

Dubravko Radošević*

UDK 338.12 (497.5)
JEL Classification P30
Izvorni znanstveni rad

IZLAZNA STRATEGIJA HRVATSKE – TEZE ZA NOVI MODEL EKONOMSKOG RAZVITKA **

Autor razmatra glavne aspekte novoga modela razvitka, ali i konkretne posljedice koje on može imati na model gospodarskog i socijalnog razvitka Hrvatske. Zaključci ovoga istraživanja - koje je zasnovano na prijašnjim vlastitim analizama - bili bi da je potrebna rekonceptualizacija postojećega hrvatskoga modela razvitka, i to na osnovnim postavkama tzv. "Postwashingtonskog konsenzusa" (opširnije vidjeti u: Radošević, 2003. i 2004.).

Ključne riječi: model gospodarskog razvitka, Hrvatska

Washingtonski konsenzus

«Washingtonski konsenzus» formulirale su godine 1990. u deset osnovnih preporuka za vođenje zdrave razvojne politike u Latinskoj Americi institucije iz Washingtona (MMF, Svjetska banka i druge). To su sljedeće preporuke: fiskalna disciplina; preusmjerivanje javnih rashoda; porezna reforma; liberalizacija financijskoga sustava; jedinstveni devizni tečaj, utvrđen na konkurentskoj razini; vanjskotrgovinska liberalizacija; otvorenost prema stranim ulaganjima; privatizacija; deregulacija i jasna vlasnička prava.

Sadržaj i naziv koncepta postali su kontroverznima. Najvažnije preporuke odnosile su se na fiskalnu i monetarnu disciplinu, na liberalizaciju vanjske trgo-

* D. Radošević, mr. sc., savjetnik predsjednika Republike Hrvatske za gospodarstvo.

** Ovaj rad predstavlja stručne stavove autora i ničim ne obvezuje Ured predsjednika Republike Hrvatske ili/i Ekonomski institut Zagreb, institucije u kojima autor trenutačno profesionalno djeluje. Rad je prezentiran na 12. tradicionalnom savjetovanju HDE pod naslovom "Ekonomska politika Hrvatske u 2005.", Opatija, 10.-12. XI. 2004.

vine i investicija i na sveobuhvatnu privatizaciju i deregulaciju (www.iie.com/jwilliamson.htm).

John Williamson ukazuje na to da njegove preporuke nisu sadržavale slobodno kretanje kapitalnih tokova - monetarizam, «ekonomiku ponude» (minimalne poreze) i koncept tzv. «minimalne države». Takva je dopuna koncepta razvitka, prema Williamsonu, posljedica neokonzervativnih programa Margaret Thatcher i Ronalda Reagana. Sa druge strane, makroekonomska disciplina/stabilnost, privatizacija, tržišna ekonomija i slobodna trgovina predstavljaju dodirne elemente s neoliberalnim ekonomistima okupljenima u društvu «Mont Pellerin» i sa idejama Milтона Friedmanna i Friedricha von Hayeka.

«Washingtonski konsenzus», primarno zamišljen kao model razvitka za zemlje Latinske Amerike, poslije je primijenjen i kao razvojni model za postkomunističke, tranzicijske ekonomije u srednjoj i istočnoj Europi. Williamson (1991.) analizira modele prijelaza na tržišno gospodarstvo. Vrijednost ovog djela bila je u izraženoj sumnji u mogućnosti primjene «šok–terapije» (strategija «big–banga») i u njegovom opredjeljenju za postupno modeliranje sustava (strategija «gradualizma»).

Primjena «Washingtonskog konsenzusa» nije dala očekivane rezultate. Neki autori govore o «izgubljenome desetljeću» u razvojnog smislu. Ostvarene su niske stope ekonomskoga razvitka, nisu ispravljene nejednakosti u distribuciji dohodaka, niti je iskorjenjeno siromaštvo, a najveće zemlje Latinske Amerike – Argentinu i Brazil – pogodile su snažne ekonomske i financijske krize.

Skupina ekonomista okupljenih u washingtonskom Institutu za međunarodnu ekonomiju, predvođenih Pedrom Pablom Kuczynskim i Johnom Williamsonom (2003.) posebno je analizirala ekonomski razvitak Latinske Amerike i formulirala prijedloge koji čine novu agendu («After The Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America») i znače promjenu modela razvitka implementiranog «Washingtonskim konsenzusom». Te se preporuke čine zanimljivima zbog rekonceptualizacije strategije razvitka u uvjetima globalizacije u tranzicijskim ekonomijama, uključivši Hrvatsku.

Postwashingtonski konsenzus

Preporuke bi se mogle klasificirati u četiri glavne skupine mjera nove razvojne politike. U prvoj su skupini mjere za sprečavanje kriza; u drugoj - završetak «reformi prve generacije»; u trećoj su institucionalne reforme, odnosno «reforme druge generacije» i u četvrtoj su distribucija dohotka i socijalna politika. U nastavku se analiziraju: jačanje uloge države, promjene fiskalne politike, financijski sustav, monetarna i tečajna politika; vanjskotrgovinska liberalizacija i, političke pretpostavke za «reformu druge generacije».

Efikasnija država

Postupno se mijenjaju pogledi na odnos države i ekonomskoga razvitka. Primjerice, Svjetska je banka odustala od podrške ideji «minimalne vlade». Ona je shvatila da ne može biti održivog ekonomskog razvitka, ako nema uspješne moderne države. Izvješće o razvitku Svjetske banke za godinu 1997., «Država u promjenljivom svijetu» («The State in a Changing World», 1997., «Development Report»), započinje izjavom da je «završio razvoj pod dominacijom države», ali je jednako tako završio i razvoj bez države. Dobra vlada nije luksuz, nego vitalna potreba. Bez uspješne države održivi je rast, bilo ekonomski, bilo socijalni, nemoguć. Svjetska banka opisuje glavne usluge koje osigurava država. To su: osnove zakonitosti («vladavina prava») i efikasno sudstvo, stabilna makroekonomija, osnove javnoga zdravstva, opće osnovno obrazovanje, primjerena prometna infrastruktura i minimalna mreža socijalne sigurnosti. U svim dosadašnjim raspravama, međutim, još uvijek nedostaje definiranje ekonomske uloge države. Teoretska osnova regulativne funkcije države u ekonomiji zasnovana je na «teoriji imperfektnosti tržišta» i na «teoriji asimetričnih informacija» tržišnih agenata, za koju je Stiglitz dobio Nobelovu nagradu iz područja ekonomskih znanosti.

