

Republika Hrvatska: Zaključna izjava nakon posjeta Misije MMF-a Republici Hrvatskoj 2023. 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 MMF-a, biti predstavljeno Izvršnom odboru MMF-a radi rasprave i donošenja odluke.

Zagreb, Hrvatska: *Uvođenje eura velik je uspjeh Hrvatske i dokaz promišljenog vođenja ekonomske politike i usklađenih napora. Gospodarstvo se također pokazalo otpornim suočavajući se s pandemijom i ratom Rusije protiv Ukrajine, djelomice zahvaljujući vještom makroekonomskom i financijskom upravljanju hrvatskih vlasti. Pohvalna je odlučnost hrvatskih vlasti u provedbi Nacionalnog plana oporavka i otpornosti (NPOO). Ipak, Hrvatskoj i dalje predstoji izazov daljnjeg povećanja životnog standarda građana na održiv način. Predviđa se da će se rast u 2023. usporiti nakon dvije godine vrlo dobrih ostvarenja. Inflacija je dosegla vrhunac, ali i dalje je povišena i široko rasprostranjena. Politike se trebaju usredotočiti na sljedeće: (a) nastavak razborite fiskalne, financijske i makrobonitetne politike kako bi se podržalo pooštavanje monetarne politike ESB-a i stvorili odgovarajući zaštitni slojevi; te (b) napredak u provedbi strukturnih reformi i nastavak reformskog zamaha radi poboljšanja konkurentnosti i poticanja brže konvergencije dohotka prema bogatijim zemljama europodručja, s uporištem u Nacionalnom planu oporavka i otpornosti.*

KONTEKST

Uvođenje eura dokazuje da je Hrvatska ostvarila velik napredak od pridruživanja EU-u 2013. Uvođenje eura u velikoj je mjeri uklonilo tečajni rizik, poboljšalo državni rejting i olakšalo pristup tržištima kapitala, a očekuje se i da će potaknuti inozemna ulaganja i trgovinu. Budući da je sada članica europodručja, Hrvatska sve specifične šokove i neravnoteže mora rješavati fiskalnim, makrobonitetnim, financijskim i strukturnim politikama. Nastavak provedbe strukturnih reformi i dalje je najvažniji za ostvarenje pune koristi od uvođenja eura i poticanje brže konvergencije dohotka prema bogatijim zemljama europodručja.

Gospodarstvo se pokazalo otpornim suočavajući se s pandemijom i ratom Rusije protiv Ukrajine, djelomice zahvaljujući vještom makroekonomskom i financijskom upravljanju

hrvatskih vlasti. Hrvatska je 2022. zabilježila još jednu godinu snažnog rasta, unatoč usporavanju zamaha u drugoj polovini godine. Zbog snažnog porasta cijena energije i hrane inflacija potrošačkih cijena dosegla je krajem godine najvišu razinu u posljednjih nekoliko desetljeća. Inflacija je dosegla vrhunac, ali i dalje je povišena i široko rasprostranjena. Uvođenje eura imalo je vrlo ograničen utjecaj na inflaciju. Fiskalni saldo znatno se poboljšao zabilježivši mali višak, a javni dug se 2022. smanjio na 68,5 posto BDP-a, ispod razine na kojoj je bio prije pandemije. Vanjske neravnoteže i dalje su ograničene. ApSORpcija sredstava iz fondova EU-a nastavlja se poboljšavati.

IZGLEDI I RIZICI

Očekuje se da će se rast ublažiti i da će 2023. iznositi 2,2 posto. Slaba inozemna potražnja, pooštravanje uvjeta financiranja i velika globalna neizvjesnost mogli bi otežati rast, pri čemu bi se njihov negativni učinak djelomično ublažio smanjenjem cijena roba na svjetskim tržištima, otpornošću turizma i dinamičnim tržištem rada. Predviđa se da će rast u srednjoročnom razdoblju ponovno dosegnuti svoj potencijal (oko 3 posto) potpomognut ulaganjima i reformama sadržanima u Nacionalnom planu oporavka i otpornosti. Kako cijene energije budu padale s već dosegnutih najviših razina i kako se uska grla u opskrbi budu ublažavala, inflacija potrošačkih cijena će se smanjivati, na prosječno 7,5 posto u 2023., i postupno će se snižavati do ciljane stope inflacije ESB-a od 2 posto krajem 2025. Temeljna inflacija vjerojatno će biti ustrajna.

