

Razvojni trenutak hrvatskog gospodarstva i socijalna država

Stjepan Zdunić
Ekonomski institut, Zagreb

Izvorni znanstveni rad
UDK: 338(4975):364.013
Primljeno: rujan 1996.

Polazište je analize recesijsko stanje hrvatskog gospodarstva, koje je proizvelo znatan pad blagostanja naroda. Prevladavanje recesijskog stanja i unapređenje blagostanja zahtijeva promjenu srednjoročne politike u području proračunskih rashoda i poreznog sustava povezano sa strategijom dinamičkog gospodarskog rasta. Uloga i kriteriji socijalne države pri tome razmatranju se u podastrtom radu. Sadržaj je rada: recesijska obilježja stanja gospodarstva i narodnog blagostanja; politika oporavka gospodarstva i socijalnog stanja naroda; zaključak; izvori i literatura.

1. RECESIJSKA OBILJEŽJA STANJA GOSPODARSTVA I NARODNOG BLAGOSTANJA

1.1. Razdoblje recesije označuje stanje gospodarstva zemlje kada su proizvodni kapaciteti i radna snaga nedovoljno zaposleni i kada je ostvareni bruto domaći proizvod manji od mogućeg (potencijalnog) te kada se blagostanje naroda vidljivo smanji. Obnova proizvodnje i rasta označuje proces povećanja zaposlenosti proizvodnih faktora, što uvjetuje rast domaćeg bruto proizvoda (BDP) i rast blagostanja naroda. Hrvatska gospodarska recesija (ili depresija) uvjetovana je poznatim faktorima: raspalom istočnoeuropskog socijalističkog sustava i tržišta (uključivo bivšu Jugoslaviju) te ratnim stanjem. To su skupno institucionalni i povijesni faktori. Politika izlaska iz takovrsne recesije znatno je kompleksnija od uobičajene politike gospodarskog oporavka razvijenih tržišnih zemalja. Razlog tome je insuficijencija u pogledu institucija, mehanizama i instrumenata na osnovi kojih bi država utvrdila strategiju oporavka proizvodnje i rasta. Takovrsna insuficijencija postojala je u razvijenim kapitalističkim zemljama za vrijeme recesije 1929-1933. godine, poznate pod nazivom "velika gospodarska kriza". Današnje tranzicijske zemlje opterećene su daleko većom institucionalnom insuficijencijom, ali i problemom teoretski i politički korektno percepcije svojeg socijalnog i

gospodarskog stanja. To znatno komplicira utvrđivanje odgovarajuće i efikasne strategije izlaska iz depresije.

Velika recesija u nekim kapitalističkim zemljama 1929-1933. obilježena je sljedećim indikatorima:¹

- bruto domaći proizvod, na globalnoj razini, u Njemačkoj pada s indeksa 100 u 1929. godini na indeks 84 u 1932. godini; udio nezaposlenosti u ukupnoj radnoj snazi raste sa 5,9% u 1929. godini na 17,2% u 1932. godini; ukupna zaposlenost pada sa 20,75 milijuna u 1929. godini na 12,76 u 1932. godini; prosječan broj registriranih nezaposlenih radnika u 1929. bio je 1.898 tisuća, a u 1932. godini 5.575 tisuća, što je u odnosu na zaposlene u 1929. godini povećanje sa 9% na 27%; broj stanova prosječno sagrađenih bio je 1929. godine 315.703, a u 1932. godini 131.160 ili 41,5% od broja u 1929. godini;

- u Sjedinjenim Američkim Državama, ako BDP u 1929. godini označimo sa 100, tada je u najdubljoj depresiji 1933. godine iznosio 70,3; nezaposlenost kao postotak ukupne radne snage iznosila je 1929. godine 5,9% da bi se popela na čitavih 1,2% u 1933. godini.

Njemačka se vratila na istu razinu BDP-a predkrizne 1929. godine već početkom 1934. godine, dakle, ciklus je trajao manje od 5 godina, a putanja sa dna depresije do potpunog oporavka svega 2,5 godine; u Sjedinjenim

¹ Podaci su uzeti iz:

a) A. Maddison, *Dynamic Forces in Capitalist Development*, Oxford University Press, 1991.

b) D.J. Overy, *War and Economy in the Third Reich*, Clarendon Press, Oxford, 1994.

Državama depresivni ciklus od početka do oporavka trajao je više od 7 godina, a putanja sa dna recesije do punog oporavka na početnu razinu recesijskog ciklusa više od 3 godine.

Da bi se shvatila analogija krize tranzicijskih postsocijalističkih zemalja s kapitalističkim zemljama tridesetih godina, navodimo za njih sljedeće indikatore iz razdoblja 1989. godine do 1995. godine:

- označi li se bruto domaći proizvod sa 100 u 1989. godini, tada je on po procjeni u već postrecesijskoj godini 1995. iznosio: za Češku 85; Mađarsku 86; Poljsku 99; Sloveniju 92; Bugarsku 76; Rumunjsku 82,7; Hrvatsku 63,4; Rusiju 49,6; Ukrajinu 43,2; pri tome se posljednje tri zemlje još nisu pomakle sa recesijskog dna;

- za sve zemlje, osim Rusije i Ukrajine, dno recesije dokučeno je u rasponu tri do četiri godine, kada su se počele izvlačiti iz recesije ili stagnirati; nakon pet godina tj. u 1995. godini od početka recesije zemlje Višegradske skupine približile su se do predrecesijske razine s najvećom udaljenošću od minus 15 indeksnih poena (Češka); prosjek cijele skupine je indeks 91,8 (Češka, Mađarska, Poljska, Slovačka, Slovenija); Hrvatska je jedva na indeksu 63,4, a ispod nje su Rusija i Ukrajina;

- dobar indikator recesijskih kretanja, a neposredno je povezan sa stanjem i perspektivom narodnog blagostanja, jesu izgrađeni stanovi u tranzicijskim zemljama: ako se broj izgrađenih stanova u 1991. godini u Češkoj označi sa 100 (ukupno 41,7 tisuća), tada je indeks u 1994. godini 43,6 odnosno svega 18,2 tisuće, da bi se po procjeni još više snizio u 1995. godini; analogni indeks za Mađarsku iznosi u 1994. naspram 1991. godine 63,2 da bi se u 1995. počeo povećavati; za Poljsku indeks izgradnje u 1994. naspram 1991. jest 55,6 s tendencijom pogoršanja u 1995. godini; za Slovačku indeks u istom razdoblju iznosi 32,2; za Sloveniju iznosi u 1994. približno isto kao i 1991. godine, tj. ukupno izgrađen broj stanova u obje je godine približno 6.000; u Hrvatskoj je broj stanova dovršenih 1993. naspram 1991. izražen indeksom 65,8, ali u odnosu na 1989. taj indeks u 1993. nije veći od 40,8; isključi li

se "kućna radinost", tada indeks 1995/1990. iznosi 35;

- razina bruto investicija u tranzicijskim zemljama u 1994. naspram 1989. godine dobar je pokazatelj kretanja ključnog faktora finalne potrošnje, koji generira oporavak gospodarskog rasta: indeks bruto investicija u 1994. naspram 1989. godine u Češkoj iznosi 106; u Mađarskoj 89; Poljskoj 95,7; Slovačkoj 96,1; u Sloveniji 89,8, ali u Hrvatskoj svega 25, što je najniži indeks od svih tranzicijskih europskih zemalja uključivo Rusiju i Ukrajinu (ali bez Srbije, Makedonije i BiH).

Hrvatska je danas blizu vrlo nepovoljnom stanju Njemačke u 1932. godini: indeks joj je stanogradnje oko 40; odnos stanja registrirane zaposlenosti u Hrvatskoj u 1995. naspram 1990. godini iznosi približno u privredi i neprivredi 77, a u samoj privredi svih sektora vlasništva 75, u industriji 65, u građevinarstvu 49,5; u Njemačkoj je indeks globalne zaposlenosti 1932. naspram 1929. godine bio 61,5. Hrvatski pokazatelji o zaposlenosti najnepovoljniji su među tranzicijskim zemljama. Ukupna nezaposlenost nešto je manja nego u Njemačkoj za vrijeme velike depresije, očigledno zbog državne uprave i liberalizacije u maloj privredi, dok su tipični proizvodni sektori industrije i građevinarstva glavni nosioci sniženja zaposlenosti.²

Pad zaposlenosti, kao indikator krize jednog gospodarstva, sa socijalnog stajališta apsolutno je prestižan podatak; u tranzicijskim zemljama taj se pokazatelj različito ponaša, što upućuje na veći ili manji "recidiv socijalne ideologije" iz bivšeg socijalističkog sustava; Hrvatska u tom pogledu dosta odstupa, odnosno u njoj se razina zaposlenosti razmjerno najviše smanjila u skupini tranzicijskih zemalja. Tomu su pridonijela dva važna faktora: ratne migracije, ali i razmjerno "tvrda" strategija restrukturiranja i monetaristička stabilizacija gospodarstva; zbog toga je pokazatelj o stanju zaposlenosti u pojedinim tranzicijskim zemljama dosta insignifikantan podatak o socijalnom stanju stanovništva.

