

Katarina Ott

## Recesija u jugoistočnoj Europi: postoji li manevarski prostor za mjere ekonomske politike?

Većina zemalja jugoistočne Europe godinama živi iznad svojih mogućnosti, zanemaruje potrebu za fiskalnom konsolidacijom, zaostaje u institucionalnim reformama i sada, u doba recesije, ne može poduzimati fiskalnu stimulaciju.<sup>1</sup> Te su zemlje, nažalost, osuđene na fiskalnu destimulaciju. U tekstu se pokušava istražiti manevarski prostor za poduzimanje stanovitih mjera ekonomske politike, zagovara se opreznija monetarna politika, obrađuju se izazovi fiskalne politike i nude preporuke samo za jednu od zemalja – Hrvatsku – iako bi neke od sugestija možda mogle naići na odjek i u nekim drugim zemljama jugoistočne Europe.

### Život iznad mogućnosti

Kao što je već više puta konstatirano za Hrvatsku (primjerice Ott (2009)), i većina zemalja regije suočena je s problemima s kojima su se odavno trebale uhvatiti u koštac, jer već predugo žive iznad svojih mogućnosti i sada moraju plaćati sve skuplje račune i u zemlji i u inozemstvu. Te se tvrdnje lako mogu potvrditi sljedećim argumentima:

- regionalni prosjek izdataka opće države 2007. iznosio je 40% BDP-a (od 48% u Hrvatskoj i 45% u Makedoniji do 29% u Albaniji);
- regionalni prosjek proračunskog deficita 2008. iznosio je 1,5% BDP-a (od 3,7% suficita u Bugarskoj do 5,2% deficita u Albaniji);
- stoga ne začuđuje što je regionalni prosjek javnog duga za 2008. iznosio 31% BDP-a (od 54% u Albaniji do 14% u Bugarskoj);
- regionalni prosjek vanjskog duga u 2007. iznosio je čak 42% BDP-a (105% u Bugarskoj i 89% u Hrvatskoj, prema 18% u Crnoj Gori i 26% u Albaniji).<sup>2</sup>

### Zanemarivanje fiskalne konsolidacije

Nažalost, u doba prosperiteta, 2001-2007. godine, kada je regionalni BDP rastao prosječno 5,7% godišnje, regionalni prosjek udjela izdataka opće države u BDP-u smanjio se manje od jednog postotnog poena. Udio izdataka opće države u BDP-u čak je i porastao 5 p.p. u Makedoniji i 4,4 p.p. u Srbiji. Iako postoje iznimke poput Make-

<sup>1</sup> U tekstu se pod zemljama jugoistočne Europe razumijevaju Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Rumunjska i Srbija.

<sup>2</sup> Svi podaci u tekstu (ako nije drukčije naznačeno) preuzeti su iz EBRD (2008).

donije, gdje se udio izdataka opće države u BDP-u smanjio 6 p.p., očito je da većina zemalja regije nije bila dovoljno koncentrirana na fiskalnu konsolidaciju, na smanjenje javnih rashoda i na provođenje nužnih institucionalnih reformi.

## Zaostajanje u institucionalnim reformama

EBRD (2008) objašnjava napredak institucionalnih reformi u zemljama regije. Prosječni tranzicijski indikatori unutar regije variraju: Bugarska, Hrvatska i Rumunjska oko 3,5; Albanija i Makedonija oko 3, te Bosna i Hercegovina, Crna Gora i Srbija oko 2,8.<sup>3</sup> Posebice je indikativno da sve zemlje regije postižu slabe rezultate u kategoriji *governance* i restrukturiranja poduzeća (samo je Hrvatska postigla indikator 3, a sve ostale od 2 do minus 3).

