

Javne investicije u Hrvatskoj

Ott, Katarina; Bajo, Anto

Source / Izvornik: **Financijska praksa, 1999, 23, 1 - 24**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:242:299868>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-09-01**



Repository / Repozitorij:

[Institute of Public Finance Repository](#)

JAVNE INVESTICIJE U HRVATSKOJ*

Katarina OTT, Institut za javne financije
Anto BAJO, Institut za javne financije

Izvorni znanstveni rad**
UDK 330.332.14(497.5)

Članak prikazuje javne investicije (kapitalne rashode) u Hrvatskoj. Glavni doprinos rada je u pokušaju prilagodbe hrvatskih podataka uobičajenijim načinima vođenja statistike javnog sektora. Svrha prilagođivanja podataka je da se omogući ocjena državne uloge i uoče problemi i mogućnosti rješavanja tih problema kako bi se poboljšao proces javnih investicija.

Uvod

Svrha je ovog rada prikazati kapitalne izdatke¹ u Hrvatskoj u razdoblju od 1994. do 1998. godine. Zbog ozbiljnih problema koji postoje u hrvatskoj državnoj financijskoj statistici, kako u smislu klasifikacije, tako i u smislu izvještavanja, svi iznosi u članku, nominalni kao i udjeli u BDP-u, mogu se smatrati samo preliminarnima.

Izvori podataka. Podaci predstavljeni u tabelama potječu iz dva glavna izvora. Prvi izvor su izvještaji o izvršenju proračuna za 1994., 1995., 1996. i 1997. godinu Odjela za pripremu proračuna i Odjela za izvršenje proračuna Ministarstva financija te plan proračuna za 1998. Drugi izvor su godišnji izvještaji za 1993-1997. godinu Hrvatske banke za obnovu i razvoj (HBOR). Kapitalni proračun uveden je tek 1996. godine, a podaci o njemu potječu od Ministarstva financija.

* Ovaj članak se temelji na radu koji je poslužio kao priprema za članak Geoff Dixon, Katarina Ott and Jean-Jacques Dethier Preliminary Report "Capital Expenditure by the Government in Croatia: Fiscal Accounts, Budgetary Institutions and Budgeting Process", The World Bank, Europe and Central Asia Region, Poverty Reduction and Economic Management Unit, June 1998. Autori zahvaljuju Geoffu Dixonu i Jean-Jacquesu Dethieru za sve što su naučili tijekom zajedničkog rada. Također zahvaljuju Edu Feigeu, Tinetu Stanovniku i Iloni Castro na korisnim savjetima i sugestijama.

** Primljeno (Received): 11. rujna 1998.

Prihvaćeno (Accepted): 12. veljače 1999.

¹ *Tekući izdaci* odnose se na plaće, naknade, izdatke za proizvode i druge usluge, tekuće transfere i plaćanje kamata te potpora u novcu i stvarima. *Kapitalni izdaci* odnose se na pribavljanje dugotrajne imovine, kapitalne transfere i potpore u novcu i stvarima (Zakon o proračunu NN 92/94.). Kapitalni izdaci trebali bi utjecati na budući dohodak (prihod i sadašnju vrijednost bogatstva kao kapitalizirana sadašnja vrijednost budućeg tjeka dohotka (prihoda): Određeni problemi mogu se pojaviti pri utvrđivanju kriterija na kojima se temelji podjela. Gradnja spomenika, naprimjer, nema veliki utjecaj na buduće prihode premda ima dugi vijek trajanja.

Klasifikacija. Podaci o izdacima u ovom članku uglavnom su predstavljeni prema državnim sektorima, a ne u skladu s funkcionalnom klasifikacijom državne financijske statistike (*government financial statistics - GFS*). Ministarstvo financija u mjesečnim statističkim izvješćima objavljuje službene podatke u skladu s GFS-om za središnju državu i izvanproračunske fondove. Međutim, ti podaci o konsolidiranom proračunu središnje države nisu u dovoljnoj mjeri dezagregirani. Stoga je teško ustanoviti točan iznos transfera između proračuna i izvanproračunskih fondova, te poduzeća u većinskom državnom vlasništvu koja nisu uključena u konsolidirane podatke opće države.

Konsolidacija. U članku nije bilo moguće konsolidirati službene podatke za središnji proračun, izvanproračunske fondove i lokalne vlasti. To znači da pri izračunavanju kapitalnih izdataka za svaku razinu vlasti, kapitalni transferi drugim razinama vlasti nisu vidljivi. To također znači da nije moguće ući u trag tijeku sredstava od središnje vlasti prema izvanproračunskim fondovima, osim u zbrojnim iznosima (što ih objavljuje Ministarstvo financija). Konkretno, to također znači da računi lokalnih jedinica nisu konsolidirani s računima središnje države. U tabeli 2, naprimjer, podaci su "konsolidirani" tako da su od računa središnje države oduzeti iznosi kapitalnih transfera izvanproračunskim fondovima, a računi izvanproračunskih fondova u istom su iznosu povećani za te transfere. U istoj tabeli, sve stavke izvanproračunskih fondova su podijeljene na dva dijela: vlastita sredstva i kapitalne transfere od središnje države. U tabeli 3, naprimjer, iste se brojke dijele po sektorima.

