

PROCEDURA MAKROEKONOMSKE NERAVNOTEŽE - MIP: Fokus na izvoz i tržište rada

Sažetak

Dok su kreatori politike i javnost fokusirani na proceduru prekomjerna deficita, Hrvatska ulazi i u EU proceduru za otklanjanje makroekonomske neravnoteže (engl. MIP). Riječ je o relativno novijem korektivnom mehanizmu koji je ugrađen u proceduru Europskog semestra. Nakon što je u ožujku objavljen dubinski analitički izvještaj, prvi rezultat djelovanja procedure vidjet će se već u lipnju, kada će Europska komisija u preporuke Hrvatskoj uključiti i prijedloge za otklanjanje makroekonomskih neravnoteža.

HUB Analiza sadrži detaljan prikaz Europskoga semestra i načina kako se unutar Semestra isprepleću procedure prekomjerna deficita i makroekonomske neravnoteže. Prikazuju se pokazatelji i kriteriji makroekonomske neravnoteže, preispituju rigidne granice kriterija ravnoteže, te se ističu posebno loši pokazatelji za Hrvatsku – oni vezani uz izvoz i tržište rada.

Vrijednosti pokazatelja makroekonomske neravnoteže za Hrvatsku izlaze izvan dopustivih granica za 4 od 11 glavnih pokazatelja – neto međunarodnu investicijsku poziciju, udjel izvoza na svjetskom tržištu, javni dug i nezaposlenost. I pokazatelj zaduženosti privatnog sektora dotiče graničnu vrijednost.

Izvoz i nezaposlenost (tržište rada) ističu se kao posebni problemi u okviru MIP-a. Zbog toga se MIP ne smije razumjeti isključivo kao makroekonomski alat. Makroekonomske stabilnosti nema bez rješavanja strukturnih problema hrvatskog gospodarstva, a ti su problemi do sada onemogućavali održiv ekonomski rast. Stoga je MIP još jedan koristan okvir koji ukazuje na strukturne ekonomske probleme i moguće putove njihova rješavanja.

Mišljenja i rezultati koji se iznose i prikazuju u ovom dokumentu ne predstavljaju službena stajališta Hrvatske udruge banaka. Analizu je pripremila Arhivanalitika za Hrvatsku udругu banaka. Zahvaljujemo svim komentatorima radne inačice materijala.

UVOD

Ulaskom u EU Hrvatska je postala sastavnim dijelom Europskog semestra – ciklusa oblikovanja, koordinacije i donošenja ekonomskih i socijalnih politika. Vjerojatno zbog eskalirajućeg javnog duga i potencijalne prijetnje kaznama, samo je jedan segment Semestra – procedura prekomjernog deficita (engl. Excessive Deficit Procedure, EDP) koja se odnosi na politiku proračuna, zadobio odgovarajuću pozornost domaće stručne i šire javnosti. Semestar je, međutim, mnogo više od EDP-a i procesa donošenja proračuna. Njegova važna sastavnica je i procedura makroekonomske neravnoteže (engl. Macroeconomic Imbalance Procedure, MIP). Hrvatska je, zajedno s još 16 drugih zemalja članica za koje su indikatori ukazali na moguće negativne posljedice neravnoteža, ušla u MIP-ov korektivni mehanizam.

Iako se preporuke za otklanjanje neravnoteža, koje predlaže Komisija, a usvaja Vijeće, očekuju u lipnju, još u ožujku objavljeni su rezultati takvozvnanog dubinskog ispitivanja hrvatske makroekonomske neravnoteže (engl. In-depth Review, IDR). IDR je identificirao jezgru hrvatskih gospodarskih problema u sklopu izvoz - tržište rada, kojim se detaljnije bavimo u ovoj analizi.

S obzirom na razmjerno slabo poznatu proceduru Europskog semestra u našoj stručnoj i široj javnosti, prvi dio analize opisuje formalno mjesto MIP-a u sklopu Europskog semestra. Drugi dio prikazuje pokazatelje i kriterije MIP-a, te opisuje ekonomsku logiku koja stoji iza odabira pokazatelja koje Komisija koristi u svrhu identifikacije neravnoteža. Taj dio sadrži i detaljne usporedbe Hrvatske i drugih država članica EU prema jedanaest službenih pokazatelja makroekonomske neravnoteže koji se koriste u tablici pokazatelja, tzv. *Scoreboardu*. Treći dio detaljno prikazuje dio dubinske analize (IDR-a) koji se odnosi na probleme u vezi s izvozom i tržištem rada. Taj dio predstavlja veoma koristan okvir za razvoj strukturnih ekonomskih politika. Raspravlja o cjenovnim i necjenovnim čimbenicima konkurentnosti i objašnjava zašto su strukturne promjene, koje utječu na necjenovne činitelje konkurentnosti - supstitut, a ne promotor unutarnjih troškovnih prilagodbi. U četvrtom se dijelu izvode zaključci.

I. PROCEDURA MAKROEKONOMSKE NERAVNOTEŽE – MIP I EUROPSKI SEMESTAR

Procedure makroekonomske neravnoteže (engl. Macroeconomic Imbalance Procedure – MIP) i prekomjernog deficita (engl. Excessive Deficit Procedure – EDP) „djeca“ su zadnje velike krize. Otprije postojeći EDP bitno je dorađen, a MIP je uveden potkraj 2011. Namjera je bila ojačati Pakt o stabilnosti i rastu i provedbu odredbi Europskoga ugovora o koordinaciji ekonomskih politika zemalja članica. Promjene su poduzete jer je kriza pokazala da stare odredbe i institucionalni mehanizmi Pakta nisu bili dovoljni za osiguranje konvergencije zemalja članica prema kriterijima iz Maastrichta.

Poštivanje maastrichtških fiskalnih kriterija – kriterija deficita do 3% BDP-a i javnog duga opće države do 60% BDP-a, ojačano je *Fiskalnim paktom*. On počiva na dva stupa: prvi je ustavni limit na javni dug. Hrvatska to pitanje nije riješila. Kreatori ekonomske politike zasad ga zaobilaze.¹ Procedura prekomjernog deficita (EDP) drugi je stup fiskalne discipline. Hrvatska se u toj proceduri službeno nalazi od siječnja 2014.

Međutim, kriteriji iz Maastrichta uključuju i kriterije inflacije, tečaja i kamatnih stopa.² Iako je riječ o kriterijima ponajprije bitnima za članice koje su prihvatile euro ili tomu teže u neposrednoj budućnosti, ti kriteriji imaju važnu ulogu za sve članice EU. Naime, uz izuzetak Velike Britanije i Danske i uz prešutno izuzeće Švedske³, članstvo u EU znači *obvezu* prihvaćanja eura. Kako je monetarna unija krajnji cilj europske integracije,⁴ Europski ugovor sadrži opće odredbe o uskoj suradnji država članica pri donošenju ekonomskih politika te propisuje koordinativnu ulogu Europskoga vijeća u oblikovanju ekonomskih politika.

Nakon pouka zadnje krize, provedba ovih odredba Ugovora razrađena je uvođenjem [Europskoga semestra](#). Riječ je o procesu oblikovanja, koordinacije i donošenja ekonomskih politika, koji uključuje nacionalne vlasti, Europsku komisiju i Europsko vijeće. EDP i MIP su proceduralno integrirani u Semestar. Semestar je najbolje razumjeti kao ciklus planiranja i koordinacije politika, koji nikad ne završava.

Ciklus počinje u mjesecu studenom, objavljivanjem [Godišnjeg pregleda o rastu](#) (engl. Annual Growth Survey – AGS). Izrađuje ga Europska komisija, a prihvaća Vijeće. AGS se objavljuje kao opći okvir za oblikovanje politika u sljedećem razdoblju. Riječ je o

¹ Zemlje koje još ne teže uvođenju eura (ulasku u ERM II) mogu odgađati uvođenje fiskalnoga pravila u Ustav.

² Godišnja stopa inflacije ne smije prijeći granicu od 1,5 postotnih bodova iznad prosjeka triju zemalja članica s najnižim stopama inflacije. Prinos na dugoročne državne obveznice ne smije prijeći granicu od 2 postotna boda iznad prosjeka triju zemalja članica s najnižim prinosima. Nominalni tečaj ne smije iskakati izvan intervala određena rasponom +/- 15% oko središnjeg pariteta nacionalne valute za euro u razdoblju od najmanje dvije godine (za zemlje koje su ušle u Europski tečajni mehanizam, tzv. ERM II).

³ Detaljnije u: Šonje (2012).

⁴ Šonje (2012: 113-116) daje pregled ključnih odredbi Europskoga ugovora koje govore u prilog tomu.

Zadnja je kriza pokazala nužnost uže koordinacije i čvršćeg poštivanja zajedničkih kriterija ekonomskih politika u EU. Zbog toga su EDP i MIP integrirani u Europski semestar.

dokumentu opće naravi, koji sadrži prijedlog prioriteta ekonomske politike na razini EU. Prema zadnjem AGS-u, prioriteti politika su:

- „diferencirana“ fiskalna konsolidacija koja ne ugrožava rast,
- poticanje kreditiranja gospodarstva,
- poticanje rasta i konkurentnosti u kratkom i dugom roku,
- smanjenje nezaposlenosti i drugih negativnih socijalnih posljedica krize,
- modernizacija javne administracije.

AGS se u toku siječnja i veljače raspravlja te usvaja na Vijeću i u Europskom parlamentu.

Komisija usporedo s AGS-om priprema Izvješće o mehanizmu za upozoravanje (engl. Alert Mechanism Report – AMR). *AMR je prvi korak procedure makroekonomske neravnoteže (MIP)*. Zavisno o vrijednostima odabranih makroekonomskih pokazatelja (detaljnije u nastavku), identificiraju se zemlje članice – bez obzira je li riječ o članicama koje su uvele euro ili nisu – kojima prijete ozbiljne posljedice makroekonomskih neravnoteža. Za identificirane zemlje provodi se daljnja analiza, takozvano „dubinsko ispitivanje“ (engl. In-depth Review – IDR). IDR se objavljuje u ožujku. Ove godine je IDR objavljen za još 16 država članica osim Hrvatske: Belgiju, Bugarsku, Njemačku, Dansku, Irsku, Španjolsku, Francusku, Italiju, Mađarsku, Luksemburg, Maltu, Nizozemsku, Sloveniju, Finsku, Švedsku i Ujedinjeno Kraljevstvo. Rezultati IDR-a utjecat će na preporuke za vođenje proračunske, ekonomske i socijalne politike, koje Europska komisija potkraj svibnja ili početkom lipnja upućuje državama članicama. ECOFIN raspravlja, a Vijeće usvaja preporuke tijekom lipnja ili srpnja.

