

# Mijenjati se ili nestati: tri godine vlade Zorana Milanovića iz ekonomskog kuta

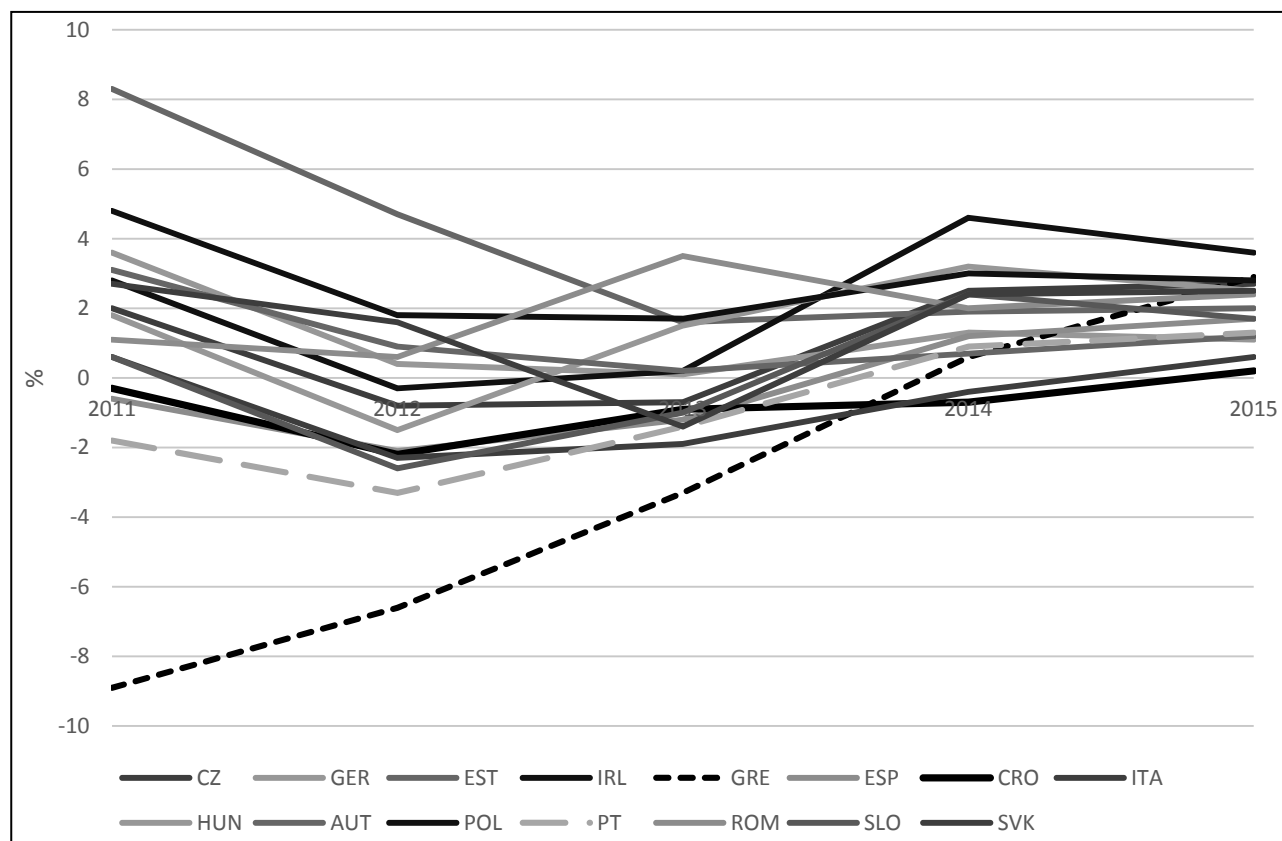
**Velimir Šonje**

**Premijerova poruka s početka mandata relativizira vanjske čimbenike koji utječu na gospodarstvo. Europski okvir predstavlja kao priliku i naglašava da se uspješne zemlje dobrim politikama mogu ekonomski razvijati i u anemičnoj Uniji. U izjavama s kraja treće godine mandata europski okvir predstavlja kao bitno ograničenje (anemična i slaba Italija, stagnantna Njemačka)**

Na Praznik rada, 1. svibnja 2012. godine, Zoran Milanović dao je prvi radijski intervju kao premijer. Na pitanje voditelja Radija *Rijeka*, Roberta Ferlina, o rastu nezaposlenosti u Europskoj uniji i Hrvatskoj rekao je i ovo: "Nezaposlenost je, kao što vidite, ogromna u nekim državama, ali u nekima bogme nije. E, sad, to je sve Europska unija, dakle ima prostora i za uspješne i za manje uspješne. Hrvatsku vidim među definirano malima, ali uspješnima (...)" (HRT 2012).

Dvije i pol godine kasnije, komentirajući prognoze Europske komisije za Hrvatsku 2014. o padu realnog BDP-a za 0,7 posto, premijer je izjavio: "Hrvatska živi u takvom okruženju anemične i slabe sjeverne Italije koja pada ekonomski, Njemačke koja stagnira i mi koji se držimo tu negdje, ali ne zadovoljava nas to. Prema tome, to je ono što mene zanima, a ne što je rekla Europska komisija, jer mi moramo donijeti proračun, a ne Europska komisija." U intervjuu Goranu Rotimu u HTV-ovoj emisiji "Javna stvar" 21. studenog 2014. dodao je i sljedeće: "A što se tiče rasta, ta brojka ne ide u prilog skoro nikome u Europi (...). Brojke? Pitanje je statistike kako brojke tumačite (...)" (HRT 2014).

Premijerova poruka s početka mandata relativizira vanjske čimbenike koji utječu na gospodarstvo. Europski okvir predstavlja kao priliku i naglašava da se uspješne zemlje dobrim politikama mogu ekonomski razvijati i u anemičnoj Uniji. U izjavama s kraja treće godine mandata europski okvir predstavlja kao bitno ograničenje (anemična i slaba Italija, stagnantna Njemačka). Uloga institucija EU-a prikazuje se u oprezno negativnom tonu, kao svojevrsna smetnja u procesu donošenja

**Grafikon 1.** Stope rasta BDP-a za odabrane zemlje u EU-u 2011. – 2015.

Izvor: Ekonomske prognoze Europske komisije, studeni 2014.

Napomena: očekivane vrijednosti za 2014. i prognoze Europske komisije za 2015.

proračuna. Statistički se podaci relativiziraju, tj. izuzimaju iz rasprave kao kriterij ocjene uspješnosti.

Što je uvjetovalo takvu promjenu premijerovih naglasaka između svibnja 2012. i studenog 2014. godine? *Grafikon 1* pokazuje da se realni BDP u EU-u mijenja ujednačenim ritmom, ali vrlo različitim intenzitetom (prikazane su odabrane zemlje). Hrvatska se kreće uz dno raspona stopa rasta članica EU-a. Hrvatska je prema tom kriteriju komparativno neuspješna zemlja, čak i u razmjerno anemičnom okruženju EU-a. Uzmimo li se u obzir očekivanja Europske komisije za 2014. godinu, u prve tri godine mandata Kukuriku koalicije hrvatski realni BDP mogao bi se smanjiti za oko 3,8 posto.<sup>1</sup> Vrednuju li se prve dvije godine mandata, a to je razdoblje za koje postoje gotovi usporedivi podatci, Hrvatska je četvrta u EU-u prema intenzitetu gospodarskog pada, iza Grčke, Italije i Portugala. Od početka krize druga je na neslavnoj ljestvici, odmah do Grčke. Eventualna pojava slabog impulsa rasta potkraj 2014. neće promijeniti ovu generalnu ocjenu o izrazito neuspješnom razdoblju u hrvatskoj gospodarskoj povijesti.

S obzirom na to da i Italija spada u skupinu najneuspješnijih članica EU-a, premijer Milanović mogao bi biti djelomice u pravu kada naglašava korelaciju hrvatskih i talijanskih gospodarskih kretanja. Italija je naš najveći trgovački partner, s oko 14 posto udjela u ukupnom izvozu. S Njemačkom se zajednički udjel tih dvaju velikih tržišta penje gotovo do četvrtine ukupnoga

izvoza. Postavlja se, međutim, pitanje je li to dovoljan razlog za južnjački fatalizam koji prevladava u premijerovim izjavama u posljednje vrijeme. Ne bi li se prikazane brojke za Hrvatsku trebale objektivno tumačiti kao neuspjeh, bez obzira na navodnu relativnost brojki, slabosti ekonomskog okružja i nimalo lako naslijeđe?

Pitanje se može postaviti i ovako: zašto Hrvatska u protekle tri godine nije mogla zabilježiti promjenu BDP-a barem kao Slovenija, koja također mnogo trguje s Italijom i Njemačkom,

**Eventualna pojava slabog impulsa rasta potkraj 2014. neće promijeniti ovu generalnu ocjenu o izrazito neuspješnom razdoblju u hrvatskoj gospodarskoj povijesti**

a dodatno je opterećena problemima u bankama koje sanira novcem poreznih obveznika (realni BDP -1,2 posto), ili kao Slovačka (+2,6 posto) ili Mađarska (+3,2 posto), ako ne već kao Rumunjska (+6,1 posto) ili Poljska (+6,5 posto)? Ove brojke

pokazuju da su razlike između pojedinih članica EU-a očito veoma velike, a šest godina krize dovoljno je dugo razdoblje da se drugim politikama i rješenjima kompenziraju negativni učinci slabe talijanske potražnje za hrvatskim izvozom.

