

Zaključna izjava nakon posjeta Misije MMF-a Republici Hrvatskoj 2018. u vezi s člankom IV. Statuta MMF-a

10. prosinca 2018.

U Zaključnoj izjavi navode se preliminarni nalazi članova Misije MMF-a na kraju njihova službenog posjeta ("misije") nekoj zemlji, najčešće 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.

Makroekonomska kretanja su pozitivna. Rast je i nadalje snažan, inflacija blaga, a nezaposlenost se kontinuirano smanjuje. Ipak, stopa participacije radne snage još uvijek je niska. Hrvatske vlasti umješno su iskoristile porast gospodarske aktivnosti za smanjenje zaduženosti i daljnje jačanje zaštite od vanjskih utjecaja. No još predstoje važni izazovi. Relativno niske razine javnih i privatnih ulaganja te iseljavanje mladih ograničavaju srednjoročne izgleda za rast. Iseljavanje i starenje stanovništva uzrokuju manjkove radne snage. To također predstavlja izazov za dugoročnu održivost mirovinskog i zdravstvenog sustava. To zahtijeva pravilno usmjerenu preobrazbu u dinamičnije gospodarstvo i učinkovitiju državu. Najvažnije je pritom znatno restrukturiranje javne uprave. Druga su dva pitanja koja treba riješiti postizanje održivosti zdravstvenog i mirovinskog sustava. Na tim je područjima postignut dobrodošao napredak, ali potrebno je i dalje održavati taj zamah. Odlučnim djelovanjem danas – u povoljnim uvjetima – osigurao bi se viši životni standard u budućnosti.

Pretvaranje kratkoročnog napretka u dugoročni prosperitet

Najveći poticaj gospodarskom rastu daju privatna potrošnja i izvoz roba i usluga. Fiskalni rezultati su dobri zahvaljujući dobrom upravljanju hrvatskih vlasti proračunom. Primarno zahvaljujući tim naporima, zajedno s politikama središnje banke i povoljnim globalnim uvjetima, smanjile su se kamatne stope na javni dug Hrvatske. Očekuje se da će kroz sljedećih nekoliko godina gospodarski rast postupno postajati umjereniji, kako se gospodarstvo bude približavalo svome potencijalu. Međutim, ti izgledi podliježu negativnim rizicima, uglavnom zbog mogućih promjena regionalnih i globalnih gospodarskih i financijskih uvjeta.

Potreban je trajan i snažan rast da bi se dostigle razine prihoda bogatijih država EU-a. Kako bi se to postiglo, gospodarstvo treba učiniti dinamičnijim i otpornijim. Nastavak europskih integracija ulaskom u tečajni mehanizam ERM II i bankovnu uniju stvorit će uvjete za predviđeno uvođenje eura. No da bi se u potpunosti iskoristile prednosti valutne unije nužne su dublje strukturne promjene, kao i nastavak opreznog upravljanja javnim financijama zemlje.

Strukturna preobrazba u dinamičnije gospodarstvo

Sadašnji gospodarski uvjeti dobra su podloga za potrebne strukturne promjene. Kako bi se te promjene provele potrebni su ustupci svih dionika, a koristi će se ostvariti s vremenom, kad napori urode plodom. Promjene stoga imaju veće šanse za uspjeh ako se pokrenu u razdobljima poboljšanja gospodarskih uvjeta, kakvo je ovo sadašnje. Hrvatske vlasti ostvarile su određen napredak u vezi s Nacionalnim programom reformi, koji obuhvaća široko područje strukturnih reformi. Iako pozdravljamo taj napredak, ohrabrujemo vlasti da ubrzaju provedbu usmjerenog programa strukturnih reformi pojačanim tempom.

Dinamičnija država može olakšati trajan rast. U odnosu na usporedive zemlje regije, rashodi koji se odnose na ukupno zaposlene u javnom sektoru s obzirom na veličinu gospodarstva u Hrvatskoj su među najvećima. Nadalje, u mnogim jedinicama lokalne uprave broj stanovnika nije velik, što stvara znatne mogućnosti za integriranje usluga, a time i povećanje učinkovitosti. Odlučnim napretkom u provedbi reformi na tom području oslobodit će se sredstva za ulaganja u infrastrukturu i radnu snagu. To će također dovesti do poboljšanja usluga za stanovništvo i poduzeća.

- Nacrt novog zakona o određivanju plaća državnih službenika na temelju učinkovitosti prvi je korak prema djelotvornijim javnim službama. Bude li upotpunjen odgovarajućim smanjenjem ukupnih rashoda za zaposlene u javnom sektoru, mogao bi se stvoriti prostor za *povećanje* plaća produktivnijih zaposlenika.
- Novi zaposlenici mogu se zaposliti ondje gdje je to potrebno: primjerice, kako bi se povećali administrativni kapaciteti za apsorpciju sredstava iz fondova EU-a, što će pridonijeti povećanju potrošnje na javna ulaganja i poboljšati srednjoročne izgleda za rast.
- Daljnje smanjenje administrativnih, poreznih i parafiskalnih nameta također će stvoriti posredne koristi jer će se *poboljšati poslovna klima*, što će omogućiti povećanje privatnih ulaganja i otvaranje novih radnih mjesta.
- Važno je nastaviti provoditi reforme sudskih i pravnih postupaka. Za te će reforme vjerojatno trebati vremena, ali kad se provedu, bit će dobra nadopuna restrukturiranju javne uprave.