Preporuke koje u trenutku pisanja ovoga rada još uvijek očekujemo sastavni su dio Europskog semestra. Komisija ih daje bez obzira na to nalazi li se zemlja članica u nekoj od procedura (prekomjernog deficita ili makroekonomske neravnoteže). No, preporuke za zemlje u MIP-u odražavaju viđenje Komisije o načinima otklanjanja makroekonomskih neravnoteža.

Cilj prihvaćanja preporuka prije ljetne stanke njihovo je ugrađivanje u nacionalne smjernice za izradu višegodišnjih ekonomskih i fiskalnih politika. Na taj se način krajem ljeta i početkom jeseni preporuke stignu ugraditi u nacionalne prijedloge proračuna i politika. Već u studenome - dakle, prije krajnjeg roka za prihvaćanje nacionalnih proračuna, Komisija objavljuje sljedeći Godišnji pregled o rastu (AGR) i Europski semestar tada ponovno počinje.

Slika 1. prikazuje ciklus Europskog semestra. Crvenom su bojom označeni dijelovi procesa koji su najuže povezani s procedurom makroekonomske neravnoteže, MIP-om.

Izvješće o mehanizmu za upozoravanje (Alert Mechanism Report, AMR) ukazuje na zemlje članice za koje treba provesti dubinsku analizu (In-depth Review, IDR), kojim je ove godine uz Hrvatsku obuhvaćeno još 16 članica EU.

SLIKA 1: EUROPSKI SEMESTAR S CRVENO OZNAČENIM ELEMENTIMA KOJI SU NAJUŽE POVEZANI S MIP-OM



Formalni okvir procedure makroekonomske neravnoteže dan je Uredbom Europskoga parlamenta i Vijeća br. 1176/2011⁵. Glavna svrha procedure, propisana točkom 1 preambule spomenute Uredbe, jest osigurati usklađenost gospodarstva svake države članice s temeljnim načelima stabilnih cijena, održivih proračunskih i monetarnih uvjeta, te stabilne bilance plaćanja. Prema tome, MIP prelazi okvire proračunskog nadzora i zalazi u problematiku makroekonomskih neravnoteža, ne bi li države članice implementirale korektivne planove prije nego što neravnoteže ozbiljnije ugroze ekonomski rast.

MIP poklanja osobitu pozornost zemljama članicama koje bilježe velike deficite tekućeg računa bilance plaćanja i imaju velike gubitke konkurentnosti.

MIP se zasniva na tablici pokazatelja (engl. *Scoreboard*). Riječ je o graničnim vrijednostima ključnih makroekonomskih pokazatelja (ne)ravnoteža. Tablica sadrži 11 ključnih pokazatelja (detaljnije u sljedećem poglavlju). Oni služe aktivaciji mehanizma za upozoravanje. Osim o vrijednostima pokazatelja iz tablice, zaključci o stupnju uzbune zbog makroekonomskih neravnoteža zavise i o slobodnim ekonomskim prosudbama Komisije. Prosudbe se izvode temeljem ekonomske analize koja uzima u obzir specifične ekonomske okolnosti na snazi u pojedinim državama članicama. Analiza pritom uvažava stvarne i potencijalne ekonomske štete koje se zbog neravnoteža manifestiraju u zemljama članicama, ali i druge stvarne i potencijalne ekonomske štete koje mogu nastati zbog prelijevanja negativnih učinaka na druge

⁵ Uredba je dio paketa od šest propisa poznatijeg kao „Six Pack“.

članice EU. *Analiza osobito uzima u obzir opasnosti koje proizlaze iz previsokih deficita tekućih računa bilanci plaćanja i gubitaka konkurentnosti.*

Procedura makroekonomske neravnoteže nije zamišljena kao proces koji se odvija između Europske komisije i nacionalnih vlasti iza čvrsto zatvorenih vrata. Lokalni politički čimbenici i svi građani, radnici i poduzetnici, dionici su procesa oblikovanja ekonomskih politika. Slovom Uredbe, procedura makroekonomske neravnoteže treba uključiti „...*relevantne nacionalne dionike, što uključuje socijalne partnere...*“, a Vijeće i Komisija će u provedbi Uredbe „... *u potpunosti uvažavati ulogu nacionalnih parlamenata i socijalnih partnera, kao i razlike u nacionalnim sustavima, poput sustava određivanja plaća.*“ (točke 20 i 25 preambule Uredbe o MIP-u).

MIP ne sadrži izravne kaznene odredbe. Negativan učinak makroekonomskih neravnoteža na konkurentnost i održiv ekonomski rast dovoljna je kazna.

Nakon što se dubinskim pregledom (IDR-om) analizira opasnost makroekonomske neravnoteže, Komisija o tome obavještava Europski parlament, Vijeće te Eurogrupu ako je riječ o članici koja je uvela euro. Potom slijede preporuke.⁶ Preporuke se mogu revidirati u sljedećem ciklusu Europskog semestra za godinu dana.⁷ Zemlja članica temeljem preporuka donosi Akcijski plan za korekciju makroekonomske neravnoteže.⁸ Vijeće razmatra Akcijski plan u roku od 2 mjeseca te ga temeljem preporuke Komisije može prihvatiti ili odbaciti. U slučaju prihvaćanja, Vijeće određuje rokove za provedbu pojedinih mjera te vremenski plan nadzora. U slučaju odbacivanja, Vijeće će zatražiti da se u roku od 2 mjeseca donese novi Akcijski plan. Ako Vijeće⁹ ustanovi da se mjere iz Akcijskoga plana ne provode, odredit će nove rokove za korektivne akcije. Prema tome, Hrvatskoj nakon skorih preporuka koje se očekuju u lipnju počinje teći rok od 60 dana kada Komisiji i Vijeću mora dostaviti Akcijski plan kako bi se otklonile makroekonomske neravnoteže. Preostaje vidjeti hoće li se u dijalogu Vlade i Komisije prihvatiti da su mjere koje su sadržane u Nacionalnom programu reformi dovoljne za rješavanje makroekonomske neravnoteže.

Za razliku od EDP-a, MIP ne sadrži kaznene odredbe. Izostanak kaznenih odredbi ne smije se tumačiti kao znak za olako odnošenje prema proceduri i njenim pravilima. Najveća „kazna“ za toleriranje makroekonomskih neravnoteža jesu ekonomska stagnacija i daljnje zaostajanje. Sposobnost za održiv rast i konkurentnost primarni su nacionalni interesi o kojima ne zavisi samo blagostanje građana, nego i ugled i utjecaj zemlje u Europskoj Uniji. Stoga kreatorima politike ne može biti svejedno je li njihova zemlja dio ekonomskih problema ili rješenja.

⁶ Zanimljivo je da u tekstu Uredbe stoji da preporuke *mogu* uslijediti, što bi se moglo tumačiti i kao da *ne moraju*.

⁷ Zanimljivo je da čl. 7 Uredbe ne obvezuje Vijeće na objavljivanje preporuka.

⁸ Rokovi za podnošenje Akcijskoga plana nisu jasno određeni, već moraju biti u skladu s rokovima koji se utvrđuju u preporukama.

⁹ Odluke u vezi s MIP-om Vijeće donosi prema uobičajenim pravilima odlučivanja ne uzimajući u obzir glas predstavnika zemlje na koju se odnosi MIP, no odluku kojom se utvrđuje da zemlja ne provodi mjere iz Akcijskoga plana Vijeće donosi obratnom kvalificiranom većinom koju je potrebno postići u roku od 10 dana nakon što Komisija donese odluku o tome.

II. POKAZATELJI I KRITERIJI MIP-a (SCOREBOARD)

Makroekonomska (ne)ravnateža ocjenjuje se za unutarnje i vanjske neravnateže pomoću 11 glavnih pokazatelja koji čine tablicu (engl. *Scoreboard*: ispad vrijednosti pokazatelja iznad ili ispod kriterija – granične vrijednosti, smatra se pokazateljem neravnateže):

TABLICA 1: POKAZATELJI NERAVNOTEŽE I KRITERIJI - GRANIČNE VRIJEDNOSTI POKAZATELJA

VRSTA NERAVNOTEŽE	R.BR.	POKAZATELJ	KRITERIJI (GRANIČNE VRIJEDNOSTI)	IZVOR PODATKA	AŽURIRANJE*	PODATAK ZA HRVATSKU PREMA AMR 2014**
VANJSKE NERAVNOTEŽE I KONKURENTNOST	1.	Prosjeak omjera deficita tekućeg računa bilance plaćanja i BDP-a u zadnje tri godine	-4% ili +6%	EUROSTAT BoP Statistics		-1,8%
	2.	Međunarodna neto investicijska pozicija u % BDP-a	-35%	EUROSTAT BoP Statistics		-89,0%
	3.	Trogodišnja postotna promjena realnog efektivnog tečaja (REER)	+/-5% za Eurozonu i +/- 11% za ostale članice	DG ECFIN Price and Cost Cmptvns'	REER se do sada računao na bazi 35 trgovačkih partnera, sada na bazi 41	-8,3%
	4.	Petogodišnja postotna promjena izvoznog udjela na svjetskom tržištu	-6%	EUROSTAT BoP Statistics	Potrebno je riješiti zavisnost ocjene o početnoj točki	-24,7%
	5.	Trogodišnja postotna promjena nominalnog jediničnog troška rada (ULC)	9% za Eurozonu i 12% za ostale	EUROSTAT National Accounts		0,8%
UNUTARNJE NERAVNOTEŽE	6.	Godišnja (y-o-y) promjena relativne cijene nekretnina***	6%	EUROSTAT	U tijeku je usklađivanje s ESRB Dashboardom	-2,4%
	7.	Tok kredita privatnom sektoru u % BDP-a	14%	EUROSTAT (National Accounts)	Isto kao niže	-2,1%
	8.	Dug privatnog sektora u % BDP-a	133%	EUROSTAT (National Accounts)	Do sada se računao na nekonsolidiranoj, sada na konsolidiranoj osnovi****	132%
	9.	Javni dug opće države u % BDP-a	60%	EUROSTAT (EDP)		56,0%*****
	10.	Trogodišnji prosjek stope nezaposlenosti	10%	EUROSTAT (LFS)		13,8%
	11.	Godišnja (y-o-y) promjena ukupnih obaveza financijskog sektora	16,5%	EUROSTAT (National Accounts)		0,9%

*Potkraj 2013. provedena je metodološka revizija pokazatelja koja je dovela do metodoloških promjena kod triju pokazatelja (realnog efektivnog tečaja, toka kredita privatnom sektoru i duga privatnom sektoru), a razmatrana su još dva pokazatelja (izvozni udjeli i cijene nekretnina). **AMR 2014. koristi zadnje godišnje podatke za 2012. tako da se trogodišnji prosjeci odnose na razdoblje 2010.-2012. *** Promjena relativne (deflacionirane) cijene nekretnine računa se oduzimanjem stope inflacije od nominalne stope rasta cijena. ****Komisija je izrazila nezadovoljstvo pouzdanošću podatka jer je veliki broj zemalja dostavio konsolidirane podatke jednake nekonsolidiranima. ***** Može se smatrati da je ovaj kriterij u crvenom, jer u trenutku izrade AMR-a Komisiji nije bio poznat podatak da je omjer javnog duga i BDP-a potkraj 2013. dosegao 66,8%.

