

Stanje državnih financija u razdoblju od siječnja do lipnja 2001.

Bajo, Anto

Source / Izvornik: **Newsletter : povremeno glasilo Instituta za javne financije, 2001, 3, 1 - 8**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:242:496631>

Rights / Prava: [Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International/Imenovanje-Nekomercijalno-Bez prerada 4.0 međunarodna](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-12-27**



Repository / Repozitorij:

[Institute of Public Finance Repository](#)

NEWSLETTER



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

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

Broj 7, kolovoz 2001.

Anto Bajo

Stanje državnih financija u razdoblju od siječnja do lipnja 2001.

Prvo polugodište 2001. godine obilježeno je brojnim reformskim koracima kojima je svrha smanjivanje razine državne potrošnje, smanjivanje deficita i javnog duga države te njihovo dovođenje na održivu razinu. Stoga se analizom glavnih proračunskih agregata upućuje na stanje državnih financija u prvom polugodištu da se utvrde uvjeti u kojima se provode temeljni reformski koraci čiji će se prvi konkretni rezultati očitovati tek u idućoj godini. U metodološkom obuhvatu nastoje se istaknuti nedostaci koje valja ukloniti u statističkom evidentiranju fiskalnih transakcija da se dobije sveobuhvatnija slika stanja državnih financija. Metodološka objašnjenja trebala bi omogućiti lakše snalaženje s navedenim pojmovima i njihovim značenjem i obuhvatom. Kao izvor podataka uporabljeni su podaci Ministarstva financija i Hrvatske narodne banke. Valja napomenuti da zbog vremenske neujednačenosti objave podataka HNB-a i MF-a u pojedine tablice i grafikone nisu uvršteni podaci za lipanj.

1. Osnovna obilježja državnih financija

Samo u prvih šest mjeseci država je poduzela više temeljnih reformskih koraka (usmjerenih ponajprije na smanjenje državne potrošnje) nego u posljednjih deset godina. Nužnost reformi nije upitna, međutim, ostaje pitanje je li ih moguće istodobno provoditi pri postojećim nepovoljnim kretanjima u državnim financijama.

Naime, stanje državnih financija u prvih šest mjeseci pokazuje da tekućeg i primarnog deficita u tako

dugom roku nije bilo u prethodnim godinama, što upućuje na nužnost brze provedbe reforme. Stoga, današnje državne financije i njihova održivost izravno ovise o mogućnostima zaduživanja države na inozemnome financijskom tržištu.

Od mjeseca travnja država nema više mogućnosti koristiti se HNB-om kao posljednjim utočištem u zemlji za prevladavanje kratkoročnih deficita.

Stoga će nam tek idućih šest mjeseci vjerojatno pružiti barem dio odgovora o mogućnosti provedbe reformskih koraka koje navodimo redoslijedom prema početku primjene.

Smanjenje stopa poreza na dohodak i dobit. Od 1. siječnja primjenjuju se novi zakoni o porezu na dohodak i dobit (NN 127/00), kojima su stope poreza na dohodak promijenjene i smanjene sa 25 i 35% na 15, 20 i 35%, a poreza na dobit sa 35% na 20%. Cilj je bio smanjiti opterećenje poreznih obveznika te porezno rasteretiti privatni sektor gospodarstva.

Fiskalna decentralizacija. Od 1. srpnja, u sklopu mjera fiskalne decentralizacije, ovlasti za financiranje osnovnog i srednjeg školstva, socijalne i zdravstvene skrbi prenesene su na lokalne jedinice. Za provedbu reforme fiskalne decentralizacije u državnom proračunu (fondu za izravnaje) osigurano je 605 mil. kn.

Smanjenje plaća u državnim službama. Uvedeni su novi koeficijenti za obračun plaća u državnim službama i nova sistematizacija radnih mjesta. U 2001. godini ukupan iznos sredstava za isplate plaća trebalo je smanjiti 10% u odnosu prema 2000. godini. Pretpostavljalo se da će novi sustav obračuna plaća

omogućiti uštedu 1,7 mlrd. kn. Planirana provedba reforme sustava plaća trebala je započeti 1. siječnja. Međutim, zbog kašnjenja primjena je počela 1. svibnja. Stoga planirana ušteda 1,7 mlrd. kn ne može biti ostvarena.

Ukidanje Financijske policije. U srpnju je ukinuta Financijska policija te će se njezini djelatnici uključiti u rad Porezne uprave i Državnog inspektorata. Cilj je racionalizacija i povećanje učinkovitosti rada državne uprave.

Mirovine u državni proračun. Sredstva HZMO-a od 1. srpnja uplaćuju se na jedinstveni račun državne riznice, te se mirovine vode kao sastavni dio državnog proračuna. Cilj izravnog financiranja mirovina iz državnog proračuna je poboljšanje učinkovitosti upravljanja javnim novcem te osiguranje pravodobnog nadzora dinamike priljeva i odljeva sredstava namijenjenih isplati mirovina.

