

Republika Hrvatska – Zaključna izjava nakon posjeta Misije MMF-a Republici Hrvatskoj 2019. u vezi s člankom IV. Statuta MMF-a

16. prosinca 2019.

U Zaključnoj izjavi navode se preliminarni nalazi članova Misije MMF-a na kraju njihova službenog posjeta (ili "misije") najčešće nekoj zemlji članici MMF-a. Misije se provode u sklopu redovitih (obično godišnjih) konzultacija na temelju članka IV. Statuta MMF-a, u kontekstu zahtjeva za korištenjem sredstava MMF-a (posudbom od MMF-a), kao dio rasprava o programima koje stručnjaci MMF-a prate ili kao dio drugih oblika praćenja gospodarskih kretanja od strane stručnjaka MMF-a.

Hrvatske vlasti pristale su na objavu ove Izjave. U ovoj se Izjavi izražavaju stajališta članova Misije MMF-a koja nisu nužno i stajališta Izvršnog odbora MMF-a. Na osnovi preliminarnih nalaza ove Misije, stručnjaci MMF-a pripremit će izvješće koje će, nakon što ga odobri uprava, biti predstavljeno Izvršnom odboru MMF-a radi rasprave i donošenja odluka.

Hrvatska je znatno napredovala u posljednjih pet godina. Rast je snažan, inflacija prigušena, a nezaposlenost znatno smanjena. Javni dug postojano se smanjuje, a međunarodne pričuve su odgovarajuće. Ako hrvatske vlasti nastave provoditi razborite politike i globalni uvjeti ostanu povoljni, ovakvo će se stanje vjerojatno zadržati i sljedeće godine. U idućem razdoblju Hrvatska mora odgovoriti na važan izazov uspješnog produbljivanja integracije u Europu – između ostaloga i budućim uvođenjem eura – u razdoblju brzih tehnoloških promjena. Razboritim ulaganjem treba dostići zemlje koje su ostvarile veći napredak. Međutim, za to su potrebne reforme za koje je od presudne važnosti snažna podrška širih slojeva stanovništva.

Perspektive su se popravile

Nakon dugotrajne i teške recesije, hrvatsko gospodarstvo u posljednjih je pet godina ojačalo i oporavilo se. To se djelomično može pripisati „sreći”, odnosno povoljnim globalnim uvjetima koji su pridonijeli procvatu turizma. No takvo je stanje u velikoj mjeri rezultat dobrih politika: dobrog upravljanja proračunom i vještih politika središnje banke. Dakle smanjenjem javnog duga i kamatnih stopa stvorio se prostor za snažnu ekspanziju privatnog sektora potaknutu potrošnjom. Ipak, ponovno se javljaju naznake pogoršanja globalnih uvjeta. Zasad je nepoznato hoće li se pojačati. Važno je pripremiti se za budućnost, vodeći računa o mogućim promjenama uvjeta.

Što nedostaje?

Gospodarska ekspanzija treba se osjetiti u širim slojevima stanovništva. Udio zaposlene radne snage u dobi između dvadeset i šezdeset i četiri godine tek neznatno premašuje 60 posto, a udio stanovništva kojemu prijete siromaštvo i socijalna isključenost procjenjuje se na 25 posto. Mladi ljudi, najvitalniji resurs zemlje, i nadalje su zabrinuti zbog svojih dugoročnih izgleda. To je potaknulo iseljavanje i pražnjenje unutrašnjosti zemlje. U kratkoročnom

razdoblju očigledan je simptom nedostatak radne snage u djelatnostima kao što su građevinarstvo i turizam. Međutim, ozbiljniji su problemi tzv. „odljev mozgova” i izazovi za održivost mirovinskog i zdravstvenog sustava. Dakle očito ima prostora za ostvarenje još boljih rezultata.

Prema najnovijim službenim podacima, dohodak po stanovniku u Hrvatskoj iznosi 63 posto prosječnog dohotka u EU-u. Taj se jaz ne može premostiti politikama koje stalno potiču javnu potrošnju na račun javnih ulaganja, koja su potrebna za povećanje produktivnosti. Povećanje plaća mora podupirati povećana produktivnost koja potiče gospodarski rast. U protivnom će samo održavanje sadašnjeg životnog standarda zahtijevati stalno povećanje iznosa duga, čime će se poništiti upravo ostvareni dobri rezultati. Tri su koraka za trajno povećanje životnog standarda:

- održavati makroekonomsku i financijsku stabilnost;
- povećati dinamički potencijal države reformama;
- mudro ulagati resurse radi povećanja produktivnosti.