Izvor: European Commission (2013): Statistical Annex of Alert Mechanism Report 2014.

Prema Izvješću o mehanizmu za upozoravanje (AMR-u) za 2014., koji koristi podatke za 2012., tri od jedanaest pokazatelja za Hrvatsku (dva za vanjske neravnoteže i konkurentnost – međunarodna neto investicijska pozicija i udjel izvoza na svjetskom tržištu, te jedan za unutarnje neravnoteže – stopa nezaposlenosti) prelaze granične vrijednosti. Još dva pokazatelja označena su žuto, jer se njihove vrijednosti nalaze vrlo blizu propisanih granica. Štoviše, znamo da je omjer javnog duga na kraju 2013. prešao granicu od 60% (AMR je sastavljen prije objavljivanja podatka za 2013.). Stoga možemo govoriti o **četiri proboja kriterija: međunarodna neto investicijska pozicija, udjel izvoza na svjetskom tržištu, javni dug i stopa nezaposlenosti**. Na temelju proboja graničnih vrijednosti ovih indikatora Komisija je odlučila provesti dubinsko ispitivanje (engl. *In-depth Review*, IDR) hrvatskih makroekonomskih neravnoteža.

Prije prikaza njihovih zaključaka, pobliže ćemo promotriti sam *Scoreboard* i njegove moguće mane koje treba imati na umu pri tumačenju rezultata. Zatim se rezultati za Hrvatsku tumače u usporedbi s drugim članicama EU.

Ograničenja *Scoreboarda*

Pitanja koja se postavljaju u vezi s tablicom pokazatelja i kriterija tiču se: (1) obuhvata i pouzdanosti pokazatelja, (2) konstrukcije pokazatelja i (3) određivanja graničnih vrijednosti.

Obuhvat i pouzdanost pokazatelja. Postavlja se pitanje mogu li odabrani pokazatelji doista mjeriti makroekonomske neravnoteže (problem pouzdanosti) i jesu li uključeni svi bitni pokazatelji (problem obuhvata). Na prvi se pogled primjećuje da među pokazateljima nema nekih veoma važnih: stope ekonomskog rasta, kamatnih stopa ili prinosa na obveznice te proračunskog deficita. Nedostaju i pokazatelji koji su važni za male i otvorene ekonomije: visina međunarodnih pričuva, vanjski dug, njegove ročne strukture i pokazatelji valutne izloženosti/rizika. Zbog toga se u sklopu MIP-a koriste i dopunski pokazatelji (njih 28), o kojima će biti više riječi u sljedećem poglavlju.

Konstrukcija pokazatelja. Pokazatelji se temelje na godišnjim podacima. Sedam od jedanaest pokazatelja konstruirano je kao unazadni vremenski prosjeci, od čega su dva konstruirana kao godišnje promjene, četiri kao trogodišnje, a jedan kao petogodišnja promjena. Takva konstrukcija pokazatelja znači da je u sustav ugrađena vremenska inercija. Zbog nje postoji velika vjerojatnost da pogoršanja neće biti uočena na vrijeme. Isto vrijedi i za poboljšanja.

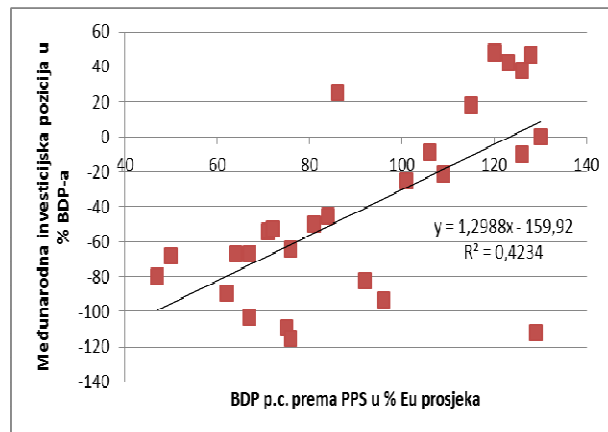
Granične vrijednosti. Granične vrijednosti definirane su „tvrdo“, što znači bez razlikovanja strukturnih obilježja pojedinih zemalja. Izuzetak su dva tečajna pokazatelja (realni efektivni tečaj REER i nominalni jedinični trošak rada ULC), kod kojih se koriste širi rasponi graničnih vrijednosti za zemlje koje još nisu uvele euro. Iza takvog odabira kriterija stoji uvjerenje da zadržavanje vlastite valute ostavlja širi manevarski prostor za tečajnu prilagodbu. Takva je postavka kriterija problematična, jer mnoge manje zemlje s vlastitom valutom, poput Hrvatske, nemaju širok manevarski prostor kakvoga pretpostavlja standardna makroekonomska teorija. Na istom tragu, kritike se mogu uputiti i nekim drugim graničnim vrijednostima. Na

Scoreboard je podložan kritici s motrišta obuhvata i pouzdanosti pokazatelja, njihove statističke konstrukcije i odabira graničnih vrijednosti koje signaliziraju neravnoteže.

primjer, međunarodna neto investicijska pozicija strukturalno zavisi o dostignutom stupnju razvoja (okvir 1), pa se postavlja pitanje opravdanosti istog kriterija za sve članice Unije.

OKVIR 1: ZAŠTO ISTI GRANIČNI KRITERIJ MEĐUNARODNE INVESTICIJSKE POZICIJE VRIJEDI ZA SVE ZEMLJE?

Slika pokazuje strukturalnu vezu između međunarodne investicijske pozicije u % BDP-a i BDP po stanovniku prema paritetu kupovne moći u % prosjeka EU prema podacima za 2012. Bogatije



zemlje, logično, imaju u prosjeku pozitivniju investicijsku poziciju. Zbog toga je pretpostavka da bi ovaj strukturalni odnos trebao biti limitiran na -35% za sve zemlje upitna i potencijalno je u sukobu s načelom slobode kretanja kapitala unutar EU. Naime, takva definicija granice ignorira mogućnosti slabije razvijenih članica da dugoročno privlače kapital iz razvijenijih članica Unije.

Neki od kriterija Scoreboarda – poput kriterija neto investicijske pozicije i kriterija suficita bilance plaćanja, podložni su kritici s gledišta političkog utjecaja na njihovo određivanje. Unatoč tomu, sustav pokazatelja iznimno je koristan za praćenje ekonomskih kretanja u EU.

Česti su prigovori upućivani i kriteriju deficita tekućeg računa bilance plaćanja. Jedna linija kritike ukazuje da je deficit prirodno kolebljiviji kod manjih i slabije razvijenih zemalja, što znači da se brže i lakše otvara i zatvara (takvo je iskustvo i Hrvatske). Stoga isti graničnik ne može vrijediti za sve zemlje. Druga linija kritike ukazuje na asimetriju graničnika: iako je prekomjeran suficit jednako štetan kao i prekomjeran deficit tekućeg računa bilance plaćanja, gornji graničnik od +6% BDP-a na suficit naspram donjega od -4% na deficit doživljen je kao politički popust Njemačkoj čiji je tekući suficit u odnosima s inozemstvom približno jednak 6%. Takve ekonomski teško objašnjive asimetrije otvaraju sumnju da nisu samo ekonomski kriteriji oblikovali granice, nego i politički.

Općenito je upitno može li se ovakvim sustavom pokazatelja upravljati makroekonomskim neravnotežama. Daniel Gross (2012) ističe četiri razloga zbog kojih na temelju prikazanih graničnih vrijednosti nije moguće izvesti provediv ekonomski program makroekonomske prilagodbe koji bi mogao riješiti problem međunarodne konkurentnosti.

Prvo, ne znamo početne ravnotežne vrijednosti, odnosno, ne znamo trenutak kada su odnosi konkurentnosti među zemljama bili „idealni“, u čije bismo se vrijednosti pokazatelja trebali vratiti. Pitanje je jesu li takvi odnosi ikada postojali. Granične vrijednosti pokazatelja stoga jednim dijelom predstavljaju fikcije ili administrativno

određene vrijednosti, čiji je ekonomski smisao upitan ako se ima na umu brzina i narav makroekonomskih promjena.

Drugo, (neto) izvoz gotovo uvijek predstavlja krajnje rješenje problema konkurentnosti. Međutim, podatci o učinku uklanjanja neravnoteža i promjena konkurentnosti na izvoz južноеuropskih država nisu odveć uvjerljivi. Zbog toga je možda moguće postići formalno smanjenje makroekonomske neravnoteže, ali ne i njeno konačno rješenje na bazi novog rasta u kojem važnu ulogu ima izvoz.

To je povezano s trećim problemom: vlade u kratkom roku – a kratak je rok relevantan za otklanjanje makroekonomskih neravnoteža, mogu vrlo malo učiniti u pogledu korekcije cijene rada i unaprjeđenja uvjeta na tržištu rada, koji su ključni za trajno rješavanje problema konkurentnosti.

Četvrto, međunarodna konkurentnost članice Unije relativna je i „endogena“. To znači da podjednako zavisi o kretanjima u zemlji kao i o kretanjima kod glavnih trgovačkih partnera, kojih se najveći broj nalazi u Uniji. Na primjer, upitno je koliko se makroekonomskim politikama može učiniti na jugu Europe u situaciji kada strukturni suficit Njemačke raste zbog njena rasta konkurentnosti (a oba dijela EU uvela su euro).

