

NEWSLETTER



Institut za javne financije, 10000 Zagreb, Katančićeva 5, Hrvatska

p.p. 320; tel: (385 1) 48 19 363; fax: 48 19 365; e-mail: ured@ijf.hr; www.ijf.hr

Broj 12, prosinac 2003.

Anto Bajo

Stanje i kretanje hrvatskoga javnog duga

Javni dug

Javni dug su akumulirane obveze države odnosno iznos svih potraživanja koja prema javnom sektoru imaju njegovi vjerovnici u određenom trenutku.

Za analizu javnog duga i održivosti bitno je raspolagati što obuhvatnijim podacima o obvezama javnog sektora. Osim izravnih obveza države, izvanproračunskih fondova, lokalnih jedinica te javnih poduzeća, nužno je raspolagati i informacijama o *nepodmirenim* (npr. prema dobavljačima) i *potencijalnim obvezama države* (npr. jamstva na zajmove i kredite, obveze za mirovine).

Brojne razvijene zemlje i zemlje u tranziciji često imaju problema u dobivanju sveobuhvatne slike javnog duga. Neovisno o praksi u drugim državama, za Hrvatsku je nužno da raspolaže sveobuhvatnom informacijom o javnom dugu kako bi se osiguralo kvalitetno upravljanje dugom. Evidencija javnog duga u

Svjetska banka koristi se širom definicijom javnog duga koja obuhvaća domaći i vanjski dug središnje države, plus jamstva (financijska i činidbena), kratkoročne obveze zdravstvenog sektora te ostale dospjele obveze javnog sektora i izravne dugove lokalnih jedinica. Prema svjetskoj banci (Svjetska banka, 2003), Hrvatski je javni dug već u 2000. i 2001. godini prešao razinu od 60% BDP-a.

Hrvatskoj uglavnom pokriva dugove opće države (država, lokalne jedinice i izvanproračunski fondovi) te samo dio potencijalnog duga (državna jamstva).

Obuhvat javnog duga i problemi

Tek od 2001. godine u Hrvatskoj je poboljšana statistika javnog duga zahvaljujući poticajima Međunarodnoga monetarnog fonda (MMF). HNB još uvijek ima najbolji uvid te vodi evidenciju javnog duga prema instrumentima i korisnicima koje prati na mjesečnoj razini (<http://www.hnb.hr>). Nažalost, Ministarstvo financija još uvijek ima problema u prikazivanju cjelovite slike javnog duga. Dodatni problem u evidenciji javnog duga Ministarstva financija izazvao je prelazak na novi sustav evidencije proračunskih transakcija na modificiranome obračunskom načelu. Tako se od 2000. i 2001. godine pojavljuju kategorije nepodmirenih obveza koje bi trebale biti dio javnog duga.

Otvoreno je pitanje mjenica koje se učestalije izdaju od 1997. godine za podmirenje obveza prema dobavljačima. Iako nisu klasičan instrument zaduživanja nego osiguranje plaćanja, nije jasno koliki je iznos izdanih mjenica i kada dospijevaju na naplatu. Još je uvijek upitna veličina, ali i struktura izravna i potencijalnog duga lokalnih jedinica.

Institut za javne financije bavi se ekonomskim istraživanjima i analizama vezanim uz razne vidove javnih financija poput proračuna, poreza i carina. Tom djelatnošću usmjeren je na razne ekonomske, pravne i institucionalne teme važne za zdrav dugoročni ekonomski razvoj Hrvatske. Kako bi se javnosti omogućilo da bolje razumije određena pitanja, u Newsletteru se povremeno objavljuju stručne i nezavisne analize ekonomskih pitanja. Stavovi izraženi u člancima objavljenim u Newsletteru izražavaju mišljenja autora koja ne moraju neminovno odražavati i mišljenje Instituta kao institucije. Potpuni tekst Newslettera na hrvatskom i na engleskom jeziku nalazi se i na Internet adresi: <http://www.ijf.hr/newsletter>.