«Postwashingtonski konsenzus» polazi od umjerene regulativne uloge države u ekonomiji, osobito u onim oblastima gospodarstva koje su privatizirane (javna infrastruktura, financijski sustav, itd.). Država mora postati efikasnijom i mora imati profesionalnu javnu upravu, koja se zasniva na kompetenciji.

Fiskalna politika

Fiskalna bi politika morala djelovati preventivno u sprečavanju dužničke krize, odnosno morala bi imati anticikličko djelovanje. Naime, u uvjetima privredne ekspanzije fiskalna politika u zemljama Latinske Amerike nije djelovala na smanjivanje budžetskih deficita.

Osim toga, vlade moraju izbjegavati stvaranje «dvostrukih deficita» - deficita platne bilance popraćenoga deficitom budžeta – i kumuliranja javnoga duga iznad određene održive razine. Također je, potrebno visinu fiskalnoga deficita održavati na razini javnih investicija («zlatno pravilo financiranja»), a da bi se ograničilo zaduživanje države. Ta su pravila fiskalne politike posebno važna kod onih ekonomija koje primjenjuju sustav fiksnog ili nekog drugog rigidnijeg tečajnog režima.

U slučaju promjene privrednoga ciklusa, ili iznenadnoga odljeva kapitalnih tokova, fiskalna politika bi morala djelovati anticiklički i stabilizirajuće.

Financijski sustav

Osnovni bi zadatak financijskoga sustava bio stvarati uvjete za porast domaće štednje. U tom se kontekstu ukazuje na potrebu provođenja mirovinske reforme, razvitka domaćega tržišta kapitala (obveznica i dionica), stvaranja preduvjeta za veća inozemna direktna ulaganja, i na potrebu razvitka bankovnog sustava.

Za efikasniji bankovni sustav potrebno je ojačati kontrolu (superviziju) banaka, ali i provesti legislativne promjene kojima bi se smanjili rizik naplate i kreditni rizik (bolja zaštita kreditora, efikasnije sudstvo, sustav informacija o dužnicima, itd.).

Monetarna i tečajna politika

Zbog volatilnosti kapitalnih tokova, predlaže se veća fleksibilnost tečajne politike («upravljano plivanje»). Nizak stupanj stvarne neovisnosti središnjih banaka, utječe na veći stupanj prijenosa efekata deprecijacije na domaće cijene («pass – through problem»), a to je razlog zbog kojeg se predlaže kombinacija fleksibilnije tečajne politike s «targetiranjem inflacije».

Autori predlažu slobodnije korištenje kapitalnih kontrola na priljev kapitala da bi se spriječili aprecijacija tečaja domaće valute i smanjivanje međunarodne konkurentnosti izvozne privrede. Oni isto tako predlažu da se problem «bilanci banaka», deviznih depozita u pasivi – na osnovi kojih se odobravaju krediti sektoru «neutrživih dobara», kada se devizni rizik pretvara u kreditni rizik sektora «neutrživih dobara» - rješava povećanim izdvajanjima rezervacija banaka za pokriće potencijalnih gubitaka. Naposljetku, smatra se potrebnim «dedolarizacija» financijskoga sustava da bi se stvorila veća autonomija monetarne i tečajne politike središnje banke.

Liberalizacija vanjske trgovine

Za uspješnu vanjskotrgovinsku liberalizaciju potrebne su dvije pretpostavke: konkurentna razina deviznoga tečaja nacionalne valute i otklanjanje mjera uvozne supstitucije. Budući da su se mnoge zemlje koristile deviznim tečajem kao nominalnim sidrom u dezinflaciji, postoji «trade-off», konflikt dva cilja makroekonomske politike: između kontrole inflacije i zadržavanja konkurentne (realne) razine deviznoga tečaja, koja je stimulaturna za izvoznike.

Izvozna je orijentacija prijeko potrebna da bi se smanjila ovisnost nacionalnih gospodarstava o priljevu stranoga kapitala (inozemnoj štednji), ali i da bi se ostva-

rile više stope ekonomskoga rasta. Da bi se to ostvarilo, potrebne su odgovarajuće politike. Najvažnije je istaknuti usklađenost makroekonomske i tečajne politike i mjere za povećanje međunarodne konkurentnosti.

Pokazalo se da ključnu ulogu za uspjeh trgovinske liberalizacije, kao dijela zdrave strategije razvitka, imaju makroekonomska i tečajna politika. Vlade su u svojim razvojnim politikama uglavnom primjenjivale kombinaciju politike stabilizacije na osnovi deviznoga tečaja kao nominalnoga sidra i vanjskotrgovinske liberalizacije, iako su ta dva cilja konfliktna. Takva je nekonzistentna politika primjenjivana po političkoj inerciji, iako postoji dugoročan «trade-off», sve dok ekonomska kriza ne bi izvršila pritisak za promjenu takve politike.