U duljim razdobljima nema smisla govoriti o fatalizmu zemljopisnog i trgovačkog okružja. Politika institucionalnim razvitkom i kvalitetnim ekonomskim mjerama može prevladati ograničenja okružja koje je i puno lošije od hrvatskoga. Čile

## U duljim razdobljima nema smisla govoriti o fatalizmu zemljopisnog i trgovačkog okružja. Politika institucionalnim razvitkom i kvalitetnim ekonomskim mjerama može prevladati ograničenja okružja koje je i puno lošije od hrvatskoga

u Južnoj Americi i Izrael na Bliskom istoku samo su ekstremni primjeri zemalja kojima je to uspjelo. Uzme li se u obzir da je Hrvatska 1. srpnja 2013. ušla u EU, što je, da je bila bolje pripremljena, mogla iskoristiti za snažniju promociju svojih ekonomskih potencijala, međunarodni se uvjeti zapravo mogu označiti kao povoljni, a ne nepovoljni, kakvima ih u posljednje vrijeme prikazuje premijer Milanović.

U nastavku će se braniti teza da je ekonomska stagnacija u Hrvatskoj 2009. – 2014. primarno izazvana domaćim fundamentalnim slabostima. Naši glavni ekonomski problemi leže u barijerama investiranju i nerestrukturiranom javnom sektoru. Vlada Zorana Milanovića na početku mandata nije prepoznala ta ključna razvojna ograničenja. Ona je, povremeno se sudarajući s realnošću, potrošila veći dio mandata za promjenu razumijevanja okružja i potragu za nekim novim rješenjima. Ta potraga nije dovršena ni na kraju treće godine mandata. Stoga će ovaj rad završiti pitanjem kakve su šanse da se ti odgovori pronađu tijekom 2015. godine, tj. prije sljedećih parlamentarnih izbora. Pitanje je od velike važnosti za budućnost Hrvatske, jer ni oporba ne pokazuje da je daleko odmakla na putu shvaćanja bitnih uzroka hrvatskih razvojnih problema.

### Problem investicija

Hrvatski će BDP od 2009. do 2014. zabilježiti kumulativni pad za oko 13 posto. Investicije će pritom realno pasti za oko 40 posto. Udjel investicija u BDP-u, nakon dostignutog maksimuma od 31,4 posto 2008. godine, sada stagnira na razini ispod 20 posto. Prema tome, investicijski bum 2001. – 2008. bio je glavni uzrok razmjerno visokih stopa rasta u tom razdoblju, pa je tako i pad BDP-a nakon 2009. godine uglavnom izazvan investicijskom osekom u vrijeme krize. Hrvatska, dakle, ima problem investicija koje nedostaju. Pitanje je zašto.

Prema jednome gledanju na problem, nedostatak investicija broj 20 - prosinac 2014.

posljedica je vanjskih utjecaja i pogreške u funkcioniranju privatnih tržišta kapitala. U državnim investicijama vidi se glavni korektivni i pokretački mehanizam koji će osigurati izlazak iz stanja ekonomske letargije. Prema tom gledanju, ne postavlja se pitanje učinkovitosti državnih ulaganja; pretpostavlja se da državna administracija i zaposleni u javnim poduzećima imaju kapacitete za mudar odabir i djelotvornu izvedbu investicijskih projekata. Vjeruje se da su multiplikativni učinci tih projekata na cjelokupno gospodarstvo snažni i održivi, a financiranje državnih investicija vidi se kao pitanje tehnike, a ne sadržaja. Pretpostavlja se da Vlada i njezina poduzeća imaju dovoljan fiskalni kapacitet za uzimanje novih dugova, iz kojih će se financirati i izvesti nova ulaganja. Fondovi i projekti EU-a igraju važnu ulogu u tom pogledu na razvoj. S takvom je idejom o pokretanju rasta Kukuriku koalicija došla na vlast. Ideju je personificirao Radimir Čačić, verbalno i procesno rezolutan političar, s profesionalnim i interesnim ishodištem u građevinskom sektoru, koji je u vladi Ivica Račana (2000. – 2003.) te kasnije, kao župan Varaždinske županije, pokazao sposobnost pokretanja državnih investicijsko-građevinskih projekata bez obzira na njihovu cijenu.

Alternativni pogled na problem nedostajućih investicija polazi od toga da je fiskalni i upravljački kapacitet javnoga sektora nizak. Zbog izostanka stručnih znanja, nužnih za optimalnu alokaciju državnih investicija, i zbog neefikasnosti u njihovoj izvedbi te upitnih multiplikativnih učinaka<sup>2</sup> sumnja se da državne investicije mogu stvoriti dovoljnu dodanu vrijednost iz koje će se moći vraćati kamata i glavnica duga (kao što su potvrdili slučajevi HAC-a i ARZ-a). Ističe se da javni dug, koji je između ostaloga rastao i zbog financiranja ili jamčenja državnih investicija, nije neutralan. Ako je previsok, može prigušiti ekonomski rast i dovesti do rasta poreznog opterećenja ako dodana vrijednost stvorena novim ulaganjima ne bude dovoljno velika za vraćanje dugova.

## Naši glavni ekonomski problemi leže u barijerama investiranju i nerestrukturiranom javnom sektoru

Ovo skeptično (po mojemu mišljenju realno) gledanje na problem javnih investicija upućuje na rješenje u vidu poticanja privatnih ulaganja. Ona su po naravi opreznija i promišljenija (osim ako nisu vagon uključen u kompoziciju koju vuče neka državna lokomotiva). Ona ostavljaju trajnije i veće ekonomske učinke na cjelokupno gospodarstvo u vidu tehnološkog napretka, razvoja znanja i rasta produktivnosti u nišama brojnih sektora, a ne samo u onima u koje država usmjeri svoj investicijski i financijski potencijal. Stoga, da bi se pokrenula kapilarna privatna ulaganja na raznim tržištima, ključno je stvoriti poticajno okružje – ukloniti barijere investiranju, imati kvalitetnu i predvidivu regulaciju, kvalitetne institucije te smanjiti porezno opterećenje. Prema ovome gledanju, porezna i slična opterećenja mogu konvergirati europskim razinama tek kada regulacija i institucije konvergiraju standardima kvalitete u najnaprednijim europskim državama.

Kukuriku koalicija i formalno je, Planom 21, iskazala opredjeljenje za prvo rješenje problema investicija – rast kroz državna ulaganja. Temeljni dokument vladajuće koalicije nije sadržavao razrađen plan reformi javne uprave i poslovnog okruženja s ciljem poticanja privatnih ulaganja. Odisao je protupoduzetničkom retorikom. Sadržavao je formulacije o tome da su u Hrvatskoj

## Porezna i slična opterećenja mogu konvergirati europskim razinama tek kada regulacija i institucije konvergiraju standardima kvalitete u najnaprednijim europskim državama

radnici potplaćeni, a sindikati marginalizirani i izvrgnuti pritisku neoliberalnog kapitalizma u najgrubljem obliku. U dokumentu su korišteni pojmovi poput divljeg kapitalizma i tržišnog fundamentalizma, a za poduzetnike je mjestimice korištena pogrdna riječ tajkuni. Dokumentom je najavljena promjena prirode kapitalizma u pravcu otklona od periferna, nekontrolirana i nezakonita profita. Najavljeno je i povećanje poreznog opterećenja.

O tome da nije riječ o pukim verbalnim egzibicijama prema principu da papir, osobito u predizborno vrijeme, trpi sve, govori činjenica da je otprilike u vrijeme rada na Planu 21, 2011. godine, budući premijer Milanović potpisao sindikalni zahtjev za referendum o *Zakonu o radu*. To nije bilo slučajno: neke od njegovih izjava iz predizbornog vremena bile su potpuno u skladu s prevladavajućom protutržišnom retorikom zaodjevenom u plašenje javnosti baukom neoliberalizma.<sup>3</sup> Predsjednik savjeta SDP-a, Antun Vujić (2014b), u knjizi *Hrvatska i ljevica* opisuje korijene takve retorike. Prema Vujiću je bit moderne socijaldemokracije u radikalizaciji odnosa kapitala i rada, koji su danas jednako klasno suprotstavljeni kao nekada, samo se to ne vidi. Antun Vujić u knjizi svjedoči i o svojoj ulozi u kreiranju takva gledanja unutar SDP-a u predizborno vremena 2007. i 2011. godine.

S obzirom na ideološko polazište SDP-a, prema kojemu je bit društvenog problema u sukobu između kapitala i rada, pri čemu se javni sektor i socijaldemokracija koja njime upravlja vide kao zaštitnici rada, ali prvenstveno rada koji je angažiran u državnim birokratskim i inim pogonima, posve je logično da su u očima Kukuriku koalicije unutarnje slabosti javnog sektora pale u drugi plan. Plan 21 nije sadržavao odredbe o biranju uprava javnih poduzeća na javnim natječajima. Ostao je nijem u pogledu odredbi o profesionalizaciji i depolitizaciji upravljanja državnim tvrtkama, a nije bilo riječi ni o uvođenju visokih kriterija razvidnosti i korporativnog upravljanja i smanjenju broja poduzeća u državnom vlasništvu kroz privatizaciju i okrupnjavanje.

