

Uzroci ekonomskog zaostajanja Hrvatske ¹

Prof. dr. sc. Josip Tica, Ekonomski fakultet, Sveučilište Zagreb, jtica@efzg.hr,
+385 1 2383 162, +385 1 2383 333

Viktor Viljevac, mag.oec., Ekonomski fakultet, Sveučilište Zagreb, vviljevac@efzg.hr,
+385 1 2383 229, +385 1 2383 333

Sažetak: Prema dostupnim statističkim podacima Hrvatska je jedna od tranzicijskih zemalja čiji je BDP po glavi stanovnika najviše zaostao u odnosu na vodeće tranzicijske zemlje. Osim sporog rasta BDP-a per capita, demografske promjene, odnosno snažno odseljavanje stanovnika je smanjilo potencijalni BDP sa direktnim posljedicama na potencijalnu razinu proračunskih prihoda i potrebne fiskalne prilagodbe koje nam predstoje. U prvom dijelu rada ćemo sumirati nalaze znanstveno utemeljenih nalaza o uzrocima ekonomskog zaostajanja Hrvatske s posebnim naglaskom na aktivnost stanovništva i strukturu gospodarstva, a u drugom dijelu rada pažnja se posvećuje utjecaju demografskih promjena, ali i ostalih čimbenika koji djeluju na kretanje potencijalnog agregatnog BDP-a, kao i implikacijama koje navedeno kretanje ima na očekivanu potencijalnu razinu proračunskih prihoda i očekivane fiskalne prilagodbe.

JEL: O4, P2, E24, E10, E62

Ključne riječi: ekonomski rast, tranzicija, početni uvjeti, stopa zaposlenosti, potencijalni BDP, ciklički prilagođeni proračunski saldo

Determinants of economic divergence of Croatia

Summary: According to the available data, Croatia is one of the transition countries whose GDP per capita figures are lagging behind the leading transition countries the most. In addition to the slow GDP per capita growth, demographic changes, mainly high emigration flows, decreased potential GDP and had a direct negative impact on the potential level of budget revenues and the

¹ Ovaj je rad financirala-sufinancirala Hrvatska zaklada za znanost projektom IP-2019-04-4500

size of the fiscal adjustment needed in the future. In the first part of the paper, we will summarize the findings of the scientific literature on the main causes why Croatia is lagging behind its peers in terms of economic development, with a focus on the level of the economic activity of the population and the structure of the economy. The second part of the paper focuses on the impact of demographic changes and changes in other factors which determine the movement of the potential GDP, as well as the implications of these changes on potential government revenues and budget balance.

Keywords: economic growth, transition, initial conditions, employment rate, potential GDP, cyclically adjusted budget balance

Uvod

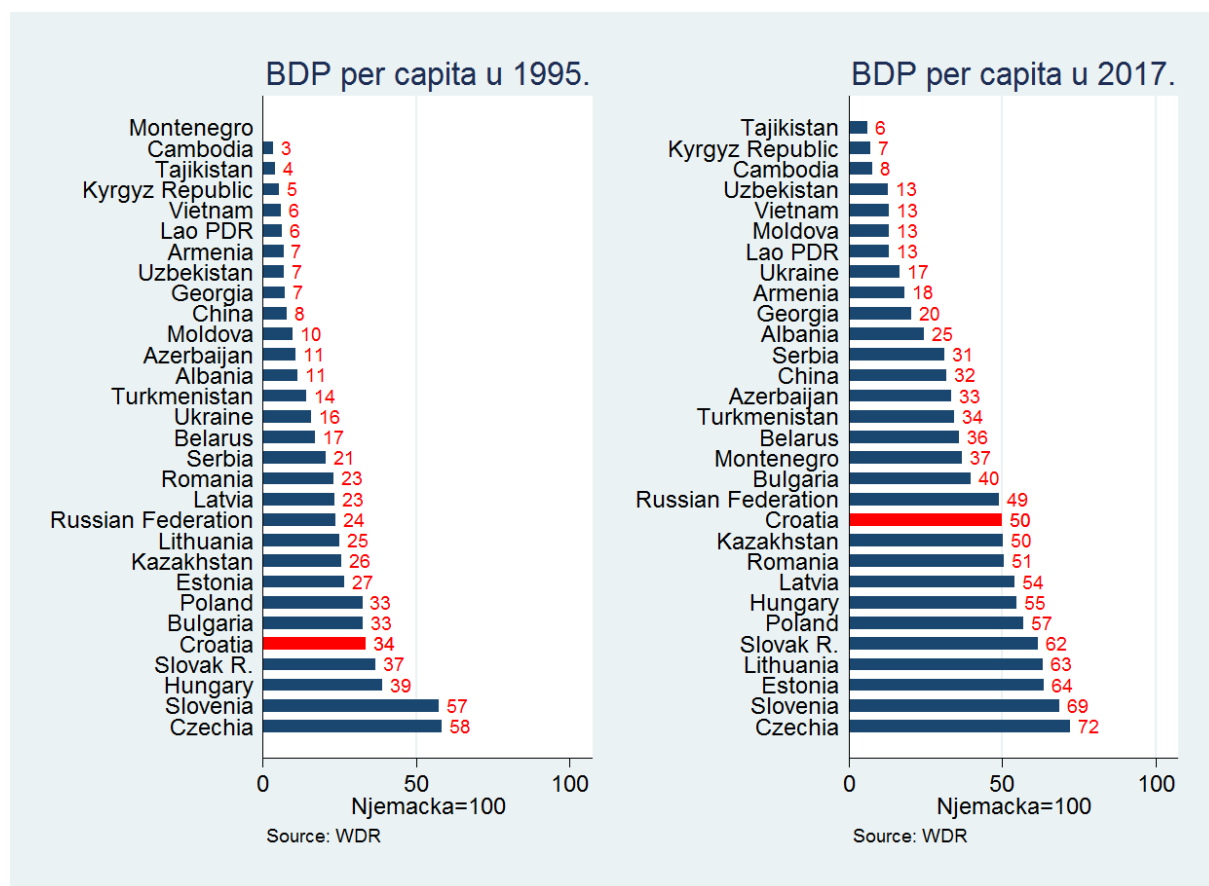
Gospodarski rast u dugom roku, s naglaskom na rast BDP-a po glavi stanovnika, jedna je od glavnih odrednica kvalitete života u nekoj zemlji. Teorijskih objašnjenja zašto su neke zemlje uspješne, a neke neuspješne postoji mnogo. U kontekstu hrvatskog zaostajanja, postoji čitav niz više ili manje plauzibilnih objašnjenja zašto se Hrvatska ne nalazi među uspješnijim tranzicijskim zemljama. U prvom je dijelu ovog rada dan prikaz hrvatskog zaostajanja i potencijalnih uzroka tog zaostajanja koji se spominju u javnim raspravama i znanstvenoj literaturi. S ciljem da se istraži koja od tih objašnjenja imaju temelje u stvarnosti, dan je prikaz statističkih podataka usko vezanih uz pojedine hipoteze. Analizirani su podaci o povezanosti razine industrijalizacije i razine razvoja u kontekstu deindustrijalizacije, kao i potencijal strukture hrvatskih investicija u osiguravanju više stope gospodarskog rasta. Problemi povezani s hrvatskim tržištem rada analizirani su u kontekstu institucionalnog okruženja, s naglaskom na stavove i vrijednosti stanovništva povezane s aktivacijom na tržištu rada i vjerom u isplativost marljivog, kvalitetnog i poštenog obavljanja posla.

Drugi dio rada produbljuje zaključke vezane uz kretanja na tržištu rada fokusirajući se na to kako su ta kretanja povezana s potencijalnim BDP-om Hrvatske i ciklički prilagođenim, odnosno potencijalnim razinama proračunskih prihoda i rashoda. U okviru metodologije Europske komisije za izračun potencijalnog BDP-a i ciklički prilagođenog proračunskog salda analizirano je kako su se kretanja različitih faktora koji određuju potencijalni BDP odrazila na visinu potencijalne stope rasta hrvatskog gospodarstva. S obzirom na to da kretanja potencijalnog BDP-a određuju potencijalne prihode i rashode proračuna neke zemlje, analizirano je kako se promjene faktora koji određuju potencijalni BDP odražavaju na dugoročnu održivost hrvatskih javnih financija u kontekstu Pakta o stabilnosti i rastu i budućih fiskalnih prilagodbi.

Uzroci ekonomskog zaostajanja²

Zaostajanje Hrvatske koje se dogodilo od osamostaljenja do danas je činjenica koju malo tko danas osporava. Više je nego jasno kako je Hrvatska jedan od najvećih gubitnika tranzicijskog procesa (Grafikon 1). Čak i kada apstrahiramo prvu polovinu devedesetih, odnosno domovinski rat, Hrvatska je od pete najrazvijenije zemlje tranzicijskog bloka u 1995. godini, krajem prošlog desetljeća završila na jedanaestom mjestu u "tablici" najrazvijenijih tranzicijskih zemalja (Grafikon 1).

Grafikon 1: BDP po glavi stanovnika u 1995. i 2017. godini (Njemačka=100)



Izvor: World Development Report (2021)

² Dijelovi ovog poglavlja preuzeti su iz Tica (2021)

Uzroci zaostajanja

Kada se nastavno na tu činjenicu raspravlja o uzrocima ekonomskog zaostajanja Hrvatske, često se **špekulira** (namjerno naglašavam riječ "špekulira") sa čitavim nizom potencijalnih uzroka zaostajanja.

Kao potencijalno objašnjenje vrlo često se koristi "kriminalna" privatizacija, a popularan je i strateški odabir razvoja temeljenog na turizmu i poljoprivredi, odnosno tzv. rentijerski kapitalizam 19. stoljeća baziran isključivo na eksploataciji prirodnih bogatstava promoviran pod sintagmom "plava i zelena hrvatska". Od događaja iz devedesetih godina se često spominje i šok terapija primijenjena u stabilizacijskom programu te pogrešno odabrana razina apsolutnog tečaja.

Iako se i u početnim godinama tranzicije govorilo o institucionalnom okviru, navedena tema je došla pod povećalo krajem devedesetih godina. Prema institucionalnom objašnjenju, razorni efekti sporog i netransparentnog pravosuđa, inertne i neefikasne javne administracije, usitnjenih i neodrživih jedinica lokalne samouprave stvorili su uvjete nepovoljne za razvoj poduzetništva, otežavali investiranje, obeshrabrivali uključivanje Hrvatske u svjetske dobavne lance te onemogućili održivu reindustrijalizaciju Hrvatske i razvoj sektora temeljenih na ljudskom kapitalu, društvenom povjerenju, odnosno povjerenju u socijalnu infrastrukturu.

Iz neoliberalnog bazena mjera tu je naravno stalna teza o rigidnom tržištu rada koje tobože priječi poslodavce u novom zapošljavanju (iako paralelno imamo manjak radne snage i jedan od najvećih udjela privremenih ugovora o radu), kao i preveliko porezno opterećenje Hrvatske kao tema koja je u posljednjem desetljeću zaokupila pažnju javnosti i koja prvenstveno zbog prirode političke ekonomije u Hrvatskoj zaokuplja sve veći medijski prostor. Isto tako u navedenom kontekstu se ističe i prevelika uloga države u gospodarstvu sa svim distorzijama koje netransparentno javno upravljanje nosi u Hrvatskoj.

