

Državna jamstva

Norac, Matej

Master's thesis / Diplomski rad

2020

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Economics in Osijek / Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Ekonomski fakultet u Osijeku**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:145:003245>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-04-19**



Repository / Repozitorij:

[EFOS REPOSITORY - Repository of the Faculty of Economics in Osijek](#)



Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku

Ekonomski fakultet u Osijeku

Diplomski studij financijski menadžment

Matej Norac

Državna Jamstva

Diplomski rad

Osijek, 2020

Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku
Ekonomski fakultet u Osijeku
Diplomski studij financijski menadžment

Matej Norac
Državna jamstva

Diplomski rad

Kolegij: Upravljanje javnim dugom

JMBAG:0010200047

e-mail:mnorac@efos.hr

Mentor: Prof. Dr.Sc. Branimir Marković

Osijek, 2020

Josip Juraj Strossmayer University of Osijek

Faculty of Economics is Osijek

Graduate study financial management

Matej Norac

State Guarantees

Graduate paper

Osijek, 2020

IZJAVA

O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI, PRAVU PRIJENOSA INTELJEKTUALNOG VLASNIŠTVA, SUGLASNOSTI ZA OBJAVU U INSTITUCIJSKIM REPOZITORIJIMA I ISTOVJETNOSTI DIGITALNE I TISKANE VERZIJE RADA

1. Kojom izjavljujem i svojim potpisom potvrđujem da je DIPLOMSKI (navesti vrstu rada: završni / diplomski / specijalistički / doktorski) rad isključivo rezultat osobnoga rada koji se temelji na mojim istraživanjima i oslanja se na objavljenu literaturu. Potvrđujem poštivanje nepovredivosti autorstva te točno citiranje radova drugih autora i referiranje na njih.
2. Kojom izjavljujem da je Ekonomski fakultet u Osijeku, bez naknade u vremenski i teritorijalno neograničenom opsegu, nositelj svih prava intelektualnoga vlasništva u odnosu na navedeni rad pod licencom *Creative Commons Imenovanje – Nekomercijalno – Dijeli pod istim uvjetima 3.0 Hrvatska*. 
3. Kojom izjavljujem da sam suglasan/suglasna da se trajno pohrani i objavi moj rad u institucijskom digitalnom repozitoriju Ekonomskoga fakulteta u Osijeku, repozitoriju Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku te javno dostupnom repozitoriju Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu (u skladu s odredbama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, NN br. 123/03, 198/03, 105/04, 174/04, 02/07, 46/07, 45/09, 63/11, 94/13, 139/13, 101/14, 60/15).
4. izjavljujem da sam autor/autorica predanog rada i da je sadržaj predane elektroničke datoteke u potpunosti istovjetan sa dovršenom tiskanom verzijom rada predanom u svrhu obrane istog.

Ime i prezime studenta/studentice: MATEJ NORAC

JMBAG: 0010200047

OIB: 19450960742

e-mail za kontakt: MATEJNORAC@GMAIL.COM

Naziv studija: FINANCIJSKI MENADŽMENT

Naslov rada: DRŽAVNA JAMSTVA

Mentor/mentorica diplomskog rada: PROF. DR. SC. BRANKIR MARKOVIĆ

U Osijeku, 03.09.2020 godine

Potpis



Državna jamstva

SAŽETAK

U ovom diplomskom radu izračunati i objašnjeni su učinci državnih jamstava na poslovanje kompanija, te utjecaj državnih jamstava na samu državu. U pogledu utjecaja državnih jamstava na poslovanje kompanija istraženi i prikazani su podatci Ministarstva financija o izdanim jamstvima, njihova namjena te sam utjecaj na poslovanje kompanija. Kako bi se upotpunila slika o utjecajima državnih jamstava promatran je utjecaj jamstava na državni proračun i javni dug. Prikupljanjem i obradom podataka o kretanju javnog duga u proteklih nekoliko godina moći će se pouzdano odrediti i utjecaj državnih jamstava na javni dug. Također su istražene kompanije i sektori kojima su navedena jamstva dodjeljena; te kako bi se prikazala slika strateških sektora koje država ovom mjerom potpomaže. Istražen je odnos aktiviranih i dodjeljenih jamstava kako bi se dobila slika o učestalosti aktivacije državnih jamstava što ujedno daje uvid i u stanje ekonomije kao jednog od glavih razloga aktivacije jamstava. Naposljetku je istražen i opisan utjecaj državnih jamstava na javni sektor i ekonomiju države. Prateći kretanje gospodarskih prilika i ekonomskog rasta države može se istražiti odnos kretanja državnih jamstava i kretanja ekonomije države. Isto tako promotrit će se poslovanje kompanija pred i tijekom ekonomske krize 2008. Dat će se uvid u utjecaj krize na državna jamstva u pogledu aktivacije i dodjeljivanja jamstava od strane države.

Ključne riječi: državna jamstva, javni dug, regulacija državnih jamstava, poduzeća

State Guarantees

ABSTRACT

The goal of this paper is to research and explain the effects of state guarantees on businesses and corporations in an economy and the economy itself. In regards of effects that state guarantees have on corporations, this paper will use publications and other available information published by the Ministry of Finance that state the affairs of state guarantees in the past years and the impact that those state guarantees had. To present the most accurate research results, this paper will also look at the effects of guarantees on state budget and public debt. Analyzing and gathering information in regard of public debt and fluctuation of public debt, this paper will highlight the correlation between state guarantees and public debt.

Furthermore, this paper will look into specific companies and industry sectors to further accentuate the effects of state guarantees and to show what are the key industries for the state. On the same note this paper will look into the state of granted and activated state guarantees and by that way give information about the health of the economy as the main factor when it comes to activation of guarantees.

Finally, this paper will research and show the effects of state guarantees on public debt, public sector and the impact on the economy overall. By analyzing the economy through the years, especially in times of crisis like the one in 2008. This paper will show the possible correlation between the activation of state guarantees, public debt and the state of business of companies.

Key words: state guarantees, public debt, regulation of state guarantees, companies

SADRŽAJ

1. Uvod	8
2. Metodologija rada	9
3. Teorijska podloga i prethodna istraživanja	11
3.1. Državna jamstva	14
3.2. Regulacija i nadzor državnih jamstava	17
3.3. Koristi i obveze državnih jamstava	19
4. Upravljanje državnim jamstvima	21
4.1. Kompenziranje državnih jamstava i posljedice	23
4.2. Državna jamstva i javni dug	25
5. Rezultati istraživanja	28
5.1. Državna jamstva Republike Hrvatske	32
5.1.1. Povijest državnih jamstava u Republike Hrvatske.....	35
5.2. Kretanje državnih jamstava Republike Hrvatske od 2004. do 2019. godine.....	38
5.2.1. Kretanje javnog duga Republike Hrvatske od 2010. Do 2018. Godine.....	40
5.2.2. Aktivirana državna jamstva od 2013. Do 2018. Godine.....	42
6. Rasprava	43
6.1. Državna jamstva i ekonomske neprilike.....	44
6.2.1. Utjecaj aktivacije državnih jamstava na fiskalnu politiku i javni sektor	46
6.2. Trendovi kretanja državnih jamstava i javnog duga u budućnosti	48
7. Zaključak	49

1. Uvod

Moderna ekonomija kao složena i kompleksna međuovisnost brojnih faktora svojim djelovanjem osigurava zadovoljavanje gotovo svih potreba država, društva pa i pojedinca. Ekonomija uzima u obzir brojne činjenice, uvjete i varijable pri stvaranju vrijednosti, što ujedno stvara potrebu za znanjem i vještinama kojima se utječe na ekonomiju putem investicija, razvoja tehnologija, novih otkrića i sl. Isto tako, zbog svoje ovisnosti ne samo o sudionicima koji čine ekonomiju, nego i vanjskim čimbenicima na koje ekonomija putem svojih aktivnosti ne može utjecati, pojavljuju su brojne neizvjesnosti i rizici koji mogu značajno utjecati na ekonomske procese. S gledišta države ekonomija predstavlja glavnog pokretača i stvaratelja vrijednosti kojima se zadovoljavaju potrebe građana.

Kako bi država osigurala nesmetano odvijanje svih ekonomskih procesa i aktivnosti, te svojim utjecajem pokušala reducirati određene neizvjesnosti i rizike, država u tu svrhu koristi državna jamstva kao instrument osiguranja nesmetanog provođenja ekonomskih procesa onih grana koje određena država smatra od strateške važnosti. Fokusirajući se na mehanizme državnih jamstava moći će se prikazati utjecaji, ovisnosti, rizici, ali i posljedice djelovanja državnih jamstava na ekonomiju. Isto tako, prateći stanje ekonomije kroz dulji niz godina moći će se prikazati utjecaj i posljedice djelovanja državnih jamstava u vrijeme ekonomskih poteškoća, te pratiti utjecaj i na javni dug države.

Promatrajući ekonomske grane i kompanije kojima su dodjeljena državna jamstva moći će se ukazati na trendove koji karakteriziraju poslovanje tih kompanija i pratiti utjecaj jamstava. Prateći trendove poslovanja te ekonomske klime koja je prisutna u određenom trenutku moći će se promotriti i prikazati uvjeti koji dovode do aktivacije državnih jamstava kao mjere osiguranja i zaštite strateških poslovanja.