Svaki je hladan promatrač, oslobođen političkih strasti, od prvih dana Kukuriku koalicije na vlasti mogao uvidjeti da će Vlada obnovom državnih investicija pokušati pokrenuti gospodarstvo, a da će mjere usmjerene povećanju konkurentnosti i

efikasnosti sektora poduzeća i same države i njezinih poduzeća, ostati u drugome planu. Odmah su najavljeni brojni, uglavnom infrastrukturni projekti (Plomin, Ombla, Zagreb na Savi, pruga Rijeka – Zagreb, autocesta Rijeka – Žuta Lokva itd.), i sve to prema modelu tipičnom za predmoderne političke zajednice: bez plana i prethodne stručne i javne rasprave, bez pripremljenih analiza troškova i koristi (*cost-benefit analysis*) te ekonomskih studija izvedivosti i razrađenih financijskih instrumenata. Računalo se da se te stvari rješavaju u hodu i da su četiri godine vrijeme koje je dovoljno za pronalaženje operativnih rješenja.

Rješenjima se pristupilo na isti način kao što je vlada Ivica Račana krenula u izgradnju autocesta. Glavni politički akter također je bio isti – Radimir Čačić. Pokretač izgradnje autocesta u Račanovoj vladi, u Milanovićevoj je zaslužio poseban, u ranijim ustrojima hrvatskih vlada nepoznat status "prvog potpredsjednika". Po političkoj logici stvari, njegovoj tadašnjoj stranci, HNS-u, pripala je kontrola nad najvažnijim državnim tvrtkama, poput onih u energetici (HEP, JANAF), za koje se očekivalo da će poslužiti kao glavne poluge rasta koji potiče država. Cijene energije koju isporučuju državne tvrtke naglo su i jednokratno povećane u travnju 2012. godine, mjesec dana nakon podizanja stope PDV-a s 23 na 25 posto i uvođenja novog poreza na isplatu dobiti i dividende.

Međutim, na kraju prve godine mandata postalo je jasno da ni od rasta ni od velikih državnih projekata neće biti ništa. Uvjeti njihova financiranja postali su upitni zbog tvrdokornog fiskalnog deficita, pada kreditnog rejtinga na razinu "smeća" i strelovito brzog rasta javnog duga koji je ubrzano smanjivao fiskalne kapacitete države. Iako su svi bolji hrvatski ekonomisti predvidjeli ubrzano topljenje fiskalnih kapaciteta pod teretom duga, Vlada je još dugo nastavila relativizirati problem deficita i duga te svjesno zakoračila u Proceduru prekomjernog deficita neposredno nakon ulaska u EU. O tome će biti više riječi u nastavku teksta.

Potpredsjednik Čačić napustio je Vladu potkraj prve godine mandata zbog mađarske presude za prometnu nesreću u kojoj je sudjelovao, a personalne bitke oko kontrole nad javnim poduzećima (npr. slučaj Koračević, a kasnije je bilo i mnogih drugih) otežale su dugoročno planiranje u državnim poduzećima, bez čega nema ozbiljnih investicija. Iako odlazak potpredsjednika Čačića nije imao neposredne veze s djelovanjem njegovih resora i državnih tvrtki koje je nadzirao, njegov je silazak s političke scene na simboličkoj razini označio kraj ideje o spasonosnoj pokretačkoj ulozi državnih investicija. Vlada na kraju prve godine mandata nije imala izbora nego se okrenuti prema jedinog preostaloj alternativni – poticanju privatnih ulaganja i poduzetništva.

## Problem konkurentnosti i efikasnosti

Strategija poticanja privatnih ulaganja i poduzetništva od početka nije bila upisana u DNK kôd Kukuriku koalicije. Paradoksalno, jedino je potpredsjednik Čačić bio prijemčiv i za taj smjer djelovanja, iako to nije bio njegov prioritet. Osnovao je Agenciju za investicije i konkurentnost koja je trebala služiti kao poluga za olakšavanje privatnih investicija. No, nije bilo lako napraviti vjerodostojan zaokret u pravcu poticanja privatnih

ulaganja u drugoj godini mandata kada je već tijekom prve godine povećano porezno opterećenje,<sup>4</sup> pokrenute su predstajne nagodbe koje su kreditore dovele u tešku poziciju (Košćak, Bešević-Vlajo i Pribičević 2014), a retorika prema privatnom sektoru uglavnom se svela na uvođenje reda, kao da su neisplate plaća, porezne utaje i divljanje "tajkuna" najveći problem hrvatskoga gospodarstva. Iza svega je stajao svjetonazorski problem. Koliko god bio prikriven, stav o tome da je klasna borba između rada i kapitala glavni hrvatski problem, bio je latentan. U političkoj areni retorikom ga je promicao ministar financija Linić, a u intelektualnoj predsjednik Savjeta SDP-a Vujić. Većina SDP-a takve je stavove više ili manje prihvaćala ili tolerirala, vjerojatno ih smatrajući dijelom političke legitimacije socijaldemokracije, odnosno diferencijacije prema ostalim strankama. U nedostatku alternativnog političkog identiteta, nisu vidjeli ništa bolje od starih priča o klasnom sukobu iz 20. stoljeća. Iz tih je idejnih dubina proizašla politička ideja uvođenja reda (fiskalizacija, porezni stup srama i JOPDD obrazac koji Poreznoj upravi daje trenutani uvid u sve tokove dohotka). Paradoks je u tome da je to jedina politika po kojoj je vlada Zorana Milanovića postala i međunarodno prepoznata i na kojoj je prvi ministar financija u vladi Zorana Milanovića, Slavko Linić, izgradio svoju popularnost. No, rezultat te politike bilo je smanjenje prihoda državnog proračuna,<sup>5</sup> umjesto njihova povećanja.

## Riječ je o velikoj neravnoteži između visine poreznih i sličnih opterećenja i kvalitete usluga koju javni sektor pruža građanima i poduzetnicima

Izostanak učinaka koji bi imali vidljivu makroekonomsku ili razvojnu važnost treba tumačiti činjenicom da je Hrvatska, što se tiče poduzetništva i privatne financijske discipline, bila u puno manjem neredu nego što su SDP-ovi ideolozi pretpostavljali. Ovime ne želim reći da politika uvođenja reda nema smisla. Naprotiv, ona je iznimno važna jer ujednačuje uvjete poslovanja i doprinosi osjećaju života u pravednom društvu sa stabilnim institucijama koje funkcioniraju jednako za sve. Međutim, cilj je problematizirati rang prioriteta i upozoriti na to da u korijenu svakog društva koje normalno funkcionira, leži pristanak koji ne može biti zasnovan isključivo na disciplini i prisili. Stabilno društvo počiva na interesnoj političkoj ravnoteži, u kojoj onaj koji dodatno uzima društvu vraća neki dodatak. To nas vraća na ključnu temu koju je Kukuriku koalicija posve podcijenila, a koja latentno nagrizala njezin kredibilitet, kao i ukupni kredibilitet političkih elita; riječ je o velikoj neravnoteži između visine poreznih i sličnih opterećenja i kvalitete usluga koju javni sektor pruža građanima i poduzetnicima. To je tema kojoj ćemo se vraćati, jer ona upozorava na korijene političkih neuspjeha, ne samo ove vlade već ove zemlje u njezinoj novijoj povijesti.

Tijekom druge godine mandata vlade Zorana Milanovića zabilježeni su i neki iskreni pokušaji strateškog političkog zaozretka u pravcu poticanja privatnih ulaganja. Premijerova retorika postala je više prozračnija, a predizborna protuneoliberalna broj 20 - prosinac 2014.

demagogija posve se izgubila iz političkog rječnika. Premijer je u jednom saborskom govoru čak spomenuo cilj podizanja Hrvatske na ljestvici *Doing Business* Svjetske banke i IFC-a. Doprinos za zdravstvo 2013. je smanjen s 15 na 13 posto. Taj potez vrijedi zabilježiti iako je smanjenje bilo kratkoga daha; pod pritiskom prijetećeg fiskalnog deficita doprinos je vraćen na staro već na početku treće godine mandata. Povećavane su i proračunske alokacije za Ministarstvo obrta i poduzetništva, no učinkovitost tih alokacija ostaje upitna s obzirom na to da se broj obrtnika – mirovinskih osiguranika – nastavio smanjivati tijekom mandata ove vlade.<sup>6</sup> Na kraju, 2015. je ipak smanjeno porezno opterećenje porezom na dohodak.

Tijekom 2013. ubrzali su se i neki ranije započeti politički projekti. *Zakon o strateškim investicijskim projektima Republike Hrvatske* (NN 133/13) trebao je pojačati djelovanje ranije donesenog *Zakona o poticanju investicija i unapređenju investicijskog okruženja* (NN 111/12). Drugi je zakon sadržavao odredbe o poreznim poticajima, a prvi je trebao omogućiti poseban tretman velikim investicijskim projektima kako ne bi zapinjali u šumi nečitljivih propisa i spore administracije. Održano je i nekoliko predstavljanja u svijetu s ciljem privlačenja stranih ulagača, a predstavljen je i plan preustroja gospodarske diplomacije. HNB je počeo *ad hoc* organizirati investicijske konferencije, a osnovane su i posebne međuresorne koordinacije koje se bave uklanjanjem administrativnih barijera i pomaganjem investicijskih procesa.