Tablica 1. Javni dug Republike Hrvatske (u mil. kn)

	XII. 1998.	XII. 1999.	XII. 2000.	XII. 2001.	XII. 2002.	VI. 2003.
Ukupni dug opće države	35.115	46.781	59.864	66.349	71.455	78.435
državni proračun	34.614	44.629	55.355	61.125	65.995	73.193
republički fondovi	501	826	2.884	3.470	4.002	3.785
lokalna uprava i samouprava		1.326	1.625	1.754	1.458	1.458
jamstva	8.487	9.849	15.447	18.403	21.138	17.880
Dug i jamstva	43.602	56.630	75.311	84.752	92.594	96.316
BDP, tekuće cijene (mil. kn)	137.703	141.579	152.519	162.909	176.429	189.908*
	XII. 1998.	XII. 1999.	XII. 2000.	XII. 2001.	XII. 2002.	VI. 2003.
Udio u BDP-u (%)	25,5	33,0	39,3	40,7	40,5	41,3
državni proračun	25,1	31,5	36,3	37,5	37,4	38,5
republički fondovi	0,4	0,6	1,9	2,1	2,3	2,0
lokalna uprava i samouprava	0,0	0,9	1,1	1,1	0,8	0,8
jamstva	6,2	7,0	10,1	11,3	12,0	9,4
Dug i jamstva	31,7	40,0	49,4	52,0	52,5	50,7

* Procjena DZS-a

Izvor: HNB i Ministarstvo financija, 2003.

Stanje, visina i struktura javnog duga

U Hrvatskoj se u posljednjih šest godina razina javnog duga (državnoga i potencijalnoga) u apsolutnim iznosima udvostručila.

Namjena zaduživanja. Država se zaduživala izdavanjem obveznica za izvršavanje državnog proračuna, i to većim dijelom za financiranje proračunskog deficita. Od 2000. godine rast proračunskog deficita rezultat je povećanih rashoda za dokapitalizaciju nekoliko banaka i državnih poduzeća, plaćanje nepodmirenenih obveza zdravstva i sl. Država je zaključivala kreditne aranžmane uglavnom putem izvanproračunskih fondova (ili javnih poduzeća) za financiranje javnih investicija (npr. za izgradnju autocesta).

Domaći i inozemni dug. Prosječan odnos domaćega i inozemnog zaduživanje jest 40:60 u korist inozemnoga. U zemlji se država većinom zaduživala transparentno izdavanjem državnih obveznica. Izvanproračunski fondovi i lokalne jedinice i dalje se pretežito zadužuju klasičnim kreditnim aranžmanom s bankama. Država se u inozemstvu zaduživala izdavanjem obveznica premda krediti još uvijek čine znatan dio (11 mlrd. kn) inozemnog duga države. U inozemstvu se izvanproračunski fondovi i lokalne jedinice zadužuju u mnogo manjem obujmu.

Troškovi zaduživanja

Troškovi zaduživanja odnosno rashodi za kamate svake se godine povećavaju. Intenzivan rast zaduži-

vanja države od 2000. godine odrazio se i na povećanu razinu izdataka za otplatu glavnice i kamata javnog duga.

Tablica 2. Troškovi otplate javnog duga

	1999.	2000.	2001.	2002.	plan 2003.
Izdaci za kamate (mlrd. kn)	2,4	3,0	3,6	3,7	4,5
Kamate/ukupni prihodi opće države (%)	3,1	3,9	4,3	4,3	4,9
Kamate/ukupni porezni prihodi općedržave (%)	3,9	4,8	5,3	5,1	5,9
Kamate/ukupni rashod opće države (%)	3,1	3,9	4,3	4,3	4,9
Kamate/BDP (%)	1,7	2,0	2,2	2,1	2,4

Izvor: IMF, 2003.

Kao i visina javnog duga, od 1999. godine povećavaju se rashodi za kamate. Otplate duga u idućem će razdoblju sve više opterećivati državni proračun i prihode državnog proračuna.

