

ZADUŽIVANJE LOKALNIH JEDINICA U HRVATSKOJ: MOGUĆNOSTI I OGRANIČENJA

mr. sc. Anto Bajo
Institut za javne financije, Zagreb

Pregledni znanstveni članak*

UDK 336.3
JEL O16

Sažetak

U članku se analiziraju praksa i osnovna obilježja zaduživanja lokalnih jedinica u Hrvatskoj od 1997. do 2003. godine. Lokalne se jedinice još uvijek oslanjaju na klasične kredite kao oblik osiguranja sredstava za financiranje kapitalnih projekata te je malo poticaja za izdavanjem lokalnih obveznica. Utvrđeni uvjeti za zaduživanje nisu dobra osnova po kojoj bi se razvijalo tržište lokalnog duga ni olakšalo zaduživanje lokalnih jedinica. Jedan od razloga je i dominantna uloga Grada Zagreba koji treba isključiti iz utvrđivanja proračunskih ograničenja na zaduživanje ostalih lokalnih jedinica u Hrvatskoj. Subvencionirano kreditiranje lokalnih jedinica putem državnih financijskih institucija u pojedinim je razdobljima skuplje nego u poslovnim bankama te je nužno revidirati njihovu ulogu u financiranju kapitalnih projekata lokalnih jedinica. U analizu zaduživanja i veličine duga lokalnih jedinica potrebno je uključiti i kategorije financijske imovine kao bolji pokazatelj likvidnosti i sposobnosti otplate duga. U članku se upozorava na potencijalni zastoj u provedbi fiskalne decentralizacije jer lokalne jedinice dio sredstva investiraju u financijsku imovinu (dionice i udjele) lokalnih komunalnih poduzeća.

Ključne riječi: lokalne jedinice, zaduživanje, krediti, obveznice, proračunska ograničenja

1. Uvod

U članku se navode osnovna obilježja zaduživanja lokalnih jedinica u Hrvatskoj. Glavna je teza rada da sve veći broj lokalnih jedinica ispunjava uvjete za zaduživanje radi financiranja kapitalnih investicija, ali su se prisiljene koristiti izvanproračunskim oblikom financiranja putem komunalnih (lokalnih) poduzeća. Glavni su razlozi takvog

* Prilježeno (*Received*): 25.4.2004.
Prihvaćeno (*Accepted*): 27.5.2004.

stanja nepostojanje kriterija za doznačivanje kapitalnih potpora iz državnog proračuna, slabo utvrđena proračunska ograničenja, nejasno utvrđen položaj državnih financijskih institucija i agencija te dominacija Grada Zagreba u sustavu financiranja lokalnih jedinica. Analiza duga i financijske imovine lokalnih jedinica neizravno treba upozoriti na probleme u provedbi procesa fiskalne decentralizacije koja je počela 2001. godine.

U prvom dijelu navodimo zakonodavni okvir te proračunska ograničenja zaduživanja. U drugom dijelu procjenjujemo fiskalnu poziciju lokalnih jedinica te prikazujemo praksu zaduživanja od 1997. do 2003. godine. U trećem dijelu posebno analiziramo financijski položaj Grada Zagreba na temelju veličine i strukture bruto i neto duga. U četvrtom dijelu navodimo mogućnosti, ali i glavna ograničenja zaduživanja lokalnih jedinica. U petom su dijelu glavni nalazi, prijedlozi i preporuke.

2. Okvir zaduživanja lokalnih jedinica – proračunska ograničenja

Sve lokalne jedinice (općine, gradovi i županije) mogu se zadužiti dugoročno, uzimanjem kredita na domaćem tržištu novca i kapitala, te kod izvođača radova isključivo za kapitalni projekt obnove i razvoja (investiciju) koji se financira iz njihova proračuna. Zadujuju se na temelju odluke predstavničkog tijela lokalne jedinice uz prethodnu suglasnost Vlade. Od 2003. godine ukinuta je odredba o zaduživanju kod izvođača radova. Kratkoročno je zaduživanje lokalnih jedinica moguće za financiranje redovite djelatnosti tijela i korisnika njihovih proračuna, i to kada se prihodi proračuna ne ostvaruju ravnomjerno tijekom godine.

Tablica 1. Uvjeti za zaduživanje lokalnih jedinica od 1997. do 2004. godine

Godina	Dopuštena namjena zaduživanja	Godišnji limit zaduživanja (godišnja obveza)	Dodatni limit
1996. 1997.		30% proračunskih izdataka	nema
1998. 1999. 2000. 2001. 2002.	obnova i razvoj (financiranje kapitalnih investicija)	20% ostvarenih prihoda uključen iznos prosječnoga godišnjeg anuiteta po kreditima, danim jamstvima iz prethodnih godina, te kratkoročnih nepodmirenih obveza	nema
2003. 2004.		20% ostvarenih prihoda	3% prihoda svih lokalnih jedinica

Izvor: Narodne novine

Uvjet za zaduživanje ispunjavaju sve lokalne jedinice čiji su tekući prihodi veći od tekućih rashoda odnosno prihodi poslovanja veći od rashoda poslovanja¹.

¹ Iz prihoda poslovanja isključeni su primici: 1. domaćih i inozemnih potpora, dotacija i transfera iz državnog proračuna i proračuna drugih lokalnih jedinica, te 2. iz posebnih ugovora (mjesečni samodoprinos i sufinanciranje građana).

Od 1996. do 1998. godine lokalne se jedinice mogu zadužiti na domaćemu i inozemnom tržištu kapitala do 30% ostvarenih proračunskih izdataka, odnosno ukupne godišnje obveze (godišnji anuitet) za zaduživanje ne smiju prelaziti 30% proračunskih izdataka iz prethodne godine.