Međutim, rezultati su izostali. Pri izmjenama i dopunama *Zakona o strateškim investicijskim projektima* javnost je imala prigodu saznati da se za postupanje prema tom zakonu kvalificiralo samo pet projekata, od čega su četiri opet državna (dakle, problematična u pogledu financiranja i učinaka). S druge strane, *tablica 1* pokazuje da se rang Hrvatske prema kriterijima lakoće poslovanja nije bitno promijenio nakon promjene fokusa Milanovićeve vlade u korist poticanja privatnih ulaganja. Rejting je prema sustavu *Doing Business* i dalje iza Malte najlošiji u EU-u – bitno lošiji od Bugarske, Rumunjske, Grčke i Italije. Sličan rezultat pokazuju i drugi sustavi rangiranja, poput indeksa globalne konkurentnosti Svjetskoga gospodarskog foruma. Uz to, većina započelih velikih privatizacija nikada nije dovršena (HPB, HŽ Cargo, Croatia Airlines), osim privatizacije Croatia osiguranja, a slična sudbina prijati najvećem Vladinom projektu te vrste, jedinom preživjelom iz Čačićeva vremena – monetizaciji autocesta.

Opisani se ishod ne može u cijelosti pripisati Vladinoj nedjelotvornosti. Investicije su u padu u cijeloj Europi: godine 2008. iznosile su 21 posto BDP-a u prosjeku, a 2013. samo 17 posto. Hrvatska, dakle, nešto pokušava u vrlo nepovoljnim međunarodnim okolnostima, što znači da bi i rezultat i dojam bili puno bolji da ovo nije razdoblje 2012. – 2015., nego, recimo, 2004. – 2007. No, nije. Okolnosti nisu izgovor. Zbog toga nije moguće odbaciti dojam da se veliki dio neuspjeha treba pripisati Vladinim slabostima.

## Tempirana fiskalna bomba

Kriza državnih financija u velikoj je mjeri odredila postupke vlade Zorana Milanovića. U prve dvije godine mandata državnu je riznicu nadzirao ministar Slavko Linić. Programom "uvođenja

**Tablica 1.** Metodološki ekvivalentni rangovi Hrvatske na listi *Doing Business* prema područjima

	<i>Doing Business</i> 2014. (189 zemalja)	<i>Doing Business</i> 2015. (189 zemalja)
Pokretanje posla	85	88
Dobivanje građevinskih dozvola	185	178
Opskrba električnom energijom	55	59
Registracija vlasništva	91	92
Pristup kreditima	55	61
Zaštita manjinskih ulagatelja	61	62
Plaćanje poreza	33	36
Međunarodno trgovanje	88	86
Provedba ugovora	56	54
Rješavanje nesolventnosti	56	56

Izvor: www.doingbusiness.org

reda" zaslužio je veliku podršku javnosti koja je u Hrvatskoj uvijek (možda je bolje reći manipulirana) da se politikom "drž'ne lopova" ili pronalaženja skrivenog blaga može pokrenuti razvoj. Naravno, riječ je o zabludi odnosno manipulaciji koja ima duboke povijesne korijene, a koja je davno detektirana (Čičin-Šain i Šonje 2007).

Ministar Linić morao je napustiti Vladu nakon dvije i pol godine zbog sumnji u legalnost postupanja u slučaju "Spačva". Sumnje i očito razilaženje s premijerom došle su nakon navodne korupcijske afere njegova ključnog pomoćnika Branka Šegona, čiju je političku karijeru Linić unatoč optužbama pokušao braniti do zadnjeg trenutka. Važnije od ministrove političke sudbine pitanje je koliko se Linić zalagao za proračunsku disciplinu na strani rashoda, odnosno zašto su u prve dvije i pol godine mandata blokirani ozbiljniji zahvati na rashodnoj strani proračuna. Neke su se ranije ministrove izjave mogle tumačiti kao fiskalno osviješteno traženje da se deficit i rast javnog duga stave pod kontrolu kroz oštriju disciplinu na strani rashoda. To

## S tolikim omjerom javnog duga i BDP-a Hrvatska postaje najzaduženija država na prostoru od Baltičkog do Crnog mora, uz vrlo neizvjesne izgleda kada bi se i kako rast omjera Vladine zaduženosti mogao zaustaviti

je upućivalo na otpore boljoj kontroli rashoda izvan resora Ministarstva financija. Vrijeme će pokazati za što se zalagao Linić, a za što drugi ministri i premijer. Ostaje činjenica da ozbiljnije

racionalizacije na strani rashoda nisu ostvarene za Linićeva mandata. Veće promjene nisu nastupile ni za mandata njegova nasljednika, Borisa Lalovca, što upućuje na dublje razloge inercije na strani državnih rashoda. O kakvoj je inerciji riječ, govori činjenica da je vlada Zorana Milanovića "hladno" izgubila investicijski kreditni rejting (potkraj 2012. / početkom 2013.), ušla u Proceduru prekomjernog deficita (engl. EDP, potkraj 2013. / početkom 2014.) i nastavila kršiti limite na deficit koje je usuglasila s Europskom komisijom u okviru EDP-a (koliko se može procijeniti potkraj 2014. / početkom 2015.).

Ipak, neke su manje korekcije na rashodnoj strani proračuna napravljene. Masa plaća koje su isplaćene iz proračuna središnje i lokalne države 2013. godine, bila je za oko 3,3 posto niža nego u zadnjoj godini mandata vlade Jadranke Kosor (2011.). U prvih devet mjeseci 2014. masa je dodatno smanjena za oko jedan posto u odnosu na isto razdoblje 2013. godine.<sup>7</sup> Uglavnom se radilo o korekciji na različitim dodacima, prirodnom odljevu zaposlenika u mirovinu i sl. Glavni elementi mehanizma određivanja plaća nisu se mijenjali. Ostali rashodi blago su povećani, no treba imati u vidu da je dio bio povezan s plaćanjem starih dugova u sustavu zdravstva (oko 3,3 milijarde kuna 2013.). Ukloni li se taj učinak, tekući rashodi opće države povećani su za 1,5 posto od 2011. do 2013. godine, uglavnom zbog novih uplata u proračun EU-a i povećanih plaćanja kamata na rastući javni dug. Najvažnija stavka koja je korigirana na niže jesu subvencije, i to za 11 posto u odnosu na 2011. godinu, što je posljedica dovršetka ranije započetog posla restrukturiranja brodogradnje. To opet nije bio autentični hrvatski projekt, već projekt koji je nametnuo EU. U prvih devet mjeseci 2014. ti su trendovi nastavljeni.

Novi ministar financija Lalovac nastupio je polovicom 2014. založivši se za razboritu ideju smanjenja poreznog opterećenja rada podizanjem dohodovnih razreda za obračun najviše stope poreza na dohodak od 40 posto. Time se smanjuje pretjerana progresivnost toga poreznog oblika u nas i povećava

atraktivnost kvalificiranog rada u propulzivnim sektorima poput informacijsko-komunikacijskih tehnologija. Međutim, fiskalni limiti vrlo velikog deficita i javnog duga toliko "grizu" da je Lalovac u cilju kompenzacije bio prisiljen predložiti neke nove porezne oblike: prije svega novi porez na kamatu od 1. siječnja 2015. i porez na kapitalne dobitke, koji bi se trebao početi primjenjivati od 1. siječnja 2016. godine.

## Izravna i devastirajuća posljedica rasta javnog duga ogleda se u povećanju udjela rashoda za kamate koje istiskuju ostale proračunske rashode

U nekim drugim okolnostima promjene poput smanjenja izdataka za subvencije i vrlo postupnog smanjenja mase plaća mogle bi se označiti kao važne. U prilog ovoj vladi ide i činjenica da mora izvesti fiskalnu prilagodbu u uvjetima pojave novog i velikog rashoda – uplata u proračun EU-a (oko 3,5 milijardi kuna ili više od jedan posto BDP-a godišnje), a što je uvjet koji prošle vlade nisu morale ispunjavati. Međutim, u kontekstu paralizirajuće hrvatske krize sve fiskalne prilagodbe mogu se označiti kao slabe i zakašnjele (premda svakako hrabrije od bilo čega što su poduzeli prethodnici). Pri tome je najveća pogreška vlade Zorana Milanovića što su plaće državnih službenika i namještenika glede mogućnosti racionalizacije izdataka stavljene na istu razinu s mirovinama i socijalnim davanjima (neće se smanjivati do posljednjega trena), a što se može tumačiti prije političkim nego racionalnim ekonomskim motivima. Naime, ne postoji dobar ekonomski razlog da se troškovi rada u proizvodnji javnih usluga stave na istu razinu s mirovinama i socijalnim transferima (Šonje 2014a, 2014b).

Tako je Milanovićeva vlada, unatoč nekim, ali nedovoljnim naporima na rashodnoj strani proračuna, dopustila da se deficit proračuna opće države konstantno zadrži iznad pet posto BDP-a, iako je s Europskom komisijom dogovorila niže limite. Neispunjavanje tih limita ubrzalo je rast omjera javnog duga i BDP-a iznad granice od 80 posto i posve odmaknulo Hrvatsku od njezine davne i danas zaboravljene reputacije makroekonomski uredne zemlje. S tolikim omjerom javnog duga i BDP-a Hrvatska postaje najzaduženija država na prostoru od Baltičkog do Crnog mora, uz vrlo neizvjesne izgleda kada bi se i kako rast omjera Vladine zaduženosti mogao zaustaviti.

