. Povrh toga, treba naći načine za ulaganje u nadnacionalne strateške razvojne projekte. Za Hrvatsku je nužno proširiti operativni okvir, dati kvalitetan doprinos osmišljavanju i provedbi gospodarskog strukturiranja i općeg razvoja prostora jugoistočne Europe.

Ključne riječi: gospodarski razvoj, investicije, mjere upravljanja, gospodarska diplomacija, međunarodni razvoj, Republika Hrvatska, jugoistočna Europa, Europska unija.

UVOD

Dvije skupine problema danas u Hrvatskoj zaokupljaju svijet gospodarstva. Jedna se odnosi na pitanje kako pokrenuti nove investicijske procese, zaustaviti gospodarski pad i ponovno ostvariti gospodarski rast, a druga se odnosi na ulogu koju bi država u tome trebala imati. Namjera je ovog članka raspraviti te dvije teme s aspekta problematike ulaganja, stranih i domaćih, te odgovornosti države u tom procesu.

Pod investicijom se razumije ulaganje novčanih sredstava u neki posao, vremena, truda, ugleda, kako bi se stvorio neki osobni ili opći cilj (Anić 2009). Riječ je o ula-

* Danijel Benko (danijel.benko@benko-partneri.com) je diplomirao pravo na Sveučilištu Paris I Pantheon – Sorbonne, smjer međunarodnog trgovačkog prava. Magistar je javne uprave Ecole Nationale d'Administration Paris/Strasbourg, Chapter Chair for Croatia New York State Bar Association, glavni tajnik Francusko-hrvatskog poslovnog kluba, član Međunarodne odvjetničke unije, komisije za Međunarodne investicije, partner u Odvjetničkom društvu Benko i partneri.

ganju kojim se stvara određena nova gospodarska cjelina, o ulaganju u postojeću gospodarsku cjelinu, o narudžbi stvari ili djela radi stvaranja nekog materijalnog ili nematerijalnog dobra za privatnu ili javnu uporabu.

Razvoj je pojam koji označava proces kojim nešto poprima sve savršeniji, potpuniji i bolje prilagođen oblik (Anić 2009). U gospodarskom smislu on označava povećanje ukupne proizvodnje, porast nacionalnog dohotka, porast produktivnosti. Čovjek i društvo razvijaju se paralelno u mnoštvu međuovisnih segmenata postojanja. Određeno društvo svojim gospodarstvom proizvodi materijalna dobra koja su mu potrebna. Bit je razvoja sustava da stalno poprima potpuniji i savršeniji oblik, prilagođava se novim okolnostima kako bi opskrbljivao društvo i pojedinca dobrima potrebnima za egzistenciju te mu, s materijalnog stajališta, dao traženu kvalitetu postojanja.

To postavlja pitanje organizacije društva i državnog djelovanja. Općenito gledano, pojam države označava upravnu političko-pravnu organizaciju, punog ili ograničenog suvereniteta, s različitim oblicima vladavine i uređenja (Anić 2009). Država kao osnovna organizacijska jedinica ima i treba imati svoje mjesto u razvoju društva i gospodarstva. Ostvarenje tog napretka u brojnim je koncepcijama današnje države jedan od osnovnih razloga njenog postojanja.

Zajednice ljudi su različite pa su različite i koncepcije država. Pitanje koje se ovdje postavlja odnosi se na funkciju (što?) i način (kako?) na koji bi država trebala reagirati na problem gospodarskog razvoja.

Sve to stavljeno je u kontekst Hrvatske. Hrvatska je stekla samostalnost raspadom Jugoslavije, u ratnom je stanju bila deset godina, teritorij je konačno reintegriran prije šesnaest godina. Trećinu njenog teritorija čine područja koja su bila neposredno pogođena ratom, danas još uvijek gospodarski najsiromašnija područja. Sadašnje gospodarstvo rezultat je tranzicije iz planske privrede s uobičajenim problemima u privatizaciji, tranzicije u kojoj su se ipak razvili solidni poslovni subjekti. Zemlja nije bila područje značajnije delokalizacije europske industrije, gospodarski je introvertirana. Upravna i pravna infrastruktura uglavnom se ocjenjuju zadovoljavajućima za domaće poslovne procese, no nedovoljno učinkovita prema standardima Europske unije.

Gospodarsku situaciju u zadnjih nekoliko godina obilježava pad javne i privatne potrošnje, pad gospodarske aktivnosti, rast poreznog pritiska. Privatni sektor zasad ne pokazuje da bi imao snage i znanja na sebe uzeti inicijativu uspostave novog gospodarskog modela i rasta. Uglavnom odgovara na impulse koji dolaze od države i u jednoj značajnoj mjeri od države i traži prijedloge rješenja svojih strukturalnih problema. Između države i gospodarskog svijeta nije jasno određeno koja bi funkcija države u gospodarstvu trebala biti. Do koje bi mjere ona trebala intervenirati.

To postavlja dva pitanja. Prvo je pitanje sljedeće: Treba li država imati razvojnu funkciju u gospodarstvu i kojeg bi intenziteta njena intervencija u toj sferi trebala biti? Drugo, na koji način bi je trebala ostvarivati? Ta pitanja određuju teme koje će biti predmet daljnjih razmatranja, a to su 1) potreba da država u zemljama kao što je Hrvatska ima ulogu lidera u razvoju i, 2) potreba za boljom razradom tradici-

onalnih instrumenata djelovanja i promjenom okvira djelovanja u područjima gdje to prilike zahtijevaju.

VODEĆA ULOGA DRŽAVE U GOSPODARSKOM RAZVOJU ZEMLJE

Različitosti među zemljama i potreba prilagodbe funkcije države

Koncept funkcije države u gospodarskom razvoju pojedine zemlje potrebno je prilagoditi njenim posebnostima. Među zemljama stvarnosti su različite. Razlozi za to su brojni, no predmet ovog razmišljanja nije ulaziti u analizu uzroka, već konstatirati to kao činjenicu i ukazati na njenu posljedicu u načinima organizacije i upravljanja državama. Naime, nije logično na različite stvarnosti primjenjivati isti koncept rješavanja, što ukazuje na potrebu razvoja vlastitog viđenja uloge države u društvenom i gospodarskom životu.

