

REPUBLIKA HRVATSKA

Preliminarni zaključci Misije MMF-a o konzultacijama održanim 2002. u vezi s člankom IV. Statuta Međunarodnoga monetarnog fonda

Ekonomska postignuća do 2000. i ciljevi politike koje je potrebno zadovoljiti

1. Hrvatske su vlasti postigle mnogo u posljednjih dvije, odnosno dvije i pol godine. U općenito nepovoljnom eksternom okruženju ponovno je uspostavljen gospodarski rast, zaposlenost je u recentnom razdoblju počela bilježiti stope rasta usprkos nastavku smanjenja broja zaposlenih u javnom sektoru. Inflacija je dosegla niske razine u kontekstu uglavnom stabilnog tečaja. Eksterna pozicija je znatno ojačana, uz nizak deficit tekućeg računa platne bilance, visoku razinu međunarodnih pričuva i olakšan pristup međunarodnim tržištima kapitala, čemu je doprinos dao i umjeren pad udjela inozemnog duga u BDP-u.

2. Na strani politike su ostvarena smanjenja udjela fiskalnog deficita i državnih rashoda u BDP-u kao i visokih poreza i doprinosa za socijalno osiguranje. Međutim, usprkos ovim naporima, privatizacijski prihodi su bili nedovoljni te nisu uspjeli spriječiti daljnji porast udjela javnog duga u BDP-u. Monetarna je politika bila uspješna u održavanju uglavnom stabilnog tečaja i smanjenju stope inflacije i kamatnih stopa. Restrukturiranje i privatizacija banaka te poboljšani nadzor nad njihovim poslovanjem imali su za rezultat povratak povjerenja u bankovni sustav. To je rezultiralo ekspanzijom potražnje za ukupnim likvidnim sredstvima koja je bila posebice snažna krajem 2001. i početkom 2002. zbog uvođenja eura te usprkos visokoj akumulaciji međunarodnih pričuva stvorila dovoljno prostora za snažnu ekspanziju kredita gospodarstvu. Makroekonomska politika, koja je predstavljala kombinacija restriktivnije fiskalne politike i labavije monetarne politike, bila je popraćena brojnim strukturnim reformama u područjima mirovinskoga i zdravstvenoga osiguranja, plaća i zaposlenosti u javnom sektoru, socijalnih davanja i dr. Skroman je napredak ostvaren u ostalim područjima, posebice privatizaciji i reformama tržišta rada.

3. Iako je nepobitno da je napredak ostvaren, ostvarenje Vladinih srednjoročnih ciljeva usmjerenih na smanjenje broja nezaposlenih i povećanje životnih standarda putem ubrzane konvergencije EU zahtijeva veće napore. Uz ulazak u članstvo u EU krajem ovog desetljeća, što je i najvažniji cilj vanjske politike, Vlada mora postaviti temelje za tu ubranu konvergenciju tijekom preostalog mandata na koji je izabrana. Iako su cijene stabilne i deficit tekućeg računa platne bilance nizak, makroekonomskoj politici, u nedostatku daljnjih odlučnih mjera, prijete visoki fiskalni deficit i rast udjela javnog duga u BDP-u. Fiskalna situacija nije održiva uz deficit

proračuna opće države od 6,6% BDP-a i udjel duga u BDP-u od gotovo 54% u 2002.¹ Istovremeno, državni rashodi od gotovo 50% BDP-a koncentrirani na plaće i transfere i odgođene strukturne reforme stoje na putu ostvarivanju visokih i održivih stopa gospodarskog rasta. Stoga je prijeko potrebno ostvariti poboljšanje u ovim stavkama i potaknuti gospodarski rast pomoću kontinuirane fiskalne konsolidacije i ubrzanog provođenja reformi.

Put prema naprijed

4. Budući da koalicijska Vlada koju čini pet stranaka ulazi u posljednjih godinu i pol mandata na koji je izabrana, formuliranje politike i njezinu provedbu treba ubrzati. Vladinu odlučnost da provede reforme usprkos izborima koji se približavaju treba pohvaliti. Konzultacije sa socijalnim parterima su dobrodošle, ali one ne smiju usporiti donošenje odluka. Za potpunu provedbu nekih reformi bit će potrebne godine, ali njihov početak ne treba odgađati. Iako su zakoni usvojeni za neka područja, potrebno je osigurati njihovu bolju provedbu ili im još uvijek nedostaju implementacijske smjernice i institucije koje trebaju odgovarajuće osoblje da bi postale operativne.