Reakcije na tu činjenicu mogu se podijeliti na pasivno-teoretske i ideološke. Prvi tip reakcije simboliziraju stavovi potpredsjednika za gospodarstvo, Branka Grčića. On u javnim nastupima ponavlja da bi svaka daljnja ušteda smanjila BDP. Pri tome prešućuje da rast duga također može smanjiti BDP i dovesti do ekstremnog povećanja rizika i financijske krize, da sve veća plaćanja kamata istiskuju druge produktivne i društveno potrebne rashode iz državnog proračuna te da je politika čuvanja rashoda za plaće i smanjivanja rashoda za investicije

vjerojatno već doprinijela smanjenju BDP-a. Drugi tip reakcije simboliziraju SDP-ovi tvrdolinijaši, poput Tonina Picule i Antuna Vujića, koji ponavljaju stavove poznate iz širih europskih rasprava o politici štednje. Riječ je o stavu prema kojemu se politika štednje vidi glavnim uzrokom produžene krize, ali se ne progovara o uzrocima stanja zbog kojega je nametnuta nužnost štednje ni o vjerojatnim scenarijima koji će se dogoditi ako Vlada propusti uvesti fiskalnu disciplinu.<sup>8</sup>

Izravna i devastirajuća posljedica rasta javnog duga ogleda se u povećanju udjela rashoda za kamate koje istiskuju ostale proračunske rashode. U zadnjoj godini mandata Ive Sanadera (2008.) financijski rashodi opće države iznosili su pet milijardi kuna, u zadnjoj godini Jadranke Kosor 7,5 milijardi kuna, a sada se približavaju 12 milijardi, što je približno jednako proračunu za obrazovanje. Najgore je što rashodi financiranja prijete ubrzanom rastom u budućnosti. To će se događati zbog rasta javnog duga, ali, prije ili kasnije, i zbog rasta kamatnih stopa na svjetskom financijskom tržištu (svjetske su kamate trenutno na povijesnom minimumu, a Hrvatska unatoč tomu ima fiskalni problem). Prema tome, vlada Zorana Milanovića mogla je voditi fiskalnu politiku srednjeg puta kakvu je dosad vodila, samo zbog toga što su vodeće svjetske središnje banke kamatne stope održavale niskima. Da se kojim slučajem 2014./2015. ponovila 2007./2008., Hrvatska bi u proračunu morala izdvojiti dodatnih 3 – 5 milijardi kuna za plaćanje kamata, njihov bi udjel u proračunu opće države prešao desetinu i politika bi se vjerojatno morala mijenjati. Drugim riječima, Hrvatska leži na tempiranoj financijskoj bombi, čiji se upravljač nalazi u rukama Janet Yellen (američki FED) i Marija Draghija (Europska središnja banka), dakle posve izvan domašaja domaćih kreatora političkih odluka.

## Zaključno, fiskalne prilagodbe vlade Zorana Milanovića bile su vidljivije nego u prethodnika. Međutim, one nisu ni izbliza bile razmjernije financijskoj opasnosti s kojom je Hrvatska suočena

Zaključno, fiskalne prilagodbe vlade Zorana Milanovića bile su vidljivije nego u prethodnika.<sup>9</sup> Međutim, one nisu ni izbliza bile razmjernije financijskoj opasnosti s kojom je Hrvatska suočena. Zbog toga je izloženost tempiranoj financijskoj odnosno fiskalnoj bombi danas mnogo veća nego na početku mandata, potkraj 2011. godine. Štoviše, dio objašnjenja nesposobnosti za rast leži u pretjeranoj zaduženosti Vladina sektora (koja prelazi 80 posto BDP-a), što je posljedica cirkularnog paradoksa: odbijanje fiskalne konsolidacije pod egidom zabrinutosti za rast (što je prevladavajuća doktrina) dovelo je do eskalacije duga i plaćanja kamata, što dugoročno guši sposobnost za rast. Još jedna potvrda stare mudrosti da je put u pakao popločen dobrim željama. U širem smislu, to je dio priče o izostanku strukturnih reformi.

## Izostanak strukturnih reformi

Ključna pogreška koja je ugrađena u Vladin benevolentan odnos prema fiskalnom deficitu i javnom dugu pretpostavka je kako Vlada vodi klasičnu kejnzijansku protucikličku fiskalnu politiku (mišljenje na tragu pasivno-teoretskih reakcija potpredsjednika Grčića). Međutim, problem je što je deficit strukturno, a ne cikličko obilježje hrvatskog proračuna. Strukturni deficit proračuna bilježen je i u dobrim godinama, kada je BDP prije krize rastao. To znači da se Hrvatska već godinama fundamentalno kreće duž labave staze fiskalne održivosti, samo je

### Hrvatskoj ostaje riješiti strukturni problem javnih usluga i proračunskog procesa, čija niska kvaliteta u odnosu na resurse koji se troše ograničava ekonomski rast

taj trend tijekom krize postao vidljiviji i brži. I kada se ponovo pojavi ekonomski rast, postoji opasnost da će Hrvatska ostati sa strukturnim fiskalnim deficitom, osim ako ne bude izrazito efikasna u povlačenju sredstava iz fondova EU-a ili ako ne pronađe nove izvore brzog gospodarskog rasta, što u ovom trenutku nije lako zamisliti. Ako se ne pojavi ozbiljniji rast, u trenutku sljedećeg poremećaja na svjetskom financijskom tržištu neki budući hrvatski premijer bit će prisiljen birati između "rezova" grčkog tipa ili priznanja nemogućnosti isplate obaveza, što na kraju opet vodi u neki oblik "rezova".<sup>10</sup>

Važno je uočiti da nije isto kada fiskalnom politikom barataju vlade u razvijenim demokratskim i tržišnim društvima, s kvalitetnom regulacijom i institucijama čiji su troškovi, razvidnost i kvaliteta proporcionalni javnim uslugama koje pružaju – dakle vlade zemalja koje su kroz povijest dokazale političku sposobnost za nagle fiskalne zaokrete – i vlade slabije razvijenih zemalja, kod kojih postoji oštar nerazmjer troškova i javnih usluga koje pružaju te sklonost trajnom strukturnom deficitu. Problem korupcije pomalo je otrcana ilustracija razlike između ta dva društvena sustava. No, problem je puno dublji. U institucionalno slabim zemljama kvaliteta javnih odluka bit će slaba, upravljački kapaciteti možda i slabiji, a efikasnost vjerojatno najslabija – utrošci resursa bit će previsoki u odnosu na obujam i kvalitetu *outputa* javnih usluga. Prema tome, deficit, javni dug i adekvatnost prihoda i rashoda proračuna ne mogu se procjenjivati neovisno o strukturnim obilježjima države – obujmu i kvaliteti javnih usluga koje država pruža. U prvome dijelu teksta pokazano je da su administrativne usluge koje država pruža poslovnom sektoru posve neadekvatne u odnosu na cijenu koje društvo za njih plaća. Šonje (2014a, 2014b) je pokazao isti rezultat ako se umjesto metrike *Doing Business* koriste alternativne mjere kvalitete javnih usluga koje obuhvaćaju šire koncepte pristupačnosti i učinkovitosti obrazovnih, zdravstvenih i sigurnosnih javnih usluga te korupcije. Time su potvrđeni rezultati nekih ranijih istraživanja (Bađun, Deskar Škrbić i Pribečević

2014). Stoga je teško očekivati da ekspanzivne fiskalne politike, koje samo na prvi pogled izgledaju kao makrofinancijska tehnička pitanja, polučuju isti učinak u Sjedinjenim Državama, Velikoj Britaniji, Švedskoj, Hrvatskoj ili Bugarskoj. Problem pasivno-teoretskog pogleda na fiskalnu politiku, koji dominira u vladi Zorana Milanovića, u tome je što posve ignorira institucionalne razlike među državama.

Mjerenje obujma i kvalitete javnih usluga i prilagođavanje njihove proizvodnje i plasmana sukladno rezultatima mjerenja problemi su koji sami po sebi zahtijevaju ozbiljan stručni angažman i nove, modernizirane metode upravljanja u javnom sektoru. Isto se odnosi na problem mjerenja učinaka regulacije i razvidnosti institucija (osobito proračunskog procesa). Međutim, ta su pitanja ostala ispod radara ove vlade. Fiskalna transparentnost u najširem smislu ostala je rudimentarna, kako u pogledu procjene učinaka propisa (Zelenika 2013) tako i u pogledu dinamike i razvidnosti proračunskog procesa, koji je radi učestalog kršenja proračunske procedure i zakona izazivao konsternaciju u stručnim krugovima (Ott 2014).<sup>11</sup> Pohvalu zaslužuje jedino nedavni pokušaj da se angažmanom Ekonomskog instituta i Instituta za javne financije provede vrednovanje učinaka ključnih fiskalnih programa i tako pronađu prostori za uštede. Problem je što će rezultati tih evaluacija biti predstavljeni u zadnjoj umjesto u prvoj godini mandata, i to isključivo zahvaljujući vanjskom pritisku (formalnoj preporuci) Europske komisije odnosno Vijeća. Dakle, opet nije riječ o autentičnom projektu vlade Zorana Milanovića.