U vrlo nepovoljnim okolnostima zemlje moraju:

- *popravljati konkurentnost* u kojoj sve postižu slabe rezultate (samo Hrvatska i Rumunjska imaju indikator od skromnih minus 3, za sve ostale je oko 2);
- *smanjivati proračunske deficite* – 2008. regionalni je prosječni proračunski deficit iznosio »samo« 1,5% BDP-a. Proračunski deficit, međutim, iznosio je čak 5,2% u Albaniji, 2,8% u Rumunjskoj i 2,5% u Srbiji, dok su samo Bugarska i Crna Gora imale proračunski suficit;
- *smanjivati deficite tekućeg računa platne bilance* – 2008. regionalni je prosječni deficit tekućeg računa platne bilance iznosio 17% BDP-a, a kretao se od 37% u Crnoj Gori do 9,7% u Makedoniji. Ni jedna od zemalja regije nije imala suficit tekućeg računa platne bilance ni te godine, ni u deset prethodnih godina, a možda ni prije toga;
- *namaknuti sredstva za otplatu dugova*.

## Fiskalna destimulacija umjesto fiskalne stimulacije

Više je nego očito da u cijeloj regiji nema mjesta za fiskalnu stimulaciju ni za rasprave o tome što SAD ili Njemačka trenutačno poduzimaju. Većina zemalja regije ograničena je deficitima tekućeg računa platne bilance, visokom zaduženošću, neuravnoteženim proračunima, a neke od njih i nepovoljnim demografskim kretanjima.

Zaduživanje u inozemstvu je skupo i otežano zato što im je zbog nesređenog fiskusa kreditni rejting loš. Osim toga, poput brojnih drugih novih tržišnih ekonomija, pate i od »originalnog grijeha« – nisu dovoljno razvijene da bi se u inozemstvu mogle zaduživati u svojim domaćim valutama.

S visokim javnim izdacima zemlje regije osuđene su na fiskalnu konsolidaciju.

Kad je potrebno, zemlje mogu, ili čak moraju, podržati banke, ali potpora poduzećima i industrijama u tim je okolnostima problematična zbog sljedećih razloga.

- Nemoguće je predvidjeti koliko bi dugo ta recesija mogla potrajati ni koliko bi eventualna fiskalna stimulacija mogla koštati porezne obveznike.
- Je li zaista recesija uzrok problema posrnulih poduzeća ili su neka od njih ionako osuđena na propast?
- Lobiranje, korupcija i nepotizam već su ionako ukorijenjeni u regiji, pa bi fiskalna stimulacija mogla uzrokovati dodatne nepravde i neefikasnosti, uzlet korupcije i protekcionizam susjednih zemalja.

Nitko, na primjer, ne zna koliko turista u Hrvatsku neće doći zbog recesije, a koliko zbog neadekvatnih usluga i visokih cijena. Zašto bi se hrvatski turistički sektor trudio biti produktivniji i efikasniji od, primjerice, grčkoga ako će hrvatski porezni obveznici ionako platiti razliku u cijenama uzrokovanu njegovom niskom produktivnošću i neefikasnošću?

## Ima li mjesta za poduzimanje nekih mjera ekonomske politike?

U nacrtu dokumenta koji je OECD priredio za sastanak Investicijskog odbora za zemlje jugoistočne Europe (---, 2009) nabrajaju se moguće mjere ekonomske politike i neke što su ih te zemlje već poduzele. Kad je riječ o deprecijaciji valute, u dokumentu se zaključuje kako »za neke zemlje deprecijacija nije opcija jer su njihove valute vezane za euro«. Svatko bi se složio s tom tvrdnjom. Istina je da zemlje regije moraju poboljšati konkurentnost, međutim, zemlje s niskom efikasnošću i slabom produktivnošću, čak da im valuta i nije vezana za euro, deprecijacijom valute ne mogu povećati konkurentnost. Osim toga, deprecijacija valute može uzrokovati protekcionizam drugih zemalja i stvoriti probleme s otplatom dugova nominiranih u stranoj valuti. Deprecijacija na kraju može potaknuti inflaciju i dodatno destabilizirati

