

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 5, studeni 2000.

dr. Zoran Bubaš

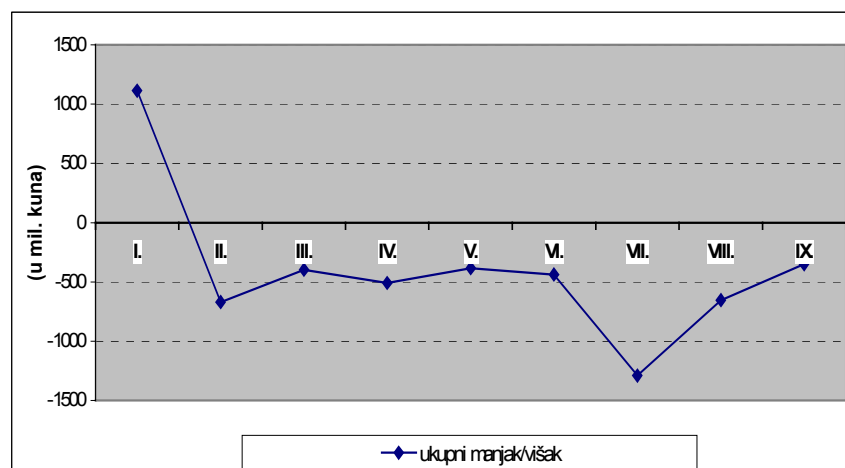
Državne financije u 2000. godini: put prema izlazu ili kružnom tijeku?

Manjak državnog proračuna

Prema podacima Hrvatske narodne banke i Ministarstva financija, kolovoz je bio sedmi mjesec uzastopno u kojemu je državni proračun ostvario negativni saldo prihoda i rashoda. Široj javnosti, ali i stručnim krugovima, podatak o manjku državnog proračuna na mjesečnoj razini u srpnju činio se osobito alarmantnim. On je iznosio čak 1,367 mlrd. kuna, što je u usporedbi s lipnjem bio porast od gotovo 212 posto. Prema podacima Ministarstva financija,

razlog takvom porastu manjka u srpnju najvećim su dijelom kapitalni rashodi, isplata subvencija te plaćanje kamata za unutarnji javni dug. Drugim riječima, to su obveze države koje dospijevaju u određenim vremenskim intervalima, npr. polovicom fiskalne godine. To potvrđuju i podaci za kolovoz i rujna, kada je ukupni manjak državnog proračuna na mjesečnoj razini iznosio oko 655 mil. kuna, odnosno 351 mil. kuna.

Slika 1. Ukupni manjak/višak državnog proračuna na mjesečnoj razini u 2000. godini



Izvor: Ministarstvo financija RH.

Institut za javne financije bavi se ekonomskim istraživanjima i analizama vezanim uz razne vidove javnih financija poput proračuna, poreza, carina, i sl. Tom djelatnošću usmjeren je na razne ekonomske, pravne i institucionalne teme važne za zdrav dugoročni ekonomski razvoj Republike Hrvatske. Kako bi se javnosti omogućilo da bolje razumije određena pitanja, Institut za javne financije pokrenuo je Newsletter u kojem 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>

Ostvarenje prihoda državnog proračuna

Na strani prihoda državnog proračuna u srpnju je zabilježen pad tekućih prihoda (koje u udjelu većem od 95 posto čine porezni prihodi) od 0,5 posto u odnosu prema istom razdoblju prošle godine. Međutim, usporedbom kolovoza i rujna 2000. s istim mjesecima prošle godine, državni proračun bilježi porast tekućih prihoda od 5,5 posto, odnosno 2,3 posto. U prvih devet mjeseci ove godine tekući su prihodi za 3,3 posto veći nego u istom razdoblju 1999. godine, što prije svega objašnjavaju bolji rezultati

PDV-a i trošarina. Prihodi koji su tijekom prvih devet mjeseci tekuće fiskalne godine manji nego prošle godine uglavnom su prihodi od poreza na dobit, poreza na dohodak i carine. S obzirom na opću gospodarsku sliku i zahvate Vlade RH u fiskalnoj politici, ne može se govoriti o neočekivanoj pojavi. Ono što se na strani prihoda državnog proračuna u ovoj fiskalnoj godini može nazvati neočekivanim jest "podbačaj" prihoda od kapitala, odnosno prihoda od privatizacije za planirani iznos od prodaje HT-a.