Najavljen rebalans proračuna. Tijekom prvog polugodišta primjetan je nepovoljan trend u državnim financijama, prije svega rast deficita državnog proračuna te povećani transferi i rast deficita izvanproračunskih fondova. Stoga se već u prvih nekoliko mjeseci potvrdilo da državni proračun za 2001. od 49,6 mlrd. kn neće uspjeti pokriti rastuće rashode. Stoga je u srpnju najavljen rebalans proračuna kojim se ukupni rashodi povećavaju za 8,5 mlrd. kn, odnosno sa 49,6 mlrd. kn na 58,1 mlrd. kn. Rebalansom državnog proračuna povećava se zaduživanje na 2,8 mlrd. kn te smanjuje procijenjeni iznos prihoda od privatizacije s planiranih 8,7 mlrd. kn na 6,5 mlrd. kn.

Planirana smanjenja prava branitelja i porodiljnih naknada te dječjeg doplatka. Cilj je uvesti više reda u izdacima (ili primanjima) koji imaju socijalnu komponentu.

2. Pokazatelji

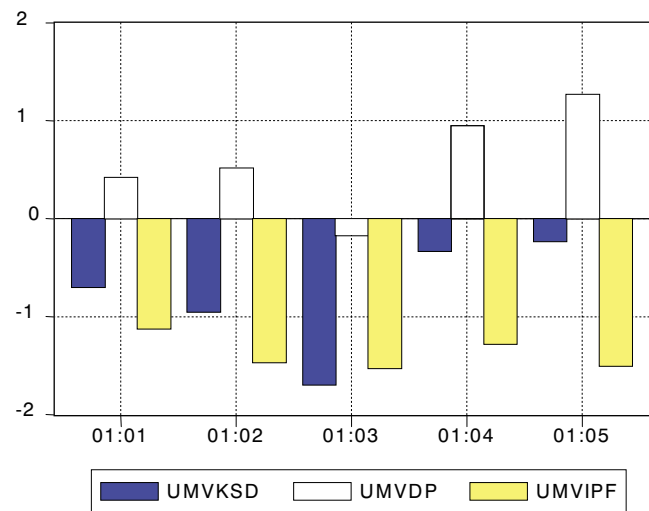
Alarmantno nepovoljniji rezultati poslovanja države - najkraće je objašnjenje stanja državnih financija u prvih šest mjeseci 2001. godine. Ukratko, kratkoročno zaduživanje države u lipnju bilo je na rekordno visokoj razini od 5,6 mlrd. kn, ukupni javni dug države iznosio je 66,3 mlrd. kn, izdana jamstva u zemlji 6,2 mlrd. kn, a prema inozemstvu 12,5 mlrd. kn, itd. Ipak, krenimo redom.

2.1. Konsolidirani višak/manjak središnje države

Konsolidirani proračun središnje države u prvih pet mjeseci nastavlja negativne trendove iz prethodnih godina. Ukupno gledajući, konsolidirana proračunska bilanca središnje države neprestano je u defici-

tu. Najveća razina ukupnog deficita konsolidirane proračunske bilance središnje države zabilježena je u ožujku i iznosila je 1,7 mlrd. kn. Podsjetimo da je deficit ukupne konsolidirane bilance središnje države u 2000. godini iznosio 7,7 mlrd. kn. (Slika 1.)

Slika 1.



UMVKSD - ukupni manjak/višak konsolidirane središnje države

UMVDP - ukupni manjak/višak državnog proračuna

UMVIPF - ukupni manjak/višak izvanproračunskih fondova

Napomena: iznosi su u milijardama kuna.

U konsolidiranoj bilanci središnje države državni proračun u prvome i drugome mjesecu bilježi suficite 423 mil. kn odnosno 516 mil. kn. U trećemu mjesecu državni je proračun u deficitu 169 mil. kn. U iduća dva mjeseca državni proračun u konsolidiranoj bilanci pokazuje pozitivne rezultate te je u svibnju u suficitu 1,2 mlrd. kn. Relativno dobar položaj državnog proračuna u konsolidiranoj bilanci ne odražava se na bilance izvanproračunskih fondova. Tako su izvanproračunski fondovi u cijelome promatranome mjesecom razdoblju u deficitu prosječno oko 1,3 mlrd. kn. Najveća razina deficita od 1,5 mlrd. kn zabilježena je u ožujku.