2. Metodologija rada

Za vrijeme pisanja ovog diplomskog rada korištene su razne znanstvene metode kako bi se problematika o kojoj se piše što jasnije analizirala, objasnila i, naposljetku, predstavila na način da objašnjava kompleksnu temu i metode vezane za izdavanje, aktivaciju i sanaciju troškova nastalih državnim jamstvima. Korištenjem metode kompilacije prikupljeni su teorijski okviri koji imaju za cilj, kroz diplomski rad, dati adekvatnu teorijsku osnovu kako bi se pomoću njih mogla analizirati glavna tema. Razvojem društva i ekonomije, te pojavom sve složenijih i kompleksnijih društvenih potreba koje trebaju biti zadovoljene, sve više značenja se daje zadovoljavanju potreba stanovništva tako i države. Moderno poslovanje, bez obzira na granu djelatnosti, uvelike ovisi o umreženosti i integraciji kupaca, dobavljača i ostalih čimbenika u poslovanju. Problem se pojavljuje kada kompanija svojim radom, uslugama ili proizvodom opskrbljuje značajan broj građana te time ista postaje neophodna za održavanje životnog standarda i normalno funkcioniranje okruženja. Da bi se spriječile negative posljedice na okruženje zbog rezultata lošeg poslovanja, nastanka neočekivanih situacija, kriza ili sličnih poremećaja, država može svojom intervencijom osigurati normalno poslovanje takvih tvrtki koji predstavljaju javni interes pomoću jamstava koja imaju za cilj osigurati nastavak poslovanja kompanije.

Država izdavanjem jamstava pomaže stabilizirati poslovanje i osigurava naplatu dugovanja ukoliko kompanija nije to u mogućnosti sama učiniti, a sve s ciljem spriječavanja negativnih posljedica koji izlaze iz okvira poduzeća i prelijevaju se na društvo i šire. Nadalje, korištenjem raznih komparativnih metoda te prikupljanjem primarnih i sekundarnih informacija, što u tekstualnom što u slikovitom obliku, interpretirani su citati, predstavljeni grafovi, dijagrami, tablice i sheme koji daju jasan uvid u složenost predmeta istraživanja. Poseban naglasak se stavlja na informacije dostupne od strane države i ostalih statističkih organa koji omogućuju analizu, predstavljanje i interpretaciju podataka koji su pouzdani i temeljiti. Date su procjene i mišljenja na temelju empirijskih podataka koji su prikupljeni kroz duži vremenski period. To omogućava praćenje trenda kretanja i uočavanje obrazaca ponašanja i događaja koje vode ka određenom ishodu. Analizom statističkih izvještaja koje su izdane od strane Republike Hrvatske, Ministarstva financija, Eurostata i sličnih institucija može se pratiti kretanje razine državnih jamstava, njihova aktivacija, povrat i, prije svega, utjecaj na ukupan javni dug države koje je

značajna komponenta ne samo prilikom dodjele državnih jamstava, nego i prilikom aktivacije istih i podmirenja dobivenih sredstava.

Strukturno, ovaj diplomski rad će u početku detaljno opisati i definirati državna jamstva kao instrument osiguranja kojeg država dodjeljuje institucijama i kompanijama od javnog i državnog interesa. Odredit će nadležnost za izdavanje državnih jamstava i odgovornost za ista, te zakonsku regulativu kao glavne smjernice po kojima država može izdavati jamstva. Daljnjim istraživanjem dolazi se do jednog od glavnih svojstava državnih jamstava, a to su osiguranje poslovanja i budućnosti kompanije za koju se smatra da je od državnog interesa ili neophodna za društvo, briga o socijalnom karakteru kojeg kompanija svojim karakteristikama zastupa (radna mjesta, ekonomska stabilnost regije, razvoj itd.) te naplate i vraćanja dobivenih sredstava u slučaju aktivacije, a time i utjecaja na javni dug i posljedice koje nastaju u situacijama u kojima vjerovniku nedostaje likvidnih sredstava kojima redovno podmiruje svoje obveze. Jamstva su izdana koristeći novac iz proračuna, koji je pak prikupljan porezima, prirezima, pristojbama i sličnim instrumentima kojima se osigurava kontinuirano i izdašno punjenje državnog proračuna. Svi prihodi i rashodi države prikazuju se u proračunu kao jednom od glavnih dokumenata upravljanja državnim prihodima i rashodima. Budući da se jamstva pokrivaju iz državnog proračuna i time utječu na razinu izdataka, pa naposljetku i rashoda, potrebno je odrediti načine na koje će se država kompenzirati tj. naplatiti u slučaju aktivacije jamstava, budući da u trenutku planiranja rashoda država ne može znati koja će jamstva biti aktivirana i hoće li uopće do aktivacije doći.

Kako bi se najbolje prikazala državna politika u pogledu jamstava te kretanje istih, potrebno je empirijskom analizom pratiti izdavanja državnih jamstava unazad nekoliko godina. Na taj način moći će se ustanoviti trend rasta ili smanjenja, a time i utjecaja na proračun i javni dug. Uzimajući u obzir razdoblje svjetske krize i dugogodišje recesije u kojoj se Republika Hrvatska nalazila do unazad nekoliko godina, rezultati istraživanja omogućit će usporedbu kretanja ukupnog duga države i duga po državnim jamstvima. Time će se ukazati na mjere i aktivnosti koje je država poduzimala kako bi osigurala vlastite, ali i javne interese. Također, moći će se promatrati trend rasta ili pada državnih jamstava u odnosu na trend rasta ili pada državnog duga, te promatrati korelacija između prikazanih vrijednosti.

Naposljetku, uzimajući u obzir dobivene rezultate i promatrane trendove, moći će se

pretpostaviti kretanje državnih jamstava, pa tako i dijela državnog duga u narednih nekoliko godina. Prateći razna ekonomska, politička i druga zbivanja koja mogu utjecati na državna jamstva poput kriza, loših poslovnih odluka, ali i globalnih zbivanja, bit će potrebno analizirati i pretpostaviti njihov utjecaj na aktivaciju ili izdavanje jamstava. Budući da je proračun Republike Hrvatske pod utjecajem fiskalne politike, čiji učinci će detaljno biti razmatrani i opisani u ovom radu, potrebno je analizirati i učinke monetarne politike i aktivnosti Hrvatske narodne banke kao generatora i predstavnika monetarne politike. Tako će se dobiti potpuna slika obujma aktivnosti koji su potrebni kako bi se adekvatno i na najbolji mogući način upravljalo državnim jamstvima i potencijalnim dugom kojeg ista mogu generirati ukoliko budu aktivirana od strane vjerovnika.

Naposljetku, budući da gotovo svaka aktivnost države sa sobom nosi i određeni socijalni karakter, promatrat će se i utjecaj rasta javnog duga na gospodarstvo, ali i životni standard građana. Fokus će se staviti na aktualna zbivanja vezana za državna jamstva i proučiti će se razlozi njihovih dodjela, ali i aktivacija, kao i utjecaj na ekonomiju i poteze države kako bi se negativni učinci neutralizirali.

3. Teorijska podloga i prethodna istraživanja

Ekonomija je jedna od složenijih znanosti koja je na ovaj ili onaj način prisutna u modernom svijetu u životu svakog pojedinca i društveno-socijalnih tvorevina poput država. Promatrajući ekonomiju na osobnoj razini, ona se svodi na proces upravljanja priljeva i odljeva sredstava pojedinca kojima isti osigurava egzistenciju. Promatra li se pak, ekonomija na razini države, nailazi se na zakone, pravila i uzročno-posljedične veze koje pokreću gospodarstvo jedne zemlje. Još od 18. stoljeća i Adama Smitha kao jednog od značajnijih teoretičara na području ekonomije države i upravljanja gospodarstvom, postaje očigledno koliko je kompleksan i složen proces upravljanja državom u pogledu zadovoljavanja svih potreba građana. Globalizacijom, u samo dva stoljeća, ekonomija koju je opisivao Adam Smith gotovo da djeluje jednostavno, uzme li se u obzir vanjska trgovina, nadnacionalne tvorevine i svjetska razmjena koja je danas prisutna.

Države diljem svijeta se svojim aktivnostima trude zadovoljiti potrebe svojih građana, te im omogućiti određen životni standard, ostvarujući u isto vrijeme vlastite ciljeve i interese. U težnji povećavanja i održavanja životnog standarda učestalo dolazi do oskudnosti financijskih sredstava države, koja nije vođena politikom ostvarivanja profita, nego zadovoljavanja javnih potreba. Na taj način dolazi do potrebe za detaljnim, preciznim i točnim upravljanjem javnog duga koji je nastao upravo iz aktivnosti države s ciljem očuvanja životnog standarda, te omogućavanja rasta, razvoja i unaprijeđenja ekonomije kao glavnog pokretača aktivnosti u državi.