Udjeli u domaćem bruto proizvodu. U članku se koriste podaci o DBP-u Državnog zavoda za statistiku za 1994., 1995. i 1996., te Ministarstva financija (Mjesečni statistički prikaz br. 29) za 1997. i 1998. godinu. Procjene Ministarstva financija uvelike se oslanjaju na podatke Hrvatske narodne banke.

Kapitalni proračun

Kapitalni izdaci središnje države u razdoblju 1994-1998.

U *Tabeli 1* (sve tabele nalaze se na kraju ovog rada) predstavljeni su ukupni podaci o kapitalnim izdacima središnje države, izvanproračunskim fondovima i lokalnim vlastima. Ti podaci su preliminarni. Kapitalni izdaci središnje države u toj tabeli sadrže kapitalne transfere središnje države izvanproračunskim fondovima i lokalnim vlastima.

Iz tih se podataka može zaključiti da se glavnina kapitalnih izdataka financira na razini središnje države, te da su sredstva iz proračuna središnje države presudna u financiranju kapitalnih projekata. Udio kapitalne potrošnje središnje države u ukupnim državnim izdacima narastao je s 5.7 posto 1994. na 9.78 posto 1997. U planu proračuna za 1998. godinu, smanjuje se iznos kapitalnih izdataka (na 9.56 posto ukupnih proračunskih izdataka). Kapitalni izdaci izvanproračunskih fondova kao dio ukupnih državnih izdataka iznosili su prosječno 1 posto u razdoblju 1994-1997.²

² Prema *Tabeli 1* čini se da su ukupni nominalni državni izdaci 1997. niži nego 1996, što zapravo nije točno. Podaci o izdacima opće države za 1997. i 1998. trebali bi se revidirati. Štoviše, podaci za 1998. nisu usporedivi s podacima za prethodnu godinu, jer nisu uključeni proračuni lokalnih jedinica za 1998. Treba također imati u vidu da ukupne "javne investicije" (središnje države i izvanproračunskih fondova) u *Tabeli 3* nisu jednake njihovim ukupnim javnim izdacima u *Tabeli 1*, što sve ukazuje na značajne probleme s podacima.

Kapitalni izdaci lokalnih vlasti porasli su u razdoblju 1995-1997. Ipak, na to se mora gledati s oprezom, jer za lokalne vlasti nema podataka za 1994. kao ni podataka o izvršenju proračuna za 1997. i 1998. godinu. Postojeći podaci odnose se na kapitalne investicije koje su lokalne vlasti financirale iz vlastitih izvora. Kapitalne investicije lokalnih vlasti kao dio BDP-a porasle su od 1.9 posto 1995. na 2.8 posto 1996. i 3.7 posto 1997. godine.

Kapitalni izdaci glavnih izvanproračunskih fondova prikazani su u tabeli 1. Podaci ukazuju da je udio izvanproračunskih fondova u ukupnim kapitalnim izdacima vrlo malen, a najveći dio (0.75 posto) odnosi se na Hrvatske ceste. Od 1995. godine Hrvatske ceste su uključene u proračun središnje države te se od tada izravno financiraju iz proračuna. Udio kapitalnih izdataka Hrvatskih voda u ukupnim izdacima raste od 0.26 posto 1994. na predviđenih 1 posto proračuna 1998. Kapitalni izdaci Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (HZZO) rasli su s 0.13 posto 1995. na 0.34 posto 1996. te 0.48 posto 1997. godine. U proračunu za 1998. predviđaju se niži kapitalni izdaci za HZZO (0.40 posto).

Tabele 2 i 3 predstavljaju podatke o investicijskim izdacima središnjeg proračuna i izvanproračunskih fondova (Fond mirovinskog i invalidskog osiguranja – FMIO, HZZO, Fond za zapošljavanje, Sredstva doplatka za djecu i Hrvatske vode). Investicije poduzeća u državnom vlasništvu, bez obzira jesu li profitna ili neprofitna, nalaze se u tabelama 2 i 3 samo u onoj mjeri u kojoj ta poduzeća dobivaju sredstva od središnje države za investicijske svrhe. Ipak, proračuni za 1994-1998. ne sadrže podatke o kapitalnim transferima poduzećima (uz izuzetak Hrvatskih željeznica). Proračuni sadrže određene podatke o tekućim transferima središnje države poduzećima, ali oni nisu uključeni u te tabele. Zajmovi HBOR-a nisu uključeni u tabele 2-3. Kapitalni transferi središnjeg proračuna izvanproračunskim fondovima uključeni su u tabele 2-3.

Tabela 4 sadrži jednake podatke kao i tabela 2, kad je riječ o središnjoj državi i izvanproračunskim fondovima. Međutim, tabela 4 sadrži i podatke o kapitalnim izdacima na lokalnoj razini. Tabela, međutim, ne uključuje investicije financirane iz stranih izvora. Podaci o lokalnim vlastima za 1995. i 1996. odnose se na izvršenja a za 1997. na plan proračuna. Prema toj tabeli, udio lokalnih vlasti u financiranju kapitalnih projekata u ukupnoj općoj državi bio je oko 22 posto 1995, 23 posto 1996. i 28 posto 1997. Oko 95 posto sredstava potječe iz vlastitih izvora prihoda lokalnih vlasti. Nemoguće je procijeniti udio inozemnih sredstava u financiranju kapitalnih projekata na lokalnoj razini vlasti, jer nema sustavnih podataka. Isto tako nemoguće je prikazati kapitalnu potrošnju po sektorima na lokalnoj razini. Nažalost, ne postoji odgovarajuća suradnja u objedinjavanju i sistematizaciji podataka između pojedinih lokalnih vlasti i financijskih odjela županija.