Što se tiče prvog koraka, ostvaren je velik napredak kojega treba pažljivo očuvati. Međutim, ako se u drugom koraku ne ostvari znatan napredak, bit će teško stvoriti odgovarajuću klimu i potrebne resurse za treći korak.

Održanje makroekonomske i financijske stabilnosti – fiskalna i monetarna politika

U kratkoročnom razdoblju, ako se globalni uvjeti doista pogoršaju, hrvatskim se vlastima savjetuje da dozvole da postojeći sustavi poreza i transfera odigraju uloge „automatskih stabilizatora”. Daljnje smanjenje poreza ili povećanje potrošnje treba razmotriti samo u slučaju dugoročnog neuobičajeno snažnog pogoršanja globalnih uvjeta.

U srednjoročnom razdoblju, politike oporezivanja, potrošnje i državnih prihoda treba postaviti tako da se ostvari strukturna ravnoteža proračuna – ukratko, konja treba dobro hraniti i ne tovariti mu preveliki teret. Uz rast na razini ili blizu razine trenutnog potencijalnog rasta, prekomjeren kratkoročni fiskalni poticaj uzrokovao bi rizik za destabilizaciju gospodarstva. Trenutno je potrebno usredotočiti se na stvaranje rasta reformama i srednjoročnim ulaganjima.

Iz tog razloga MMF podržava odluku hrvatskih vlasti da ne smanje ukupnu stopu PDV-a s 25 na 24 posto, imajući u vidu nedavne zahtjeve za povećanjem plaća. Štoviše, preporučili bismo da se u ovoj fazi ne smanjuju ni bilo koji drugi porezi jer bi se time mogli ponovno stvoriti proračunski manjkovi i umanjiti učinak smanjenja i nadalje povišenog javnog duga. Iz istog razloga snažno se zalažemo za suzdržanost u vezi s bilo kakvim daljnjim zahtjevima povezanim s plaćama, sve dok se ne izrade temeljito analitički ispitani platni razredi i koeficijenti u javnom sektoru. U tom bi se novom sustavu trebala nagrađivati izvrsnost i produktivnost u javnom sektoru te optimizirati broj zaposlenih.

Monetarna politika i nadalje je primjereno akomodativna, s obzirom na sidro deviznog tečaja koje Hrvatskoj dobro služi posljednjih dvadeset i pet godina. Bankovno kreditiranje privatnog sektora – u prvom redu stanovništva – snažno je. Cijene stambenih nekretnina u glavnom gradu i u obalnim područjima rastu. Iako trenutno nema mnogo razloga za zabrinutost, važno je osigurati da ta kretanja ne stvore probleme u budućnosti. Tržišta stambenih nekretnina

treba neprekidno i pomno pratiti radi zaštite od prevelike zaduženosti stanovništva, koja bi posebno ugrozila kućanstva s niskim i srednjim prihodima.

Bankovni sustav u cjelini i nadalje je profitabilan, likvidan i dobro kapitaliziran. Međutim, sadašnje okružje niskih kamatnih stopa te i dalje prisutna neizvjesnost povezana s naslijeđem stambenih kredita u švicarskim francima mogli bi stvoriti nove izazove:

- vrlo su važne reforme okvira za restrukturiranje duga i stečajnog okvira te nastojanja da se poboljša predvidljivost i učinkovitost sudskih postupaka. Ulaganjem pojačanih napora u ta područja povećat će se potrebno povjerenje u ugovore, čime će se omogućiti neometana interakcija između zajmoprimaca i zajmodavaca u cilju povećanja privatnih ulaganja;
- registar obveza po kreditima prestao je s radom u punom opsegu, što u vrijeme snažnog rasta potrošačkog kreditiranja nije preporučljivo. Potrebno je brzo riješiti uzroke koji sprečavaju njegovu punu uspostavu kako bi se spriječilo povećanje sistemskog rizika;
- čini se da su nedavne HNB-ove preporuke bankama o pažljivijem postupanju pri odobravanju dugoročnih neosiguranih potrošačkih kredita polučile željene učinke. Dođe li do prelaska na druge oblike kreditiranja stanovništva trebalo bi dobro razmotriti slične nadzorne reakcije.