U uvjetima brze trgovinske liberalizacije posebno je zabrinjavajuća realna aprecijacija tečaja. Uspješna trgovinska liberalizacija mora podignuti na višu razinu dvije vrste relativnih cijena: cijene izvoznih proizvoda u odnosu na uvozne i cijene izvoznih proizvoda u odnosu na cijene «neutrživih dobara». Smanjenje ili uklanjanje carinske zaštite djeluje na prvi skup relativnih cijena, a drugi ovisi o kretanju realnoga tečaja valute. Ako dođe do realne aprecijacije tečaja istovremeno s trgovinskom liberalizacijom (povezano s otvaranjem kapitalnog računa), relativne će se cijene (izvoznih dobara u odnosu na «neutrživa dobra») pomaknuti u neodgovarajućem smjeru. Tako će se stimulirati neefikasna i neodrživa alokacija resursa u korist proizvodnje «neutrživih dobara».

Posebno je zabrinjavajuća kombinacija trgovinske liberalizacije, aprecijacije tečaja i liberalizacije kapitalnih tokova. Takva situacija može dovesti i do brze kumulacije vanjskoga duga, kada platna bilanca može postati osjetljiva na vanjske šokove, primjerice, na pojavu tzv. «sudden stops» fenomena, iznenadni prestanak priljeva kapitala u zemlju. Stoga se preporučuje primjena kapitalnih kontrola na priljev kapitala, a odljev bi kapitala morao ostati liberaliziran.

Radi povećavanja međunarodne konkurentnosti moguće je poduzeti određene mjere, i to bi bili: gospodarska diplomacija može osigurati pristup pojedinim tržištima; promotivne aktivnosti; mjere koje potiču «istraživanje i razvitak»; mehanizmi usmjerivanja «venture kapitala» u nove izvozničke kompanije, ali i direktne izvozne subvencije (u skladu s «de minimis klauzulom» WTO), povrat plaćene carine na uvoz za izvoznike («duty drawbacks») i aktivnosti na jačanju industrijskih clustera.

Političke pretpostavke za «reforme druge generacije»

Američki je ekonomist Moses Naim (1994.) konceptualizirao ekonomske reforme kao liberalizaciju ekonomije u dvije faze: «reforme prve generacije» i «reforme druge generacije». Druga je faza reformi, u osnovi, stvaranje institucija moderne tržišne ekonomije.

Prioriteti su takve razvojne politike u prvoj fazi smanjivanje inflacije i obnova ekonomskoga rasta. U drugoj fazi, potrebno je povećati međunarodnu konkurentnost i održati makroekonomsku stabilnost. Strategije promjena u gospodarstvu, u prvoj fazi, jesu: promjena makroekonomske politike, smanjivanje udjela države i ukidanje protekcionizma. U drugoj su fazi reformi, potrebni stvaranje tržišnih institucija, povećanje konkurentnosti privatnoga sektora gospodarstva, reforme zdravstva, obrazovanja i ostalih javnih usluga i «stvaranja ekonomskih institucija kapitalizma».

Reforme «prve i druge generacije» u određenoj se mjeri podudaraju s mjerama koje je formulirao John Williamson u «Washingtonskom konsenzusu».

Novi razvojni model Hrvatske

Kakve zaključke možemo izvući iz prethodne analize novog razvojnoga modela «Postwashingtonskog konsenzusa», koji još uvijek nije sasvim definiran, ali je relativno dobra rekonceptualizacija dosadašnjega modela razvitka?

Ciljevi nove razvojne politike

Razvojna politika za koju se zalažemo ima dva glavna cilja: prvi je «rast BDP po stanovniku», tzv. «intenzivan ekonomski rast» (o tome, opširnije u: Jones, 2003.). Za Hrvatsku se taj cilj može definirati kao što brže približavanje, «konvergencija BDP po stanovniku prosjeku zemalja EU»: i drugi, ostvarivanje strukturnih promjena u «raspodjeli dohotka», kada dolazi do ravnomjerne raspodjele rasta proizvodnje na ukupno stanovništvo. Ukratko, to su «ekonomski rast» i «blagostanje naroda».

Hrvatskoj je potrebna promjena ekonomske filozofije - nova razvojna paradigma (slično misle i brojni drugi hrvatski ekonomisti). Potreban joj je novi koncept - alternativan model razvitka, ali takav kakav je primjeren «maloj otvorenoj ekonomiji» u uvjetima ekonomske globalizacije. Potreban je zaokret od «neoliberalnog koncepta», od primjene «Washingtonskog konsenzusa», prema ideji usklađenog djelovanja slobodnog tržišta i efikasnije državne regulacije.

Redosljed reformi

Redosljed reformi («sequencing») mora ovisiti o objektivnoj ocjeni stanja u nacionalnome gospodarstvu, ovisiti o vrsti i magnitudi distorzija u ekonomiji. To je osobito važno u sklopu procesa «nominalne» i «realne konvergencije» hrvatske privrede privredama Europske unije i kasnijeg ulaska Hrvatske u EMU. Strategiju gradualizma smatramo optimalnom strategijom razvitka Hrvatske.

Model društvenoga konsenzusa za brži razvitak Hrvatske

U hrvatskome političkome prostoru postoje su različiti «rascjepi», podijele društva po određenim kriterijima. Primarni rascjep postoji između «dobitnika» i «gubitnika» u procesu tzv. «pretvorbe». Uzimajući u obzir postojeće «rascjepe» u hrvatskome društvu i činjenica da je Hrvatska mala zemlja, čini se da bi za uspješnu realizaciju novog razvojnog modela, radi rješavanja ozbiljnih razvojnih problema – kao prijelazni, vremenski veoma ograničen model društvenoga konsenzusa – mogao biti korišten model «konsocijacijske demokracije» (opširnije u: Lijphart, 1992.).