1.2. Dosta dobar pokazatelj socijalnog stanja stanovništva jest kretanje realnih bruto

² U nas često isticanje skrivenih zaposlenosti u nelegalnom sektoru privrede, kao korektora slike o razini zaposlenosti i blagostanja naroda, valja interpretirati drukčije: skrivena zaposlenost, osobito u urbanim područjima, indikator je recesijskog i kriznog stanja, a ne povoljnije slike gospodarskog i socijalnog stanja od iskaza službene statistike. Konačno, uvijek je postojala "naturalna" i skrivena privreda, jer stanovništvo mora preživjeti. Vidjeti o tome: The World Bank, *Poverty, World Development Report 1990*, Oxford University Press, 1990, str. 104-120.

plaća, izraženih u terminima interne kupovne snage tih plaća iskazanih u US dolarima, ali upoređenih s istim tim plaćama izraženim u dolarima po tekućem prosječnom godišnjem komercijalnom intervalutarnom tečaju: precije-njenost domaće valute dat će razmjerno veću godišnju bruto nadnicu iskazanu u USD, a veća depreciranost domaće valute naspram USD dat će nižu bruto plaću iskazanu u USD. U tome treba imati na umu da deprecijacija domaće valute ima sasvim jasnu svrhu održanja i unapređenja zaposlenosti domaće radne snage, jer se tim putem postiže jača konkurentnost domaćih izvoznika na svjetskom tržištu. Postoji još čitav niz drugih faktora, koji utječu na stupanj depreciranosti (apreciranosti) domaće valute, ali za našu svrhu uzet ćemo da je glavni razlog politike deprecijacije domaće valute održanje zaposlenosti radne snage odnosno narodnog blagostanja, bar u srednjoročnoj perspektivi. Takovrsna politika odražava se u koeficijentu (omjeru) bruto plaća iskazanih po tzv. paritetu kupovne snage dolara unutar zemlje naspram tih plaća iskazanih po komercijalnom tekućem intervalutarnom tečaju domaće valute naspram dolara: što je taj koeficijent veći, to je nacionalna privreda konkurentnija na vanjskom tržištu odnosno ekonomska politika države jače iskazuje kao cilj gospodarskog razvitka što bolju zaposlenost domaće radne snage i proizvodnih potencijala;³ ona to nastoji postići politikom deprecijacije domaće valute. Taj koeficijent u 1990. godini iznosi:

- za Češku 3,07; Mađarsku 1,95; Poljsku 2,7; Slovačku 2,4; Sloveniju 1,06; Austriju 0,81 te Hrvatsku 1,53;

- u 1995. godini taj koeficijent iznosi: za Češku 2,22; Mađarsku 1,52; Poljsku 1,80; Slovačku 2,25; Sloveniju 1,20; Austriju 0,72 te za Hrvatsku 1,17.

Austrijski koeficijent, koji je manji od jedinice, označuje razvijenu zemlju s apreciranom valutom, koja to nadomješta većom produktivnošću odnosno visokim godišnjim bruto plaćama iskazanim u USD po komercijalnom tečaju. U 1995. godini ta je plaća u Austriji 32.814 USD, a u Hrvatskoj 6.120 te u Češkoj svega 3.668 USD; po paritetu kupovne snage Češka bruto plaća iznosi u istoj godini 8.133

USD, a u Hrvatskoj 7.145 USD, odnosno u Sloveniji 13.640 USD, itd. Drugim riječima, niže interne cijene domaće robe u zemlji nadomještaju pretjerano visoku cijenu uvozne robe, što pogoduje domaćim proizvođačima i zaposlenosti. Općenito vrijedi, što je koeficijent bliži jedinici odozgo, a to je relevantno za zemlje u razvoju, kao i zemlje u tranziciji iz socijalističkog u tržišno gospodarstvo, to su uvjeti privređivanja, uz korekciju trgovinske zaštite, sličniji konkurentnom razvijenom tržištu odnosno to je jači pritisak na proizvodno i tehnološko restrukturiranje gospodarstva.

Hrvatska privreda je, a na to upućuje nizak koeficijent (omjer) dvaju iskaza bruto plaća s obzirom na dva načina izražavanja intervalutarnog tečaja, osobito izložena tom pritisku. Posljedica je toga, u uvjetima slabe ponude dugoročnog kapitala, relativna nekonkurentnost našeg gospodarstva odnosno veći stupanj nezaposlenosti, dugotrajna recesija i niža razina blagostanja naroda od one koja bi se mogla postići primjerenijom razvojnom strategijom.

Ocrtano stanje našeg gospodarstva osobito utječe na socijalni položaj pojedinih kategorija stanovništva, kao što su umirovljenici i nezaposleni. Popravljanje položaja umirovljenika, povećanje zaposlenosti, rast BDP-a i općeg blagostanja naroda traže konzistentnu makroekonomsku politiku, koja će početi od dijagnoze da je naše gospodarstvo i društvo u stanju depresije. Tek s takvom percepcijom naše gospodarske stvarnosti moguće je utvrditi odgovarajuću politiku oporavka i nakon toga dugoročnog stabilnog ravnotežnog rasta kao osnove podizanja blagostanja naroda. U nastavku ćemo obraditi dio te strategije koji se tiče predmeta naše analize, a to je kriterij ravnoteže državnog proračuna i politika oporavka gospodarstva s aspekta mirovinskog osiguranja odnosno povećanje agregatne tražnje.

2. POLITIKA OPORAVKA GOSPODARSTVA I SOCIJALNOG STANJA NARODA

2.1. Uz rezultat prethodne analize važno je dodati tezu da je niska investicijska aktivnost zbog obrambenih izdataka važan faktor sta-

³ Ovdje nije moguće analizirati i šire uvjete i kriterije takve politike, kao što je veličina zemlje, liberalizacija vanjskotrgovinskog sustava, politika uravnoteženja platne bilance zemlje, itd. O tome vidjeti:

a) The Vienna Institute for Comparative Economic Studies, WIIW, *Research Reports*, No. 225, Vienna, February 1996.

b) S. Zdunić i M. Grgić, Monetarni faktor u politici razvoja, *Privredna kretanja i ekonomska politika*, br. 49, MFRH i EIZ, Zagreb, travanj 1996.

gnacije našeg gospodarstva. No, nije i jedini! Politika stabilizacije, kako se u nas provodi, drugi je važan faktor stagnacije našeg gospodarstva. Dosad iznesene argumente za politiku stabilizacije kao razlog naše gospodarske stagnacije ovdje nije moguće detaljnije obrazložiti. Podemo li, dakle, od naprijed definiranog sadržaja pojma recesije te od iznesene argumentacije da je ona u hrvatskim prilikama nazočna, postavlja se pitanje mogućnosti izlaska iz tog stanja, tj. postavlja se pitanje instrumenata politike oporavka proizvodnje i rasta našeg gospodarstva, sa svrhom unapređenja blagostanja naroda odnosno eliminiranja očiglednog siromaštva.

U nas prisutna neresecijska percepcija gospodarskog stanja i ne traži osmišljenu strategiju obnove proizvodnje i razvoja; ta neresecijska percepcija zadovoljava se stopama rasta koje bi odgovarale polazištu s punim korištenjem gospodarskih potencijala zemlje.

Urgentna potreba oporavka gospodarstva i rasta odnosno povećanja i održanja narodnog blagostanja dolazi stoga u konflikt s dugoročnim karakterom institucionalnog, tehnološkog i proizvodnog restrukturiranja na osnovama neoliberalne doktrine.