2.2. Višak/manjak izvanproračunskih fondova (u konsolidiranoj bilanci središnje države)

Svi izvanproračunski fondovi u razdoblju od siječnja do svibnja bilježe deficite. Iznimka je Fond za zapošljavanje, koji je u svibnju prvi put u suficitu 2 mil. kn. I dalje je prvo mjesto prema razini deficita rezervirano za HZMO, koji je u veljači i travnju bio u manjku 1 mlrd. kn. Pozornost zaslužuje Fond doplatka za djecu, kojega se deficiti u promatranom razdoblju povećavaju te u svibnju iznose 336 mil. kn.

Manjak izvanproračunskih fondova financirao se uglavnom transferima iz državnog proračuna te zaduživanjem kod domaćih banaka. Sljedeća tablica daje okvirnu sliku iznosa transfera državnog proračuna izvanproračunskim fondovima (Tablica 1.).

2.3. Transferi državnog proračuna izvanproračunskim fondovima

Ukupna razina transfera državnog proračuna izvanproračunskim fondovima u prvih šest mjeseci iznosila je 7,2 mlrd. kn. Od tog iznosa najveći dio odnosi se na HZMO - 5,1 mlrd. kn, zatim doplatka za djecu 1,1 mlrd. kn te 1 mlrd. kn za zdravstveno osiguranje. Najmanju razinu transfera imao je Fond za zapošljavanje - 2 mil. kn. Transfera nije bilo prema Hrvatskoj vodoprivredi (Tablica 2.).

2.4. Ukupni manjak/višak državnog proračuna

Ukupni prihodi državnog proračuna nisu dovoljni za pokriće rashoda. Tu već davno poznatu činjenicu podupiru i posljednji podaci MF-a. Naime, samo u prva tri mjeseca deficit državnog proračuna povećao se sa 619 mil. kn na 1,7 mlrd. kn. Takav negativan trend djelomice je ublažen u travnju, svibnju i lipnju kada se proračunski deficit postupno smanjuje, pa u lipnju ipak ostaje na relativno niskoj razini 335 mil. kn.

Ukupno gledano, u prvih šest mjeseci državni se proračun nalazi u deficitu 4,3 mlrd. kn (Slika 2.).

2.5. Tekući manjak/višak proračunske bilance

Na temelju utvrđenoga ukupnog deficita lako je utvrditi da tekući prihodi (porezni i neporezni) ne

Tablica 1. Višak/manjak izvanproračunskih fondova u konsolidiranoj bilanci središnje države (milijuni kuna)

Republički fondovi	2000.	2001.				
		I.	II.	III.	IV.	V.
HZMO	-8.927	-675	-1.050	-998	-1.035	-991
HZZO	-4.951	-248	-169	-305	-231	-153
Fond za zapošljavanje	-173	-13	-16	-6	-7	2
Sredstva doplatka za djecu	-1.244	-161	-201	-215	-1	-336
Hrvatska vodoprivreda	-308	-23	-32	-2	-2	-22
Ukupno	-15.602	-1.120	-1.467	-1.526	-1.279	-1.501

Tablica 2. Transferi iz proračuna izvanproračunskim fondovima u 2001. (milijuni kuna)

Republički fondovi	I.	II.	III.	IV.	V.	VI.	I.-VI.
HZMO	0,5	939	864	900	982	906	5,115
HZZO							1,065
Fond za zapošljavanje							0,002
Sredstva doplatka za djecu	160	198	214	0	337	206	1,115
Hrvatska vodoprivreda							0

Konsolidirani proračun opće države - osnovni pokazatelj fiskalnog položaja opće države. Opća država obuhvaća proračun središnje države, izvanproračunskih fondova i lokalnih jedinica. Konsolidirani proračun opće države rezultat je konsolidacije financijskih transakcija između državnog proračuna i proračuna izvanproračunskih fondova te državnog proračuna i proračuna lokalnih jedinica. Konsolidacijom se uklanjaju iste transakcije između jedinica državne vlasti da se izbjegne podvostručivanje transakcija i na prihodnoj i na rashodnoj strani.

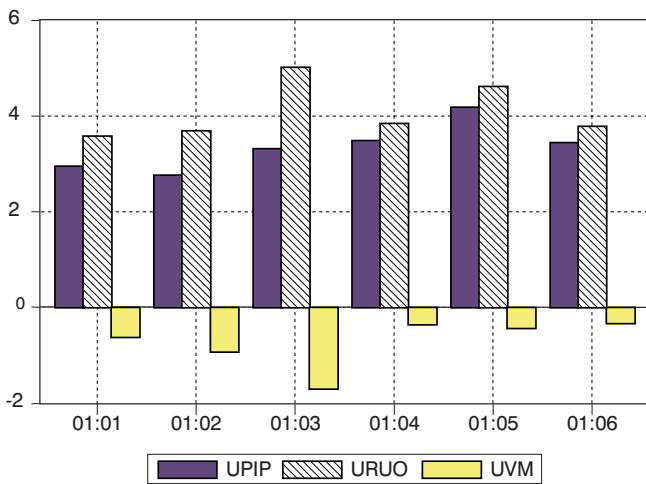
Konsolidirani proračun središnje države - proračun nakon provedene konsolidacije financijskih transakcija između državnog proračuna i izvanproračunskih fondova te konsolidacije između samih proračunskih fondova.

