

## Hrvatska: Zaključna izjava nakon posjeta Misije MMF-a Republici Hrvatskoj 2021. u vezi s člankom IV. Statuta MMF-a

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 (zajmom od MMF-a), kao dio rasprava o programima pod nadzorom stručnih službi MMF-a ili kao dio drugih oblika praćenja gospodarskih kretanja koje provode stručnjaci 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 odluke.

**Sažetak:** *Stavljena na tešku kušnju zbog pandemije i dva velika potresa, Hrvatska je pokazala svoju otpornost. Kontrakcija gospodarstva u 2020. godini, koliko god bila teška, nije bila toliko snažna kao kontrakcije mnogih drugih gospodarstava u kojima turizam ima važnu ulogu. To u prvom redu treba zahvaliti brzim mjerama koje su poduzele hrvatske vlasti. Međutim, pandemija i dalje traje. Potrebno je cijepiti veći udio stanovništva. Mjere potpore moraju ostati na snazi dok se zdravije stanovništva i gospodarstva potpuno ne povrati. Kako se uvjeti budu poboljšavali, mjere potpore treba preusmjeravati na pripremu radne snage za poslijepandemijski svijet i olakšavanje oporavka bilanci održivih poduzeća. Nakon toga treba prihvatiti izazov ponovnog smanjivanja proračunskog manjka i javnog duga, uz istovremeno povećavanje dinamike rasta. Izdašna financijska sredstva EU-a pružaju povijesnu priliku za uspješno savladavanje tih izazova i tu priliku treba u cijelosti i pravovremeno iskoristiti.*

### Nebo se ponovno razvedrava ...

Nakon velike kontrakcije od 8 posto u 2020. čini se da je gospodarstvo spremno za rast od 5 do 6 posto u 2021., potaknuto oporavkom sektora usluga i investicija, pod uvjetom da pandemija ne priredi daljnja neugodna iznenađenja. Oporavak se primjetno ubrzao od prvog tromjesečja, a u djelatnostima kao što su građevinarstvo i prerađivačka industrija razine aktivnosti već nadmašuju one iz 2019. Broj registriranih nezaposlenih osoba ukupno se smanjio za gotovo 13 posto u odnosu na isto razdoblje prošle godine. Međutim, turizam i izravno povezani sektori nisu se još potpuno oporavili, a za to će vjerojatno biti potrebna još godina ili dvije. Bude li sreće da se ostvare dobri turistički rezultati, i ako kampanja cijepjenja u sljedećih nekoliko mjeseci bude uspješna, rast bi ove godine mogao i premašiti 6 posto. Uz pretpostavku da će pandemija oslabjeti do kraja ove godine, rast bi u idućih nekoliko godina mogao ostati visok ako Hrvatska u potpunosti i pravovremeno iskoristi, potencijalno znatan, predstojeći priljev sredstava iz fondova EU-a.

### Što su neposredni proračunski prioriteti?

Prošlogodišnja kontrakcija gospodarstva bila bi mnogo snažnija da hrvatske vlasti nisu poduzele cijeli niz mjera. Te mjere među ostalim uključuju programe subvencija i potpora za održanje radnih mjesta, porezne olakšice i odgode plaćanja poreza, dobrovoljni privremeni moratorij na otplatu dugovanja te jamstva i bespovratna sredstva poduzećima. Teško je

precizno odrediti koliko bi kontrakcija gospodarstva i povećanje nejednakosti bili veći da nije bilo tih mjera. No indikativno je da je kontrakcija u Hrvatskoj bila manja nego u mnogim drugim zemljama u svijetu koje se u sličnoj mjeri snažno oslanjaju na turizam, što je također povezano i sa strukturom turističke ponude i povoljnim geografskim položajem.