Grosovi prigovori ukazuju na to da „čist“ makroekonomski model identifikacije i uklanjanja makroekonomske ravnoteže ne postoji. Problem je uvijek i politički, odnosno strukturni, a ne samo makroekonomski. U tom svjetlu, tablica pokazatelja MIP-a nije u stanju obuhvatiti povijesnu, strukturnu i političku složenost problema (ne)konkurentnosti nekih članica EU. Ograničenja potječu otud što su aktualni pokazatelji i kriteriji *Scoreboarda* inspirirani zadnjom krizom, tj. velikom akumulacijom obaveza u fazi *booma* što je trajalo do 2008. Frustracija iz novije ekonomske povijesti provocirala je brzu reakciju kreatora politike s kratkoročnim pogledom unatrag i tako je nastao *Scoreboard*. Ta činjenica objašnjava zašto je sustav pokazatelja nedorađen, rigidan i nedovoljan da obuhvati sve bitne čimbenike konkurentnosti.

Međutim, svi spomenuti prigovori nisu dovoljni razlozi da bi se sustav MIP-a proglasio beskorisnim. Naprotiv, on može biti koristan alat za koordinaciju ekonomskih politika u EU, davanje savjeta, brz prijenos najboljih praksi te stvaranje dodatnog pritiska na nacionalne vlade sklone lošim, autodestruktivnim ekonomskim politikama. Na koncu, ne zaboravimo da se u MIP-u ne radi o nekom rigidnom administrativnom-političkom sustavu s kaznenim odredbama koje se aktiviraju automatizmom. Prije je riječ o okviru za analizu, konzultacije, rasprave i usklađivanje ekonomskih politika, koji respektira činjenicu da uporaba indikatora ne znači da je ekonomska politika u EU „na autopilotu“. Najvažnije je kako se sustav primjenjuje, koji se dopunski indikatori koriste, koliko se znanja i iskustva ugrađuje u analize i reakcije ekonomskih politika, i koliko cjelokupan sustav doprinosi koordinaciji i filtriranju dobrih ekonomskih politika u EU.

Scoreboard je koristan kao alat za koordinaciju ekonomskih politika u EU, davanje savjeta, brz prijenos najboljih praksi te stvaranje dodatnog pritiska na nacionalne vlade sklone lošim, autodestruktivnim ekonomskim politikama.

I sami kreatori institucionalnog i analitičkog okvira MIP-a bili su svjesni ograničenja *Scoreboarda*. U Uredbi se na nekoliko mjesta ističe *okvirna narav Scoreboarda* te se naglašava nužnost zaključaka na osnovi cjelovitih ekonomskih prosudbi koje moraju uzeti u obzir specifične okolnosti pojedinih država članica. U tijeku je i metodološka revizija pokazatelja. Pored toga, sustav pokazatelja MIP-a nastoji se u najvećoj mogućoj mjeri uskladiti s tzv. *Dashboardom* Europskoga odbora za sistemske rizike (engl. European Systemic Risk Board, ESRB), čije se metodologije i analize također uzimaju u obzir pri izvođenju zaključaka u okviru MIP-a.¹⁰ Do 14. prosinca 2014. bit će objavljena i cjelovita evaluacija dosadašnje primjene Uredbe, koja će zasigurno uzeti u obzir brojne kritike i prijedloge za poboljšanja.

Najvažnije je da se u okviru MIP-a uvažava složenost situacija pojedinih zemalja, koja dolazi do izražaja kada se koristi 28 dodatnih pokazatelja. Za ove pokazatelje ne postoje apriorne granične vrijednosti, ali njihov je utjecaj na IDR i preporuke u okviru MIP-a iznimno važan, možda i važniji od 11 glavnih pokazatelja makroekonomske neravnoteže.

Usporedni položaj Hrvatske u okviru *Scoreboarda*

U nastavku je prikazan položaj Hrvatske prema 11 glavnih pokazatelja *Scoreboarda*. Prikazuju se relativne vrijednosti pokazatelja za Hrvatsku u odnosu na graničnu vrijednost i u odnosu na zemlje članice s najvećim odstupanjima od granične vrijednosti. Prikaz relativnih vrijednosti pokazatelja znači da ne gledamo izvorne brojke (apsolutne vrijednosti pokazatelja dane su u prilogu na kraju rada), nego vrijednosti pokazatelja stavljamo u kontekst iz kojeg je lakše izvesti zaključke.

Prvo pogledajmo primjer konstrukcije pokazatelja za međunarodnu neto investicijsku poziciju (NIP): NIP mjeri razliku između inozemne imovine svih domaćih sektora (npr. direktna strana ulaganja hrvatskih poduzeća, inozemni plasmani banaka, međunarodne pričuve HNB-a itd.) i obaveza domaćih sektora prema inozemstvu (bruto vanjski dug, ukupna strana ulaganja u Hrvatsku, itd.). NIP u % BDP-a za Hrvatsku iznosi -89% za 2012., a kriterij (graničnik) MIP-a za ovaj pokazatelj iznosi -35% (Okvir 1). Stoga relativna vrijednost indikatora za Hrvatsku, koja je prikazana na slici 2, iznosi 2,54 (= -89/-35). Kada bi se vrijednost za Hrvatsku nalazila na granici od -35%, relativna vrijednost pokazatelja iznosila bi 1. Prema tome, vrijednost od 2,54 znači da pokazatelj za Hrvatsku prelazi graničnu vrijednost za 154%. Uz to, slika 2 prikazuje prosječnu vrijednost relativnih pokazatelja za gornji kvartil zemalja članica. Zemalja članica ima 28, pa prosjek za gornji kvartil uvijek predstavlja prosjek za 7 članica EU s najlošijim vrijednostima pokazatelja.¹¹ U slučaju NIP-e, među 7 članica s najlošijim vrijednostima pokazatelja pored Hrvatske ulaze još i četiri zemlje s

Iako Hrvatska iskače i prema kriteriju neto investicijske pozicije i prema kriteriju promjene udjela izvoza na svjetskom tržištu, njen relativni položaj naspram 7 najlošije pozicioniranih članica znatno je lošiji kada je riječ o izvozu.

¹⁰ Konzultacija ESRB-a u okviru procedure makroekonomske neravnoteže propisana je obaveza, bez preciznih određenja. ESRB se spominje u preambuli i članku 4 Uredbe 1176/2011.

¹¹ Uočite da pojam „gornji kvartil“ ne znači nužno kvartil s najvećim vrijednostima pokazatelja. Ako negativne vrijednosti pokazatelja znače loše vrijednosti, kao u prikazanom slučaju MNIP-e, gornji kvartil se odnosi na 7 članica EU s najnižim, dakle, najlošijim vrijednostima pokazatelja.

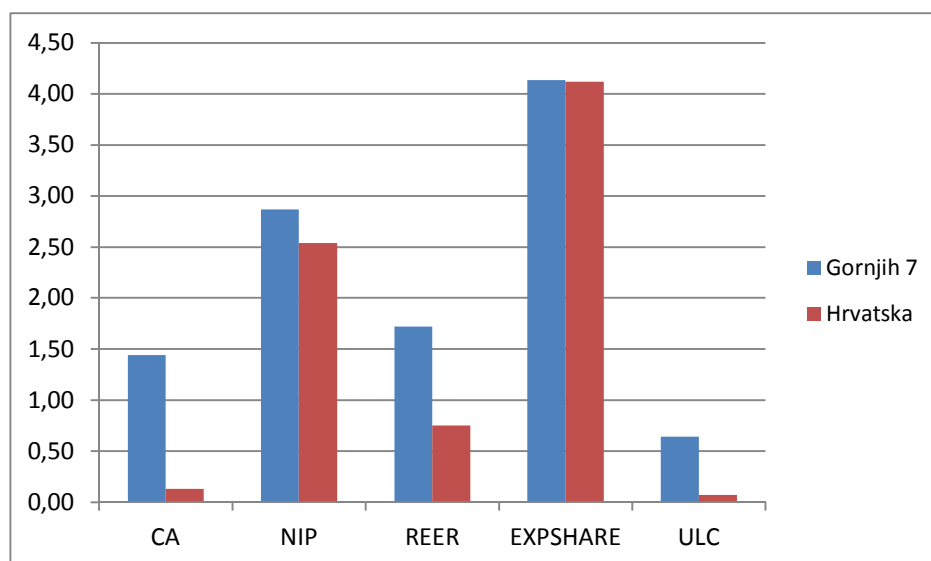
pokazateljem nižim od -100% BDP-a (Portugal, Irska, Grčka i Mađarska) te dvije zemlje sa sličnom vrijednošću pokazatelja kao Hrvatska, što je blizu -100% (Španjolska i Cipar). Prosjek relativnih vrijednosti pokazatelja za tih 7 država u gornjem kvartilu iznosi 2,87. Hrvatskih 2,54 pozicionira se ispod prosjeka za gornji kvartil, što je od velike važnosti za tumačenje podatka: pokazuje se da Hrvatska ne „strši“ među najlošijih 25% članica. Riječ je o važnoj informaciji, jer relativna vrijednost pokazatelja koja je na oko 154% (2,54) granične vrijednosti sugerira velik problem zbog visine odstupanja u odnosu na graničnu vrijednost. Međutim, relativna vrijednost koja je ispod prosječne vrijednosti za gornji kvartil, sugerira da stanje nije „dramatično“. Dakle, pri izvođenju zaključaka treba imati u vidu i relativni položaj unutar gornjeg kvartila i odnos prema graničniku, koji izaziva manju zabrinutost ako postoji ekonomski utemeljena kritika konstrukcije graničnika, što je u slučaju NIP-ovih -35% BDP-a opisano u Okviru 1. Imamo slučaj relativno velikog odstupanja koje gubi na „dramatičnosti“ kada se postavi u kontekst prosjeka za gornji kvartil. Takva situacija može značiti da veliki broj zemalja članica ima problem s tim kriterijem (što je vidljivo u primjeru NIP-a), ili da je graničnik prestrogo postavljen, ili je riječ o kombinaciji tih dvaju objašnjenja.