moгу pokriti tekuće proračunske izdatke. Tekući proračunski deficit prisutan je u cijelome promatranom razdoblju. Najveća razina tekućega proračunskog deficita od 1,4 mlrd. kn zabilježena je u ožujku. U iduća dva mjeseca razina tekućeg deficita se smanjuje te u lipnju ostaje na razini 26 mil. kn.

Tekući proračunski deficit za prvo polugodište iznosi 2,6 mlrd. kn (Slika 3.).

Negativno stanje u tekućoj proračunskoj bilanci izravno se odražava i na primarnu bilancu državnog proračuna.

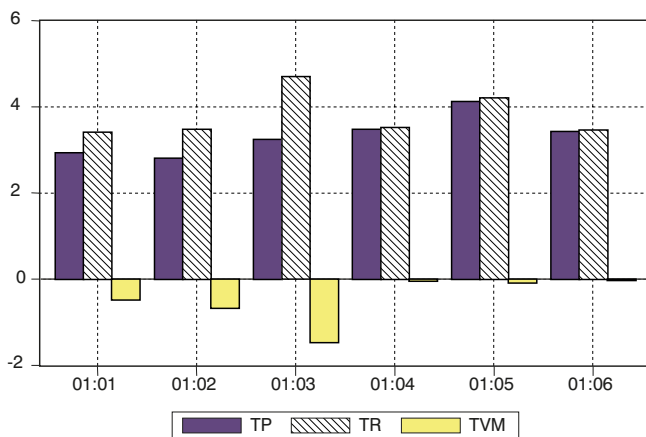
Slika 2.



UIPDP - ukupni prihodi i potpore državnog proračuna
URUO - ukupni rashodi umanjeni za otplate
UVM - ukupni višak/manjak

Napomena: iznosi su u milijardama kuna.

Slika 3.



TP - tekući prihodi
TR - tekući rashodi
TVM - tekući višak/manjak

Napomena: iznosi su u milijardama kuna.

2.6. Ukupni primarni manjak/višak proračunske bilance

I nakon isključivanja plaćenih kamata iz proračunske bilance stanje proračuna nije bolje. Naime, država je u ožujku imala najveću razinu primarnog deficita od 1 mlrd. kn. U iduća dva mjeseca razina primarnog deficita se smanjuje te u lipnju iznosi 180 mil. kn. U promatranom razdoblju Hrvatska ne može tekuće rashode financirati tekućim prihodima te se mora zaduživati da bi uspjela podmiriti mjesečne tekuće izdatke. Stoga država ne može iz sadašnjih prihoda otplaćivati dugove, nego mora uzimati nove zajmove te na taj način povećava razinu ukupne zaduženosti (Slika 4.).

Napomenimo da je ukupna razina primarnog deficita za prvih šest mjeseci 2,7 mlrd. kn.

Ukupni manjak/višak - razlika između ukupnih prihoda i potpora i ukupnih rashoda.

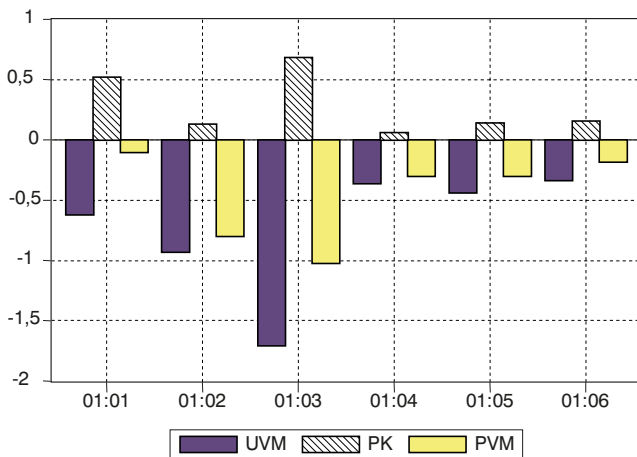
Tekući manjak/višak - razlika između tekućih prihoda (poreznih i neporeznih) i tekućih rashoda (plaće, tekući transferi itd.).