Kako bi se lakše pratile planirane aktivnosti i odredio budući smjer kretanja u pogledu financiranja svih javnih i ostalih potreba, država ima obvezu donošenja proračuna, tj. budžeta države. Taj budžet može se definirati „kao redovito i sistemsko suprotstavljanje predviđenih prihoda i planiranih budućih rashoda javnog sektora koje se u obliku zakona sastavlja za iduće budžetsko razdoblje. To, drugim riječima, budžetu daje karakter instrumenta (a) koji se odnosi na budućnosti, (b) koji uz to ima programski karakter, i (c) za koji postoji obveza da bude izvršen.“ (Jelić:2001,510) Zakon o proračunu definira državni proračun kao “akt kojim se procjenjuju prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci države za jednu godinu, u skladu sa zakonom...” (NN 87/08, 136/12, 15/15)

Iz tih definicija je vidljivo da budžet države mora unaprijed odrediti sve izdatke koji će nastupiti u narednoj godini kako bi se osiguralo pridržavanje programskog karaktera. No, moderno potrošački orijentirano društvo i globalnost svjetske trgovine mogu biti uzrok nepredviđenim situacijama koji prisiljavaju državu da je zaduži mimo proračuna kako bi se gospodarstvo jedne države vratilo u ravnotežu. „Izmjene i dopune proračuna donose se kada se tijekom proračunske godine pojave odstupanja od utvrđenih planskih iznosa i kada postoji potreba za povećanjem odnosno smanjenjem prihoda ili rashoda, a pri tome se vodi računa o proračunskom načelu koje uvjetuje uravnoteženje proračuna.“ (Čulo, Morović:2019,183). Vidljivo je iz priloženog citata kako ipak država ima na raspolaganju utjecati na visinu prvenstveno rashoda kao stavke proračuna koja je sklonija varijacijama i promjenama u određenim okolnostima koje su neplanskog karaktera. Vođena s ciljem zadovoljavanja raznih potreba društva država je dužna kroz razne pravne oblike osigurati životni standard svojih građana, a taj cilj postiže se financiranjem i ulaganjem u razna državna poduzeća i poduzeća od javnog interesa.

Ustrojstvo države ima značajnu ulogu u generiranju prihoda i primitaka, te rashoda i izdataka u državnom proračunu. Javni sektor Republike Hrvatske stoga je podijeljen na podsektore kako bi se olakšalo upravljanje, financiranje i kontroliranje aktivnosti države, te kako bi se detaljno mogli pratiti novčani priljevi i odljevi, ali i olakšao sustav upravljanja i donošenja odluka kao homogenu cjelinu.

Slika 1. – Podjela javnog sektora



(Izvor: <https://arhivanalitika.hr/blog/b2b-ekonomika-javnog-sektora-2-obuhvat-i-velicina-javnog-sektora-u-hrvatskoj/> pristupljeno 02.03.2020.)

Iz podjele prikazane Slikom 1. moguće je iščitati na koje sve načine i putem kojih kanala država usmjerava financijska sredstva i aktivnosti kako bi zadovoljila sve potrebe građana. Pri tome država ima mogućnosti zaduživanja kako bi osigurala provođenje svih planiranih, ali i neplaniranih izdataka koje nastanu. Neki od najčešćih načina pomoću kojih se država zadužuje mogu biti direktno zaduženje kod središnje banke, državne obveznice, krediti kod inozemnih i domicilnih banaka, pozajmice, trezorski zapisi u slučaju potrebe za kratkoročnim financiranjem, te emitiranje obveznica kao izdašnji izvor novca s dugoročnim dospijecem. Te sve vrste financiranja se odnose na državni proračun i moraju se u istome iskazati u trenutku njihova

nastanka, a primjenjuju se za financiranje opće države i potreba iste. Valja napomenuti kako niže razine državne vlasti također imaju na raspolaganju financiranje pomoću raznih financijskih instrumenata kako bi prebrodili neuravnoteženosti u proračunima. Pri tome, Zakon o proračunu navodi sljedeće „javni dug je dug općeg proračuna“ (NN 87/08, 136/12, 15/15) što govori da su i vrijednosni papiri izdani od strane županija, gradova i općina (municipalne obveznice) uvrštene u ukupan dug države. No, kako bi se financirala razna javna poduzeća koja također služe za zadovoljavanje javnih potreba, a u vlasništvu su države, koriste se različiti načini njihova financiranja. Takva su poduzeća, u pravilu, već uvrštena u izdatke u državnom proračunu, ali nastankom neočekivanih situacija država mora naknadno intervenirati kako bi osigurala nesmetano poslovanje istih i neutralizirala potencijalne negativne posljedice na standard života građana.

3.1. Državna jamstva

Već je ranije navedeno kako je proračun dokument u kojem su prikazani svi planirani prihodi i izdaci države za sljedeću godinu. Taj dokument također sadrži i potencijalne obveze koje mogu, a ne moraju nastati u tom razdoblju; a država ih je dužna pratiti i evidentirati. Kako bi država osigurala neometano poslovanje kompanija u javnom interesu, a koje se nalaze u sklopu javnog sektora, kako je vidljivo u podjeli na Slici 1., država mora tim poduzećima nuditi sigurnost i stabilnost pri poslovanju. Takve garancije i sigurnosti koje država omogućava takvim kompanijama ujedno povećava i konkurentsku prednost, garantira daljnje poslovanje, osigurava podmirenje obveza ukoliko to kompanija nije u mogućnosti sama učiniti, predstavlja i osiguranje za kupca ili potrošača itd. Jedan od načina pomoću kojih država osigurava stabilnosti i poslovanja javnih poduzeća je državnim jamstvima kao instrumentima sigurnosti za kupca koji poslujući s tom kompanijom umanjuje rizik od nestašice ukoliko se radi o ključnom partneru/dobavljaču. Prema Zakonu o proračunu Republike Hrvatske državno jamstvo definira se kao „instrument osiguranja kojim Republika Hrvatska jamči ispunjenje obveza za koje se daje jamstvo“ (NN 87/08, 136/12, 15/15). Iz definicije koju nudi zakon lako se zaključuje da je država spremna ispuniti obveze poduzeća ukoliko isto nije u stanju učiniti. S gledišta izdavača jamstva u Republici Hrvatskoj postoje dvije vrste jamstava koje mogu biti izdane ovisno o potrebi. Prva

jamstva odobravaju se od strane Sabora, a koja nastaju na prijedlogu Ministarstva financija i koja sredstva povlače iz međunarodnih financijskih institucija, dok druga jamstva odobrava Vlada s ciljem osiguranja poslovanja kompanija i institucija od javnog interesa, a čija financijska sredstva potječu iz proračuna. Valja napomenuti da su državna jamstva koja su odobrena od strane Sabora regulirana posebnim zakonima i uvjetima, budući da se radi o zaduživanju u inozemstvu te su, stoga, potrebne dodatne mjere i osiguranja od strane poduzeća kako se ne bi ugrozio kreditni rejting i ugled države na međunarodnoj razini.

S pogleda financiranja izdanih jamstava razlikuju se činidbena i financijska jamstva. „Vlada i Ministarstvo financija izdaju činidbena jamstva na temelju zaloga pokretnina koje je lako unovčiti. Uz takva jamstva rijetko dolazi do prijevremene naplate cijelog zajma ili jamstva jer se jamči za radnju.“ (Bajo, Primorac, Andabaka Badurina:2011,69), dok „Vlada i Ministarstvo financija (država) jamče financijskim jamstvima urednu otplatu kredita ukoliko je ne obavi izvorni dužnik“ (Bajo, Primorac, Andabaka Badurina:2011,69).

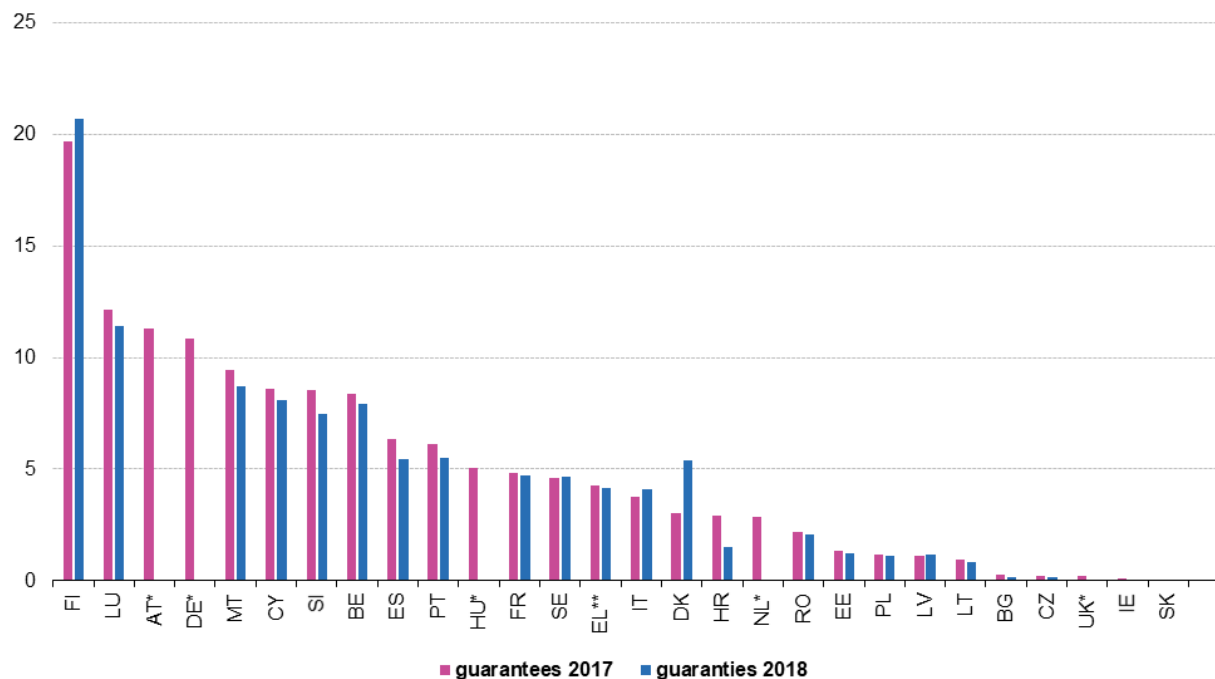
Vidljivo je, dakle, da su namjene državnih jamstava vezane za otplatu dugovanja ukoliko kompanija nije u mogućnosti sama otplatiti te obveze. Kako bi država dobila potrebne informacije o poslovanju, a time i određenu sigurnost da će kompanija moći u slučaju aktivacije podmiriti dug nastao po jamstvima, država prilikom izdavanja jamstava dobiva uvid u poslovanje i određuje uvjete po kojima se jamstvo izdaje. Ono se izdaje pomoću ugovora kojeg potpisuje poduzeće i Vlada Republike Hrvatske. Sve promjene koje se dogode u kompaniji, a mogu utjecati na aktiviranje državnog jamstva, moraju biti odobrene od strane Vlade kao potpisnice ugovora o državnom jamstvu.