Naravno, veći intenzitet konfliktnosti našeg gospodarskog i socijalnog stanja država će nastojati prevladavati časovito smišljenim prečacima. Prve "laste" takvih prečaca već se iskazuju sljedećim politikama:

- politika demografske obnove i proračunska podrška povećanju kupovne snage za stanove posebnim kategorijama populacije;

- politika podrške braniteljima u području stanogradnje, ali i zapošljavanja; u to spada i politika raspodjele postojeće narodne imovine braniteljima putem dionica ali i zemljišta kao u doba Prvog svjetskog rata;

- politika korištenja proračuna za financiranje obrtnih potreba brodograditeljske industrije te za dugoročne infrastrukturne investicije; politika uravnoteženog proračuna pri tome ograničava i "istiskuje" privatne investicije. Restriktivna monetarna politika (dosadaš-

nja) te inzistiranje na uravnoteženom proračunu onemogućava, međutim, naplate državnih narudžbi, što uvećava nelikvidnost i nove stečajeve. To vrlo uočljivo upućuje na potrebu "restrukturiranja" državnih izdataka, ali i na potrebu korištenja deficitnog financiranja, od stanogradnje kao u doba velike depresije do izdataka za socijalno (mirovinsko) osiguranje;

- uloga Hrvatske banke za obnovu i razvoj (HBOR) izrazit je, ali i nužan, primjer institucije za podršku razvoju na osnovi povezanosti s državnim proračunom te državnim investicijskim zaduživanjem za infrastrukturu te u manjoj mjeri za potporu malom poduzetništvu (na usmjerenom državnoj osnovi!); osobito je izrazita uloga te financijske institucije u obnovi ratom oštećene infrastrukture, stanova i čitavih gradova.

Sve to upućuje na globalan zaključak o prijeko potrebi utvrđivanja razvojne strategije zemlje, koja će, polazeći od vlastitog ekonomskog suvereniteta, ali uz politiku globalizacije vlastitog gospodarstva, biti kadra utvrditi vlastite društvene i ekonomske prioritete. Da bi se tome pristupilo, važno je uočiti ovo:

- prvo, dugotrajnost procesa institucionalnog restrukturiranja gospodarskog i društvenog sustava te njegovu konfliktnost s urgentnim potrebama oporavka i rasta;

- drugo, institucionalna insuficijencija tranzicijskih zemalja zahtijeva miješanu razvojnu strategiju, koja će, s jedne strane, izgrađivati tržišne institucije i mehanizme suglasno neoliberalnoj doktrini, ali i uvažiti kriterij urgentnosti oporavka proizvodnje i rasta, osobito u hrvatskim prilikama; to će pak tražiti harmoniziranu, odlučnu i odgovornu ulogu države, zatim državnog parlamenta, s vladom i njenim stručnim resorima.

2.2. S obzirom na činjenicu da se broj umirovljenika izjednačio s brojem zaposlenih u modernom netradicionalnom (neagrarnom) sektoru gospodarstva, a da je omjer zaposlenih u neprivednom državnom sektoru naspram ukupne zaposlenosti u modernom sektoru gospodarstva također nerazmjerno velik,⁴ ne uzi-

⁴ Postotak penzionera u odnosu prema ukupno zaposlenima u pojedinim zemljama oko 1990. godine bio je sljedeći: USA 26,4%; Japan 35,0%; Njemačka 31,8%; Francuska 55,9%; Italija 52,6%; V. Britanija 38,4%; u Hrvatskoj na osnovi zaposlenosti u svim sektorima privrede i neprivede, ali bez uključivanja individualnih poljoprivrednika (kao zaposlenih i kao penzionera) i bez zaposlenih u vojsci i policiji (ali među umirovljenicima su uključeni) nije manji od 66%. Podaci su uzeti iz Van den Noord and R. Herd, Estimating Pension Liabilities: A Methodological Framework, *OECD Economic Studies*, No 23, 1994. Za Hrvatsku su podaci na temelju *Statističkog izvješća*, DZS, Zagreb, 1996, razni brojevi.

majući u obzir zaposlenost u vojsci i policiji, umirovljenici se pojavljuju kao najjača i najveća socijalno ugrožena grupa naših građana:

- činjenica je da bruto plaće zaposlenih u legalnom sektoru gospodarstva mjerene u realnim terminima unutarnje kupovne snage drže razinu od 1990. godine te da su u 1994. i 1995. godini uočljivo povećane i da se približuju na oko 80% razini čeških bruto plaća; zatim, hrvatske bruto plaće u 1995. g. prvi put premašuju mađarske, poljske i slovačke plaće, ali su znatno ispod slovenskih i austrijskih plaća (52% odnosno 30% njihovih razina u 1995. godini); u svim godinama od 1990. do uključivo 1994. godinu hrvatske realne bruto plaće su manje od plaća u svim zemljama Višegradske skupine, a od Slovenije i Austrije znatno niže, analogno 1995. godini; odgovarajući odnosi plaća iskazani u USD po tržišnom komercijalnom tečaju, međutim, znatno su povoljniji za Hrvatsku: za sve te godine znatno su više od plaća u Češkoj, Poljskoj i Slovačkoj; više su od plaća u Mađarskoj u godinama 1990, 1994. i 1995, ali su niže od mađarskih u godinama 1991, 1992. i 1993, od slovenskih i austrijskih plaća znatno su niže u svakoj godini razdoblja 1990. do 1995. godine. Ekonomske posljedice takvih odnosa plaća na srednjoeuropskom tržištu te njihova funkcija u strategiji razvoja obrazlagana je u prethodnim točkama. Ovdje je važno s gledišta blagostanja naroda, posebno umirovljenika, istaknuti sljedeće:

- rast plaća zaposlenih u Hrvatskoj valja povezati s upornim padanjem stope zaposlenosti te većim padom, a zatim stagnacijom BDP-a sve do 1995. godine;

- u tim uvjetima uz iste stope doprinosa iz plaća zaposlenih ipak se razmjerno nije smanjivala masa mirovinskog fonda, ali jesu se smanjivale realne prosječne mirovine; realna prosječna mirovina padala je i zbog naglog rasta broja mirovina te zbog problema koje je prouzročila politika uravnoteženog proračuna u funkciji stabilizacije u ratnim uvjetima; to je znatno suzilo mogućnosti transfera sredstava iz proračuna u mirovinski fond;

- nužna posljedica takvih općih uvjeta jest pad odnosa prosječne mirovine naspram pro-

sječnoj plaći s gotovo 90% u 1990. godini na jedva 45% u 1995. i 1996. godini; unatoč stanovito povećanju kupovne snage prosječne plaće⁵ zaposlenih, pad kupovne snage prosječne mirovine nije se mogao zaustaviti zbog nepovoljnih ostalih proporcija; u sličnim prilikama žive i ostali dijelovi našeg građanstva koji primaju plaće iz državnog proračuna ili djelomično javnog državnog sektora privrede; to je međutim širi kontekst dohodovne politike Vlade i Sabora.

S obzirom na to da je naš mirovinski sustav oslonjen isključivo na proporcionalan doprinos iz plaća zaposlenih te da se nakon toga raspodjeljuje na umirovljenike bez obzira na njihov broj prema posebnoj formuli, zasnovanoj na duljini radnog staža i visini godišnjih doprinosa u razmjeru na druge zaposlenike, obveze fonda odnosno države prema umirovljenicima nisu remetile kriterij uravnoteženog državnog proračuna konsolidiranog na razini ukupne javne potrošnje. S gledišta pojedinačnog umirovljenika, ravnoteža mirovinskog fonda pa zatim i državnog proračuna postizala se tako da je njegova individualna masa doprinosa utjecala samo na njegov relativni položaj prema drugim umirovljenicima, a nikako na apsolutnu razinu mirovina, koja bi bila državom zajamčena. Rizik realne vrijednosti mirovina snosi umirovljenik odnosno bivši osiguranik. Stanovita korekcija tog sustava jesu mirovine financirane dotacijom iz državnog proračuna za specijalne vrste osiguranika (vojska, policija i slično). Time je naš sustav osiguranja tipičan uzorak "pay as you go" sustav, u kojem je benefit zajamčen razmjerno, ali ne apsolutno, te zatvoren u okviru međusobne "radničke solidarnosti". Država u tom smislu jamči samo administrativnu korektnost funkcioniranja sustava. Naša vlada je, međutim, prema iskazima čelnika organizacija umirovljenika,⁶ poremetila čak i kriterij međugeneracijske solidarnosti odustavši od indeksacije prosječnih mirovina prema plaćama odnosno koristeći se mirovinskim sustavom za rješavanje drugih problema izazvanih ratom i globalnom politikom države (umirovljenici iz drugih država, povlaštteni umirovljenici, u to treba uključiti i budući po-

⁵ Prosječna plaća danas je nepouzdan pokazatelj blagostanja zaposlenih zbog mogućih velikih nejednakosti u plaćama pojedinih grupa zaposlenika. Udio visokih plaća, u uvjetima gotovo proporcionalnog poreza, znatno može iskriviti predodžbu o općem blagostanju odnosno siromaštvu. O tome za sada nemamo odgovarajućih analiza. Pored toga prosječne plaće od 1995. godine uvećane su za iznos toplog obroka.