Provedba reformi kako bi se povećao dinamički potencijal države

Hrvatska u predstojećem desetljeću treba težiti ka dovoljno izazovnim gospodarskim ciljevima da bi bila važan partner EU-a. U suprotnom, veća je vjerojatnost da se postojeći gospodarski jaz između Hrvatske i ostatka Europe povećá umjesto da se smanji. Ako bi, primjerice, Hrvatska do 2030. željela premostiti razliku od 15 postotnih bodova, koliko trenutačno iznosi prosječna razlika u dohotku po stanovniku u odnosu na EU, gospodarstvo bi tijekom tog razdoblja trebalo rasti 1,5 postotni bod brže od prosjeka EU-a. Kako bi održala takve više relativne stope rasta, osim povećanja ulaganja privatnog sektora, Hrvatska bi trebala povećati i količinu i kvalitetu ulaganja javnog sektora.

Povećanja javnih ulaganja u skladu su s nastavkom smanjenja duga te ne zahtijevaju mjere štednje. Međutim, ipak zahtijevaju snažne reforme javnog sektora i prijenos određenog dijela tekuće potrošnje na kapitalnu potrošnju. Tijekom prošlog desetljeća, bilo u usporedbi s EU-om ili drugim zemljama s gospodarstvima u nastajanju, u Hrvatskoj je javna potrošnja bila znatnije usmjerena na potrošnju na stavke kao što su neinvesticijska dobra i usluge, subvencije, naknade zaposlenicima te druge društvene izdatke, umjesto na javna ulaganja. Time je smanjena fleksibilnost proračuna i njegova sposobnost da potakne gospodarski rast.

Vrijeme je za provedbu sljedećih ključnih reformi radi stvaranja potrebnih resursa za dodatna javna ulaganja:

- uz sustav nagrađivanja prema rezultatima rada za plaće u javnom sektoru, razina zaposlenosti u javnom sektoru treba odgovarati potrebama gospodarstva. Aktivne politike zapošljavanja s ciljem omogućavanja lakšeg prelaska radnika s odgovarajućim vještinama iz javnog sektora u privatni sektor bit će učinkovite sada kada je stanje gospodarstva u cjelini relativno dobro;
- upravljanje poduzećima u državnom vlasništvu i njihovo poslovanje treba nastaviti modernizirati kako bi poduzeća u osnovnim područjima poduprla produktivnost

gospodarstva. Valja napomenuti da će ove godine ta poduzeća ispuniti ili premašiti početni cilj doprinosa proračunu od 0,4 posto BDP-a. Treba planirati dodatna povećanja ciljeva i ustrajno ih ostvarivati;

- sustav socijalnih davanja treba optimizirati boljim usmjeravanjem davanja najranjivijima i potrebitima. Za ostvarivanje toga cilja ključna su stalna poboljšanja sustava informacijskih tehnologija (IT) i bolja koordinacija na svim razinama države. Vlada također treba nastaviti socijalni dijalog kako bi osmislila mjere za ublažavanje učinaka nedavnog posustajanja u mirovinskim reformama. Mladi napuštaju zemlju, a oni koji ostaju imat će sve dulje i produktivnije živote. Ne dođe li do zaokreta u migracijskim tokovima, poticaji za umirovljenje morat će na posljeticu biti usklađeni sa stvarnošću;
- poboljšanjem teritorijalnoga ustroja lokalnih uprava znatno bi se poboljšala njihova sposobnost ulaganja i pružanja ujednačenih javnih usluga visoke kvalitete.

Upravo su za ove reforme razumijevanje i podrška šire javnosti od velike važnosti.

Njima će se omogućiti uštede u tekućoj potrošnji koje se mogu prenamijeniti za kapitalnu potrošnju bez potrebe za povećanjem poreza ili rezanjem opće razine državne potrošnje. Te će prilagodbe, pod uvjetom da ih se pravilno izvrši i provede, hrvatskim građanima donijeti znatne povrate u budućnosti. Ocjenjujemo da bi postupnom i učinkovitim preraspodjelom oko 4 posto ukupnih državnih prihoda u pametna ulaganja bilo moguće stopu rasta hrvatskoga gospodarstva podići dovoljno da se premosti znatan dio jaza u odnosu na EU tijekom idućeg desetljeća.

Mudro ulaganje u budućnost

U koja područja Hrvatska treba ulagati kako bi u budućnosti ostvarila viši životni standard? Glede prometne infrastrukture, zemlja već ima dobru cestovnu mrežu. U tijeku su i ulaganja u pomorske luke. Međutim, da bi te luke bile u potpunosti produktivne, potrebno je ulagati i u željeznicu, osobito za potrebe prijevoza tereta. Ulaganja u zbrinjavanje krutog otpada i pročišćavanje otpadnih voda također su visokoprioritetna područja. Takva ulaganja ni u kom slučaju nisu jednostavna i treba ih provesti oprezno uz visoku kvalitetu i ekonomičnost. Osim toga, treba poboljšati sposobnost procjene i upravljanja javnim ulaganjima na svim razinama države. MMF je Hrvatskoj na zahtjev spreman pružiti tehničku pomoć u tim područjima.

