

AKTUALNI OSVRTI

Upravljanje financijama javnog sektora

dr. sc. ANTO BAJO, Institut za javne financije, Zagreb

Vlada je daleko od fiskalne konsolidacije i umjesto upravljanja proračunom mora se usmjeriti na upravljanje financijama čitavog javnog sektora. To potvrđuju podaci Državnog zavoda za statistiku objavljeni 20. travnja 2015. o visini i obuhvatu proračunskog deficita i duga opće države za razdoblje 2011.–2014. prema metodologiji Europskog sustava nacionalnih i regionalnih računa (ESA 2010) i Priručniku o deficitu i dugu opće države.

Proračunski deficit opće države u 2014. je 5,7% BDP-a, odnosno 18,84 mlrd. kuna. Visina deficita gotovo je u skladu s projekcijama Ministarstva financija koje su bile uključene u EDP (*engl. excessive deficit procedure*) tablice iz listopada 2014. To je očekivano imajući u vidu da je deficit proračuna opće države u prvom kvartalu 2014. bio 10,9% (8,2 mlrd. kuna), u drugom 7,3% (6 mlrd. kuna) i u trećem 1% BDP-a (900 mil. kuna). U novom programu konvergencije Vlada će morati ostvariti znatno veće uštede.

Rashodi za kamate i uvjeti zaduživanja. Kamate otplate duga opće države su 11,5 mlrd. kuna (3,4% BDP-a) u 2014. i na istoj su razini kao i 2013. Rashodi za kamate su visoki i mogli bi značajno rasti u narednom razdoblju. Hrvatska je u prvom kvartalu 2015., unatoč mjerama monetarnog popuštanja Europske središnje banke, još uvijek jedna od zemalja s najvišim prinosima na državne obveznice (3%). Više prinose od Hrvatske imaju samo Cipar (6%) i Grčka (9,72%). To pokazuje da je rizik države i poslovanja s državom još uvijek velik što održava nepovjerenje financijskog tržišta u Vladine politike.

Javni dug je veći od 90% BDP-a. Po statistici DZS-a i Eurostata, dug opće države 2014. je 85% BDP-a (279,6 mlrd. kuna) i ima tendenciju daljnjeg rasta. Rastu javnog duga od 13,4 mlrd. kuna u odnosu na 2013. (80,6% BDP-a ili 266,1 mlrd. kuna) utjecalo je uključenje obveza HBOR-a (od 4,4% BDP-a) i HŽ Cargo-a u obuhvat duga opće države. Dugu opće države ubuduće treba dodati i oko 22,8 mlrd. kuna jamstava javnim poduzećima, te oko 5,8 mlrd. kuna obveza Zagrebačkog holdinga. Tek njihovim uključivanjem u obuhvat javnog duga dobiva se realniji pokazatelj financijskog položaja države.

Rekordne otplate glavnice i kupona državnih obveznica do 2025. Hrvatska nakon 2015. ulazi u fazu visokih otplata dospelih obveza većeg dijela glavnice i kupona obveznica. Sve do 2025. prosječno godišnje dospijeva više od 18,8 mlrd. kuna (14,2 mlrd. glavnica i 4,6 mlrd. kuna kupona obveznica). Od 2017. biti će pojačano zaduživanje radi refinanciranja tih obveza. Na žalost, ne postoje javno dostupne informacije o dospelima (glavnice i kamata) kredita koji čine oko 35% duga opće države. Tako velike potrebe za novim zaduživanjem radi otplata dospelih obveza Hrvatska nije imala sve od stjecanja neovisnosti.

Prihodi od financijske imovine u funkciji otplate kamate i glavnice javnog duga. Hrvatska će zbog visokih potreba financiranja proračunskog deficita morati u većoj mjeri koristiti i prihode od imovine i to u prvom redu dobiti javnih poduzeća (primarno HEP-a i JANAF-a). Prihodi od imovine opće države u 9 mjeseci 2014. su 2,6 mlrd. kuna od čega je 1,1 mlrd. kuna dobit javnih društava, 1,3 mlrd. kuna

su prihodi od zakupnina i koncesija te 0,2 mil. kuna su prihodi od kamata. Prema odluci Državnog ureda za upravljanje državnom imovinom u 2014. u državni proračun trebalo je uplatiti 870 mil. kuna dobiti javnih poduzeća, a već sada je uplaćeno 1,1 mlrd. kuna (uglavnom zahvaljujući povlačenju dijela ostvarene dobiti iz HEP grupe). Treba napomenuti da je državni proračun ostvario i 900 mil. kuna prihoda od privatizacije Croatia osiguranja (koji se evidentira u računu financiranja državnog proračuna).

Financije proračuna i financije javnog sektora. Državni proračun, pa i proračun opće države, nisu dostatan izvor informacija za kvalitetno upravljanje državnim financijama. Institut za javne financije na to je upozoravao već godinama, a sada je to formalno potvrdila i Europska komisija. Europska komisija je u deficit i javni dug uključila i obveze javnih poduzeća - Hrvatske ceste, HŽ Infrastrukturu, HRT, Hrvatske autoceste, Autocestu Rijeka – Zagreb, HBOR, Državnu agenciju za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka i Hrvatski operator tržišta energije. Čak što više, u deficit i javni dug sve više će ulaziti i financijske transakcije poduzeća u vlasništvu lokalnih jedinica.

Zahtjevi za zaduživanjem javnog sektora. Država će morati proširiti sustav financijskog izvještavanja te u postojeći sustav financijskog izvještavanja proračuna uključiti i korigirati vremenske rokove izvještavanja trgovačkih društava u vlasništvu države (sada je to do kraja četvrtog mjeseca). To će stvoriti puno bolju osnovicu i za definiranje stvarnih potreba za zaduživanjem javnog sektora, a ne samo proračuna opće države. S povećanjem obuhvata **mijenja se i filozofija upravljanja** – umjesto upravljanja proračunom opće države (konsolidiranog proračuna države i lokalnih jedinica te izvanproračunskih korisnika) u žarištu je upravljanje financijama čitavog javnog sektora (opća država i trgovačka društva u vlasništvu države i lokalnih jedinica). Vlada i Sabor morat će uz rasprave o državnom proračunu uključiti i dokumente o financijskom poslovanju javnih društava u vlasništvu države i lokalnih jedinica. Kvaliteta financijskog upravljanja u javnim društvima morat će biti iste razine i transparentnosti kao i državnog proračuna.

Ključno je upravljanje. Hrvatska nema strategiju upravljanja javnim dugom, a niti kvalitetnog upravljanja javnim dugom. Imajući sve u vidu, Vlada bi trebala donijeti Zakon o javnom dugu, izraditi strategiju upravljanja javnim dugom za naredne dvije do tri godine te prikazati projekcije otplate obveze javnog duga sve do 2025. Stvarna razina deficita proračuna opće države, visina i nepovoljna dinamika kretanja duga opće države manji je problem od nepostojanja strateškog plana, operativnih mjera i dovoljno stručnog i profesionalnog osoblja za upravljanje javnim dugom.