

# 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 15, lipanj 2004.

Anto Bajo

## Zaduživanje lokalnih jedinica u Hrvatskoj: mogućnosti i ograničenja<sup>1</sup>

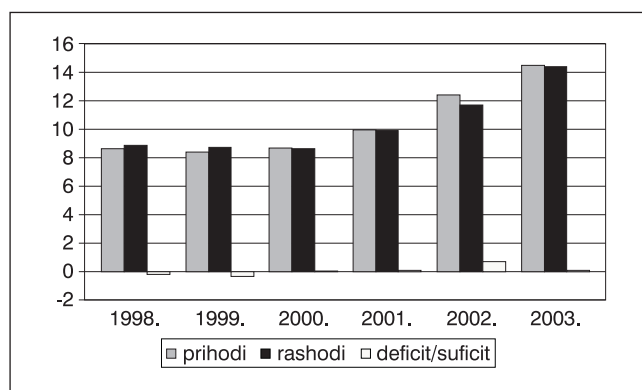
Cilj je ovog teksta pokazati da se financijski položaj lokalnih jedinica poboljšava i da njihova likvidna sredstva premašuju njihove obveze. Vlada i Ministarstvo financija stoga moraju utvrditi razloge povećane likvidnosti lokalnih jedinica, usporiti njihovo zaduživanje, smanjiti utvrđeni limit i dodatna ograničenja zaduživanja, prepustiti financiranje kapitalnih projekata poslovnim bankama te odvojeno utvrditi ograničenja zaduživanja Grada Zagreba i ostalih lokalnih jedinica. Detaljnije u nastavku.

### Financijski položaj lokalnih jedinica

Od 2000. godine financijski se položaj lokalnih jedinica poboljšava. Razlozi su brojni, ali je najbitnije da je od 2001. godine započeo proces fiskalne decentralizacije (osnovnoga i srednjeg školstva, zdravstva i socijalne skrbi) na temelju kojega su lokalnim jedinicama prenesene ovlasti, ali i sredstva za financiranje iz državnog proračuna u obliku potpora. Osim toga, većina lokalnih jedinica iskoristila je mogućnost uvođe-

nja prireza porezu na dohodak, a država je dodatno povećala udio lokalnih jedinica u porezu na dohodak. Rezultat je poboljšanje financijske pozicije lokalnih jedinica odnosno uravnoteženje proračuna, čak i pojava proračunskih suficita od 2002. godine.

Slika 1. Proračuni lokalnih jedinica od 1998. do 2003. godine (u mlrd. kn)



Izvor: Ministarstvo financija (2004)

<sup>1</sup> Cjeloviti tekst članka objavljen je u časopisu *Financijska teorija i praksa*, 27 (2), 2004, 203-219. Dostupno na: [[http://www.ijf.hr/financijska\\_praksa/PDF-2004/2-04/bajo.pdf](http://www.ijf.hr/financijska_praksa/PDF-2004/2-04/bajo.pdf)].

Od 2001. godine sve veći broj lokalnih jedinica ispunjava osnovni kriterij za zaduživanje prema kojemu su tekući prihodi veći od tekućih rashoda, odnosno prihodi poslovanja veći od rashoda poslovanja<sup>2</sup>. 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 85% ispunjavalo osnovni (prvi) uvjet za zaduživanje.

### Uvjeti za zaduživanja lokalnih jedinica

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.<br>1997.                            |   | 30% proračunskih izdataka   | nema                              |
| 1998.<br>1999.<br>2000.<br>2001.<br>2002. | obnova i razvoj (financiranje kapitalnih investicija) | uključen iznos prosječnoga godišnjeg anuiteta po kreditima, danim jamstvima iz prethodnih godina, te kratkoročnih nepodmirenih obveza | nema                              |
| 2003.<br>2004.                            |   | 20% ostvarenih prihoda  | 3% prihoda svih lokalnih jedinica |