<sup>3</sup> Tranzicijski indikatori EBRD-a pokazuju kako zemlja napreduje u tranziciji i omogućuju usporedbe među zemljama. Indikatori su ocjene, a ne postoci i kreću se u rasponu od »malen ili nikakav napredak u tranziciji« (indikator 1) do »kraj tranzicije, odnosno izjednačavanje zemlje s naprednim tržišnim gospodarstvima« (indikator 4 plus).

ionako krhka gospodarstva. Konkurentnost se može popraviti stvaranjem uvjeta za otvoreniju trgovinu i investicije te za poboljšanje efikasnosti i produktivnosti. Mjere mogu obuhvaćati fleksibilnije radno zakonodavstvo, fleksibilnije radno vrijeme, a u nekim zemljama i bolju osnovnu infrastrukturu.

## Vrijeme za oprezniju monetarnu politiku

Kad je riječ o monetarnim mjerama, spomenuti dokument OECD-a navodi mjere koje bi se mogle razmotriti i neke koje su već poduzete.

- »Mjere za povećanje likvidnosti i poticanje kredita domaćinstvima i poduzećima, poput snižavanja osnovnih stopa ili smanjivanja minimalne obvezne rezerve«. Povećanje likvidnosti i poboljšanje strukture duga svakako su dobre mjere, no imajući na umu već visoku zaduženost, treba biti oprezan i voditi brigu o optimalnoj razini duga.
- »Mjere za poticanje zaduživanja u lokalnoj valuti«. Slično kao i za prethodnu mjeru, dobro je popravljati strukturu duga. Međutim, iako neka istraživanja pokazuju da, bez obzira na dosegnutu razinu razvoja i ukupnu zaduženost, posebice privatnog sektora, te zemlje još nisu prezadužene, pa bi trebalo oprezno pratiti optimalnu razinu zaduženosti.
- »Mjere koje će spriječiti moguću navalu na banke poput povećanja zajamčenih iznosa štednje ili ukidanja poreza na prihode od štednje«. Zemlje moraju imati stabilne bankovne sustave i mjere usmjerene na stabilizaciju bankovnih sustava mogu se smatrati vodoravnim mjerama koje su dobre za sve. U tom je smislu ukidanje poreza na prihode od štednje dobrodošlo, no povećanje zajamčenih iznosa štednje nosi i određene opasnosti. U zemljama s niskim povjerenjem u banke povećanje zajamčenih iznosa štednje može popraviti to povjerenje, ali može dovesti i do moralnog hazarda.
- »Opreznija monetarna politika« svakako je najbolji mogući savjet u ovakvim vremenima, posebice u zemljama u kojima postoje jaki pritisci na deprecijaciju lokalne valute.

## Izazovi fiskalne politike

Kad je riječ o fiskalnoj politici, spomenuti dokument OECD-a naglašava oskudan manevarski prostor zbog

manje-više istih razloga koji su već objašnjeni u ovom tekstu te razmatra moguće i već poduzete mjere.

»Povećanje efikasnosti rashoda tako da se, primjerice, smanje troškovi javne administracije, da se poduzeća u državnom vlasništvu prisile da naprave planove štednje te da se smanje stope po kojima se povećavaju plaće u javnom sektoru i mirovine« – svakako su najbolje moguće mjere. Problem je, međutim, u tome što korisnici javnih sredstava ucjenjuju slabe, često koalicijske vlade. Istodobno se plaće u javnom sektoru i socijalne naknade – koje u većini zemalja regije čine najveći dio javnih rashoda – predstavljaju kao unaprijed zadane stavke, što zapravo nije točno. Samo su otplate dugova unaprijed zadane stavke, a čak se i one mogu odgoditi, iako to u ovim okolnostima ne bi bio najmundriji potez. Povećanja socijalnih naknada i plaća u javnom sektoru posljedica su dugoročnih pritisaka sindikata, umirovljenika i drugih korisnika, a u nekima od tih zemalja i ratnih veterana. Kako su se ti sporazumi sklapali i donosile te odluke i zakoni, tako se mogu sklapati i donositi novi sporazumi, zakoni i odluke. Čak i bez ikakvih sporazuma vlade mogu donositi nove zakone i odluke, kao što je nedavno učinila irska vlada kad nije mogla postići sporazum o fiskalnoj konsolidaciji sa sindikatima i poslodavcima.