Ovako prikazane relativne vrijednosti pokazatelja makroekonomske neravnoteže razotkrivaju puno više informacija od jednostavnih vrijednosti pokazatelja. Osobito kada se promatra koje zemlje ulaze u gornji kvartil, i kada se gleda gdje se nalazi njihov prosjek u odnosu na graničnik i podatak za Hrvatsku. Na primjer, relativna vrijednost pokazatelja petogodišnje promjene udjela izvoza na svjetskom tržištu (EXPSHARE na slici niže) od 4,12 znatno je veća (lošija) od prethodno razmatrane relativne vrijednosti NIP-e. Prevedeno u brojke, gubitak izvoznoga tržišta koji se tolerira u pet godina iznosi 6%, dok je Hrvatska izgubila više od 24 postotna boda. Štoviše, kod pokazatelja izvoznoga udjela relativna je vrijednost za Hrvatsku približno jednaka prosjeku za gornji kvartil (4,14), što također ukazuje na alarmantniju situaciju nego kod NIP-e, gdje je prosjek za gornji kvartil bio znatno iznad vrijednosti za Hrvatsku.

Nadalje, 7 članica u gornjem kvartilu koje su izgubile izvozne udjele za 24,8% u prosjeku u pet godina (Hrvatska ima približno isti gubitak) jesu Finska, Grčka, Cipar, Italija, Austrija, Slovenija, redom znatno razvijenije zemlje od Hrvatske. Postsocijalističke zemlje koje se mogu usporediti s Hrvatskom nalaze se na suprotnom kraju distribucije, gdje su izvozni udjeli rasli: Litva (29,3%), Latvija (12,3%), Estonija (6,5%), Rumunjska (5,9%), Bugarska (4,8%), Slovačka (4,2%) i Poljska (1,3%). Prema tome, relativne vrijednosti pokazatelja ukazuju na puno veći problem s izvoznim udjelima nego s međunarodnom neto investicijskom pozicijom. Na koncu, promjene neto investicijske pozicije u dugom roku djelomično zavise o kretanju izvoza i izvoznih udjela, pa možemo zaključiti kako je MIP pokazao da je izvoz fundamentalni problem hrvatskog gospodarstva. Također moramo primijetiti da je Hrvatska prema tom pokazatelju grupirana identično kao i njeni važni trgovački partneri – Italija, Slovenija i Austrija. Stoga je jednim dijelom riječ o regionalnom, a ne nacionalnom problemu.

Iako Hrvatska ne prelazi kritične vrijednosti kada je riječ o tekućem računu bilance plaćanja, realnom tečaju i nominalnom trošku rada, kod troškovnih se pokazatelja uočavaju relativne slabosti.

SLIKA 2. RELATIVNE VRIJEDNOSTI POKAZATELJA VANJSKE NERAVNOTEŽE (vrijednosti ispod 1 nalaze se u okviru graničnih vrijednosti i ne ukazuju na neravnotežu)



Slika 2 pokazuje da su kod preostalih triju pokazatelja vanjske neravnoteže relativne vrijednosti bitno niže od 1. To znači da se podatak za Hrvatsku kreće unutar graničnih vrijednosti. Slika je još povoljnija ako se promatra distanca prema gornjem kvartilu, čiji prosjek prelazi vrijednost 1 (osim kod nominalnog jediničnog troška rada ULC, gdje je i prosjek za gornji kvartil ispod jedinice, što znači da se ULC i kod većine članica s najlošijim vrijednostima pokazatelja – najbržim rastom ULC-a, kreće ispod granične vrijednosti).

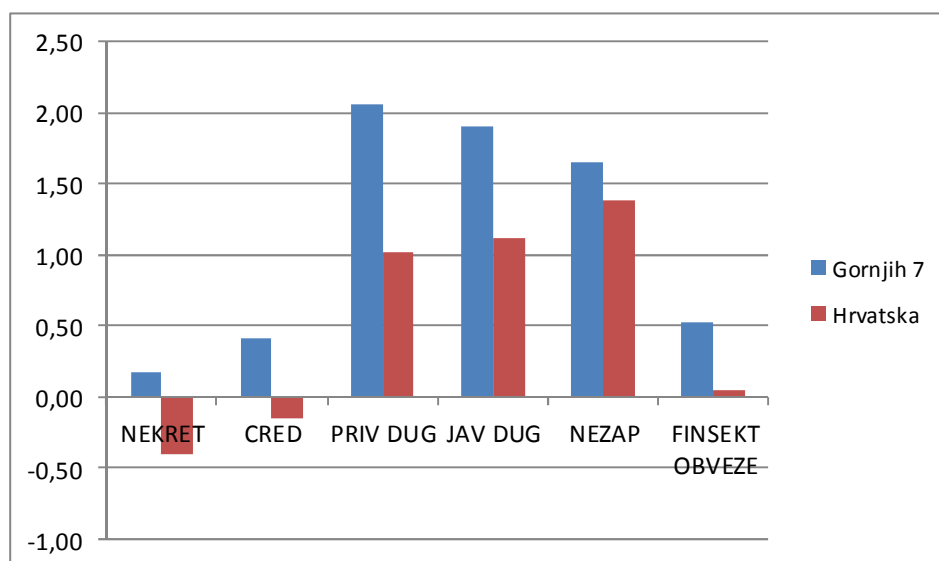
Problemima pokazatelja troškovne konkurentnosti vratit ćemo se u sljedećem poglavlju. Za sada je važno uočiti da se trogodišnji prosjek salda tekućeg računa bilance plaćanja u postotku BDP-a (CA) u Hrvatskoj zahvaljujući kontrakciji uvoza kreće blizu nule, slično kao i nominalni rast jediničnog troška rada. Realni efektivni tečaj (trogodišnja promjena zaključno s 2012.: -8,3%) bliže je graničnoj vrijednosti (relativna vrijednost 0,75 ili tri četvrtine kritičnoga praga od -12%), no to nije razlog za zabrinutost jer se korekcija u posljednje vrijeme odvija u dobrome smjeru (realna deprecijacija).

Sljedeća slika 3 prikazuje šest pokazatelja unutarnje makroekonomske neravnoteže koji su također transformirani u relativan oblik. Kretanje cijena nekretnina (NEKRET), tempo rasta kredita (CRED) i obveza financijskog sektora (FINSEKT OBVEZE) ne predstavlja problem. Prosjeci za gornje kvartile također su manji od 1. Međutim, problemi su vidljivi kod razina privatnog i javnog duga¹² te stope nezaposlenosti, što su također zajednički problemi u EU. Problem je očigledno najveći na tržištu rada

Tržište rada odnosno visoka nezaposlenost te javni dug ističu se među pokazateljima unutarnjih neravnoteža.

¹² S obzirom na veliki skok omjera javnog duga i BDP-a u 2013. u odnosu na 2012. (što je posve suprotno od prosječne promjene u EU), u prikaz podataka uvršten je podatak za 2013. za Hrvatsku. To nije metodološki korektno jer ne daje točnu sliku (za ostale zemlje podatci su za 2012.), ali je opravdano, jer jasno ukazuje na trend i najavljuje poziciju Hrvatske u sljedećem AMR-u koji će biti objavljen u studenome.

SLIKA 3. RELATIVNE VRIJEDNOSTI POKAZATELJA UNUTARNJE NERAVNOTEŽE



(kod stope nezaposlenosti), gdje je relativna vrijednost pokazatelja za Hrvatsku najveća, i najbliža prosjeku gornjeg kvartila.

Analiza 11 glavnih pokazatelja koji ulaze u tablicu kriterija (Scoreboard) MIP-a jasno ukazuje na dva kritična područja: izvozni udjeli i tržište rada (nezaposlenost). Njima uz bok nalazi se javni dug, no s obzirom na njegovu posebnu važnost u okviru EDP-a, ovdje se ne obrađuje fiskalna problematika.¹³

Uza sve moguće zamjerke pokazateljima iz MIP-ova Scoreboarda, oni su ipak razotkrili srž hrvatskih strukturnih problema koji su zbijeni na poljima međunarodne konkurentnosti i funkcioniranja tržišta rada. Riječ je o osobito složenim područjima koje odlikuje otpornost na kratkoročne i cikličke korekcije makroekonomskih neravnoteža. Kao što ističe Gros (2012), riječ je o područjima politički teških reformi, čiji se rezultati javljaju tek u dužim razdobljima koja prelaze trajanje jednoga izbornog ciklusa.

Probleme izvoza i tržišta rada možemo promatrati kao jedinstven problemski sklop koji zaslužuje posebnu pozornost u sklopu MIP-a.

III. Što je pokazao dubinski pregled (IDR)

Komisija je u dubinskom pregledu objavljenom u ožujku istaknula nužnost korektivnih akcija zbog ranjivosti povezanih sa značajnim inozemnim obavezama, padom izvoznih udjela, zaduženim poduzećima i brzorastućim javnim dugom. Komisija je naglasila teškoće prilagodbe u uvjetima sporog gospodarskog rasta. Izvještaj posebno ističe najniže stope aktivnosti i zaposlenosti u EU: „Poboljšanje funkcioniranja tržišta rada

¹³ IDR sadrži i detaljnu obradu problematike stabilnosti financijskog sustava, kreditiranja i razduživanja poduzeća. Kako je riječ o temama koje se obrađuju i u drugim dokumentima, i koje su bile predmetom bavljenja u nekim prijašnjim brojevima HUB Analiza, ovdje ćemo se u nastavku usredotočiti na probleme izvoza i tržišta rada koji su identificirani kao ključni u kontekstu MIP-a, a nisu „pokriveni“ EDP-om.

bit će ključno u cilju potpore rastu i prilagodabama koje su nužne u svjetlu vanjskih i unutarnjih ranjivosti.“ (EK: str. 3).

Izveštaj o dubinskom ispitivanju IDR pokriva širok raspon tema. U nastavku se detaljnije bavimo ključnim dvostrukim problemom izvoz - tržište rada. Iako se dijelu čitatelja može činiti kako je riječ o dijagnozama koje su već mnogo puta izrečene i zapisane, njihova jasnoća, ekspertiza i autoritet Europske komisije opravdavaju ponavljanje nekih navodno poznatih gledišta. Oni su u nastavku poduprijeti prikazom dijela pokazatelja koji ulaze u skupinu 28 dopunskih, koji se koriste u okviru MIP-a. To je osobito važno s obzirom na činjenicu da je IDR, unatoč iznimne i – treba naglasiti, službene važnosti za proces oblikovanja ekonomskih politika u Hrvatskoj, za našu javnost ostao prilično nepoznat dokument. Razloge njegove nepoznatosti treba tražiti u teško objašnljivoj činjenici da se u domaćim ekonomskim raspravama gotovo posve ignorira činjenica da je Hrvatska postala članicom EU, što znači da je proces oblikovanja ekonomskih politika – što se ne odnosi samo na donošenje proračuna - sada i formalno integriran s europskim procesima i procedurama opisanima u prvom poglavlju.