Od 1998. do 2004. godine Ministarstvo financija (MF) i Vlada utvrđuju niži limit zaduživanja te ukupne godišnje obveze (godišnji anuitet) lokalne jedinice ne smiju prelaziti 20% ostvarenih proračunskih prihoda iz prethodne godine. U iznos ukupnih godišnjih obveza uključen je i iznos prosječnoga godišnjeg anuiteta po kreditima, danim jamstvima i suglasnostima, te iznos dospjelih a nepodmirenih obveza iz prethodnih godina.

Vlada i MF uvode dodatno ograničenje u 2003. i 2004. te se lokalne jedinice mogu zadužiti do najviše 3% ukupno ostvarenih prihoda poslovanja svih lokalnih jedinica. Na primjer, ako su u 2004. godini ukupni prihodi poslovanja svih lokalnih jedinica 13 mlrd. kn, tada 3% iznosi 390 mil. kn i to je maksimalan iznos duga koji lokalne jedinice mogu stvoriti u toj godini. Ukupni zahtjevi za zaduživanje lokalnih jedinica potencijalno mogu biti i veći, ali će Vlada i MF dati odobrenje za zaduživanje samo do toga iznosa.

Razlog za uvođenje dodatnog ograničenja jest povećan broj lokalnih jedinica koje ispunjavaju uvjete za zaduživanje. Utvrđivanjem dodatnog limita Vlada i MF pooštrili su uvjete zaduživanja te neizravno potaknuli konkurenciju lokalnih jedinica za dobivanje odobrenja za zaduživanje. Napomenimo da lokalne jedinice mogu odobriti trgovačkim društvima u kojima imaju većinsko vlasništvo jamstva za zaduživanje. Odobrenje za zaduživanje daje predstavničko tijelo lokalnih jedinica premda lokalne jedinice mogu statutom detaljnije utvrditi postupak za davanje jamstava za zaduživanje svojih trgovačkih društava.

3. Praksa zaduživanja od 1997. do 2003. godine

Sve veći broj lokalnih jedinica ispunjava osnovni kriterij za zaduživanje po kojemu su tekući prihodi veći od tekućih rashoda odnosno prihodi poslovanja veći od rashoda poslovanja. U 2002. godini od 566 lokalnih jedinica (422 općine i 122 grada) njih 380 (70% svih lokalnih jedinica) ispunjavalo je osnovni uvjet za zaduživanje. U 2003. godini stanje se poboljšava te je od 561 lokalne jedinice njih 497 (85%) ispunjavalo osnovni (prvi) uvjet za zaduživanje.

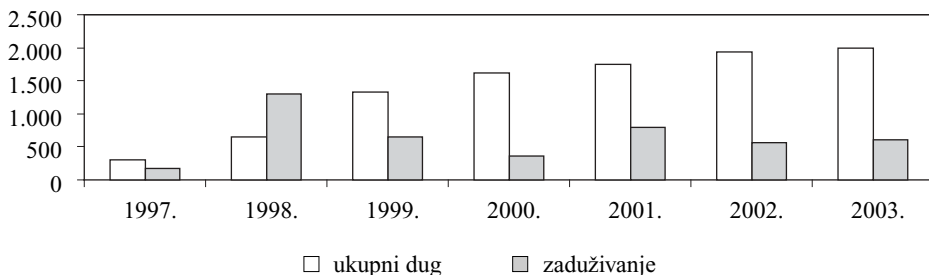
Bruto dug i zaduživanje lokalnih jedinica. Ukupan bruto dug lokalnih jedinica znatnije se povećava s 270 mil. kn u 1997. godini na 2 mlrd. kn u 2003. godini (slika 1).

Lokalne se jedinice uglavnom zadužuju na domaćem tržištu kapitala. Dinamika zaduživanja lokalnih jedinica različita je. Najveći dio duga lokalnih jedinica nastao je u 1998. godini, kada je Vlada odobrila zaduživanje u iznosu od 1,3 mlrd. kn. Od 1998. godine lokalne se jedinice zadužuju prosječno 600 mil. kn u godini.

Uvjeti zaduživanja. Od 1997. do 2004. godine lokalne su se jedinice koristile svim instrumentima zaduživanja, od izdavanja obveznica, uzimanja kredita, do zaduživanja kod izvođača radova. Dio lokalnih jedinica zaduživao se i kratkoročno. Hrvatska banka za obnovu i razvoj (HBOR) dodatni je državni financijski "igrač" koji je trebao osigu-

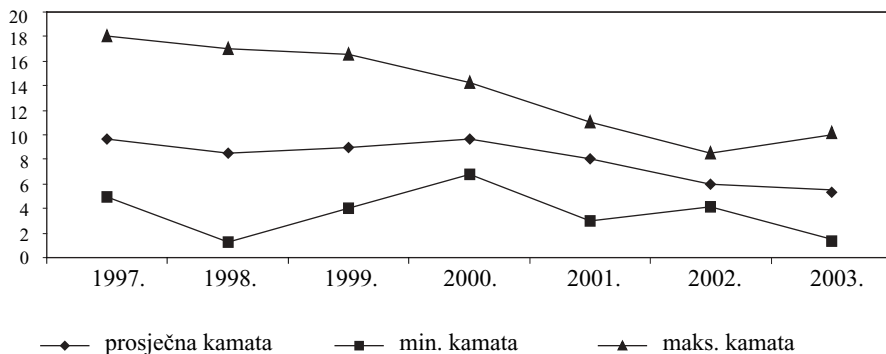
rati povoljnije kredite (uz nižu kamatnu stopu) za financiranje kapitalnih projekata lokalnih jedinica.