⁶ Vidjeti: *Novi list*, 19. kolovoza 1996, te *Vjesnik*, 22. rujna 1996.

vratka izbjeglica srpske narodnosti, itd.). Drugim riječima, od zadane novčane svote fonda u danom razdoblju, koja se formira na osnovi doprinosa u fiksnoj proporciji od plaća sve manjeg broja zaposlenih, oduzimala se stanovita svota za specijalne umirovljenike te se ostalima, kojih je bilo sve više, raspodjeljivao ostatak po koeficijentima utvrđenim posebnom formulom. Individualna mirovina nije nominalno varirala, već je predugo stagnirala, prestala je pratiti masu plaća zaposlenika odnosno prosječnu plaću, i zaustavila se na razini koja znači elementarnu zaštitu egzistencije.

Pored toga, mirovine su s gledišta javne potrošnje djelovale procecijski: - smanjenje zaposlenosti impliciralo je razmjerno tome smanjenje potencijalne sume mirovina, što je djelovalo na smanjenje potencijalne globalne potražnje i tim putem pridonijelo produbljavanju recesije. Slično vrijedi i za ostale oblike potrošnje, čije se financiranje zasniva na fiksiranoj proporciji doprinosa iz plaća odnosno na unutar-radničkoj solidarnosti (doprinosi za djecu, nezaposlene, za zdravstvo). Manja korekcija tog načela zasnovana je na doprinosima iz proračuna. To su s gledišta uloge državnog proračuna u ekspanziji ili kontrakciji agregatne potražnje s ciljem stabiliziranja gospodarskih kretanja beznačajna sredstva. Fond mirovinskog osiguranja, zdravstvenog osiguranja, fondovi zavoda za zapošljavanje i dječji doplatci čine globalnu potrošnju u iznosu oko 16% BDP-a, po planu za 1996. godinu. Ostali dio državnog proračuna u užem smislu iznosi oko 31%, što je skupno oko 47% BDP-a.

Riječ je o ogromnom udjelu javne potrošnje u cjelini BDP-a, što je na razini vrlo razvijenih socijalno orijentiranih država: u 1992. godini taj je udio u Austriji 50,7%; Belgiji 50,7%; Danskoj 59,8%, Finskoj 59,5%, Grčkoj 50,7%; Nizozemskoj 55,2%, Švedskoj 67,3%, Njemačkoj 49,0%, V. Britaniji 43,2%, SAD 35,1%, itd.

Najveće stavke u tim rashodima jesu potrošnja države u užem smislu (javne službe, obrana) i socijalna davanja s mirovinama. Nakon toga su po važnosti javne bruto investicije i rashodi za kamate javnog duga, koje zajedno rijetko prelaze 10% udjela u BDP-u, pri čemu javne bruto investicije sudjeluju u razmjeru 1,6% do 6% BDP-a. Najčešće te investicije sudjeluju u BDP-u sa 2-3%.

Povezano s globalnim rashodima jesu rashodi za mirovine, čiji udio u BDP-u u razdo-

blju od 1980. do 1990. godine iznosi približno: za SAD manje od 6%; za Japan raste udio od 5% prema 6%; u Francuskoj je dosegao 9%; u Njemačkoj je manji od 7%; u Italiji veći od 11%; V. Britaniji nešto iznad 6% BDP-a; svi se pokazatelji odnose na kraj označenog razdoblja, tj. na 1990. godinu. U Hrvatskoj je taj postotak na razini plana za 1996. godinu oko 9% BDP-a. S obzirom na "paygo" sustav u Hrvatskoj je razmjerno visok taj udio u BDP-u zbog "ekspanzije" broja umirovljenika, a i zbog pada razine BDP-a u tom razdoblju. Bez obzira na te faktore mogao bi stajati zaključak da po kriteriju stupnja izdvajanja iz BDP-a Hrvatska drži "mjeru" s ostalim razvijenim zemljama Europe i svijeta.

2.3. Većina predlaganih reformi mirovinskog sustava u pojedinim zemljama polazi od kombinacije obveznih mirovina, na osnovi solidarnosti, u visini 40% prosječne plaće, ili plaće osiguranika tijekom radnog vijeka. To je tzv. prva solidarna nadarbina (potporanj!), a ostatak do približno 70% prosječne plaće alimentirao bi se iz dijela obvezne mirovine s tzv. kapitalskim pokrićem. To je druga nadarbina s kapitalskim pokrićem.

U socijalističkim zemljama reforma mirovinskih sustava komplicira vrlo jednostavna, ali presudna, činjenica što današnje generacije umirovljenika, a i stanoviti dio aktivnih osiguranika, nisu imali mogućnost osigurati si starost putem ulaganja svojih uštedevina u financijsku i realnu imovinu, dakle u "kapitalsko pokriće" svoje starosti. Pravo na dohodak samo na osnovi rada nužno je impliciralo međugeneracijsku solidarnost za starost i invalidnost po "paygo" mirovinskom sustavu.

Proces tranzicije iz socijalističkog u tržišni kapitalistički sustav otvorio je mogućnost stjecanja dohotka i na osnovi ulaganja u financijski i realni kapital. Time se otvorio problem starijih generacija koje si tržišnim putem nisu mogle osigurati starost. Tako je iznjedrena teza o miješanoj strategiji reforme mirovinskog sustava, koja to uzima u obzir na način:

- zadržava princip "pay go" u cijelosti za stanovito vrijeme za određenu dobnu skupinu morovinske i radne populacije;

- zadržava princip solidarnosti i za mlađe dobne skupine, ali u ograničenoj, već spomenutoj razini od 40% prosječne plaće u zemlji ili plaće pojedinca tijekom radnog vijeka.

Uz to se predlaže nekoliko modificiranih verzija strategije prelaska iz jednog u drugi konačni tržišni sustav, s naznačenom komponentom solidarnosti. Verzije su prilagođene trima tipovima zemalja: za razvijene kapitalističke zemlje, za zemlje u razvoju te za bivše socijalističke, tj. tranzicijske zemlje.

Hrvatski problem reforme mirovinskog sustava komplicira se, s jedne strane, recesijskim stanjem gospodarstva, koje ima dulje od srednjoročnog obilježja, te s druge strane obvezom države da ispuni obećane nadarbine proizašle iz socijalističke verzije "pay go" sustava. Nadarbine su utvrđene u relativnom odnosu mirovina naspram plaćama, prije svega pojedinačnih plaća osiguranika tijekom radnog vijeka, i prema posebnoj formuli, a zatim i u odnosu na prosjek plaća u zemlji u datom razdoblju, praktički u svakom mjesecu trajanja korištenja mirovine.

Rat i recesija u Hrvatskoj svele su prosječne mirovine na oko 40% prosječne plaće, čime su se hrvatske mirovine već svele na razinu mirovina koje se u predlaganim reformama mirovinskih sustava smatraju tek solidarnom komponentom mirovinskog sustava. Ostatak od 30 ili 40 postotnih poena, koji bi se mogao zasnivati na "kapitalskoj komponenti" ili na održanju "obećanja" proteklog iz "pay go" mirovinskog sustava,⁷ u hrvatskim je današnjim prilikama naprosto izostao. Uz uvjet pune zaposlenosti odnosno nerecesijskog stanja našeg gospodarstva, ali i uz uvjet izostanka ratnih socijalnih posljedica, hrvatski problem reforme ili tranzicije mirovinskog sustava bio bi potpuno analogan problemima bilo razvijenih bilo ostalih tranzicijskih srednjoeuropskih zemalja.

Iz toga proizlazi dosta jasan zaključak da teret recesije, ali i teret rata, najviše podnose umirovljenici, ali i nezaposleni naši građani. Taj zaključak temelji se na usporednom pregledu prosječnih hrvatskih bruto plaća i bruto plaća srednjoeuropskih tranzicijskih zemalja u iskazima po komercijalnom tržišnom tečaju te po tečaju pariteta kupovne snage hrvatske valute u USD. Stanju recesije gospodarsko i socijalno stanje našeg društva prilagodilo se dvjema ključnim varijablama: razinom globalne zaposlenosti, tj. njenim smanjenjem, te veličinom

realnih prosječnih mirovina, koje su se formirale na razini što se u svijetu obično shvaća kao zaštitna razina.