O konkurentnosti i izvoznim udjelima Komisija piše: *„Konkurentnost se u Hrvatskoj pogoršavala, a izvozni su udjeli padali, čak i prije početka krize. Hrvatska je bila i ostala razmjerno skupa lokacija za proizvodnju. Od 2004. izvozni su udjeli počeli padati s otprije niskih razina. Ti su se gubici ubrzali od početka krize, što ukazuje na velik zaostatak konkurentnosti. Gubici izvoznih udjela koncentrirani su kod robnog izvoza, čije razine troškova rada strše u regionalnim usporedbama, dok su ukupni troškovi rada blago rasli u usporedbi s konkurentima nakon 2009. Visoki se troškovi povezuju sa širokim rasponom netroškovnih slabosti na polju konkurentnosti.“ (EK: str. 9).*

O tržištu rada i poslovnom okružju Komisija piše: *„Slabosti na tržištu rada i u širem poslovnom okružju pojačale su učinak krize i spriječile prilagodbu u pravcu bržeg i održivog rasta aktivnosti i radnih mjesta. Stopa zaposlenosti u Hrvatskoj je trajno snižena tijekom proteklog desetljeća, a od 2010. naovamo nalazi se na najnižoj razini u EU. Produljena recesija podigla je stopu nezaposlenosti iznad 17% 2013., što je dvostruko povećanje u odnosu na 2008. To najviše pogađa mlađe i lošije obrazovane radnike. Nakon što se otkloni utjecaj ekonomskog ciklusa, loši rezultati tržišta rada također su djelomice povezani s institucijama i politikama. Sustav socijalne zaštite pruža brojne prigode za rano povlačenje i obeshrabruje sudjelovanje na tržištu rada. Prepreke u poslovnom okružju uključuju visoke terete regulacije, neefikasnosti u administraciji građevinskih dozvola i registraciji vlasništva, dugotrajne sudske i stečajne postupke, slabu zaštitu ulagatelja i visok stupanj neizvjesnosti u pogledu budućih politika ... Niske stope aktivnosti i zaposlenosti te razmjeri potrebne prilagodbe tržišta rada s obzirom na industrijski pad predstavljaju najveći izazov za politiku. Cjelovit odgovor mogao bi uključiti pažljivo preispitivanje, odnosno, tamo gdje je nužno, prilagođavanje institucija i politika tržišta rada. Događajući rezultate nedavno započetih reformi, mogao bi postojati daljnji prostor za smanjenje zamki*

Hrvatska je, prema riječima EK, „razmjerno skupa lokacija za proizvodnju“, što ne bi bio problem kada bi necjenovni činitelji konkurentnosti kompenzirali problem troškovne strukture. Oni, međutim, dodatno pogoršavaju problem.

neaktivnosti, smanjenje troškova zaštite zaposlenih za poduzeća i proširenje učinkovitosti i dosega aktivnih politika na tržištu rada.“ (EK: str. 10).

Komisija ističe da se loš izvozni rezultat nakon 2009. jednim dijelom objašnjava nesretnim spletom okolnosti: (1) zakašnjelo i naglo restrukturiranje brodogradnje, koje je bitno umanjilo izvoz 2012. i 2013.; (2) recesija u BiH i gubitak privilegiranog položaja na tržištima CEFTA-e te (3) posebno duboka recesija najvažnijih vanjskotrgovačkih partnera - Italije i Slovenije. Unatoč tomu, unutarne strukturne slabosti i slabosti politika ostaju ključne odrednice hrvatskih ekonomskih poteškoća. Stoga, i kada dođe do oporavka u Italiji, Sloveniji i BiH, a utjecaj restrukturiranja brodogradnje iščezne iz izvoznih statistika, poboljšanje podataka o izvozu neće biti dovoljno da bi se otklonile ključne makroekonomske neravnoteže, zaključuje Komisija.

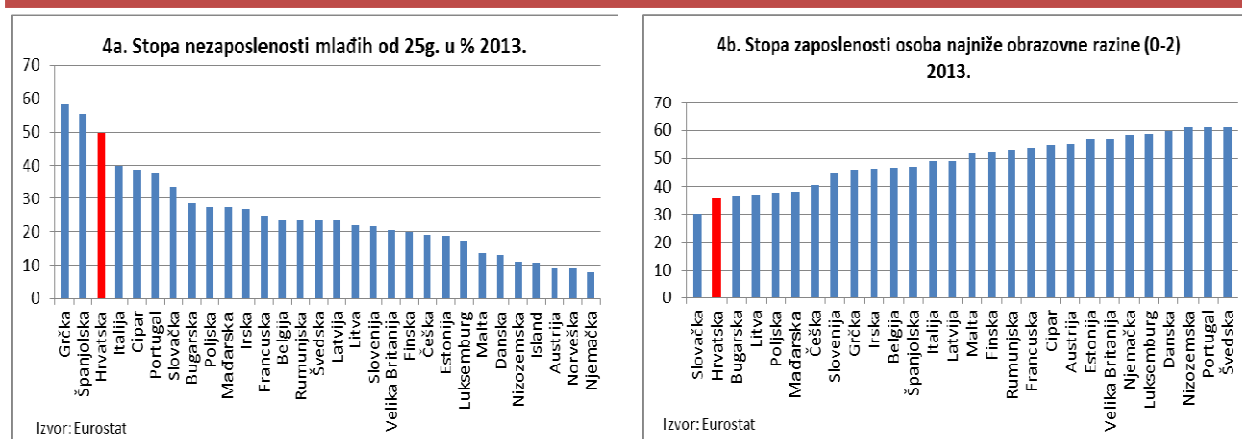
Važno je uočiti da IDR jasno razlikuje učinke razine i promjene relativnih cijena i troškova rada. Hrvatska ima strukturalno visoke troškove. To ju čini „*razmjerno skupom lokacijom za proizvodnju*“. Relativna skupoća neke lokacije sama po sebi ne predstavlja problem, ako postoje drugi čimbenici koji ju čine atraktivnom ili potencijalno atraktivnom: dobro funkcioniranje tržišta rada, kvalitetan obrazovni sustav koji osigurava visoko obrazovane i vješte radnike, učinkovita administracija, učinkovito pravosuđe i zaštita ulagatelja i vjerovnika, te niski troškovi regulacije i fiskalni kapacitet koji otvara mogućnost da se smanjenjem poreznog i neporeznog opterećenja snize ukupni troškovi proizvodnje. Ovi činitelji mogu i više nego kompenzirati problem relativne skupoće rada. U povoljnom poslovnom okružju necjenovni će čimbenici osigurati rast produktivnosti, a rast produktivnosti (brži nego u drugim zemljama) s realne će strane sniziti relativne troškove (ekonomisti bi rekli: past će realni jedinični trošak rada).

Međutim, Hrvatska nije samo „razmjerno skupa lokacija za proizvodnju“, nego i jako zaostaje za drugim zemljama u pogledu necjenovnih čimbenika konkurentnosti. Zbog toga je kao „razmjerno skupa lokacija za proizvodnju“ uvučena u strukturalnu zamku. Gospodarstvo u toj zamci reagira spontano, u skladu s pritiskom tržišta: opstaju samo one aktivnosti koje mogu izdržati i troškovne pritiske i strukturne neučinkovitosti povezane s nepovoljnim poslovnim okružjem. A takvih je aktivnosti razmjerno malo. Hrvatska zbog toga ima relativno visok output po zaposlenom (relativno visoka produktivnost rada). Realni BDP po zaposlenom može se usporediti sa slovenskom i slovačkom produktivnošću i veći je nego u drugim postsocijalističkim zemljama. Zaposlenih je, međutim, razmjerno malo. Zbog toga je zaposlenost slabije produktivnih radnika, osobito mladih i onih slabije obrazovanih, među najnižima u EU. Slika 4a pokazuje položaj Hrvatske u EU prema stopi nezaposlenosti mladih, a slika 4b pokazuje sličan položaj prema stopi zaposlenosti¹⁴ osoba s najnižim stupnjem obrazovanja – Hrvatska se nalazi na europskome začelju.

Razmjerna skupoća lokacije u sprezi s nepovoljnim necjenovnim činiteljima konkurentnosti uvela je Hrvatsku u strukturalnu zamku u kojoj opstaju samo one ekonomske aktivnosti koje mogu podnijeti troškovne i necjenovne neučinkovitosti. To su glavni uzroci nezaposlenosti.

¹⁴ Stopa zaposlenosti računa se kao omjer zaposlenih odgovarajuće obrazovne kategorije i ukupnog broja radno sposobnog stanovništva u toj obrazovnoj kategoriji.

SLIKA 4. DOPUNSKI POKAZATELJI TRŽIŠTA RADA



Kako se necjenovni čimbenici konkurentnosti ne mogu mijenjati u kratkom roku (prisjetite se rasprave Daniela Grosa koja je prikazana u drugom poglavlju), problem se može rješavati samo paralelnim ustrajanjem na dugoročnim strukturnim reformama, osobito onima koje daju brz doprinos poboljšanju konkurentnosti, te na kratkoročnim promjenama realnih, tj. relativnih troškova proizvodnje.

Kratkoročne promjene relativnih troškova proizvodnje ne mogu se izvoditi prilagodbom nominalnog tečaja. (Točnije: mogućnost da se ona izvede prilagodbom nominalnog tečaja izrazito je ograničena.) Negativna neto međunarodna investicijska pozicija u iznosu od 90% BDP-a ne znači samo da 10%-tna nominalna deprecijacija izaziva trošak od 9% BDP-a u domaćoj valuti. Riječ je i o tome da bi takav pad vrijednosti valute izazvao veliku preraspodjelu s neizvjesnim ekonomskim i političkim posljedicama, koje bi ograničavale dosege tečajne politike i na povoljnijim razinama neto investicijske pozicije. Hrvatska je stoga upućena na mukotržno traženje realnih putova i rezervi za unutarne troškovne prilagodbe, ma koliko te rezerve bile ograničene, a putovi teški.