Izgledi i nadalje podliježu velikoj neizvjesnosti, a rizici za rast uglavnom su uravnoteženi. Intenziviranje rata u Ukrajini, ponovni snažan porast cijena roba i inflacije, snažnija globalna ili regionalna recesija i stroži uvjeti financiranja od očekivanja glavni su negativni rizici za rast. S druge strane, uvođenje eura i ulazak u schengensko područje mogli bi dati jači poticaj turizmu, trgovini i ulaganjima. Za inflaciju prevladavaju rizici usmjereni na gore koji se odnose na snažniji prijenos nominalnog rasta plaća, a djelomice ih ublažavaju rizici usmjereni na dolje koji se odnose na slabiju domaću potražnju od očekivane.

FISKALNA POLITIKA

Kratkoročna fiskalna politika treba poduprijeti pooštravanje monetarne politike i ne pridonositi povećanju agregatne potražnje. Potražnja na tržištu rada je povećana, temeljna inflacija još uvijek povišena te je uvođenje eura umanjilo učinak pooštravanja monetarne politike ESB-a. Stoga se ekspanzivnom fiskalnom politikom stvara rizik za poticanje domaće potražnje i inflacije te ugrožavanje konkurentnosti Hrvatske. Na osnovi najnovijeg proračunskog plana Vlade i uz pretpostavku da neće biti dodatne fiskalne potpore, predviđamo manjak od 0,8 posto BDP-a u 2023., što odgovara, kad se uzme u obzir predviđeno usporavanje rasta, procijenjenom pozitivnom fiskalnom impulsu od 0,5 posto BDP-a.

Kako bi se ostvarila čvršća fiskalna pozicija i s obzirom na smanjenje cijena energenata, mjere potpore trebaju biti bolje usmjerene, privremene i transparentne. Reakcije Vlade na problem troškova života, iako pravovremene, uglavnom nisu bile ciljane. Predlažemo ukidanje gornje granice cijena energije i sniženja poreza, jer su te mjere široko rasprostranjene i skupe te remete cjenovne signale. Umjesto toga su poželjniji privremeni ciljani gotovinski transferi, vaučeri i popusti za najranjivije. Mjere potpore mogle bi se

svrhovitije osmisliti kad bi se što prije dovršili registar kućanstava i reforma socijalnog osiguranja. Prihodi koji premašuju one predviđene proračunom trebaju biti korišteni kao izvor za fiskalne uštede.

U srednjoročnom razdoblju za Hrvatsku je najvažnije da nastavi fiskalnu konsolidaciju koja ujedno pogoduje rastu, kako bi se uspješno nosila s budućim šokovima, sačuvala održivost javnih financija i poboljšala konkurentnost. Preporučujemo poboljšanje porezne politike, smanjenje rigidnosti potrošnje i povećanje njezine učinkovitosti.