S obzirom na takvo naše gospodarsko i socijalno stanje, nužno je tražiti izlaz pomoću strategije koja će polaziti od sljedećeg:

- oporavak proizvodnje i gospodarskog razvitka preduvjet je rješavanja nagomilanih socijalnih problema;

- strategija oporavka treba početi od ekspanzije globalne potražnje, uključivo korištenje proračunskog deficita kao instrumenta te ekspanzije; proračunskim deficitom mogu se u nekoliko sljedećih godina financirati mirovine u znatno većem postotku povećanja od u javnosti najavljenog; politika fiskalne ekspanzije mora biti usklađena s politikom monetarne ekspanzije⁸ u zadanim okvirima dugoročne politike uravnoteženja platne bilance zemlje;

- urgentnoj potrebi oporavka gospodarskog razvitka odnosno izlaska iz recesije valja prilagoditi politiku strukturnog prilagođavanja gospodarstva, kako u proizvodno tehnološkom tako i u institucionalnom njegovom aspektu.

Strategija oporavka gospodarskog razvitka znatno bi olakšala tranziciju postojećeg mirovinskog sustava u najavljeni tržišni sustav s komponentom kapitalskog pokrića na sljedeći način:

- nastali deficit u podmirenju nadarbi umirovljenicima, do visine proistekle iz socijalističkog sustava solidarnosti na osnovi radnih dohodaka i odsutnosti vlasničkih (kapitalskih) dohodaka bilo bi moguće financirati na osnovi reformiranog poreznog sustava, na osnovi vidljivog restrukturiranja današnjih proračunskih izdataka, ali i na osnovi zaduživanja državnog proračuna u zemlji i na europskom financijskom tržištu. Takovrsno zaduživanje omogućuje stanje domaćeg i vanjskog duga naše zemlje. Pretpostavka za taj "hrabri" korak jest povjerenje u vlastitu razvojnu strategiju, koja bi se izrazila visokim stopama rasta BDP-a. Društvo u cjelini, sa svojom nosećom političkom strukturom, time bi pokazalo spremnost odgovornog utvrđivanja i prihvaćanja socijalnih prioriteta i strategije njihovog ostvarenja suglasno

⁷ Dobar prikaz predlaganih reformi mirovinskih sustava može se naći u: *Revija za socijalnu politiku*, br. 4, Zagreb, 1995.

⁸ Karakter naše analize ne dopušta detaljnije obrazlaganje te politike. O tome u: S. Zdunić-M. Grgić: *Monetarni faktor u politici razvoja* (op. cit. u bilješci 3b).

kriterijama tzv. socijalnog tržišnog gospodarstva odnosno socijalne države.

2.4. Polazeći od prethodnih konstatacija, naznačit ćemo, u najnužnijim obrisima, elemente moguće politike financiranja mirovinskih nadarbi putem (a) proračunskog deficita, (b) reforme poreznog sustava i (c) restrukturiranjem proračunskih izdataka.

(a) Proračunski deficit instrument je anti-cikličke politike razvijenih zemalja,⁹ što uvjerljivo potvrđuje stanje ukupnog državnog duga pojedinih europskih zemalja, ali i njihovi tekući deficiti u pojedinim godinama, sve iskazano u postotku BDP-a:

- neto javni dug u 1980. godini za zapadnoeuropske zemlje u prosjeku je iznosio 26,3% BDP-a, a tekući deficit u istoj godini iznosio je 3,3% BDP-a;

- neto javni dug tih zemalja u 1993. godini iznosio je čitavih 50,6% BDP-a, a tekući deficit u toj godini 6,4% BDP-a.

Pri tome su pojedine zemlje, primjerice u 1993. godini, imale znatno veći tekući proračunski deficit od prosječnog zapadnoeuropskog: švedski proračunski deficit u toj je godini iznosio 13% BDP-a, Italije 9,5%, V. Britanije 8,3%, itd. Druge pak zemlje imale su, razumljivo, u toj godini niži deficit od prosječnog, kao na primjer Njemačka svega 4,1%, Nizozemska 3,6%, Španjolska 5,4% BDP-a. Maksimalni javni dug u odnosu na BDP u 1993. godini imala je Belgija (119,7% BDP-a) i Italija 111,6%, dok su najniže stanje javnog duga imale Njemačka, Francuska i V. Britanija (tj. 27,8%, 35,8% i 28,5% BDP-a). S obzirom na naše tranzicijske prilike, uzmimo da cjelokupni unutrašnji dug države te cjelokupni vanjski dug države i privatnog sektora skupno predstavlja stanje javnog duga hrvatske države. Tako konstruiran javni dug naše države danas približno sadrži 3,5 mlrd USD vanjskog duga i 2,6 mlrd USD unutarnjeg duga, što skupno naspram statističkog BDP-a 1995. godine iznosi oko 35%.¹⁰

S obzirom na naše recesijsko stanje te praksu drugih razvijenih zemalja, ali i s obzirom na izjave naših državnih dužnosnika o prizatom financijskom bonitetu naše države, može se zaključiti da postoji znatan neiskorišten kapacitet zaduživanja. Strog uvjet za to zaduživanje jest dinamičan rast u sljedećem razdoblju odnosno primjerena stopa rasta BDP-a:

- ako je udio duga u BDP-u 35% te ako je realno prihvatljiva stopa rasta BDP-a u sljedećem razdoblju 10%, koja bi značila značajno pokretanje oporavka ekonomskih aktivnosti; zatim, ako je kamatna stopa za uzeti inozemni dug s pokrićem svih rizika 8% godišnje i ako bi višak rashoda zbog povećanja mirovina nad poreznim prihodima države, uključivo doprinose na mirovinske, zdravstvene i ine fondove, iznosio 20% ukupno isplaćenih mirovina tijekom godine, što iznosi 1,8% godišnjeg BDP-a ili približno 314 milijuna USD, tada bi uza sve ostale iste okolnosti udio duga u BDP-u porastao sa 35% na 36,1%. Međutim, ako stopa rasta BDP-a ne bi bila veća od 5% u godini, tada bi stanje ukupnog duga poraslo na 37,85% BDP-a. Naravno, ako ne bi bilo rasta bruto domaćeg proizvoda, tada bi povećanje mirovina bilo podmireno preraspodjelom postojećeg BDP-a, tj. povećanjem doprinosa sa 25% na oko 30% plaća uposlenih, ili transferom općih poreznih prihoda iz proračuna u fond mirovinskog osiguranja. Iskustvo "stare devizne štednje" to dobro ilustrira kada je stvoren velik državni dug u uvjetima stagnacije i pada BDP-a. Politika uravnoteženog proračuna u tim uvjetima iznjedrila je ogromne preraspodjele izvedene poreznim sustavom. To je donekle ublaženo mehanizmom privatizacije, koji je angažirao stanoviti dio privatne štednje, koja je putem proračuna mogla biti upotrijebljena za mirovine raznih vrsta.

Očigledno je, stoga, da rješenje pitanja blagostanja naše starije populacije na kraći do srednjeg roka valja tražiti u dinamici rasta uz podršku proračunskog deficita.

Korištenje deficitnog financiranja dijela javnih rashoda iz dodatno stvaranog BDP-a,

⁹ Teoretska rasprava o tim pitanjima može se naći u Ch. Allisopp, The role of fiscal policy in the 1990.s, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol 9, No. 3, 1993, pretiskano u: *Readings in Macroeconomics*, Oxford NP, 1996.