Razmišljanja u okviru dominantnih modela koncipiranja funkcije države

Postoje tri dominantna modela koncipiranja države. Riječ je o liberalnim demokracijama anglosaksonskog tipa, socijalnim demokracijama europskog tipa i o komunističko-socijalističkom konceptu. Različitosti u gledanju na funkciju države očituju se u području i načinu njenog djelovanja u društvu. Isto se prikazuje stupnjevanjem intenziteta državne intervencije u društvena i osobna pitanja, pri čemu je kod liberalnih demokracija anglosaksonskog tipa taj intenzitet najslabiji, dok je u komunističkim sustavima on najjači.

Uvjetovanost određene zajednice i model njene organizacije odražavaju se na sve aspekte njenog života, pri čemu je ovdje predmet razmatranja funkcija države u organizaciji gospodarske djelatnosti. Pretpostavka je također da je vrijednost koncepta relativna i da svaki od njih odgovara, ili bi trebao odgovarati, specifičnostima zajednice koja ga je razvila ili usvojila.

Politički i gospodarski liberalizam predstavlja sustav u kojem osobna prava imaju najvišu vrijednost i u kojem je poštivanje osobnih sloboda glavni kriterij određivanja vrijednosti društvenih instituta. U gospodarskoj sferi to ima za posljedicu organizaciju sustava prije svega prema zahtjevima privatnih gospodarskih interesa, a tek nakon toga prema drugim interesima koji postoje u zajednici. Država kao društveno-politička organizacija koja se brine o općem interesu, intervenirat će u gospodarstvo u onoj mjeri u kojoj bude na to pozvana od privatnog sektora. Većina regulatornih funkcija u gospodarstvu također se nalazi u privatnom sektoru. Korektivna funkcija djelovanja sustava ostavljena je tržištu. Sustavi koji se obično uzimaju kao glavni predstavnici tog organizacijskog modela su gospodarstva Sjedinjenih Američkih Država i Ujedinjenog Kraljevstva.

To naravno ne znači da je država kao društveno-politička organizacija nevažna. Naprotiv, sve zemlje koje se mogu svrstati u liberalne demokracije imaju razvijen

sustav državne uprave u segmentima koje smatraju područjem javnog interesa. To su područja koja se tradicionalno smatraju javnim sektorom, delegiranim suverenitetom, kao vojska, policija, javne financije i pravosuđe. Riječ je o vanjskoj i unutarnjoj sigurnosti, poreznoj politici i emisiji novca te o ukupnom sustavu sudovanja. U ostalim područjima država ponekad intervenira, s više ili manje intenziteta, ovisno o političkom okruženju i trenutku. No, u načelu, to će se smatrati intervencijom izvan njene rezervirane sfere i na eksplicitni ili implicitni poziv gospodarstva ili društva.

U skladu s time je i u gospodarskom razvoju funkcija države koncipirana restriktivno. Osim u iznimnim slučajevima i bez velike potrebe, država ne uzima na sebe gospodarsku inicijativu, ne ulazi u poslove kao gospodarski čimbenik. U načelu, ona se ograničuje na osiguranje makroekonomskog okvira i drugih uvjeta koje privatna ekonomija smatra nužnima za razvoj.

U liberalnoj je demokraciji inicijativa na privatnom sektoru. Pojedinci, pravne osobe, skupine građana ili gospodarstvenika rješavaju u načelu osobna i gospodarska pitanja koja se postavljaju u zemlji. Države ima onoliko koliko je privatnom sektoru potrebno. I povrh toga, o tome koliko je države potrebno, ne odlučuje se u krugu osoba posvećenih javnom sektoru, već se odluka donosi u privatnom sektoru.

Socijalna demokracija europskog tipa je društveno-političko uređenje koje se razvilo iz liberalizma 19. stoljeća na način da su se na taj sustav nadograđivali socijalni elementi. Osobne slobode ostaju osnovna društvena vrijednost, no one su uokvirene kolektivnim ili socijalnim interesima.

Iz toga proizlazi da država nije ovdje samo zato da se brine o unutarnjoj i vanjskoj sigurnosti, javnim financijama i sudovanju. Njena funkcija je rješavati kolektivne probleme društva općenito. Pri čemu riješiti problem znači spoznati postojanje nekog problema, analizirati ga, posvetiti mu određene resurse, odgovoriti učinkovitim sredstvima i upravljati rješenjem.

Komunistički koncept funkcije države odraz je projekta stvaranja besklasnog društva u kojem bi sredstva za proizvodnju bila u vlasništvu zajednice, a dobra bi se dijelila prema potrebama svakog pojedinca. Zemlje koje su ušle u taj politički projekt uglavnom su organizirane na način da zajednicu organski predstavlja država, koja posljedično ima monopol nad gospodarstvom i njegovom organizacijom. Razvojna funkcija logično u cijelosti pripada državi, dok je privatno poduzetništvo, ovisno o varijanti sustava, neznatno ili ne postoji.

Glavni predstavnik tog koncepta danas je NR Kina, jedno od najvećih gospodarstava na svijetu. Uvriježena je misao da je i glavni razlog uspjeha Kine upravo u tome što je država centralizirala razvojnu funkciju i znala je kvalitetno ispuniti.

Dakle, način na koji neka zajednica koncipira ulogu države u razvoju svog gospodarstva ne mora nužno dovesti do istih rezultata. U nekim zemljama liberalna demokracija daje bolje rezultate nego planska privreda u drugima, a u drugima je pak planska privreda dala bolje rezultate od liberalne ili socijalne demokracije u nekim trećim. Činjenica je da svaka zajednica ima svoje posebnosti. Temelji solidarnosti među ljudima su drugačiji i iz te različitosti proizlaze razlike u načinu na koji ljudi

doživljavaju odnose među sobom, kao i razlike u organizaciji međusobnih odnosa i odnosa zajednice i pojedinca. To vrijedi općenito i za gospodarsku djelatnost.