U kontekstu ekonomskih znanstvenih istraživanja utemeljenih na dokazima (evidence based theories), desetljećima su poznati osnovni postulati koji objašnjavaju ekonomski rast u dugom

roku.³ Unutar ekonomske struke postoji snažan konsenzus kako varijaciju u BDP-u per capita među zemljama možemo objasniti pomoću količine fizičkog, ljudskog (obrazovanje) kapitala s kojima zemlje raspolažu i efikasnosti u korištenju navedena dva faktora (Mankiew, Romer i Weil 1992; Dougherty i Jorgensen 1996; Hall i Jones 1999).⁴ Akumulacija opreme, strojeva, infrastrukture, zgrada i znanja objašnjava većinu razlika u razvijenosti među zemljama. Isto tako prema starim (egzogenim) teorijama rasta (Solow, 1956, 1957), ali i novim (endogenim) teorijama rasta (npr. Romer 1990) jedan od ključnih čimbenika stope rasta BDP-a u dugom roku su inovacije, odnosno implementacija novih ideja, društvenih ili proizvodnih organizacija koje dovode do tzv. tehnoloških promjena, odnosno rasta produktivnosti i to ne samo rada, nego rasta produktivnosti i ljudskog i fizičkog kapitala (ukupna faktorska produktivnost) (Hall i Jones 1999).

U kontekstu navedenih teorija objašnjenje dugoročnog ekonomskog zaostajanja Hrvatske bi trebalo tražiti u čimbenicima koji dovode do veće ili manje akumulacije obrazovanja i fizičkog kapitala unutar jedne populacije, odnosno veće ili manje efikasnosti u korištenju fizičkog kapitala, rada i znanja u gospodarstvu.

Upravo se u tom kontekstu pojavljuje tzv. institucionalna ekonomija (npr. nobelovac Douglas North ili autor knjige "Zašto nacije propadaju" Daron Acemoglu).⁵ Hall i Jones (1999) u svom empirijskom istraživanju o utjecaju institucionalnog okruženja koriste i izraz "socijalna infrastruktura" kao sinonim za institucije. Prema tumačenju institucionalista upravo su **percipirane**⁶ institucije, odnosno "pravila igre" mentalne slike koje određuju ponašanje

³ Tri desetljeća tranzicije se neosporno kvalificira kao dugi rok u ekonomiji i kada uočimo fenomen koji traje toliko dugo, onda je prikladno koristiti adekvatne teorije koje mogu objasniti kretanja promatranih varijabli u dugom roku.

⁴ Neslaganje postoji oko relativne važnosti fizičkog kapitala, ljudskog kapitala i podizanja efikasnosti (Dougherty i Jorgensen 1996). Npr. Mankiew, Romer i Weil (1992) su procijenili kako 3/4 devijacija u BDP-u per capita među zemljama koje nisu izvoznice nafte i koje nisu članice OECD-a možemo objasniti pomoću udjela investicija u BDP-u i prosječnog broja godina provedenog u školovanju po stanovniku. S druge strane, Hall i Jones (1999, str. 10.) u tablici 1 dekomponiraju BDP po radniku među zemljama i ukazuju kako je prosjek 127 promatranih zemalja na 85% kapitalne opremljenosti koju ima SAD, ali samo na pola razine po razini ljudskog kapitala i efikasnosti implicirajući kako ljudski kapital i efikasnost igraju ključnu ulogu u objašnjavanju zaostajanja zemalja u prosjeku. Prema njima najveći udio varijacije u dohotku po zaposlenom među zemljama objašnjava efikasnost korištenja, a ne akumulacija opipljivih resursa, odnosno socijalna infrastruktura koja motivira populaciju na sinergijsko korištenje znanja i kapitalne opreme.

⁵ Na početku je važno istaknuti kako oko riječi "institucije" postoji velika zablude kada govorimo o ekonomskim teorijama. Naime, kada institucionalisti koriste riječ institucija oni u biti misle na pravne, moralne i običajne norme koje određuju ponašanje ljudi u nekoj zajednici, a ne na formalne organizacije ili ustanove kao što su npr. pravosudni organi. North npr. koristi "pravila igre" kao sinonim za institucije. (North 1992)

⁶ Važno je naglasiti kako se radi o percipiranim institucijama, zato što percepcija, odnosno mentalne slike oblikuju ponašanje dionika u procesima. Mikroekonomska optimizacija se događa na temelju informacija koje su dostupne i percipirane, a ne

stanovnika, a koje rezultiraju većom ili manjom akumulacijom tzv. faktora rasta, odnosno obrazovanja i fizičkog kapitala.

Najlakše je "pravila igre" razumjeti na primjeru. Npr. ako u nekom društvu postoji percepcija kako je za uspjeh u životu važno imati "veze" te kako obrazovanje ne korelira s društvenim statusom i ekonomskim uspjehom u životu, tada će u prosjeku obitelji biti spremne daleko manje novca i vremena uložiti u obrazovanje, a navedeni svjetonazor će preslikavati i na potomke i okruženje. Njihova će percepcija postati samoostvarujuća prognoza. Neovisno o tome da li je ta percepcija točna ili netočna, njena posljedica na akumulaciju ljudskog kapitala bit će negativna i limitirat će razvojne mogućnosti zemlje u dugom roku.

Sličnu institucionalnu analogiju možemo povući i s konceptom pretvorbe/privatizacije iz devedesetih godina. Ukoliko su ključne poruke ekonomske politike "tko je jamio jamio" i "kilo mozga dvije marke" tada se stvara percepcija kako je podobnost ili pripadnost "klijentističkoj kliki", a ne poduzetništvo ključno za uspjeh u društvu. Navedeni sustav vrijednosti posljedično dovodi do smanjene poduzetničke aktivnosti i niže stope investicija u dugom toku što također smanjuje akumulaciju fizičkog kapitala i dugoročnu stopu rasta (**Error! Reference source not found.**).

U konačnici, prema ekonomskoj teoriji, u zemlji ili društvu u kojem promovirate "pravila igre" koja su kompatibilna s podobnošću i umrežavanjem nasuprot stručnosti, radu i poduzetništvu, u dugom roku dobijete nižu akumulaciju kapitala, lošije obrazovanu populaciju i anemičnu poduzetničku aktivnost. Posljedice svega navedenog su, naravno, gospodarska stagnacija ili u najbolje slučaju anemičan rast u kojem zaostajete za drugim zemljama.

Loš institucionalni okvir, odnosno promoviranje poltronstva, podobnosti i veza može imati efekte i na radne napore, a ne samo na akumulaciju obrazovanja i fizičkog kapitala. Npr. ako se stvore "pravila igre" prema kojima zavlada percepcija kako se ne isplati raditi, tada će se enormna količina energije, vremena i novca početi trošiti na pokušaje da što veći broj ljudi izbori neku rentu i izađe

nužno stvarne. Međutim, iako percepcija može biti gora ili bolja od stvarnosti, ona će djelujući na ponašanje dionika imati stvarne posljedice. Npr. *bank run* je tipičan primjer kada čak i slučajno potaknuta panika može postati samoostvarujuća prognoza.

iz svijeta rada. Kroz povlaštene mirovine, braniteljski status, status majke odgajateljice, "tuneliranje" novca iz poduzeća u rentijerski ("zimmer-frei") sektor itd.

Popularizacija izlaska ljudi iz svijeta rada također u dugom roku djeluje destruktivno na perspektivu rasta iz razloga što sve manji broj ljudi radi i stvara BDP. Kako se stupanj razvoja mjeri BDP-om po glavi stanovnika, smanjenje aktivnosti radne snage će smanjiti BDP, a nazivnik, odnosno broj stanovnika će *ceterus paribus* ostati isti što će rezultirati padom BDP-a po glavi stanovnika.

Sličnu paralelu se može povući i za sustav inovacija, odnosno poticanje tehnoloških promjena. Baziranje ekonomije na rentijerstvu i naslanjanje privatnog sektora na procese javnih nabava kao dominantan izvor prihoda potiče razvoj poduzetništva u kojem inoviranje nije visoko na listi prioriteta, barem ne ona vrsta inoviranja koja može povećati prosječan BDP po glavi stanovnika. Slično se može konstatirati i za pretvorbu u kojoj je mikroekonomski rast produktivnosti postizan prijevremenim slanjem ljudi u mirovinu, tako da je vrlo često izostajao rast makroekonomske produktivnosti po stanovniku dok bi rast produktivnosti po radniku bio isključivo lokalni unutar poduzeća.

Osim institucionalnog objašnjenja zaostajanja Hrvatske postoji i teorija "Nizozemske bolesti" prema kojoj snažan rast jednog sektora u zemlji može devastirajuće djelovati na razvoj ostatak zemlje. Još od Copelanda (1991) se zna kako gotovo svu dodanu vrijednost u turizmu "prisvajaju" vlasnici nekretnina, dok ostatku ekonomije preostaju negativne eksternalije u vidu gužve, zagađenja i istiskivanja drugih ekonomski aktivnosti. Osim navedenih distorzija, razvoj nekretninskog poslovanja naslonjenog na turizam stvara i čitav niz distorzija u političkoj ekonomiji od "poreznih oaza" sve do narušavanja opće konkurentnosti kroz permanentne devijacije na stambenom tržištu i tržištu rada.

Empirijski dokazi

Sve pobrojane teorije se u domaćoj ili znanstvenoj zajednici često nude kao potencijalna objašnjenja toga što se dogodilo u Hrvatskoj i upravo zato se koristi riječ "špekulacija" u početnom odlomku. Važno je imati na umu kako u strogo znanstvenom smislu logičnost objašnjenja ne smijemo poistovjetiti s dokazivanjem. Imati logično objašnjenje zaostajanja neke zemlje je

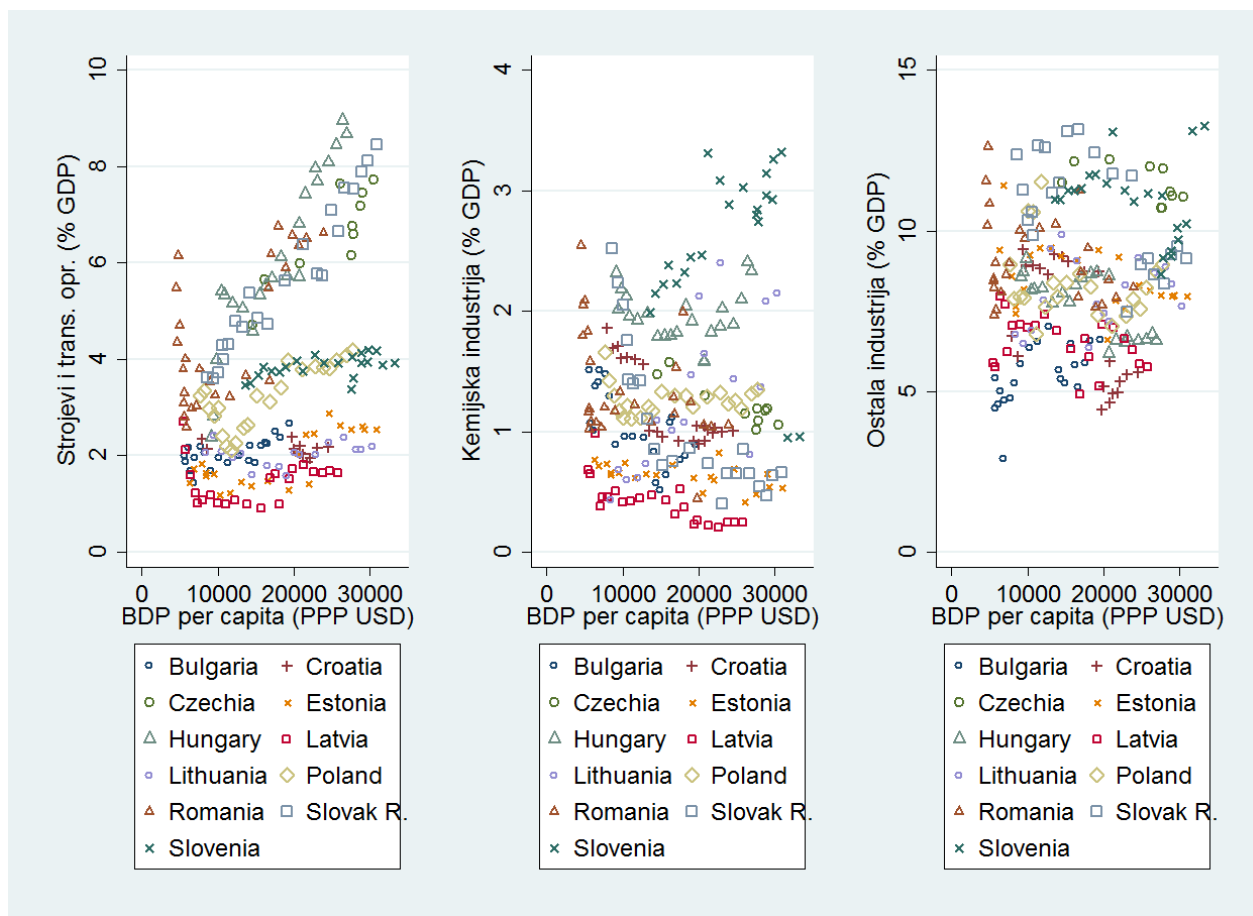
obećavajuće i poželjno, ali samo po sebi ne predstavlja znanstveno utemeljeno objašnjenje. Želimo li formiranje ekonomske politike bazirati na dokazima "*evidence based theories*" tada je važno sva pobrojana teoretska objašnjenja doživjeti kao konkurirajući ili komplementarne hipoteze i testirati ih na podacima.