¹⁰ Brojku valja uzeti kao čistu konstrukciju, i to zbog nesigurnosti ocjene BDP-a i zbog neriješenih odnosa u raspodjeli duga bivše zajedničke države SFRJ. Uz taj problem idu i "prijelazne stavke" u platnoj bilanci zemlje koje znače kratkoročno kreditiranje uvoza, a vezane su uz stabilnost platne bilance i intervalutarnog tečaja. Sve su to dodatni problemi koji spadaju u druga područja analize. Ovdje je izvedena konstrukcija prema podacima iz publikacije *Main Statistical Indicators*, NBC, Vol. IV, No 5, 1996, te na osnovi publikacije MFRH, *Mjesečni statistički prikaz MF*, br. 10, kolovoz 1996.

između ostalog, prisiljavalo bi kreatore razvojne politike da utvrde adekvatne antirecesijske strategije oporavka gospodarstva, kako je to uobičajeno u razvijenim tržišnim privredama.¹¹ Već teoretski gledano, takva strategija nije jednostavna. Samo u domeni fiskalne politike ona bi iznjedrila bar sljedeće procese ali i probleme:

- današnji deficiti moraju biti pokriveni budućim proračunskim viškovima, koji bi trebali biti pokriveni dodatnim povećanjem BDP-a uz primjenu poreznih instrumenata;

- današnje zaduživanje, koje u našem slučaju znači poticanje agregatne potražnje, mora imati cilj rast proizvodnje, dakle, povećanje ponude; to je pak moguće ako postoje neiskorišteni privredni potencijali i nezaposlena radna snaga; to pak jest hrvatski slučaj;

- poticanje globalne potražnje može se izvesti ili smanjenjem poreza ili povećanjem javnih rashoda; smanjenje poreza barem teoretski potiče privatnu potrošnju i privatne investicije; u uvjetima recesije efikasan je instrument poticanja globalne potražnje ekspanzija javnih rashoda, kao u našem slučaju za penzije; izvor financiranja tih rashoda može biti zaduživanje na domaćem financijskom tržištu (to nisu porezi) ili na inozemnom; u hrvatskim prilikama postoje uvjeti za zaduživanje u inozemstvu, a brižljivom analizom valja ispitati i domaće uvjete, posebno u bankarskom sustavu te u području monetarne politike;

- politika fiskalne ekspanzije u našim uvjetima trebala bi pomoći procesu oporavka gospodarstva iz recesije; da bi se to postiglo, valja uskladiti raspoložive instrumente u ostalim dijelovima gospodarskog i financijskog sustava, kao što je monetarno-kreditna politika, posebno politika intervalutarnog tečaja; da bi se u tom uspjelo, valja utvrditi kompletnu strategiju oporavka i rasta gospodarstva. Kvantitativni uvjeti za takvu strategiju, kako smo to naznačili, apsolutno postoje.

(b) Reforma odnosno unapređenje poreznog sustava moglo bi znatno pridonijeti napretku blagostanja siromašnih socijalnih skupina našeg društva, osobito umirovljenika. Reforma bi trebala biti izvedena na način da ne

poskupljuje radnu snagu, tj. da se izbjegniju dodatni i smanje postojeći porezi i doprinosi na dohotke zaposlenih. To je važno zbog dizanja konkurentnosti naših nadnica na srednjoeuropskom trgovinskom prostoru.¹² Reforma poreznog sustava u našim uvjetima trebala bi početi od sljedećeg:

- izlazak gospodarstva iz recesijske faze u fazu prosperiteta proizvest će bolju tržišnu valorizaciju (rast cijena) realne i financijske imovine; cijene državnih obveznica i dionica iz procesa privatizacije te cijene realne imovine u gradovima, industrijskim zonama, a osobito turističkog zemljišta i zgrade te dionica turističkih poduzeća s oporavkom privrede znatno će porasti; to će biti znak da profiti u mnogim privrednim aktivnostima naglo rastu te se mogu očekivati i znatni transferi profita u inozemstvo stranih vlasnika naših vrijednosnica i poduzeća;

- današnje recesijske cijene vrijednosnica i realne imovine proizvele su koncentraciju te imovine u rukama poduzetnih pojedinaca i trgovačkih društava; fenomen zamjene dionica po nominalnim vrijednostima iz turističke djelatnosti među bankama posredovanjem fonda za privatizaciju pokazuje da se očekuju povoljni profiti, ali i da tržište tih dionica još u cjelini ne funkcionira te da je mehanizam njihove razmjene sveden na administrativnu državnu redistribuciju.

U razvijenim zemljama kapitalizma porezni sustav uzima u obzir takovrsna kretanja na financijskom i realnom tržištu te uvodi posebne poreze na kapitalsku dobit koja je posljedica realnog (ne inflacijskog) rasta cijena vrijednosnica i realne imovine. Izdašnost prihoda od tog poreza mjerena udjelom u BDP-u jest znatna:

- ukupni porezni prihodi države u SAD sudjeluju u BDP-u na razini oko 1991. godine sa 28%, od čega je prihod od poreza na promet realne imovine i vrijednosnica (capital gain) 3,8 postotna poena ili čitavih 13,7% ukupnih državnih poreznih prihoda; u Japanu taj porez sudjeluje sa 2,9% u BDP-u ili sa 9,3% u ukupnim poreznim prihodima; u Njemačkoj taj porez sudjeluje u BDP-u sa 1,2%, a u ukupnim

¹¹ O pitanjima primjene takovrsne razvojne strategije, koja znači kritiku preporuka IMF-a i WB-a, povezano s antirecesijskom politikom tranzicijskih zemalja, može se naći u studiji: K. Laski i L. Podkaminer, *Issues in Fiscal Policy, Inflation and Public Debt*, The Vienna Institute for Comparative Economic Studies, WIW, Research Reports, No. 223, December 1995.

¹² Usporedba je dana u točki 1.2. ovog rada.

prihodima sa svega 3,4%. S tom vrstom poreza usko je povezan i porez na dohodak ili profit korporacije te je on približno jednako signifikantan u pojedinim zemljama kao i porez na kapitalski dobitak.

Izdašnost takovrsnih poreza povezana je s razvijenošću tržišta imovine u realnoj i financijskoj formi, koje je inače dosta različito i među razvijenim kapitalističkim zemljama. Za zemlje u tranziciji, a posebno Hrvatsku, važno je uočiti da se financijsko tržište nastoji ustanoviti po liberalističkoj doktrini američkog odnosno anglosaksonskog tipa, i to na već postojećoj imovini, kako bi se socijalistički vlasnički sustav "preslikao" u privatni kapitalistički u što kraćem roku. Taj proces odvija se po pravilima i logici sekundarnog financijskog tržišta, a pod patronatom Svjetske banke i Međunarodnog monetarnog fonda, sa svrhom stabiliziranja vlasničke strukture pojedinih privrednih subjekata odnosno trgovačkih društava. U uvjetima recesije siromašniji dijelovi populacije svoja prava na dionice, koja su stekli na osnovi rada, prodaju na tom tržištu daleko ispod nominalnih vrijednosti. Taj će se proces intenzivno odvijati povezano s postupnim oporavkom gospodarstva. Taj oporavak u kasnijim će koracima funkcioniranja tržišta raznovrsne imovine izazvati u našim prilikama rast cijena imovine koja je predmet razmjene. Ugradnja poreznog sustava u taj proces odnosno prostor mogla bi proizvesti pristojan prihod državnom proračunu te umanjiti potrebu oporezivanja rada, što bi usputno proizvelo njegovo relativno pojeftinjenje i tako stimuliralo, prema logici tržišta rada, veću zaposlenost i ekonomsku aktivnost.

Za sada u nas postoji samo porez na korporacijski profit (dohodak), i to proporcionalan uz nisku stopu oporezivanja. Već se sada može uočiti rast toga poreza, što upućuje na rast osnove oporezivanja: plan prihoda državnom proračunu po toj osnovi u 1996. godini iznosi više od 1,1% BDP-a. Ta će se stavka u budućem srednjoročnom razdoblju znatno povećati. Uz taj porez dolaze prihodi od kapitala, tj. prodaje "državne" imovine, koji je u ovoj godini planiran neznatno niže. Uzevši zajedno ta dva poreza po svojoj su relativnoj važnosti daleko ispod poreza na korporacijski dohodak i

kapitalski dobitak u kapitalističkim zemljama. U Hrvatskoj se lako može prognozirati da će rasti važnost prometa i rasta cijena raznovrsnoj imovini te da će rasti profiti. U tom procesu današnji će se prihod od privatizacije državnom proračunu relativno i apsolutno smanjivati.