Fiskalna politika

5. Fiskalna politika je glavni instrument makroekonomske politike u Hrvatskoj. Za njegovu pravilnu primjenu potrebni su pouzdani i pravovremeni podaci o operacijama opće države. Ministarstvo financija treba što prije usmjeriti svoje snage na ovaj zadatak i ojačati svoje tehničke službe u skladu s potrebama. Transparentnost fiskalnih računa je smanjena uspostavom dva nova fonda (Fonda za razvoj i zapošljavanje i Fonda za regionalni razvoj). Njihova se svrha može transparentno postići bez izdvajanja privatizacijskih prihoda iz državnog proračuna te im se stoga treba omogućiti da se uklope u proračunski okvir za 2002. Bilo koje nove fondove i agencije, ako su uistinu potrebni, treba transparentno uključiti u konsolidaciju opće države.

6. Smanjenje fiskalnog deficita ostaje najvažniji cilj politike. Fiskalnu održivost je potrebno ostvariti stabiliziranjem i možda smanjenjem udjela javnog duga u BDP-u koji je povećan za 20 postotnih bodova BDP-a od 1997. Nakon što se iscrpe privatizacijski prihodi tijekom nekoliko sljedećih godina, temeljna dinamika duga (očekivani rast i kamatne stope i tekuća razina duga) sugerira da bi za stabilizaciju udjela duga u BDP-u bio potreban primarni (tj. beskamatni) deficit ne veći od 1,5%. Budući da je udjel javnih rashoda u BDP-u i dalje puno veći nego u drugim europskim tranzicijskim gospodarstvima, smanjenu deficita bi trebalo pristupiti pomoću smanjenja rashoda. Ako to smanjenje bude usredotočeno na plaće, subvencije i transfere, smanjene rashoda bi vjerojatno bilo ekspanzivno, te tako podržalo cilj hrvatski vlasti vezan uz srednjoročni rast i zaposlenost. Rashode koji sputavaju rast trebalo bi smanjiti više nego što je predviđeno da bi se stabilizirao (ili smanjio) udjel duga u BDP-u i stvorilo mjesta za smanjenje poreza, povećanje rashoda koji potiču rast (obrazovanje, javna infrastruktura) i neizbježne troškove vezane uz ulazak u EU i NATO.

¹ Svi fiskalni podaci odnose se na proračun konsolidirani opće države. Da bi se izbjeglo unošenje zabune u javnu raspravu i osigurala međunarodna usporedivost, raspravu o fiskalnim pitanjima u Hrvatskoj treba temeljiti na ovoj široj konsolidaciji.

7. Napori hrvatskih vlasti usmjereni na proširenje osnovice za direktne i indirektno poreze i doprinose za socijalno osiguranje se kreću u dobrom smjeru. Zakonom koji je u postupku usvajanja predviđeno je proširenje naplate doprinosa za socijalno osiguranje na sve koji su plaćaju porez na dohodak, te nijedna pojedinačan grupa ne bi trebala biti izuzeta. Uspjeh u namicanju prihoda pomoću proširenja porezne osnovice nudi mogućnost konkurentnosti i tako olakšava smanjenje stopa. Neovisno, posljedica uvođenja progresivnih poreznih stopa na dohodak mogla bi se kompenzirati proširenjem poreznih razreda. Zamjena standardiziranih s pojedinačno specificiranim odbicima bi komplicirala upravljanje porezima i učinila projekcija prihoda neizvjesnijom.

8. Međutim, najveću pažnju treba posvetiti smanjenju rashoda. Udjel mase plaća u BDP-u, koji je u međunarodnim razmjerima još uvijek prevelik, potrebno je dalje smanjiti. U cilju planiranog ublažavanja trogodišnjeg zamrzavanja mase plaća u 2003., sve je napore potrebno usmjeriti na smanjenje broja zaposlenih. Reformu u sektoru obrane koja je nedavno odobrena potrebno je provesti bez daljnje odgode. Pozdravljamo smanjenje broja zaposlenih u sektoru zdravstva koje se planira provesti do kraja 2002., a koje bi trebalo popratiti daljnjim mjerama u 2003. Reforma javne uprave i obrazovanja bi predstavljala dodatno povećanje učinkovitosti u srednjem roku. Vlada se treba osloniti na dobro osmišljene politike aktivnog tržišta rada i na odgovarajuće financiranu i usmjerenu mrežu socijalne sigurnosti kako bi umanjila socijalni učinak ovih mjera. Iako je u budućnosti potrebno povećati plaće da bi se zaštitila kupovna moć vladinih namještenika, veću pažnju treba dati plaćama utemeljenim na poticajima u skladu sa smjernicama o kojima se trenutno pregovara u sektoru zdravstva. Bonuse i diskrecijske dodatke na plaće potrebno je dalje smanjiti. Nakon što su tijekom nekoliko godina smanjivani rashodi za robe i usluge (bez plaća proračunskih korisnika), potrebno je osigurati da ne dođe do njihovog ponovnog rasta.

