

NEWSLETTER

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

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

Broj 28, svibanj 2007.

dr. sc. Anto Bajo

Prijete li zaduživanja komunalnih poduzeća rastom duga lokalnih jedinica?

Uvod

Rastući trend zaduživanja lokalnih jedinica putem komunalnih poduzeća zabrinjavajući je. Ustanove i trgovačka društva čiji je osnivač i većinski vlasnik lokalna jedinica smiju se zadužiti samo uz prethodnu suglasnost predstavničkog tijela lokalne jedinice. Predstavnička tijela mogu izdavati jamstva iznad dopuštene razine zaduživanja lokalnih jedinica. Davanjem suglasnosti odnosno jamstva za zaduženje trgovačkim društvima i javnim ustanovama može se prikrivati dodatno zaduživanje lokalne jedinice. Naime, lokalne jedinice mogu otplate kredita u proračunu iskazivati kapitalnim donacijama, pomoćima i subvencijama koje daju ustanovama i komunalnim poduzećima koja se zadužuju. Zbog toga bi Vlada i Ministarstvo financija trebali tražiti od lokalnih jedinica informacije o visini i uvjetima zaduživanja komunalnih poduzeća jer njihova zaduženja mogu stvarati dodatne financijske rizike, destabilizirati lokalne proračune te povećati neporezni teret građana.

Mogu li zaduživanja komunalnih poduzeća utjecati na dug lokalnih jedinica?

Ustanove i komunalna poduzeća (izvanproračunski korisnici) u vlasništvu lokalnih jedinica mogu se zadu-

živiti kratkoročno i dugoročno. *Kratkoročno* se zadužuju zbog nejednake dinamike pritjecanja sredstava u njihov proračun, obično u poslovnoj banci u kojoj imaju otvorene žiroračune za redovito poslovanje. Iako zakonom nije utvrđeno, lokalne jedinice ne bi trebale suglasnost na zaduženje davati ustanovama i komunalnim poduzećima za financiranje tekućih rashoda nego samo za kapitalne investicije. Za financiranje kapitalnih projekata lokalne ustanove i poduzeća *dugoročno* se zadužuju kreditima kod banaka ili sve češće izdavanjem *korporativnih* obveznica.

Korporativne obveznice su dužničke vrijednosnice koje mogu izdavati i privatna i javna poduzeća, a njima se trguje na Zagrebačkoj burzi. Iako donose visoke prinose, investitori moraju paziti na rizike poslovanja komunalnih poduzeća. One nisu osigurane kolateralom poput fizičke imovine. Stoga se investitori koji ulažu u te vrijednosnice izlažu riziku promjene kamatnih stopa te potencijalnom kreditnom riziku kada izdavatelj ne može otplaćivati dug. Rizik promjene kamatnih stopa može umanjiti prinose investitora, ali je nemogućnost otplate glavnice duga poduzeća koje je izdalo vrijednosnice najveći potencijalni rizik za investitore.

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

Lokalne se jedinice ne mogu zaduživati u ime i za račun ustanova i komunalnih poduzeća, ali bez ikakve suglasnosti Vlade mogu dati jamstvo za ispunjenje njihovih obveza. Postupak davanja jamstava detaljno se utvrđuje statutima lokalne jedinice, a odobrenje, uvjete i postupak zaduživanja određuje predstavničko tijelo lokalnih jedinica. Ukupna visina zaduženja i davanja jamstva propisuje se u godišnjoj odluci o izvršenju proračuna lokalne jedinice. Lokalna je jedinica dužna izvijestiti Ministarstvo financija o visini izdanih jamstava. Međutim, dodatnih zahtjeva Vlade i Ministarstva financija u smislu izvješćivanja nema.

Odluke o zaduživanju komunalnih poduzeća moraju se temeljiti na izračunima obveza i načina njihova pokrivanja. Na primjer, novo kreditno zaduženje Zagrebačkoga komunalnog holdinga najavljeno potkraj 2006. otvara pitanje hoće li povećanje financijskih obveza gradskog holdinga utjecati na povećanje iznosa neporeznog tereta građana (odnosno povećanja komunalnih naknada i doprinosa te različitih vrsta vodnih naknada) kojima se osiguravaju sredstva za povrat obveza glavnice i kamata. Nažalost, u Hrvatskoj je malo informacija o financijskom poslovanju komunalnih poduzeća te o veličini i strukturi njihove imovine i obveza. Bez sustavnih informacija zaduživanje komunalnih poduzeća postaje odluka čelnika lokalnih jedinica kojoj nije prethodila ozbiljna procjena stanja imovine te načina na koji će se iz proračuna lokalnih jedinica otplaćivati glavnica i kamate. Očito su zaduživanja za financiranje kapitalnih projekata preko komunalnih poduzeća postala sredstvo zaobilazanja postojećih Vladinih proračunskih ograničenja. Primjer Zagrebačkoga gradskog holdinga potiče ostale lokalne jedinice da zaobilaze zakone i ograničenja. Tako je u 2006. Grad Rijeka najavio zaduživanje putem komunalnih poduzeća. Međutim, dobili su jamstvo Vlade i Ministarstva financija za zaduživanje te su