Primarni manjak/višak - razlika između ukupnih prihoda i ukupnih rashoda iz kojih su isključena plaćanja kamata. Postojanje primarnog manjka pokazuje da ukupni manjak nije samo posljedica kamata (čija veličina nije pod diskrecijskim utjecajem sadašnjih nositelja fiskalne politike), već da je i onaj dio rashoda na koje sadašnji nositelji fiskalne politike mogu utjecati veći od raspoložive veličine ukupnih prihoda. Nasuprot tome, primarni višak pokazuje da država dio sadašnjih prihoda usmjerava u otplatu kamata i na taj način smanjuje pritisak na povećanje zaduženosti.

2.7. Kratkoročno zaduživanje državnog proračuna

U promatranom razdoblju država je intenzivirala kratkoročno zaduživanje na financijskom tržištu izdanjima kratkoročnih vrijednosnica (trezorskih zapisa) s dospjećima 42, 91 i 182 dana. Podsjetimo da se MF u prosincu 2000. godine kratkoročno zadužilo na financijskom tržištu u iznosu 2,6 mlrd. kn. U idućih pet mjeseci primjetan je stalan rast kratkoročnog zaduženja države. Samo od prosinca 2000. do lipnja 2001. kratkoročno zaduživanje se više nego udvostručilo, odnosno poraslo je sa 2,6 mlrd. kn na rekordnih 5,6 mlrd. kn (Slika 5).

Slika 4.



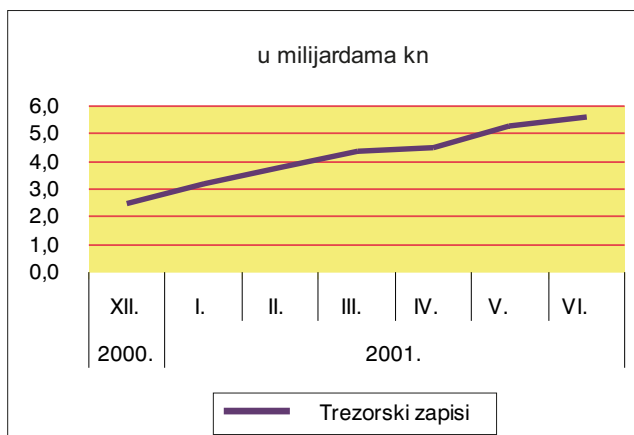
UVM - ukupni višak/manjak

PK - plaćene kamate

PVM - primarni višak/manjak

Napomena: iznosi su u milijardama kuna

Slika 5.



Trezorski zapisi - kratkoročne vrijednosnice MF-a. Izdaju se radi financiranja nejednake dinamike priljeva i odljeva sredstava u proračunu (kratkoročnih manjkova).

2.8. Država i poslovne banke

Ukupni kunski i devizni depoziti središnje države (državnog proračuna i izvanproračunskih fondova) u cijelome promatranom razdoblju kreću se u rasponu od 5,6 do 6,7 mlrd. kn, s time da je najniža razina depozita od 5,5 mlrd. kn zabilježena u lipnju. Slično kretanje pokazuju krediti banaka središnjoj državi. Tako se ukupna razina kredita kreće u rasponu od 19 do 21 mlrd. kn. Zanimljivo da je najveća razina pokrivenosti kredita depozitima države od 35,2% zabilježena u prosincu 2000. Međutim, u idućim mjesecima smanjuje se pokrivenost kredita raspoloživim depozitima države te su u lipnju 2001. krediti poslovnih banaka državi pokriveni depozitima države 28,5% (Tablica 3.).

2.9. Država i HNB

Od travnja 2001. ne postoji mogućnost zaduživanja države kod HNB-a. Donošenjem novog zakona o HNB-u prijašnja odredba prema kojoj se država može kratkoročno zadužiti kod HNB-a u iznosu 5% prihoda iz tekuće godine prestala je vrijediti. Država se u ožujku zadnji put kratkoročno zadužila kod HNB-a u iznosu 500 mil. kn. Država se sada može zaduživati samo kod poslovnih banaka, a visinu i uvjete zaduživanja izravno diktira stanje na financijskom tržištu.

Valja istaknuti da se u cijelome promatranom razdoblju povećavaju depoziti (kunski i devizni) središnje države kod HNB-a. U siječnju je razina depozita bila 1,3 mlrd. kn, da bi se u idućih pet mjeseci povećala te u lipnju iznosila 2,7 mlrd. kn. Moguće je da se povećanje depozita države kod HNB-a može pripisati povećanom broju plaćanja državne riznice s jedinstvenog računa riznice u HNB-u. Povećana razina depozita rezultat je sve većeg broja proračunskih korisnika uključenih u sustav državne riznice (Tablica 4.).