Stanje hrvatske privrede i rekonceptualizacija modela razvitka

Hrvatska je uz nisku inflaciju ostvarila visoke stope ekonomskoga rasta, ali takav ekonomski rast nije pridonio porastu zaposlenosti («jobless recovery»). Najvažnije je dostignuće «stabilizacijske politike» bila niska inflacija (opširnije o hrvatskoj tranziciji, vidjeti u: Gligorov i Vidovic, 2004). No, može se konstatirati da su sve tranzicijske ekonomije takodjer ostvarile niske stope inflacije. To više nije problem, ali visok trgovinski deficit, razina hrvatskoga vanjskog duga (o problemu vanjskoga duga Hrvatske, opširnije u: Gligorov, 2004), «dvostruki defцити» (platne bilance i budžeta) i stopa nezaposlenosti, nalažu primjenu novoga modela gospodarskoga razvitka. Posebno je važno djelovati na smanjivanje nezaposlenosti, što je primarni cilj hrvatske razvojne politike.

Nesporan je zaključak da je Hrvatskoj potrebno više reformi, ali «reformi druge generacije». Potrebne su promjene, a ne kontinuitet razvojne politike. Potreban je nov razvojni model. Model izvozne orijentacije, uz liberalizaciju uvoza i reindustrijalizaciju Hrvatske, mogući je model produženja dinamike gospodarskoga rasta u Hrvatskoj. Povećanje međunarodne konkurentnosti i obnova domaće industrije usmjerene na više faze prerade i tehnološkog razvitka, i njena orijentiranost na izvoz, moraju biti osnova za održivi ekonomski razvitak Hrvatske.

Izvozna je orijentacija prijeko potrebna da bi se smanjila ovisnost hrvatskoga gospodarstva o priljevu stranoga kapitala (inozemnim kreditima), ali i da bi se ostvarile više stope ekonomskoga rasta. Da bi se to ostvarilo potrebne su odgovarajuće politike, koje su usmjerene na povećanje izvoza roba i usluga. Najvažnija je usklađenost makroekonomske i tečajne politike i mjere za povećanje međunarodne konkurentnosti hrvatskoga gospodarstva.

Primjena «Postwashingtonskog konsenzusa» na novu hrvatsku razvojnu politiku

Koje se to konkretne preporuke «Postwashingtonskog konsenzusa» mogu primijeniti u hrvatskoj politici razvitka? Konkretno, jačanje regulatornih funkcija (hrvatske) države važna je pretpostavka za uspješnu realizaciju «reformi druge generacije». S time su povezane i određene političke reforme (demokratizacija).

U modernim je društvima moguće postojanje «političkih prepreka» ekonomskom rastu. U osnovi, radi se o tome dopušta li sustav rentu, dohodak bez rada i zasluga za proizvodni učinak («rent-seeking economy»), a koji djeluje protiv ekonomskoga rasta i može ga ugušiti? Takav ekonomski (i politički) sustav dopušta da se stvaraju unutarnji politički savezi, «redistribucijske koalicije» (termin je uveo poznati politolog Mancur Olson), za preraspodjelu društvenoga dohotka, mehanizmom ograničivanja slobodne konkurencije (stvaranje neformalnih kartela, monopola, duopola ili oligopola), uz pomoć relativnih cijena proizvoda i faktora (primjerice, «lobi uvoznika», ili/i «financijski karteli»), otplata dužničkih obaveza («lobi dužnika») i direktnih davanja (različite subvencije). Pojedine interesne skupine nastoje osigurati rentu, traže prihode koji premašuju vrijednosti njihovih vlastitih doprinosa društvu. Uvođenjem rentnih davanja stvara se problem utjecaja raspodjele dohotka na ekonomski rast. «Redistribucijske koalicije» žele osigurati rentu, izjedaju postojeći dohodak, ograničuju proizvodnju i poduzetnost i mogu dramatično smanjiti stopu rasta. Zbog toga, je veoma važno postojanje javne vlasti, države, otvorene prema proizvodnim slojevima društva, vlasti koja je ovisna o njihovoj podršci i koja aktivno djeluje na uklanjanju političkih prepreka za intenzivan ekonomski rast. Politički sustav (efikasna država) mora ukloniti nastojanje pojedinih interesnih skupina da osiguraju rentu. To je osnovni sadržaj «reformi druge generacije».

Nova načela fiskalne politike, u sklopu «Postwashingtonskog konsenzusa», ukazuju na potrebu kontrole javnoga duga i fiskalnoga deficita da bi se fiskalnom politikom moglo koristiti anticiklički. U financijskome su sustavu korisne preporuke za povećanje domaće štednje, za izgradnju konkurentnog bankovnog sustava, i za jačanje nadzora komercijalnih banaka.

Načela nove monetarne i tečajne politike i liberalizacije trgovine posebno su zanimljiva za hrvatsku razvojnu politiku. Predlaže se fleksibilnija tečajna politika u uvjetima volatilnih kapitalnih tokova. Takvo upravljanje tečajnom politikom kojim se ostvaruju poželjne relativne cijene nije jednostavan zadatak. Brojne su empirijske analize i literatura o izboru najboljeg tečajnog režima (Alesina and Wagner, 2003.; Frenkel, 2003.; Calvo and Mishkin, 2003.). Visok stupanj stvarne neovisnosti središnje hrvatske banke (HNB), utječe na niži stupanj prijenosa efekata deprecijacije kune na domaće cijene («pass – through problem»; o čemu opširnije vidjeti u: Billmeier and Bonato, 2002.). To je razlog zbog kojeg predlažemo da se u Hrvatskoj primijeni kombinacija fleksibilnije tečajne politike, s targetiranjem inflacije (opširnije u: Ho and McCauley, 2003.; Fraga, Goldfajn and Minella, 2003.; Giannoni and Woodford, 2003.), ali uz korištenje kapitalnih kontrola, radi sprečavanja krize (opširnije u: Edwards, 2001.). Takva je strategija monetarne politike dala izvrsne rezultate u proteklome desetljeću (Corbo, Landerretche and Hebbel, 2001.). No, moraju se pripremiti prijedlozi potrebne tehničke pretpostavke za prijelaz na novi model monetarne politike (opširnije u: Schaechter, Stone and Zelmer, 2000.). Primjerice, Hrvatska narodna banka mora započeti s većim korištenjem «operacija na otvorenome tržištu», po uzoru na Europsku centralnu banku (o tome opširnije, u: Otmar Issing, 2001.).