izdali lokalne (gradske) obveznice. Pitanje je koliko će se ostale lokalne jedinice koristiti izvanproračunskim financiranjem ako im se postave dodatni zahtjevi za izgradnju prometne infrastrukture i sportskih objekata te kako će stvarni troškovi novih zaduženja utjecati na rast duga lokalnih jedinica.

Dug i zaduživanje lokalnih ustanova i komunalnih poduzeća

Kako bi se unaprijed osigurale od rizika, lokalne jedinice već pri predlaganju i donošenju odluka o davanju jamstava ustanovama i trgovačkim društvima trebaju procijeniti njihovu financijsku sposobnost. Procjena je bitna zato da se zbog preuzimanja otplate duga po danim jamstvima ne bi dovelo u pitanje obavljanje osnovnih funkcija lokalnih jedinica (npr. slučaj Požeško-slavonske županije). Ako lokalne jedinice nemaju dovoljno informacija, zaduživanje ustanova i lokalnih trgovačkih društava može im stvoriti dodatne obveze. Potreban je snažniji nadzor i kontrola odobravanja jamstva lokalnih jedinica jer prema riječima načelnice Ministarstva financija, Odjela za financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Maje Lukeš-Petrović, "lokalne jedinice daju jamstva čak i privatnim tvrtkama i udrugama. Pored toga odobravaju i jamstva za kredite za financiranje tekuće nelikvidnosti, a ponekad i bez odluka predstavničkog tijela".¹ Takvi postupci povećavaju rizike povrata duga, što može izravno utjecati na povećanje ukupnog duga lokalnih jedinica i nametanje dodatnih fiskalnih troškova građanima.

Dug izvanproračunskih korisnika

Odobrena jamstva na zaduženja komunalnih poduzeća potencijalne su obveze lokalnih jedinica koje vlastitim приходima jamče otplatu duga ustanova i komunalnih

Tablica 1. Izdana i aktivna jamstva lokalnih jedinica u 2004. i 2005. (u mil. kn)

	Stanje aktivnih jamstava 31.12.2004.	Protestirana jamstva u 2005.	Iznos naplaćen u 2005. po protestiranim jamstvima	Izdana jamstva u 2005.	Jamstva istekla u 2005.	Stanje aktivnih jamstava 31.12.2005.	Promjena stanja aktivnih jamstava 2005/2004.
Ukupno	1.747	12	16	475	121	2.101	355
Grad Zagreb	471	0	0	335	0	806	335
Bez grada Zagreba	1.276	12	16	140	121	1.295	19
Udio u ukupnim jamstvima (u %)							
Lokalne jedinice (63)	100	100	100	100	100	100	–
Grad Zagreb	27	0	0	71	0	38	–
Bez grada Zagreba	73	100	100	29	100	62	–

Izvor: Ministarstvo financija

¹ Lukeš-Petrović, M., 2006. "Financiranje investicija u javnom sektoru, zaduživanje ili anticipiranje buduće potrošnje". Računovodstvo i financije, br. 9, prilog Riznica, str. 23-32. Zagreb: Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika.

Tablica 2. Stanje aktivnih jamstava u 2004. i 2005. (u mil. kn)

	Broj lokalnih jedinica	2004.	2005.
Županije	13	361	361
Gradovi	38	877	897
Grad Zagreb	1	471	806
Općine	12	38	37
Ukupno		1.747	2.101
Jamstva kao postotak ukupnih aktivnih jamstava			
Županije		21	17
Gradovi		50	43
Grad Zagreb		27	38
Općine		2	2
Ukupno		100	100

poduzeća. Zbog toga je potrebno izdana jamstva uključiti u dug lokalnih jedinica. Od 2005. lokalne jedinice vode posebne pomoćne evidencije o izdanim jamstvima te u proračunu planiraju iznos jamstvene pričuve za slučaj da jamstvo dospije na naplatu. Međutim, još uvijek nije poznato izdvajaju li lokalne jedinice sredstva za tu namjenu, a formalno nije utvrđena ni visina jamstvene pričuve. U tablici 1. navedeno je stanje izdanih i aktivnih jamstava u 2004. i 2005.