Pogledamo li studije koje su utemeljene na ozbiljnim ekonomskim istraživanjima tada možemo pronaći čitav niz radova koji nude djeliće mozaika. Ivan Kožić (2019) s Instituta za turizam je pronašao dokaze kako razvoj turizma u lokalnim zajednicama smanjuje motive za obrazovanjem mladih. Recher i Rubil (2020) s Ekonomskog instituta u Zagrebu su pronašli vezu između rasta turističke aktivnosti i porasta kaznenih djela protiv imovine. Mikulić, Vizek, Stojčić, Payne, Čeh-Časni i Barbić (2021) su pronašli vezu između sezonalnosti turizma i dostupnosti stanovanja za lokalno stanovništvo. Svi rezultati u biti ukazuju na opasnosti od baziranja razvoja isključivo na turizmu.

Kada govorimo o utjecaju institucionalnog okvira na nove ideje koje bi trebale povećavati produktivnost gospodarstva, najindikativnije je istraživanje Iooty, Correa, Radas i Škrinjarić (2014) prema kojima u Hrvatskoj "tržište u biti eliminira poduzeća koja su relativno produktivnija". Njihov rezultat u biti implicira kako postoje formalne i/ili neformalne institucije, odnosno "pravila igre" koja otežavaju inovativnim poduzetnicima preživljavanje. To je u biti rezultat koji je suprotan od bilo kakvog uobičajenog očekivanja za tržišno gospodarstvo.

Tica i Viljevac (2020) su u kontekstu dugog roka analizirali faktore ekonomskog rasta u tranzicijskim zemljama od 1990. naovamo. Prema njihovom istraživanju, investicije, početna razina razvoja, stopa zaposlenosti (aktivnost radne snage), politička stabilnosti i udio prerađivačke industrije pokazali su se kao ključne i najrobusnije varijable u objašnjavanju rasta. Naveden podatak je posebno zanimljiv u kontekstu doktrine deindustrijalizacije koja je u Hrvatskoj dugo vremena bila prihvaćena kao jedna od dogmi tranzicije iako o tome nije bilo dokaza u promatranom uzorku. Tica (2020) npr. pokazuje kako je BDP per capita bio pozitivno koreliran s udjelom industrije u svim novim članicama EU s izuzetkom prehrambene i tekstile industrije (Grafikon 2).

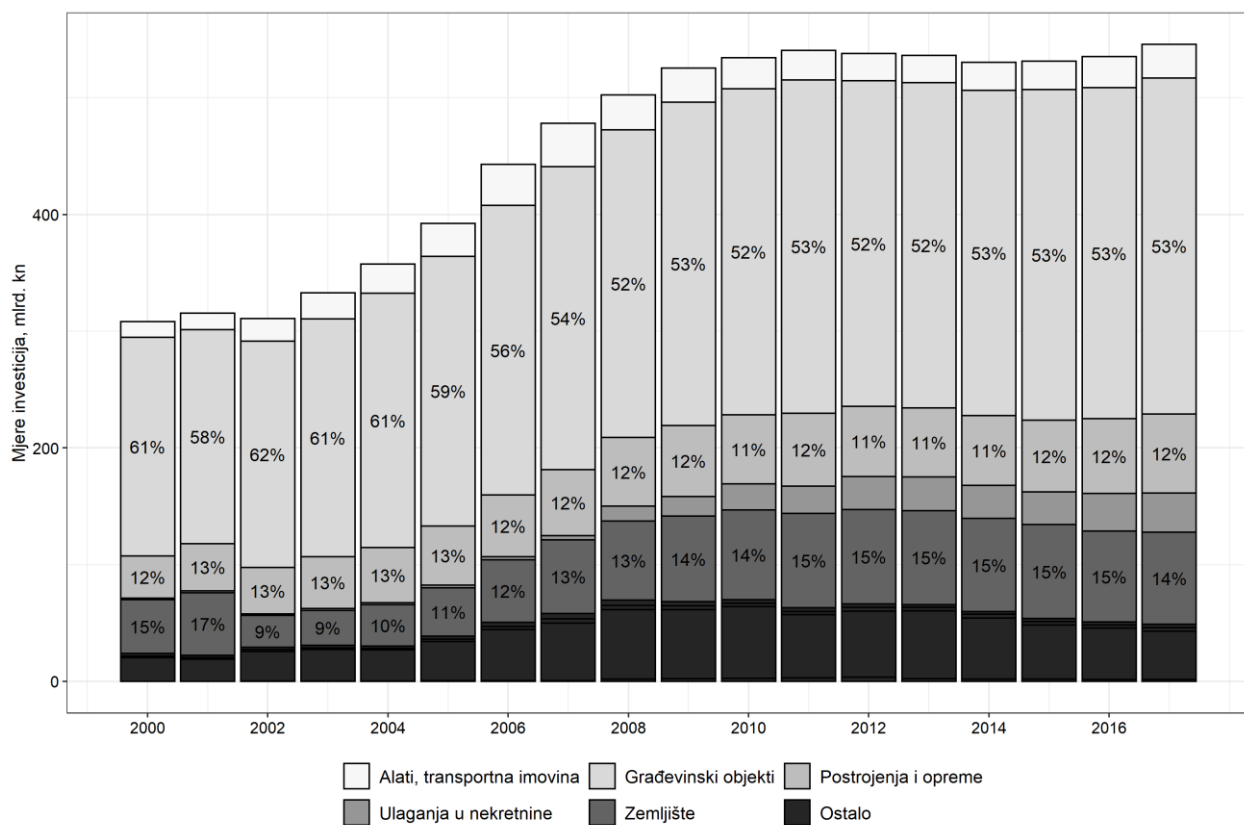
Grafikon 2: Udio industrije strojeva i vozila, kemijske industrije i ostalih industrija (bez prehrambene, odjevne i tekstile) u BDP-u u odnosu na BDP per capita u tranzicijskim zemljama



Izvor: World Development Report (2021), Tica (2020)

Kada govorimo o dokazima o utjecaju institucija na ekonomski rast, tu se prvenstveno makroekonomske institucije koncentriraju na panele s velikim brojem zemalja i dugim serijama podataka gdje se pokušava izmjeriti utjecaj institucija na gospodarstvo. Sala-i-Martin (1997) je u vrlo utjecajnom radu nakon 4 milijuna regresija ukazao kako su s ekonomskim rastom uglavnom korelirane politička stabilnost, vladavina prava, otvorenost, distorzije realnog tečaja (negativna korelacija), investicije u opremu i ostale investicije (većinom nekretninske). Međutim, ono što je važno istaknuti u kontekstu Hrvatske je kako je prema Sala-i-Martinu utjecaj investicija u opremu na ekonomski rast bio pet puta jači od utjecaja ostalih investicija (nekretnine). Navedeni rezultat je posebno interesantan ako imamo u vidu činjenicu kako je udio ulaganja u postrojenja i opremu u Hrvatskoj manji od 13% ukupni investicija (Grafikon 3).

Grafikon 3: Struktura investicija u Hrvatskoj od 2000. do 2017.



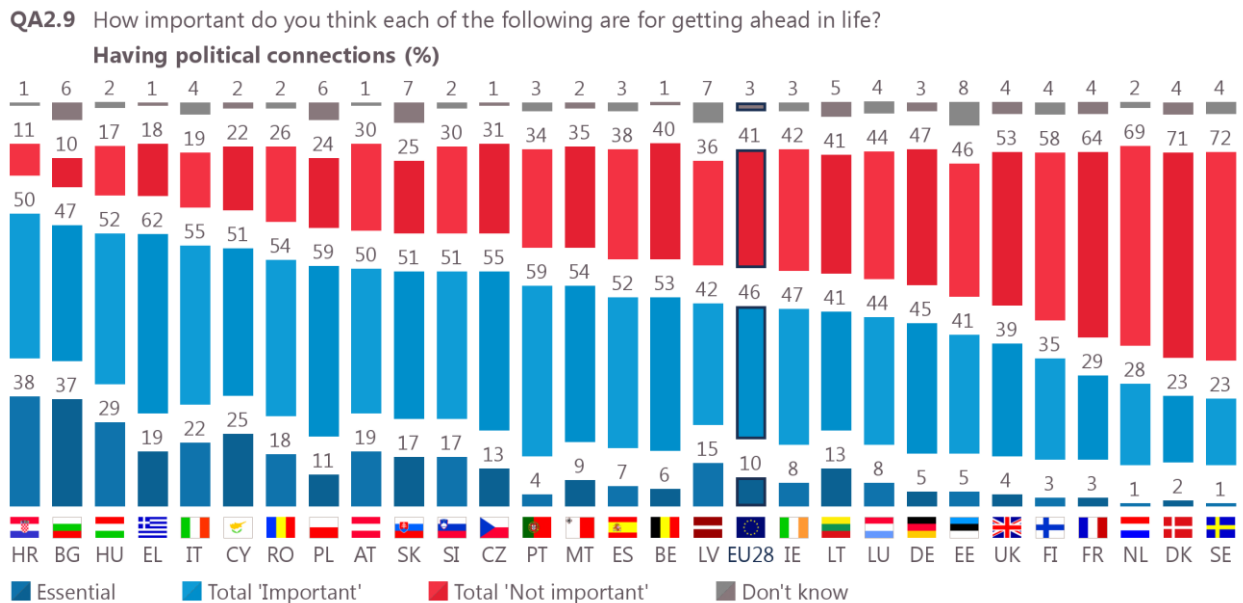
Izvor: Tica i Šagovac (2019)

Od institucionalnih aproksimatora u sličnim radovima se uvijek ističe vladavina prava, političke slobode i kvaliteta upravljanja. Janine Aron (2000) u pregledu literature u časopisu Svjetske banke ističe kako su kvaliteta i efikasnost u provođenju ugovora, vlasničkih prava i razvoj civilnog društva indikatori koji se ističu u studijama. Dokazi, kao što teorija i predviđa, prvenstveno ukazuju kako formalne i neformalne institucije prvenstveno pospješuju akumulaciju kapitala, a preko njega djeluju na ekonomski rast. Urbano et al. (2019) nude pregled povezanosti između institucija, poduzetništva i ekonomskog rasta. Prema njima su neformalne institucije (kulturne norme, uvjerenja, društvene vrijednosti) bile najvažnije u promicanju poduzetništva i preko poduzetništva i razvoja industrije u poticanju ekonomskog rasta. Direktni utjecaj institucija na rast u Hrvatskoj su istraživali Buterin, Olgic Draženović i Jakovac (2018) i došli su do sličnih zaključaka. Ekonomske slobode, prava vlasništva, otvorenost i vladavina prava su istaknuti kao najvažnije institucije od formalnih, a autori u tekstu naglašavaju kako niti neformalne institucije ne smiju biti zanemarene. Mačkić (2020) isto tako u empirijskom istraživanju pokazuje kako indikatori

"kronizma" i "familizma" statistički značajno i negativno djeluju na izvoz i BDP općenito u Bugarskoj, Rumunjskoj i Hrvatskoj.