9. Za razliku od napretka koji je ostvaren u smanjenju rashod za robe i usluge, subvencije i transferi su ostali izrazito visoki i iznose jedinu petinu BDP-a. Pritisci vezanih uz rashode za mirovine su privremeno ublaženi, potrebno je nastaviti daljnju reformu prvog stupa povećanjem dobne granice za odlazak u mirovinu, uspostavljanjem aktuarano neutralnih poticaja za umirovljenje i smanjenjem učestalosti i stupnja u kojem se mirovine usklađuju s rastom plaća. Isplate u skladu s malim zakonom o mirovinama bi trebale prestati krajem ove godine kako je i originalno predviđeno. Kako bi smanjile rashode za zdravstvo i poboljšale kvalitetu zdravstvenih usluga, hrvatske vlasti trebaju energično provoditi napore usmjerene na povećanje učinkovitosti pružanja zdravstvenih usluga i zagovarati njihovo manje korištenje. Trošak bolovanja i česta izostajanja s radnog mjesta bi mogli biti smanjeni tako da prvi dan(i) bolovanja budu neplaćeni. Sve programe subvencioniranja treba ispitati kako bi se osiguralo da su privremeni i da ostvaruju svrhu u koju su uspostavljeni.

10. Zbog početka provede ambicioznog programa izgradnje autoceste, kapitalni rashodi će snažno porasti u 2002. i očekuje se da će se zadržati na takvoj razini u nekoliko sljedećih godina. Iako veličina ovogodišnjeg fiskalnog deficita u velikoj mjeri ovisi o brzini provedbe programa izgradnje autoceste, bilo kakve odgode u njegovom izvršenju bi samo povećale deficit u sljedećim godinama. Kako je riječ o velikom programu, potrebno je upotrijebiti sve napore da bi se osigurala transparentnost, odgovornost i troškovna učinkovitost.

11. Vladin program financiranja deficita u 2002. predviđa privatizacijske prihode skromnije od onih ostvarenih u prošlosti, a njegovo ostvarenje još uvijek nije sigurno. Privatizacijske prihode je potrebno ubrzati (i to ne toliko da bi se osigurala proračunska sredstva koliko da bi se povećala učinkovitost gospodarstva) i proširiti na imovinu lokalne uprave. Vlada treba zadovoljiti preostale potrebe za sredstvima što je moguće većim zaduživanjem na domaćem tržištu kako bi iskoristila prednost visoke likvidnosti i niskih kamatnih stopa, dala potporu razvitku domaćeg tržišta kapitala i osigurala financijska sredstva za nove privatne mirovinske fondove te izbjegla povećanje aprecijacijskih pritisaka na tečaj. Na taj bi način mogla ostvariti dodatne uštede jer bi se prilikom emisija svojih dužničkih vrijednosnih papira oslanjala na aukcije, a ne na agente.

Strukturne reforme

12. Strukturne reforme trebaju težiti poticanju gospodarske aktivnosti i povećanju učinkovitosti. One trebaju ukloniti prepreke gospodarskoj aktivnosti i ograničiti ulogu države na to da osigura poticajno okruženje uz prenošenje što je više moguće odgovornosti i inicijative na lokalnu upravu. Varaždin je izvrstan primjer stvaranja novih radnih mjesta privlačenjem *greenfield* ulaganja pomoću okruženja koje je prilagođeno poslovnim aktivnostima. Ostale županije trebale bi oponašati varaždinski primjer smanjenja administrativnih prepreka i osiguranja industrijskih lokacija s odgovarajućom infrastrukturom.

13. Mnoge od preostalih reformi koje je potrebno provesti izvan su gospodarske domene, ali će imati pozitivne odjeke na gospodarsku uspješnost. Reforma sudstva i školstva primjer su takvih reformi. U gospodarskoj domeni te reforme trebaju težiti boljoj zaštiti vlasničkih prava, bržem rješavanju radnih sporova i stečajnih postupaka te stvaranju radne snage koja je bolje obrazovana i ima odgovarajuću stručnost. Kao i u slučaju zemljišnih knjiga, za postizanje ovih rezultata potrebno je vrijeme, ali se reforme trebaju pokrenuti snažno i bez odlaganja. Veća djelotvornost bit će postignuta i upravnim reformom kojom bi se smanjila središnja uprava kroz decentralizaciju i smanjenje broja ministarstava kojima će pomagati dobro usmjerene provedbene agencije.