U 2004. i 2005. godini 63 lokalne jedinice odobrile su jamstva na zaduživanje svojih izvanproračunskih korisnika (uglavnom komunalnih poduzeća). Visina aktivnih jamstava povećala se od 2004. do 2005. za oko 350 mil. kn. U 2005. izdano je novih 475 mil. kn jamstava, od čega se najveći dio odnosi na zaduživanje komunalnih poduzeća Grada Zagreba.

Izdana, aktivna i protestirana jamstva

Izdana jamstva – jamstva za zaduživanje izvanproračunskih korisnika lokalnih jedinica tijekom godine.

Aktivna jamstva – stanje ukupno izdanih jamstava (iz tekuće i prethodnih godina) određenog dana (kraj razdoblja).

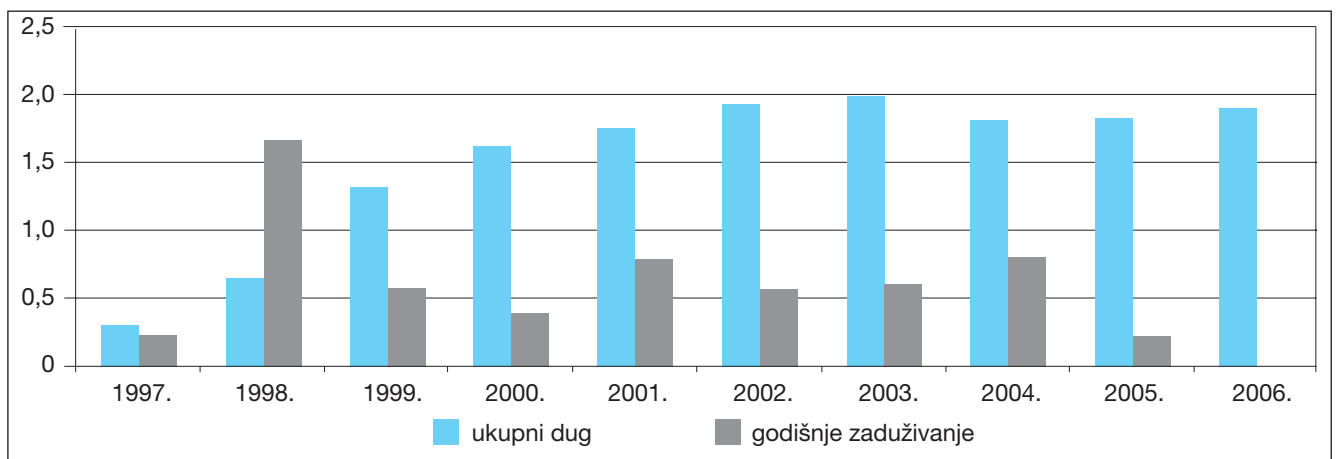
Protestirana jamstva – podnošenje jamstva na naplatu lokalnoj jedinici koja je izdala jamstvo na zaduživanje zbog nemogućnosti izvanproračunskog korisnika da podmiri ugovorne obveze.

Nažalost, u Hrvatskoj ne postoje javno dostupne informacije o uvjetima zaduživanja komunalnih poduzeća, zbog čega su fiskalne posljedice na rast neporeznih tereta građana nepoznanica. Dodatnu zbrku i rizike za banke i državu stvara i nepoznavanje informacija o vrijednosti (financijske i nefinancijske) imovine i obveza trgovačkih društava u vlasništvu lokalnih jedinica, zbog čega je teško utvrditi i njihovu kreditnu sposobnost i kreditni rejting. Kreditni registar zaduživanja poduzeća u vlasništvu lokalnih jedinica bio bi korak u pravom smjeru za nadzor i sprečavanje nekontroliranog rasta njihovih dugova.