Tablica 3. Konsolidirana bilanca poslovnih banaka (kraj razdoblja, milijarde kuna)

	2000.	2001.					
	XII.	I.	II.	III.	IV.	V.	VI.
Potraživanja od središnje države	19,0	20,8	20,0	19,6	19,6	19,0	19,3
Depoziti središnje države	6,7	5,6	6,0	6,2	5,9	5,6	5,5
Pokrivenost potraživanja depozitima u %	35,2	27,1	29,9	31,7	29,9	29,3	28,5

Jedinstveni račun riznice - jedan ili više bankovnih računa koji služe za primanje, čuvanje, plaćanje i prijenos svih prihoda, primitaka, izdataka i drugih plaćanja državnog proračuna, koji ili koje ministar financija u skladu sa zakonom otvara kod HNB-a. Jedinstveni račun riznice obuhvaća i devizni račun riznice odnosno državnog proračuna. Jedinstveni račun proračuna ima više podračuna.

Tablica 4. Potraživanja od središnje države i depoziti središnje države kod HNB-a (milijarde kuna)

Bilanca HNB-a	2000.	2001.					
	XII.	I.	II.	III.	IV.	V.	VI.
Potraživanja od središnje države	0,0	0,0	0,5	-	-	-	-
Depoziti središnje države	1,1	1,3	1,2	2,3	2,7	2,8	2,7

2.10. Javni dug (ukupni dug središnje države i potencijalni dug)

Fiskalna kategorija koja najviše zaokuplja pozornost svakako je razina javnog duga (Tablica 5.).

Tako je u prosincu 2000. ukupna razina javnog duga bila 59,9 mlrd. kn. U daljnja tri mjeseca ukupni se dug povećava te u ožujku iznosi rekordnih 67,4 mlrd. kn. U iduća dva mjeseca primjetno je smanjenje za 1,1 mlrd. kn odnosno 1,3 mlrd. kn u svibnju. Ukupna razina duga u lipnju iznosi 66,3 mlrd. kn. Najzanimljiviju stavku duga čini vanjski dug države koji se povećava sa 38,3 mlrd. kn u siječnju do 44,8 mlrd. kn u ožujku. U svibnju i lipnju primjetno je postupno smanjenje te u lipnju ukupni vanjski javni dug iznosi 44,1 mlrd. kn. Unutarnji javni dug u promatranom se razdoblju održava u prosjeku na razini 22,5 mlrd. kn. Napomenimo da je udio unutarnjeg duga u ukupnom dugu u promatranom razdoblju 35%, a preostalih 65% čini vanjski dug.

2.11. Državna jamstva

Visoka razina zaduženosti države posebice u inozemstvu nije i konačna mjera ukupne zaduženosti države. Naime, često se u kombinacijama za procjenu ukupne zaduženosti kalkulira i s razinom izdanih jamstava države. Izdavanje državnih jamstava otpočelo je od 1998. godine. Međutim, zanimljivo da ni do danas ne postoji sustavna evidencija koja

Javni dug - ukupna razina zaduženosti države u zemlji i u inozemstvu.

Unutarnji javni dug - ukupna razina zaduživanja države u zemlji. Ukupni unutarnji javni dug može se definirati i kao ukupna razina potraživanja koju pojedini sektori gospodarstva (stanovništvo, banke i poduzeća) imaju prema državi (pr. stara devizna štednja, velike obveznice, obveznice za obnovu, obveznice za sanaciju banaka i trezorski zapisi).

Vanjski javni dug - ukupno zaduživanje države u inozemstvu (obveznice, kratkoročni i dugoročni krediti).

bi se temeljila na tijesnoj suradnji HNB-a i MF-a (odnosno ostalih mjerodavnih ministarstava).

Tako se razina izdanih jamstava razlikuje usporedimo li podatke MF-a i HNB-a.

HNB je u svibnju 2001. prvi put od osamostaljenja objavio cjelovitije podatke o ukupno izdanim jamstvima. Tako se zahvaljujući statistici HNB-a može vidjeti okvirna razina izdanih jamstava koji mogu postati potencijalnom prijetnjom povećanju ukupne zaduženosti države (Tablica 6.).

Prema evidenciji HNB-a ukupna se razina izdanih jamstava povećava. Tako se razina jamstava izdanih u zemlji povećava sa 4,1 mlrd. kn u prosincu 2000.

Tablica 5. Dug središnje države (milijarde kuna)

	2000.	2001.					
	XII.	I.	II.	III.	IV.	V.	VI.
Unutarnji dug središnje države	21,3	23,3	22,8	22,5	22,9	22,5	20,2
Inozemni dug središnje države	38,6	38,3	40,6	44,8	43,4	43,5	44,1
Ukupno (1+2)	59,9	61,6	63,4	67,4	66,3	66,1	66,3

Tablica 6. Potencijalni javni dug središnje države - jamstva (milijarde kuna)

Jamstva	2000.	2001.					
	XII.	I.	II.	III.	IV.	V.	VI.
Domaća	4,1	5,1	5,1	5,5	6,2	6,2	
Inozemna	12,3	12,4	12,7	13,2	12,6	12,5	12,5

pa u svibnju 2001. iznosi 6,2 mlrd. kn. Razina izdanih jamstava prema inozemstvu povećava se od prosinca 2000. sa 12,3 mlrd. kn na 13,2 mlrd. kn u ožujku 2001. U lipnju ukupna razina izdanih jamstava prema inozemstvu zadržava se na razini 12,5 mlrd. kn.