Izvor: Narodne novine

Od 1996. do 1998. godine lokalne se jedinice mogu zadužiti na domaćem 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 i Vlada utvrđuju niži limit zaduživanja te ukupne godišnje obveze (godišnji anuitet) lokalne jedinice ne smiju prelaziti 20% ostvarenih proračunskih prihoda iz prethodne godine. Vla-

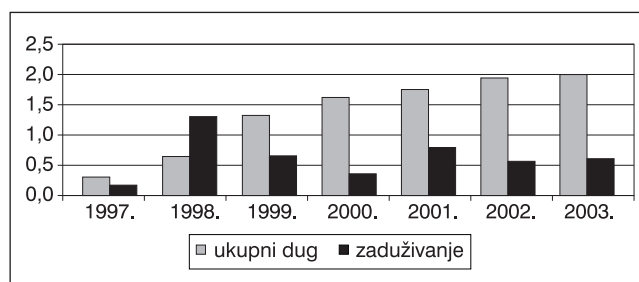
<sup>2</sup> Iz prihoda poslovanja isključeni su primici: 1. domaćih i inozemnih potpora, dotacija i transfera iz državnog proračuna i proračuna drugih lokalnih jedinica, te 2. iz posebnih ugovora (mjesni samodoprinos i sufinanciranje građana).

da i Ministarstvo financija 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 Ministarstvo financija dati odobrenje za zaduživanje samo do toga iznosa.

### Praksa zaduživanja od 1997. do 2003. godine

Ukupan bruto dug lokalnih jedinica povećao se s 270 mil. kn u 1997. godini na 2 mlrd. kn u 2003. godini.

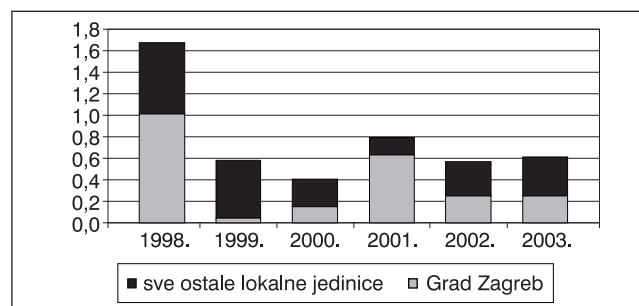
Slika 2. Ukupni dug i godišnji iznos zaduživanja lokalnih jedinica od 1997. do 2003. godine (u mlrd. kn)



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

Lokalne se jedinice uglavnom zadujuju 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 zadujuju prosječno 600 mil. kn u godini.

Slika 3. Godišnje zaduživanje Grada Zagreba i svih ostalih lokalnih jedinica prema odlukama Vlade (u mlrd. kn)



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

Grad Zagreb konstantno ima prosječno najveći udio u godišnjem iznosu zaduživanja.

*Instrumenti i uvjeti zaduživanja.* 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 osigurati povoljnije kredite (uz nižu kamatnu stopu) za financiranje kapitalnih projekata lokalnih jedinica.

**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)

Lokalne su se jedinice kratkoročno zaduživale kod banaka uglavnom uz nepovoljnije kamatne stope. Od 2001. do 2003. godine kamatne stope na dugoročne kredite iznosile su 7,5%. 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 katkad i prelaze kamatne stope banaka. Na taj se način HBOR s kamatnim stopama uključio u tržišnu utakmicu s poslovnim bankama. Napomenimo da od 2001. godine Fond za regionalni razvoj<sup>3</sup> plasira sredstva za kapitalne investicije lokalnih jedinica posredovanjem HBOR-a.

Lokalne se jedinice nisu aktivnije uključivale na tržište kapitala izdavanjem obveznica. Samo su tri lokalne jedinice sa stabilnim fiskalnim kapacitetima uspjele izdati obveznice, uglavnom za financiranje

infrastrukturnih projekata te za podmirenje dugova prema dobavljačima. Lokalne jedinice obveznicama uglavnom financiraju projekte komunalne infrastrukture (bazeni, škole, prometnice i sl.).