Iako je institucionalni okvir jako nezahvalno kvantificirati, postoji čitav niz istraživanja čiji rezultati impliciraju kako je u Hrvatskoj percepcija o "pravilima igra" takva da donosi destruktivni moment u procesu akumuliranja čimbenika rasta. Npr. institucionalni aspekt je praktični alarmirajući ako pogledamo podatke iz Eurobarometra iz travnja 2018. godine pod naslovom *Fairness, inequality and inter-generational mobility* (Eurobarometer 2018). Prema podacima ankete provedene na 28031 ispitaniku, podaci o neformalnim institucijama za Hrvatsku su poražavajući. Po postotku ispitanika koji se slažu da su političke veze esencijalne ili važne, Hrvatska se nalazi na prvom mjestu u EU. Čak 88% ispitanika smatra da su esencijalne i važne (Grafikon 4).

Grafikon 4: Odgovori na pitanje koliko su političke veze važne za uspjeh u životu (od vrha prema dnu su odgovori: ne znam, nevažne, važne, esencijalne)

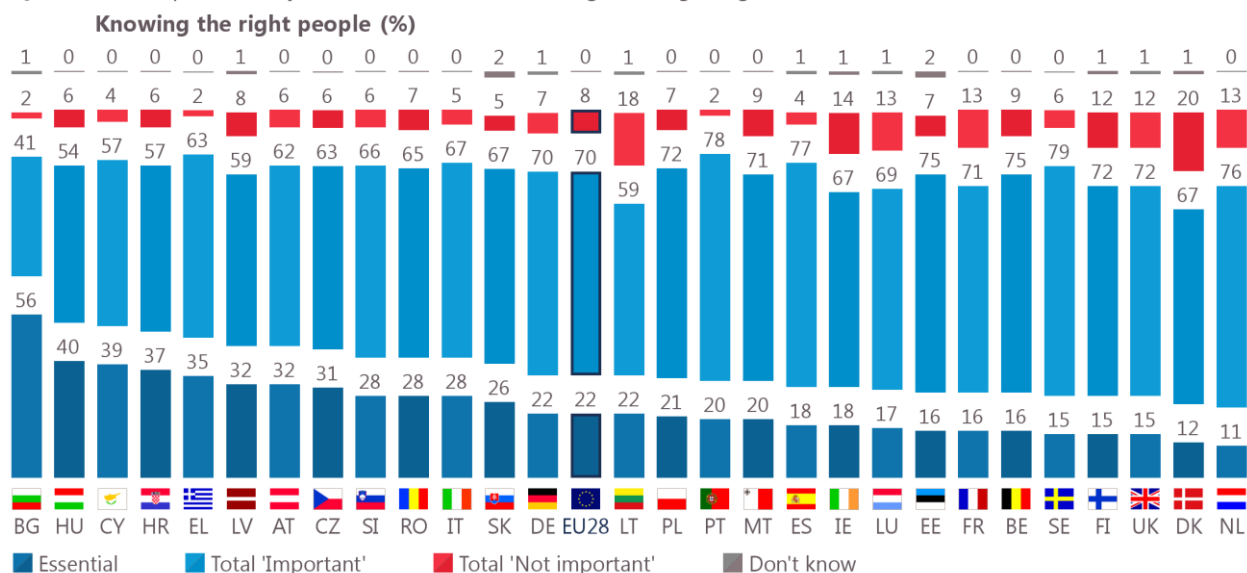


Izvor: Eurobarometer (2018)

Na pitanje o važnosti poznanstava za uspjeh u životu Hrvatska je na četvrtom mjestu iza Bugarske, Mađarske i Cipra s 94% osoba koje misle da su poznanstva esencijalna ili važna.

Grafikon 5: Odgovori na pitanje koliko je poznavanje "pravih" ljudi za uspjeh u životu (od vrha prema dnu su odgovori: ne znam, nevažne, važne, esencijalne)

QA2.4 How important do you think each of the following are for getting ahead in life?



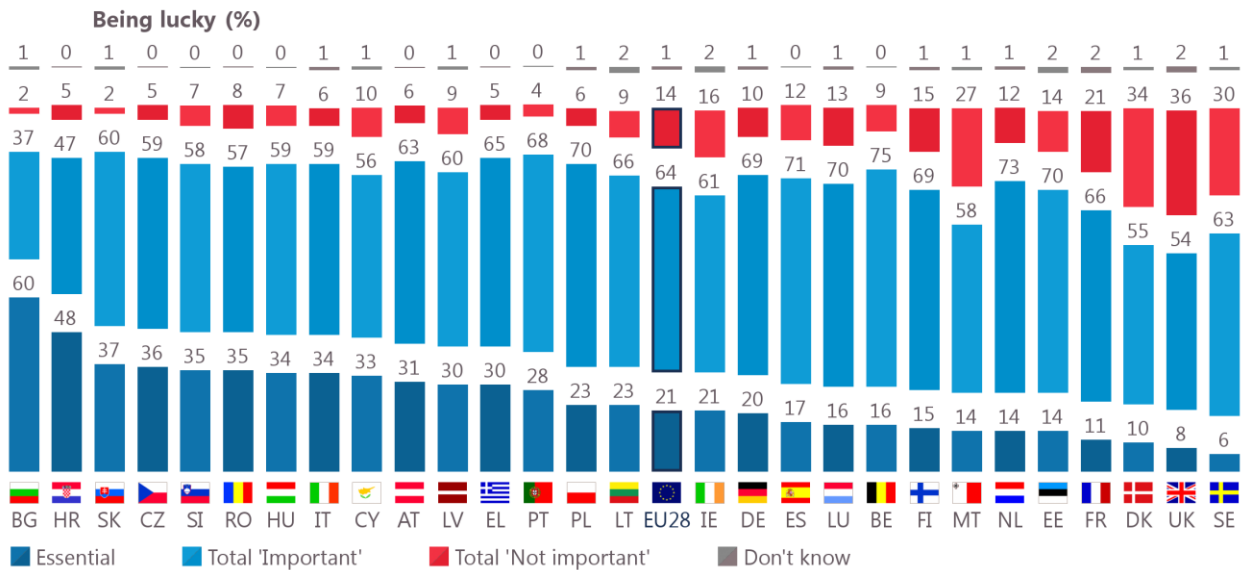
Izvor: Eurobarometer (2018)

Logiku snažne urušenosti socijalne infrastrukture, neformalnih institucija, odnosno općenitog odsustva društvenih vrijednosti prati i odgovor na pitanje koliko je sreća važna za uspjeh u životu. Po odgovoru na to pitanje Hrvatska se nalazi na drugom mjestu, odmah iza Bugarske. Čak 48% ljudi smatra da je esencijalno imati sreće da bi se uspjelo u životu (Grafikon 6). Indikativno je naravno da su Bugarska i Hrvatska paralelno s tim i na začelju EU po razvijenosti.

Nasuprot tome, na pitanje koliko je marljivost važna za uspjeh u životu, Hrvatska je uvjerljivo posljednja po udjelu onih koji marljivost smatraju važnim za uspjeh u životu. Samo 13% ispitanika smatra da je marljivost esencijalna za uspjeh. Povrh toga, samo 45% ispitanika u Hrvatskoj ima veći stupanj obrazovanja od majke, a samo 35% je obrazovanije od oca. Za razliku od Hrvatske, na razini EU ispitanici najvažnijim rangiraju dobro zdravlje, zatim obrazovanje i marljivost (Grafikon 7).

Grafikon 6: Odgovori na pitanje koliko sreća važna za uspjeh u životu (od vrha prema dnu su odgovori: ne znam, nevažne, važne, esencijalne)

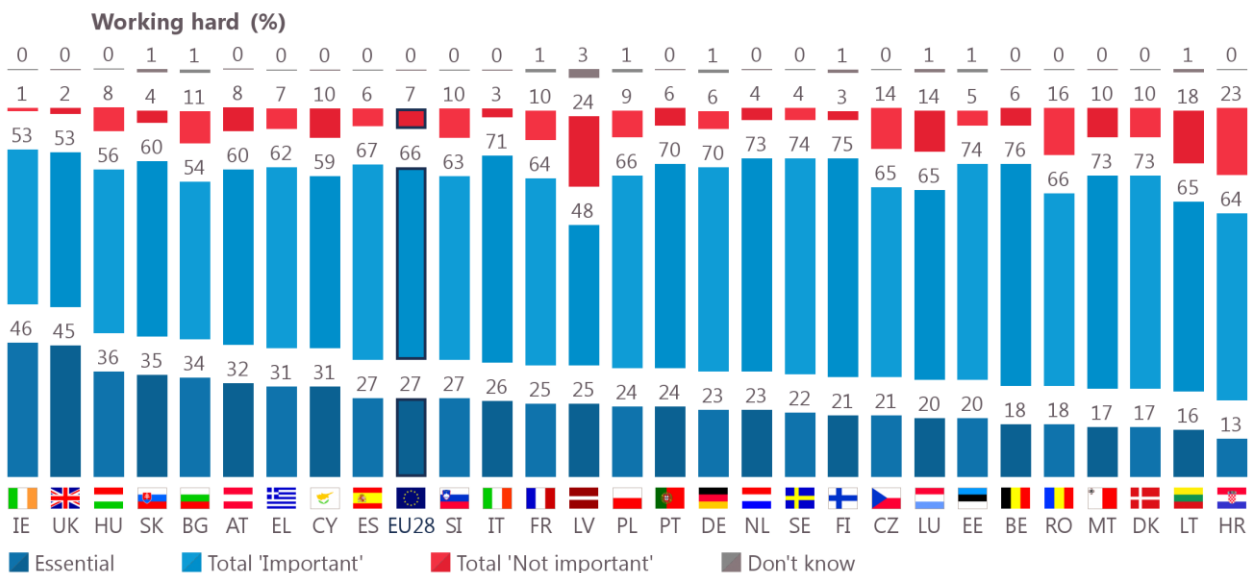
QA2.6 How important do you think each of the following are for getting ahead in life?



Izvor: Eurobarometer (2018)

Grafikon 7: Odgovori na pitanje koliko je marljivost važna za uspjeh u životu (od vrha prema dnu su odgovori: ne znam, nevažne, važne, esencijalne)

QA2.3 How important do you think each of the following are for getting ahead in life?