Tabela 5 predstavlja podatke o kapitalnim izdacima proračuna središnje države za koje se mogu utvrditi strani izvori. Nemoguće je predstaviti sustavne podatke o kapitalnim izdacima što se financiraju putem HBOR-a i Ministarstva za obnovu i razvitak (MOR). Dostupni podaci ukazuju da strana sredstva uglavnom potječu od Međunarodne banke za obnovu i razvoj (IBRD) i Europske banke za obnovu i razvoj (EBRD). Dio sredstava usmjeren je u obnovu infrastrukture, uglavnom zdravstvene, a glavnina u izgradnju i obnovu cesta.

Tabela 6 sadrži kapitalne rashode i kapitalne transfere središnje države u razdoblju 1994-1998. godine. Izgradnja kapitalnih objekata predstavlja značajni dio kapitalnih ulaganja središnje države. Ta stavka koja je podrobno predstavljena u tabeli 7, obuhvaća oko 30 posto ukupnih kapitalnih izdataka. Investicije u građevinske objekte u državnom vlasništvu (uglavnom zgrade javne uprave i granični prijelazi) također su značajne i iznose oko 10 posto ukupnih 1995., 40 posto 1996., 27 posto 1997. i 19 posto (plan) 1998. godine.

Tabele 7 i 8 prikazuju razradu stavke “izgradnja kapitalnih objekata” iz prethodne tabele za 1996-98. po vrsti ministarstva (ili drugih javnih institucija) i po sektoru. Glavninu sredstava (više od 63 posto) potrošilo je Ministarstvo pomorstva, prometa i veza (MPPV) na obnovu cesta. Značajan dio sredstava (oko 17 posto) usmjeren je *posredstvom* HBOR-a. Godine 1997. i 1998. značajan dio odlazi MOR-u, djelomično se financira putem HBOR-a, a djelomično izravno korisnicima. Nažalost, nije moguće pobliže predstaviti investicije MOR-a.

Tabele 9-13 predstavljaju podatke o zajmovima HBOR-a izdvojene iz godišnjih financijskih izvještaja te banke.

Tabela 9 prikazuje zajmove HBOR-a po sektorima za godine 1993-1997. U prvom razdoblju 1993-1995. glavina sredstava (90 posto) potrošena je u sektorima vodoprivrede, građevinarstva i električne energije. U drugom razdoblju 1996-1997. značajniji iznosi potrošeni su i u turizmu i hotelijerstvu (oko 35 posto 1996. i 20 posto 1997). Podaci za 1997. sadrže stavku “javni sektor” koja iznosi više od 7 posto ukupnih sredstava zajmova. Nejasno je, međutim, što ta stavka zapravo znači.

Tabela 10 ukazuje na zajmove HBOR-a prema vrsti korisnika. U 1993. godini glavninu sredstava (više od 93 posto) dobilo je stanovništvo za obnovu ratom oštećenih kuća i stanova, ili za novu izgradnju. U 1994-1995. oko 90 posto sredstava dobila su poduzeća u državnom vlasništvu. U 1996-1997. zajmovi su podjednako podijeljeni privatnim i državnim poduzećima.

Opći komentar podataka

Do 1996. godine MOR je provodio godišnje programe obnove gospodarstva kombinirajući investicijske prijedloge različitih ministarstava i lokalnih vlasti. Proračun je sadržavao posebne račune za financiranje projekata obnove. Ti su računi podliježali propisima koji su sadržavali kriterije i uvjete za korištenje sredstava.

U razdoblju 1994-1997. kapitalni izdaci države uglavnom su se odnosili na obnovu ratom oštećene infrastrukture, posebice kuća, cesta, vodovodne i zdravstvene infrastrukture. Ipak, podaci u tabeli 3 ukazuju na rastući naglasak “razvojno usmjerenih” kapitalnih izdataka. Javni izdaci za “obnovu” kulminirali su 1996. kad su iznosili 33 posto, da bi 1998. pali na oko 20 posto ukupnih javnih investicija. Treba naglasiti da sama ministarstva svrstavaju projekte po kategorijama, pa nije sasvim pouzdano razlikovanje izdataka po kategorijama “obnove” i “razvoja”.

Nakon 1996. godine promijenili su se postupci kapitalnog financiranja. Korisnici koji potražuju sredstva iz proračuna za kapitalne projekte od tada podnose prijedloge izravno Ministarstvu financija (MF) umjesto MOR-u. Ministarstvo financija objedinjuje prijedloge u pripremi proračuna.

U 1994. godini (tabela 3) najveća kategorija javnih investicija su “objekti javne uprave” (zgrade za javnu upravu, oprema i održavanje zgrada i granični prijelazi). U godinama 1995-97, javne investicije za “obnovu” najveća su kategorija. Ipak, u proračunu za 1998. godinu, ulaganje u objekte javne uprave ponovo postaje najveća pojedinačna kategorija (21 posto) javnih investicija. Treću najveću kategoriju javnih ulaganja predstavljaju ceste, koje, među-

tim, opadaju od maksimalnih 19 posto proračuna 1996, na 14 posto 1998. Njih slijede ulaganja u vodoprivredu i stambene objekte za invalide domovinskog rata.³