Prema tome, čak i kada bi Vlada u cikličkom smislu bila u pravu, tj. kada bi oporavak u EU-u i Hrvatskoj zaustavio rast deficita i omjera javnog duga i BDP-a (a neće), Hrvatskoj ostaje riješiti strukturni problem javnih usluga i proračunskog procesa, čija niska kvaliteta u odnosu na resurse koji se troše ograničava ekonomski rast. To je ključno pitanje strukturnih reformi o kojima se

**Imalo jača i jasnije profilirana oporba ovu je vladu već dosad trebala ostaviti daleko za leđima, s obzirom na njezine rezultate. No, to se nije dogodilo. Razloge treba tražiti u katastrofalnom naslijeđu Sanaderova vremena, otklonu novoga vodstva HDZ-a od centra prema desnici, gdje su potencijali za daljnji rast ograničeni**

toliko govori, a na kojima se premalo radi. Politička elita tvrdi da ne može poboljšati javne usluge bez dodatnog ulaganja u njih (Mornar 2014), no javnost s druge strane sve artikuliranije traži više boljih usluga, uz manji utrošak resursa, te bolju kontrolu



i suzbijanje korupcije. Vlada Zorana Milanovića ostala je bez pravog odgovora pred tom vrstom zahtjeva. Problemi teritorijalnog preustroja, fiskalne decentralizacije, modernizacije obrazovnog sustava, uvođenja meritokratskih kriterija u obavljanje javnih poslova, optimalizacije broja zaposlenih u javnoj administraciji i općenito boljeg upravljanja državom zatekli su je nespremnom.<sup>12</sup> To nisu teme u kojima bi Antun Vujić (2014b) vidio potencijal za reafirmaciju socijaldemokratskog identiteta. Prije bi u tome vidio prikriveni projekt demontaže države blagostanja ili neki zaplotnjački interes modernih korporacija. Na razini političke svakodnevice suspregnutost pred ovim teškim temama pravdana je potrebom očuvanja društvene ravnoteže ili "otporima reformama". No, i jedno i drugo u osnovi predstavlja opravdanje za *status quo*.

Tako su strukturne reforme, kada o njima govore političari, ostale nejasan pojam, neka vrsta utvare. Vanjskom promatraču nije moguće (osim u slučaju *outsourcinga* i pokušaja monetizacije autocesta) jasno identificirati o kojim je uopće reformama i otporima riječ. Poneki postignuti uspjeh, poput onoga u slučaju "čišćenja" baze umirovljenika od lažnih invalida i sličnih zloporaba sustava, teško se može nazvati reformom, jer je riječ o elementarnom uređenju funkcija države. Kod toga se neki ozbiljniji otpori nisu ni mogli očekivati, s obzirom na razmjerno lak kazneni progon mogućih podrivatelja te vrste uvođenja reda. Stoga se u tom slučaju sve svelo na pitanje tehnike i operativnog upravljanja, uz izdašnu pomoć Svjetske banke. Slično je s malim pomacima na planu boljeg upravljanja strateškim državnim tvrtkama (njih 54). Kod nekih od njih uštede su nastale prije kao plodovi paralize odlučivanja u strahu nakon brojnih koruptivnih afera i uhićenja, nego kao plod osmišljenog vlasničkog pritiska i nove poslovne i razvojne strategije nakon centralizacije državnog korporativnog portfelja u Državnom uredu za upravljanje državnom imovinom. Početke rada Ureda treba pohvaliti, jer je došlo do blagog povećanja razvidnosti u poslovanju strateških javnih poduzeća. No, to je tek početak reforme koja je daleko od ozbiljnih i teških odluka o dubinskim restrukturiranjima i privatizacijama kompanija, za što ova vlada dosad nije imala ni političke ni operativne snage. Niti je bilo stvarne političke volje za to niti je pitanje restrukturiranja i sažimanja političkoga gospodarskog sektora kroz privatizaciju postavljeno visoko na rangu njezinih prioriteta. Frustracija privatizacijom (pretvorbom) provedenom prije 20 godina očito još uvijek kao duh lebdi nad Hrvatskom.

## Ulazak u zadnju godinu mandata i predizborno vrijeme

Iako je do sljedećih parlamentarnih izbora u trenutku pisanja ovoga rada ostala još otprilike jedna godina, rana ocjena cjelokupnog mandata zasniva se na pretpostavci da ni eventualan početak izlaska iz krize neće poništiti temeljne strukturne ekonomske probleme. Postoji dobar scenarij prema kojemu bi Hrvatska 2015. mogla zabilježiti mali ekonomski rast i manji deficit nego ove godine. Međutim, važno je razlikovati takve cikličke, kratkoročne čimbenike od opisanih fundamentalnih čimbenika koji će nastaviti ograničavati hrvatski gospodarski i društveni razvitak, bez obzira na stanje ekonomskog ciklusa.

broj 20 - prosinac 2014.

S obzirom na takvu ocjenu, rejting SDP-a i Kukuriku koalicije u istraživanjima javnog mnijenja iznenađujuće je dobar u trenutku pisanja ovoga rada. Unatoč ozbiljnom zaostatku za oporbenim HDZ-om, koalicijski potencijal s ORaH-om i nekim drugim strankama zasad ostavlja SDP i Zorana Milanovića u utrci za sljedeći mandat. To se najvećim dijelom može pripisati

## Fundamentalni problem Zorana Milanovića, SDP-a i lijevog centra u širem smislu u tome je što nije završio transformaciju iz stare postkomunističke ljevice u modernu europsku liberalnu ljevicu

slabosti oporbe. Imalo jača i jasnije profilirana oporba ovu je vladu već dosad trebala ostaviti daleko za leđima, s obzirom na njezine rezultate. No, to se nije dogodilo. Razloge treba tražiti u katastrofalnom naslijeđu Sanaderova vremena, otklonu novoga vodstva HDZ-a od centra prema desnici, gdje su potencijali za daljnji rast ograničeni, u tradicionalnoj sklonosti hrvatskoga biračkog tijela da se politički opredjeljuje nevezano uz ekonomska pitanja i u sposobnosti Zorana Milanovića da, barem zasad, i unatoč slučajevima Šegon, Linić, Merzel i Sabo, ostavi dojam većega poštenja u odnosu na prethodnike.<sup>13</sup> No, politički gledano, aktualna je ravnoteža krhka i do parlamentarnih izbora moguća su svakakva iznenađenja.

Postavlja se pitanje što ova vlada, odnosno premijer Milanović, može učiniti 2015. godine? S obzirom na kratko vrijeme do sljedećih izbora, pitanje je važnije za profiliranje Vlade, odnosno premijera Milanovića, u odnosu prema potencijalnom sljedećem mandatu, nego u odnosu prema eventualnim rezultatima koje još stigne polučiti, jer za to više nema vremena.

Fundamentalni problem Zorana Milanovića, SDP-a i lijevog centra u širem smislu u tome je što nije završio transformaciju iz stare postkomunističke ljevice u modernu europsku liberalnu ljevicu. Stara postkomunistička ljevica robuje arhaičnim konceptima državnog intervencionizma i klasne borbe (koju smatra prikrivenom ili privremeno prekinutom), slabo razumije narav tržišne ekonomije, razvoja i inovacija, prema profitu i poduzetništvu gaji svojevrsnu moralnu odbojnost (Vujić traži još gori izraz za tajkune, pa nakon prijelazne faze u kojoj ih naziva oligarsima, poentira izrazom kompradori), a svaki zahtjev za efikasnošću javnog sektora ili za ustupanjem prostora privatnomu tumači se kao neoliberalni napad na socijalnu državu u korist korporativnih interesa. Umjereniji zagovornici stare ljevice koriste blažu retoriku, no također gaje fundamentalnu skepsu prema tržištu i konceptu efikasnosti u javnom sektoru, kao da je javni sektor sam po sebi "dobar", a onaj drugi "loš". Kao da još uvijek negdje duboko tinja nada da kapitalizam ima alternativu i da se država može benevolentno koristiti u realizaciji zamjene kapitalizma nečim nejasnim boljim. Iako se sukob "stare" i "mlade" ljevice na političkoj razini unutar stranke personificira

kroz sukob riječkog župana Zlatka Komadine i Zorana Milanovića koji je izveden iz sukoba Linića i Milanovića, sukob je puno primjerenije tumačiti kroz Piculinu ili Vujićevu ideološki inspiriranu kritiku. Antun Vujić (2014a) tu kritiku smješta u širi okvir kritike europskog lijevog centra, koji: "(...) kritički ne politizira glavna pitanja – vladajući tržišni fundamentalizam i asocijalni, također vladajući i otuđeni, financijski sektor koji su u međusobnoj konjunkciji i proizvode ovu krizu".