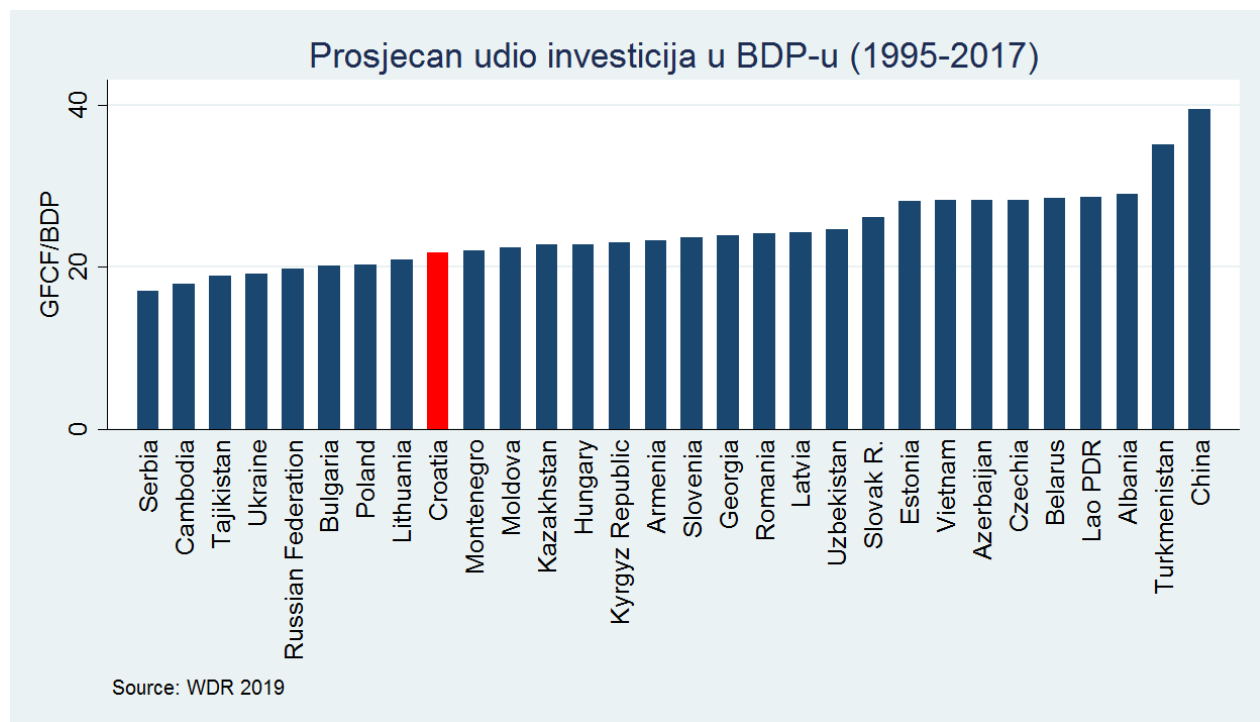


Izvor: Eurobarometer (2018)

Očigledno je kako su tranzicijski procesi i vrijednosti koje su stvorene u navedenim procesima otežavajuća okolnost za pokretanje modernog ekonomskog rasta temeljenog na akumulaciji znanja i investiranju u poduzetništvo.

Pogledamo li akumulaciju faktora rasta u Hrvatskoj u odnosu na druge tranzicijske zemlje ishodi postaju logični. Razina investicija u Hrvatskoj je tijekom tranzicijskog procesa bila ispodprosječna (Grafikon 8) a imamo li na umu strukturu tih istih investicija (Grafikon 3), kao i činjenicu kako rezidencijalne investicije pet puta slabije djeluju na rast (Sala i Martin 1997), razvojni rezultati Hrvatske djeluju logično.

Grafikon 8: Udio investicija u BDP-u tranzicijskih zemalja od 1995. do 2017. godine.

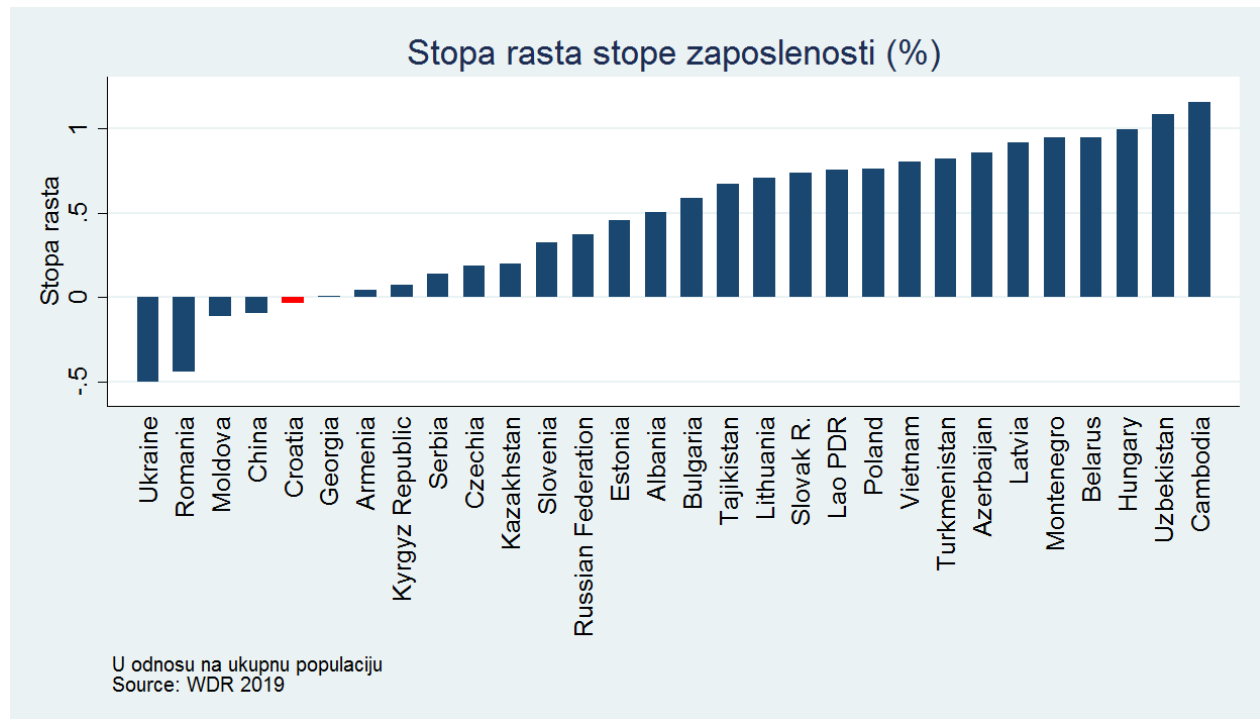


Izvor: World Development Report (2021)

Ispodprosječna akumulacija fizičkog kapitala i iskrivljena struktura navedenih investicija je sigurno jedan od glavnih čimbenika zaostajanja, međutim istraživanja pokazuju kako je sposobnost nosioca ekonomske politike u povećavanju stope zaposlenosti u grupi tranzicijskih zemalja čak i važniji čimbenik rasta tijekom tranzicije (Tica i Viljevac 2020). Pogledamo li podatke za rast stope zaposlenosti u Hrvatskoj razvidno je kako su očigledno stvorena "pravila igre" koja su omogućila značajnom dijelu radno sposobne populacije izlazak iz svijeta rada. Prema poredbenim podacima,

Hrvatska je jedna od rijetkih zemalja u kojoj je stopa zaposlenosti smanjena između 1995. i 2017. godine (Grafikon 9).

Grafikon 9: Stopa rasta stope zaposlenosti



Izvor: World Development Report (2021)

Ovdje je važno dakle još jednom napomenuti kako rast stope zaposlenosti povećava BDP per capita *ceteris paribus* iz razloga što se BDP per capita računa po stanovniku neovisno o radnom statusu ili dobnoj strukturi, pa povećanje omjera zaposlenih i stanovništva rezultira većom proizvodnjom za dani broj stanovnika.

Tranzicijski proces je očigledno kreirao "pravila igre" prema kojima su investicije bile ispodprosječne, loše strukture, odnosno usmjerene u sektore s ispodprosječnim povratima (nekretnine), a aktivnost radne snage je sustavno bila smanjivana kroz čitav niz institucionalnih rješenja.

Kod akumulacije ljudskog kapitala Hrvatska ne stoji toliko loše, ali treba imati na umu kako akumulacija ljudskog kapitala ima implikacije u kontekstu EU tržišta rada, tako da odluku stanovnika da se školuju ne trebamo promatrati isključivo u kontekstu koliko su vještine visokoobrazovanih vrednovane na lokalnom hrvatskom tržištu rada, nego općenito u kontekstu

prilika na europskom tržištu rada. Naravno, u tom kontekstu je za očekivati da bi loša "pravila igre", odnosno institucionalni okvir koji ne vrednuje ljudski trud i vještine u jednoj članici EU trebao "glasanjem nogama" biti glavni čimbenik emigracije, odnosno odljeva mozgova, a ne pada u akumulaciji ljudskog kapitala. U tom kontekstu izuzetno su zanimljiva istraživanja koja ukazuju da među suvremenom populacijom koja iseljava iz Hrvatske glavni motiv nisu ekonomske prilike već činjenica kako i zemlji nisu institucionalizirane vrijednosti radne etike i poštenje (Jurić 2017).

U kontekstu teorija rasta, iseljavanje samo po sebi djeluje na rast BDP-a per capita, jer se BDP dijeli s manjim brojem stanovnika. Naravno, pod uvjetom da nisu odselili oni koji su do trenutka odlaska aktivno sudjelovali u stvaranju tog BDP-a. Međutim, kada govorimo o potencijalnom agregatnom BDP-u (samo BDP-u, bez dijeljenja s brojem stanovnika) na njegovo kretanje će demografske promjene djelovati na suprotna način. U nastavku je prikazano na koji su način demografske promjene povezane s kretanjima hrvatskog potencijalnog BDP-a i ciklički prilagođenog proračunskog salda te kakve implikacije ova povezanost ima na vođenje održive fiskalne politike u srednjem roku u kontekstu Pakta o stabilnosti i rastu. Prije toga su definirani i objašnjeni pojmovi ciklički prilagođenog salda i potencijalnog BDP-a te su objašnjene teorijske veze među njima.

Potencijalni BDP i ciklički prilagođeni proračunski saldo

Temeljna je ideja Pakta o stabilnosti i rastu (Europska komisija, 2019), sadržana u velikom broju pravila i procedura koje su dio preventivnog i korektivnog dijela Pakta, osigurati zdravu i održivu fiskalnu politiku u zemljama članicama Europske unije. Relativno brojna i kompleksna pravila i procedure posljedica su njihovog postepenog razvoja kroz vrijeme i nastojanja da se spriječi pretjerano zaduživanje zemalja članica u srednjem roku, istovremeno vodeći računa o tome da je potrebno dopustiti određenu fleksibilnost po pitanju proračunskih deficita u kratkom roku da se omogući protucikličko djelovanje fiskalne politike u situacijama kada se stvarni BDP neke zemlje nalazi ispod potencijalnog BDP-a, a pogotovo u recesijama kada je jaz dohotka izrazito velik.⁷

⁷ U recesiji je stvarni BDP uvijek ispod potencijalnog BDP-a, što implicira da je zemlji potrebna ekspanzivna fiskalna politika. Stvarni BDP također može biti ispod potencijalnog i kada zemlja nije u recesiji, primjerice u razdoblju kada je stopa rasta pozitivna

Nakon što je nastupila pandemija COVID-19 Europska komisija aktivirala je opću klauzulu o odstupanju Pakta o stabilnosti i rastu, čime je dala dopuštenje zemljama članicama da se zaduže u iznosima koji nikada ne bi bili dopušteni od strane Komisije u stabilnijim vremenima te da iskoriste pozajmljena sredstva za borbu protiv recesije uzrokovane pandemijom i mjerama povezanim s borbom protiv pandemije (Europska komisija, 2020a, Economic Governance Support Unit, 2021). Aktivacija ove klauzule je iznimka od normalnih vremena kada proračunski deficiti kakvi su zabilježeni 2020. neminovno dovode do ulaska u Proceduru prekomjernog proračunskog deficita (Europska komisija, 2019). Istovremeno, aktiviranje ove klauzule primjer je situacije u kojoj je Europska komisija ciljano dopustila da se ugrozi srednjoročna stabilnost javnih financija promatrano u kontekstu kriterija iz Maastrichta u svrhu borbe protiv recesije.

Međutim, u jednom će trenutku Komisija deaktivirati klauzulu o odstupanju koja je trenutno na snazi, što znači da će sva pravila iz Pakta o stabilnosti i rastu ponovno biti aktivna, a veličina stvarnog proračunskog salda i ciklički prilagođenog proračunskog salda ponovno će biti pod utjecajem trenutno suspendiranih pravila iz Pakta.

Ciklički prilagođeni proračunski saldo jedna je od glavnih varijabli koje Europska komisija promatra u kontekstu Pakta o stabilnosti i rastu. Kao što sam naziv govori, riječ je o proračunskom saldu prilagođenom za utjecaj poslovnog ciklusa na javne financije, odnosno na stvarni proračunski suficit ili deficit koji neka zemlja ostvaruje. Iako je ovaj pojam apstraktniji od pojma stvarnog proračunskog salda, on igra ključnu ulogu po pitanju osiguravanja srednjoročne stabilnosti javnih financija u zemljama Europske unije, pri čemu se srednjoročna stabilnost odnosi na vremenski horizont od sljedeće tri, ponekad i četiri godine (Sherwood, 2015, Europska komisija, 2019).