Dug lokalnih jedinica

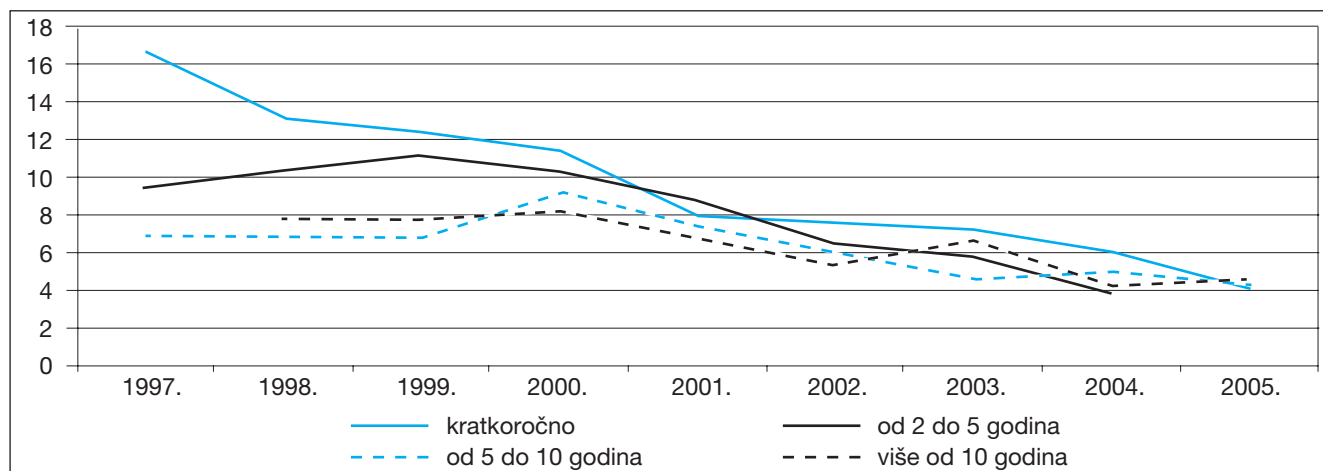
Izravni dug čine ugovorne obveze lokalnih jedinica nastale kreditima i izdavanjima obveznica. Ukupan dug lokalnih jedinica stvoren kreditima i izdavanjem obveznica u 2006. iznosio je 1,8 mlrd. kn.

Grafikon 1. Ukupni dug i godišnji iznos zaduživanja lokalnih jedinica od 1997. do 2006. (u mlrd. kn)



*Napomena: za 2006. nisu dostupni podaci o godišnjem zaduživanju lokalnih jedinica.
Izvor: Ministarstvo financija i Hrvatska narodna banka*

Grafikon 2. Prosječne kamatne stope na zaduživanje lokalnih jedinica od 1997. do 2005. (u %)



Napomena: riječ je o ponderiranoj kamatnoj stopi.

Izvor: autorov izračun na temelju informacija Ministarstva financija

Lokalne se jedinice uglavnom zadužuju kod domaćih banaka. Najveći dio duga lokalnih jedinica nastao je u 1998. godini, kada je Vlada odobrila zaduživanje od 1,3 mlrd. kn. Nakon te godine lokalne se jedinice zadužuju prosječno 450 mil. kn u godini. Pritom se koriste svim mogućnostima: od obveznica i kredita, do zaduživanja kod izvođača radova. Hrvatska banka za obnovu i razvoj (HBOR) državni je financijski "igrač" koji osigurava povoljnije kredite (uz nižu kamatnu stopu) za financiranje kapitalnih projekata lokalnih jedinica, ali dio lokalnih jedinica zaduživao se i kratkoročno. S vremenom se poboljšavaju uvjeti zaduživanja lokalnih jedinica te se smanjuje jaz između minimalnih i maksimalnih kamatnih stopa različite ročnosti.

Velike razlike između minimalne i maksimalne kamatne stope od 1997. do 2000. rezultat su neizgrađenosti tržišta kapitala te nerazvijenoga bankovnog sustava. Zbog povećane konkurencije banaka na tržištu kapitala od 2000. godine, prosječna kamatna stopa, kao i razlike među kamatnim stopama na zaduživanje lokalnih jedinica, snižavaju se. U 2005. bilježimo najmanju razliku među kamatnim stopama na zaduživanje lokalnih jedinica. Prosječna kamatna stopa na sva zaduživanja u cijelom promatranom razdoblju iznosila je oko 4,2%. Do 2003. lokalne se jedinice nisu zaduživale na rok duži od deset godina, ali se u iduće dvije godine rokovi produžuju te se lokalne jedinice zadužuju i dugoročno. Od 2001. poslovne banke kamatne stope na kredite lokalnih jedinica vežu za neke od referentnih stopa na međunarodnom tržištu kapitala (npr. uz LIBOR i EURIBOR). Takvo vezanje kredita za neku od referentnih stopa povećava rizik zbog mogućeg rasta kamata na tim tržištima.