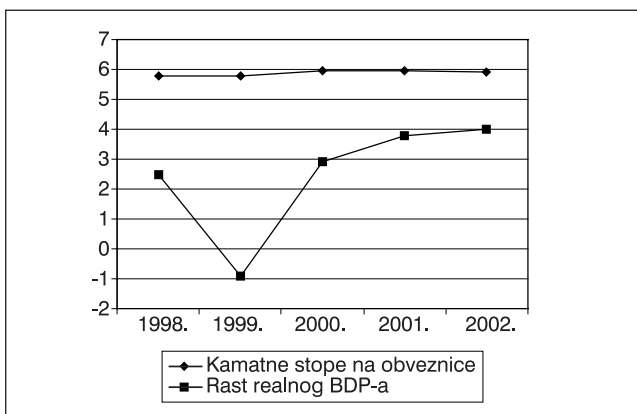
Već od 2001. godine ukupni javni dug (zajedno s jamstvima) prelazi razinu raspoloživih prihoda, ali i rashoda proračuna opće države.

Tablica 3. Udio javnog duga u prihodima i rashodima opće države

	1999.	2000.	2001.	2002.	plan 2003.
Ukupni prihodi (mlrd. kn)	68,5	70,6	72,8	79,7	85,3
Ukupni rashodi (mlrd. kn)	80,1	80,4	83,9	88,2	94,0
Dug/prihodi (%)	68,3	85,0	91,1	89,6	92,0
Dug/rashodi (%)	58,4	74,5	79,1	81,0	83,4
Dug i jamstva/prihodi (%)	82,6	106,9	116,4	116,1	113,0
Dugi i jamstva/rashodi (%)	70,7	93,7	101,0	105,0	102,5

Kamatne stope na zaduživanja. Za cjelovitu analizu troškova zaduživanja potrebno je utvrditi kamatne stope zaduživanja države, izvanproračunskih korisnika, lokalnih jedinica, ali i javnih poduzeća kod poslovnih banaka (domaćih i inozemnih). Do danas u Hrvatskoj ne postoji cjelovita informacija o visini kamatnih stopa kao o jednome od pokazatelja troškova zaduživanja države. Tek nešto više informacija o troškovima zaduživanja daje visina kamatnih stopa na obveznice u razdoblju od 1998. do 2002. godine.

Slika 1. Troškovi zaduživanja države izdavanjem obveznica od 1998. do 2002. (u %)



Izvor: Ministarstvo financija i DZS, 2003.

Kamatne stope na obveznice još su uvijek veće od stope gospodarskog rasta te pokazuju da hrvatski javni dug nije održiv te da je potrebno ostvariti veće stope gospodarskog rasta kako bi se osiguralo njegovo financiranje.

Treba istaknuti da kamatne stope na obveznice nisu dovoljan ni realan pokazatelj troškova zaduživanja jer nisu uzete u obzir kamatne stope na kredite koje je država sklapala s domaćim, ali i inozemnim financijskim institucijama. Podsjetimo, nužna je cjelovita

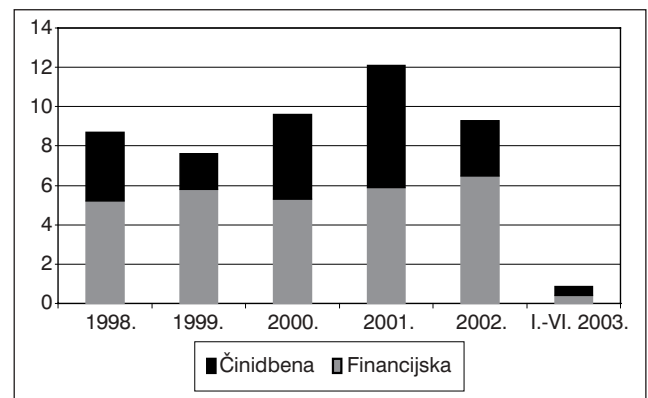
informacija o troškovima zaduživanja države (posebice o domaćim i inozemnim kreditima) kako bi država ispunila i osnovni cilj upravljanja javnim dugom - zaduživanje uz najpovoljnije uvjete, pri čemu je visina kamatne stope jedan od ključnih čimbenika. **Nepodmirene (unutarnje) obveze države.** Od 2000. godine prvi se put pojavljuju informacije o veličini nepodmirenih obveza države. Tada su Vlada i Ministarstvo financija napravili popis prema kojemu je Hrvatska imala 9,5 mlrd. kn akumuliranih nepodmirenih obveza iz prethodnih godina. U 2000. godini država se zadužila na financijskom tržištu izdavanjem obveznica te je ispunila veći dio obveze zahvaljujući uglavnom primicima od zaduživanja. Ipak, nepodmirene obveze države, unatoč tome što se evidentiraju mjesečno, nisu raspoložive ni javno dostupne iako se MMF njima koristi u obračunu proračunskog deficita na obračunskom načelu.