Hrvatska uvjetovanost i koncept države koji iz nje proizlazi

Dva skupa okolnosti određuju danas koncepciju države u Hrvatskoj. Prva se odnosi na gotovo pola stoljeća prošlosti u sustavu planske privrede i nakon toga gotovo deset godina rata i političke nestabilnosti. I planska privreda i rat, uz političku nestabilnost koja se na njega nadovezuje, iziskivali su visok stupanj društvenog i gospodarskog intervencionizma. U sustavu planske privrede, država po definiciji upravlja gospodarstvom. U ratu su pak pritisci i zahtjevi situacije toliko intenzivni da bi se sustav bio raspao bez određene doze autoritativnosti i intervencionizma. To bez ikakvog vrijednosnog suda o tome što je sve pogubno moglo biti učinjeno u tim vremenima.

Druga se skupina okolnosti odnosi na utjecaj dominantnog modela u zemljama Europske unije, što će reći koncepcije socijalne demokracije europskog tipa. Zemlje koje danas čine okosnicu Europske unije oduvijek su u Hrvatskoj uzimane kao uzor poželjnog društveno-političkog i gospodarskog ustroja. One su te s kojima su održavane najbrojnije i najuže društvene i znanstvene veze. One su te s kojima su veze i danas najjače, kojima se teži i s kojima smo se udružili u Uniju.

Rezultat kombiniranog djelovanja ta dva skupa okolnosti je da su očekivanja od države veća nego je to slučaj u tradicionalnom modelu europske socijalne države. To je tako i u svim drugim europskim zemljama koje su jedno vrijeme bile u socijalističkom društveno-političkom uređenju i planskoj privredi. Ona se odnose na sve segmente društvenog života, uključujući bez iznimke i gospodarstvo. Tako gotovo nikome ne pada na pamet pomisao da bi koncept izlaska iz današnje krize trebao biti predmet privatne inicijative, a ne promišljanja i implementacije od strane državne uprave. Isto tako, indikativno je da ne postoji značajnija politička opcija u zemlji koja bi zagovarala neki drugi model uređenja od socijalne države.

U Hrvatskoj dakle nije moguće zamisliti razvoj bez ključne uloge države. Iz toga proizlazi da bez direktnog investiranja države u projekte koji bi trebali stvoriti novi gospodarski model neće biti izlaska iz sadašnje gospodarske recesije. Postavlja se pitanje na koji način to ostvariti.

Nedostatnost tradicionalnih instrumenata upravljanja

Nedostatnost ne znači da tradicionalne metode upravljanja nemaju svrhu i učinak. Ili, da bi ih trebalo odbaciti u korist nekih drugih metoda. To bi bilo krivo. Riječ je o tome da te metode nisu dostatne za odgovoriti na sve izazove vremena i ostvariti punu funkciju države. Potrebno je istražiti nove tehnike i okvire djelovanja te se na taj način prilagođavati posebnostima situacije i dobu u kojem živimo.

Osnovna karakteristika tradicionalnih metoda upravljanja je da su budžetske prirode, što im je danas i glavno ograničenje

Kad govorimo o tradicionalnim metodama upravljanja, govorimo o mjerama koje država kao organizacijska i upravna jedinica poduzima kako bi usmjerila ponašanja građana i gospodarskih subjekata k ostvarenju zacrtanih strateških ciljeva. Riječ je prvenstveno o neposrednim poticajima s jedne strane, i o fiskalnim mjerama u obliku poreznih olakšica ili nameta, s druge strane. Te kategorije sadrže različite oblike, adaptirane predmetu i cilju koji žele postići.

Neposredni poticaji su oblik mjera upravljanja kojima je cilj potaknuti odluku ili usmjeriti nečije ponašanje na način da se onome tko odluči zauzeti željeni stav, ili učiniti ono što se poticajom želi postići, dodijele određena za to namijenjena financijska sredstva. Jedan od primjera je plaćanje naknade za socijalna i mirovinska davanja poslodavcima koji zaposle osobu koja je bez staža i završila je fakultet. Uvjeti mogu biti manje ili više složeni, kao i kontrola njihova ispunjenja, o čemu uvelike ovisi učinkovitost politike koja se kroz poticaje želi provesti.

Porezne olakšice su instrument čiji je cilj isti, a sredstvo je smanjenje nameta kako bi se potaknulo nekoga na donošenje određene odluke, ili pak povećanje nameta da bi se osobu odgovorilo od donošenja neželjene odluke. Tako, na primjer, smanjenje stope PDV-a u određenim sektorima djelatnosti smanjuje cijenu potrošnje u toj djelatnosti i samim time je potiču, čime se ta djelatnost, smatrana od interesa, potiče i razvija. Ili smanjene stope poreza na dobit za društva koja djeluju u određenoj regiji, čiji se razvoj smatra od interesa, što ima za posljedicu navesti poslovne subjekte da svoja društva lociraju u tim područjima, što ima opet za posljedicu razvoj istih. S druge strane, visoke stope oporezivanja kupnje automobila, nemogućnost odbitka za poduzeća, kako bi se građane i gospodarske čimbenike odvratilo od tog oblika trošenja sredstava, što poprima sav svoj smisao kada vidimo važnost te stavke i kakva je bila neuravnoteženost vanjskotrgovinske razmjene.

Sve te mjere djeluju na način da mijenjanju parametre donošenja odluke i čine ih isplativijima, ili neisplativima.

No, oba seta mjera podrazumijevaju budžetsku intervenciju. Kod poticaja je potrebno alocirati pojedinoj budžetskoj stavci određeni iznos ukupne porezne kontribucije gospodarstva i građana zajedničkoj potrošnji, koja će odgovarati određenoj poticajnoj politici i financirati je. S druge strane, fiskalne mjere znače rasterećenje određenih segmenata gospodarstva ili građanstva od porezne obveze koju bi inače imali, što u konačnici ima učinak smanjenja njihove kontribucije zajedničkoj potrošnji i smanjenje proračunskih sredstava. Logika sustava je da se potaknutim ponašanjem pridonosi općem interesu zajednice najmanje u onoj mjeri u kojoj je došlo do smanjenja na strani novčane kontribucije zajedničkoj potrošnji.