Osim izravnih obveza, lokalne bi jedinice trebale evidentirati svoje nepodmirene a dospjele obveze u kategoriji duga. Razlog tome je nemogućnost podmirenja obveza lokalnih jedinica prema dobavljačima u ugovorenim rokovima.

Tablica 3. Dospjele nepodmirene obveze 53 lokalne jedinice od 2002. do 2006. (u mil. kn)

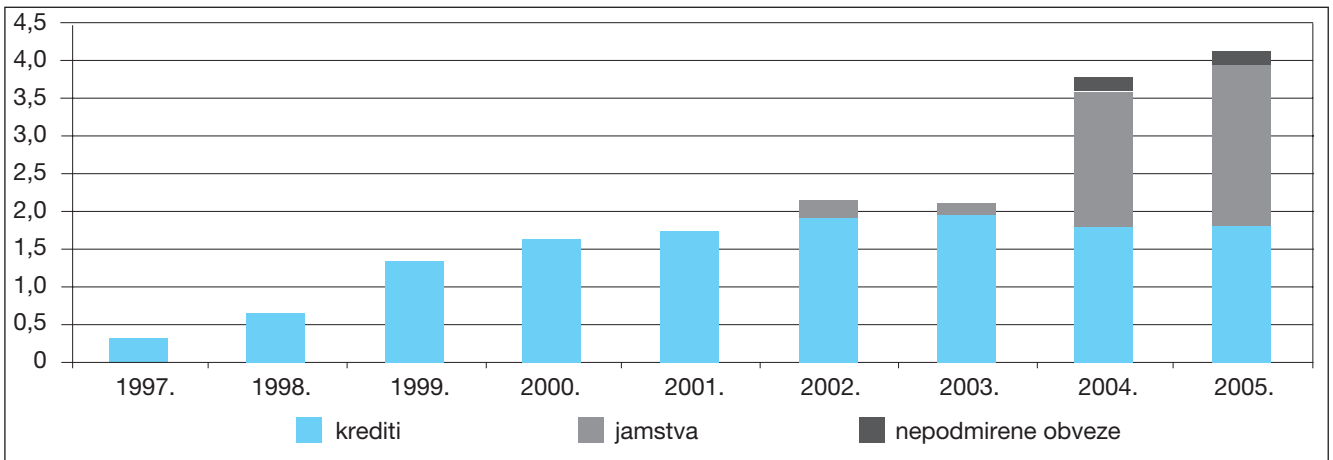
	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.
Dospjele nepodmirene obveze	215	142	192	203	231

Izvor: Ministarstvo financija

Od 2002. do 2004. dospjele a nepodmirene obveze lokalnih jedinica postupno se smanjuju, a od 2005. rastu te u 2006. iznose 231 mil. kn.

Registar nepodmirenih obveza u Ministarstvu financija. Kako bi popravilo fiskalnu disciplinu, Ministarstvo financija 2000. osniva registar nepodmirenih obveza, a početkom 2001. uvodi tromjesečno evidentiranje tih obveza. Od 2001. sve lokalne jedinice na jednak način izvještavaju o dospjelim nepodmirenim obvezama ovisno o duljini odgode plaćanja: manje od 30 dana, 30 do 60 dana i više od 60 dana. Obveza i dospijeća utvrđuju se na sljedeći način: a) obveza je utvrđena ako je došlo do transakcije ili događaja kojim nastaje odgovornost za plaćanje, pri čemu plaćanje još nije obavljeno, b) obveza je dospjela ako nije podmirena nakon datuma označenoga kao valuta plaćanja.

Grafikon 3. Veličina i struktura duga lokalnih jedinica od 1997. do 2005. (u mlrd. kn)



Izvor: autorov izračun na temelju podataka Ministarstva financija

Ukupni dug lokalnih jedinica

Ukupni dug lokalnih jedinica jest zbroj svih akumuliranih obveza po kreditima, izdanim jamstvima na zaduženja komunalnih poduzeća i ustanova te dospjelih a nepodmirenih obveza. Dug lokalnih jedinica znatno se povećao u 2004. i 2005. Na grafikonu 3. mogu se vidjeti razlozi tog porasta.