Podaci u tabelama 1-8 ne sadrže investicijske projekte što ih je financirao HBOR. U određenom smislu, zajmovi HBOR-a predstavljaju dodatno proračunsko financiranje kapitalnih projekata. HBOR dobiva godišnje "injekcije" sredstava iz proračuna, a glavina zajmovnih aktivnosti HBOR-a odvija se u ime države i ne odražava nezavisne investicijske odluke te financijske institucije. Više od 90 posto zajmova HBOR-a u prve tri godine poslovanja (1993-1995) utrošeno je u programe obnove (uglavnom vodoprivrede, stanova, itd.). HBOR je nakon toga počeo davati zajmove u ime i za račun MF-a, (oko 10 posto zajmova HBOR-a 1995. i više od 50 posto 1996), a glavni korisnici zajmova HBOR-a su poduzeća u državnom vlasništvu ili poduzećima kojima upravlja država, posebice u sektoru vodoprivrede, građevinarstva i elektroprivrede. U 1996. godini 35 posto sredstava HBOR-a utrošeno je u turizam. Od 1996. godine HBOR sve više pozajmljuje privatnim poduzećima.

Iako su neke lokalne vlasti pozajmljivale sredstva za kapitalne projekte, fiskalni kapacitet većine lokalnih vlasti ipak je nizak i većina sredstava za njihove kapitalne projekte dolazi od središnjih vlasti, bilo putem nadležnih ministarstava bilo putem HBOR-a. Nažalost, nemoguće je iskazati konsolidirane podatke za kapitalne izdatke lokalnih vlasti.

Proračunski problemi

Lokalne vlasti

Lokalne vlasti financiraju svoje kapitalne projekte sredstvima iz središnjeg državnog proračuna. One nemaju financijskog potencijala za veće investicijske poduhvate, niti su njihovi prihodi dovoljno veliki za ozbiljnije financiranje. Zakonom o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave (NN 117/93) omogućeno je lokalnim jedinicama otvaranje posebnih računa za financiranje kapitalnih projekata. Međutim, donošenjem Zakona o proračunu stavljena je izvan snage ta odredba, jer se takvi izdaci mogu financirati samo preko proračuna lokalne jedinice. U stvarnosti, sredstva za financiranje kapitalnih projekata uglavnom se dodjeljuju iz središnjeg proračuna nadležnim ministarstvima. Nadležna ministarstva dodjeljuju sredstva za lokalne projekte, obično u skladu s nekim ključem i obično prema prioritetima. Sredstva se mogu odobriti putem HBOR-a i putem poslovnih banaka. Financijski izvještaji HBOR-a pokazuju da je u razdoblju 1992-1995. godine gotovo 60 posto sredstava upućeno u ratom oštećena područja, uglavnom za obnovu.

Fiskalni kapacitet većine županija ispod je prosjeka. Upravo zato se kapitalni projekti na lokalnoj razini financiraju sa središnje razine, iz Ministarstva financija i drugih nadležnih ministarstava. Lokalne vlasti nemaju kapitalne proračune. Kapitalne stavke na lokalnoj razini vode se u okviru tekućeg proračuna.

Lokalne vlasti mogu uzimati zajmove u zemlji i inozemstvu, ali ih Ministarstvo financija ograničava poteškoćama u pribavljanju jamstava od MF. Kratkoročno zaduživanje moguće je za financiranje redovnih djelatnosti i korisnika, ako se proračunski prihodi ne prikupljaju odgovarajućom dinamikom tijekom godine. Dugoročno zaduživanje moguće je za ula-

³ Investicije u elektroprivredu nisu uključene u ove podatke jer se Hrvatska elektroprivreda (HEP) smatra profitnim poduzećem.

ganje u objekte i opremu, te za unapređenje rada lokalnih vlasti. Lokalne vlasti mogu izdavati i obveznice. Odluku o tome donose lokalne vlasti, ali moraju podnijeti poblizi financijski plan i tražiti odobrenje od MF-a. Inozemni zajmovi mogu se uzimati za financiranje programa i projekata obnove i razvoja uz suglasnost Vlade RH. Zaduživanje u inozemstvu moguće je do 10 posto proračunskih izdataka izvršenih u prethodnoj godini i uz suglasnost Ministarstva financija. Prije toga, lokalne vlasti moraju pribaviti jamstva za regularno ispunjenje kreditnih obveza, a ukupne godišnje obveze prema inozemstvu ne smiju premašiti 30 posto proračunskih rashoda u prethodnoj godini.

Proračunski deficiti lokalnih vlasti mogu se financirati uzimanjem zajmova od drugih lokalnih vlasti, od središnjeg proračuna ili od nebankovnog sektora, pa i od stanovništva. Zaduživanje je dopušteno samo za financiranje kapitalnih izdataka. Glavnu prepreku značajnijim aktivnostima lokalnih vlasti u javnom investiranju je razina raspoloživih sredstava. S jedne strane, postoje lokalne vlasti koje ne mogu financirati svoje tekuće izdatke bez izravnih transfera (dotacija) iz središnjeg proračuna. S druge strane, postoje ekonomski snažnije lokalne vlasti koje pokušavaju nezavisno financirati svoje kapitalne projekte. Tu se može spomenuti primjer Istarske županije i grada Opatije (te namjere Varaždinske županije i Kaštela) koji izdavanjem obveznica financiraju kapitalne projekte poput izgradnje i popravka bolnica, saniranja otpadnih voda i slično. Lokalna inicijativa, međutim, izrazito je ograničena raspoloživim sredstvima.