U doba restriktivnih budžetskih prilika, upravljanje neposrednim poticajima ili poreznim olakšicama je ograničeno zbog nedostatka novčanih sredstava koja bi im se trebala alocirati. To zahtijeva, s jedne strane, pojačani rad na njihovoj učinkovitosti kako bi se pokušalo u smanjenom obujmu postići onaj rezultat koji se prije postizao angažiranjem većih sredstava. S druge strane, gdje je to moguće, inoviranje

metoda financiranja ili sufinanciranja, uvođenjem elemenata privatnog financiranja u instrumente upravnog djelovanja. Jedan od primjera takvog koncepta su različiti oblici javno-privatnog partnerstva.

Drugo ograničenje tradicionalnih metoda upravljanja je u tome što njihova učinkovitost zahtijeva visoko organiziran administrativni sustav, što nije uvijek slučaj

Tri su bitna momenta o kojima ovisi kvaliteta poticaja ili poreznih olakšica. Prvo, to je koncepcija poticajne mjere ili olakšice, drugo je način provođenja postupka odabira osobe koja ima pravo na poticaj ili je ovlaštenik povlastice, i na kraju, način na koji se prati ispunjenje uvjeta. U svakoj od tih točaka moguće su greške koje dovode do pomaka između onoga što se poticajom željelo postići i onoga što je stvarno postignuto. I dva su uglavnom razloga za takve pomake. Jedan je neznanje, drugi je korupcija.

U političkom procesu definira se određeni cilj. On je obično rezultat brojnih kompromisa i izraz mišljenja donositelja odluke o onome što je u danom vremenu zemlji i društvu potrebno da bi moglo postojati, ići dalje u budućnost, razvijati se. Taj je cilj zatim potrebno postići, što zahtijeva razradu operativnog dijela politike, odnosno koncipiranje i provedbu za to potrebnih mjera.

Postizanje političkog cilja operativno se sastoji u tome da se određenu skupinu ljudi ili gospodarskih subjekata navede da nešto učini, ne učini, ili trpi za svoju vlastitu korist i za korist općeg dobra. Riječ je o ponašanjima koja pripadnici ciljne skupine ne bi nužno spontano odabrali, ili barem ne u onoj mjeri u kojoj bi se to htjelo. Zbog toga se poduzimaju mjere kojima im se pod određenim uvjetima dodjeljuju poticaji ili povlastice kako bi došlo do promjene parametara odlučivanja donositelja odluka u ciljnoj skupini i kako bi oni usmjerili svoja ponašanja k željenom cilju.

Kad u sustavu postoje elementi disfunkcije, dolazi do manjeg ili većeg pomaka između traženog i postignutog rezultata. Nastaje pogreška. Negativne posljedice gore su nego što izgleda na prvi pogled. S jedne strane dolazi do nepovratnog gubitka resursa, dok s druge strane nastaje greška koja otuda nadalje ima svoje zasebno postojanje u gospodarskom životu i životu društva i pojedinaca.

Dolazi do toga da su poslovni subjekti i građani živjeli određeno vrijeme na pogrešan način, misleći da čine ispravno. To ima za posljedicu razvoj elemenata gospodarstva, mikroekonomski ili makroekonomski gledano, koji ne bi trebali i ne mogu postojati. U građanstvu i kod malih gospodarstvenika to može biti pogubno jer život u pogrešnom, nestvarnom sustavu, tijekom određenog vremena pervertira svjetonazor i onemogućuje ljudima viđenje stvarnog stanja stvari. Kad se s njime suoče, što se prije ili poslije događa, to se pretvara u šok i krizu, bolnu i zahtjevnju. Mnogi nestanu u propasti poduzeća ili vlastitih gospodarstava u kojima su radili, bolestima, budu maknuti iz aktivnog života, prestari i neprilagodljivi.

Kod poticajnih mjera stranih i domaćih ulaganja, u Hrvatskoj ne postoji neki veći problem u njihovom koncipiranju i primjeni. Dispozitiv se uglavnom sastoji od njih troje. Prvo, porezne olakšice smanjenjem stope poreza na dobit u određenom razdo-

blju ovisno o visini investicije. Drugo, subvencije pri zapošljavanju. Treće, mogućnost privremenog uvoza strojeva, iako na dosta kratko razdoblje. Na to se nadograđuju u nekim slučajevima mjere lokalne samouprave u obliku oslobađanja od doprinosa ili nekih drugih infrastrukturnih troškova. Ponekad se osnivaju slobodne zone kako bi se onima koji to žele omogućilo ekstrateritorijalno funkcioniranje.

To je tako već petnaest godina, a da pritom nikada nije postojalo potpuno zadovoljstvo razinom industrijskih ulaganja u zemlji, pri čemu danas zasigurno vlada potpuno nezadovoljstvo. Zbog toga se prije svega postavlja sljedeće pitanje: Mogu li te mjere uopće doseći ciljeve koji su im zadani? I, ne bi li trebalo nešto promijeniti u samom dispozitivu provedbenih mjera, u metodama rada, u načinu koncipiranja provedbenih politika?

Pitanje koje se postavlja je sljedeće: Jesu li metode funkcioniranja koje koristimo dostatne da adekvatno odgovorimo na izazove vremena?

POTREBA PROŠIRENJA OPERATIVNOG OKVIRA

Odgovor na postavljena pitanja zahtijeva analizu zahtjeva koji se postavljaju pred gospodarstvo zemlje, ali i promjenu kadra u kojem se definiraju problemi.

Izazovi današnjice i potreba za promjenom operativnog okvira

Ljudi su u svom postojanju navedeni suočiti se s najrazličitijim izazovima. Potreba za prilagodbom pritom je stalna. Ovisno o uvjetovanosti zemlje koju se promatra, problemi imaju različite postavke, što zahtijeva originalnost u iznalaženju novih ili modeliranju postojećih rješenja.