Ulaskom Republike Hrvatske u Europsku Uniju dolazi do prilagodbe zakona i propisa u pogledu državnih jamstava koje Europska Unija definira kao oblik potpore, budući da država potpisivanjem ugovora o javnom zajmu financira tj. podupire poduzeće u slučaju nemogućnosti samostalnog podmirenja obveze. Zakon o državnim potporama govori da „program državne potpore je javni akt na temelju kojeg se, ... , unaprijed neodređenim korisnicima državne potpore dodjeljuje državna potpora, kao i pravni akt na temelju kojeg se državna potpora koja unaprijed nije vezana uz poseban projekt dodjeljuje jednom ili više korisnika državne potpore na određeno vrijeme i/ili u neodređenom iznosu“. (NN 47/14, 69/17). Prateći trendove učestalosti odobravanja državnih jamstava na primjeru zemalja članica Europske Unije može se promatrati

trend kretanja i učestalost izdavanja jamstava svih zemalja članica i time dobiti predodžba o gospodarskim aktivnostima ostalih zemalja, ali i napraviti komparacija između zemalja članica.

Graf 1. – Državna jamstva u odnosu na BDP zemalja članica Europske Unije

Central government guarantees as a percentage of GDP, 2017-2018



Source: Eurostat (online data code: gov_10dd_guar)
central government; * missing information **see country notes

eurostat

(Izvor: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Central_government_guarantees_as_a_percentage_of_GDP,_2017-2018.png&oldid=438211 pristupljeno 02.03.2020.)

Iz priloženog grafikona se može iščitati kako, uspoređujući iznose državnih potpora s prijašnjom godinom, količina potpora smanjuje, te da se udio samih aktiviranih potpora u BDP-u pojedinih država smanjuje i ne zauzima značajnu ulogu u ukupnom dugu koje država ima. Razlog tome prvenstveno leži u stabilnoj ekonomiji, povoljnim prilikama na tržištima i u poslovanju same kompanije. U vremenu ekonomske stabilnosti nema značajnih situacija koje bi zahtijevale intervenciju države u obliku jamstava, budući da se tada svi izdatci i obveze mogu financirati iz redovnog poslovanja koje kompanija uživa u vrijeme prosperiteta. Kako bi se ipak uočio trend kretanja državnih jamstava i odredila ovisnost kretanja istih s stanjem u ekonomiji, potrebno je proučiti podatke iz vremena kriza ili recesija kako bi dokazala navedena tvrdnja.

3.2. Regulacija i nadzor državnih jamstava

Zbog svoje kompleksnosti i utjecaja na razinu duga u BDP-u državna jamstva su regulirana kroz više različitih zakona i propisa kojima se određuju uvjeti i načini izdavanja državnih jamstava. U prvom redu, državna jamstva su regulirana pomoću dva zakona, a to su Zakon o proračunu i Zakon o državnim potporama. Zakon o proračunu definira državna jamstva u članku 3. stavak 7. čime određuje što su državna jamstva i koju svrhu ista imaju. Budući da se državna jamstva financiraju kao i svaka druga aktivnost države, iz državnog proračuna, potrebno je uvesti i imati jasne pravne smjernice, mogućnosti i ograničenja, budući da se radi o novcu države i poreznih obveznika. Zakon o proračunu u 7. poglavlju detaljno i metodički određuje brojne okvire i načine koji utječu na državna jamstva.

7. poglavlje određuje sljedeće:

- svrhu izdavanja državnih jamstava,
- odgovornu osobu za izdavanje državnih jamstava,
- određuje potrebne suglasnosti za izdavanje jamstava od strane kompanija u vlasništvu države,
- određuje uvjete aktivacije državnih jamstava,
- određuje naplatu državnih jamstava,
- regulira mogućnost izdavanja državnih jamstava od strane nižih organa vlasti,
- određuje uvjete i načine odobravanja državnih jamstava izvanproračunskim korisnicima,
- određuje učestalost provođenja nadzora nad državnim jamstvima i izvještavanje o istima.

Ovakva regulacija je potrebna jer državna jamstva, dok još nisu aktivirana, ne predstavljaju utjecaj na dug države, već to tek postaju, a ubrajaju se u dug u trenutku naplate tj. aktivacije jamstva. Ulaskom Hrvatske u Europsku uniju Zakonodavstvo Republike Hrvatske moralo se prilagoditi i ujednačiti zakone s propisima Europske Unije koji su državna jamstva, uz zakone o proračunu, regulirali kroz Zakon o državnim potporama. Zakon o državnim potporama

definira jamstva kao i svaku drugu potporu koja dolazi od strane države i usmjerena je ka jednom ili više korisnika. Budući da se jamstvo izdano od strane države može smatrati potporom, iz više razloga potrebna je dodatna regulacija u obliku zakona o potporama koji ima za cilj sljedeće:

- Spriječiti odobravanje državnih jamstava i drugih državnih potpora istom subjektu.
- Određuje uvjete kada se može odobriti državno jamstvo u obliku potpore.
- Određuje nadzor danih potpora pa tako i državnih jamstava.

Usklađenjem regulativa od strane Republike Hrvatske i Europske Unije omogućeno je nesmetano i ujednačeno provođenje politika koje provode pojedine države sa svojim interesima i aktivnostima koje žele provoditi u granicama svoje suverenosti i neovisnosti, a ujedno se omogućuje Europskoj uniji da na temelju svojih politika potiče i podupire ostvarivanje raznih projekata i aktivnosti koji se odvijaju na nadnacionalnoj razini između svih država članica.

Uz navedene zakone, državna jamstva se kontroliraju i nadziru kroz cijeli proces izdavanja ovisno o tijelu koje ih izdaje (Vlada ili Sabor). Bez obzira na porijeklo državnih jamstava sva jamstva se revidiraju i analiziraju u revizorskom izvješću koje se provodi jednom godišnje i koje ocjenjuje i pregledava valjanost prikazanih, predloženih i nastalih prihoda i rashoda, pa tako i jamstava. Uz reviziju državnih jamstava ista se kontroliraju i nadziru od strane Ministarstva financija putem obveznih financijskih izvješća koja moraju podnositi subjekti kojima su odobrena državna jamstva. Cilj takvog praćenja je pokušaj predviđanja potencijalne aktivacije državnih jamstava i pravovremena reakcija u pogledu donošenja poslovnih odluka ili savjetovanja s ciljem prilagodbe poslovanja. Praćenjem poslovanja kompanija koja su dobila jamstva mogu se uočiti trendovi i stanje poduzeća kroz poslovnu godinu u pogledu ostvarivanja prihoda, podmirivanja obveza i ispunjavanje rokova koji mogu, u slučaju lošeg poslovanja, dovesti do aktiviranja jamstava i utjecaja na povećanje duga države ili prouzročiti novo zaduživanje kako bi država refinancirala novonastalu obvezu, ali i usporilo i unazadilo poslovanje kompanije ovisno o tipu pokrića jamstva i ukupnoj visini obveze koju je kompanija dužna pokriti prilikom aktivacije jamstva. Takav obostrani interes za nadzorom i kontrolom poslovanja značajno utječe na odnos aktiviranih jamstava i onih koji su samo izdana, nikada nisu bila aktivirana.