Javna poduzeća i izvanproračunski fondovi

Statistika javnog sektora u Hrvatskoj obuhvaća: središnji državni proračun i proračune županija, općina i gradova, te pet već spomenutih izvanproračunskih fondova. Brojna javna poduzeća ne konsolidiraju se s proračunom. Konsolidirani proračun središnje države sadrži pet spomenutih izvanproračunskih fondova. Tu treba napomenuti da se Hrvatske vode konsolidiraju od 1994. godine, a Hrvatske ceste bile su konsolidirane samo za 1994. godinu. Jedan od problema u vezi s izvanproračunskim fondovima jest nedovoljno razvijen statistički sustav. Kompjutorizacija nije razvijena u dovoljnoj mjeri i podaci o prihodima i rashodima sporo se prikupljaju.

Izvanproračunski fondovi donose financijske planove. Pritom koriste klasifikacijski sustav proračunskog računovodstva i proračunski postupak što ga propisuje Ministarstvo financija. Prijedlozi financijskih planova izvanproračunskih fondova moraju se podnositi Ministarstvu financija koje ih može mijenjati i dopunjavati. Financijske planove mora odobriti Sabor RH na prijedlog Vlade RH i preporuku Ministarstva financija, i to istovremeno s odobravanjem državnog proračuna.

Prihodi izvanproračunskih fondova od doprinosa i naknada obično nisu dovoljni i veći na fondova redovno je u deficitu. Ti deficiti obično se pokrivaju iz državnog proračuna. Manjak sredstava glavni je razlog da ti fondovi ne provode aktivnu politiku investiranja. U skladu s prioritetima obnove, kapitalni projekti izvanproračunskih fondova također se financiraju iz državnog proračuna. Sredstva za kapitalne projekte dodjeljuju se izravno iz Ministarstva financija javnim poduzećima putem HBOR-a. Izuzev Ministarstva zdravstva i Ministarstva socijalne skrbi, izvanproračunski fondovi obično se ne upuštaju u krupne investicijske projekte.

Uz prethodnu suglasnost Ministarstva financija, izvanproračunski fondovi mogu se dugoročno zaduživati kod državnog proračuna i kod nebankovnog sektora. Odluke koje se tiču javnog duga i državnih jamstava na prijedlog Vlade RH donosi Sabor.

Agencije

U novije doba osnovane su tri agencije koje zasad ne koriste značajnija sredstva, ali svedjedno zaslužuju određenu pozornost. Agencija za javne investicije i Agencija za promicanje ulaganja su od manjeg značaja, a detaljnije bi se vrijedilo pozabaviti Hrvatskom garancijskom agencijom (HGA). Cilj HGA je poticanje razvoja malih i srednjih poduzeća i obrta. HGA uglavnom izdaje jamstva za kredite što ih banke i štedionice odobravaju malim poduzećima. Iz propisa koji su regulirali osnivanje svih triju agencija, posebice HGA, nejasan je status tih agencija u odnosu na proračun. Čini se da je njihova imovina dio proračuna (oprema je financirana u okviru proračuna), no situacija s njihovim obvezama nije jasna. Iz podataka koji se objavljuju trebalo bi biti jasnije jesu li njihovi prihodi uravnoteženi s rashodima, te tko kontrolira njihovo poslovanje i njihove stavke u proračunu. Prema raspoloživim podacima nemoguće je odgovoriti je li država uplatila svoj dio u HGA ili nije. Također je teško odlučiti vode li se HGA garancije kao državne obveze u popisu ukupnih obveza, jesu li ubrojene u javni dug, bilo domaći ili inozemni.

Problem jamstava

Država može izdavati jamstva za financiranje kapitalnih projekata i jamstva po zajmovima (financijske i činidbene). Kad je riječ o financijskim jamstvima za 1998. godinu ukupni iznos ograničen je na 1.000.000.000.00 kuna. Osim tog iznosa, vlada u ime države može davati financijska jamstva HBOR-u za zaduženje do ukupnog iznosa od 750.000.000.00 kuna. Uvjet je da se 50 posto tih sredstava koristi za kreditiranje razvojnih projekata obrtnika, te malih i srednjih poduzeća u privatnom vlasništvu. Ministarstvo financija obvezno je 6 posto jamstvenog iznosa izdvojiti iz državnog proračuna u jamstvene rezerve na posebnom računu kod Hrvatske narodne banke. No, kad je riječ o činidbenim jamstvima, država nema obveze stavljanja na stranu nekog postotka ili iznosa jamstvene rezerve, niti postoje ikakva godišnja ograničenja. To, naravno, može dovesti do vrlo opasnog stanja.

HBOR može davati jamstva brodogradilištima za izvršavanje njihovih obveza, tj. HBOR može dobiti protujamstvo iz središnjeg državnog proračuna što odobrava Vlada RH.

Republika Hrvatska jamči za obveze HBOR-a nastale izdavanjem vrijednosnica i uzimanjem kredita.

Kad je riječ o otplati kredita fizičkih osoba, u slučajevima kad korisnik nema sredstava da osigura kredit, jamstvo može izdati HGA.