Društveno-ekonomski i socijalni smisao reforme poreznog sustava¹³ u smjeru oporezivanja prometa raznovrsne imovine jest u sljedećem:

- izvor pokrivanja deficita u mirovinama od razine zaštite od siromaštva do zaslužene naknade za radni vijek, u kojem u načelu nisu postojali vlasnički dohoci, proširio bi se i na kapital koji su stvarale upravo starije generacije zaposlenih odnosno umirovljenici; time bi se teret generacijske solidarnosti unutar zaposlenih znatno smanjio, što bi proizvelo konkurentnije troškove rada, ali i znatno povećalo prostor za budući sustav mirovinskog osiguranja s "kapitalskim pokrićem"; tako bi se sustav kapitalskog pokrića mogao zasnivati već u svome početku na punom financijskom tržištu, potpuno odvojeno od procesa privatizacije;

- budući da je hrvatski sustav privatizacije orijentiran na redistribuciju postojećeg narodnog bogatstva s vrlo perspektivnim prinosima na imovinu, društveno-politički bilo bi korektno oporezivati ekstraprofite i ekstra kapitalne dobitke i tako vratiti starijim generacijama putem pristojnih mirovina njihov "minuli rad"; ne bi bilo korektno sav socijalni teret starijih generacija prebaciti na mlađe zaposlene generacije u okviru radničke solidarnosti naslijeđene iz prethodnog socijalističkog sustava; nova klasa vlasnika treba korektno vratiti bar dio rente stečene na temelju redistribucije narodne imovine; današnji sustav oporezivanja profita, kao i cjelina poreznog sustava, skrojen kao da podržava daljnje investiranje, mora biti preispitan, kako s ekonomskog tako i sa socijalnog stajališta;

- naznačena reforma poreznog sustava znatno bi ublažila socijalne tenzije, koje proistječu iz osjećaja prikraćenosti u procesu redistribucije postojećeg bogatstva zemlje, umanjila bi sliku reinkarnacije sirovog kapitalizma s konca osamnaestog i početka devetnaestog

¹³ Administriranje sustava i zahvaćanje tog poreza nije jednostavno pa se tu može koristiti strana tehnička pomoć, čija je ponuda inače vrlo izdašna.

stoljeća; konačno, dobila bi se slika uljuđene, socijalno usmjerene hrvatske države;

- važnost posjedovanja dobila bi takovrsnim reformama¹⁴ svoju tolerantnu društvenu osnovu; poticajna uloga poreznog sustava u terminima "supply side" politike ne bi bila dovedena u pitanje; tomu je dokaz velik prostor koji se otvara perspektivnim rastom i oporavkom našeg gospodarstva, koji će iznjedrati visoke dohotke po kapitalnoj osnovi, na što uostalom upućuje iskustvo razvijenih kapitalističkih zemalja.

(c) Politika restrukturiranja proračunskih izdataka dominantan je kriterij današnjeg razvojnog momenta Hrvatske. Prethodno izneseni podaci o udjelima javnih rashoda u BDP-u većine razvijenih zemalja upućuju na zaključak da na današnjoj razini BDP-a sa zatečenim socijalnim obvezama, razvijenom zdravstvenom, obrazovnom i znanstvenom te kulturnom infrastrukturom Hrvatskoj nije izlaz u općem smanjenju javnih rashoda. Hrvatska politika mora tražiti izlaz u strategiji dinamiziranja gospodarskog razvitka koja znači visoke stope rasta BDP-a odgovarajuće fazi oporavka i izlaska iz recesijskog stanja. Politika oporavka stoga mora uvažiti strukturni aspekt strategije razvoja, koji ima važnu ulogu u politici javnih rashoda. To bi približno značilo:

- dolaskom normalizacije državnih odnosa s našim susjedima valja smanjiti vojne rashode na razinu koja je sigurnosno prihvatljiva; takovrsno smanjenje rashoda omogućilo bi povećanje stope rasta BDP-a 2-3 postotna poena godišnje;¹⁵ ako kreatori državne politike drukčije ocijene naše sigurnosne uvjete i time budu forsirali vojnu moć, potencijalna stopa rasta BDP-a za toliki ili sličan iznos bit će prosječno godišnje umanjivana; to bi ustvari bila ekonomska cijena društveno-političkih procjena međunarodnog položaja naše države;

- geopolitički trošak hrvatske države može biti vrlo velik, a može se iskazati u strukturi rashoda državnog proračuna putem visoke stavke javnih investicija u ceste, aerodrome, željeznice, sa shvaćanjem da hrvatski državni prostor treba infrastrukturno integrirati i nacionalno homogenizirati te da je hrvatski geopolitički prostor stožeran "u europskoj dimenziji"; tako-

vrсни rashodi državnog proračuna po svom udjelu u BDP-u razvijenih zemalja u 1992. godini približno iznose: u Japanu 6,8% BDP-a, Njemačkoj 2,8%, Francuskoj 3,7%, Italiji 3,0%, V. Britaniji 2,1%, Austriji 3,3%, Norveškoj 3,3%, Grčkoj 5,0% itd. Riječ je o infrastrukturnim investicijama s vrlo dugim periodom vraćanja pa ih je privatni kapital nesklon preuzimati, zbog toga država mora brižljivo odmjeriti udio tih investicija u BDP-u, jer one zbog svoje dugoročnosti u srednjem roku umanjuju globalnu efikasnost ukupnih investicija te tim putem smanjuju stopu rasta gospodarstva odnosno ukupne zaposlenosti, ali i opće efikasnosti. To vrijedi uz uvjet da ipak već postoji nedovoljno korištena infrastruktura kao što to jest u Hrvatskoj. Stoga takovrsne projekte valja vrlo brižljivo procjenjivati s gledišta društvene efikasnosti i razvojne faze, kao što je strategija oporavka i izlaska iz recesije na srednji rok.

U hrvatskim današnjim prilikama najave takovrsnih investicija daleko nadmašuju realnu našu gospodarsku snagu, i to u apsolutnom i relativnom smislu. Najava prosječno godišnjih ulaganja tri četvrtine mlrd USD samo u autoceste znači njihov udio u današnjem BDP-u gotovo 4%. Uzmu li se u obzir ostale javne investicije, tada bi njihov ukupni udio znatno nadmašio najviše udjele u BDP-u takovrsnih udjela u razvijenim zemaljama. Očigledno je prijeko potrebno utvrditi globalnu strategiju razvoja našeg gospodarstva kojoj će na srednji rok biti prioritet oporavak gospodarstva i izlazak iz recesije uz visoke stope rasta, tj. maksimalno korištenje već raspoloživih infrastrukturnih i inih gospodarskih fizičkih potencijala s investicijama koje će imati vrlo nizak marginalni kapitalni koeficijent. U protivnom uzimanje velikih vanjskih zajmova, čije će vraćanje jamčiti država, dakle proračun, mogu dati na srednji rok vrlo neugodne rezultate. Politika investicijskih proračunskih izdataka sa znatnim restrukturiranjem prema podršci investicijskoj potrošnji stanovništva kao što je stanogradnja te odgoda krupnih i dugoročnih investicija, osim ako nisu u cjelini financirane stranim izvorima na komercijalnoj osnovi, otvara prostor već u okvirima projiciranih proračunskih izdataka za povećavanje mirovina i

¹⁴ Pitanje šireg sustava poreza na dohodak građana, njegove proporcionalnosti, mjesta zahvaćanja poreza, i tome slično, ovdje nije moguće tretirati. To se može naći u radovima profesora Božidara Jelčića.

¹⁵ Vidjeti: S. Zdunić, Možemo li sustići Austriju, *Banka*, broj 9, Zagreb, rujan 1995.

plaća državnih službenika i javnog sektora u cjelini, što bi efikasnije ubrzalo oporavak gospodarstva, blagostanje, ali i socijalno i političko raspoloženje naroda u kratkom i srednjem roku. Struktura proračunskih izdataka sa zaduženjem u inozemstvu, kako je naprijed pokazano, ima svoja vrlo precizna ograničenja i funkciju. Gospodarska razvojna strategija to mora raspoznati.

3. ZAKLJUČAK

3.1. Polazište je analize recesijsko stanje hrvatskog gospodarstva s pratećim socijalnim posljedicama. Svrha je analize označiti strategiju oporavka gospodarstva s jasno utvrđenim socijalnim prioritetima. Socijalni prioritet nije ublažiti problem siromaštva, osobito izražen u starijoj populaciji i nezaposlenim našim građanima, već utvrđenom strategijom gospodarskog razvitka problem riješiti. To treba biti temeljni cilj koncepcije, a zatim strategije našeg gospodarskog razvitka.