Nedavno donesena mirovinska reforma važan je korak prema boljoj prilagodbi sustava produljenju životnog vijeka te njegovoj većoj održivosti i pravednosti za sve generacije. Snažnijom provedbom mjera za destimuliranje prijevremenog umirovljenja, povećanjem zakonske dobi za umirovljenje i ukidanjem odredaba o mirovinama za posebne kategorije stvorit će se uvjeti za provedbu daljnjih mjera za poboljšanje održivosti sustava. Preispitivanje uočenih slabosti drugog stupa mirovinskog sustava opravdano je na programu hrvatskih vlasti. Bez tih mjera mirovine će se vjerojatno smanjiti, što će izravno utjecati na životni standard starijeg stanovništva.

Osiguranje boljih izgleda za zapošljavanje mladih i žena

Zaposlenost se znatno povećala tijekom posljednje dvije godine pa predstoji izazov održanja tog rasta. Hrvatske vlasti navode da su za to uvelike zaslužne aktivne politike tržišta rada i te politike mogu biti korisne. Međutim, *stopa participacije radne snage* i nadalje je jedna od najnižih u EU-u. Strukturna nezaposlenost je visoka, osobito među mladima i ženama. To zahtijeva donošenje mjera za poboljšanje obrazovanja i stručnog usavršavanja. Na tom se području postižu neke obećavajuće promjene u vidu poticanja stipendiranja povećanjem limita za izuzeće od plaćanja poreza i financijskim pokrićem za razdoblje naukovanja kako bi se poslodavcima omogućilo da obuče mlade radnike u skladu sa svojim potrebama.

Fleksibilnost tržišta rada treba poboljšati, ali pritom treba biti oprezan. To ne bi trebalo dovesti do nastanka dvojnog sustava u kojemu poslodavci znatno manje ulažu u radnike s ugovorima na određeno vrijeme i pružaju im manju sigurnost nego onima s ugovorima na neodređeno vrijeme. Takva bi situacija mogla potaknuti daljnje iseljavanje mladih, što bi ugrozilo srednjoročne izgleda za rast. To ne bi pogodovalo ni zaposlenicima ni poslodavcima.

Potrebna su rješenja kojima će se bolje uravnotežiti interesi poslodavaca i zaposlenika, što od svih dionika zahtijeva inovativno razmišljanje i ustupke. Jedno bi od rješenja mogao biti "hibrid" između sadašnjih ugovora na određeno i neodređeno vrijeme za početni probni rok, nakon čega bi po završetku probnog roka uslijedio obavezan prelazak na puni ugovor na neodređeno vrijeme. Drugo bi rješenje moglo biti poticanje kvalificiranih zaposlenika iz javnog sektora koji su zainteresirani za zapošljavanje u privatnom sektoru, ali boje se izgubiti relativnu sigurnost svojih radnih mjesta i okušati se u privatnom sektoru, uz primjerene, ali privremene sigurnosne mehanizme, kojima bi se potaknulo određeno preuzimanje rizika. Razumije se da svako rješenje treba biti detaljno promišljeno, ali prostor za inovacije postoji. S obzirom na to da trenutačno postoje manjkovi radne snage, sada bi bilo pravo vrijeme da se razrade odgovarajuća rješenja.

Mjere za povećanje pristupa organiziranoj skrbi za djecu potaknule bi veću participaciju žena. Poboljšano usmjeravanje svih socijalnih davanja onima kojima su najviše potrebna također bi vjerojatno potaknulo veću participaciju radne snage. Planirana poboljšanja IT sustava pridonijet će njihovom boljem usmjeravanju. Također bi moglo biti korisno nastaviti preispitivanje doprinosa za socijalno osiguranje, u mjeri u kojoj je ono strogo podređeno ostvarenju kompenzirajućeg povećanja participacije u sustavu i ne ugrožava njegovu cjelokupnu solventnost.

Fiskalna politika: određivanje smjera za sljedećih pet godina

Najnoviji su proračunski rezultati Hrvatske pohvalni. Prvi višak nakon neovisnosti ostvaren je 2017. Manji višak mogao bi se ostvariti i 2018., ovisno o iznosu jednokratnih rashoda povezanih s jamstvima za brodogradilišta. U sljedećem razdoblju fiskalni ciljevi Vlade uključuju nastojanje da se nastavi ostvarivanje dobrih rezultata i poboljša fiskalno planiranje u srednjoročnom razdoblju, među ostalim i novim Zakonom o fiskalnoj odgovornosti i Zakonom o proračunu, čija je izrada nacрта trenutačno u naprednoj fazi.