Slika 1. Ukupni dug i godišnji iznos zaduživanja lokalnih jedinica (u mil. kn)



Izvor: Ministarstvo financija (2004); HNB (2004)

Slika 2. Prosjek kamatnih stopa na zaduživanje lokalnih jedinica od 1997. do 2003. godine (u %)



Napomena: Riječ je o aritmetičkom prosjeku.

Izvor: Autorov izračun na temelju informacija MF-a i HNB-a

Od 1997. do 2000. godine razlike između minimalne i maksimalne kamatne stope su velike. Na srednji rok kamatne su stope iznosile 2 do 4, ali i 14 do 16%. Velike su razlike rezultat neizgrađenosti tržišta kapitala te slaboga bankovnog sustava. Napomenimo da se lokalne jedinice kratkoročno zadužuju po prosječnoj kamatnoj stopi od 14%. Od 2000. godine prosječna kamatna stopa, kao i razlike između kamatnih stopa na zaduživanje lokalnih jedinica, snižavaju se zahvaljujući povećanoj konkurenciji banaka na tržištu kapitala. U 2002. godini bilježimo i najmanju razliku kamatnih stopa odobrenih na zaduživanje lokalnih jedinica. Zanimljivo, u Hrvatskoj se lokalne jedinice rijetko za-

dužuju na dugi rok (na više od 10 godina). Najveći dio zaduživanja odnosi se na kredite s rokom povrata od 2 do 5 te od 5 do 10 godina.

Tablica 2. Prosječne kamatne stope na zaduživanje lokalnih jedinica kod poslovnih banaka i HBOR-a, 1997. do 2003. (u %)

God.	Kratkoročna		Od 2 do 5 godina		Od 5 do 10 godina		Više od 10 godina	
	HBOR	Banke	HBOR	Banke	HBOR	Banke	HBOR	Banke
1997.	–	16,67	7,00	10,12	5,50	7,76	–	–
1998.	–	13,21	9,50	10,24	6,00	7,32	6,75	12,00
1999.	–	12,49	7,00	11,45	7,02	6,87	8,50	7,62
2000.	–	11,50	–	10,30	–	9,17	–	8,00
2001.	–	–	–	8,72	6,00	7,95	7,33	7,00
2002.	–	–	6,00	6,51	6,50	6,07	6,00	5,00
2003.	–	7,20	3,98	5,72	–	4,60	3,61	7,50

Izvor: Autorov izračun, Ministarstvo financija (2004); HNB (2004).

Krediti kod poslovnih banaka. Lokalne su se jedinice kratkoročno zaduživale uz nepovoljnije kamatne stope od 16,6% u 1997. do 11,5% u 2000. godini. U 2001. i 2002. godini lokalne jedinice nisu se zaduživale kratkoročno. Izuzetak je 2003. godina, u kojoj je prosječna kamatna stopa na kratkoročno zaduživanje bila 7,2%. U isto su vrijeme kamatne stope na dugoročne kredite bile 7,5%. Napomenimo da poslovne banke kamatne stope na kredite lokalnih jedinica vežu za neke od referentnih kamata na domaćemu ili inozemnom tržištu kapitala (npr. vezanje uz libor, euribor, zibor, trezorske zapise MF-a s dospjećem do 180 dana).

Krediti HBOR-a. HBOR kao državna banka treba osiguravati povoljnije uvjete zaduživanja (tzv. *soft loans*) putem fondova ili samostalno. Od 1997. do 2003. HBOR je uglavnom osiguravao povoljnije uvjete za zaduživanja lokalnih jedinica nego poslovne banke. Kamatne stope HBOR-a, međutim, u pojedinim razdobljima ne odstupaju bitnije od kamatnih stopa poslovnih banaka te čak katkad i prelaze kamatne stope banaka. Na taj se način HBOR s kamatnim stopama uključio u tržišnu utakmicu s poslovnim bankama. Napomenimo da je HBOR jedina financijska institucija koja vezuje kamatne stope uz eskontnu stopu Hrvatske narodne banka (HNB-a). Od 2001. godine dio kredita Fond za regionalni razvoj² plasira posredovanjem HBOR-a.

Municipalne obveznice. Lokalne se jedinice nisu aktivnije uključivale na tržište kapitala izdanjima obveznica. Samo su tri lokalne jedinice sa stabilnim fiskalnim kapacitetima uspjele izdati obveznice, uglavnom za financiranje infrastrukturnih projekata te za podmirenje dugova prema dobavljačima.

² Fond za regionalni razvoj RH (NN 107/01) osnovan je radi poticanja ujednačenoga regionalnog razvoja područja posebne skrbi, otoka, brdsko-planinskih područja i drugih područja, posebno onih čiji je bruto domaći proizvod (BDP) niži od 65% prosječnog BDP-a RH. Fond ostvaruje sredstva od privatizacije, državnog proračuna, obveznica, zajmova, donacija i ostalih izvora.

Tablica 3. Uvjeti zaduživanja municipalnim obveznicama

Lokalna jedinica		Godina izdanja	Dospijeće (godina)	Iznos u DEM (u mil.)	Kune (u mil.)	Kamate (%)
Istarska županija	ekoobveznice	1995.	2,5	2,0		11
	zdravstvene obveznice, serija A	1996.	2	4,0	4,3	
	zdravstvene obveznice, serija B	1996.	3		5,7	7
Opatija	komunalna infrastruktura	1998.	4		14,0	8,5
Koprivnica	komunalna infrastruktura	2003.	7		60,0	6,5

Izvor: Ministarstvo financija (2004)

Prve obveznice Istarske županije prodavale su se na sekundarnom tržištu, i to su prve obveznice takve vrste koje su se pojavile na Zagrebačkoj burzi. Druga emisija Istarske županije i prva emisija grada Opatije prodavane su unaprijed poznatim kupcima (*private placement*). Istarska je županija s prvom emisijom tzv. ekoobveznica rješavala problem otpadnih voda, koji je djelomice financiran i zajmom Svjetske banke. Druga emisija obveznica (tzv. *zdravstvene obveznice*) usmjerena je na rješavanje duga bolnice u Puli prema dobavljačima. Opatija i Koprivnica obveznicama financiraju uglavnom projekte komunalne infrastrukture (bazeni, škole, prometnice i sl.).