Osim toga, kad vlade, primjerice, odluče smanjiti plaće u javnom sektoru, pogrešno je obećavati automatska povećanja plaća kad se ekonomija oporavi, jamčiti radna mjesta u javnom sektoru i smanjivati plaće svima u jednakom postotku, jer će se zemlje u tom slučaju – prije ili kasnije – ponovno naći u istoj situaciji. Nažalost, novi prijedlog hrvatskog Zakona o osnovici plaća u javnim službama<sup>4</sup> obećava upravo to: zadržavanje radnih mjesta i pune zaposlenosti najmanje dvije godine, a očito je i da će se plaće smanjivati svima u jednakom postotku.

Makedonija i Crna Gora, primjerice, daju porezne olakšice i porezna izuzeća za kapitalne investicije nekim granama poput građevinarstva. Takvi selektivni, preferencijski pristupi mogli bi, nažalost, dodatno povećati iskrivljenja i neefikasnosti te povećati proračunske neravnoteže. Srbija, pak, uvodi privremene nove poreze na imovinu, luksuzna dobra i kapitalne dobitke. Takvi populistički, marginalni porezi ne mogu znatnije povećati proračunske prihode. Kad države odluče prikupiti više poreznih prihoda, najbolje je povećati standardnu stopu PDV-a te ondje gdje postoje nulte stope PDV-a, zamijeniti ih sniženima. Ukidanje nultih stopa PDV-a je za zemlje koje svoje porezne sustave usklađuju s Europskom unijom ionako nužan korak. PDV je najizdašniji, najjed-

<sup>4</sup> Nacrt prijedloga Zakona o osnovici plaće u javnim službama s nacrtom konačnog prijedloga zakona, ožujak 2009. [http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/sjednice\\_i\\_odluke\\_vlade\\_rh/2009/74\\_sjednica\\_vlade\\_republike\\_hrvatske](http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/sjednice_i_odluke_vlade_rh/2009/74_sjednica_vlade_republike_hrvatske)

nostavniji, najneutralniji i za ubiranje najjeftiniji porezni oblik, pa je time i najprimjereniji za potrebne prilagodbe. Iako bi uvijek trebalo zagovarati što niže porezno opterećenje, kad vlade nemaju petlje kresati rashode, povećanje standardne stope PDV-a najbolji je potez. Prihodi i rashodi moraju biti uravnoteženi, a u doba oskudnoga i skupog kapitala zaista nije najbolje vrijeme za daljnje zaduživanje. Prema Mihaljeku (2009), premija rizika na inozemno zaduživanje hrvatske države povećala se pet puta od sredine 2008. i dvadeset puta od sredine 2007.

»Neke od zemalja regije dokapitaliziraju državne razvojne banke kako bi olakšale kreditiranje malih i srednjih poduzeća, a neke čak usmjeravaju sredstva u određene industrije ili izvezno usmjerene sektore«. Prvo, izvori tih sredstava su upitni uz već prenapregnute proračune; drugo, takve mjere mogu uzrokovati dodatna iskrivljenja i neefikasnosti te povećati korupciju. Zbog istih razloga nije mudro ni subvencionirati kamatne stope na zajmove poduzeća i kredite domaćinstvima (primjerice u Srbiji, koja već ima vanjski dug od oko 65% BDP-a).

»Neke zemlje povećavaju pomoć najsiromašnijim skupinama stanovnika... jer skupine s nižim dohotkom obično imaju veću sklonost potrošnji«. Istina je da je nužno pomoći najsiromašnijima i tu pomoć pažljivo usmjeravati prema onima koji je zaista najviše trebaju. Ako se zanemare, socijalni bi aspekti recesije u nekim od tih država mogli izazvati nemire koji bi ih mogli destabilizirati i negativno utjecati ne samo na političku već i na ekonomsku situaciju, te dodatno smanjiti priljev izravnih stranih ulaganja. Upitne su, međutim, sposobnosti administracija u regiji i posjedovanje baza podataka nužnih za usmjeravanje tih vrsta pomoći.