- S obzirom na vrlo rigidnu proračunsku potrošnju Hrvatske i potrebu za daljnjim smanjenjem javnoga duga, svaka bi porezna reforma trebala sačuvati izvore prihoda i ujedno poboljšati strukturu poreznog sustava radi smanjenja distorzija te podržavanja pravednosti i rasta. S tim u vezi bi reforma sadašnjeg poreznog režima koji pogoduje ulaganjima u stambene nekretnine pridonijela smanjenju potražnje, aktiviranju neiskorištenih stambenih prostora i poticanju participacije radne snage. Smatramo da bi bilo korisno uvesti vrijednosni porez na imovinu i povećati pravednost poreza na dohodak, prije svega ukidanjem iznimno povoljnog oporezivanja prihoda od kratkoročnog najma. Za provedbu i upravljanje suvremenim porezom na imovinu potrebni su sveobuhvatni i precizni vlasnički registri te ažurna evidencija vrijednosti imovine. Najvažniji su pažljiva priprema i postupno uvođenje reformskih mjera te informiranje javnosti o njima. U kratkoročnom razdoblju komunalne naknade i porez na kuće za odmor mogu se transformirati u osnovni vrijednosni porez na imovinu, s tim da se posebnim mehanizmima zaštite najranjiviji i kućanstva kojima je to jedina nekretnina za stanovanje.
- Pojednostavljen i transparentan sustav plaća u javnom sektoru u kojemu se nagrađuje zaslužnost i produktivnost pridonio bi poboljšanju javnih usluga i povećao učinkovitost tog sektora. Važno je ove godine dovršiti reformu plaća u javnoj upravi i racionalizirati javne usluge.
- Povećanje troškova za zdravstvo i mirovine uzrokovano starenjem stanovništva zahtijeva da se obnove naponi za produženje radnog vijeka i odlučno riješe dugotrajne dospjele neplaćene obveze u zdravstvenom sektoru. Učinkovitost bi se mogla povećati boljim korištenjem centralizirane nabave lijekova, objedinjavanjem pružanja usluga na rijetko naseljenim područjima i poboljšanjem upravljanja bolnicama.
- Kvalitetan sustav upravljanja javnim ulaganjima pomoći će da se na najbolji način iskoriste znatna sredstva iz fondova EU-a i privuku privatna ulaganja. Snažna koordinacijska funkcija u Ministarstvu financija potrebna je kako bi se osiguralo da resorna ministarstva dosljedno prate dobre prakse usklađene s međunarodnim standardima. Treba također uvesti kvalitetan okvir za procjenu projekata. Prilagodbu klimatskim promjenama i ublažavanje njihova utjecaja treba uključiti u reforme za jačanje upravljanja javnim ulaganjima.
- Poboljšanje praćenja i korporativnog upravljanja poduzećima u državnom vlasništvu smanjit će potencijalne fiskalne rizike i maksimalno uvećati doprinos tih poduzeća rastu. Pozdravljamo proces pripreme novog jedinstvenog zakona o poduzećima u državnom vlasništvu koji bi trebao biti donesen početkom 2024. MMF-ove stručne službe spremne su pružiti tehničku pomoć Ministarstvu financija da ojača svoj kapacitet za financijski nadzor poduzeća u državnom vlasništvu.

Trenutačno se čini da se sistemski financijski rizici mogu kontrolirati, ali i dalje je nužan oprez i pomno praćenje s obzirom na promjenjive zaštitne slojeve u sustavu i tekuće izazove. Bankovni je sustav i nadalje profitabilan, dobro kapitaliziran i vrlo likvidan. Iako su se ranjivosti sektora stanovništva i poduzeća smanjile nakon pandemije, snažnije usporavanje gospodarskog rasta od predviđenog, u uvjetima rasta kamatnih stopa, moglo bi uzrokovati nove izazove za te sektore i povećati kreditne rizike. Osim toga, čini se da cjenovna priuštivost stambenih nekretnina postaje problem jer su se cijene stambenih nekretnina rapidno povećale u posljednjih nekoliko godina, iako su porasle i plaće.

Mogle bi se razmotriti eksplicitne mjere usmjerene na korisnike kredita kako bi se obuzdali mogući budući rizici za financijsku stabilnost koji proizlaze iz pritiska na tržištu stambenih nekretnina, uzimajući u obzir mjere koje su već na snazi, kao i druge čimbenike koji smanjuju rizike. Nedavno povećanje protucikličkog zaštitnog sloja kapitala opravdano je jednim dijelom i kretanjem cijena stambenih nekretnina. Postoje naznake da se rast cijena stambenih nekretnina i transakcija privremeno zaustavio nakon razdoblja rapidnih povećanja. Međutim, tržište stambenih nekretnina moglo bi se suočiti s novim pritiscima jer se raspoloživi dohodci oporavljaju od aktualnog usporavanja, za inflaciju i dalje prevladavaju rizici usmjereni na gore, oporezivanje ulaganja u stambene nekretnine još uvijek je povoljno, a vrlo likvidne banke traže nove prilike za kreditiranje. S obzirom na to mogla bi se razmotriti eksplicitna ograničenja usmjerena na korisnike kredita kako bi se spriječili budući rizici za financijsku stabilnost.