3.3. Koristi i obveze državnih jamstava

Promatrajući svu potrebnu regulaciju kako bi se uredilo dodjeljivanje i kriteriji dodjeljivanja državnih jamstava postavlja se pitanje koristi koje ista donose za poslovni subjekt kojem su dodjeljena, ali i obveze koje s njima dolaze. Gledajući poslovanje kompanije kojoj su dodjeljena državna jamstva znatno se mijenja poslovanje na temelju istih. Neki od pozitivnih učinaka za kompaniju su povoljniji uvjeti pri dobivanju kredita u pogledu kamatne stope, visine kredita ili visine mjesečnog anuiteta budući da su banke spremne odobriti kredite po povoljnijim uvjetima, jer državna jamstva pokrivaju otplatu u slučaju da sama kompanija nije u stanju isti otplatiti. Jamstva umanjuju rizik u poslovanju jer prebrođuju loše upravljanje i vođenje kompanije s unošenjem novog kapitala u kompaniju čime se stabilizira poslovanje. U pravilu, država prilikom dodjeljivanja državnih jamstava ne zaračunava kamatu, ali prilikom izdavanja zaračunava jednokratnu naknadu od 0,5% vrijednosti dodjeljenih sredstava; razlog tome je pokrivanje dijela troškova koji nastaju pri dodjeljivanju. Za kompaniju to predstavlja prihod, budući da u trenutku dodjele ne postoji obveza koja se mora podmiriti prema državi, što predstavlja značajnu prednost jer kompanija može nastaviti uobičajeno poslovanje i u isto vrijeme jamčiti vjerovniku sigurnost podmirenja obveza koje ima prema njemu.

Gledajući sve pogodnosti koje državna jamstva sa sobom donose, potrebno je utvrditi i regulirati obveze kako se nebi zlouporabila ova mogućnost prebrođivanja neuravnoteženosti u poslovanju. Uz već naveden uvjet o dodatnom nadzoru kompanija koje su dobile jamstva putem financijskih izvješća, država pomoću zakona dodatno regulira naplatu i uvjete poslovanja i nadzora. Tako se Zakonom o proračunu utvrđuju mjere u slučaju naplate jamstava „...ministar financija s vjerovnikom utvrđuje mjere koje će se poduzeti u slučaju dospijeca naplate državnog jamstva i rokove u kojima država treba podmiriti dospjele naplate neplaćene obveze sukladno posebnim propisima“ (NN 87/08, 136/12, 15/15), te uvjeti i rokovi podmirenja obveza od strane države za ime i račun kompanije koja je primila jamstva. Uz regulaciju aktivacije i postupaka koji slijede, zakon definira i način povrata sredstava koji su bili utrošeni prilikom aktivacije državnih jamstava: „Korisnik kredita ili zajma dužan je izvršiti povrat svakog iznosa koji je Ministarstvo financija platilo s osnova državnog jamstva.“ (NN 87/08, 136/12, 15/15). Tim i ostalim zakonskim propisima država osigurava vlastitu financijsku stabilnost i dio rizika koje snosi prebacuje kao obvezu na primatelja jamstva.

Kako bi se adekvatno odredili i regulirali uvjeti dodjeljivanja jamstva, potrebno je utvrditi i istražiti koji sve rizici prijete pri osiguranju poslovanja putem državnih jamstava. Budući da moderno poslovanje kompanija, neovisno o grani djelatnosti, ovisi o visokoj umreženosti i temelji se na globalizaciji, kapitalizmu i međuovisnosti, za očekivati je da postoji značajan broj rizika, kako sistemskih, tako specifičnih i poslovnih koji mogu utjecati na uspješnost poslovanja. Uz sve navedene čimbenike koji iz okoline poduzeća utječu na poslovanje, moguće je odrediti nekoliko rizika koji mogu značajno utjecati na dodjeljivanje državnih jamstava od strane države, ali in na aktivaciju istih ukoliko nešto u poslovanju krene po zlu. Neki od rizika koji su prisutni su:

- rizik likvidnosti,
- tečajni rizik,
- rizik održivosti,
- politički rizik,
- operativni rizik,
- kreditni rizik,
- rizik refinanciranja.

Budući da se državna jamstva kao potpora ili pomoć znatno razlikuju od bilo kojeg drugog financijskog instrumenta ili načina financiranja, tako i navedeni rizici drugačije utječu na poslovanje. Najznačajniji i najutjecajniji rizik koji utječe na aktivaciju, ali i vraćanje državnih jamstava je rizik likvidnosti. Taj rizik govori o sposobnosti određenog subjekta da podmiri svoja potraživanja na vrijeme i u roku. Budući da taj rizik opisuje srž problema aktivacije i povrata dobivenih sredstava, potrebno je uložiti značajne napore kako bi se taj rizik umanjio i gdje bi poslovanje doseglo dovoljno visoku razinu kako bi moglo, u slučaju nastanka nepoželjne situacije, apsorbirati trošak kroz prihode iz poslovanja ili rezervi. „Još jedan izazov upravljanja likvidnošću predstavljaju potencijalne obveze kao što su akreditivi ili jamstva. Oni potencijalno predstavljaju znatne gotovinske odljeve koji ne ovise o financijskom stanju“ (van Greuning, Brajović Bratanović:2006,171).U slučaju države kao izdavača jamstava prijašnja izjava opisuje stajalište i poziciju države u pogledu upravljanja tog istog rizika u slučaju aktivacije državnog jamstva. Vidljivo je kako ovakva vrsta aktivnosti predstavlja izvanredni izdatak za kojeg država mora imati sredstava da ga podmiri, bez da ugrozi trenutne i planirane projekte, niti da utječe na

životni standard građana ovom vrstom izdatka. Takve aktivnosti od strane države najveći rizik imaju u situacijama gdje je gospodarstvo ranjivo i polako se kreće prema silaznoj putanji poslovnog ciklusa. Usporavanjem gospodarstva koje može biti izazvano usporavanjem gospodarske aktivnosti i prirodnim i periodičnim fluktuacijama duž poslovnog ciklusa, ali i raznim situacijama u užem i širem, pa čak i globalnom, okruženju mogu značajno utjecati na solventnost države. Time se dovodi u opasnost stabilnost proračuna i na direktan način utječe na stabilnost poduzeća koje je dobilo jamstvo.

4. Upravljanje državnim jamstvima

Već je ranije navedeno kako se državna jamstva reguliraju dvojako: kroz Zakon o proračunu i Zakon o državnim potporama koji specificiraju, određuju uvjete i elemente po kojima država dodjeljuje jamstva, budući da Europska Unija definira svaku financijsku transakciju u korist primatelja, a dolazi od strane države kao potporu. Isto tako raščlanjena su jamstva na jamstva odobrena od strane Vlade i od strane Sabora kao tijela čijim glasovanjem i odlukom se državna jamstva dodjeljuju. Također, u ugovorima se određuju uvjeti izvještavanja poslovanja, načina povrata jamstva i dodatnih uvjeta koji su potrebni kako bi se osigurali adekvatni uvjeti za nastavak poslovanja države i kompanije kojima su jamstva dodijeljena.

Budući da sve navedeno definira zakon i ugovor, potrebno je odrediti i istražiti načine kojima se direktno i indirektno utječe na izdavanje, primanje, korištenje, aktiviranje i naplatu jamstava. Nadzor nad državnim jamstvima nakon izdavanja preuzima Ministarstvo financija i to u sklopu javnog duga, budući da se u slučaju aktivacije jamstava ista naplaćuju iz državnog proračuna. U sklopu toga, i po Zakonu o državnom proračunu Ministarstvo financija dužno je voditi registar pojedinačnih potpora i dodijeljenih sredstava. Evidentiranjem državnih jamstava omogućuje se lakše planiranje proračuna i donošenje odluka u pogledu javnih rashoda koje država planira prilikom sastavljanja i rebalansa proračuna. Počevši od predstavnika monetarne politike, u slučaju Republike Hrvatske to je Hrvatska narodna banka, potrebno je odrediti na koje sve načine ta institucija može utjecati i upravljati državnim jamstvima. Već je ranije navedeno kako su sva državna jamstva pod ingerencijom i direktnim nadzorom Ministarstva financija i Vlade kao institucija koje izdaju jamstva, ali potrebno je naglasiti ulogu središnje banke u procesu upravljanja jamstvima. Naime, središnja banka kao generator monetarne politike sa

svojim aktivnostima u pogledu upravljanja tečaja Republike Hrvatske, određivanjem raznih pričuva, stopa i politika koje ograničavaju količinu novca u opticaju, indirektno utječe na vrijednost i mogućnost podmirenja državnih jamstava. Ukoliko središnja banka poveća stopu obvezne rezerve kojom se direktno utječe na monetarni agregat na način da smanji količinu dostupnog novca u ekonomiji raste vrijednost valute, te se tako može, u slučaju aktivacije jamstva od stranih vjerovnika, povoljnije podmiriti jamstvo, budući da je došlo do osnaživanja kupovne moći domaće valute. Isto tako, središnja banka utjecajem na kamatne stope na kredite određuje cijenu zaduživanja od strane države kako bi se jamstva podmirila ili refinancirala, ali isto tako i kompanije koje su dobile jamstva mogu po povoljnijim uvjetima odrediti načine vraćanja jamstva zbog jeftinijih kredita. To dodatno dobiva na značenju jer omogućuje kompaniji obročno vraćanje duga, što u slučaju povoljnijih kamatnih stopa znači manji trošak na mjesečnoj razini i time manji teret za kompaniju. Važno je naglasiti kako je potrebna uska suradnja monetarnih i fiskalnih vlasti kako bi stabilan i održiv tečaj uveo određenu sigurnost u kalkulacije i projekcije kretanja javnog duga u čijem sklopu se nalaze i državna jamstva.