## Preporuke za Hrvatsku: mogu li imati odjeka i u drugim zemljama jugoistočne Europe?

Ne postoje, naravno, jedinstveni recepti za sve zemlje, pa će ovdje biti ponuđene neke osnovne preporuke za zemlju koju autorica najbolje poznaje, u nadi da bi one, ako su primjerene i primjenjive, možda mogle imati odjeka i u nekim drugim zemljama jugoistočne Europe.

Okolnosti u kojima se Hrvatska nalazi sličnije su onima u drugim zemljama regije nego što su toga mnogi građani Hrvatske svjesni ili bi bili voljni priznati. Glavni su problemi u Hrvatskoj visoki javni rashodi, visok proračunski deficit, visok deficit tekućeg računa platne bilan-

ce, visok javni dug, visok vanjski dug, visoka nezaposlenost i nepovoljni demografski izgledi. Potrebni koraci za ispravljanje tih problema – smanjenje javnih rashoda i provođenje institucionalnih reformi, tj. reformi javne administracije, zdravstvenoga i mirovinskoga sustava te sustava socijalne skrbi – usprkos recesiji, ili upravo zbog nje, poznati su.

U kratkom roku, što je prije moguće, Hrvatska mora smanjiti javne rashode, i to upravo one najveće, tj. plaće u javnom sektoru i socijalne naknade koje iznose 70% ukupnih državnih rashoda, ali i državne potpore i zaduživanje lokalnih jedinica. Ako Vlada ne može donijeti tako odlučne mjere, morala bi, što je prije moguće, povisiti standardnu stopu PDV-a i nulte stope zamijeniti sniženima. Gomilanje daljnjih dugova u doba vrlo skupog kapitala krajnje je neodgovorno prema budućim, brojčano sve manjim generacijama poreznih obveznika.

U dugom roku Vlada se mora usredotočiti na strukturne reforme u zapošljavanju, otpuštanju i nagrađivanju zaposlenih u javnom sektoru te na reforme socijalne skrbi, zdravstva, obrazovanja, mirovina, državnih potpora, lokalne i regionalne samouprave. Država također mora bolje planirati svoje financije, prestati ih voditi od danas do sutra i prekinuti s popuštanjem pritiscima različitih interesnih skupina.

Kratkoročna smanjenja javnih rashoda neće biti dovoljna bez dugoročnih reformi.

## Literatura

---, 2009. *The Global Financial Crisis: Preliminary Evidence in South East Europe and Responses from Governments*. Paris: OECD-SEE Investment Committee, Draft Document for Discussion, 7 April 2009.

EBRD, 2008. *EBRD Transition Report 2008: Growth in Transition*. London: The European Bank for Reconstruction and Development.

Mihaljek, D., 2009. »Financijska previranja u srednjoj i istočnoj Europi i fiskalna politika u Hrvatskoj«. *Newsletter Instituta za javne financije*, br. 40 (u tisku).

Nacrt prijedloga Zakona o osnovici plaće u javnim službama s nacrtom konačnog prijedloga zakona, ožujak 2009. Dostupno na: [[http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/sjednice\\_i\\_odluke\\_vlade\\_rh/2009/74\\_sjednica\\_vlade\\_republike\\_hrvatske](http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/sjednice_i_odluke_vlade_rh/2009/74_sjednica_vlade_republike_hrvatske)].

Ott, K., 2009. »Fiskalna destimulacija umjesto fiskalne stimulacije« [online]. *Osvrt IJF-a*. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/osvrti/9.pdf>].

Recesija u jugoistočnoj Europi:  
postoji li manevarski prostor za mjere ekonomske politike?

**Poštarina plaćena  
u poštanskom uredu  
10000 ZAGREB**

**TISKANICA**