Kao što je te mjere potpore bilo nužno provesti u najgorem razdoblju krize, tako sada moraju biti bolje usmjerene u gospodarske sektore koji sporije napreduju i moraju ostati na snazi dok se gospodarstvo značajnije ne oporavi. Najvažnije je od svega da cijepljenje bude što uspješnije i što sveobuhvatnije, da se dodatni troškovi zdravstva u cijelosti podmire i da se dospjele neplaćene obveze u zdravstvenom sustavu smanje u najvećoj mogućoj mjeri. Uz korištenje sredstava iz fondova kao što je Europski socijalni fond, fiskalni resursi koji se ove godine uštede zbog poboljšanja uvjeta mogu se korisno preusmjeriti za osposobljavanje većeg broja radnika u nekim područjima, npr. u području zelenog gospodarstva i digitalizacije, u kojima će biti produktivni i dobro plaćeni poslovi budućnosti. Ukratko, članovi Misije smatraju da je u 2021. najvažniji fiskalni cilj usredotočiti se na pametno trošenje raspoloživih sredstava s ciljem ozdravljenja gospodarstva. Ako se to ove godine uspješno ostvari, stvorit će se čvršća osnova za nastojanja usmjerena prema smanjenju manjka i duga u sljedećih nekoliko godina.

Kad je riječ o prihodima, hrvatske vlasti trebaju sačuvati sva raspoloživa sredstva za podmirenje mogućih neočekivanih rashoda i u 2022. te dugo nakon toga. To je jasna pouka ovoga potpuno nepredviđenog šoka koji je svijet doživio. Smatramo da sad nije pravo vrijeme za daljnje smanjenje poreza ili slabljenje porezne osnovice. Trenutačne okolnosti i dalje su previše neizvjesne da bi si Hrvatska to mogla priuštiti. Česte porezne promjene također su izvor nesigurnosti i mogu dovesti do komplikacije poreznog sustava. Čak i nakon što se pandemija smiri, Hrvatska treba sačuvati sposobnost da reagira na buduće šokove.

### **Povratak u budućnost: hoćemo li biti spremni?**

Vlada velika neizvjesnost oko toga kako će poslijepandemijski svijet izgledati i kako bi trebao izgledati. Međutim, u vezi s dvama područjima nema mnogo dvojbi: izvjesno je da će biti digitaliziraniji u najosnovnijim životnim aspektima, kao i to da bi trebao biti zeleniji. Hrvatska treba poduzeti krupne korake u tim dvama područjima, koja će još desetljećima donositi znatne prinose na investicije.

Nakon posljednjih konzultacija u vezi s člankom IV. naša je najvažnija preporuka bila da se povećaju javne investicije radi budućeg rasta. Sada je to uvjerenje samo još čvršće jer treba uzeti u obzir da je Hrvatska u jednom pogledu zapravo u boljem položaju nego što je bila prije pandemije: riječ je o izdašnoj dodjeli sredstava iz fondova EU-a, uključujući Fond za oporavak i otpornost. Resursi tog fonda iznose 10,6 posto BDP-a u bespovratnim sredstvima koja se trebaju iskoristiti do 2026.<sup>1</sup> Dodjelom tih sredstava pruža se zaista jedinstvena prilika na putu gospodarskog razvoja, koju mnoge zemlje na svijetu nisu imale sreće dobiti. Važno je da svi dionici u Hrvatskoj potpuno razumiju koliko je važno tu priliku iskoristiti. Ta su sredstva raspoloživa, ali treba ih učinkovito i pravovremeno apsorbirati. Treba ih također popratiti potrebnim reformama, o kojima će biti riječi dalje u tekstu.

Ranije se možda moglo ustvrditi da preporuka da se povećaju javne investicije svakako stoji, ali da se postavlja pitanje kako pronaći sredstva za te investicije bez smanjenja državnih rashoda u drugim područjima i bez povećanja duga. Sad za taj način razmišljanja nema opravdanja. Zahvaljujući priljevu tih sredstava iz fondova EU-a, koji počinje krajem ove godine, Hrvatska može znatno povećati svoj javni kapital, dekarbonizirati gospodarstvo,

---

<sup>1</sup> Uz redovna sredstva strukturnih fondova EU-a, Hrvatska bi tijekom sljedećih šest godina mogla imati ukupne priljeve u iznosu od 35,7 posto BDP-a.