Tablica 1. Ukupni prihodi državnog proračuna (u %)

	VIII. 2000. VIII. 1999.	IX. 2000. IX. 1999.	I. - IX. 2000. I. - IX. 1999.	I. - IX. 2000. Plan 2000.
I. Ukupni prihodi (II+V)	105,6	102,3	113,0	70,4
II. Tekući prihodi (III+IV)	105,5	102,3	103,3	77,9
III. Porezni prihodi	107,8	101,2	104,1	78,1
od toga:				
a) porezi na dohodak	85,0	86,4	93,8	91,2
b) porez na dobit	61,6	69,3	72,6	65,7
c) PDV	123,6	99,1	108,2	77,5
d) trošarine	115,6	141,8	126,3	81,4
e) porezi na međunarodnu trgovinu	75,8	80,1	91,3	73,2
IV. Neporezni prihodi	57,6	123,8	85,9	74,6
V. Prihodi od kapitala	121,8	109,2	1561,0	35,9

Izvor: Ministarstvo financija RH.

Pogled na konsolidiranu središnju državu: gdje je izvoriste deficita

Mnogo bolji uvid u stanje javnih financija pružaju podaci o konsolidiranoj središnjoj državi, koja osim državnog proračuna obuhvaća i izvanproračunske fondove. Prema Ministarstvu financija, **konsolidirana središnja država ostvarila je u prvom polugodištu manjak od 1,81 mlrd. kuna, dok je za cijelu 2000. godinu planiran manjak konsolidirane središnje države od 2,4 mlrd. kuna. Drugim riječima, u prvih šest mjeseci ove godine ostvareno je već više od 75 posto planiranog manjka konsolidirane središnje države.** Krene li se od optimistične pretpostavke kako se slika prihoda i rashoda konsolidirane središnje države u drugom polugodištu tekuće fiskalne godine neće bitno razlikovati od one prvog polugodišta, ukupni manjak konsolidirane središnje države mogao

bi se kretati na razini od 4 do 5 mlrd. kuna. Malo manje optimistična (a samim time i realnija) projekcija u kojoj se porast tekućih prihoda iznad plana "poništava" podbačajem prihoda od kapitala upućuje na **deficit konsolidirane središnje države od oko 6 mlrd. kuna ili 3,8 posto BDP-a u 2000. godini.**

Raspoloživi podaci o konsolidiranoj središnjoj državi upozoravaju na činjenicu kako **generator deficita središnje države nije državni proračun već su to izvanproračunski fondovi.** Dok tijekom prvih šest mjeseci državni proračun u konsolidiranoj bilanci bilježi suficit od oko 5 mlrd. kuna, izvanproračunski fondovi ostvaruju manjak od gotovo 7 mlrd. kuna. Na HZMO i HZZO odnosi se oko 6 mlrd. kuna ili 88,6 posto ukupnoga konsolidiranog manjka izvanproračunskih fondova u prvom polugodištu 2000. godine.

Tablica 2: Saldo konsolidirane središnje države prema razinama državne vlasti

	Plan 2000.	Ostvarenje I. – VI. 2000.	Ostvarenje I. – VII. 2000.
I. Ukupni manjak / višak (II + III)	-2.400.190	-1.809.994	-4.124.665
II. Državni proračun	9.838.081	5.055.169	4.932.901
III. Izvanproračunski fondovi	-12.238.271	-6.865.163	-9.057.566
od toga:			
HZMO	-7.819.693	-4.288.293	-5.075.679
HZZO	-2.473.594	-1.796.773	-3.070.496

Napomena: Saldo izračunat kao (ukupni prihodi i dotacije) minus (ukupni rashodi i posudbe umanjene za otplate).

Izvor: Ministarstvo financija RH.

U 2000. godini planirane su dotacije iz državnog proračuna izvanproračunskim fondovima u iznosu od oko 8,4 mlrd. kuna. Za HZMO bilo je predviđeno 5,1 mlrd. kuna, za HZZO 1,786 mlrd. kuna, za Hrvatski zavod za zapošljavanje 17,6 mil. kuna, za Fond dječjeg doplatka 1,132 mlrd. kuna, te za javno poduzeće Hrvatske vode 388,7 mil. kuna. **Pribroje li**

se navedenim iznosima i planirani transferi lokalnoj državi, dolazi se do ukupno planiranih transfera ostalim razinama države u iznosu 8,63 mlrd. kuna. Međutim, tijekom prvih devet mjeseci izvršenja državnog proračuna ostalim je razinama države transferirano 8,19 mlrd. kuna, odnosno prosječno oko 910 mil. kuna na mjesec.

Tablica 3. Transferi ostalim razinama države iz državnog proračuna u 2000. godini

	Plan 2000.	Ostvarenje I. – IX. 2000.	Prosjek I. – IX. 2000.	Projekcija 2000.
I. Transferi ostalim razinama države (II+III)	8.628.470	8.191.716	910.191	10.922.288
II. Transferi izvanproračunskim fondovima	8.424.726	-	-	-
III. Transferi lokalnoj državi	203.744	-	-	-

Izvor: Ministarstvo financija RH.