Podaci MF-a pokazuju drugačiju klasifikaciju jamstava - financijska i činidbena (Tablica 7.).

Tablica 7. Jamstva (milijarde kuna)

Jamstva	2000.	I.-VI. 2001.
Financijska	5,3	0,9
Činidbena	4,3	2,8

Tako je prema MF-u stanje ukupno izdanih financijskih jamstava u 2000. godini 5,3 mlrd. kn, a činidbenih 4,3 mlrd. kn. U prvih šest mjeseci 2001. godine država je izdala 920 mil. kn financijskih i 2,7 mlrd. kn činidbenih jamstava.

Financijska jamstva - instrument kojim država osigurava otplate kreditne obveze izvornog dužnika prema domaćim i inozemnim zajmodavcima. Iznose izdanih jamstava određuje Vlada RH.

Činidbena jamstva - jamstva dana na temelju primljenih predujmova u novcu ili imovini za gradnju brodova do njihove isporuke, nabavke zrakoplova i na temelju dugoročnog ugovora o zakupu te za infrastrukturne projekte (promet, veze, energetika, zaštita okoliša) koji se izvode na temelju koncesije ili zajedničkog ulaganja.

3. Metodološki obuhvat - nedostaci i uzroci

Proračun opće države. Iz dosadašnje prakse prikazivanja podataka o državnim financijama teško je doći do cjelovite informacije o konsolidiranoj bilanci opće države. Tako se ne može dobiti ni cjelovita slika prihoda, izdataka ni ukupne razine deficita bilance opće države. Zadnji su raspoloživi podaci o izvršenju konsolidiranog proračuna opće države za 1998. godinu. Problem su proračuni lokalnih jedinica koji u prethodne tri godine nisu konsolidirani s proračunom središnje države.

Zaduživanje i jamstva lokalnih jedinica. Statistika HNB-a daje nam samo okvirnu sliku zaduživanja lokalnih jedinica. Međutim, cjelovita slika financijske pozicije lokalnih jedinica za sada ne postoji,

Potraživanja od središnje države - krediti i dospjela potraživanja od državnog proračuna RH. Kunski krediti državnog proračunu su kratkoročni krediti odobreni za premošćivanje neusklađenosti između pritjecanja prihoda i izvršavanja rashoda državnog proračuna, dugoročni krediti odobreni na temelju posebnih uredbi Vlade RH i dospjela potraživanja od državnog proračuna po obvezama izvršenima prema MMF-u i stranim bankama. Devizni kredit državnog proračunu bio je protustavka obvezi prema MMF-u nastaloj po osnovi sukcesije članstva u toj instituciji.

Depoziti središnje države - depozitni novac i devizni računi RH i republičkih fondova kod HNB-a te blagajnički zapisi HNB-a koje su dragovoljno upisale institucije središnje države. U analitičke svrhe depoziti se razdvajaju na depozite državnog proračuna kod HNB-a i depozite izvanproračunskih fondova kod HNB-a.

Depoziti središnje države kod poslovnih banaka - ukupne kunske i devizne obveze poslovnih banaka prema središnjoj državi, s iznimkom ograničenih (kunskih i deviznih) depozita središnje države kod poslovnih banaka. Odvojeno se iskazuje kunski i devizni depoziti RH i republičkih fondova. Kunski depoziti obuhvaćaju depozitni novac, štedne depozite, kunske oročene depozite i kunske depozite s otkaznim rokom te kunske kredite primljene od središnje države. Devizni depoziti obuhvaćaju devizne depozite po viđenju, štedne depozite te oročene devizne depozite i devizne depozite s otkaznim rokom.

premda MF redovito objavljuje godišnja ostvarenja proračuna lokalnih jedinica.

Tekući i kapitalni transferi. Cjelovitu informaciju o transferima (tekućim i kapitalnim) proračuna izvanproračunskim fondovima također nije moguće utvrditi iz postojeće statistike. Naime, još ne postoje jednoliko prilagođeni i klasificirani podaci za izvanproračunske fondove.