Neto dug lokalnih jedinica. Osim bruto duga, kao jedan od pokazatelja financijskog položaja lokalnih jedinica služi i neto dug. Neto dug je razlika između financijske imovine i financijskih obveza te je koristan pokazatelj likvidnosti i sposobnosti lokalnih jedinica u otplati glavnice i kamata postojećeg duga.

Financijsku imovinu lokalnih jedinica čine novac u blagajni, depoziti, dani zajmovi, vrijednosni papiri te dionice i udjeli u glavnici institucija unutar ili izvan javnog sektora. Financijske obveze usto obuhvaćaju sve obveze lokalne jedinice koje se odnose na izdane čekove i mjenice, vrijednosne papire te primljene zajmove.

Pri ocjeni financijske imovine valja napomenuti da najveći dio dionica i udjela u glavnici vjerojatno nije izražen tržišnom vrijednosti, jer se dionicama poduzeća u kojima lokalne jedinice imaju udjele ne trguje aktivno na burzi, pa je računovodstvena vrijednost tih udjela vjerojatno mnogo veća od tržišne vrijednosti. Suprotno tome, financijske su obveze izražene tržišnom vrijednosti jer je riječ o kreditima i drugim ugovornim obvezama čija se tržišna vrijednost može lako ocijeniti. Stoga je potrebno razdvojiti neto financijsku poziciju države s vrijednosti dionica i bez njih od udjela lokalnih jedinica kako bi se što bolje ocijenio kapacitet zaduživanja lokalnih jedinica te izbjegla pogrešna slika da je kapacitet zaduživanja lokalnih jedinica uvelike "napuhan" računovodstvenom vrijednošću financijske imovine.

Najveći dio obveza lokalnih jedinica odnosi se na kredite dobivene na domaćem financijskom tržištu. Ukupne obveze za financijsku imovinu (bruto dug) u 2003. godini iznosile su 2 mlrd. kn.

Tablica 4. Veličina i struktura neto duga lokalnih jedinica od 2001. do 2003. godine
 (u mil. kn)

	2001.	2002.	2003.
a) Financijska imovina	5.929,4	7.104,9	8.357,2
Novac u blagajni	989,5	1.894,2	2.001,3
Depozit, jamčevni polozi	359,8	360,1	540,9
Zajmovi (dani)	505,4	551,8	676,6
tuzemni	502,6	551,0	676,1
inozemni	2,8	0,8	0,5
Vrijednosni papiri	126,2	94,9	90,4
Dionice i udjeli u glavnici	3.948,5	4.203,9	5.047,9
a)1. Financijska imovina (bez dionica)	1.980,9	2.901,0	3.309,4
b) Obveze za financijsku imovinu	1.726,5	1.941,3	1.987,5
Čekovi i mjenice	0,2	0,1	0,1
Ostali vrijednosni papiri	3,0	3,0	0,1
Zajmovi (primljeni)		1.938,3	1.987,3
tuzemni zajmovi	1.448,8	1.666,3	1.594,6
inozemni zajmovi	274,5	272,0	392,7
c) Neto financijska pozicija (s dionicama i udjelima) (a – b)	4.202,8	5.163,6	6.369,8
d) Neto financijska pozicija (bez dionica i udjela) (a.1. – b)	254,4	959,7	1.321,9

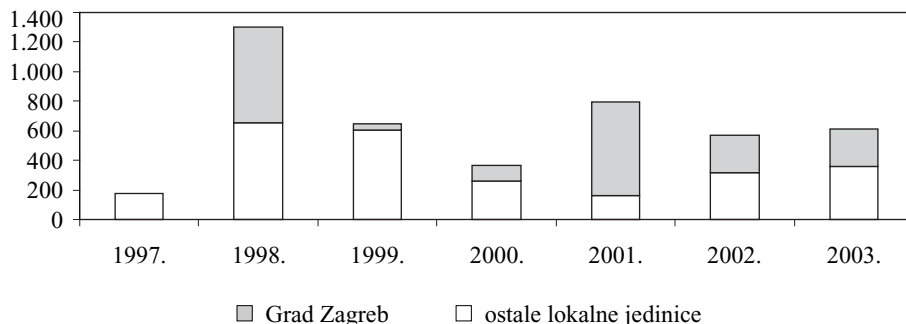
Izvor: Ministarstvo financija (2004); HNB (2004)

U financijskoj imovini lokalnih jedinica dominiraju dionice i udjeli u glavnici trgovačkih društava, uglavnom unutar javnog sektora. Veličina tih udjela povećava se s 3,9 mlrd. kn u 2001. godini na čak 5 mlrd. kn u 2003. godini. Slijedi novac u blagajni, 2 mlrd. kn, te dani zajmovi. Financijska imovina s dionicama i udjelima uvelike nadmašuje obveze lokalnih jedinica i iznosi čak 6 mlrd. kn. Neto financijska pozicija (neto dug) bez dionica i udjela slabija je te je financijska imovina lokalnih jedinica u 2003. godini bila veća od obveza za 1,3 mlrd. kn. Napomenimo da analiza duga nije cjelovita zbog nepostojanja informacija o odobrenim jamstvima lokalnih jedinica za zaduživanje trgovačkih društava. Tek bi se uključivanjem potencijalnog duga dobio realni uvid u veličinu i strukturu duga lokalnih jedinica.