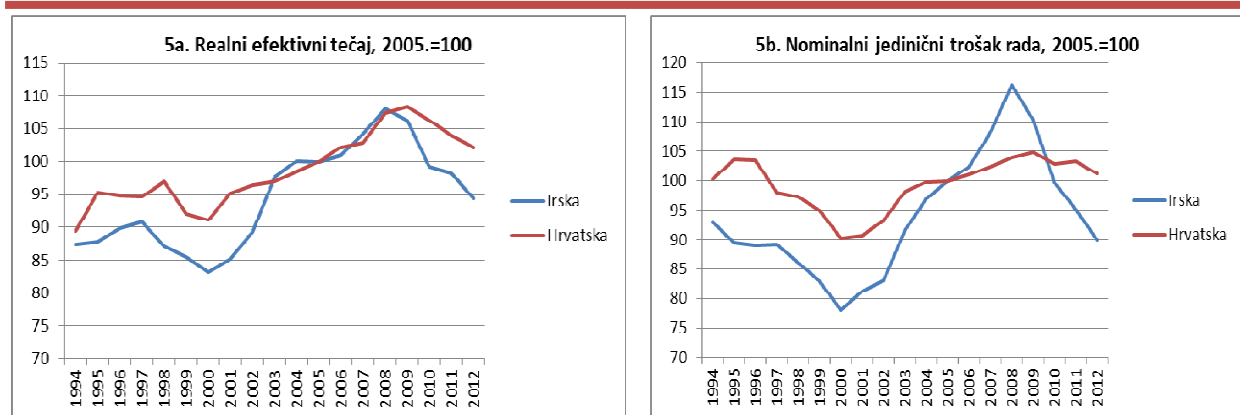
Slika 5. ilustrira „mukotrpnost“ procesa troškovnih prilagodbi kroz prikaz kretanja realnog efektivnog tečaja i nominalnog jediničnog troška rada. Prikazana je usporedba Hrvatske i Irske – paradigmatškog slučaja konkurentne zemlje s djelotvornim kapitalističkim institucijama. Irska je – slično kao i Hrvatska – točnije, puno jače nego Hrvatska, u godinama koje su prethodile krizi bilježila rast relativnih troškova, napuhavanje cijena nekretnina, deficita i duga. Potom je u vrijeme velike bankarske krize doživjela financijski udar i odljev kapitala neusporedivo snažniji od onoga koji je zadesio Hrvatsku. Potom se nevjerojatno brzo počela oporavljati s ruba bankrota, smanjivši stopu nezaposlenosti s vrhunca od 14,7% 2011. na 11,8%, naspram hrvatske stope od 17,3% krajem 2013., koja kontinuirano raste. Iako Irska ne raspolaže vlastitom valutom jer je od početaka uvela euro, sljedeća slika pokazuje da je realni efektivni tečaj (gore je aprecijacija, dolje deprecijacija) do 2012. pao za više od 12% od vrhunca 2008. U Hrvatskoj je od vrhunca 2009. pao dvostruko manje: 5,7%.

Ograničena mogućnost prilagodbe nominalnog tečaja ostavlja nevelik preostali prostor za nominalne troškovne prilagodbe, u čemu se Hrvatska pokazuje puno rigidnijom od zemalja s boljim institucijama i necjenovnim činiteljima konkurentnosti.

Snaga irske prilagodbe (u usporedbi s hrvatskom) naročito je vidljiva na slici 5b. koja prikazuje nominalni jedinični trošak rada. Njegova je kolebljivost općenito manja u Hrvatskoj nego u Irskoj. Irska je imala eksploziju nominalnih troškova rada prije krize. Stoga se korekcija po njenom izbijanju mora tumačiti u svjetlu izvanrednog napuhavanja troška rada do 2008. Unatoč tomu, iz zapažanja o korekciji hrvatskoga troška za 3,6% u odnosu na vrhunac 2009., naspram korekcije irskoga troška od 22,7% u odnosu na vrhunac 2008., treba izvući pouku o razlikama u prilagodljivosti i institucijama dvaju gospodarskih sustava. Već je i sama činjenica da je Hrvatska troškovni vrhunac doživjela godinu dana nakon Irske, odnosno, u godini nakon kriznog udara u čitavome svijetu, dovoljan pokazatelj koliko hrvatska politika kasni, ne anticipira, i koliko je rigidna u usporedbi s politikama u drugim zemljama. Pri tome je (skromnoj) hrvatskoj prilagodbi malo pomogao i padajući nominalni tečaj, dok u Irskoj to nije bio slučaj.

Zakašnjeli troškovni vrhunac u Hrvatskoj (2009.) pokazuje koliko hrvatska politika kasni, ne anticipira, i koliko je rigidna u usporedbi s politikama u drugim zemljama.

SLIKA 5. INDIKATORI CJENOVNE KONKURENTNOSTI



Izvor: DG ECFIN Price and cost competitiveness database

Prostor za relativnu troškovnu prilagodbu u Hrvatskoj sigurno nije iscrpljen. No, on se suočava s proračunskim i političkim ograničenjima iza kojih jednim dijelom stoji nepoznavanje tržišnih mehanizama i neminovnosti ekonomskih procesa koji su zajednički svim dijelovima europskog ekonomskog sustava. Hrvatska je bila dio toga sustava puno prije ulaska u EU, o čemu svjedoče evidentne korelacije s Irskom koje su na slici 5 vidljive još od 1994., dakle, puno prije ulaska u EU. Zbog uske integriranosti i koreliranosti sa širim europskim gospodarskim sustavom, koje mnogi, pa i kreatori politika, nisu svjesni, nije pitanje hoće li se hrvatsko gospodarstvo prilagoditi relativnim troškovnim i strukturnim odnosima koje određuje šire tržišno okruženje. Jedino se možemo pitati kada će i kako ta prilagodba nastupiti. Jer, alternativni put ne postoji.

Autori IDR-a primjećuju da određeni prostor za nominalnu prilagodbu postoji na strani javnog sektora: „Veliki javni sektor stvorio je pritisak na plaće u cjelokupnom gospodarstvu. Velika povećanja plaća zaposlenih u javnom sektoru dogodila su se između 2007. i 2009. Naknade su dodatno povećane značajnim dodacima na plaće, što je djelomično ukinuto sredinom 2009., kada je vlada izbjegla 6%-tno povećanje plaća u javnoj administraciji koje je bilo dogovoreno početkom te godine. Godine 2013. uslijedilo je 3%-tno smanjenje mase plaća. U privatnom sektoru troškovi rada su donekle uže pratili ekonomski ciklus, smanjivši se s 35% prosjeka EU 2008. na 30% 2012.“ (EK: str. 29).

Stoga se vjerojatno neće moći izbjeći djelomična nominalna prilagodba. Ali čak i kada se ona desi, veći dio promjena morat će se odvijati putem strukturnih prilagodbi koje promiču necjenovne činitelje konkurentnosti. Nemoguće je izvesti cjelokupnu prilagodbu nominalnim smanjenjem troškova. Točnije, moguće je, no stagnacija necjenovnih čimbenika konkurentnosti (odustajanje od strukturnih promjena) i oslonac isključivo na unutarnje troškovne prilagodbe znači trajno osiromašenje. Kako alternativna rješenja ne postoje, treba osvijestiti činjenicu da između nominalne troškovne prilagodbe i strukturnih reformi postoji ono što u ekonomiji nazivamo „trade off“ ili vaga: odustajanje od reformi znači da će se sav trošak makroekonomske prilagodbe svaliti na troškovnu stranu, a to se može izvesti nominalnim smanjenjem plaća ili valutnom krizom odnosno bitnim padom vrijednosti valute. I jedan i drugi scenarij vode u dugoročni pad i osiromašenje. Brža provedba reformi ne znači, kao što se obično predstavlja, samo „rezanje troškova“. Brža provedba dubljih strukturnih reformi znači izbjegavanje svaljivanja ukupne prilagodbe na troškovnu stranu i otvaranje perspektive za prilagodbu kroz brži rast produktivnosti.

Koncept strukturnih promjena potrošen je zbog česte i neprecizne uporabe pojma, koja nije bila praćena djelovanjem. Šira javnost stoga teško može razumjeti o čemu je konkretno riječ. Ekonomisti znaju da ovaj pojam pored strukturne fiskalne prilagodbe uključuje i reforme institucija tržišta rada, poslovnog i investicijskog okružja, tržišta kapitala, pravosuđa, javne administracije, teritorijalnog ustroja, obrazovnog i zdravstvenog sustava. Međutim, kako je riječ o veoma složenim i specijalističkim područjima, veoma je teško ovim pojmovima udahnuti realan sadržaj u analizama koje se bave sustavom u cjelini.

Kada je riječ o dokumentu Komisije, ona je dodatno ograničena svojim mandatom koji joj ne omogućava da u ovoj fazi Semestra propisuje detaljne mjere za uklanjanje makroekonomskih neravnoteža. Na nacionalnim je vlastima da ih predlože u okviru smjernica koje je Vijeće prije usvojilo i preporuka koje će tek usvojiti.

Unatoč tomu, IDR sadrži neke analize i smjernice koje su vrijedne spomena:

1. Indeksi zaštite zaposlenih usporavaju zapošljavanje i otpuštanje, jer rigidnosti tržišta rada predstavljaju implicitan trošak rada. To nanosi najveću štetu najranjivijim skupinama na tržištu rada – mladima i slabije obrazovanima. (EK: str. 30).

Europska je komisija utvrdila da je od 2007. do 2009. došlo do razmjernog napuhavanja plaća u javnom sektoru koje nikada nije korigirano, a da su se plaće u privatnom sektoru kretale uže u skladu s ekonomskim ciklusom.

2. Sustavom socijalnih naknada se ne koordinira i ne upravlja iz središta, što je dio šireg problema nedovoljnog obeshrabrivanja ranog povlačenja s tržišta i korištenja sustava pomoći. (EK: str. 29). Vrijedi spomenuti da je Vlada poduzela određene korake na ovom području.
3. Glavne prepreke na tržištu rada povezane su s „jazom vještina“ – nerazmjerom između aktivnosti obrazovnog sustava i potreba tržišta. (EK: str. 29).
4. Nekoliko neovisnih sustava rangiranja poslovne i investicijske klime smješta Hrvatsku na samo europsko dno, što objašnjava slabu investicijsku aktivnost i neuspjeh u privlačenju izravnih stranih ulaganja (FDI). Izostanak FDI pak objašnjava strukturne probleme hrvatskog izvoza. FDI su krajnje rješenje strukturnog problema hrvatskog izvoza (EK: str. 29 i 33).
5. Sudski postupci su među najsporijima u EU, iako se u tome dijelu u zadnje vrijeme primjećuje određeni napredak. (EK: str. 31).
6. Sektori prijevoza, infrastrukture, energetike i poštanskih usluga predugo su bili zaštićeni od konkurencije, što ih je učinilo troškovno neučinkovitima i nametnulo potrebu liberalizacije i jačanja konkurencije. (EK: str. 31).