14. Kako pokazuju statistički podaci o tržištu rada, nova se radna mjesta otvaraju samo u privatnom sektoru. Zbog toga je potrebno ubrzati privatizaciju javnih poduzeća. To se odnosi i na neka brodogradilišta. Ostalim brodogradilištima treba dati zadnju šansu da se restrukturiraju uz pomoć države, pod uvjetom da se njihova financijska situacija poboljša tijekom ove godine. U protivnom, u njima treba pokrenuti stečajevе. Daljnje povećanje subvencija ne nudi nikakvo rješenje. Izvješća ukazuju da u brodogradilištima radi velik broj stranaca, ali bi se povećanje regionalne nezaposlenosti moglo izbjeći privatizacijom turističkih poduzeća i županijskim politikama koje su prilagođene ulaganjima. Kako bi se povećala zaposlenost i potaknulo korištenje regularnih ugovora o radu, hitno je potrebno donijeti novi zakon o radu. To će zahtijevati smanjenje naknada. Osnivanjem fonda solidarnosti za zaposlenike tvrtki koje ulaze u stečaj povećali bi se troškovi rada koji se ne odnose na plaće i smanjila konkurentnost. Bolje rješenje bila bi brza provedba stečajnih postupaka u kojima potraživanja zaposlenika imaju prioritet.

15. Ohrabrujuće je što se u sklopu reformi financijskog sektora uskoro treba donijeti novi zakon o bankama koji je usklađen s odgovarajućim direktivama EU. HNB već radi na nacrtu novih propisa kojima bi se bolje regulirali tržišni i operativni rizici kao i nadzor grupa banaka na konsolidiranoj osnovi. Važno je da opcije budu obuhvaćene u izračunu neto otvorene devizne pozicije banaka. Novi devizni zakon treba HNB-u dati dovoljne ovlasti da može privremeno ograničiti tokove kapitala. Ti tokovi trebaju biti liberalizirani postupno i u odgovarajućim makroekonomskim uvjetima u kontekstu zdravog i dobro nadziranog bankovnog sustava. Zakon treba rezidentima omogućiti da slobodno odlučuju o riziku i povratu svojih deviznih ulaganja.

Monetarna i tečajna politika

16. Cjenovna i financijska stabilnost i dalje su glavna zadaća monetarne politike. HNB vjeruje da se one najbolje rješavaju pomoću stabilnosti tečaja u otvorenom i visoko euroiziranom hrvatskom gospodarstvu. Ipak, ne uzimajući u obzir sezonske fluktuacije, vjerojatno je da će tečaj ostati pod stalnim aprecijacijskim pritiskom sve dok gospodarski rast i rast produktivnosti pozitivno reagiraju na dobru fiskalnu i strukturnu politiku. Ovaj zadatak otežavaju inozemna zaduživanja države i priljevi od privatizacije. U toj će situaciji HNB morati pažljivo upravljati međusobnim ustupcima između stabilnosti cijena i stabilnosti tečaja. Ipak, ukoliko bi stabilnost cijena bila ozbiljno ugrožena, HNB treba jasno pokazati svoju spremnost da prihvati aprecijaciju tečaja.

17. Uz međunarodne pričuve koje su oko dva puta veće od primarnog novca, HNB je u dobrom položaju da obrani stabilan tečaj, a pitanja vezana uz konkurentnost bolje se rješavaju strukturnim politikama i obuzdavanjem troškova rada. Dok su banke dosta dobro kapitalizirane da izdrže umjerene prilagodbe tečaja, neizvjesna je veličina nezaštićenih pozicija u nebankovnom sektoru. Usprkos tendenciji ka postupnoj aprecijaciji, HNB treba upozoriti gospodarske subjekte na velike otvorene devizne pozicije, posebice stoga što će možda morati dozvoliti - ili čak izazvati s vremena na vrijeme - fluktuacije tečaja kako bi suzbio spekulativne tokove kapitala.

18. Veliki iznosi kupljenih deviza doveli su do visoke likvidnosti bankovnog sustava, a kamatne su stope na vrlo niskoj razini. Budući da nema znakova inflatornih pritisaka, HNB je odlučio da većinu priljeva ne sterilizira kako ne bi privukao kratkoročni kapital. Ipak, HNB treba ostati oprezan i zaoštriti monetarne uvjete ako se sadašnja situacija promijeni. Štoviše, kako banke nastavljaju inozemne plasmane zamjenjivati domaćima i kako se njihov kreditni portfelj i dalje povećava, HNB treba usmjeriti veću nadzornu pažnju na razboritost bankovnih odluka koje se odnose na kredite i insistirati da banke izdvoje odgovarajuća rezerviranja.