Ako se za razdoblje od listopada do prosinca 2000. godine konzervativno (optimistično!) pretpostavi najmanje prosječan iznos mjesečnih transfera ostalim razinama države, planirani rashodi državnog proračuna u toj stavci za 2000. godinu moraju se korigirati za oko 2,3 mlrd. kuna. Drugim riječima, uz optimističnu pretpostavku kako sve ostale stavke rashoda ostaju unutar plana, transferi ostalim razinama države povećavaju ukupni deficit državnog proračuna za 2000. godinu s planiranih 1,27 mlrd. kuna na oko 3,6 mlrd. kuna. Dio deficita “ublažiti” će bolji porezni prihodi, ali kad se u računicu uključi izostanak planiranih prihoda od kapitala zbog odgode privatizacije HT-a u ovoj fiskalnoj godini dolazimo do ovog zaključka: **kada se 31. prosinca 2000. godine ispod državnog proračuna podvuče crta, teško se može očekivati crvena brojka manja od 6,3 mlrd. kuna, odnosno 4 posto BDP-a¹.**

Zaduživanje: cijena hrvatskog lijeka ili posljedica bolesti

S obzirom na činjenicu da se manjak državnog proračuna i konsolidirane središnje države ne uklapa u planirane okvire, te uz opravdanu sumnju u manevarski prostor za preraspodjelu, **najveći dio tereta “rebalansa” u 2000. godini podnijet će račun financiranja.** Drugim riječima, nakon utvrđivanja nove planirane razine prihoda i rashoda, jaz između njih pokriti će se dodatnim zaduživanjem države. Iz usporedbe podataka HNB-a o dugu središnje države s kraja 1999. godine i lipnja 2000. godine vidljiv je porast ukupnog duga središnje države od oko 4 mlrd. kuna. Od toga se otprilike 50 posto odnosi na povećanje unutarnjega javnog duga, a druga polovica na povećanje vanjskoga javnog duga, tako da je ukupni dug središnje države krajem lipnja iznosio 50,5 mlrd. kuna ili oko 32 posto predviđenog BDP-a u 2000. godini.

¹ S obzirom na zaduženje po osnovi budućeg prihoda od prodaje dionica HT-a, riječ je zapravo o “mostu” između ovogodišnjih potreba za novčanim sredstvima i vrijednosti imovine koja se prodaje. Koliko će se novca doista namaknuti prodajom dioničkog paketa HT-a tek će se vidjeti, jer to ne ovisi o računicama Vlade već o prilikama na financijskom tržištu. Iako bi prodaja dioničkog paketa HT-a trebala “poništiti” kredit od 5 mlrd. kuna, statistika će za kraj ove fiskalne godine tih 5 mlrd. kuna zabilježiti u rubrici porasta javnog duga.

Tablica 4. Dug središnje države

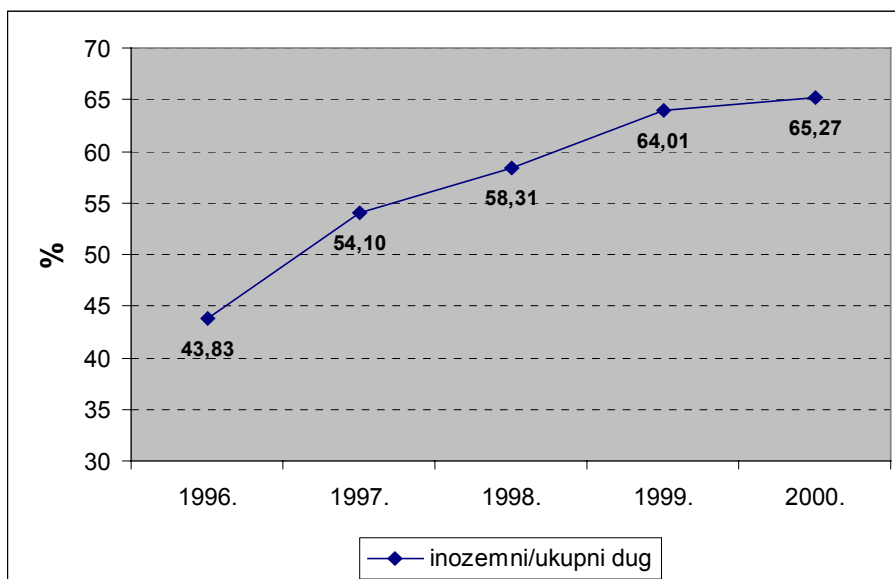
(u mil. kuna, krajem razdoblja)	XII. 1999.	VI. 2000.
Unutarnji dug središnje države	16.782,2	17.564,3
Vanjski dug središnje države	29.843,6	33.010,7
Ukupno	46.625,8	50.575,0

Izvor: HNB.