4. Zaduživanje Grada Zagreba

Grad Zagreb ima poseban položaj u sustavu financiranja lokalnih jedinica i često se u analizi financijskog položaja lokalnih jedinica mora isključiti te promatrati zasebno. Analiza duga lokalnih jedinica bez Grada Zagreba daje bolju sliku strukture, ali i blaže posljedice zaduživanja. Grad Zagreb ima značajan udio u godišnjem zaduživanju lokalnih jedinica.

Slika 3. Godišnje zaduživanje Grada Zagreba i ostalih



Izvor: Ministarstvo financija (2004)

U 1998. i 2001. godini najveći dio zaduživanja lokalnih jedinica odnosi se na Grad Zagreb. Ukupan iznos zaduživanja lokalnih jedinica od 1997. do 2003. godine jest 4,4 mlrd. kn, od čega 1,9 mlrd. čini zaduživanje Grada Zagreba, a ostalih 2,5 mlrd. kn zaduživanja su ostalih lokalnih jedinica. Nagli skok u zaduživanju lokalnih jedinica u 1998. godini uglavnom se odnosi na zaduživanje Grada Zagreba. Napominjemo da se Grad Zagreb većim dijelom zaduživao kod domaćih poslovnih banaka, uz prosječnu kamatnu stopu od 7%.

Tablica 5. Uvjeti zaduživanja Grada Zagreba

Godina	Iznos kredita (mil. kn)	Kamatne stope (%)	
		od 2 do 5 god.	od 5 do 10 god.
1997.	-	-	-
1998.	645	7,50	5,70
1999.	47	-	8,50
2000.	100	9,00	-
2001.	634	-	7,80
2002.	250	-	5,00
2003.	250	-	7,05

Izvor: Ministarstvo financija (2004); HNB (2004).

Zanimljivo, Grad Zagreb nije se dugoročno zaduživao. Uglavnom su to srednjoročni krediti s različitim kamatnim stopama u rasponu od 5 do 8%. Ukupni dug Grada Zagreb u 2003. godini iznosio je 885 mil. kn, što u ukupnom dugu lokalnih jedinica čini 45%. Veći je dio duga Grada Zagreba stvorenoga u 1998. godini dospio u 2002. i 2003. godini.

Neto financijska pozicija grada Zagreba – neto dug. Grad Zagreb izrazito je likvidan, što potvrđuje i stanje financijske imovine.

Tablica 6. Neto dug Grada Zagreba te udio Zagreba u financijskoj imovini
 i obvezama svih lokalnih jedinica u Hrvatskoj (u mil. kn i %)

	Neto dug Grada Zagreba (mil. kn)		Udio Zagreba u financijskoj imovini svih lokalnih jedinica (%)	
	2002.	2003.	2002.	2003.
a) Financijska imovina	1.328	1.352	19	16
Novac u blagajni	1.109	1.132	59	57
Depozit, jamčevni polozi	77	62	21	12
Zajmovi (dani)	75	66	14	10
tuzemni	75	66	13	9
inozemni	0	0	0	0
Vrijednosni papiri	29	47	30	52
b) Obveze				
za financijsku imovinu	870	885	45	45
Čekovi i mjenice	0	0	0	0
Ostali vrijednosni papiri	0	0	0	0
Obveze za zajmove	870	885	45	45
tuzemne	617	690	37	43
inozemne	253	195	93	50
c) Neto financijska pozicija				
(a – b)	420	422	44	32

Izvor: Ministarstvo financija (2004); HNB (2004).

Financijska imovina Grada Zagreba je oko 1,3 mlrd. kn te čini oko 42% financijske imovine svih lokalnih jedinica. Financijska se imovina uglavnom odnosi na depozite po viđenju. Dodatno, neto financijska pozicija (kao razlika financijske imovine i obveza) pokazuje da Zagrebu ostaje na raspolaganju oko 420 mil. kn (ili 44% ukupnih raspoloživih likvidnih sredstava svih lokalnih jedinica) i nakon ispunjavanja financijskih obveza. Nažalost, ne raspolažemo informacijom o financijskoj imovini Grada Zagreba u koju su uključene vrijednosti dionica i udjeli u trgovačkim društvima i financijskim institucijama unutar i izvan javnog sektora.

5. Mogućnosti i ograničenja za zaduživanje lokalnih jedinica

Na temelju analize duga i zaduživanja lokalnih jedinica, kao i istraživanja iz prethodnih godina (*Lokalne financije i lokalni proračuni, Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj* itd.), možemo reći da postoje realni uvjeti i mogućnosti za zaduživanje lokalnih jedinica u Hrvatskoj. Nažalost, postoji i niz ograničenja koja treba ukloniti kako bi se u pravom smislu razvilo tržište lokalnog duga.

5.1. Mogućnosti

Fiskalni kapacitet. Financijski se položaj lokalnih jedinica poboljšava te sve veći broj njih ispunjava osnovni uvjet za zaduživanje. I dalje je ključna pretpostavka za za-

duživanje stabilan fiskalni kapacitet lokalnih jedinica te njihova sposobnost da budućim prihodima jamče povrat glavnice i kamata.