uhvatiti korak s digitalizacijom i poboljšati pomorske i željezničke prometne sustave. Ako predviđene investicije budu išle po planu, naša je trenutna procjena da bi samo sredstva iz Fonda za oporavak i otpornost mogla dodati čak 2,9 postotnih bodova realnom BDP-u tijekom sljedećih dvadeset godina.<sup>2</sup> Zbrojimo li učinke planiranih reformi, te ostala sredstva iz fondova EU-a, vidimo da je Hrvatska sada u najboljoj prilici od stjecanja neovisnosti da znatno smanji sadašnji jaz u dohotku po stanovniku od 35 posto u odnosu na prosjek EU-a. Nadalje, izgledi za život u dinamičnom društvu čiji se prosperitet ubrzano približava razinama u EU-u mogli bi nagnati mlade da temeljito preispitaju planove za budućnost, pa će se dodatno suzbiti val iseljavanja u inozemstvo. To bi onda proizvelo pozitivan učinak smanjenja rizika za održivost zdravstvenog i mirovinskog sustava. Sada je, kao nikada prije, pravi trenutak za započinjanje uspješnog ciklusa i izlazak iz ranijih začaranih krugova.

Članovi Misije MMF-a nastavit će pružati svoj doprinos kako bi pomogli Hrvatskoj da iskoristi ovu priliku na najbolji način. Veliki napredak može se postići poboljšanjem upravljanja javnim investicijama kako bi se učinkovito iskoristili raspoloživi resursi. Zbog toga treba osigurati da se pri planiranju, odabiru, financiranju i provedbi investicijskih projekata primjenjuju najbolje međunarodne prakse u cijelom javnom sektoru. Hrvatske vlasti zatražile su od MMF-a Procjenu upravljanja javnim investicijama (Public Management Investment Assessment, PIMA), koja će se provesti u kolovozu 2021. Na osnovi te procjene pripremit će se akcijski plan kojim će se osigurati da investicijska potrošnja bude učinkovita, da uzima u obzir probleme vezane uz klimatske promjene i da podupire održiv dugoročni rast.

U Nacionalnom planu oporavka i otpornosti hrvatskih vlasti navode se glavne komplementarne reformske obveze u pet komponenata, a to su: zeleno i digitalno gospodarstvo, javna uprava i pravosuđe, obrazovanje, znanost i istraživanja, tržište rada i socijalna zaštita te zdravstvo. Te su komponente ključne kako bi Hrvatska imala potrebnu fleksibilnost za uspješno upravljanje gospodarstvom kada uđe u europodručje. Ohrabrujuće je da se najviše reformi planira u početnom razdoblju, s tim da se očekuje da će se veliki dio njih dovršiti u sljedeće tri godine.

Kad je riječ o reformskim područjima koja su usredotočena na snagu javnih financija, članovi Misije ponovno naglašavaju važnost potpore svih dionika za sljedeće:

- reforme državne uprave i administracije, uključujući modernizaciju sustava javnih plaća te poboljšanje teritorijalnog ustroja regionalnih i lokalnih razina države.
- prestanak provedbe privremenih mjera za rješavanje dospjelih neplaćenih obveza zdravstvenog sustava restrukturiranjem njegove troškovne strukture (centralizirana nabava lijekova, spajanje zdravstvenih usluga radi boljeg iskorištavanja ekonomija razmjera) i pronalaženje održivije osnove prihoda da bi se održali standardi kvalitete u zdravstvu.
- izradu i provedbu sveobuhvatne strategije za poduzeća u državnom vlasništvu, uključujući razdvajanje strateških i nestrategičkih djelatnosti, te poboljšanje sustava nadzora za strateška poduzeća kako bi se osiguralo da ona primjereno pridonose proračunu tako što će ostati financijski snažna nakon što podmire svoje obveze javnih usluga. Opredijeljenost hrvatskih vlasti da prodaju neka nestrategička državna poduzeća u sljedećih nekoliko godina predstavlja ohrabrujući početak. U području nadzora nad poduzećima u državnom

---

<sup>2</sup> To je procjena u odnosu na osnovni scenarij za realni BDP bez promjene politika. Stvarno povećanje razine BDP-a u odnosu na scenarij bez promjene politika ovisit će o tome u kojoj će mjeri vlada zamjenjivati dodani kapital kako se bude amortizirao i kako će financirati tu zamjenu.

vlasništvu spremni smo pružiti potporu za razvoj kapaciteta, budu li to hrvatske vlasti željele.

- osiguranje dugoročne održivosti mirovinskog sustava, s obzirom na starenje stanovništva.