Kako su državna jamstva izdana od strane Vlade ili Sabora jasno je kako znatno veći utjecaj u pogledu upravljanja državnim jamstvima imaju predstavnici fiskalne politike. Uz navedene zakone i potpore, neke od načina osiguranja naplate državnih jamstava mogu se specificirati i u ugovoru koji se sklapa između države i kompanije. Za te ugovore, u pravilu, ne postoje određeni uvjeti i načini pomoću kojih država može utjecati na državna jamstva. Sve aktivnosti nadzora provode se posrednički putem kompanije kojoj je jamstvo odobreno. Tako se uvodi nadzor poslovanja kompanije i provodi se revizija kako bi se u svakom trenutku osigurala transparentnost poslovanja, ali i omogućilo sugeriranje i intervencija u poslovanje, s ciljem sprječavanja aktivacije državnog jamstva, što državi kao mjera stoji na raspolaganju ukoliko je otplata duga, nastalog po jamstvima, provedena na način da je kompanija državi dala udjel u vlasničkoj strukturi.

Budući da se državno jamstvo pridodaje ukupnom dugu, na isti se mogu primjeniti i uobičajene mjere upravljanja javnim dugom. Tako da državi stoje na raspolaganju brojni načini kontrole, praćenja i smanjivanja javnog duga. Isto kao i s državnim jamstvima, za javni dug odgovaraju i na istog utječu prvenstveno Vlada, Ministarstvo financija, središnja banka, Državni ured za reviziju. Kvalitetnim upravljanjem javnog duga ostvaruju se brojne pogodnosti kao što su razvoj domaćeg financijskog tržišta, a koje je pod direktnom ingerencijom i utjecajem HNB-a,

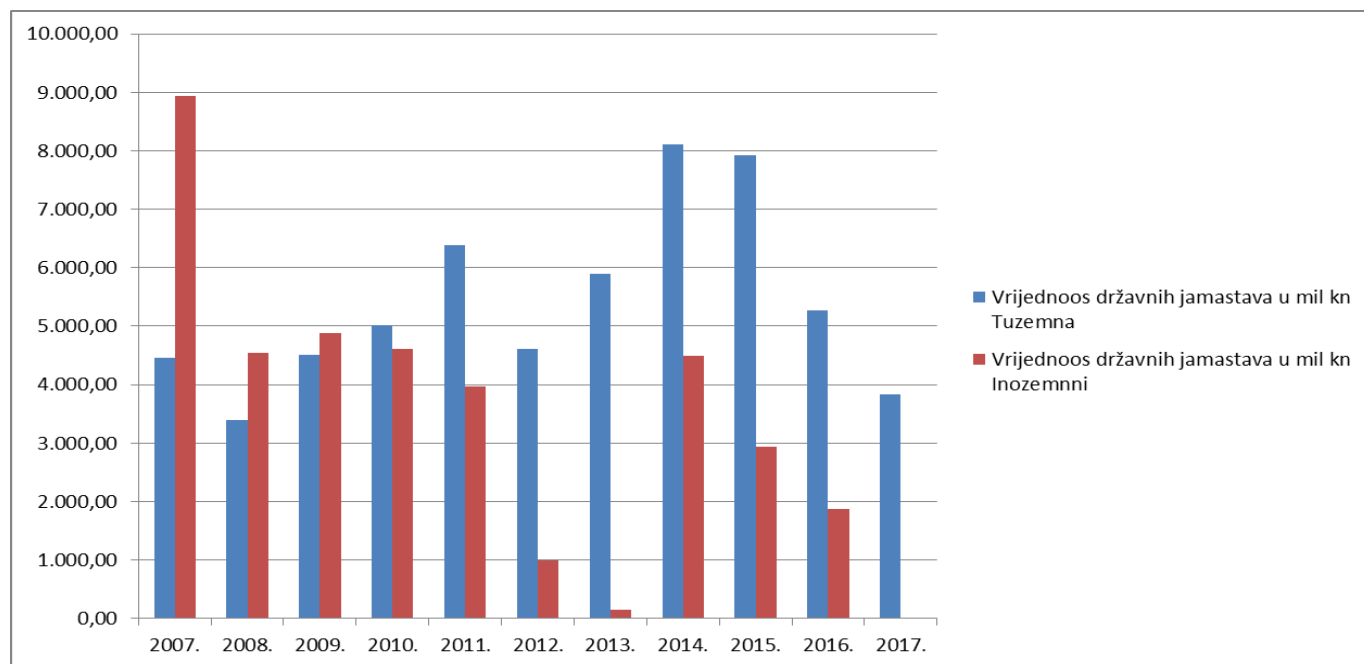
optimiziraju se i uravnotežuju državni izdatci u pogledu podmirivanja dospjelih dugova i obveza iz ranijih godina; pri čemu ta odgovornost spada na Vladu i Ministarstvo financija kao glavne institucije koje upravljaju, planiraju i provode realizaciju proračuna prihoda i rashoda. Naposljetku, posljednja, ali i najznačajnija, pogodnost upravljanja javnim dugom proizlazi iz same realizacije proračuna i time ostvarivanja istoga; što osigurava podmirenja potreba građana, gospodarstva, javnih društvenih i ekoloških potreba društva jedne države. Valja napomenuti kako državi u prvom planu nije cilj ostvarivanje profita niti podmirivanje duga pod svaku cijenu, budući da se vodi principom javnog dobra, što podrazumijeva da država prvenstveno ima za cilj podmiriti sve javne potrebe i osigurati kvalitetu života. Ispunjenje obveza nosi sa sobom moralnu i ugovornu odgovornost, ali isto se neće provoditi u situaciji kada podmirenje značajnih obveza ili veliki izdatci predstavljaju ugrozu životnog standarda građana.

4.1. Kompenziranje državnih jamstava i posljedice

Kako bi se država osigurala u pogledu dodjele jamstava, kompanija koja traži jamstvo do realizacije mora izvršiti brojne korake. U prvom redu, država se provodi reviziju kako bi dobila trenutno stanje u kompaniji i odredila posjeduje li kompanija uvjete za nastavak poslovanja, plan za buduće poslovanje, ali i mogućnosti pomoću kojih bi se podmirila i vratila dobivena državna jamstva. Nakon procjene poslovanja i stanja kompanije ta ista kompanija, u najčešće, ispunjava *bianco* zadužnicu koja glasi na korist državnog proračuna i time osigurava podmirenje potencijalne nove obveze državi. Sljedeći način osiguranja države od aktivacije i podmirenja državnog jamstva je garancija banke pomoću kredita na ime tražitelja državnog jamstva. Tom mogućnošću osigurava se podmirenje potencijalne aktivacije državnog jamstva, ali se i kompaniji u tom slučaju omogućuje obročna otplata koja neće dovesti u opasnost kontinuitet poslovanja i opstanak kompanije. Sljedeća mogućnost koja stoji na raspolaganju je zalog imovine u pokretnini ili nekretnini koja glasi na ime kompanije i koja posjeduje određenu likvidnost. U pravilu se ovakav način osiguranja ne preporučuje jer direktno utječe na poslovanje kompanije i mogućnost održavanja istog. Prodajom imovine smanjuje se aktiva kompanije, ali i umanjuju proizvodni kapaciteti s ciljem podmirenja duga državi, što dugoročno usporava ekonomsku aktivnost, a time i generiranje prihoda koji predstavljanju znatno povoljniji i sigurniji način otplate duga.

Sljedeći način koji većim kompanijama stoji na raspolaganju je kompenzacija udjela kompanije s iznosom dobivenih jamstava. Tim prelamanjem vrijednosti jamstva i vrijednosti kompanije ostvaruju se određene pogodnosti, ali i nedostaci. Prvenstveno, vlasnici gube dio udjela u kompaniji, a time i dobit koja se ostvaruje, i autonomiju u upravljanju poduzeća. Prednost ovog načina je ulazak države u vlasničku strukturu kompanije, a time se povećava interes države za nastavak i stabilno poslovanje kako bi država sudjelovala u raspodjeli dobiti. Nadalje, postoji i dodatan motiv države za nastavak i brigu za kompanijom jer postaje sudionik u vlasništvu, te svaki gubitak koji u budućnosti nastane od strane kompanije direktno pogađa i državu. Monitoringom, revizijom i optimizacijom poslovanja od strane države osigurava se budući rad, rast i dobit, a time i otplata duga nastalog po aktivaciji državnih jamstava.

Graf 2. Kretanje vrijednosti državnih jamstava od 2007. do 2017. godine



(Izvor: interpretirao autor, podatci dostupni na <https://mfin.gov.hr/proracun-86/drzavni-proracun-arhiva/610> pristupljeno 01.09.2020.)