Uređeni sustav transfera. Financiranje kapitalnih projekata lokalnih jedinica sa slabijim fiskalnim kapacitetom prioritet je koji one većinom nisu sposobne financirati bez financijske potpore države. Nažalost, još ne postoje utvrđeni kriteriji za dodjelu kapitalnih potpora iz državnog proračuna. Stoga je za te lokalne jedinice potrebno osigurati kvalitetan mehanizam doznačivanja kapitalnih potpora (pomoći) iz državnog proračuna ili osigurati njihovo financiranje izravno iz državnog proračuna putem nadležnih ministarstava.

Program javnih investicija (program kapitalnih ulaganja). Lokalne jedinice od 2004. godine trebaju izraditi proračun prema programima. Takav programski proračun treba omogućiti detaljnije utvrđivanje zahtjeva za financiranjem pojedinih izdataka te nužno utjecati na to da lokalne jedinice izrađuju i analizu troškova i koristi svojih investicijskih ulaganja.

Imovinske bilance. Osim vlastitih proračunskih prihoda, sve veću ulogu u financiranju kapitalnih projekata imaju i nefinancijska imovina. Veći broj lokalnih jedinica već je napravio imovinske bilance. Lokalne jedinice s imovinskim bilancama i uređenim planovima razvoja imaju veće šanse za izlazak na tržište kapitala, na kojemu se kao zalogom mogu koristiti i imovinom.

5.2. Ograničenja zaduživanja

Kruti proračuni, imobilizirana sredstva, slaba naplata neporeznih prihoda. Znatno dio proračuna lokalnih jedinica prilično je krut. To se posebice odnosi na lokalne jedinice u kojima najveći dio prihoda čine neporezni prihodi. Ti neporezni prihodi imaju utvrđenu namjenu korištenja (uglavnom za troškove održavanja i kapitalne izgradnje). Takvo vezanje prihoda uz točno utvrđenu namjenu onemogućuje lokalne jedinice u fleksibilnijoj raspodjeli proračunskih sredstava. Osim toga, financijski položaj lokalnih jedinica može se poboljšati jer na prihodnoj strani postoji problem fiskalne discipline odnosno prikupljanja neporeznih prihoda (tzv. prihoda po posebnim propisima). Na primjer, lokalne su jedinice u 2003. godini naplatile 2,6 mlrd. kn prihoda po posebnim propisima, a nenaplaćene su ostale čak 2 mlrd. kn.

Upravljanje proračunom lokalnih jedinica. Konkurencija lokalnih jedinica za zaduživanje na financijskom tržištu utječe i na jačanje kriterija za zaduživanje. Nažalost, često se postavlja pitanje kvalitete upravljanja financijama lokalnih jedinica. Slaba kvaliteta upravljanja financijama lokalnih jedinica rezultat je nepostojanja vizije u iskorištavanju financijskih sredstava. Lokalne se jedinice uglavnom zadužuju kod banaka (ili banke) kod kojih deponiraju financijska sredstva i čijim se računima koriste za upravljanje gotovinom. Malo je poticaja i inicijative za zaduživanje izdajanjem municipalnih obveznica. Jedno od ograničenja jest nedostatak interesa ili znanja da se prikažu svi troškovi i koristi predviđenih kapitalnih investicija te procijeni financijski potencijal i sposobnost otplate duga.

Uloga HBOR-a i Fonda za regionalni razvoj u davanju povoljnijih zajmova lokalnim jedinicama. HBOR je u pojedinim razdobljima konkurirao poslovnim bankama u

odobranju kredita lokalnim jedinicama. To potvrđuju i razlike u kamatnim stopama HBOR-a i poslovnih banaka. Dodatni je problem upitna uloga Fonda za regionalni razvoj koji je osnovan 2001. godine. Putem toga Fonda (koji može kreirati obveze) HBOR odobrava kredite lokalnim jedinicama slabijih fiskalnih kapaciteta. Uz pretpostavku da Vlada i MF u idućem razdoblju utvrde jasne kriterije za doznačivanje kapitalnih potpora, kao i model financiranja kapitalnih projekata lokalnih jedinica slabijega fiskalnog kapaciteta, ne bi bilo potrebe za HBOR-om i njegovom ulogom u subvencioniranom kreditiranju lokalnih jedinica. Isto je i s Fondom za regionalni razvoj. Taj bi Fond u budućem razdoblju trebalo integrirati u MF kao odjel koji bi se bavio praćenjem kapitalnih ulaganja kako na razini države, tako i na razini lokalnih jedinica (tzv. odjel za upravljanje imovinom). Financiranje kapitalnih projekata u uvjetima smanjenja kamatnih stopa trebalo bi izravno prepustiti poslovnim bankama bez upletanja državnih financijskih institucija.

Proračunska ograničenja zaduživanja lokalnih jedinica. Dosadašnja praksa pokazuje da se zbog velikog zaduživanja Grada Zagreba nisu mogle zaduživati ostale lokalne jedinice koje formalno ispunjavaju uvjete za dobivanje odobrenja za zaduživanje i financiranje kapitalnih investicija. Stoga bi država trebala odvojeno uzeti u obzir zaduživanja Grada Zagreba i zaduživanja ostalih lokalnih jedinica te posebno utvrditi proračunsko ograničenja za Zagreb i za ostale lokalne jedinice. Utvrđivanje tvrdih proračunskih ograničenja zaduživanja, u koje će biti uključene lokalne jedinice s Gradom Zagrebom, može potaknuti lokalne jedinice da se koriste izvanproračunskim oblikom financiranja. Podsjetimo, lokalne jedinice mogu svojim trgovačkim društvima odobravati jamstava na zaduživanje te tako osigurati financiranje kapitalne investicije.