U svjetlu očekivanog deficita može se pretpostaviti porast omjera javnog duga i BDP-a na 35 (ili više) posto. Ipak, razina javnog duga u Republici Hrvatskoj u usporedbi s drugim europskim zemljama i maastrichtskim kriterijem za ulazak u Europsku monetarnu uniju nije nužno zabrinjavajuća. Međutim,

činjenica koja bi donosiocima odluka trebala potaknuti na povećani oprez jest da **na inozemni javni dug otpadaju gotovo dvije trećine ukupnog javnog duga Republike Hrvatske.**

Slika 2. Udio vanjskog duga središnje države u ukupnom dugu središnje države od 1996. do 2000. godine (kraj razdoblja)

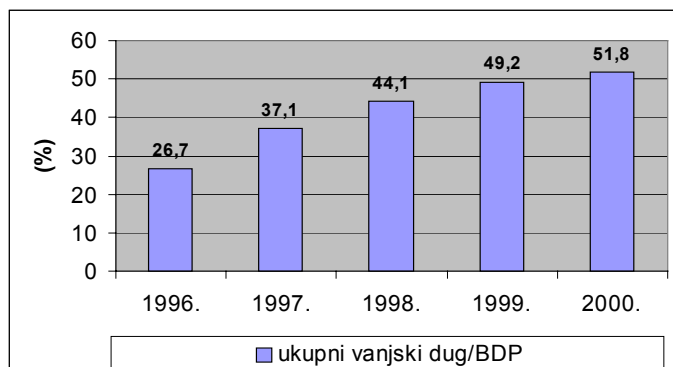


Napomena: Za 2000. godinu navedeno je stanje s kraja lipnja.
Izvor: HNB.

Proširenjem dužničkog okvira s javnog sektora na razinu inozemne zaduženosti cjelokupnoga nacionalnoga gospodarstva razlozi za zabrinutost rastu (osim duga države, tj. javnog sektora, time je obuhvaćeno i zaduženje banaka, poduzeća i stanovništva). **Uz ukupni vanjski dug od 9,9 mlrd. USD (stanje krajem lipnja) i očekivani BDP u 2000.**

godini od 19,146 mlrd. USD, "teret" kojim ukupni vanjski dug opterećuje tekuću ekonomsku aktivnost iznosi oko 50 posto. Usporedbe radi, graničnom vrijednošću iznad koje raste rizik insolventnosti, odnosno iznad koje raste opasnost "pretvaranja lijeka u otrov" smatra se omjer ukupnoga vanjskog duga i BDP-a od oko 30 posto.

Slika 3. Udio ukupnog vanjskog duga nacionalnog gospodarstva u BDP-u od 1996. do 2000. godine (kraj razdoblja)



Napomena: Za 2000. godinu navedeno je stanje s kraja lipnja.
 Izvor: HNB.

Na kraju, zaključak koji se nameće glasi: iako izdaci za plaće i doprinose objašnjavaju oko jedne trećine ukupnih rashoda državnog proračuna, rješenja problema javne potrošnje treba tražiti osobito u reformama sustava mirovinskoga i zdravstvenog osiguranja. Racionalizacija u državnim službama, kao i nominalno “sidrenje” ili “vezanje” plaća može, primjerice, relativno brzo utjecati na smanjenje njihova udjela u ukupnim proračunskim rashodima. Slično vrijedi i za poduzeća kojima je država većinski vlasnik i u kojima nakon privatizacije novi vlasnici i tržište određuju tko će primati plaću i koliku. S druge strane, odgađanje korjenitih reformi sustava mirovinskoga i zdravstvenog osiguranja nije ništa drugo nego čekanje da razina vode naraste do uha poreznog obveznika. U takvim se okolnostima otvara i pitanje politike javnog duga te upravljanja javnim dugom od koje ta politika mora polaziti: bitna razlika između privatnoga i javnog zaduživanja jest da koristi i/ili štete koje mogu nastati zaduživanjem javnog sektora u konačnici pogađaju sve građane, štoviše, i one još nerođene. Za donošenje i realizaciju nužnih odluka “u boljim vremenima” u Hrvatskoj teško da ima prostora jer je budućnost u izravnoj uzročno-posljedičnoj vezi s današnjim odlukama. U tom smislu “transfer” sredstava ostvarenih zaduživanjem ili prodajom državne imovine u trenutačnu potrošnju nije čak ni održavanje *statusa quo*.