Od 2000. godine hrvatski se gospodarski razvoj temeljio na rastu unutarnje potrošnje financirane bankovnim kreditima. Osim sektora koji su prirodno orijentirani inozemstvu, kao što su turizam i brodogradnja te nekolicine najvećih tvrtki koje se šire u regiji, gospodarstvo zemlje u najvećem je dijelu orijentirano na domaće tržište. Kao takvo ono se do 2007./2008. razvijalo poželjnom stopom rasta (*Lettre Europe du Sud-Est* 2013). Tada je na globalnoj razini financijski sektor ušao u krizu, što je dovelo do preispitivanja rizika i uvjeta financiranja. Posljedično su pooštreni uvjeti kreditiranja, pojavila se prezaduženost, promet roba i usluga na tržištu je krenuo opadati. Prihodi se otad smanjuju, a zahtjevi uravnoteženosti makroekonomskih i budžetskih parametara zahtijevaju čvrste i restriktivne politike koje je u nedostatku gospodarskog rasta sve teže i teže podnositi.

Dvije su činjenice postale polazna točka u promišljanju gospodarstva zemlje. Prvo, sustav razvoja rastom unutarnje potrošnje financirane bankovnim kreditima više ne funkcionira, niti može ponovno postati pokretačem gospodarstva u predvidivoj budućnosti. Drugo, Hrvatska je postala dijelom Europske unije, što bitno mijenja kadar djelovanja čimbenika njenog gospodarstva.

To dovodi do dva pitanja. Prvo, može li gospodarstvo zemlje i dalje funkcionirati i razvijati se bez promjene perspektive i nadržavanja nacionalnog okvira? I drugo, na koji način osmisliti i staviti u funkciju nove oblike financiranja tržišta i gospodarstva? Pri tome odgovor na prvo pitanje uvjetuje odgovor na drugo, jer bez internacionalizacije gospodarstva nema profitabilnosti, a bez profitabilnosti nema financiranja.

Nadržavanje nacionalnog okvira

Pitanje se postavlja paralelno na gospodarskoj i na političkoj razini. Opće je prihvaćena činjenica da je tržište Hrvatske premalo da bi se na njemu dugoročno temeljio razvoj. To postavlja pitanje internacionalizacije gospodarstva i uključivanje hrvatskih gospodarstvenika u europsko i druga tržišta.

Manje je prihvaćena činjenica, međutim, da bi i sama država, kada promišlja i osmišljava svoje razvojne projekte, također trebala u tome izaći iz nacionalnog okvira. Izvan sfere klasičnih međunarodnih odnosa, takvo je razmišljanje manje prirodno na razni države jer države zemljopisno omeđuju njihove granice te one rjeđe razmišljaju o neposrednom ili posrednom investiranju u nadnacionalne razvojne projekte.

No, međunarodna aktivnost država nije ništa manje bitna za nacionalna gospodarstva negoli je to međunarodna aktivnost privatnih tvrtki. Naime, upravo se kroz međunarodnu aktivnost država stvaraju pretpostavke za razvoj nadnacionalnih gospodarskih područja i međunarodne aktivnosti tvrtki. To kroz međudržavne sporazume, konvencije, organizacije, stvaranje slobodnih tržišta, integracije, ili pak manje formalne oblike djelovanja i potpore. Tako je jednostavno primijetiti da su najangažiranije zemlje u međunarodnim odnosima upravo one čija su gospodarstva najaktivnija.

Od osamostaljenja do danas, politika Hrvatske bila je uključiti se u postojeće međunarodne organizacije i povrh svega, postati članicom Europske unije. U tu se svrhu u svim segmentima svog postojanja prilagođavala onome čemu je težila i u tom će se smjeru nastaviti i dalje razvijati. No, to je jedan smjer kretanja. Postavlja se pitanje bi li on trebao biti i jedini i ne postoje li i drugi potencijali koje bi trebalo razvijati. Tu se poglavito misli na regionalni razvoj jugoistočne Europe.

Ulaganje u nadnacionalne strateške razvojne projekte

Jedna od činjenica je da su zemlje jugoistočne Europe premale da bi razvile svaka zasebno gospodarsku aktivnost koja bi svojim intenzitetom i volumenom mogla opravdati i privlačiti značajnija ulaganja. Zbog toga je neophodno za razvoj tih zemalja da zajedno osmisle strategiju gospodarskog razvoja tog prostora. Ta inicijativa mora doći od samih zemalja. Ona ne može imati isti učinak ako je osmislila netko treći.

Razvoj zemlje ili regije zahtijeva strukturu. Strukturiranje razvoja je bit razvojnih politika, a razvojna politika ostvaruje se koncipiranjem i provedbom strateških projekata. Strateški projekti su oni pomoću kojih modeliramo razvoj događaja kako bismo se u danom trenutku u budućnosti našli u željenoj situaciji. Ako smatramo da je regionalni razvoj jedan od bitnih segmenata nacionalnog razvoja, tada netko

treba preuzeti inicijativu istog, uložiti za to potrebnu energiju, koncipirati regionalne strateške projekte ovisno o tome što bismo htjeli da regija bude u budućnosti i krenuti u provedbu.

Razlozi zbog kojih su strana ulaganja u određenom trenutku poželjna na određenom području različiti su i mijenjaju se s vremenom. No, učinak je uvijek isti i pozitivan, a to je da je volumen ukupne gospodarske aktivnosti veći nego što bi bio bez njih. Ponekad gospodarstvo nekog područja nije u stanju održati zadovoljavajući ritam proizvodnje materijalne vrijednosti. Tada se, instinktivno, kako bi kompenziralo manjak, okreće stranim ulagačima. No, takvo što ne može po svojoj prirodi dati optimalan rezultat i zamijeniti domaće ulaganje.

Na određenom području, proces stvaranja u dominantnom dijelu ostvaruju ljudi i društva koji su podrijetlom s tog područja, ili koja su dugoročno opredijeljena na njemu djelovati. Kad je na određenom teritoriju sustav organiziran na način da omogućuje uspješno ostvarenje procesa stvaranja materijalnih vrijednosti, onda takav teritorij privlači gospodarske čimbenike s drugih teritorija da se uključe u to gospodarstvo i da osnuju ili u suradnji s već postojećim čimbenicima ostvare materijalnu dobit. Tada se na zdravo domaće gospodarstvo strana ulaganja nadovezuju i potenciranju njegove pozitivne učinke. To se jednostavno verificira u svakodnevnom životu, gdje se vidi da najbolja ulaganja u kvaliteti i najveća u volumenu privlače upravo najrazvijenije zemlje.