U Hrvatskoj se nisu koristili kapitalnim restrikcijama na priljev kapitala (osobito po osnovi zaduživanja u inozemstvu, izuzevši zakašnjele odluke HNB o «graničnoj obveznoj rezervi» na porast inozemne pasive banka, primijenjene na početku srpnja ove godine), da bi se spriječili aprecijacija tečaja domaće valute i smanjivanje međunarodne konkurentnosti izvozne privrede. Stoga se zalažemo za korištenje kapitalnih kontrola, zasnovanih na indirektnim cjenovnim mehanizmima, a da bi se zaustavio dalji porast vanjskoga zaduženja Hrvatske, koje je na početku ove godine iznosilo više od 25 milijardi USD.

Preporuke za povećanje «rezervacija» banaka za pokriće potencijalnih gubitaka, u slučaju kada bi se «tečajni rizik» (zbog deprecijacije i u uvjetima «eurizacije» pasive bankovnog sustava) transformirao u «kreditni rizik», veoma su korisne (primjerice, slične su preporuke bile formulirane u: Radošević, 2001.). Posebno je važna odgovarajuća kombinacija («policy mix») između fiskalne i monetarne politike.

«Izlazna strategija» u pet točaka

Stanje u gospodarstvu Hrvatske, da ponovimo, veoma je složeno. Hrvatska je ostvarivala relativno visoke stope ekonomskoga rasta od 4% do 5% BDP, uz monetarnu stabilnost. Takav dinamičan ekonomski rast, međutim, nije pridonio porastu

zaposlenosti («jobless recovery»). Inflacija je najniža u skupini tranzicijskih ekonomija (manje od 2%). U isto su vrijeme ostvareni visoki trgovinski deficit (najviši od osamostaljenja Hrvatske) i deficit tekućeg dijela platne bilance i nezaposlenost. Naposljetku, razina hrvatskoga vanjskoga duga dosegla je zabrinjavajuću razinu, i zadržala neodrživu dinamiku rasta. Do svršetka godine 2004., vanjski bi dug mogao iznositi (alarmantnih) 28 milijardi USD (!), uz usporavanje ekonomskoga rasta i porast nezaposlenosti.

Takva kretanja osnovnih makroekonomskih čimbenika («macroeconomic fundamentals») nalažu primjenu novog modela gospodarskoga razvitka. Postojeći je model razvitka potrošen i mora se napustiti ! Inače, valja podsjetiti da je skupina hrvatskih «razvojnih ekonomista» (Zdunić, Radošević, Lovrinović, Baletić, Grgić, Marenić i Lasić) povremeno upozoravala na potrebu dubokog zaokreta u gospodarskoj politici i na prijeku potrebu promjene odnosa Hrvatske s MMF («Prosudba Memoranduma o ekonomskoj i financijskoj politici Vlade Republike Hrvatske i Hrvatske narodne banke upućenog MMF, Zagreb, 28. veljače godine 2001.; www.predsjednik.hr). Tada je, na svršetku godine 2000., vanjski dug iznosio (svega?) 11 milijardi USD. Ta ozbiljna upozorenja Vlada i HNB nisu uvažili, pa je bila nastavljena neizmijenjena ekonomska politika. Sada je - na razini visoke vanjske zaduženosti – ekonomski položaj Hrvatske sasvim drugačiji, znatno kompliciraniji. Hrvatska ne može izbjeći aranžman sa MMF Zbog nepovoljnih platnobilančnih kretanja Hrvatska nije imala velikoga izbora u tome hoće li surađivati ili neće sa MMF. Nažalost, sada je suradnja postala neizbježnom, da bi se sačuvala kreditna sposobnost hrvatske privrede i države na međunarodnim tržištima kapitala, ali bi takva suradnja – bez obzira na vrstu financijskoga aranžmana i na intenzitet njegove «uvjetovanosti» - uvijek morala biti u funkciji podrške novoj razvojnoj strategiji Hrvatske. Potreban je snažan i uvjerljiv ekonomski program koji odgovara konkretnim, specifičnim problemima hrvatskoga gospodarstva («vlastitost programa»).

Nov gospodarski program, hrvatska «izlazna strategija» («exit strategy») morala bi, prema našem mišljenju, sadržati pet ključnih točaka:

Prvo, potrebno je povećati međunarodnu konkurentnost hrvatskoga gospodarstva, da bi se – snažnim porastom hrvatskoga izvoza, po stopama rasta izvoza višima od stopa rasta bruto domaćega proizvoda – smanjio hrvatski vanjski dug. Izvozna je orijentacija prijeko potrebna da bi se smanjila ovisnost hrvatskoga gospodarstva o priljevu stranoga kapitala (inozemnim kreditima), ali i da bi se ostvarile više stope ekonomskoga rasta. Da bi se to ostvarilo, potrebne su odgovarajuće politike koje su usmjerene na povećanje izvoza roba i usluga. Najvažnija je usklađenost makroekonomske i tečajne politike, te mjere za povećanje međunarodne konkurentnosti hrvatskog gospodarstva. Radi povećavanja međunarodne konkurentnosti mogu se poduzeti određene mjere kao što su: gospodarska diplomacija može osigurati «pristup» pojedinim tržištima, promotivne aktivnosti, mjere koje potiču «istraživanje i

razvitak»; mehanizmi usmjerivanja «venture kapitala» u nove izvozničke kompanije, ali i direktne izvozne subvencije (u skladu s «de minimis klauzulom» WTO), povrat plaćene carine na uvoz za izvoznike («duty drawbacks») i aktivnosti na jačanju industrijskih clustera. No, bez korištenja mehanizma «relativnih cijena» (promjene tečajne politike HNB i postupne deprecijacije tečaja) nije moguće obnoviti međunarodnu konkurentnost hrvatskoga gospodarstva (o korištenju promjene tečaja valute, kao najboljeg mehanizma promjene «relativnih cijena», opširnije vidjeti u: Friedman, 1953). Prijelaz na sustav «plivajućeg tečaja» kune mora biti postupan. Moramo se koristiti nekim od tzv. «intermedijarnih sustava» tečajne politike, a poslije prijeći na sustav slobodnijeg fluktuiranja tečaja. Hrvatska mora iskoristiti vlastiti monetarni suverenitet (opširnije o monetarnom suverenitetu, u: Aglietta i Orlean, 2004.) dok se ne uvede euro kao hrvatska valuta. Prijenos efekata promjene tečaja na domaću inflaciju («exchange rate pass through») u Hrvatskoj neće biti veliki zbog visokoga stupnja neovisnosti središnje banke i zbog drugih razloga.