Zavod za platni promet

Zavod za platni promet (ZAP) javna je institucija koja vodi račune za središnju državu, lokalne vlasti, poduzeća i stanovništvo. Podaci Ministarstva financija dopunjuju se podacima što ih prikuplja ZAP i ti se podaci koriste za utvrđivanje dinamike tokova proračunskih sredstava. ZAP je propisao račune za uplatu javnih prihoda, kao i način plaćanja tih prihoda, te

izvještavanja korisnika. ZAP pruža Ministarstvu financija (Poreznoj upravi) podatke o prihodima prikupljenim za središnju državu, županijske, općinske i gradske proračune. Prihodi sa ZAP-ovih računa u zakonski se propisanim postocima dodjeljuju proračunskim i izvanproračunskim korisnicima. Ključ za raspodjelu zajedničkih prihoda utvrđuje Porezna uprava. ZAP naplaćuje naknadu za svoje usluge u vezi s uplatama prihoda u skladu s ugovorom što ga je sklopio s Ministarstvom financija.

Državna riznica

Organizacijska struktura Ministarstva financija predviđa postojanje državne riznice. Riznica bi trebala biti organizacijska jedinica Ministarstva financija odgovorna za planiranje, izvršenje i kontrolu državnog proračuna, upravljanje sredstvima i državno računovodstvo. Vlada je 1995. godine donijela odluku o donošenju programa postupne primjene sustava glavne knjige i jedinstvenog računa državne riznice. Rok za početak funkcioniranja državne riznice bio je 1. siječnja 1997. Ministarstvo financija bilo je istovremeno ovlašteno da postupno zatvori račune ministarstava i drugih državnih tijela kod ZAP-a. U skladu s prijedlogom Ministarstva financija, Vlada je trebala definirati faze prijelaza korisnika na izravnu dodjelu sredstava iz jedinstvenog računa državne riznice. Nažalost, državna riznica i jedinstveni račun državne riznice još uvijek ne funkcioniraju. Usporeno je čak i stvaranje jedinstvene informacijske mreže. Usporedno s planovima za stvaranje jedinstvenog računa državne riznice u Ministarstvu financija, uspostavlja se slični račun riznice i statistike unutar ZAP-a. ZAP je, zapravo, preuzeo funkciju državne riznice i jedinstvenog računa proračuna. ZAP već funkcionira kao državna riznica i obavlja sva plaćanja i kontrole plaćanja u vezi s državnim proračunom. To je, naravno, posve suprotno prvotnim namjerama da se objedine djelatnosti ZAP-a i Ministarstva financija, da Ministarstvo financija preuzme podatke od ZAP-a, te da ZAP jednostavno postane agencijom za obavljanje platnog prometa.

Državni ured za reviziju

Državni ured za reviziju nadzire državne izdatke, financijske izvještaje i financijske transakcije jedinica u sastavu države, lokalnih vlasti, pravnih osoba koje se djelomično ili potpuno financiraju iz proračuna, pravnih osoba koje su u većinskom državnom vlasništvu i Hrvatsku narodnu banku. Državni izdaci u tom smislu podrazumijevaju sve tekuće i kapitalne izdatke koji se financiraju iz državnog proračuna ili iz odgovarajućih fondova na državnoj razini, te iz proračuna lokalnih vlasti. Mogli bismo se zapitati, u kojoj je mjeri Državni ured za reviziju ispunio svoju zadaću. Je li uopće moguće nadzirati poduzeća u većinskom državnom vlasništvu ili transakcije između korisnika proračunskih sredstava, posebice kad je riječ o kapitalnim izdacima, ukoliko ne postoji konsolidirani proračun središnje države koji obuhvaća sve javne fondove i institucije. Vrlo je vjerojatno, da čak i uz postojanje Državnog ureda za reviziju, ZAP još uvijek može dati bolju i sveobuhvatniju sliku potrošnje proračunskih sredstava. Podsjetimo se da ZAP zapravo funkcionira kao državna riznica.

Preporuke

Poboljšanje statistike javnog sektora

Za poboljšanje statistike javnog sektora potrebno je:

1. Osigurati funkcionalnu klasifikaciju izvanproračunskih fondova uključujući i privatizacijski fond;
2. Poboljšati statistiku lokalnih vlasti koju treba prikupljati Ministarstvo financija, a ne ZAP. Ta statistika mora uključivati podatke o transferima i dotacijama što ih lokalne vlasti daju jedne drugima, i konsolidirati se s proračunima svih vlasti;
3. Javna poduzeća u većinskom vlasništvu države, kao i agencije i banke u državnom vlasništvu (npr. HBOR) treba uključiti u redovni proračun. Netransparentnost transakcija među njima stvara velike mogućnosti za različite nepravilnosti i rasipanje sredstva;
4. Uskladiti i objediniti prikupljanje podataka o pripremi i izvršenju proračuna iz različitih izvora poput ministarstava, agencija, izvanproračunskih fondova, lokalnih vlasti i ZAP-a. Čak ni podaci unutar Ministarstva financija često nisu dovoljno transparentni;
5. Poboljšati sustav statistike i posebice kompjutorizacije izvanproračunskih fondova tako da bi se podaci mogli dobivati na vrijeme;
6. Bilo bi poželjno da Ministarstvo financija objavljuje konzistentnije i dezagregiranije podatke uz više analiza. U tom bi se slučaju moglo pobliže analizirati javne izdatke.
7. Za procjenu stvarne razine javnih investicija u Hrvatskoj, neophodno je sredstva i transakcije (po kreditima) HBOR-a konsolidirati sa sredstvima i transakcijama središnje države.