Ukupni dug lokalnih jedinica u 2005. godini veći je od 4 mlrd. kn, a najveći dio čine izravni krediti lokalnih jedinica koji se od 2003. postupno smanjuju. Međutim, od 2004. u strukturi prevladavaju zaduženja komunalnih poduzeća zbog kojih se ukupna razina duga povećava. Možemo reći da su se nepodmirene dospjele obveze lokalnih jedinica stabilizirale na razini oko 210 mil. kn godišnje. Udio ukupnog duga lokalnih jedinica u BDP-u dan je u tablici 4.

Dug lokalnih jedinica u 2005. čini 1,8% BDP-a. Udio izravnih obveza po kreditima postupno se smanjuje, a rastu duga lokalnih jedinica najviše pridonose izdana i aktivna jamstva koja iznose oko 0,9% BDP-a te nadilaze visinu izravnog duga lokalnih jedinica. Dospjele nepodmirene obveze nisu velike. Rastući dug ustanova i komunalnih poduzeća lokalnih jedinica mogu biti poten-

cijalna prijetnja stabilnosti lokalnih financija te utjecati na njihove dodatne zahtjeve za zaduživanje, čime realno prijete probijanju utvrđenih godišnjih proračunskih ograničenja zaduživanja lokalnih jedinica.

Prijedlozi i preporuke

Zbog povećanih potreba za financiranjem ili obnovom komunalne infrastrukture i izgradnje sportsko-rekreativnih sadržaja lokalne se jedinice učestalije koriste izvanproračunskim načinom financiranja preko određenih ustanova, posebice komunalnih poduzeća. Zahvaljujući poboljšanju sustava financijskog izvješćivanja, Vlada i Ministarstvo financija imaju bolji uvid u prirodu i strukturu ukupnog duga lokalnih jedinica. Zaduzivanjem lokalnih jedinica preko izvanproračunskih korisnika zaobilaze se postojeća ograničenja zaduzivanja. Već sada je dug izvanproračunskih korisnika (za koji jamče lokalne jedinice) veći od izravnog duga lokalnih jedinica te u uvjetima postojeće asimetrije informacija o zaduzivanjima (iznosu i kamatnoj stopi, namjeni, rokovima dospjeća glavnice i kamata) može zaprijetiti održivošću proračuna lokalnih jedinica.

Tablica 4. Ukupni dug lokalnih jedinica kao postotak BDP-a od 1997. do 2005.

	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.
Kreditni	0,25	0,48	0,93	1,04	1,06	1,07	1,00	0,86	0,80
Jamstva	–	–	–	–	–	–	–	0,82	0,92
Dospjele nepodmirene obveze	–	–	–	–	–	0,12	0,07	0,09	0,09
Ukupno	0,25	0,48	0,93	1,04	1,06	1,19	1,07	1,77	1,81

Izvor: autorov izračun na temelju podataka Ministarstva financija
Napomena: – nema dostupnih podataka.

Vlada i Ministarstvo financija trebaju:

- tražiti od lokalnih jedinica detaljnije podatke o uvjetima zaduživanja ustanova i komunalnih poduzeća,
- raspolagati podacima o bilanci komunalnih poduzeća,
- zakonom regulirati praksu i uvjete zaduživanja lokalnih jedinica, njihovih korisnika (ali i države u cjelini),
- uspostaviti kreditni registar za lokalne jedinice i komunalna poduzeća u njihovom vlasništvu.

Lokalne jedinice trebaju:

- utvrditi vrijednost imovine i obveza poduzeća i ustanova u svom vlasništvu,
- odobriti jamstva za zaduživanje komunalnih poduzeća tek nakon procjene učinaka zaduženja na proračun lokalne jedinice, ustanove i komunalnog poduzeća,

- objavljivati informacije o uvjetima zaduživanja komunalnih poduzeća kod banaka ili na tržištu kapitala,
- objaviti planove (kalendare) zaduživanja lokalnih jedinica, ali i komunalnih poduzeća.

Pred Vladu se postavlja ozbiljno pitanje revizije postojećih ograničenja zaduživanja lokalnih jedinica te potreba jasnog opredjeljenja za model financiranja kapitalnih projekata. Na tom putu Vlada će se naći pred dvoj-
bom: liberalizirati zaduživanje lokalnih jedinica (što bi moglo dovesti do eksplozije novih zahtjeva za financiranje kapitalnih projekata zaduživanjem preko komunalnih poduzeća) ili dobrim sustavom dodjele kapitalnih dotacija (s utvrđenim kriterijima i kvalitetnim nadzorom potrošnje) osigurati sudjelovanje države u financiranju kapitalnih projekata lokalnih jedinica.