IDR prepoznaje nekoliko ključnih područja reformi radi rješavanja strukturne zamke u koju je upao sklop izvoza i tržišta rada: riječ je o reformama institucija tržišta rada, socijalnih naknada i poslovno-investicijskog okružja, a u FDI treba tražiti krajnje rješenje strukturnog problema hrvatskog izvoza.

U Hrvatskoj smo navikli da se ovakva zapažanja i preporuke pripisuju samo nekim skupinama ekonomista ili međunarodnim financijskim institucijama. No sada su ova gledišta ugrađena u Europski semestar – službeni okvir za oblikovanje i vođenje ekonomske politike (i) u Hrvatskoj. Iako IDR ne ulazi u detaljnu razradu smjernica i preporuka, analitička utemeljenost i jasna dijagnostika sadržane u tom dokumentu bit će od velike pomoći u promicanju procesa oblikovanja ekonomske politike u Hrvatskoj. Očekuju se preporuke u lipnju.

IV. ZAKLJUČAK

U trenutku pisanja ove analize Komisija još nije objavila, a Vijeće usvojilo, preporuke u sklopu Europskog semestra. Preporuke u okviru EDP-a poznate su od prosinca 2013.,¹⁵ od kada traje proces usuglašavanja Vlade i Komisije. Stoga je i pozornost do sada bila usmjerena na proračunski dio korektivnih procedura makroekonomskog upravljanja. Međutim, u sjeni EDP-a, Hrvatska je ušla u proceduru otklanjanja makroekonomske neravnoteže (MIP). Nakon što je prošlogodišnji izvještaj o mehanizmu za upozoravanje uvrstio Hrvatsku među 17 zemalja članica za koje treba provesti dubinsko ispitivanje makroekonomske neravnoteže, izvještaj o tom postupku (objavljen u ožujku) nije privukao osobitu pozornost domaće javnosti, iako su u njemu sadržane brojne vrijedne analize i poruke.

¹⁵ Iako je Vijeće usvojilo preporuke u siječnju, spominje se prosinac kao mjesec kada je Komisija predložila preporuke Vijeću i učinila ih javnima.

Razloge za izostanak te pozornosti trebalo bi tražiti u niskom stupnju poznavanja procedura Europskog semestra u Hrvatskoj. To donekle začuđuje, jer je nakon ulaska u EU riječ o *našem* procesu oblikovanja ekonomskih politika. Ako nisu informirani, dionici nisu u stanju sudjelovati u tom demokratskom procesu; postavlja se pitanje zašto je to tako? Dio razloga mogao bi biti u tome što MIP, za razliku od EDP-a, ne sadrži kaznene odredbe (govor o kaznama uvijek privlači pozornost!), iako bi trebalo biti jasno da su makroekonomske neravnoteže najveća kazna sama po sebi zato što dugoročno onesposobljuju zemlju za održiv gospodarski rast.

Pokazatelji MIP-a su, pored otprije poznata problema javnog duga, u prvi plan istaknuli problem sklopa izvoza i tržišta rada. „Razmjerna skupoća“ Hrvatske kao lokacije za proizvodnju identificirana je kao ključna prepreka koja u sebi objedinjuje troškovne (cjenovne) i necjenovne probleme.

Kada je riječ o troškovnoj komponenti, uglavnom se govori o neprilagođenoj cijeni rada koja je dijelom vođena neprilagođenom cijenom rada u javnom sektoru i ograničenom fleksibilnošću institucija tržišta rada.

Kada se govori o necjenovnim čimbenicima konkurentnosti, valja uzeti u obzir širok sklop problema, od funkcioniranja institucija tržišta rada i sustava socijalne zaštite, preko poslovno-investicijskog okružja do pravosuđa i funkcioniranja obrazovnog sustava.

Izvještaj o dubinskom ispitivanju makroekonomske ravnoteže ne zalazi duboko u preporuke za otklanjanje neravnoteže – njih u trenutku pisanja ove analize tek očekujemo. Međutim, s obzirom na vrlo precizno identificirane probleme, preporuke će ih sigurno adresirati. To će vjerojatno povećati vidljivost procedure makroekonomske neravnoteže i cjelokupnog Europskog semestra u domaćoj javnosti, među kreatorima politike, sindikatima i u poslovnoj zajednici. Za očekivati je da će preporuke povećati zanimanje za proces Europskog semestra i dokumente koji ga prate u sljedećem krugu formuliranja ekonomskih politika. Jer, Europski semestar je ciklus koji nikad ne staje. Od 1.7.2013. to je (i) naš ciklus oblikovanja ekonomske i socijalne politike.

Literatura

Dalić, M. (2013): *Hrvatska i Europski semestar – utjecaj pristupanja Europskoj Uniji na ekonomsku politiku*. [6. Zagrebački ekonomski forum](#). Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung: str. 19-35.

European Commission (2013): *Alert Mechanism Report 2014*. Bruxelles: European Commission.

European Commission (2014): *Macroeconomic Imbalances: Croatia 2014*. European Economy Occasional Papers No. 179. Bruxelles: European Commission.

Gros, D. (2012): *Macroeconomic Imbalances in the Euro Area: Symptom or cause of the crisis?* CEPS Policy Brief No. 226.

Šonje, V. (2012): *Prije i poslije ulaska u EU: makroekonomski okvir kao pokretna meta*. U: Puljiz, V.; S. Ravlić i V. Visković (ur.) *Hrvatska u EU: kako dalje?* Zagreb, Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo: str. 109-128.

DODATAK

Izvorne vrijednosti pokazatelja iz Scoreboard-a za 2012.: AMR za 2014.

	POKAZATELJI VANJSKE NERAVNOTEŽE					POKAZATELJI UNUTARNJE NERAVNOTEŽE					
	Trogodišnji prosjek salda tekućeg računa bilance plaćanja u % BDP-a	Međunarodna neto investicijska pozicija u % BDP-a	Trogodišnji prosjek % promjene realnog efektivnog tečaja uz cijene potrošača	Petogodišnja promjena udjela izvoza na svjetskom tržištu	Trogodišnja promjena nominalnog jediničnog troška rada	Promjena deflaciranih cijena nekretnina u odnosu na prethodnu godinu	Konsolidirani tijek kredita privatnom sektoru u % BDP-a	Konsolidirani dug privatnog sektora u % BDP-a	Dug sektora opće države u % BDP-a	Trogodišnji prosjek stope nezaposlenosti	Godišnja promjena ukupnih obaveza finansijskog sektora
Pragovi:	-4/+6%	-35%	±5% & ±11%	-6%	+9% & +12%	+6%	14%	130%	60%	10%	16,5%
FI	-0,5	18	-8,3	-30,8	4,8	-0,5	9,0	158	54	8,0	-0,2
EL	-7,5	-109	-4,5	-26,7	-8,1	-12,4	-6,8	129	157	18,2	-3,4
CY	-6,7	-82	-5,8	-26,6	0,8	-2,2	10,0	299	87	8,7	-1,9
HR	-0,5	-89	-8,3	-24,7	0,8	-2,4	-2,1	132	56	13,8	0,9
IT	-2,3	-25	-6,2	-23,8	3,1	-5,4	-1,0	126	127	9,2	7,1
AT	2,2	0	-4,7	-21,2	4,1	N.A.	2,7	147	74	4,3	-0,9
SI	1,2	-45	-4,5	-19,9	0,4	-8,4	-2,9	114	54	8,1	-0,8
UK	-2,8	-9	5,8	-19,0	6,1	-0,9	2,6	179	89	7,9	-4,3
SE	6,2	-10	10,1	-18,8	0,7	-0,2	1,8	212	38	8,1	4,4
DK	5,9	38	-7,7	-18,6	1,0	-5,1	6,1	239	45	7,5	5,0
LU	7,0	169	-2,3	-18,3	9,8	2,5	-5,0	317	22	4,8	11,3
HU	0,6	-103	-1,2	-17,8	4,4	-9,2	-6,1	131	80	11,0	-8,3
IE	2,3	-112	-12,2	-16,3	-10,4	-11,7	-1,6	306	117	14,4	-0,7
PT	-6,5	-115	-4,0	-16,0	-5,3	-8,6	-5,4	224	124	13,6	-3,6
BE	-0,4	48	-4,3	-14,9	6,6	-0,2	-1,5	146	100	7,7	-3,9
ES	-3,1	-93	-5,2	-14,6	-5,6	-16,9	-10,5	194	86	22,3	3,3
FR	-1,8	-21	-7,8	-14,0	4,1	-2,3	3,5	141	90	9,9	-0,1
DE	6,5	42	-8,9	-13,1	3,0	1,8	1,5	107	81	6,2	4,4
NL	8,8	47	-6,0	-12,0	3,3	-8,7	0,2	219	71	4,7	4,9
CZ	-3,0	-50	0,4	-4,2	3,9	-3,9	0,6	72	46	7,0	5,4
PL	-4,6	-67	1,3	1,3	4,4	-5,9	3,4	75	56	9,8	9,6
SK	-1,7	-64	-3,2	4,2	0,9	-5,9	3,2	73	52	14,0	2,6
MT	-1,6	25	-7,7	4,5	4,9	0,3	-1,6	155	71	6,6	4,1
BG	-0,9	-80	-4,0	4,8	7,4	-5,3	2,5	132	19	11,3	10,1
RO	-4,4	-68	-1,9	5,9	4,8	-9,2	0,9	73	38	7,2	5,3
EE	0,9	-54	-3,4	6,5	-2,8	3,5	4,7	129	10	13,2	12,9
LV	-0,6	-67	-8,5	12,3	-5,8	-0,6	-1	91,7	41	16,9	4,1
LT	-1,3	-53	-6,7	29,3	-4,6	-3,2	-0,3	63	41	15,6	-0,3