Glavni razlog radi kojeg ciklički prilagođeni proračunski saldo pomaže u sprječavanju pretjeranih proračunskih deficita i posljedičnog rasta javnog duga povezan je s definicijom ovog salda.

Ideja iza procjene ciklički prilagođenog salda je da se otkrije koliko bi iznosio stvarni proračunski saldo kada bi se gospodarstvo nalazilo na svom potencijalnom BDP-u, odnosno kakva bi bila fiskalna pozicija zemlje kada bi se uklonio utjecaj ekspanzije ili recesije na proračun. Primjerice,

ali relativno niska, niža od potencijalne stope rasta te zemlje. I u tom je slučaju prema teorijskom okviru zemlji potrebna fiskalna ekspanzija, ali manjeg obujma.

na vrhuncu poslovnog ciklusa je proračunska situacija iznimno dobra u odnosu na situaciju u ostatku ciklusa. Kako je tada zaposlenost relativno visoka u usporedbi s ostatkom ciklusa, porezi i doprinosi prikupljeni na temelju mase plaća zaposlenih su visoki, što znači da su proračunski prihodi veći u usporedbi s ostatkom ciklusa. Slično, relativno visoke dobiti znače i relativno bolje punjenje proračuna u kontekstu poreza na dobit, a relativno velik broj zaposlenih u kombinaciji s rastom plaća znači i veće prihode od PDV-a radi porasta osobne potrošnje, kao i rast ostalih proračunskih kategorija kao što su prihodi od trošarina. Istovremeno su neki rashodi relativno niži jer su, na primjer, izdaci za nezaposlene niski zbog toga što je ciklička nezaposlenost mala. Međutim, ova situacija nije dugoročno održiva. BDP će se u jednom trenutku vratiti na svoju potencijalnu razinu, a gospodarstvo će u jednom razdoblju morati proći i kroz fazu recesije ili barem usporenog rasta. Sve će to dovesti do smanjivanja stvarnog proračunskog salda, o čemu treba unaprijed voditi računa, a ciklički prilagođeni saldo u tome pomaže.

Naravno, mogu se naći empirijske iznimke od ovog teorijskog okvira poslovnog ciklusa i njegovog utjecaja na proračun. Na primjer, ako zemlja koja je na vrhuncu poslovnog ciklusa ostvaruje proračunski deficit od 2% BDP-a, njen deficit i dalje ne premašuje razinu od 3% definiranu kriterijima iz Maastrichta, ali to ne znači da je fiskalna politika te zemlje održiva. U trenutku kada rast uspori i dođe do pada proračunskih prihoda i rasta rashoda zbog smanjenja broja zaposlenih i rasta broja nezaposlenih, ova zemlja će gotovo sigurno bilježiti deficite veće od 3%. Upravo iz tog razloga Europska komisija zadaje članicama dodatne proračunske ciljeve koji se izražavaju u terminima ciklički prilagođenog salda. Primjerice, zemlja koja na vrhuncu poslovnog ciklusa ostvaruje spomenuti deficit od 2% BDP-a bi možda u terminima ciklički prilagođenog salda, odnosno salda koji se dobije kada se iz proračuna makne utjecaj povećanih prihoda i smanjenih rashoda koji se mogu pripisati fazi ekspanzije, ostvarivala deficit od 4% BDP-a. Samim time bi Europska komisija unaprijed mogla upozoriti zemlju na potencijalnu neodrživost njenih javnih financija i nastojati ju pomoću pravila iz Pakta potaknuti i prisiliti na odgovornije vođenje javnih financija (Europska komisija, 2019).

U teoriji, zemlja koja poštuje srednjoročne ciljeve koje joj Komisija propisuje imat će dovoljan fiskalni prostor za protucikličko djelovanje, s naglaskom na izbjegavanje probijanja stvarnog deficita od 3% u fazi recesije. Ovi se ciljevi propisuju u terminima strukturnog salda, koji je jednak ciklički prilagođenom saldu usklađenom za jednokratne efekte i mjere. Primjer jednokratnih mjera

u kontekstu Republike Hrvatske je usklađivanje za materijaliziranje jednokratnih obveza po osnovi protestiranih jamstava za Uljanik grupu u 2018., koje je iznosilo 2,5 milijardi kuna, odnosno 0,7% BDP-a (Republika Hrvatska, 2019). Što se tiče konkretnih srednjoročnih ciljeva koje propisuje Komisija, oni nisu određeni samo jednim pravilom već se specifična brojka koja se propisuje nekoj zemlji dobiva primjenom najstrožeg od 3 različita uvjeta. Na primjer, jedan od tih uvjeta je da zemlje koje imaju euro i koje su u tečajnom mehanizmu ERM II ne smiju imati strukturni deficit koji je veći od 1% BDP-a (Economic Governance Support Unit, 2019).

Iako se srednjoročni ciljevi propisuju u terminima strukturnog salda, presudan utjecaj na veličinu strukturnog salda ima veličina ciklički prilagođenog salda na temelju kojeg se strukturni saldo računa. Dakle, iz stvarnog se proračunskog salda računa ciklički prilagođeni saldo, iz kojega se pak računa strukturni saldo. Zemlja koja ne poštuje srednjoročne ciljeve ugrožava dugoročnu stabilnost svojih javnih financija i bit će upozorena od strane Komisije da ukloni svoja odstupanja od srednjoročnih ciljeva, a kontinuirano nepoštivanje tih ciljeva može dovesti do sankcija (Europska komisija, 2019). To implicira da je razumijevanje faktora koji određuju veličinu ciklički prilagođenog salda bitno za odgovorno vođenje fiskalne politike, kao i za poštivanje Pakta o stabilnosti i rastu.

Sukladno aktualnoj metodologiji koju primjenjuje Europska komisija (Mourre, Astarita i Prince, 2014), ciklički prilagođeni proračunski saldo u godini t definira se kao razlika između stvarnog proračunskog salda i njegove cikličke komponente, što se može prikazati jednadžbom 1:

$$CAB_t = \frac{R_t - G_t}{Y_t} - \varepsilon * OG_t \quad (1)$$

Pri čemu je CAB oznaka za ciklički prilagođeni proračunski saldo, R i G predstavljaju stvarne proračunske prihode i rashode, Y je stvarni BDP, ε predstavlja koeficijent semi-elastičnosti stvarnog proračunskog salda u odnosu na proizvodni jaz, a OG predstavlja proizvodni ili dohodovni jaz izražen u postotku potencijalnog BDP-a. Slovo t označava razdoblje na koje se odnose spomenute varijable, a u kontekstu metodologije Europske komisije riječ je o godišnjim podacima. Proizvodni jaz za razdoblje t definira se kao razlika između stvarnog i potencijalnog BDP-a u tom razdoblju, nakon čega se ova razlika dijeli s potencijalnim BDP-om u razdoblju t .

Kao što je vidljivo iz jednadžbe 1, stvarni proračunski saldo izražava se u postotku BDP-a. Koeficijent semi-elastičnosti ε mjeri utjecaj proizvodnog jaza na stvarni proračunski saldo, odnosno on je mjera elastičnosti proračunskog salda na ciklička gospodarska kretanja. Zanimljivo je da procjene koeficijenata semi-elastičnosti Europska komisija većinom preuzima od OECD-a, a koeficijenti semi-elastičnosti za zemlje članice EU ažuriraju se svakih otprilike deset godina da se izbjegnu prevelike oscilacije u izračunima ciklički prilagođenih salda. To je vidljivo i iz toga što su aktualni koeficijenti semi-elastičnosti koji se koriste u izračunima procijenjeni krajem 2015., kada su ažurirane semi-elastičnosti procijenjene 2005. (Price, Dang i Botev, 2015) Iako je riječ o jednom jedinom broju koji se procjenjuje za pojedinu zemlju, metodologija za procjenu ovog koeficijenta je relativno složena i sastoji se od velikog broja koraka potrebnih da se on procijeni ekonometrijski. U skladu s time, utjecaje tog koeficijenta na ciklički prilagođeni saldo i posljedice implikacije na fiskalnu politiku nećemo analizirati u ovom radu .

No, radi boljeg razumijevanja značenja ovoga koeficijenta dan je primjer kako on utječe na izračun ciklički prilagođenog salda. Price, Dang i Botev (2015) procjenjuju da prosječan koeficijent semi-elastičnosti za zemlje OECD-a iznosi 0,50. Recimo da neka zemlja bilježi stvarni proračunski suficit od 0,5% BDP-a, a da je istovremeno njen stvarni BDP 4% veći od potencijalnog BDP-a, odnosno da proizvodni jaz iznosi 4%. U tom slučaju je ciklička komponenta proračuna jednaka $0,5 \cdot 4\%$, odnosno 2%. U skladu s formulom 1, stvarni proračunski saldo umanjujemo za cikličku komponentu proračuna $0,5\% - 2\% = -1,5\%$. Iako zemlja u stvarnosti bilježi suficit proračuna, izbacivanjem cikličke komponente iz proračuna dolazi se do ciklički prilagođenog deficita od 1,5%. Drugim riječima, da stvarni BDP ove zemlje nije 4% veći od potencijalnog nego upravo jednak potencijalnom BDP-u, ta zemlja ne bi bilježila suficit od 0,5% nego deficit od 1,5% BDP-a. Opet, ovo je bitno u kontekstu srednjoročnog planiranja održive fiskalne politike u okviru poslovnih ciklusa. Pregrijavanje gospodarstva, odnosno pozitivan proizvodni jaz od 4% ne može trajati unedogled, a samim time ni povećani proračunski prihodi i smanjeni proračunski rashodi koji idu u paketu s tim pozitivnim proizvodnim jazom. Pri tome treba napomenuti da su procjene proizvodnog jaza neprecizne i sklone velikim revizijama, što predstavlja jedan od ključnih problema povezanih s procjenama ciklički prilagođenog proračunskog salda (Havik et al., 2014).

Ovdje će se dati teorijski okvir i opisati kako i zašto promjene potencijalnog BDP-a utječu na promjene ciklički prilagođenog salda. U oba je slučaja riječ o agregatnim varijablama, odnosno

one nisu izražene per capita. Glavni razlog zašto je razumijevanje povezanosti potencijalnog BDP-a neke zemlje i njenog ciklički prilagođenog salda bitno je poboljšanje upravljanja javnim financijama i njihovom održivosti. Kratkoročna kretanja proračunskih prihoda i rashoda, a samim time i suficita ili deficita na kraju godine, pod velikim su utjecajem i cikličkih kretanja u gospodarstvu i diskrecijskih odluka vlasti. Međutim, proračunski prihodi i rashodi su također pod utjecajem i nekih drugih faktora kao što su, primjerice, broj zaposlenih. Ceteris paribus, povećanje zaposlenosti znači veće proračunske prihode, a može značiti i manje proračunske rashode ukoliko su, na primjer, novozaposleni prethodno dobivali neku vrstu naknade od države.

Faktori kao što je potencijalan broj zaposlenih⁸ nalaze se u pozadini potencijalnog BDP-a i oni imaju direktan utjecaj na javne financije neke zemlje. Ciklički prilagođeni saldo je saldo koji neka zemlja bilježi kad je njen stvarni BDP jednak njenom potencijalnom BDP-u. Iz toga proizlazi da poboljšanje fiskalne pozicije neke zemlje u terminima ciklički prilagođenog proračunskog salda može proizići iz promjene potencijalnog BDP-a, odnosno nekog od faktora koji određuju potencijalni BDP. U nastavku je dan prikaz utjecaja potencijalnog BDP-a i faktora koji određuju potencijalni BDP na ciklički prilagođeni proračunski saldo. Iako je ovdje riječ o vezi između potencijalnog BDP-a i ciklički prilagođenog salda, slična veza postoji između stvarnog BDP-a i stvarnog proračunskog salda, o čemu će također biti više riječi u nastavku.