## Hrvatska ima vrlo nerazvijene demokratske institucije upravo zbog toga što se vodeće stranke ne bore za realizaciju boljih politika u cilju artikulacije i postizanja općeg dobra (ma kako ono u političkom prostoru bilo artikulirano), nego se bore za kontrolu nad resursima koji leže u prevelikom političkom sektoru

Za kritičku poziciju poput Vujićeve bitne su dvije stvari. Prvo, ona preslikava neke rasprave unutar europskoga političkog korpusa na Hrvatsku, kao da se Hrvatska prema kriteriju uzročnika krize, razvijenosti tržišta i organizacijom države može uspoređivati s drugim europskim državama. Kritika se na taj način osuđuje na svojevrstu irelevantnost naspram domaće situacije, koja je obilježena nedovršenom tranzicijom i sveprisutnim politički upravljanim sektorom koji ne dominira samo tradicionalnim prostorom javnog, nego cjelokupnim gospodarstvom, služeći kao nepresušno vrelo nepotizma, korupcije, neefikasnosti – kao prava baza reprodukcije svega što u Hrvatskoj nije moderno u zapadnome civilizacijskom smislu. Naposljetku, upliv politike u gospodarstvo predstavlja bazu reprodukcije partija kao kadrovske službi za razmještanje političara na javna mjesta, čime se umanjuje stvarni sadržaj stranačke demokratske politike i afirmira nepotizam i karijerizam kao krajnji cilj javnog djelovanja. Stoga pogrešno rangiranje prioriteta hrvatskih problema produžava agoniju ukupne hrvatske politike.

Dakle, središnja je teza da Hrvatska ima vrlo nerazvijene demokratske institucije upravo zbog toga što se vodeće stranke ne bore za realizaciju boljih politika u cilju artikulacije i postizanja općeg dobra (ma kako ono u političkom prostoru bilo artikulirano), nego se bore za kontrolu nad resursima koji leže u prevelikom političkom sektoru, pri čemu je kontrola nad proračunskim sredstvima (tradicionalno sredstvo političke kontrole) jednako važna kao kontrola nad državnim resursima u zavodima, agencijama i državnim poduzećima. Njihov je interes da prostor diskrecije pri upravljanju tim resursima bude što veći, pa otud nerazvidnost proračunskog procesa, korupcija i katastrofalno upravljanje javnim sektorom općenito. Drugim riječima, razlike između Hrvatske i tipične članice EU-a toliko su velike

da su domaći prioriteti za reformama bitno drukčiji od onih u Europi. Umjesto da u rješavanju tih bitnih pitanja pronađu novu legitimaciju socijaldemokracije, njezini se ostarjeli ideolozi priklanjaju starim obrascima radikalizacije sukoba kapitala i rada. Zoran Milanović nije uspio osmisliti i ostvariti vjerodostojan politički koncept koji bi nadišao te dileme i podjele.

No, nije riječ samo o tome da se relevantne europske rasprave preslikavaju na krivi (lokalni) teren, na kojem vladaju neki drugi problemi. Lijeva kritika dobrim dijelom promašuje i aktualne europske probleme, jer kriza na europskoj razini nije izazvana spregom tržišnog fundamentalizma i asocijalnog, otuđenog financijskog sektora, nego prvenstveno lošim politikama i administracijama koje su zatomile poduzetničku kreativnost i inovativnost. Poznato pitanje "Gdje je europski Google?" nategnuta je i anegdotalna konstrukcija koja na razini metafore upozorava na to da europska socijalna država i njezina razgrnata administracija nisu pronašle formulu suživota s razigranim poduzetništvom i inovativnošću kakva se susreće u SAD-u i dijelovima Azije. Lisabonska agenda, koja je 2000. definirala EU 2010. kao "najkonkurentniju ekonomiju utemeljenu na znanju", nije slučajno neslavno propala. U tome leže stvarni problemi današnje Europe, čija elita ne uspijeva pronaći rješenja, dobrim dijelom jer ih traži na pogrešnoj strani.<sup>14</sup>

Glavni problem ljevice u modernom, dinamičnom i globaliziranom svijetu leži u tome što, da bi bila relevantna, mora napustiti stare koncepte i političke instrumente poput državnih investicija i visokih poreznih opterećenja te osmisliti novu socijaldemokraciju koja će zadržati vrednote i instrumente socijalne države, promovirati jednakost šansi – ma koliko taj ideal bio nedostižan – ali i naučiti koristiti tržište i poduzetništvo radi povećanja ukupnog kolača, od kojega se jedan dio na temelju demokratskog društvenog dogovora može uzeti za razboritu političku preraspodjelu, veću od one za koju bi se založili liberalni konzervativci. Ako ne prihvati takvo polazište, ljevica se mora otkloniti radikalno ulijevo i odustati od tržišta, privatnog poduzetništva i kapitalizma kao polaznih postavki današnjega

## Kriza na europskoj razini nije izazvana spregom tržišnog fundamentalizma i asocijalnog, otuđenog financijskog sektora, nego prvenstveno lošim politikama i administracijama koje su zatomile poduzetničku kreativnost i inovativnost

svijeta i pronaći opravdanje za neki novi etatizam i intervencionizam, za radikalizaciju borbe rada i kapitala kakvu zagovara Antun Vujić, a ne hiniti da na ljevici postoji mogućnost za neki "srednji put", svjetonazorski očito blizak aktualnom premijeru. Svjesni nepostojanja takve mogućnosti, Blair i Schröder u Velikoj Britaniji i Njemačkoj na prijelazu stoljeća proveli su reforme stranaka i država. One nisu riješile sve probleme Velike Britanije

i Njemačke, ali su ih nakon završetka njihovih mandata pretvorile u zemlje sposobne za prilagodbu i odgovor na krizu.

Uz to, moderna socijaldemokracija u političkoj izvedbi ne smije zanemariti razvitak transparentnosti, efikasnosti i pristupačnosti javnih institucija na svim razinama, što se prvenstveno odnosi na podatke o fiskalnim i financijskim tokovima u najšire shvaćenom državnom sektoru. Vlada Zorana Milanovića u ovome se mandatu na tom području nije proslavila.

## Najvažnija je poruka ove analize da ideje pišu ekonomsku budućnost. Stoga ulazak u 2015. znači ulazak u ključnu godinu u kojoj će se profilirati političke i ekonomske ideje koje će odrediti hrvatsku budućnost u drugoj polovici ovoga desetljeća

Može li usprkos tomu Zoran Milanović ili neki novi lider SDP-a provesti transformaciju na lijevom centru u Hrvatskoj sredinom drugoga desetljeća 21. stoljeća?

Pitanje je ima li Zoran Milanović dovoljno vizije, želje i političke energije za provedbu opisane idejne i operativne transformacije stranke i Vlade u zadnjoj godini mandata. Bio bi to zalog (ali i faktor rizika) pobjede na sljedećim izborima. Dosad takvu sposobnost odnosno ambiciju nije pokazao. U njegovu korist sada radi samo jedan politički parametar – HDZ. Suočen sa sličnim transformativnim problemom na desnome centru, HDZ pokazuje jednak, ako ne i veći stupanj nesvjesnosti o naravi ekonomskog problema u kojemu se Hrvatska nalazi i o svojoj ulozi u traženju rješenja. Od HDZ-a kao stranke desnog centra prije bi se očekivalo da shvati narav strukturnih problema, važnost tržišta i poduzetništva i nužnost restrukturiranja i povećanja efikasnosti institucija države. No, kao da se želi što više približiti idejama poput Vujićevih (u ekonomiji), njegov predsjednik zasad je okružen ljudima koji tržište smatraju "zlom" (Tportal 2014a) ili rješenja vide u obnavljanju marksizma (Tportal 2014b). Karamarko sam povremeno koketira s poticanjem malog i srednjeg poduzetništva i obećanjem cjelovitog ekonomskog programa koji će sastaviti njemački savjetnici, no tu negdje prestaje ono što HDZ u trenutku pisanja ovoga rada ima za reći o gospodarstvu i ekonomskoj politici.

Dakle, zasad se ni za jedne ni za druge ne može predvidjeti hoće li se, kada i kako transformirati i kada će početi nuditi i pokazivati sposobnost provedbe bolje ekonomske politike. Sa sigurnošću se može predvidjeti kako za obje vodeće stranke vrijedi ono što vrijedi za poduzetnike na svakom, pa i političkom tržištu: mijenjaj se ili nestani.<sup>15</sup> Tako u ovome trenutku izgleda pogled na tri godine vlade Zorana Milanovića, ali posredno i na njegove političke suparnike, iz užeg, ekonomskog kuta.

Najvažnija je poruka ove analize da ideje pišu ekonomsku budućnost. Hrvatska na neki neobičan način okvirno živi riječi Plana 21, koji vuče korijene još iz predizbornog programa 2007.

broj 20 - prosinac 2014.

godine, o čemu detaljno piše Vujić (2014b). Predizborno vrijeme u kojem se artikuliraju ideje i strategije ključno je, jer vlade su tankeri, a ne borbeni čamci. Četiri godine kratko su vrijeme, a tankeri teško skreću sa zacrtanih ruta jednom kad plovidba krene. Stoga ulazak u 2015. znači ulazak u ključnu godinu u kojoj će se profilirati političke i ekonomske ideje koje će odrediti hrvatsku budućnost u drugoj polovici ovoga desetljeća.