3.2. Utvrđeno polazište nameće jasan kriterij periodiziranja u razvojnoj strategiji. U prvoj srednjoročnoj fazi valja utvrditi i prihvatiti strategiju oporavka gospodarskog razvitka, što znači visoku stopu rasta bruto domaćeg proizvoda i zaposlenosti. Ta je strategija analoga odabranim strategijama zemalja s recesijskim iskustvima prije Drugog svjetskog rata. Hrvatska je strategija opterećena tranzicijskim karakterom svojega društva i gospodarstva te višegodišnjim ratnim stanjem, pa to komplicira strukturu same te strategije. U tome je bitno prihvatiti urgentni prioritet oporavka gospodarstva i ostvarenje socijalnih narodnih očekivanja proisteklih ostvarenjem vlastite suverene države. Institucionalno restrukturiranje gospodarstva i društva u cjelini jest instrument ostvarenja tih očekivanja, ali u dugom roku. Posljedica toga je nužnost pronalaženja i utvrđivanja odgovarajuće razvojne strategije, kojom će se ostvariti urgentna narodna očekivanja uz ograničenja što proizlaze iz dugoročnog karaktera institucionalnog restrukturiranja.

3.3. Analizom je utvrđeno da su teret recesije, ali i teret rata, najviše podnijeli umirovljenici i nezaposleni naši građani. Stanju recesije gospodarstvo i socijalno stanje našega društva prilagodilo se dvjema ključnim varijablama: razinom globalne zaposlenosti, tj. njenim smanjenjem; zatim razinom realnih prosječnih mirovina, koje su se formirale na zaštitnoj razini

s obzirom na proporciju prema prosječnim plaćama u zemlji.

3.4. S obzirom na utvrđeno socijalno stanje naših starijih građana i nezaposlenih, strategija oporavka mora početi od sljedećeg:

- oporavak proizvodnje i gospodarskog razvitka jest preduvjet rješavanju nagomilanih socijalnih problema;

- strategija oporavka treba početi od ekspanzije globalne potražnje, uključivo korištenje proračunskog deficita kao instrumenta te ekspanzije; proračunskim deficitom mogu se u nekoliko sljedećih godina financirati mirovine u znatno većem postotku povećanja od u javnosti najavljenog; pri tome politika fiskalne ekspanzije mora biti usklađena s politikom monetarne ekspanzije u okvirima koje zadaje dugoročna politika uravnoteženja platne bilance.

3.5. Elemente politike financiranja dodatnih mirovina valja zasnovati na politici proračunskog deficita, na reformi poreznog sustava te na politici restrukturiranja proračunskih izdataka:

- s obzirom na naše recesijsko stanje, na praksu drugih razvijenih zemalja u antirecesijskoj politici te s obzirom na priznati financijski bonitet naše države, može se uzeti da postoji znatan neiskorišten kapacitet zaduživanja;

- reforma poreznog sustava trebala bi se zasnivati na cilju neposkupljenja radne snage, tj. da se izbjegnu dodatni i umanje postojeći porezi i doprinosi na dohotke zaposlenih; reforma, stoga, podrazumijeva uvođenje poreza na "kapitalni dobitak" (capital gain) i oštrijeg poreza na korporacijski dohodak (profit), ali povezano s porezom na kapitalni dobitak; očekivani prosperitet hrvatskog gospodarstva proizvest će primjerenu izdašnost tih dviju osnovica oporezivanja; izdašnost tog poreza ne bi bila manja u Hrvatskoj od njegove izdašnosti u razvijenim zemljama;

- restrukturiranjem proračunskih izdataka putem odmjeravanja javne investicijske potrošnje i izdataka za obranu na nižoj razini otvara se prostor za poticanje potrošnje umirovljenika i investicijske potrošnje cjeline stanovništva, što bi u kraćem roku vrlo pogodno djelovalo na brz oporavak proizvodnje i blagostanja naroda.

3.6. Budući da je hrvatski sustav privatizacije orijentiran na redistribuciju postojećeg narodnog bogatstva s vrlo perspektivnim prinosi-

ma na imovinu, društveno-politički bilo bi korektno oporezivati ekstraprofite i ekstra kapitalne dobitke i tako vratiti starijim generacijama putem zasluženih mirovina njihov "minuli rad"; ne bi bilo korektno sav socijalni teret starijih generacija prebaciti na mlade zaposlene generacije po modelu radničke solidarnosti naslijeđenom iz prethodnog socijalističkog sustava; nova klasa vlasnika treba korektno vratiti primijereni dio rente stečene na temelju redistribucije narodne imovine; naznačena refor-

ma poreznog sustava znatno bi ublažila socijalne tenzije, koje potječu od osjećaja prikradenosti u procesu redistribucije postojećeg bogatstva zemlje; taj se osjećaj ne umanjuje pravima na dionice bivših i starijih zaposlenika, koje oni otkupljuju, a zatim zbog svojeg siromaštva bagatelno prodaju; naznačeni proces reformi ublažio bi sliku reinkarnacije sirovog kapitalizma s konca osamnaestog i početka devetnaestog stoljeća; konačno, dobila bi se slika uljudene, socijalno usmjerene hrvatske države.

LITERATURA

- A. Maddison, *Dynamic Forces in Capitalist Development*, Oxford University Press, 1991.
- D. J. Overy, *War and Economy in the Third Reich*, Clarendon Press, Oxford, 1994.
- The World Bank, *Poverty, World Development Report 1990*. Oxford University Press, 1990, str. 104-120;
- S. Zdunić, M. Grgić, Monetarni faktor u politici razvoja, *Privredna kretanja i ekonomska politika*, br. 49, MFRH i EIZ, Zagreb, travanj 1996.
- The Vienna Institute for Comparative Economic Studies, *WIIW, Research Reports*, No. 225, Vienna, February 1996.
- P. Van den Noord and R. Herd, Estimating Pension Liabilities, *OECD Economic Studies*, No. 23, Paris, 1994.
- Državni zavod za statistiku RH, *Statističko izvješće*, Zagreb 1996, razni brojevi.
- V. Puljiz, Svjetska banka: prijedlog reforme hrvatskog mirovinskog sustava, *Revija za socijalnu politiku*, br. 4, Zagreb, 1995.
- Ch. Allisopp, The role of Fiscal policy in the 1990.s, *Readings in Macroeconomics*, ed., Tim Jenkinson, Oxford University Press, 1996, str. 3-22.
- NBC, *Main Statistical Indicators*, Zagreb, 1996, razni brojevi.
- Dr. B. Jelčić, *Novi porezni sustav*, HAZU, Zagreb, 1996, rukopis.
- S. Zdunić, Možemo li sustići Austriju, *Banka*, br. 9, Zagreb, rujan 1995.
- OECD, *Assessing Structural Reform; Lessons for the Future*, Paris, 1994.
- L. Johansen, *Public Economics*, NHPC, Amsterdam, 1968.
- Ministarstvo financija RH, *Mjesečni statistički prikaz*, Zagreb, 1996, razni brojevi.
- K. Laski i L. Podkaminer, *Issues in Fiscal Policy, Inflation and Public Debt*, The Vienna Institute for Comparative Economic Studies, WIIW, Research Reports, No 223, December 1995.

Summary

DEVELOPMENTAL STAGE OF THE CROATIAN ECONOMY AND THE WELFARE STATE

Stjepan Zdunić

The purpose of the article is to define some elements of the economic recovery in Croatia aimed at the social priority of overcoming the poverty of large groups of the Croatian population, especially of retired and unemployed people.

Retired and unemployed people have suffered the most from economic recession and war. The average monthly pension is little more than 40% of the monthly average net wage of an employee in the legal economic sector. The average gross wage of an employee in Croatia is not lower than the average gross wage in the other transition countries of Central Europe.

In order to overcome social tensions and solve the problems of poverty it should be necessary to adopt a policy of economic recovery with the aim of realizing high growth rates of the economy as a prerequisite to solving general social and structural problems. In this respect, an expansive fiscal policy should be implemented, using deficit financing to increase aggregate demand, especially by financing an additional retirement fund and public investment, as for instance housing investment.

The standard of living of retired people should be improved by increasing their average monthly pensions to the level of 70 per cent of their previous average monthly net wages or of the current average net wage. It would therefore surpass the poverty line by about 30 percentage points.

An expansive fiscal policy should be coordinated with monetary and exchange rate policies to achieve the competitiveness of the export sector on the European market.

The tax system and budget expenditure policy should be reformed and restructured in the following way: the criteria should be to avoid an increase in unit labor costs in the business sector, to keep competitiveness, and to raise capacity utilization of the economy.

The tax system reform should include a tax on capital gains and property, as well as corporation income. Along with reform of the tax system, budget expenditure should be restructured to decrease military expenditure and to offset public investment with a long term repayment period and high capital output ratios.

The main objective of this policy would be a relaxation of social tensions of the population, better public acceptance of a new capitalist system in order to avoid an old-fashioned image of eighteenth century capitalism.