Proizvodni jaz definiran u jednadžbi 1 dan je pomoću jednadžbe 2:

$$OG_t = \frac{Y_t - Y_t^p}{Y_t^p} \quad (2)$$

Pri čemu je Y stvarni, a Y s dodatkom gornjeg indeksa p (superscripta) potencijalni BDP, dakako oboje u godini t .

⁸ Ovdje je riječ o potencijalnom broju zaposlenih, a ne stvarnom broju zaposlenih, iako se ta dva koncepta u velikom postotku preklapaju. Razlika između potencijalnog i stvarnog broja zaposlenih je u cikličkoj komponenti zaposlenosti, odnosno u broju ljudi čija su radna mjesta vezana uz poslovni ciklus. Recimo, izuzetno dobra turistička sezona u kontekstu velikog proizvodnog jaza mogu dovesti do zapošljavanja nekih od dugotrajno nezaposlenih ljudi. Međutim, takva radna mjesta su privremenog karaktera i neće postojati u trenutku kada se BDP vrati na svoju potencijalnu razinu. Razlike u faktorima koji određuju stvarni BDP i potencijalni BDP bit će objašnjene u nastavku teksta.

U skladu s jednadžbom 1, ciklički prilagođeni proračunski saldo je funkcija varijabli koje se nalaze u toj jednadžbi, odnosno prema jednadžbi 3:

$$CAB_t = f(R_t, G_t, \varepsilon, Y_t, Y_t^p) \quad (3)$$

Stoga je logičan prvi korak kod analize utjecaja potencijalnog BDP-a na ciklički prilagođeni saldo gledati predznak prve parcijalne derivacije ove funkcije po potencijalnom BDP-u:

$$\frac{\partial CAB_t}{\partial Y_t^p} = \frac{\varepsilon * Y_t}{Y_t^p} > 0 \quad (4)$$

Rast potencijalnog BDP-a *ceteris paribus* dovodi do povećanja (poboljšanja) ciklički prilagođenog salda. S obzirom na to da je prema srednjoročnim ciljevima (Economic Governance Support Unit, 2019) vezanim uz strukturni saldo problematičan previše velik strukturni deficit, porast potencijalnog BDP-a pomaže zemlji ostvariti ciljeve koje joj propisuje Europska komisija. Rast potencijalnog BDP-a povećava ciklički prilagođeni saldo (smanjuje deficit), što 1 za 1 povećava (poboljšava) strukturni saldo jer se ciklički prilagođeni i strukturni saldo razlikuju samo za utjecaj jednokratnih mjera⁹.

Međutim, jedna mana ovog pristupa je što prva parcijalna derivacija gleda utjecaj potencijalnog BDP-a *ceteris paribus*, odnosno pretpostavlja da promjena potencijalnog BDP-a ne utječe na promjenu ostalih varijabli. I dok je ta pretpostavka opravdana kod utjecaja potencijalnog BDP-a na koeficijent semi-elastičnosti ε koji se iznova procjenjuje relativno rijetko, promjena potencijalnog BDP-a u mnogim slučajevima, ovisno o faktoru u pozadini potencijalnog BDP-a koji uzrokuje promjenu samog potencijalnog BDP-a, direktno utječe i na tri preostale varijable koje određuju ciklički prilagođeni saldo.

⁹ U teoriji, moguće je da bi rast potencijalnog BDP-a doveo do promjene veličine jednokratnih mjera pa ta veza ne bi bila 1 za 1, međutim za očekivati je da je ovaj utjecaj malen i zanemariv.

Havik et al. (2014) daju pregled aktualne metodologije Europske komisije za procjenu potencijalnog BDP-a, a upravo se potencijalni BDP procijenjen pomoću te metodologije dalje koristi u izračunu ciklički prilagođenog salda. Jedan od faktora koji određuju potencijalni BDP je postojeći kapitalni fond neke zemlje, ali isto tako i iskorištenost kapitala (*capacity utilisation*). Kada do porasta potencijalnog BDP-a dođe radi porasta kapitalnog fonda povećati će se potencijalni BDP, ali vrlo vjerojatno i stvarni BDP zbog rasta investicija. Navedeno je posljedica metodologije koju Europska komisija koristi za procjenu potencijalnog BDP-a temeljeno na Cobb-Douglasovoj proizvodnoj funkciji. Porast fizičkog kapitala će imati efekte samo na potencijalni BDP u slučaju, ako je porast kapitala praćen sa padom iskorištenosti kapaciteta (*capacity utilisation*).

Kada porastu stvarni i potencijalni BDP, može se očekivati da će veća stvarna i potencijalna gospodarska aktivnost rezultirati i povećanjem proračunskih prihoda i potencijalnim smanjenjem proračunskih rashoda, ovisno o konkretnoj primjeni povećanog kapitalnog fonda. U tom slučaju će veza između potencijalnog BDP-a i ciklički prilagođenog salda kompleksnija od jednostavnog gledanja prve parcijalne derivacije.

Iako postoji nekoliko različitih kanala utjecaja potencijalnog BDP-a na ciklički prilagođeni saldo ovisno o tome koji se faktor u pozadini potencijalnog BDP-a mijenja, za jednostavnu ocjenu predznaka utjecaja potencijalnog BDP-a na ciklički prilagođeni saldo nije nužno raščlaniti sve te kanale utjecaja da bi se zaključilo je li utjecaj pozitivan ili negativan. Porast potencijalnog BDP-a će nužno dovesti do porasta (poboljšanja) ciklički prilagođenog salda, što je jasno iz prikaza faktora koji određuju potencijalni BDP danih u jednadžbi 5. Drugim riječima, ako neki faktor u pozadini potencijalnog BDP-a svojom promjenom poveća potencijalni BDP, to povećanje potencijalnog BDP-a gotovo uvijek¹⁰ dovodi i do porasta ciklički prilagođenog salda, što je dobro za fiskalnu poziciju zemlje u kontekstu Pakta o stabilnosti i rastu. Havik et al. (2014) modeliraju potencijalni BDP pomoću Cobb-Douglasove proizvodne funkcije čiji je opći oblik dan u jednadžbi 5:

¹⁰ U teoriji se može konstruirati primjer u sklopu kojeg porast potencijalnog BDP-a dovodi do smanjivanja ciklički prilagođenog suficita, ali nikada i do povećanja ciklički prilagođenog deficita. Ako promjena nekog od faktora u pozadini potencijalnog BDP-a istovremeno poveća i stvarni i potencijalni BDP za isti postotak, proizvodni jaz ostaje nepromijenjen. U slučaju da ta promjena, što je iznimno malo vjerojatno, nema nikakvog utjecaja na proračunske prihode i rashode, efekt nazivnika bi doveo do smanjenja udjela stvarnog proračunskog suficita u BDP-u i pada ciklički prilagođenog suficita, pod pretpostavkom da zemlja ostvaruje suficit. Međutim, iako je ova iznimka u teoriji moguća, u praksi je malo vjerojatna i za potrebe daljnje analize ju se može ignorirati.

$$Y = f(L, K, TPF) \quad (5)$$

Pri čemu L označava potencijalnu razinu rada, K potencijalnu razinu kapitala, a TFP potencijalnu razinu ukupne faktorske produktivnosti. Ovdje je važno napomenuti kako će se potencijalna razina rada razlikovati od stvarne u kontekstu Phillipsove krivulje za plaće (*Wage Phillips curve*), potencijalna razina kapitala će se razlikovati od stvarne za iskorištenost kapaciteta (*capacity utilisation*), razina potencijalne ukupne faktorske produktivnosti (TFP) će se razlikovati od stvarne za cikličnu komponentu tehnologije. Promjene potencijalne razine kapitala, rada ili produktivnosti će djelovati na potencijalni BDP, a odstupanja nezaposlenosti, iskorištenosti kapaciteta, kao i stacionarne fluktuacije produktivnosti će biti rezultat odstupanja stvarnog od potencijalnog BDP-a. Riječ potencijalno i u ovom kontekstu označava vrijednost pojedine varijable kad se iz nje ukloni utjecaj poslovnog ciklusa.¹¹

Kao što je uobičajena praksa u sklopu računovodstva rasta, TFP predstavlja rezidual, odnosno onaj dio promjena u potencijalnom BDP-u koji se ne može objasniti promjenama potencijalnog rada i kapitala. Iz navedene je proizvodne funkcije jasno da porast potencijalne vrijednosti svake od te tri varijable povećava potencijalni BDP, što pak povećava (poboljšava) ciklički prilagođeni saldo i pomaže fiskalnoj poziciji zemlje i u kontekstu pravila iz Pakta o stabilnosti i rastu, ali prvenstveno u kontekstu održivosti fiskalne politike, što i je glavni cilj Pakta. Svaka politika koja povećava ukupnu potencijalnu razinu rada, mjereno ukupnim potencijalnim brojem odrađenih radnih sati unutar godine dana, potencijalnu vrijednost kapitalnog fonda zemlje ili potencijalnu razinu ukupne faktorske produktivnosti stoga ima direktan utjecaj na povećanje (poboljšanje) ciklički prilagođenog salda.

Procjena potencijalnog BDP-a pomoću ukratko opisane Cobb-Douglasove proizvodne funkcije omogućuje i procjenu potencijalne stope rasta BDP-a za bilo koju zemlju, pa tako i za Hrvatsku. Potencijalna stopa rasta predstavlja dugoročno održivo stopu rasta BDP-a, pri čemu se izraz „dugoročno održiva“ odnosi na stabilnu inflaciju, odnosno tendenciju da je promjena cijena iz

¹¹ Sama metodologija uklanjanja cikličke komponente iz rada i TFP-a je relativno složena, no nema utjecaja na smjer veze između potencijalne razine tih faktora i ciklički prilagođenog salda te stoga neće biti objašnjena unutar ovog rada.

godine u godinu stabilna, jednaka, odnosno da ta promjena cijena niti ubrzava niti usporava. To je najjednostavnije promatrati u kontekstu cilja Europske središnje banke o inflaciji ispod, ali blizu 2%. Uz procjenu potencijalne stope rasta, moguće je i raščlaniti doprinose toj potencijalnoj stopi rasta od strane tri navedena proizvodna faktora, potencijalnog rada, potencijalnog kapitala i potencijalne ukupne faktorske produktivnosti. U sljedećoj su tablici prikazane procjene ovih varijabli za Hrvatsku dane od strane Europske komisije u sklopu posljednjeg objavljenog Izvješća za Hrvatsku iz 2020.

Tablica 1 – Potencijalna stopa rasta i doprinosi potencijalnom rastu za Republiku Hrvatsku, razdoblje 2004.-2019., procjene Europske komisije, postotci

	2004.-2007.	2008.-2012.	2013.-2016.	2017.	2018.	2019.
Potencijalni rast (godišnja promjena)	3,0	0,1	0,7	1,3	1,7	2,1
Doprinos rastu potencijalnog BDP-a:						
a) Ukupni rad (u satima) (godišnja promjena)	0,5	-0,5	-0,6	-0,5	-0,2	0,1
b) Akumulacija kapitala (godišnja promjena)	1,9	1,1	0,6	0,7	0,8	1,0
c) Ukupna faktorska produktivnost (godišnja promjena)	0,6	-0,6	0,7	1,1	1,1	1,0

Izvor: Europska komisija, Izvješće za Hrvatsku 2020. (2020b)

Tablica se interpretira na način da se potencijalni rast prikazan u drugom retku može raščlaniti na zbroj doprinosa potencijalnog rada, potencijalnog kapitala i potencijalne ukupne faktorske produktivnosti. Iz navedene je tablice vidljivo da Europska komisija smatra da je glavna kočnica većem rastu BDP-a Hrvatske bilo upravo tržište rada. U razdoblju od 2004. do 2019., prosječan doprinos ukupnog potencijalnog broja sati rada potencijalnom rastu bio je pozitivan samo u razdoblju od 2004. do 2007., promatrano kao prosjek tog razdoblja. Od 2008. do 2018. potencijalni rad je kontinuirano smanjivao potencijalnu stopu rasta hrvatskog gospodarstva i pridonosio tome da je njena ukupna vrijednost bila relativno niska. Tek je 2019. doprinos rada postao blago

pozitivan. Ovo je u skladu s povijesnim događanjima – recesija koja je započela krajem 2008. i oporavak BDP-a koji je u pravom smislu započeo tek krajem 2014. rezultirali su višegodišnjim negativnim kretanjima na tržištu rada, odnosno padom zaposlenosti i rastom nezaposlenosti. I dok je gospodarski oporavak koji je uslijedio zasigurno doprinio poboljšanju kretanja u potencijalnom radu, ulazak u Europsku uniju 2013. i olakšan pristup tržištu rada EU uveo je u priču dodatni faktor koji je negativno djelovao na potencijalni rad, emigraciju. Emigriralo je i stanovništvo koje je bilo u kategoriji „Izvan radne snage“, ali i nezaposleni i zaposleni, pri čemu je od te tri kategorije emigracija onih koji su već imali posao najviše naštetila potencijalnom radu.