Uspostavljanje državne riznice

Čini se da se sredstva, posebice na strani izdataka, mogu "rasipati" na više načina. Stoga je neophodno osigurati učinkoviti nadzor nad kretanjem sredstava na prihodnoj i na rashodnoj strani proračuna. Organizacijska jedinica odgovorna za pripremu, izvršenje i kontrolu državnog proračuna, upravljanje sredstvima i državno računovodstvo treba biti smještena unutar Ministarstva financija. To znači uspostavljanje državne riznice s jedinstvenom knjigom i jedinstvenim računom koji će omogućiti izravnu dodjelu sredstava korisnicima. U konsolidirani proračun treba uključiti sredstva javnih poduzeća, agencija i HBOR-a. Također to znači integriranje aktivnosti što ih obavlja ZAP i Ministarstvo financija, preuzimanje baze podataka od ZAP-a, i ostavljanje da ZAP bude jednostavno agencija za platni promet. Na taj bi se način mogla ostvariti transparentnija i jeftinija kontrola državne riznice i ocjena financijskih aktivnosti državnog sektora.

Preispitivanje uloge ZAP-a

Ulogu ZAP-a valja preispitati. U situaciji u kojoj Ministarstvo financija ugovara posao sa ZAP-om, upitna je naprimjer naknada što je ZAP naplaćuje za svoje usluge, raspolaganje

javnim sredstvima dok se nalaze na računima ZAP-a, znatno više plaće u ZAP-u nego u ostalim dijelovima javnog sektora, moguće zlouporabe javnih podataka, itd. U nekom detaljnijem istraživanju bilo bi vrlo zanimljivo analizirati godišnje izvještaje ZAP-a i utvrditi kakav je njegov stvarni položaj unutar javnog sektora.

Lokalne financije

Nekoliko slučajeva javnih investicija na lokalnoj razini pokazuje da postoje mogućnosti lokalnog financiranja investicijskih projekata. Valjalo bi detaljnije razmotriti stvarne okolnosti, potrebe i mogućnosti lokalnih vlasti da financiraju kapitalne projekte iz vlastitih izvora. Lokalne vlasti trebale bi odvojeno voditi proračune kapitalnih i tekućih izdataka. To bi omogućilo transparentniji pregled sredstava za kapitalne investicije i ekonomičniji pristup investiranju, jer bi bilo manje administriranja u ministarstvima.

Dodjela sredstava putem HBOR-a

Sredstva za kapitalne projekte potječu iz proračuna središnje države i od međunarodnih financijskih institucija. Proračun središnje države ima poseban dio za financiranje kapitalnih izdataka. U njemu se pobliže prikazuju iznosi koji se trebaju dodijeliti pojedinačnim korisnicima. Od 1995. godine većina sredstava za financiranje kapitalnih projekata dodjeljuje se putem HBOR-a. Nejasno je hoće li to biti trajnom praksom, ili je to samo trenutni postupak. U svakom bi slučaju trebalo utvrditi je li baš to najbolje rješenje. Bilo bi korisno razjasniti ulogu MOR-a, odnos tog ministarstva s HBOR-om, te objasniti načine i mjerila za dodjelu sredstava pojedinačnim korisnicima. To bi podrazumijevalo ozbiljnu analizu troškova i koristi, te procjenu investicija.

Financiranje obnove u odnosu na financiranje razvitka

Kao posljedica rata većina sredstava za kapitalne projekte uložena je u obnovu, a manji dio u razvitak (od 1996. u turizam, te mala i srednja poduzeća). Većina sredstava uložena je u javna poduzeća (vodoprivredu, cestogradnju i elektroprivredu), no nije uvijek lako razlučiti obnovu od razvitka. Stoga bi valjano bolje razlikovati obnovu od razvitka i odlučiti o primjerenom raspodjeli sredstava između te dvije namjene. Osim toga, zabrinjavajući je veliki udio neproizvodnih ulaganja u zgrade i opremu javne uprave (u prosjeku oko 20 posto ukupnih javnih ulaganja), što istiskuje tako potrebne veće proizvodne investicije.

Državni ured za reviziju

Proračunski izdaci i kontrola tih izdataka čine se slabim točkama čitavog proračunskog procesa. Iako Državni ured za reviziju ima velike nadležnosti čini se da ih ne koristi u dovoljnoj mjeri u provođenju sveukupne revizije javnih poduzeća, lokalnih vlasti i raznih institucija u većinskom državnom vlasništvu. Stoga bi valjalo detaljno proučiti postupak revizije i utvrditi gdje leže problemi. Prioritetnim se čini uspostavljanje državne riznice, utvrđivanje načina potrošnje i nadzora nad potrošnjom proračunskih sredstava. Bez obzira na izuzetnu kvalificiranost Državnog ureda za reviziju, iluzorno je očekivati da on obavlja djelotvornu i visokokvalitetnu reviziju bez uspostavljanja jedinstvenog računa za sve prihode i izdat-

ke. I visoki porezni teret u zemlji mogao bi se možda uzeti kao pokazatelj neracionalne potrošnje državnih sredstava. Stoga bi valjalo pažljivo istraživati porezno opterećenje i njegove moguće veze s državnom potrošnjom. Veći nadzor nad prikupljanjem prihoda, naprimjer, već je dao dobre rezultate. Slično djelovanje na strani izdataka vjerojatno bi predstavljalo dodatni korak u pravom smjeru.