Trebala bi se razmotriti sveobuhvatna revizija mjera potpore za stambeno zbrinjavanje da bi se prepoznala najkritičnija uska grla koja utječu na cjenovnu priuštivost stambenih nekretnina. Preciznije rečeno,

- revizija subvencioniranja vlasništva nad stambenim nekretninama trebala bi uključivati program subvencija koji istječe, tekuće oporezivanje i uska grla u ponudi. Jačanje ponude najdjelotvorniji je način za osiguranje cjenovno priuštivih stambenih nekretnina. Kako je prethodno navedeno, sadašnje povoljno oporezivanje ulaganja u nekretnine treba reformirati radi poticanja učinkovite ponude stambenih nekretnina.
- Treba pažljivo razmotriti različite dobronamjerne prijedloge za dodatne subvencije za najam. Povećanje državnih ulaganja u subvencionirane stanove može uzrokovati racioniranje osim ako se jasno ne odrede kriteriji koje korisnici trebaju ispunjavati i ne ograniči njihov broj. Strože regulacije najma mogu ograničiti ponudu i povećati pritisak. Šire rasprostranjene državne potpore za najam mogle bi rezultirati pružanjem potpore skupinama koje nisu toliko lošeg financijskog stanja te dodatno povećati potražnju za najmom i cijene. Stoga je potreban dobro uravnotežen pristup.

STRUKTURNE POLITIKE

Hrvatska treba povećati produktivnost, koja još uvijek zaostaje za onom usporedivih zemalja EU-a. Povećanje produktivnosti zahtijevat će ambiciozniji i sveobuhvatniji paket reformi, uz sredstva iz fondova EU-a, u cilju rješavanja neučinkovitosti i ograničenja koja pridonose nedostatnim ulaganjima u istraživanje i razvoj i usvajanju tehnologija te neučinkovitoj raspodjeli resursa. Osim toga, treba poboljšati institucionalnu kvalitetu i u javnom i u privatnom sektoru. Ubrzanje digitalne tranzicije Hrvatske također će pridonijeti povećanju produktivnosti.

Hrvatske vlasti poduzele su mjere kako bi se pronašlo najbolje rješenje s obzirom na starenje i smanjenje broja stanovnika, a trenutačno povećana potražnja na tržištu rada nudi mogućnost za provedbu daljnjih reformi. Regulativu vezanu za ugovore o radu na neodređeno vrijeme treba pojednostaviti. Hrvatska također može uvesti još programa za poticanje zapošljavanja koji su namijenjeni ranjivim skupinama. Veća ulaganja u ustanove za skrb o djeci i ugovori na skraćeno radno vrijeme mogu dodatno povećati participaciju ženske radne snage, a dobro osmišljene subvencije mogu se iskoristiti za poticanje mobilnosti radnika. Uz dobro upravljanje, priljevi inozemne radne snage iz zemalja koje nisu članice EU-a mogu ublažiti manjak radne snage.

Neizvjesnost u vezi s opskrbom energijom u Europi pruža mogućnost za ubrzanje zelene tranzicije. Budući da je jako izložena klimatskim promjenama i prirodnim nepogodama, za Hrvatsku je važno da provede Strategiju prilagodbe klimatskim promjenama iz 2020. Nadalje, unatoč nedavnoj ekspanziji obnovljivih izvora energije, u strukturi potrošnje energije Hrvatske i dalje dominiraju fosilna goriva. Poboljšanja energetske učinkovitosti i nadalje su prioritet. Hrvatskoj bi koristila izrada sveobuhvatne klimatske strategije, šire od obuhvata Nacionalnog plana oporavka i otpornosti, koja bi bila potpuno usklađena s energetsom strategijom zemlje, kako bi se osiguralo pridržavanje ambicioznijih ciljeva ublažavanja klimatskih promjena na razini cijelog EU-a. Određivanje cijene ugljika u cijelom gospodarstvu popraćeno sektorskim politikama (posebno naknadama/rabatima za energiju, prijevoz i grijanje zgrada) i ciljana potpora ranjivim skupinama naročito bi mogli pridonijeti poticanju troškovno učinkovitog smanjenja emisija.

Zahvaljujemo predstavnicima hrvatskih vlasti i drugim sugovornicima na izvanrednoj suradnji i konstruktivnim i otvorenim razgovorima. Posebno smo zahvalni Hrvatskoj narodnoj banci i Ministarstvu financija na pomoći s organizacijom sastanaka i logistike.