Naše su fiskalne preporuke motivirane dvama jednako važnim srednjoročnim ciljevima: ponovnim stvaranjem prostora za djelovanje fiskalne politike koji se može iskoristiti u slučaju da gospodarstvo zahvati nova recesija i poboljšanjem srednjoročnih izgleda za rast. Da bi se ti rezultati postigli, preporučujemo kontinuirano povećavanje fiskalnog viška prema

1 posto BDP-a tijekom sljedećih pet godina, čime bi se ubrzalo smanjenje razine javnog duga ispod praga od 60% BDP-a utvrđenog u Paktu o stabilnosti i rastu do 2023. To bi pridonijelo smanjenju ranjivosti u odnosu na moguće negativne promjene regionalnih i globalnih uvjeta. Naše preporuke o jačanju proračuna uključuju strukturu javnih rashoda poticajnije za rast i postupan prelazak na stabilniju naplatu prihoda iz šire skupine izvora.

- Na strani rashoda, glavni su prioriteti povećanje javnih ulaganja, smanjenje ukupnih rashoda za zaposlene u javnom sektoru i reformiranje socijalnih davanja radi njihova boljeg usmjeravanja najranjivijim društvenim skupinama.
- Na strani prihoda, treba očuvati najnovija pozitivna ostvarenja. *Kad se za to steknu odgovarajući uvjeti* te uz pažljivo osmišljavanje i komuniciranje, vrijedi ponovno razmotriti uvođenje suvremenog poreza na nekretnine. Njime bi se omogućila stabilnija prihodna osnovica, sustav bi se unaprijedio i učinio pravednijim te bi se stvorio prostor za smanjenje viših i distorzivnih poreza na drugim područjima. No, potrebno je osigurati da se njime ne optereće nepotrebno pojedinci s ograničenim priljevom novca, na primjer oni s limitiranim mirovinama. Pripreme mjere za moguće daljnje razmatranje povezane su s drugim reformama, kao što je tekuća modernizacija zemljišnih knjiga i katastra.

Potrošnja za zdravstvo treba postati učinkovitija – u prvom redu treba smanjiti administrativne troškove i poboljšati kvalitetu zdravstvenih usluga koje se pružaju građanima. Također treba smanjiti opterećivanje proračuna dospjelim neplaćenim obvezama zdravstvenog sektora, što hrvatske vlasti nastoje postići. Ohrabruje broj novih obveznika u zdravstvenom sustavu i smanjenje broja obveznika koji ne uplaćuju dopunsko osiguranje, iako je također djelomično uzrokovano iseljavanjem. Međutim, sveobuhvatnija preobrazba zahtijeva racionalniju strukturu premija i participacija, kojom će se osigurati da se iznimke svedu na najmanju mjeru i zaštite se samo najranjiviji. Unapređenje IT sustava i rigoroznija provjera materijalnog stanja trebali bi omogućiti daljnja poboljšanja.

Poboljšanje upravljanja poduzećima u državnom vlasništvu i njihovih rezultata dodatno će smanjiti potencijalne obveze i rizike. Hrvatska su poduzeća u državnom vlasništvu velika u odnosu na ona u usporedivim zemljama u regiji i u EU-u. No njihov je kapacitet za ostvarivanje prihoda među najnižima. Poduzeća u državnom vlasništvu koja stalno stvaraju gubitke opterećuju proračun jer iznosi subvencija koje primaju premašuju njihove uplate u državni proračun. Stoga stvaraju gubitke i za porezne obveznike. Ne podupiru potencijal rasta gospodarstva u dovoljnoj mjeri. Poboljšanje upravljanja poduzećima u državnom vlasništvu i povećanje odgovornosti za njihove proračune pridonijelo bi poboljšanju njihove učinkovitosti i discipline.

Osiguranje stabilnosti monetarnim i financijskim politikama

Hrvatska narodna banka (HNB) nastavila je vješto upravljati u okružju niskih kamatnih stopa i visoke likvidnosti. U sljedećem će razdoblju HNB trebati voditi politike koje će omogućiti gospodarstvu da se prilagodi mogućem zaoštavanju vanjskih uvjeta te obuzdati inflacijska očekivanja.

Snažan nadzor banaka i makroprudencijalne politike djelotvorno su suzbili moguće točke pritiska. Bankovni je sustav u prosjeku vrlo likvidan, dobro kapitaliziran i profitabilan. Udio

neprihodonosnih kredita se smanjuje, djelomično zahvaljujući njihovoj prodaji trećim stranama. Moglo bi se, *u odgovarajuće vrijeme*, u slučaju da se ubrza rast cijena nekretnina ili da se nastavi visok rast gotovinskih kredita, razmotriti uvođenje dodatnih mjera za sprječavanje pretjeranog zaduživanja stanovništva, primjerice sveobuhvatnih mjera zasnovanih na omjeru podmirivanja duga i dohotka.

Bilo bi poželjno da se nastavi razduživanje sektora poduzeća, među ostalim i daljnjim poboljšanjem učinkovitosti stečajnih postupaka, na primjer pojednostavljenjem izvansudskih nagodbi. Unatoč najnovijim promjenama stečajnog zakonodavstva, moglo bi se razmotriti provođenje sveobuhvatnog preispitivanja istoga kako bi se osiguralo da stečajni okvir bude usklađen s najboljim praksama.

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