Jamstva - dio potencijalnog duga

Jamstva (financijska i činidbena) jedina su kategorija potencijalnog duga koja je službeno propisana i utvrđena. Informacije o potencijalnim dugovima prema umirovljenicima nisu javno dostupne, a trebale bi omogućiti uvid u stvarnu veličinu i strukturu javnog duga (koji obuhvaća i potencijalne obveze države).

Državna su jamstva vjerojatno jedan od netransparentnijih dijelova državnih financija. HNB vodi evidenciju jamstava i dijeli ih na inozemna i domaća, a Ministarstvo financija na činidbena i financijska, domaća i inozemna te prema sektorima.

Slika 2. Veličina i struktura izdanih jamstava od 1998. do 2003. (mlrd. kn)



Izvor: HNB i Ministarstvo financija, 2003.

Od 1996. godine pojavljuju se podaci o izdanim jamstvima koja su klasificirana u kategorije financijskih i činidbenih. Država je od 1996. do 2003. godine izdala jamstava u iznosu 56,3 mlrd. kn. Od to-

ga iznosa danas je prema evidenciji HNB-a još uvijek aktivno oko 18 mlrd. kn ili trećina izdanih jamstava. U strukturi izdanih jamstava dominiraju financijska. Upitno je koliko je jamstava dospjelo na naplatu i koliki je rizik njihova dospjeća. Ministarstvo financija je od 2001. godine pokrenulo inicijativu za namirenje potraživanja od dužnika. Službeno je od 2003. godine predviđena i blokada dužnika radi namirenja potraživanja za izdana jamstva koja su dospjela na naplatu (moguć je i dogovor s Ministarstvom financija o obročnoj otplati jamstava).

Poboljšana je sustav informiranja o izdanim jamstvima. Ipak, još uvijek ne postoji pročišćena informacija o visini aktivnih jamstava ni o veličini troškova koje je država podnijela aktiviranjem jamstava. Napomenimo da je od 2000. do 2003. bilo primjera u kojima su se aktivirala ta jamstva koja su postala izravan teret državi i povećala razinu izravnog javnoga duga (npr. sektor brodogradnje).

Upravljanje javnim dugom

Takozvani model SPRINT na kojemu se temelji upravljanje javnim dugom od 1997. godine još nije aktiviran te informatički odjel za upravljanje javnim dugom nije povezan s ostalim dijelovima Državne riznice. Nažalost, učinkovitog upravljanja javnim dugom u Ministarstvu financija još uvijek nema jer ono nije uspjelo napraviti značajniji korak dalje u evidenciji i praćenju dospjeća te projekcija veličine i otplate javnog duga i jamstava.

Ocjena stupnja rizičnosti jamstava. Upitno je u kojem opsegu Ministarstvo financija doista obavlja procjenu rizika i dospjeća pri odobravanju jamstava. Naime, u Ministarstvu financija ne postoji odjel za upravljanje rizicima koji bi procjenjivao kreditnu sposobnost primatelja jamstva te stupanj rizičnosti potencijalnog duga. Procjenu kreditne sposobnosti obavljaju ostala ministarstva u čijem je djelokrugu tražitelj jamstva na zaduživanje. Formalni je napredak donošenje Uredbe o kriterijima za dobivanje jamstava što ga je vlada donijela u 2003. godini, s naglaskom na procjeni kreditne sposobnosti tražitelja jamstva.

Transparentnost javnog duga

Informacije o nepodmirenim obvezama države (iako se koriste u obračunu deficita) koje Ministarstvo financija tromjesečno šalje MMF-u (IMF, 2003) u Hrvatskoj nisu javno dostupne. Ministarstvo financija vodi mjesečnu evidenciju te su svi proračunski korisnici od 2003. godine dužni popunjavati formular o veličini i strukturi obveza kao dio informacija iz bilance.