Da bi do toga došlo, zemlje jugoistočne Europe trebaju razviti nadnacionalnu gospodarsku dinamiku koja će biti dovoljno zanimljiva da privuče ulaganja iz drugih gospodarskih područja i na taj način je nadogradi. S obzirom na to da su te zemlje premale da bi zasebno ostvarile gospodarsku dinamiku i tržište koje bi bilo interesantno na europskoj ili globalnoj razini, to je taj pristup uvjet njihovog gospodarskog razvoja.

Bez ulaganja novca, znanja, stvari, fizičke i intelektualne energije, nema stvaranja materijalnih vrijednosti. Riječ je o kompleksnom procesu u kojem svi dijelovi moraju biti prisutni i primjereno usklađeni. Riječ je također o nečem teškom, što zahtijeva trud, napor i cjelokupnu životnu predanost osobe projektu kojeg je osmislila i koji provodi. U zemljama gdje je tradicija društvenog uređenja takva da zahtijeva visok stupanj intervencionizma, takvo što se može ostvariti jedino ako država na sebe preuzme inicijativu i vodstvo.

Nekoliko konkretnih razmišljanja

Konkretnih rješenja za probleme koji su prethodno postavljeni ima potencijalno više. U nastavku je dan prikaz gospodarske diplomacije kao jedne od više mogućih administrativnih metoda podrške internacionalizaciji i međunarodnom širenju gospodarstva, koje se u raznim varijantama mogu naći u europskim zemljama. U drugom dijelu raspravljeno je jedno moguće razmišljanje o početku strukturiranja gospodarstva na području jugoistočne Europe.

Gospodarska diplomacija¹

Gospodarska diplomacija po svojoj je prirodi mješovita aktivnost. S jedne je strane riječ o diplomaciji, grani političko-upravne aktivnosti države koja se bavi odnosima među državama, s druge strane, riječ je o aktivnosti koja se bavi upravljanjem u gospodarstvu. Gospodarska diplomacija dio je državne uprave zadužen za praćenje i razvijanje gospodarskih odnosa s drugim zemljama, na način da prati i pomaže tvrtkama u izlasku na strana tržišta, te da prati i pomaže stranim tvrtkama u njihovim investicijskim namjerama prema Hrvatskoj.

Ta grana državne uprave trebala bi služiti identificiranju gospodarstava koja su komplementarna s hrvatskim, njihovoj prezentaciji i stavljanju na raspolaganje hrvatske državne infrastrukture u inozemstvu u pomoći hrvatskim tvrtkama koje žele na tim tržištima gospodarski djelovati distribucijom svoje robe, stvaranjem savezništava ili direktnim ulaganjima. Isto tako, s druge strane, svrha tog segmenta državne uprave trebala bi biti prezentacija Hrvatske kao gospodarstva i sustava općenito, s ciljem da strani gospodarski subjekti nađu interes uključiti se u njeno gospodarstvo i pokrenuti vlastite investicijske procese.

No povrh toga, ta bi služba trebala davati direktnu političku podršku i pomoć velikim ulagačima u različitim modelima širenja. Podrška koja je njima u tome potrebna je na političkoj razini s obzirom na to da njihovo širenje dublje impaktira i strukturira gospodarski odnos dvije zemlje, te s obzirom na to da, za razliku od malih i srednjih poduzeća, velika društva nemaju problem tehničke i analitičke prirode, a šire se akvizicijama i stvaranjem savezništava, što čini i njihovu potrebu drukčijom.

Gospodarska diplomacija nije operativno sredstvo adaptirano podršci širenja malih i srednjih poduzeća. Njihove su potrebe tehničke i operativno-analitičke prirode, što sustav diplomacije nije pozvan pokrivati. Potrebama malih i srednjih poduzetnika više je adaptiran sustav gospodarskih komora ili agencija/uprava koje im daju tehničku operativnu potporu.

U smjeru privlačenja investicija, problem koji se rješava u odnosu na potencijalne investitore je davanje podataka o hrvatskom tržištu i interesantnim područjima za ulaganja, bilo organizacijom skupova, bilo individualno na zahtjev, te usmjeravanje na druge institucije koje u tome svemu mogu biti od pomoći. Gospodarska bi se diplomacija trebala angažirati samo na pojedinačne poslove koji svojim obujmom imaju značajniji učinak na odnose između zemalja, dok bi privlačenje pojedinačnih investicija malih i srednjih poduzetnika trebalo biti ostavljeno drugim strukturama.

Osmišljavanje nadsacionalnog razvojnog projekta za prostor jugoistočne Europe

Prostor jugoistočne Europe gospodarski gledano odnosi se na područje između Jadranskog i Crnog mora, južno od Austrije, Mađarske, Ukrajine i Moldavije, bez Grčke i Turske. Prostor obuhvaća devet država i to od zapada prema istoku: Hrvatsku,

¹ Za analizu stanja i postojećih promišljanja gospodarske diplomacije u suvremenoj Hrvatskoj vidjeti Bilandžić i Barun, 2013.

Bosnu i Hercegovinu, Crnu Goru, Albaniju, Makedoniju, Kosovo, Srbiju, Rumunjsku i Bugarsku. Od njih su danas tri članice Europske unije, dok ostale tome teže te im je to u bližoj ili daljnjoj budućnosti u perspektivi. Prostor broji 51,3 milijuna stanovnika (*Lettre Europe du Sud-Est* 2013), pri čemu je jedina relativno veća zemlja Rumunjska s 21,3 milijuna stanovnika (*Lettre Europe du Sud-Est* 2013), dok ostale zemlje imaju po 7, 4, 2 milijuna stanovnika ili manje.

Prostor je rascjepkan. Političku povijest prostora u proteklih sto i nešto godina tako obilježava činjenica da nijedan događaj osim Prvog i Drugog svjetskog rata nije zajednički svim zemljama koje se na njemu nalaze. Čak i totalitarizmi kojima su bile podvrgnute imaju takve razlike da ih je teško doživjeti kao zajedničku povijesnu zbilju.

Isto tako, ni gospodarski i povijesno gledano nije moguće naći značajniji zajednički događaj između zemalja i naroda tog prostora, na kojem bi se nešto moglo izgraditi. Pripadali su i razvili se iz vrlo različitih sustava.