Jamstva

Postojanje širokog izbora državnih jamstava nameće potrebu odgovora na više pitanja: (1) Kako bi se ta jamstva trebala pojavljivati u državnom proračunu? (2) Postoji li jedan popis svih jamstava izdanih u posljednjih nekoliko godina? (3) Može li se u tom popisu vidjeti koja su jamstva istekla, a koja su još uvijek na snazi? (4) Dodaje li se ukupni iznos izdanih jamstava ukupnoj zaduženosti zemlje i treba li se stoga voditi kao dio javnog duga?

Uloga agencija

Svakako bi valjalo pojasniti položaj HGA i drugih agencija unutar javnog sektora. Čini se da njihova imovina predstavlja dio proračuna (oprema je financirana iz proračuna), no stanje njihovih obveza nije posve jasno. Trebalo bi biti jasno jesu li stavke njihovih financijskih izvještaja uravnotežene, te tko kontrolira njihove stavke u proračunu. Neophodno je da postoje transparentni podaci o tome je li država uplatila svoj dio u HGA ili nije, jesu li garancije HGA uključene u popis ukupnih državnih obveza, jesu li uključene u javni dug, domaći ili inozemni, itd. Zbog neusklađenosti državne statistike, odgovori na ta pitanja zahtijevali bi dodatno istraživanje.

Financiranje iz inozemstva

Niska razina javnih investicija, posebice u usporedbi s velikim potrebama (loše stanje cestovne i ostale prometne infrastrukture, naprimjer) ukazuje da treba preispitati mogućnosti većeg angažiranja stranih izvora sredstava. Veliko oslanjanje na prihode od turizma čini se nerealističnim bez hitnog i značajnog poboljšanja prometne infrastrukture. Budući da se rezultati na tom području ne mogu postići u kratkom roku, neophodno je poduzeti hitne korake u tom smjeru.

Položaj javnih poduzeća

Iako postoje brojna javna poduzeća, u državnom proračunu konsolidiraju se samo javna poduzeća Hrvatske ceste i Hrvatske vode. Neophodno je stoga definirati kriterije za utvrđivanje položaja svih javnih poduzeća i njihovih veza s proračunom.

Opće primjedbe

Ukratko se može utvrditi da je neophodno (a) poboljšati suradnju u ukupnom sustavu kapitalnog financiranja (preispitati potrošnju relevantnih ministarstava), (b) pojačati financiranje razvojnih projekata i ograničiti sredstva usmjerena u zgrade i opremu javne uprave, (c) omogućiti jedinstvenu analizu svih javnih izdataka, (d) objediniti program javnih investicija i uskladiti procjenu investicijskih projekata.

Daljnja istraživanja

Daljnja istraživanja trebaju uključiti: (a) poboljšanja financijske statistike, (b) poboljšanja procesa planiranja i izvršenja kapitalnog proračuna (naglasak je na upravljanju javnim investicijama i kvaliteti proračunskih institucija i procesa), te (c) analize posebnih tema koje su naglašavane u prethodnim preporukama.

Sažetak

Svrha ovog članka je analiza javnih ulaganja ili kapitalnih izdataka u Republici Hrvatskoj. Članak započinje prikazom statistike javnog sektora koja se odnosi na financiranje kapitalnih ulaganja. Jedan od najtežih zadataka pritom predstavljao je pokušaj da se metodu statistike javnog sektora koja je specifična za Hrvatsku, prilagodi načinima vođenja statistike javnog sektora uobičajenim u većini zemalja razvijenog svijeta.

Nakon pokušaja statističke sistematizacije u skladu s uobičajenijim postupcima, i analize dobivenih podataka, pokušali smo prikazati probleme koji se pojavljuju u postupku donošenja i izvršenja proračuna. Ti problemi su vezani uz postojeće sudionike proračunskog procesa, kao što su lokalne vlasti, javna poduzeća, izvanproračunski fondovi, državne agencije, Zavod za platni promet, Državni ured za reviziju, te (ne)postojeću državnu riznicu.

U članku se nude određene preporuke za poboljšanje procesa financiranja kapitalnih investicija vezane za poboljšanja statistike javnog sektora, uspostavljanje državne riznice, preispitivanje uloge Zavoda za platni promet, državnih agencija i javnih poduzeća, financiranje lokalnih vlasti, dodjelu sredstava putem Hrvatske banke za obnovu i razvoj, probleme razlikovanja financiranja obnove i razvoja, probleme vođenja državne revizije, probleme državnih jamstava, nužnost uključivanja stranih izvora financiranja, itd. Posebice se naglašava da se ne primjenjuje analiza troškova i koristi, i da ne postoji transparentni proces procjene projekata u proračunskom postupku.

Daljnja istraživanja trebala bi doprinijeti rješavanju navedenih problema.

Ključne riječi: javne investicije, kapitalni rashodi, Hrvatska

LITERATURA

Auerbach, A. J. - Feldstein, M. (eds.) (1987) Handbook of Public Economics. Amsterdam: North-Holland.

Baker, S. H. - Elliot, C. S. (eds.) (1990) Readings in Public Sector Economics. Lexington: DC Heath and Company.

Brinkley, A. (1993) Liberals and Public Investment, Recovering a Lost Legacy. The American Prospect No. 13.

Campos, E. - Pradhan, S. (1996) Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes. World Bank Policy Research Working Paper No. 1646.

Carbajo, J. - Frie, S. (1997) Restructuring Infrastructure in Transition Economies. European Bank for Reconstruction and Development Working Paper No. 2 (May 1997).