Problem je i nedostatak informacija o stvarnoj visini i strukturi potencijalnog duga. Potencijalni dug u Hrvatskoj je sinonim za jamstva (financijska i činidbena). Još uvijek postoji problem usklađenosti podataka Ministarstva financija i HNB-a te različitoga metodološkog obuhvata jamstava (domaća, inozemna, financijska i činidbena te po sektorima). Izdana se jamstva vode izvanbilančno te se pojavljuje problem njihova ažuriranja, posebice procjene veličine i strukture aktivnih (potencijalno dospjelih) jamstava i stupnja njihove rizičnosti. U 2001. i 2002. godini jamstva nisu kvartalno objavljivana u Narodnim novinama premda je postojala ta obveza.

Nisu cjelovite ni informacije o zaduživanju lokalnih jedinica, ponajprije one o izravnom dugu te iznosu jamstava koje lokalne jedinice odobravaju uglavnom komunalnim poduzećima u svom vlasništvu. Istina, sve su lokalne jedinice dužne izvijestiti Ministarstvo financija o visini izdanih jamstava. Nažalost, do danas ne postoji cjelovita informacija o zaduženosti i veličini potencijalnog duga lokalnih jedinica unatoč utvrđenim uvjetima koje lokalne jedinice moraju ispuniti za dobivanje jamstava (NN 32/02). Stanje sa zaduživanjem i netransparentnom evidencijom jamstava na razini države izravno se preslikava na lokalne jedinice.

Fiskalna pravila

Od 2001. godine onemogućeno je zaduživanje države izravno kod HNB-a. Na taj se način za financiranje kratkoročnih debalansa u državnom proračunu država mora transparentno zaduživati na financijskom tržištu izdanjima trezorskih zapisa. Dodatno ograničenje zaduživanja Vlada je utvrdila u lipnju 2003: ukupna razina državnog duga (zajedno s potencijalnim dugom) ne smije prelaziti razinu od 60% BDP-a (NN 96/03 i 108/03).

Proračunsko ograničenje zaduživanja utvrđeno je i za lokalne jedinice. One se mogu zaduživati do 20% prihoda iz prethodne godine uz predočenje detaljnih informacija koje moraju dostaviti da bi dobili odobrenje (NN 49/03). Dodatno proračunsko ograničenje za lokalne jedinice utvrđeno je u 2003. godini. Sve lokalne jedinice čiji su prihodi od poslovanja i nefinancijske imovine jednaki ili veći od rashoda poslovanja i nefinancijske imovine stječu mogućnost zaduživanja (NN 154/02). Zbog intenzivnog rasta javnog duga država je dodatno onemogućila lokalne jedinice u zaduživanju u srpnju 2003. godine. Pravo na zaduživanje ispunjavaju samo lokalne jedinice koje uđu u krug izabranih kojima država omogućuje zaduživanje do 3% ukupno planiranih polugodišnjih rashoda svih lokalnih jedini-

ca, odnosno do 420 mil. kn (NN 147/03). Potencijalna opasnost za probijanje proračunskog ograničenja jest zaduživanje lokalnih izvanproračunskih (neizravnih) korisnika, uglavnom komunalnih poduzeća, te odobravanje jamstava lokalnih jedinica tim poduzećima.

Zaključak

Hrvatska mora sveobuhvatno evidentirati javni dug te procjenjivati troškove zaduživanja države i održivost javnog duga. Odjel za upravljanje javnim dugom u Ministarstvu financija mora biti informatički i stručno ekipiran te sposoban na jednome mjestu imati uvid u veličinu i strukturu javnog duga (izravnoga i potencijalnoga). Ipak, treba znati da obveze stvaraju brojni proračunski korisnici te izvanproračunski fondovi i javna poduzeća. Sve te institucije dužne su izvještavati Ministarstvo financija o nastalim obvezama. Obveza je donositelja odluka u Vladi i Saboru da pojačaju fiskalnu kontrolu i nadzor zaduživanja institucija u javnom sektoru. Zaduzivanje uz najpovoljnije uvjete, uz procjenu fiskalnih rizika te troškova zaduzivanja države, osnovni je cilj i zadatak upravljanja javnim dugom koji Hrvatska tek treba ispuniti.