Ipak, neka su im stanja slična, iako ne kao posljedica istih događanja, i mogla bi biti temelj razvojnog projekta. Tako su sve zemlje prostora tek po okončanju Prvog svjetskog rata izašle iz feudalnog sustava, a gospodarstvo im je tada još gotovo u potpunosti poljoprivredno uz nekolicinu manjih manufaktura. Do Drugog svjetskog rata razvija se malo industrije, što postaje predmet komunističkih revolucija i potpune promjene sustava na kraju rata. Zemlje prelaze na plansko gospodarstvo, industrijalizacija postaje državni projekt, stanovništvo seli u gradove. Koncept dostiže svoj vrhunac krajem 1970-ih i početkom 1980-ih, no to mu je i kraj. Slijedi propadanje do kraja 1980-ih. Devedesetih se godina sustav ponovno temeljito mijenja. Napušta se plansko i prelazi ponovno na tržišno gospodarstvo.

Glavni problemi svih tih zemalja danas proizlaze iz istog činjeničnog stanja: nedostatne infrastrukturne povezanosti, prevelike ovisnost o eurozoni, političke nesigurnosti i nedovoljne apsorpcije poticajnih sredstava Europske unije (*Lettre Europe du Sud-Est* 2013).

Infrastrukturna nepovezanost prostora prisutna je u svim sektorima. Ceste, željeznice, energetska mreža, zračni i riječni promet nedovoljno su razvijeni i nepovezani. Posljedica je otežan pristup sirovinama i energiji općenito, što uzrokuje visoku cijenu, nedostatnu diversificiranost nabave, a što opterećuje produktivnost i čini gospodarstva zemalja tog prostora nekonkurentnima (*Lettre Europe du Sud-Est* 2013).

Istovremeno je gospodarska razmjena s eurozonom dominantna i ovisno o zemlji iznosi između 70 i 80 posto. Slaba konkurentnost tih zemalja u odnosu na gospodarstva eurozone čini da se volumen razmjene neće bitno povećati, iz čega proizlazi da utjecaj eurozone neće biti dostatan za utemeljenje dugoročnog razvoja (*Lettre Europe du Sud-Est* 2013). Na gospodarsku razmjenu sa zemljama eurozone i rast unutarnje potražnje nužno je dakle nadograditi međusobnu razmjenu zemalja tog prostora kako bi se ostvario rast njihovog bruto proizvoda.

Politička nesigurnost u zemljama jugoistočne Europe ostaje velika. Iako su dosad sve zemlje uhodale primjenu osnovnih pravila demokracije, jedno je od bitnih i negativnih obilježja njihovih sustava da političke alternacije za sobom nose duboke

smjene u državnoj upravi i dovode u pitanje osnovne reforme započete u vlasti prethodne većine. Istovremeno je dubina politički uvjetovanih kadrovskih promjena takva da onemogućava stvaranje kvalitetne i stabilne javne službe, što ima za posljedicu nekvalificiranost uprave i predug ciklus ostvarenja projekata. To dovodi do nedostatne apsorpcije poticajnih sredstava Unije i presporog obrta kapitala, što izravno koči razvoj gospodarstva (*Lettre Europe du Sud-Est* 2013).

S obzirom na nadnacionalnu uvjetovanost većine navedenih problema, moguće ih je riješiti jedino na nadnacionalnoj razini, što čini strukturiranje i gospodarsko organiziranje prostora jugoistočne Europe imperativom razvoja svake zemlje pojedinačno. Zapostaviti njegov razvoj bio bi gubitak i za cijelu Europsku uniju, s obzirom na to da je riječ o prostoru koji svojom veličinom i stanovništvom odgovara otprilike 15 posto Unije i čija bi gospodarska organizacija zasigurno imala učinak na gospodarstvo cijele Zajednice.

Što se problema političke nesigurnosti tiče, razvoj jugoistočne Europe doveo bi zemlje koje su njime impaktirane u konkurenciju i one bi morale pristupiti rješavanju problema. U protivnom, pojedina bi se zemlja našla u nepovoljnijem položaju glede atraktivnosti za ulagače u odnosu na drugu, stabilniju, što bi usporilo njen rast i stvorilo politički pritisak iz kojeg bi proizašla potreba rješavanja problema. Dakle, i taj problem, koji je naizgled izrazito nacionalnog karaktera, našao bi svoje rješenje, posredno, u nadnacionalnoj politici razvoja prostora jugoistočne Europe.

Iz toga proizlazi da je koncipiranje i rad na gospodarskom strukturiranju prostora jugoistočne Europe jedna od politikau koju bi zemlje tog prostora trebale investirati u cilju ostvarenja dugoročnog nacionalnog i nadnacionalnog razvoja.

* * *

Koncipiranje nadnacionalne politike razvoja prostora jugoistočne Europe postavlja pitanje načina na koji osmisliti ulogu Hrvatske. Nadnacionalna politika logično ne može izaći iz okvira uloge koju Hrvatska može imati, isto kao što ni njena uloga ne može izaći iz okvira dodane vrijednosti kojom ona može pridonijeti razvoju tog prostora, ni iz okvira očekivanih pozitivnih posljedica tog razvoja na njen nacionalni razvoj. Za Hrvatsku to ne bi trebalo biti vanjskopolitičko pitanje, nego pitanje gospodarskog razvoja, dio gospodarske politike i direktna državna investicija.

Doprinos Hrvatske mogao bi biti značajan. Njen geografski položaj u odnosu na jugoistočnu Europu i činjenica da već ima prilično razvijenu vlastitu infrastrukturu čine ju potencijalno značajnim partnerom u logističkom povezivanju prostora, osobito s drugim zemljopisnim područjima. Riječ je o lukama, cestama, zračnom prometu, naftovodnoj i plinovodnoj infrastrukturi, potencijalu u izgradnji moderne željeznice. Nadalje, Hrvatska je po produktivnosti prva zemlja tog gospodarskog pojasa s najvećim proizvodom po glavi stanovnika. To govori da je zasad najbolje znala shvatiti specifičnosti društvenih i gospodarskih problema koji su svojstveni

zemljama jugoistočne Europe i pomiriti ih sa zahtjevima produktivnosti. Iako i sama treba još puno toga unaprijediti, ipak, u odnosu na prostor o kojem govorimo, zasigurno ima puno toga i za dati.