Drugo, u monetarnoj je strategiji središnje hrvatske banke (HNB) potreban zao-kret prema uvođenju realističkog sustava «targetiranja inflacije» («inflation targeting strategy»), uz «plivajući tečaj» kune. Uvođenje sustava «targetiranja inflacije» mora biti popraćeno širenjem «margina fluktuiranja» deviznoga tečaja kune. Margine bi morale biti postavljene «asimetrično» da bi se osigurala postupna deprecijacija tečaja i da bi se povećala međunarodna konkurentnost hrvatske privrede. Ciljana bi inflacija morala biti javno objavljena, a nova monetarna strategija HNB morala bi biti transparentna. Na osnovi analize mehanizma monetarne transmisije, bilo bi potrebno koristiti se «ciljanjem», projiciranjem rasta nekog pogodnog monetarnoga agregata (M3 ili M4 ?). No, kao osnovnu pretpostavku za uvođenje sustava «targetiranja inflacije» u Hrvatskoj, potrebno je imati razvijeno tržište kapitala i povoljniju fiskalnu poziciju (niži deficit i smanjivanje javnoga duga). Isto je tako potreban politički konsenzus da se ekonomskim mahanizmima provede redistribucija imovine, jednostavnom promjenom tzv. «nominalnoga sidra», sa «sidra deviznog tečaja» na «monetarno sidro». Primjenom «kapitalnih kontrola» HNB bi morala držati pod kontrolom dalji porast vanjskoga zaduživanja, osobito bankovnoga sektora (stanovništva). Monetarni bi program središnje hrvatske banke (HNB) - podržan fiskalnim ciljevima - bio garancija da će se zadržati makroekonomska stabilnost. Stabilnost financijskoga sustava moguće je održati promjenama pravila središnje banke o tzv. «rezervacijama» banaka za (potencijalne) gubitke i povećanjem «koefficijena adekvatnosti kapitala banaka», da bi se smanjila «izloženost» bankovnog sustava tečajnom riziku.

Treće, fiskalna bi politika morala djelovati stabilizacijski. Po uzoru na EU, deficit hrvatskoga proračuna bilo bi potrebno prilagoditi cikličkim faktorima, tako da bi u uvjetima recesije valjalo dopustiti nešto veći budžetski deficit. Proračunski manjak bi se morao kretati do razine od 3% BDP, ali na srednji rok od 4 do 5 godina. Budžetski bi deficit mogao ostati veći od 3%, ali s tendencijom postupnoga smanjivanja. Promjena strukture i smanjenje rashoda proračuna mora biti polazna

osnovica za restrukturiranje proračunske potrošnje (tzv. “expenditure based approach”). Politika plaća mora djelovati stabilizacijski (primjerice, indeksacija sukladno sa stopom inflacije). “Primarni saldo” proračuna Hrvatske mora biti u ravnoteži (ili u malom suficitu). “Zlatno pravilo” financiranja govori da je zaduživanje države dopušteno samo za financiranje investicija (“kapitalni deficit”). Najnovije empiričke studije iznose da visina javnoga duga (primjerice, 60% BDP) nije sasvim dobar indikator stabilnosti fiskalne pozicije neke države, već je to, u mnogo većoj mjeri, visina budžetskoga deficita. Ovdje se mora uzeti u obzir i usporediti stopa ekonomskoga rasta, rasta bruto domaćeg proizvoda, u odnosu na visinu deficita proračuna. Ako je stopa ekonomskoga rasta (primjerice, 3,2% godišnje) niža od visine deficita budžeta (primjerice, 4,5% BDP), tada dolazi do povećanja javnoga duga i fiskalna će pozicija države biti pogoršana. Ukratko, budžetski deficit mora biti (nešto) niži od stope rasta BDP, ako se želi stabilizirati udio javnoga duga u BDP. Ako to djeluje na rast vanjskoga zaduženja – zbog intenzivnog zaduživanja države u inozemstvu – moraju se poduzeti mjere da se vanjski dug stavi pod kontrolu bržim porastom izvoza od rasta BDP. Primjenom operacija «debt-for-equity swaps», u sklopu programa privatizacije, može se djelovati na smanjivanje vanjske zaduženosti.

Četvrto, potreban je širok društveni konsenzus o glavnom cilju ekonomske politike. To je, bez sumnje, kreiranje novih radnih mjesta, odnosno smanjivanje nezaposlenosti. Zbog previsoke bi nezaposlenosti prioritet morao biti poticanje zapošljavanja, da bi se hrvatskim građanima omogućilo da svojim radom zarade za život i da bi se vratila vjera u budućnost. Da bi potakla ekonomiju, Vlada mora poticati domaća i strana proizvodna ulaganja u izvoz, investicije posebno u proizvodnom i poljoprivrednom sektoru, uz razvitak turizma i krupne privredne infrastructure (navodnjavanje, željeznica, ceste, itd.). Veći izvoz stvorit će mogućnosti redovitog servisiranja vanjskih dugova. Poticanje inozemne i domaće potražnje moralo bi djelovati na smanjenje nezaposlenosti, ali reforme tržišta radne snage i socijalne skrbi moraju biti popraćene pojačanom domaćom potražnjom iz privatnoga sektora gospodarstva. Sporazumom sa MMF ne smije se koristiti kao mehanizmom nametanja potrebnih reformi («internal conditionality»). Uvjeti sporazuma moraju biti rezultat novog društvenoga dogovora, a konsenzus mora osigurati ravnomjernu raspodjelu restrikcija na sve skupine stanovništva (opširnije o političkim aspektima reformskih programa, vidjeti u: Williamson, 1994).