Prijedlozi i preporuke

1. Svi izvanproračunski fondovi i javna poduzeća dužni su izvještavati Ministarstvo financija o veličini i strukturi nepodmirenih obveza.
2. Ekipirati i osnažiti odjel upravljanja javnim dugom pri Ministarstvu financija, uz dodatnu obuku djelatnika.
3. Unutar odjela javnog duga Ministarstva financija ustrojiti jedinicu za upravljanje rizicima.
4. Utvrditi stvarne troškove zaduzivanja države kod poslovnih banaka (domaćih i inozemnih), ponajprije visinu kamatnih stopa, ali i financijskih troškova obrade kredita države, izvanproračunskih korisnika te (posebice) javnih poduzeća kod banaka.
5. Informatički povezati odjel javnog duga Ministarstva financija s ostalim dijelovima Državne riznice u SAP (sistem, aplikacija, proizvod) te osigurati potpunu evidenciju javnog duga putem informatičkog sustava SAP (*njem. Systeme, Anwendungen, Produkte - sistem, aplikacija, proizvod*).
6. Vlada i Sabor moraju utvrditi stvarne ovlasti za dodjeljivanje jamstava.
7. Ministarstvo financija konačno treba utvrditi veličinu i strukturu dospjelih (aktiviranih) jamstava.

8. Ministarstvo financija, u suradnji s lokalnim jedinicama, mora osigurati preglednu evidenciju duga i potencijalnog duga na razini lokalnih jedinica te u slučaju nepoštivanja obveze o slanju informacija aktivirati kaznene odredbe Zakona o proračunu.
9. Uskladiti statistiku javnog duga Ministarstva financija i HNB-a.
10. Ministarstvo financija mora raspolagati cjelovitim informacijama o financijskoj imovini države (depozitima na računima banaka, danim zajmovima itd.).
11. Sabor, Vlada, Ministarstvo financija i HNB moraju osigurati javno dostupne i cjelovite informacije o javnom dugom.

Za sve navedene mjere potrebna je odlučnost Vlade i Sabora te želja da se osigura transparentna evidencija javnog duga te kvalitetno upravljanje dugom. Država u kojoj javni dug (s jamstvima) već odavno prelazi razinu ukupnih proračunskih prihoda mora imati kvalitetne institucije i evidenciju koji neće dovoditi u pitanje održivosti financiranja otplata glavnice i kamata javnog duga.

Literatura

- HNB. Bilteni HNB-a.** Zagreb: Hrvatska narodna banka.
- IMF, 2003.** *Republic of Croatia, First Review under The Stand by Arrangement and Requests for Waiver of Nonobservance and Applicability of Performance Criteria - Staff Report.* Washington: International Monetary Fund.
- Izmjene i dopune državnog proračuna Republike Hrvatske za 2003. godinu, NN 147/03.** Zagreb: Narodne novine.
- Ministarstvo financija. Mjesečni statistički prikazi Ministarstva financija RH.** Zagreb: Ministarstvo financija RH.
- Naputak o postupku zaduzivanja i davanja jamstva jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 32/02 i 49/03.** Zagreb: Narodne novine.
- Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o kriterijima za davanje državnih jamstava, NN 108/03.** Zagreb: Narodne novine.
- Svjetska banka, 2003.** Strategija gospodarskog rasta kroz Europske integracije [online]. Zagreb: Svjetska banka. Dostupno na: [<http://www.worldbank.hr>].
- Zakon o Hrvatskoj narodnoj banci, NN 36/01.** Zagreb: Narodne novine.
- Zakon o izvršavanju državnog proračuna Republike Hrvatske za 2003. godinu, NN 154/02.** Zagreb: Narodne novine.
- Zakon o proračunu, NN 96/03.** Zagreb: Narodne novine.

**Poštarina plaćena
u poštanskom uredu 10000
ZAGREB**

TISKANICA