Kako je vidljivo iz grafa 2., kretanje državnih jamstava u pogledu izvora značajno se razlikuje prije i nakon 2010. godine. Prije 2010. godine većina državnih jamstava odnosila se na pokrivanje duga prema inozemnim vjerovnicima. Razlog tomu je razvijena inozemna i globalna suradnja u svjetskoj ekonomiji prije gospodarske krize iz 2008. godine. Može se, također, promatrati kako taj trend aktivacije državnih jamstava od strane inozemnih vjerovnika mijenja kako globalno gospodarstvo pogođeno krizom slabi. Promatrajući kretanja državnih jamstava

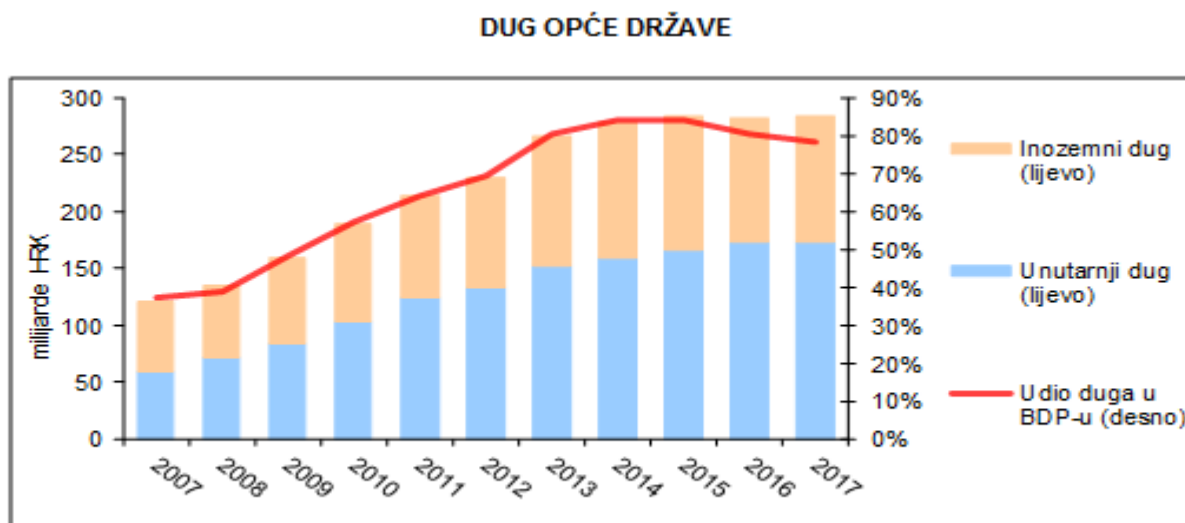
nakon 2010. godine vidljivo je kako većina aktiviranih jamstava pripada tuzemnim vjerovnicima. Razlog tome je potreba za jačanjem tuzemne ekonomije, ali i manjak povjerenja od strane globalnih financijera i kompanija u gospodarstvima drugih država za vrijeme oporavka od gospodarske krize. Isto tako, moguće je promatrati i proces oporavka ekonomije koji je tek započeo krajem 2015. godine, sedam godina nakon izbijanja ekonomske krize, te je trend opadanja državnih jamstava proporcionalan oporavku gospodarstva i smanjenju javnog duga. Stabilnije poslovanje kompanija i primicanje uzlaznoj putanji poslovnog ciklusa imalo je za posljedicu daljnje smanjenje izdanih jamstava prvenstveno inozemnih, a onda i tuzemnih kako je vidljivo u grafikonu.

4.2. Državna jamstva i javni dug

Već je konstantirano kako državna jamstva nakon aktivacije i dospijeća na naplatu ulaze u sastav javnog duga. „Javni dug možemo definirati kao akumulirana pozajmljena novčana sredstva države, odnosno sumu svih potraživanja koja prema javnom sektoru imaju njegovi vjerovnici u određenom trenutku.“¹ Upravljanje javnim dugom predstavlja zajedničku zadaću i aktivnost svih institucija koje svojim radom i aktivnostima utječu na izdatke države. Glavnu zadaću pri tome imaju voditelji resora tj. ministri koji moraju adekvatnim planiranjem izdataka za buduće razdoblje osigurati kvalitetno sastavljanje proračuna, a time i sudjelovati u planiranju načina otplate i smanjenja javnog duga na čelu s ministrom financija. Potrebna suradnja svih tih institucija, resora i odgovornih osoba osigurava adekvatnu kontrolu javnog duga, te omogućava aktivnosti za smanjenje istog. Kako bi se moglo pratiti empirijsko kretanje javnog duga potrebno je analizirati kretanje istog.

¹ <http://www.ijf.hr/istrazivanja/javni-dug.htm>

Graf 3. Javni dug Republike Hrvatske



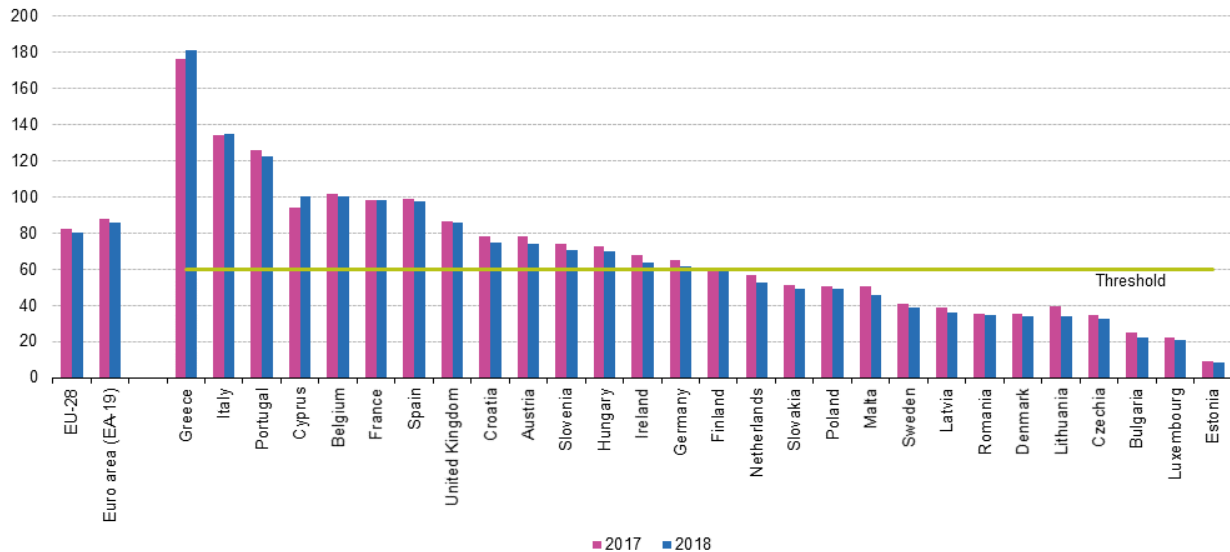
Izvor: HNB; obrada: HGK

(Dostupno na: <https://hgk.hr/javni-dug-na-kraju-prosle-godine-pao-na-78-bdp-a> , 25.03.2020.)

Prateći kretanje javnog duga kako inozemnog tako i tuzemnog, na grafu 3., moguće je uočiti trend rasta što je posljedica zaduživanja države. Budući da je 2008. godine svjetsko gospodarstvo bilo pod utjecajem ekonomske krize, značajan dio javnog duga i povećanje istog je posljedica lošije gospodarske, ekonomske i socijalne situacije. Kako bi se lakše uvidjelo novčano kretanje državnih jamstava potrebno je analizirati podatke za promatrano razdoblje koji su dostupni i izdani od strane države kako bi se mogao promatrati trend kretanja državnih jamstava u javnom dugu. Posljedice aktivacije državnih jamstava su povećanje javnog duga, pa je iz tog razloga potrebno odrediti mjere kojima bi se država kao davaoc jamstava osigurala i spriječila rast javnog duga. Postoje brojni načini pomoću kojih država može osigurati i premostiti nastali dug po aktivaciji državnih jamstava. Kada se promatraju posljedice aktivacije državnih jamstava one su na prvu ruku očite, a to je prvenstveno povećanje javnog duga. No, detaljnijom analizom dolazi se do značajnijih posljedica kako za kompaniju tako i za državu. Jedan od značajnijih posljedica koje mogu nastupiti aktivacijom državnih jamstava je porast udjela javnog duga u BDP-u države.

Graf 4. Udio javnog duga u BDP-u zemalja članica Europske Unije

General government debt, 2017 and 2018 (*)
(General government consolidated gross debt, % of GDP)



(*) Data extracted on 21.10.2019.
Source: Eurostat (online data code: tsdde410)

eurostat 

(Izvor: Eurostat, dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/2/2a/General_government_debt%2C_2017_and_2018_%28%29_%28General_government_consolidated_gross_debt%2C_%25_of_GDP%29.png, 27.03.2020.)

Ta pojava može imati za posljedicu neodrživost proračuna države i prezaduženost što ima za posljedicu nemogućnost održavanja i isunjavanja svih uloga države kako u ekonomskom, društvenom, socijalnom, znanstvenom i kulturnom aspektu. Kako je vidljivo na grafu 4., oko pola članica Europske Unije ima veći udio javnog duga u BDP-u od preporučenih i prihvatljivih 60% vrijednosti BDP-a, što ukazuje na prezaduženost pojedinih članica Europske Unije među kojima je i Hrvatska. Postoje mnogobrojni razlozi zbog kojih je proračun države prezadužen, prvenstveno jer je dug jedne države pod nadzorom i utjecajem fiskalne politike koja svojim aktivnostima zadovoljava prioritetne projekte i aktivnosti. Valja napomenuti kako dug države ovisi o zaduženjima i modelima financiranja same države, projekata i drugih aktivnosti. Kako bi se izbjegla takva situacija, potreban je konstantan nadzor izvanbilančnih zaduženja, u koja pripadaju državna jamstva, kako se ne bi dogodila situacija da se država prezadužuje, a da taj dug ne bude prikazan u bilanci i da se o istom ne vodi računa prilikom izdavanja državnih jamstava.