### Bilješke

- 1 Autor smatra da su procjene Europske komisije odveć pesimistične i da će pad BDP-a 2014. biti manji od 0,7 posto, no to samo znači da će ukupni pad u tri godine mandata vlade Zorana Milanovića biti između 3 i 3,5 posto, što ne mijenja bitno poruke ovoga rada.
- 2 Veliki dio nove potražnje prelijeva se na uvoz. Postavlja se i pitanje gubitaka zbog korupcije koja se često povezuje s državnim investicijama.
- 3 Na konvenciji zagrebačkih SDP-ovaca u svibnju 2011. budući je premijer izjavio da su mladi ljudi najveći gubitnici procesa globalizacije i surovog neoliberalnog kapitalizma. Međutim, treba naglasiti da je u to vrijeme s takvom retorikom prednjačio bivši član SDP-a, predsjednik Republike Ivo Josipović.
- 4 Opća stopa PDV-a povećana je s 23 na 25 posto, spuštenu su razredi za obračun poreza na dohodak, uveden je dodatni porez na isplatu dobiti i dividende po stopi od 12 posto uvećano za prirez, a godinu kasnije ukinuta je nulta stopa PDV-a. Iako nije riječ o povećanju poreza, nego kvaziporeznih davanja, u proljeće 2012. godine, neposredno po ulasku u urede, Vlada je jednokratno i naglo podigla cijene energenata koje je imala pod svojom kontrolom. U sprezi s istovremenim poreznim udarom izazvan je negativan šok od kojega se građani i gospodarstvo dugo nisu oporavili.
- 5 Tekući prihodi opće države 2013. bili su nominalno niži nego 2012. Na ovome se mjestu može prigovoriti da bi pad prihoda bio još i veći da nije bilo "uvođenja reda", no na tu se tezu može odgovoriti protuargumentom da je Vlada mogla preokrenuti trendove i osigurati oporavak da je umjesto "uvođenja reda" i povećanja poreza svoje rijetke resurse preusmjerila u stvarne reforme s ciljem poticanja privatnih ulaganja i poboljšanja poslovne klime. Ovu će dilemu biti teško razriješiti, jer su na brojke u 2013. djelovali i brojni drugi čimbenici nakon ulaska u EU.
- 6 Moguće je postaviti tezu da bi pad obrtništva bio još i veći da nije bilo državnih poticaja, no kako se u Hrvatskoj ne provode redovite neovisne evaluacije fiskalnih programa, o tome nije moguće donijeti konačne zaključke. Svakako sam skeptičan u pogledu mogućnosti da su mjere Ministarstva poduzetništva i obrta donijele nešto osobito dobro dok objektivne i neovisne evaluacije ne pokažu suprotno.
- 7 Prema nacionalnoj metodologiji, podatci dostupni na: [www.mfin.hr](http://www.mfin.hr).
- 8 Antun Vujić (2014) eksplicitan je u pogledu uzroka: krizu je uzrokovao divlji financijski sektor. Vujić pri tome uopće ne razmatra činjenicu da takva uzročnost u Hrvatskoj ničim nije dokazana. Hrvatska je jedna od rijetkih država u kojima

država nije morala sanirati banke u krizi i u kojima su krediti rasli u prvoj fazi krize.

- 9 Ne može se sporiti da je primarni fiskalni saldo (ukupni saldo uvećan za plaćanja kamata) vlade Zorana Milanovića povoljniji od primarnoga salda vlade Jadranke Kosor. Također se ne može sporiti da je dio deficita izazvan pojavom nove obveze uplata u proračun EU-a, ali je i nesposobnost brzog povlačenja sredstava iz strukturnih fondova EU-a razlog zašto je nova uplata rezultirala povećanim deficitom.
- 10 Ljude često zanima kako izgleda kad država "bankrotira", jer to je scenarij o kojemu se u Hrvatskoj sve češće raspravlja. No, na to pitanje nije moguće dati vrlo određen odgovor.
- 11 Vlada *Smjernice ekonomske i fiskalne politike* nikada nije donijela na vrijeme sukladno zakonu. Proračuni su se najčešće donosili u zadnji tren, prezentirali se u nečitljivim i metodološki neujednačenim formatima, bez prethodnih javnih rasprava i bez prezentacijskih formata koji bi i osobama koje nisu ekonomisti približile bit trošenja sredstava poreznih obveznika.
- 12 Kulminacija paradoksa nespremnosti za rješavanje gorućih problema u razumnim i relevantnim rokovima jest dokument *Prijedlog strategije razvoja javne uprave 2014. – 2020.* (koji je Ministarstvo uprave stavilo na javnu raspravu u listopadu 2014.), koji kao rok za optimalizaciju broja zaposlenih u javnoj administraciji određuje kraj 2020. godine (cilj 6, str. 39 spomenutog dokumenta).
- 13 Važnost zadnjeg faktora ne treba prenaplašavati, jer je upitno koliko je hrvatsko biračko tijelo koje je naviklo na političku korupciju, uopće osjetljivo na poštenje političara.
- 14 Tipična je pogreška mišljenje da je najvažnija razlika između Sjedinjenih Država i EU-a monetarna politika.
- 15 Malo dublji analitički uvid u problem diferencijacije vodećih stranaka prema dimenziji kvalitete ekonomskih politika dan je u tekstu Ahec Šonje i Šonje (2013).

## Literatura

- Ahec Šonje, A. i Šonje, V. (2013). HDZ i SDP – Kada će početi ulagati u bolje politike? <http://www.bank.hr/komentari-i-analize/hdz-i-sdp-kada-ce-poceti-ulagati-u-bolje-politike> (pristupljeno 9. studenog 2014.)
- Bađun, M., Deskar Škrbić, M. i Pribičević, V. (2014). Government size and efficiency and constraints to economic growth: comparing Croatia with other European countries. *Post-Communist Economies*. 26 (3): 297–323.
- Čičin-Šain, A. i Šonje, V. (2007). *Hrvatska na raskrižju – izazovi dugoročnog razvitka u konkurentnom okružju*. Zagreb: MATE.
- HRT (2012). Ekskluzivni intervju Zorana Milanovića Radio Rijeci 1. svibnja 2012. <http://vijesti.hrt.hr/ekskluzivni-intervju-zorana-milanovica-radio-rijeci> (pristupljeno 9. studenog 2014.)
- HRT (2014). Javna stvar 21. studenog 2014. <http://www.hrt.hr/enz/javna-stvar/> (pristupljeno 23. studenog 2014.)
- Index.hr (2014). Milanović: mladi u Hrvatskoj su najveća žrtva surovog neoliberalnog kapitalizma. <http://www.index.hr/vijesti/clanak/milanovic-mladi-u-hrvatskoj-su-najveca-zrtva-surovog-neoliberalnog-kapitalizma/553982.aspx> (pristupljeno 10. studenog 2014.)
- Jutarnji list (2014a). Ne zanima ga što EU kaže o našem gospodarstvu. <http://www.jutarnji.hr/milanovic--ne-zanima-mesto-je-rekla-eurovska-komisija-o-gospodarskoj-situaciji-u-hrvatskoj-/1234617/> (pristupljeno 9. studenog 2014.)
- Jutarnji list (2014b). Ministar Mornar zaprijetio: Neću uštedjeti 300 milijuna, nađite si novog ministra. <http://www.jutarnji.hr/mornar-zaprijetio--necu-ustedjeti-300-milijuna--nadi-te-si-novog-ministra/1235303/> (pristupljeno 19. studenog 2014.)
- Košćak, S., Bešević-Vlajo, M. i Pribičević, V. (2014). Predstečajne nagodbe – za mnoge tek odgoda stečaja. <http://www.bank.hr/komentari-i-analize/predstečajne-nagodbe-za-mnoge-tek-odgoda-stečaja> (pristupljeno 17. studenog 2014.)
- Ott, K. (2013.). Utjecaj europskog semestra na proračunski proces u Hrvatskoj. *Newsletter*. 77. Institut za javne financije.
- Šonje, V. (2014a). Government Size and Performance: Croatia in the EU. U: Svjetska banka. *Croatia: Public Finance Review – Restructuring, Spending for Stability and Growth* (u tisku).
- Šonje, V. (2014b). *Uzroci krize i uloga države*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung (u tisku).
- Tportal (2014a). Najbliži Karamarkov savjetnik: tržište je najveće zlo. <http://www.tportal.hr/biznis/politika-i-ekonomija/352195/Najblizi-Karamarkov-savjetnik-Trziste-je-najvece-zlo.html> (pristupljeno 29. studenog 2014.)
- Tportal (2014b). HDZ-ovac Marić: moramo uvažavati i Marxa. <http://www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/327074/HDZ-ovac-Maric-Moramo-uvazavati-i-Marxa.html> (pristupljeno 29. studenog 2014.)
- Vujić, A. (2014a). SDP mora napustiti neoliberalizam. *Autograf*. 8. studenog 2014. <http://www.autograf.hr/antun-vujic-sdp-mora-napustiti-neoliberalizam/> (pristupljeno 19. studenog 2014.)
- Vujić, A. (2014b). *Hrvatska i ljevica: prilog socijaldemokratskom gledištu*. Zagreb: Ljevak.
- Vuković, V. (2011). Political economy of the US financial crisis 2007-2009. *Financial Theory and Practice*. 35 (1): 91–128.
- Zelenika, B. (2013). Suvremeni pristupi zakonodavstvu i stvaranje stabilnog zakonodavnog okvira za ekonomski rast. 8. *Zagrebački ekonomski forum*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung. ■