Rast javnog duga. Ukupni javni dug države (izravni i potencijalni) u 2003. godini je iznosio 53% BDP-a, a dug lokalnih jedinica samo 1% BDP-a. Očito je da veličina javnog duga utječe na utvrđivanje proračunskih ograničenja za zaduživanje lokalnih jedinica. Država pod pritiskom rasta duga i većih troškova otplate duga onemogućuje zaduživanje lokalnih jedinica.

Nerazvijeno tržište i upravljanje javnim dugom jedno je od ograničenja koje ne potiče lokalne jedinice na aktivnije korištenje municipalnim obveznicama. Država još uvijek nije utvrdila kriterije ni uvjete zaduživanja izdavanjem obveznica. Činjenica je da država ne inicira organizirano upravljanje i tržište domaćega javnog duga izravno se prenosi na lokalne jedinice koje ne pokazuju veći interes za korištenjem lokalnih obveznica.

Objava informacija i financijskih pokazatelja lokalnih jedinica. Za banke i financijske institucije koje kreditiraju lokalne jedinice još je uvijek problem procjena kreditnog rizika lokalnih jedinica. Naime, sveobuhvatnih informacija o lokalnim jedinicama koje bi objedinile financijsko poslovanje još uvijek nema. Poticaj za objavu informacija mogu neizravno dati poslovne banke, a MF to može učiniti izravno, objavom tih informacija na svojoj internetskoj stranici.

Procjena kreditnog rizika (rejting agencija) – alternativa. Dobar korak u pravom smjeru svakako bi bilo osnivanje kreditne (ili kreditnih) agencija u Hrvatskoj. Agencija s dovoljno stručnjaka za financijsku analizu poslovanja lokalnih jedinica mogla bi pri-

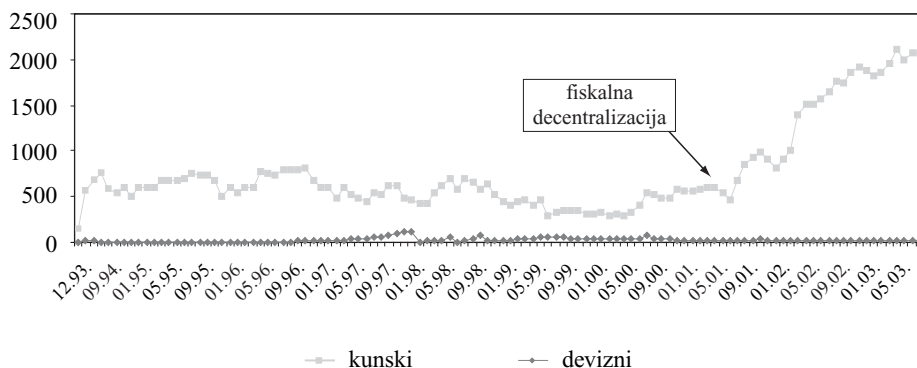
donijeti procjeni i objavi financijskog položaja lokalnih jedinica. Agencija bi neizravno, utvrđivanjem kreditnog rejtinga, pomogla ostalim financijskim institucijama da procijene rizik zajmova i ulaganja.

Zakon o bankrotu lokalnih jedinica. U Hrvatskoj se još uvijek ne zna što s bankrotom lokalnih jedinica. Naime, realno postoje lokalne jedinice koje su zapale u financijske probleme te bez potpore države ne mogu osigurati vlastito financijsko poslovanje. Stoga bi se Zakonom o bankrotu lokalnih jedinica detaljnije utvrdila prava i obveze lokalnih jedinica i države.

6. Digresija – decentralizacija financiranja lokalnih jedinica

U Hrvatskoj su od 2001. godine lokalne jedinice preuzele financiranje decentraliziranih funkcija osnovnoga i srednjeg školstva, zdravstva i socijalne skrbi. Vlada i MF povećali su udio lokalnih jedinica u preraspodjeli poreza na dohodak koji je najizdašniji prihod lokalnih jedinica te omogućile svim lokalnim jedinicama uvođenje prireza porezu na dohodak. Vlada i MF dodatno su osigurali sredstva za financiranje iz tzv. Fonda za izravnaje. Unatoč osiguranim sredstvima, usporena je provedba fiskalne decentralizacije. Potporu toj tezi pružaju pokazatelji iz analize financijskog položaja lokalnih jedinica te zaduživanja od 2001. godine. Prvi dokaz te teze jest povećana razina depozita lokalnih jedinica (sl. 4).

Slika 4. Devizni i kunski depoziti lokalnih jedinica u poslovnim bankama (u mil. kn)



Izvor: HNB (2004).

Druga potvrda te teze jesu povećana ulaganja lokalnih jedinica u dionice i udjele trgovačkih društava i financijskih institucija unutar ili izvan javnog sektora (v. tabl. 3 – financijska imovina i obveze). Rast ulaganja lokalnih jedinica u dionice i udjele trgovačkih društava unutar i izvan javnog sektora otvara pitanje jesu li lokalne jedinice dio proračunskih viškova i sredstava koje su dobile iz Fonda izravnaja za decentralizirane

funkcije investirale u financijsku imovinu. To se posebice odnosi na Grad Zagreb, kao i na financijski najsnažnije lokalne jedinice u Hrvatskoj.

Lokalne jedinice (osobito Grad Zagreb) ne bi se trebale ponašati kao investitori u financijsku imovinu jer im to nije primarna funkcija. Naime, dok se središnja država, do duše sporo, povlači iz gospodarstva prodajom svojih udjela u poduzećima, lokalne vlasti preuzimaju tu ulogu kupovinom dionica lokalnih poduzeća. Štoviše, to možda rade na štetu primarnih funkcija lokalne vlade u obrazovanju, socijalnoj zaštiti itd.