Kao nova članica Europske unije pozvana je po prirodi stvari biti inicijator ili se priključiti inicijativi i unijeti na taj način u projekt dodatnu vrijednost. Također, inicijativom i aktivnim sudjelovanjem u koncipiranju i ostvarenju određenog projekta otvaraju se i nova područja djelovanja, što tada postaje prostor za novu intervenciju i stvaranje dodane vrijednosti.

S druge strane, adekvatno doprinosu i pozitivni učinci takve inicijative mogli bi biti značajni i donijeti rješenja razvojnim problemima koja Hrvatska danas u nacionalnom okviru ne pronalazi. Stavljanjem svog geografskog položaja i svoje postojeće infrastrukture u funkciju razvoja jugoistočne Europe mogao bi se očekivati pozitivan učinak u vrednovanju kompetitivnih prednosti njene logistike kao gospodarske grane i posljedično razvoj zemlje kao logističke platforme, što je i jedna od strateških odrednica razvoja Hrvatske. Popratno, na domaćem polju, jedna od glavnih industrija, turizam, dobiva novu dimenziju i značajan prostor za daljnji razvoj.

Sa stajališta kompetitivnosti i produktivnosti pozitivan učinak bi se mogao očekivati u stvaranju prostora za djelovanje hrvatskih tvrtki tamo gdje imaju što dati, što bi im omogućilo da poboljšaju produktivnost i kompetitivnost, a što bi opet imalo pozitivan učinak u njihovom djelovanju na drugim tržištima. Inicijativa i aktivno sudjelovanje zemlje imali bi pozitivan učinak sami po sebi u skladu s načelom prema kojem sudjelovanje u koncipiranju projekta daje stratešku prednost za budućnost onome koji to čini, što bi Hrvatskoj omogućilo da kvalitetnije pozicionira svoje gospodarstvo, sudjelujući u kreiranju oblika buduće suradnje na tom prostoru. U prvo vrijeme trebalo bi iskoristiti strukturne fondove na koje Hrvatska ima pravo po ulasku u EU za vraćanje produktivnosti i kompetitivnosti hrvatskom gospodarstvu te paralelno razvijati koncept i projekte razvoja prostora jugoistočne Europe i na taj način pridonijeti njegovom oživljavanju i razvoju. Kao i Hrvatska, i druge zemlje tog prostora našle bi svoj interes i svoje mjesto u projektu.

Inicijativu takvog projekta trebalo bi ostvariti na tri razine suradnje: 1) političko-gospodarska suradnja zemalja prostora, zainteresiranih zemalja Unije i Europske komisije; 2) stvaranje financijske platforme za nadnacionalne razvojne projekte; i 3) konceptijske i nadzorne razine koja bi radila na razradi projekata i nadzoru njihove provedbe.

LITERATURA

- Anić, Vladimir. 2009. *Veliki rječnik hrvatskoga jezika*. Novi Liber, Zagreb.
- Aubert, Alban, Petia Dimitrova i Floriane Miletic. 2013. *Lettre Europe du Sud-est*. Direction générale du Trésor, Publications de Services économiques, Sofia, version du 29 avril – Lettre no. 19.
- Bazex. 1989. *Finances publiques*. Editions Erasme, Nanterre.
- Bilandžić, Mirko i Ivona Barun. 2013. Poslovna znanja u funkciji razvoja: gospodarska diplomacija u Republici Hrvatskoj. *Tržište*, god. 25 (1): 77–96.
- De Laubadère, Andre. 1979. *Droit public économique*. Dalloz, Paris.
- De Laubadère, Andre, Jean-Claude Venezia i Yves Gaudemet. 1990. *Traité de droit administratif*, sv. 1, L.G.D.J. Paris.
- Gallois, Louis. 2013. Investissements d'avenir et innovation. *Magazine des Anciens Élèves de L'ENA*, Paris, Avril – Numéro 430.
- Grou, Pierre. 1987. *L'aventure économique, de l'australopithèque aux multinationales*. Logiques sociales, Harmattan, Paris.
- Services économiques de la circonscription Danube Balkans, *Lettre Europe du Sud-est*, Direction générale du Trésor, Publications de Services économiques, Sofia, version du 29 janvier, 2013 – Lettre no. 16, version du 28 février 2013 – Lettre no. 17, version du 29 mars 2013 – Lettre no. 18, version du 24 juin 2013 – Lettre no. 21, version du juillet 2013 – Lettre no. 22, version du 30 septembre, 2013 – Lettre no. 23, version du 30 octobre, 2013 – Lettre no. 24, version du 27 janvier 2014 – Lettre no. 26.
- Troper, Michel. 1980. *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*. L.G.D.J. Paris.

THE STATE AS A FACTOR IN ECONOMIC DEVELOPMENT

Danijel Benko

Summary

How is the economic recession to be halted? How are new investment processes to be launched? What economic model should be developed? Where does the responsibility lie? Who should play the leading role and how should it be implemented? – These are the burning issues of the day. Although Croatia is a country with a market economy, the state continues to play the leading role in economic development. The functions of the state and the way it works need to be adapted to the peculiarities of each country – which in the case of Croatia means retaining a significant dose of state interventionism and reforming the national administration. Formulating and implementing development policies remains the task of the state administration. Traditional methods of administering and stimulating the economy are limited and are not yielding sufficient results. On the one hand, because they are budgetary in nature and as such inadequate at a time of restrictive budget policy, and on the other hand, they are a result of politicization and a lack of expertise. A country must transcend its national frame in order to develop. One of the means of doing so is by intensifying economic diplomacy and exports – but this is an insufficient means. Above and beyond this, avenues must be found to invest in supra-national strategic development projects. Croatia must expand its operational frame and make a quality contribution to formulating and implementing the economic structuring and the development in general of Southeast Europe.

Key words: economic development, investment, administrative measures, economic diplomacy, international development, Republic of Croatia, Southeast Europe, European Union.