19. U sadašnjim monetarnim uvjetima nema prostora za smanjenje stope obvezne pričuve iako je daljnje smanjenje ovog poreza na bankovne aktivnosti i dalje poželjno u srednjoročnom razdoblju. Slično tome, HNB bi trebao razmotriti uvođenje depozitnog instrumenta kako bi utvrdio kamatni raspon koji bi bio orijentacija za kamate na tržištu novca nakon što se smanji strukturni višak likvidnosti. Primjereno je što su blagajnički zapisi HNB-a ograničeni na kratke rokove dospijuća (pri čemu je raspon dužih rokova dospijuća rezerviran za trezorske zapise).

Trgovinska politika i statistička pitanja

20. Važan prioritet vanjske politike jest da se Hrvatska što je prije moguće uključi u Sustav paneuropske dijagonalne kumulacije podrijetla robe. To bi joj omogućilo da u potpunosti iskoristi dobrobiti od sporazuma o slobodnoj trgovini s EU i ostalim europskim državama.

21. Uz bolje fiskalne podatke, Hrvatska treba poboljšati statističke podatke o cijenama, nacionalnim računima i nezaposlenosti. Planirani prijelaz s indeksa cijena na malo na indeks potrošačkih cijena početkom 2003. je dobrodošao, ali bi novi indeks trebao odmah biti kompiliran za dovoljno dugo razdoblje kako bi se inflatorni pritisci mogli bolje procijeniti. Slično tome, dobrodošao je rad na poboljšanju kvalitete podataka nacionalnih računa, ali je potrebno promijeniti politiku Državnog zavoda za statistiku koja se odnosi na revidiranje podataka kako bi revidirani podaci bili ažurniji. Naposljetku, hitno je potrebno iz službenog registra nezaposlenih izbrisati one koji ozbiljno ne traže posao i na temelju istraživanja proizvesti mjesečne podatke o broju nezaposlenih koji bi se objavljivali s malim vremenskim pomakom.

Važnost snažnih politika

22. Dva scenarija ilustriraju koliko su snažne politike važne za fiskalnu održivost i gospodarski rast. Prvi bi scenarij, utemeljen na spoznajama koje članovi Misije imaju o sadašnjoj fiskalnoj politici hrvatskih vlasti i njihovim planovima strukturnih reformi, doveo do rasta od oko 4 posto u srednjoročnom razdoblju. Deficit proračuna konsolidirane središnje države smanjio bi se na 3,75 posto BDP-a do 2005.-2006., ali bi se udjel javnog duga (uz pretpostavku da neće biti daljnjeg povećanja jamstava) ponovno povećao - premda umjereno - na više od 53 posto BDP-a u 2006., nakon povremenih smanjenja zbog prihoda od privatizacije, ostvarenih uglavnom privatizacijom INA-e i HEP-a. Deficit tekućeg računa platne bilance smanjio bi se na 3,25 posto BDP-a, a izravna ulaganja i ostali kapitalni priljevi bili bi dostatni da proizvedu zdrave ukupne platnobilančne viškove, pri čemu bi se udjel vanjskog duga nastavio blago smanjivati. Ovaj scenarij je povoljan, ali - s obzirom na vjerojatna povećanja produktivnosti - ne nudi dobre izgleda za povećanje zaposlenosti.

23. Drugi scenarij pretpostavlja snažniju fiskalnu prilagodbu i agresivniji pristup privatizaciji i strukturnim reformama. Njime bi se postigle ne samo više stope rasta produktivnosti, zaposlenosti i BDP-a, već bi on omogućio i ostvarenje većih privatizacijskih prihoda jer bi investitori reagirali na poboljšane izgleda Hrvatske. Snažnija fiskalna prilagodba neutralizirala bi veće inflatorne pritiske, a veći priljevi koji ne stvaraju dug omogućili bi brže smanjenje udjela vanjskog duga u BDP-u. Fiskalni deficit smanjio bi se na 3 posto BDP-a u 2005.-2006., a udjel javnog duga smanjio bi se na manje od 45 posto BDP-a (ponovno uz pretpostavku da neće biti daljnjeg povećanja jamstava). Smanjili bi se troškovi posudbi, ali, što je najvažnije, nominalni BDP bio bi oko 8,5 posto veći u 2006. u usporedbi s BDP-om ostvarenim prema polaznom scenariju, a nominalni prihod po stanovniku bio bi oko 55 posto veći nego u 2001. - što bi bio velik korak prema približavanju EU.