Peto, uklanjanje tzv. «političkih prepreka» za ubrzan gospodarski razvitak. To zahtijeva provođenje «reformi druge generacije». Politički sustav (efikasna država) mora ukloniti nastojanje pojedinih interesnih skupina da osiguraju rentu (o tome opširnije, u: McLean, 1997). To je osnovni sadržaj «reformi druge generacije». U tome su okviru, «vladavina prava» i neovisnost sudbene vlasti pretpostavke slobodnoga tržišta i ekonomskoga rasta. «Reforme druge generacije» koristile bi se slijedećim instrumentima: reformom tržišta rada, reformom državne uprave,

reorganizacijom Vlade (izvršne vlasti), unapređivanjem regulatorne uloge države (u financijskome sektoru, antimonopolističkom i antidumpinškom zakonodavstvu i institucijama regulacijom javnih usluga, koje su prethodno privatizirane, etc.). Koriste se, također, poboljšanjem naplate fiskalnih prihoda, restrukturiranjem različitih sektora gospodarstva i stvaranjem institucija za poticanje izvoza. Cilj takvoga političkoga sustava mora biti uklanjanje «političkih prepreka» za djelovanje tržišne ekonomije i slobodnoga poduzetništva.

Zaključak

Hrvatska zbog visoke zaduženosti u inozemstvu i zbog nepovoljnih platnobilančnih kretanja nema velikoga izbora. Ključ izlaska iz ekonomske krize nalazi se u odgovarajućoj hrvatskoj «strategiji razvitka» (o strategijama razvitka opširnije u: Dani Rodrik, 2003.). Pritom, valja reći da su konceptualno formulirani različiti modeli razvitka, pa tako poslije - uz «Washingtonski konsenzus» i «Dopunjeni Washingtonski konsenzus» - a, isto tako postoje i «Konsenzus iz Monterreya» (UN, 2002.); «Kopenhaški konsenzus» (opširnije u: www.copenhagenconsensus.com), «Pekinški konsenzus» (opširnije u: Ramo, 2004.), te naposljetku, «Postwashingtonski konsenzus» (Radošević, 2003.).

Koristeći se «Postwashingtonskim konsenzusom» - kao optimalnim razvojnim modelom za Hrvatsku - uvjerljiv i snažan ekonomski program - prema našem mišljenju - morao bi sadržati pet glavnih mjera razvojne politike: (1) povećanje izvozne konkurentnosti, (2) novu monetarnu strategiju HNB, (3) stabilizirajuću fiskalnu politiku, (4) društveni konsenzus i (5) ubrzano provođenje «reformi druge generacije». Posebno je važna odgovarajuća kombinacija («policy mix») između (stabilizirajuće) fiskalne i (aktivnije) monetarne/tečajne politike. Ključna je mjera prijelaz na sustav «targetiranja inflacije» uz promjenu tečajnoga režima u smjeru veće fleksibilnosti politike tečaja hrvatske kune. To su osnovni elementi tzv. «izlazne strategije». Takvom bi se «strategijom razvitka» smanjio tzv. «jaz vjerodostojnosti» («credibility gap») domaće ekonomske politike u međunarodnim financijskim krugovima.

IZVORI

1. Aglietta Michel i André Orléan, (2004.): Novac i suverenitet; Golden marketing – Tehnička knjiga; Zagreb
2. Alesina Alberto and Wagner Alexander, (2003.): Choosing (and Reneging on) Exchange Rate Regimes; NBER Working Paper Series No. 9809; Cambridge, MA; June 2003; www.nber.com
3. Billmeier Andreas and Leo Bonato, (2002.): Exchange Rate Pass – Through and Monetary Policy in Croatia; IMF Working Paper; WP/02/7109; Washington DC; June 2002; www.imf.org
4. Calvo A. Guillermo, Izquierdo Alejandro and Talvi Ernesto, (2002.): Sudden Stops, the Real Exchange Rate and Fiscal Sustainability: Argentina Lessons; Inter – American Development Bank; Fortaleza; Brasil; July 9, 2002; www.iadb.org
5. Calvo A. Guillermo and Mishkin S. Frederic, (2003.): The Mirage of Exchange Rate Regimes for Emerging Market Economies; NBER Working Paper Series No. 9808; Cambridge, MA; June 2003; www.nber.com
6. Corbo Vittorio, Landerretche Oscar and Hebbel Klaus Schmidt, (2001.): Assessing Inflation Targeting After A Decade of World Experience; ÖNB Working Paper 51; Österreichische National Bank; Vienna; September 8, 2001
7. The Economist, (2004.): Special Report: China's Economy; May 15th, 2004; www.economist.com
8. The Economist, (2004.a): Special Report: Copenhagen Consensus; London; June 5th, 2004; www.economist.com
9. Edwards Sebastian, (2001.): Exchange Rate Regimes, Capital Flows and Crisis Prevention; NBER Working Paper Series No. 8529; Cambridge, MA; October 2001; www.nber.com
10. Eichengreen Barry and Paul Masson, (1998.): Exit Strategies – Policy Options for Countries Seeking Greater Exchange Rate Flexibility; IMF Occasional Paper No. 168; International Monetary Fund; Washington DC; www.imf.org
11. Fraga Arminio, Goldfajn Ilan and Minella Andre, (2003.): Inflation Targeting in Emerging Economies; NBER Working Paper Series No. 10019; Cambridge, MA; October 2003; www.nber.com
12. Frankel A. Jeffrey, (2003.) Experience of and Lessons from Exchange Rate Regimes in Emerging Economies; NBER Working Paper Series No. 10032; Cambridge, MA; October 2003; www.nber.com
13. Friedman Milton, (1953.): The Case for Flexible Exchange Rates; objavljeno u «Essays in Positive Economics»; ed. Milton Friedman; Chicago; University of Chicago Press