## Jesu li lokalne jedinice prezadužene?

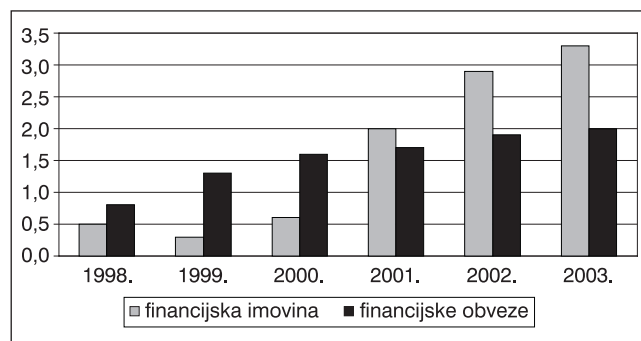
Osim bruto duga, kao jedan od pokazatelja financijskog položaja lokalnih jedinica služi i neto dug. Neto dug je razlika između financijske imovine i financijskih obveza te je koristan pokazatelj likvidnosti i sposobnosti lokalnih jedinica u otplati glavnice i kamata postojećeg duga.

*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* 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.

**Slika 4. Neto dug lokalnih jedinica od 1998. do 2003. godine (u mlrd. kn)**



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

<sup>3</sup> *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.

Od 2001. godine finansijska imovina lokalnih jedinica veća je od finansijskih obveza. U 2003. godini neto finansijska pozicija (neto dug) lokalnih jedinica bio je 1,3 mlrd kn. Raspoloživa finansijska imovina (uglavnom depoziti) veći su od obveza (uglavnom za kredite) lokalnih jedinica.

Treba napomenuti da se najveći dio finansijske imovine i obveze lokalnih jedinica u 2003. godini odnosi na Grad Zagreb. Finansijska imovina Grada Zagreba čini 42% finansijske imovine te 45% ukupnih obveza svih lokalnih jedinica.

### Zaključak i preporuke

- Finansijski se položaj lokalnih jedinica od 2000. godine poboljšava i sve veći broj lokalnih jedinica ispunjava osnovne uvjete za zaduživanje te mogućnost za dobivanje odobrenja (jamstva) Vlade i Ministarstva financija za zaduživanje. Povećanje finansijske imovine lokalnih jedinica dodatno pokazuje da lokalne jedinice raspolažu velikim dijelom likvidnih sredstava koja nadilaze veličinu obveza.
- Vlada i Ministarstvo financija trebaju utvrditi razloge povećane likvidnosti odnosno ustanoviti jesu li velika likvidna sredstva rezultat povećanih prihoda lokalnih jedinica zahvaljujući uvođenju prireza porezu na dohodak, povećanja udjela lokalnih jedinica u porezu na dohodak ili visokih transfera države za financiranje decentraliziranih funkcija.
- Povoljna finansijska pozicija lokalnih jedinica osnovni je razlog što Vlada i Ministarstvo financija trebaju *usporiti rastuću dinamiku zaduživanja lokalnih jedinica*.
- Proračunska ograničenja na zaduživanje lokalnih jedinica visoko su postavljena. Vlada i Ministarstvo financija trebaju smanjiti utvrđeni limit od 20% prihoda lokalnih jedinica za zaduživanje, kao i *dodatno ograničenje od 3% prihoda svih lokalnih jedinica*.
- *Financiranje kapitalnih projekata* u uvjetima smanjenja kamatnih stopa trebalo bi izravno *prepustiti poslovnim bankama, bez upletanja državnih finansijskih institucija*.
- Vlada i Ministarstvo financija trebaju odvojeno razmotriti zaduživanja Grada Zagreba i zaduživanja ostalih lokalnih jedinica te *posebno utvrditi proračunsko ograničenje za Zagreb i za ostale lokalne jedinice*.

**Poštarina plaćena  
u poštanskom uredu 10000  
ZAGREB**

**TISKANICA**