Stoga Vlada i MF trebaju utvrditi troše li lokalne jedinice (posebice Grad Zagreb) sredstva doznačena za decentralizirane funkcije za investiranje u vrijednosne papire (dionice i udjele). Nakon provjere trebalo bi revidirati kriterije i način dodjele potpora iz državnog proračuna za sve lokalne jedinice. Tada bi se lokalnim jedinicama koje investiranjem u dionice i udjele trgovačkih društava i financijskih institucija izvan ili unutar javnog sektora povećavaju financijsku imovinu uskratile potpore iz državnog proračuna. Za državu ostaje otvoreno pitanje prvih učinaka procesa fiskalne decentralizacije te kontrole korištenja sredstava doznačenih za decentralizirane funkcije. Zadatak je Vlade i MF da provjere je li u pitanju zastoj u provedbi fiskalne decentralizacije.

7. Zaključak

Financijski se položaj lokalnih jedinica u Hrvatskoj poboljšava te sve veći broj lokalnih jedinica ispunjava osnovne uvjete za zaduživanje. Međutim, još postoji niz ograničenja koja ometaju razvoj kvalitetnog sustava financiranja kapitalnih investicija lokalnih jedinica.

Ključno je da Vlada i MF odluče koji mehanizam za financiranje kapitalnih projekata lokalnih jedinica žele razvijati. Žele li lokalnim jedinicama omogućiti veći stupanj zaduživanja ili dobrim sustavom (uz utvrđene kriterije) dodjele kapitalnih potpora (dotacija) financirati kapitalne projekte lokalnih jedinica?

U prvom slučaju nužno je poboljšati postojeće uvjete za zaduživanje lokalnih jedinica. To se ponajprije odnosi na revidiranje proračunskih ograničenja. Potrebno je odvojeno regulirati zaduživanje Grada Zagreba i ostalih lokalnih jedinica te utvrditi poziciju i ulogu HBOR-a te Fonda za regionalni razvoj u financiranju kapitalnih projekata lokalnih jedinica. U uvjetima smanjenja kamatnih stopa, zaduživanje lokalnih jedinica treba prepustiti poslovnim bankama te izbjeći upletanje državnih financijskih institucija u odobravanje kredita lokalnim jedinicama.

Ako se Vlada i MF odluče za financiranje kapitalnih projekata lokalnih jedinica kapitalnim potporama, tada moraju utvrditi jasne kriterije za njihovu dodjelu. Na tom putu potrebno je revidirati već postojeći sustav fiskalnog izravnjanja i dodjele potpore. Razlog tomu je činjenica da lokalne jedinice dio financijskih sredstava namijenjenih fiskalnom izravnjanju usmjeravaju u financijsku imovinu komunalnih poduzeća. Stoga je potrebno revidirati sustav dodjele transfera te utvrditi je li nastao zastoj u procesu fiskalne decentralizacije.

Provedba preporuka u djelo osigurala bi povoljniji ambijent zaduživanja te financiranja kapitalnih projekata lokalnih jedinica.

LITERATURA

Bajo, A., 1998. "Financiranje lokalnih jedinica zaduživanjem". *Financijska praksa*, 22 (4-5), 469-490.

Bajo, A., 2003. "Reforme hrvatskoga proračunskog sustava" [online]. *Newsletter Instituta za javne financije*, br. 11. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/newsletter/PDF/11h.pdf>].

Bajo, A., 2003. "Stanje i kretanje hrvatskoga javnog duga" [online]. *Newsletter Instituta za javne financije*, br. 12. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/newsletter/PDF/12h.pdf>].

EIZG, 2003. *Javni dug u Republici Hrvatskoj: mjerenje, granice i održivost*. Projektna studija. Zagreb: Ekonomski institut.

HNB. *Bilteni HNB-a*. Zagreb: Hrvatska narodna banka.

Ministarstvo financija. *Mjesečni statistički prikazi Ministarstva financija RH*. Zagreb: Ministarstvo financija RH.

Naputak o postupku zaduživanja i davanja jamstava jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 32/02 i 49/03. Zagreb: Narodne novine.

Ott, K. i Bajo, A., 2001. "Lokalne financije i lokalni proračuni". *Financijska teorija i praksa*, 23 (3), 311-449.

Ott, K., Bajo, A. i Pitarević, M., 2003. *Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj, FDI Proceedings*. Zagreb: The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe : Institut za javne financije.

Zakon o javnoj nabavi, NN 117/01. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o proračunu, NN 96/03. Zagreb: Narodne novine.

Zakoni o izvršavanju državnog proračuna od 1993. do 2004. godine. Zagreb: Narodne novine.

A n t o B a j o : Borrowing by Local Government Units in Croatia: Opportunities and Constraints

Summary

The article analyses the practice and basic characteristics of local government unit borrowing in the period from 1997 to 2003. Local units still rely on classical forms of loans as a way of providing resources for the financing of capital projects and there is little encouragement for the issue of local bonds. The conditions for borrowing laid down are not a good basis on which a local debt market can be developed or local unit borrowing facilitated. One of the main reasons is the dominant role of the city of Zagreb, which should be ruled out of the definition of budgetary restrictions on borrowing of the other local units in Croatia. Subsidised loans to local units via national govern-

ment financial institutions are in some periods more expensive than from the commercial banks, and it is essential to review their role in the financing of the capital projects of local units. In an analysis of the borrowing and size of the debts of local units it is necessary to bring in the categories of financial assets, as better indicators of liquidity and the ability to repay the debt. The article warns of the potential bottleneck in the implementation of fiscal decentralisation, because local units invest some of their resources in the financial assets (shares and equity) of the local municipal firms.

Key words: local units, borrowing, loans, bonds, budgetary constraints