Treba napomenuti da to ne znači da nije potrebno povećavati i potencijalni kapital i potencijalnu ukupnu faktorsku produktivnost u svrhu povećanja potencijalne stope rasta, no potencijalni rad je uvjerljivo glavni uzrok relativno niske potencijalne stope rasta hrvatskog gospodarstva u promatranom razdoblju. Kao što je prethodno objašnjeno, ova niska potencijalna stopa rasta kojoj je višegodišnji uteg bilo hrvatsko tržište rada ima direktan utjecaj i na javne financije, odnosno smanjenje ciklički prilagođenog proračunskog salda. Negativna su kretanja na tržištu rada prvenstveno oštetila prihodovnu stranu proračuna u smislu propuštenog prikupljanja poreznih prihoda povezanih s relativno niskim brojem zaposlenih, što vrijedi ako govorimo i o ciklički prilagođenim proračunskim prihodima (potencijalnim prihodima) i o stvarnim proračunskim prihodima radi velikog preklapanja između ta dva koncepta. Stoga je za dugoročnu održivost javnih financija potrebno voditi računa i o kombinaciji demografskih kretanja i trendova na tržištu rada jer je upravo rad jedan od temeljnih faktora koji određuju veličinu potencijalnog BDP-a, a samim time i ciklički prilagođenog proračuna, a negativna su kretanja ovog faktora u radoblju od 2008. do 2018. imala negativan utjecaj na javne financije i proračunski saldo, bilo u stvarnim bilo u ciklički prilagođenim terminima.

Zaključak

U ovom su radu prikazana tri moguća objašnjenja uzroka hrvatskog ekonomskog zaostajanja. Prvo, s izuzetkom tekstilne i prerađivačke industrije, BDP per capita je u svim novim članicama EU pozitivno koreliran s udjelom industrije u BDP-u, što baca sumnju na doktrinu deindustrijalizacije koja je dugo vremena bila prihvaćena kao sastavni dio procesa tranzicije. Drugo, struktura hrvatskih investicija može se okarakterizirati kao relativno neproduktivna zbog visokog postotka ulaganja u nekretnine i niskog postotka ulaganja u postrojenja i opremu, uzevši u obzir da je utjecaj ulaganja u postrojenja i opremu na gospodarski rast višestruko veći od utjecaja ulaganja u nekretnine. To je posebno zanimljivo i u kontekstu značaja turizma za hrvatsko gospodarstvo, odnosno velikog oslanjanja na prihode od iznajmljivanja nekretnina radi domaćih znanstvenih istraživanja koja upućuju na razne probleme povezane s pretjeranim oslanjanjem na turizam.

Treće, postoji čitav niz problema povezanih s hrvatskim tržištem rada, koje je prema metodologiji Europske komisije za procjenu potencijalnog BDP-a bilo glavna kočnica gospodarskog rasta u 21. stoljeću. Stavovi, uvjerenja i način razmišljanja stanovništva se u prosjeku (ovdje nipošto nije riječ o poopćavanju na cijelo stanovništvo već o ponderiranom prosjeku različitih stavova) mogu okarakterizirati relativno lošima (u usporedbi s ostalim zemljama EU) u kontekstu aktivacije na tržištu rada i marljivog i poštenog obavljanja posla. Pri tome treba naglasiti da to nije jedino objašnjenje kao ni jedini faktor koji je rezultirao relativno nepovoljnim ishodima na tržištu rada. Nepovoljna kretanja na tržištu rada rezultirala su niskom stopom rasta potencijalnog BDP-a i posljedičnim negativnim utjecajem na potencijalne prihode i potencijalne rashode hrvatskog proračuna putem različitih kanala preko kojih potencijalni BDP djeluje na potencijalne prihode i rashode, a samim time i na ciklički prilagođeni proračunski saldo. U skladu s time, pitanja dugoročne održivosti javnih financija moraju voditi računa i o kretanju faktora koji su u pozadini potencijalnog BDP-a, poglavito kretanjima na tržištu rada.

Literatura

Acemoglu, Daron, and James A Robinson. 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty* (1st). 1st ed. New York: Crown, 529.

Aron, Janine. "Growth and Institutions: A Review of the Evidence." *The World Bank Research Observer*, vol. 15, no. 1, 2000, pp. 99–135. JSTOR, www.jstor.org/stable/3986503. Accessed 15 June 2021.

Buterin, V., Olgic Draženović, B. & Jakovac, P. (2018) Institucije kao determinanta ekonomskog rasta - primjer Hrvatske i odabranih članica EU-a. *Zbornik Veleučilišta u Rijeci / Journal of the Polytechnic of Rijeka*, VI (1), 217-234.

Copeland, B.R. (1991): *Tourism, Welfare and De-industrialization in a Small Open Economy*, *Economica*, New Series, Vol. 58., No. 232., p. 515-529.

Dougherty, C., & Jorgenson, D. W. (1996). *International Comparisons of the Sources of Economic Growth*. *The American Economic Review*, 86(2), 25–29.

Economic Governance Support Unit (2021), *Implementation of the Stability and Growth Pact under pandemic times*, Directorate-General for Internal Policies, PE 659.618 - March 2021

Economic Governance Support Unit (2019), *An overview of the Stability and Growth Pact - September 2019*, Directorate-General for Internal Policies, PE 528.745 - September 2019

Eurobarometer, (2018)., *Fairness, inequality and inter-generational mobility*, Dostupno na: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2166>, pristupano 8.9.2021.

Europska komisija (2019), *Vade Mecum on the Stability & Growth Pact*, 2019 edition.

Europska komisija (2020a), *Komunikacija komisije Vijeću o aktivaciji opće klauzule o odstupanju Pakta o stabilnosti i rastu*, Bruxelles, 20.3.2020.

Europska komisija (2020b), *Izvjешće za Hrvatsku 2020.*, *Europski semestar 2020.: ocjena napretka u provedbi strukturnih reformi te sprječavanju i uklanjanju makroekonomskih neravnoteža i rezultati detaljnih preispitivanja u skladu s Uredbom (EU) br. 1176/2011*, Bruxelles, 26.2.2020, SWD(2020) 510 final

Hall, R.E: & Charles I. Jones, 1999. "Why do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker than Others?," *The Quarterly Journal of Economics*, Oxford University Press, vol. 114(1), pages 83-116.

Havik, K., K. Mc Morrow, F. Orlandi, C. Planas, R. Raciborski, W. Roeger, A. Rossi, A. Thum-Thysen, and V. Vandermeulen (2014.), *The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps*, *European Economy – Economic Papers 2008 – 2015 535*, Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission.

Iooty, Mariana; Correa, Paulo; Radas, Sonja; Skrinjaric, Bruno. 2014. *Stylized Facts on Productivity Growth : Evidence from Firm-level Data in Croatia*. Policy Research Working Paper;No. 6990. World Bank Group, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/19387> License: CC BY 3.0 IGO.

Jurić, T. (2017.), *Suvremeno iseljavanje Hrvata u Njemačku: karakteristike i motivi*, Migracijske i etniške teme, 33, 3, 337-371., Institut za migracije i narodnosti.

Kozić, I. (2019). Can tourism development induce deterioration of human capital? *Annals of Tourism Research*, Vol. 77, str. 168-170.

Mačkić, V. (2020): *Balkanska bolest: doprinos raspravi o političkoj ekonomiji hrvatskog modela kapitalizma*. U: *Devedesete. Kratki rezovi*. Obad, Orlanda ; Bagarić, Petar (ur.). Zagreb: IEF i Jesenski i Turk, str.: 377-409.

Mankiw, N. G. & David Romer & David N. Weil, 1992. "A Contribution to the Empirics of Economic Growth," *The Quarterly Journal of Economics*, Oxford University Press, vol. 107(2), pages 407-437.

Mourre, G., Astarita, C. and Princen, S. (2014), "Adjusting the budget balance for the business cycle: The EU methodology", *European Economy, Economic Papers*, No. 536, European Commission.

North, D. C. (1992). *Institutions, Ideology, and Economic Performance*. *Cato Journal*, 11(3), 477-488.

Price, R., Dang, T. and Botev, J. (2015). *Adjusting fiscal balances for the business cycle: New tax and expenditure elasticity estimates for OECD countries*. OECD Economics Department Working Papers, No. 1275, OECD Publishing, Paris

Recher, V., Rubil, I. *More Tourism, More Crime: Evidence from Croatia*. *Soc Indic Res* 147, 651–675 (2020).

Republika Hrvatska (2019), *Program konvergencije Republike Hrvatska za razdoblje 2019. – 2022.*, dostupno na:
<https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Vijesti/2019/04%20Travanj/30%20travnja/Program%20konvergencije%202019-2022/Program%20konvergencije%20Republike%20Hrvatske%20za%20razdoblje%202019.%20-%202022..pdf> (pristupano 01.09.2021.)

Romer, Paul M. "Endogenous Technological Change." *Journal of Political Economy*, vol. 98, no. 5, 1990, pp. S71–S102. JSTOR, www.jstor.org/stable/2937632. Accessed 17 June 2021.

Sherwood, M. (2015), *Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States*, European Economy Discussion Paper 021, European Commission.

Solow, Robert M. "A Contribution to the Theory of Economic Growth." *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, no. 1, 1956, pp. 65–94. JSTOR, www.jstor.org/stable/1884513.

Solow, Robert M. "Technical Change and the Aggregate Production Function." *The Review of Economics and Statistics*, vol. 39, no. 3, 1957, pp. 312–320. JSTOR, www.jstor.org/stable/1926047.

Tica, Josip and Viljevac, Viktor, (2020), *Thirty Years After: Economic Growth in Transition Countries*, No 2005, EFZG Working Papers Series, Faculty of Economics and Business, University of Zagreb

Tica, Josip. "Agnostički pogled na 30 godina tranzicije" *Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu*, Vol. 18 No. 1, 2020.

Tica, J., Šagovac, M.: *Analiza dinamike i strukture investicija nefinancijskih poduzeća u Republici Hrvatskoj*, Zbornik radova 27. tradicionalnog savjetovanja Ekonomska politika Hrvatske u 2020. godini, Opatija, 2019., str. 42-64.

Tica, J. (2021.): *Zašto Hrvatska ekonomski zaostaje – među najvećim smo gubitnicima tranzicijskog procesa*, *Perspektive*, godina 11, broj 1-2.

Urbano, D., Aparicio, S. & Audretsch, D. *Twenty-five years of research on institutions, entrepreneurship, and economic growth: what has been learned?*. *Small Bus Econ* 53, 21–49 (2019). <https://doi.org/10.1007/s11187-018-0038-0>

Xavier X. Sala-i-Martin, 1997. "I Just Ran Four Million Regressions," *NBER Working Papers* 6252, National Bureau of Economic Research, Inc.