Osim navedenih područja, i nadalje je nužno stalno poboljšavati konkurentnost hrvatskog gospodarstva kroz aktivan dijalog s privatnim sektorom. S tim u vezi, poboljšanja za turistički sektor i sektore koji nisu turistički koja su predložile hrvatske vlasti koraci su u pravom smjeru. Prema najnovijim istraživanjima recentna nastojanja već su počela davati rezultate: međunarodni ulagači sada pokazuju veću spremnost da više posluju s Hrvatskom, posebno ako se zadrži zamah reformi.

### **Monetarni i financijski sektor: budnost je i dalje potrebna**

Monetarna politika i dalje je vrlo ekspanzivna, u okviru sidra deviznog tečaja uspostavljenog 1993. Ta je politika primjerena s obzirom na to da gospodarstvu treba pomoći da se potpuno oporavi. Bankovni sustav ima više nego dovoljno sredstava da udovolji potražnji za kreditima u gospodarstvu koje se oporavlja od velikog šoka. Nedavno povećanje inflacije najvjerojatnije će biti prolazno, a povezano je s cijenama energije i početkom gospodarskog oporavka. Ako se pokaže da su inflacijski pritisci postojaniji nego u europodručju, HNB može razmotriti smanjivanje viška likvidnosti u bankovnom sustavu, uz održanje tečajne stabilnosti.

Bankovni sustav i dalje je likvidan i u prosjeku dovoljno kapitaliziran. Ponovna uspostava kreditnog registra dobrodošla je jer bi trebala pomoći bankama u upravljanju rizicima. Bankovno kreditiranje poduzeća, kojima je trebao obrtni kapital, bilo je snažno na početku pandemije, ali u posljednje vrijeme postupno slabi. Stambeno kreditiranje i dalje je snažno. Neosigurani gotovinski krediti stanovništvu smanjili su se – zbog pandemije i mjera HNB-a – što je pozitivno. Iako je udio neprihodonosnih kredita u ukupnim kreditima ostao stabilan, udio tzv. kredita u fazi 2, pokazatelj koji upućuje na probleme s kvalitetom aktive u budućnosti, povećao se, osobito za nefinancijska poduzeća. Takvo kretanje zahtijeva nastavak pomnog praćenja.

Pandemija nije utjecala na trend povećanja cijena stambenih nekretnina u Zagrebu i priobalnom području. U onoj mjeri u kojoj kupnje stambenih nekretnina nisu potaknute prekomjernim zaduživanjem stanovništva, one ne predstavljaju neposredan rizik za financijsku stabilnost. Međutim, i to zahtijeva daljnje praćenje od strane HNB-a. Ako to okolnosti budu zahtijevale, HNB bi mogao razmotriti uspostavu formalnijih makroprudencijalnih mjera (osim sadašnjeg implicitnog omjera otplate duga i dohotka iz Ovršnog zakona).

Da bi predstojeće povećanje javnih investicija imalo maksimalan utjecaj na stopu rasta gospodarstva mora biti popraćeno povećanjem privatnih investicija. Reforme okvira za restrukturiranje duga, insolventnost i nastojanja da se dodatno poboljša predvidljivost i učinkovitost pravnih postupaka i dalje su najvažniji za privlačenje više investicija jer se time investitorima omogućuje da ulažu s većim povjerenjem.

### **Zaključak**

Unatoč znatnom pogoršanju uzrokovanom pandemijom, Hrvatska ima rijetku priliku da u sljedećih pet godina povrati zdravlje svom gospodarstvu i stanovništvu. Uz pomoć sredstava iz fondova EU-a, može povećati javne investicije koje su potrebne za znatno veće stope rasta. Takve prilike ne bi trebalo uzimati zdravo za gotovo. Odgovornost za ta nastojanja ne leži samo na hrvatskim vlastima. Svi dionici u društvu moraju im pružiti podršku u provedbi važnih reformi, dajući svoj doprinos ponovnom poticanju privatnih investicija i inovacija. Uvođenje eura pomoći će da se eliminiraju neke gospodarske poteškoće tako što će se ukloniti tečajni rizik. No ostvarivanje maksimalnih koristi od valutne unije zahtijeva snažnu usredotočenost i pripreme. Svjetlija budućnost je nadomak ruke. Treba djelovati odmah.