Državna jamstva. Ne postoji mogućnost usporedbe izdanih jamstava s planiranim iznosima za jednu godinu prema kategorijama domaćih i inozemnih te financijskih i činidbenih jamstava. Jedan od razloga je i propisano ovlaštenje u Zakonu o izvršavanju državnog proračuna da Vlada u ime RH utvrđuje iznos izdanih financijskih i činidbenih jamstava, a na prijedlog MF-a. Ne postoje utvrđeni godi-

šnji planirani iznos niti ograničenja izdavanja jamstava. Problem je i neujednačenost metodološkog praćenja izdanih jamstava između MF-a i HNB-a.

Evidencija javnog duga. Podaci HNB-a o javnom dugu države nisu usklađeni s podacima MF-a. Naime, za unutarnji dug izvor podataka su MF (Mjesečni statistički prikazi), HNB (Bilanca) te konsolidirana bilanca poslovnih banaka. Za inozemni dug izvor podataka je statistika inozemnog duga koju sastavlja HNB.

Problem je što MF (Uprava za upravljanje javnim dugom) ne uspijeva ujediniti podatke o javnom dugu (inozemnome i domaćem). Tako se javni dug prati u različitim ministarstvima, a i plaćanja se obavljaju preko raznih banaka te ne postoji centralizirani i potpuni obuhvat te kategorije duga. Osnovni je problem činjenica da ugovore o kreditima zaključuju osobe koje je ovlastila Vlada (ministri, veleposlanici i dr.), a provode ih pojedina ministarstvom ili institucije, javna poduzeća za koja se zajmovi uzimaju. U takvim uvjetima država je dužnik, međutim, operativni poslovi ugovora delegiraju se na niže razine te se podaci o kreditima ne mogu dobiti na jednome mjestu. Postoji određeni broj ugovora koji nije evidentiran u HNB-u jer korisnici sredstava zakonski nisu obvezni obaviti registraciju, a nije im poznato je li to učinila banka ili neko nadređeno državno tijelo-dužnik. Čak i ako je inicijalna registracija obavljena pri HNB-u, ostaje pitanje tko će obavljati izvještavanje o transakcijama (korištenjima i otplatama) vezanima za konkretni kreditni posao (Kačan, Ankica: Analiza inozemnog duga Republike Hrvatske, Pregled P-4, Hrvatska narodna banka, 2000., str. 14.)

4. Zaključak i preporuke

Nepovoljni trendovi u državnim financijama koji se očituju u rastu javnog duga i zaduživanja države neizbježno vode poduzimanju mjera kojima bi se osiguralo dobro upravljanje državnim financijama te održiva fiskalna pozicija države u dugom roku. To znači da država treba osigurati dobro upravljanje gotovinom i javnim dugom da bi spriječila pretjerano

zaduživanje i potencijalnu krizu duga koja bi mogla nastati nastave li se nepovoljna kretanja iz prvih šest mjeseci. Stoga, prije svega treba:

- ◇ Postupno smanjivati deficite izvanproračunskih fondova (posebice zdravstvenoga i mirovinskoga). Nužna je provedba reforme izvanproračunskih fondova koju mora pratiti jasna, detaljna i transparentna slika prihoda, izdataka i zaduživanja izvanproračunskih fondova. Valja osigurati realnije planiranje proračuna izvanproračunskih fondova te procijeniti iznose transfera iz državnog proračuna za iduće tri godine.
- ◇ Smanjiti pritisak na kratkoročno zaduživanje države. Potrebno je osigurati nadzor stanja gotovine računa države kod poslovnih banaka te uključiti račune proračunskih korisnika u sustav državne riznice. Valja jasno utvrditi ovlasti za upravljanje gotovinom u MF-u da bi se lakše predvidjele potrebe za kratkoročnim zaduživanjem. Treba preispitati uvjete (kamatnu stopu) uz koje se novac proračunskih korisnika drži kod poslovnih banaka te raspisati javni natječaj za odabir banaka preko kojih će država obavljati platni promet.
- ◇ Utvrditi dinamiku privatizacije javnih poduzeća. Za izbjegavanje šokova u državnim financijama nastalih kao rezultat neostvarenih prihoda od privatizacije potrebno je pristupiti kvalitetnijem i kvalificiranijem planiranju prihoda i same dinamike privatizacije. Potrebno je imenovati stručnu ekipu koja bi utvrdila redoslijed i visinu prihoda što bi se mogao ostvariti prodajom javnih poduzeća. Plan privatizacije mora biti spreman prije početka proračunske godine, a njegovu provedbu trebaju nadzirati MF i Fond za privatizaciju.
- ◇ Regulirati izdavanje jamstava. Valja urediti i uskladiti statistiku izdanih jamstava između HNB-a i MF-a (činidbenih i financijskih te domaćih i inozemnih), utvrditi kriterije za dodjelu, nametnuti ograničenja na iznose jamstava te preispitati ulogu države u dodjeli jamstava (npr. brodogradnji).