Osim „fizičke”, Hrvatska treba unaprijediti i tehnološku infrastrukturu. Za uspostavu opće strategije i odgovornosti za digitalizaciju zemlje bilo bi korisno imati jedinstveno neovisno tijelo s dugoročnom perspektivom. Premda je povezanost glede postojećih fiksnih širokopojskih i mobilnih tehnologija dobra, kada je riječ o najnaprednijoj brzjoj i ultra brzjoj digitalnoj tehnologiji, Hrvatska znatno zaostaje za naprednim usporedivim europskim zemljama i mnogim drugim novim državama članicama. U vremenu povijesne tehnološke promjene, svakoj zemlji koja zaostane bit će daleko teže nadoknaditi taj zaostatak. Nadalje, unatoč dobroj povezanosti glede trenutačnih najraširenijih tehnologija, kućanstva ih i dalje preuzimaju relativno sporim tempom, kao i poduzeća koja uvode te tehnologije. Hrvatska je ostvarila određeni napredak u dostupnosti digitalnih javnih usluga za građane. Potrebno je unaprijediti dostupnost i uporabu digitalnih usluga za poduzeća. Nedavno pokrenuta inicijativa „START”, kojom se omogućuje jednostavno elektroničko pokretanje poslovanja poduzeća, dobrodošao je napredak u ovom pogledu.

Unapređenje i povećanje dostupnosti najnovijih tehnologija neće dati rezultate bez prilagodbe vještina stanovništva za njihovu kvalitetnu uporabu. U ovom je slučaju napredak u Hrvatskoj neujednačen u dva aspekta:

- prvo, iako u odnosu na usporedive europske zemlje Hrvatska ima relativno dobar udio visokoobrazovanog stanovništva s inženjerskim i tehnološkim vještinama, za njih je i dalje ograničena mogućnost pronalaženja konkurentnih poslova u zemlji. Neki obećavajući znakovi javljaju se u području izvoza informacijskih i komunikacijskih tehnologija (IKT) i poslovnih usluga. Dobra prilika za integraciju Hrvatske u iduću generaciju europskih lanaca vrijednosti jest trend premještanja proizvodnje u geografski bliske zemlje s nižim troškovima proizvodnje, što je omogućeno tehnološkim poboljšanjima i kapitalno intenzivnijim tvornicama. Hrvatska treba proizvesti još veću bazu kadrova s visokom stručnom spremom u tim područjima od one koja postoji u većim zemljama da bi se uspješno pozicionirala kao centar za ta područja.
- drugo, općenito gledano, unatoč tome što ima jedan od najnižih omjera broja učenika u odnosu na broj nastavnika u Europi, Hrvatska stagnira u pogledu vještina iz prirodoslovlja, matematike i rješavanja problema prema većini uspostavljenih mjerila na razinama osnovnoškolskog i srednjoškolskog obrazovanja. Stoga problem nije nužno u razini rashoda za obrazovanje ili u broju nastavnika, već u tome ostvaruju li se tim razinama rashoda prijeko potrebni rezultati. Strukovno i tehničko osposobljavanje osoba sa završenom osnovnom školom kroz programe naukovanja dobar su korak prema povećanju učinkovitosti sekundarnog obrazovanja.

Zaključak

Hrvatska produbljuje svoju integraciju u Europu u vrijeme kada se i tehnologija razvija velikom brzinom. Važno je u obzir uzimati buduće vrijedne prilike i velike izazove, uz dugoročnu viziju. Postupak za pristupanje ERM-u II, koji se trenutačno provodi, priprema je za uvođenje eura u primjerenom trenutku. Tim će se promjenama olakšati neke od trenutačnih gospodarskih i financijskih poteškoća koje samo članstvo u EU-u ne može ukloniti. No dugoročna budućnost zemlje u velikoj mjeri i dalje leži u njoj samoj. Na hrvatskom je stanovništvu da zemlju učini dinamičnijom danas radi bolje budućnosti sutra.

Članovi Misije zahvaljuju predstavnicima hrvatskih vlasti i svim drugim sugovornicima na konstruktivnom dijalogu i ljubaznom gostoprimstvu.