14. Giannoni P- Marc and Woodford Michael, (2003.): Optimal Inflation Targeting Rules; NBER Working Paper Series No. 9939; Cambridge, MA; August 2003; www.nber.com
15. Gligorov Vladimir and Hermina Vidović, (2004.): Croatia's Delayed Transition: Competitiveness and Economic Policy Challenges; WIIW Research Papers No. 304; WIIW; Vienna, March 2004; www.wiiw.ac.at
16. Gligorov Vladimir and Hermina Vidović, (2004.): Debt Sustainability and Growth; WIIW Research Papers No. 306; WIIW; Vienna, May 2004; www.wiiw.ac.at
17. Ho Corinne and McCauley Robert, (2003.): Living with Flexible Exchange Rates: Issues and Recent Experience in Inflation Targeting Emerging Market Economies; Bank for International Settlements; BIS Working Paper No. 130; Basel; February 2003; www.bis.org
18. Issing Otmar, Gaspar Vitor, Angeloni Ignazio and Tristani Oreste, (2001.): Monetary Policy in the Euro Area: Strategy and Decision - Making at the European Central Bank; Cambridge University Press
19. Issing Otmar, (2002.): Should We Have Faith in Central Banks ?; The Institute of Economic Affairs; London
20. Jones L. Eric, (2003.): Ekonomski rast u svjetskoj povijesti; Politička kultura; Zagreb
21. Kuczinski Pedro Pablo and Williamson John, (2003.): After the Washington Consensus – Restarting Growth and Reform in Latin America; Institute for International Economics; Washington DC; March 2003
22. Lijphart Arend, (1992.): Demokracija u pluralnim društvima; Globus – Školska knjiga; Zagreb
23. McLean Ian, (1997.): Uvod u javni izbor; Fakultet političkih znanosti; Zagreb (Biblioteka Politička misao).
24. Naim Moses, (1994.): Latin America: The Second Stage of Reform; Journal of Democracy; No. 4; October, 1994
25. Radošević Dubravko, (2001.): Odgovornost Hrvatske narodne banke i transparentnost njezine monetarne politike; "Računovodstvo, Revizija i Financije"; RRIF; Zagreb, broj 8.; kolovoza 2001.
26. Radošević Dubravko, (2003.): Nova razvojna paradigma: Stvara li se novi model gospodarskog i socijalnog razvitka: «Post – Washingtonski konsenzus ?»; Ekonomski Pregled; broj 11 - 12; Zagreb
27. Radošević Dubravko, (2004.): Hrvatska «izlazna strategija» u pet točaka; «Privredni vjesnik»; Zagreb; broj 3348.; 19. travnja 2004.

28. Ramo Joshua Cooper, (2004.): China has discovered its own economic consensus; Financial Times; London; May 7, 2004; www.ft.com
29. Ramachandran Narayan, (2003.): The Washington Consensus Fades Into History; Financial Times; London; August 4, 2003; www.ft.com
30. Rodrik Dani, (2002.): After Neoliberalism, What?; Remarks at the BNDES Seminar on “New Paths of Development”; Rio de Janeiro; September 12 – 13
31. Rodrik Dani, (2003.): Growth Strategies; National Bureau of Economic Research; NBER Working Paper Series No. 10050; Cambridge, MA; October 2003; www.nber.com
32. Schaechter Andrea, Stone R. Mark and Zelmer Mark, (2000.): Adopting Inflation Targeting: Practical Issues for Emerging Countries; IMF Occasional paper No. 202; International Monetary Fund; Washington DC; www.imf.org
33. Schweickert Rainer and Rainer Thiele, (2004.): From Washington to Post - Washington ? Consensus Policies and Divergent Developments in Latin America and Asia; Kiel Discussion Papers No. 408; Institut fuer Weltwirtschaft; Kiel; February 2004
34. Williamson John, (1991.): The Economic Opening of Eastern Europe; Institute for International Economics; Washington DC; May 1991
35. Williamson John, (1994.): The Political Economy of Policy Reform; Institute for International Economics; Washington DC; January 1994
36. Williamson John, (2003.): From Reform Agenda to Damaged Brand Name; Finance and Development; IMF; Washington DC; September 2003; www.imf.org/fandd
37. The World Bank, (1997.): The State in a Changing World; World Development Report; IBRD; Washington DC; June 1997; www.worldbank.org
38. United Nations, (2002.): Report of the International Conference on Financing for Development; Monterrey; Mexico; 18–22 March, 2002; www.un.org/esa/ffd/aconf198-11.pdf
39. Zdunić Stjepan, Radošević Dubravko, Baletić Zvonimir, Grgić Mato, Lasić Vladimir, Lovrinović Ivan i Marenić Božo, (2001.): Prosudba Memoranduma o ekonomskoj i financijskoj politici hrvatske Vlade i HNB upućen Međunarodnom monetarnom fondu; Ured predsjednika Republike Hrvatske; Zagreb; 28. veljače 2001., www.predsjednik.hr

EXIT STRATEGY OF CROATIA – THESES FOR NEW MODEL
OF ECONOMIC DEVELOPMENT

Summary

The author considers the main aspects of the new development model, as well as actual implications it can have on the model of economic and social development of Croatia. The conclusions of this research-based on its own earlier analyses-would be that it was necessary a reconceptualization of the existing Croatian development model, based on basic hypotheses of the so-called “Post-Washington Consensus” (for more details in: Radošević, 2003 and 2004).

Key words: model of economic development, Croatia