Preveliki udio duga u BDP-u može u određenim situacijama ugroziti realizaciju aktivnosti budući da država zbog već postojeće zaduženosti nije u mogućnosti financirati planirane aktivnosti, a time i potencijalno ugroziti životni standard građana, ekonomiju i dovesti se u situaciju kratkoročne nelikvidnosti. U takvim situacijama država ima mogućnosti zatražiti reprogram duga pomoću kredita ili novog zaduživanja. Nadalje, zbog umreženosti globalnog tržišta novcem i velikoj međuovisnosti između svjetskih banaka i država potrebno je voditi računa o kreditnom rejtingu koji može zbog naglog povećanja javnog duga opasti. Opadanje kreditnog rejtinga uslijed povećavanja javnog duga uvelike otežava financiranje države u pogledu kredita, ali i izdavanja vrijednostnih papira poput trezorskih zapisa ili obveznica. Kontinuirano praćenje i projekcije poslovanja kompanija, kao i praćenje i analiza gospodarskih kretanja i prilika prilikom upravljanja državom osigurava kontrolu nad javnim dugom, državnim jamstvima, ali i pruža uvid u poslovanje kompanija kojima su potrebna državna jamstva.

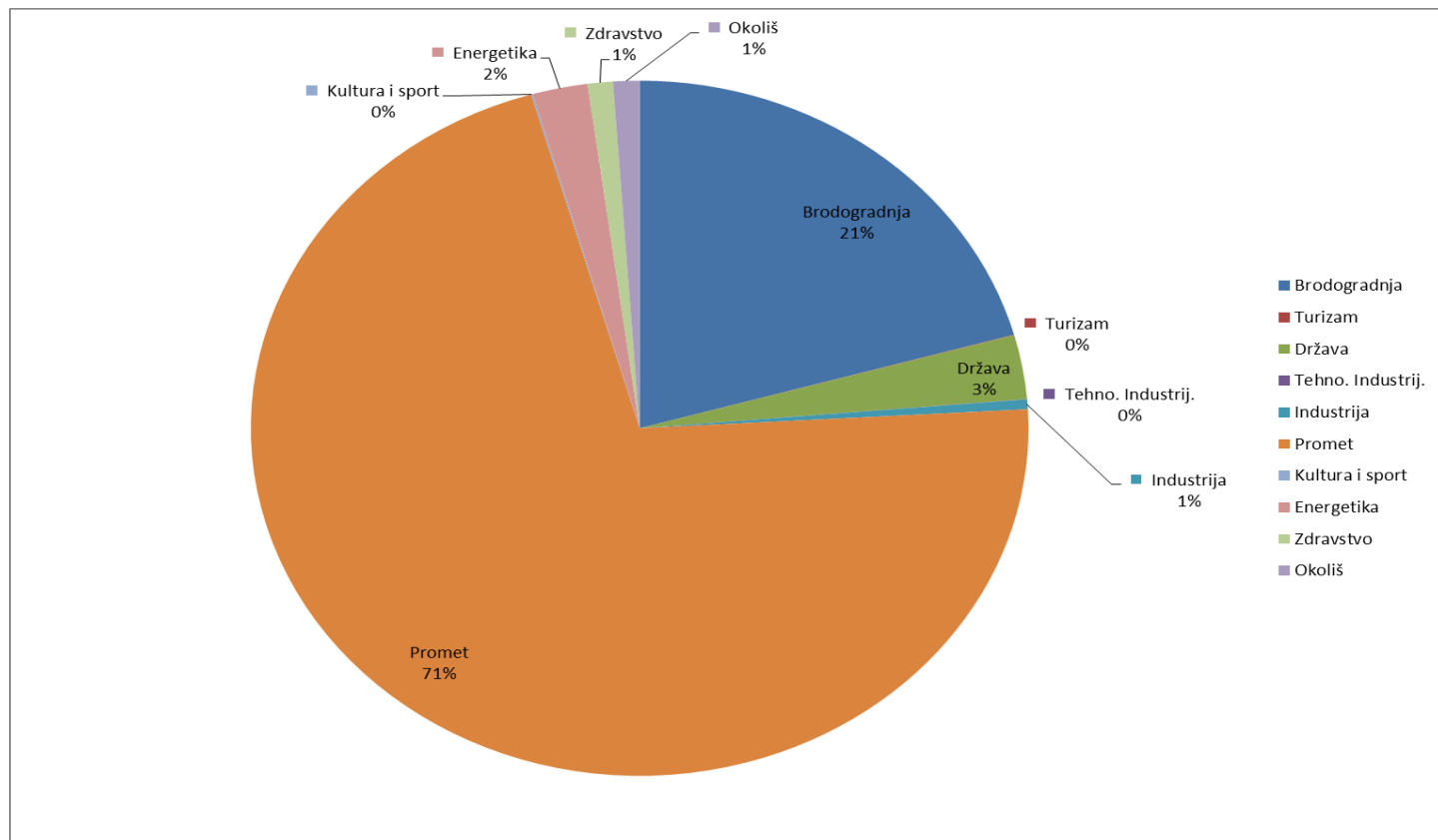
5. Rezultati istraživanja

Analizom informacija dostupnih od strane državnih institucija, agencija i državnih tijela, te institucija Europske Unije i drugih nadnacionalnih organizacija moguće je iščitati, obraditi i prikazati informacije koje prikazuju kretanje državnih jamstava i njihov utjecaj na BDP Republike Hrvatske. Praćenjem trenda dodjeljivanja državnih jamstava mogu se odrediti sektori kojima je najviše sredstava dodijeljeno i udio državnih jamstava u ukupnom javnom dugu te godine. Prateći te trendove izdavanja državnih jamstava i kretanje javnog duga Republike Hrvatske moći će se pouzdano ustanoviti veza, te odrediti kretanje jedne vrijednosti u odnosu na drugu u slučajevima kretanja gospodarstva duž krivulje poslovnog ciklusa. Budući da se promatraju državna jamstva unazad 15 godina moći će se promatrati i utjecaj ekonomske krize na javni dug Republike Hrvatske i kretanje državnih jamstava u tom periodu, kako i u vrijeme izlaska Republike Hrvatske iz recesije. Dobivena krivulja će prikazati kretanje izdataka u pogledu jamstava, indirektno će prikazati stanje i oporavak ekonomije promatran kroz cjelovitu krivulju poslovnog ciklusa.

Informacijama dostupnim od strane Ministarstva financija kao nadležnog tijela na čelu s

ministrom, analiziralo se izdavanje državnih jamstava prema sektorima u koje spadaju kompanije kojima su ista dodjeljena. Prateći iznose sredstava koji su odobreni može se prikazati koji su sektori dobili najviše sredstava u obliku državnih jamstava.

Graf 5. Zastupljenost državnih jamstava po sektorima u gospodarstvu



(Izvor: interpretirao autor, podatci dostupni na <https://mfin.gov.hr/proracun-86/drzavni-proracun-arhiva/610> pristupljeno 01.09.2020.)

Promatrajući graf 5. zapaženo je kako je najviše državnih jamstava dodijeljeno sektorima prometa, brodogradnje, te potreba države u pogledu institucija i projekata. Prateći ekonomske situacije i prilike u Republici Hrvatskoj i analizirajući empirijske podatke proteklih godina, može se doći do zaključaka koji objašnjavaju ovakav obrazac dodjele državnih jamstava. Prometna infrastruktura u koju se ubrajaju cestovni, zračni, pomorski i željeznički promet predstavlja jedan od glavnih aspekata gospodarskog, regionalnog i društvenog razvoja. Analizirajući Republiku

Hrvatsku kao državu i proćavajući glavne sektore koji doprinose punjenju državnog proraćuna vidljivo je kako je prometna infrastruktura od znaćajne važnosti. Hrvatska veliki dio prihoda ostvaruje na području turizma i ugostiteljstva, te je jedna od prepoznatljivih turistićkih destinacija u svijetu. Isto tako, sam geografski poloćaj i ćlanstvo u mećunarodnim integracijama osigurali su Hrvatskoj infrastrukturu tranzitne zemlje o kojoj ovisi znaćajno kretanje dobara i roba. Taj faktor takoećer je od znaćajne važnosti, jer uz turizam uvelike diktira omjer raspodjele investicijskih sredstava koji dolaze od strane države, ali ujedno i drugih naćina potpora i osiguranja kao što su državna jamstva.

Kako bi se osigurao nesmetan promet turista, ali i opskrba domaćeg i stranog stanovništva, potrebna su znaćajna ulaganja u promet. U proteklih petnaestak godina samo kroz državna jamstva dodijeljeno je u sektor prometa više od 94 bilijuna kuna. Ta jamstva su, u pravilu, korištena za osiguranje plaćanja izvoćaća radova i projektanata, ali i u znaćajnom dijelu za odrćavanje likvidnosti poslovanja kompanija kojima su dodjeljeni i servisiranje obveza. Upravo iz ovog razloga što je odrećen dio jamstava korišten za podmirenje obveza i servisiranje poslovanja, Europska Unija je propisala da se dvojako vrednuju i urećuju jamstva kao osiguranje, ali i kao potpora. Budući da dodijeljena sredstva nisu korištena za osiguranje investicija, nego osiguranje nastavka poslovanja, ćiji trend se moće pratiti godinama i ćije dodjeljivanje je konstantno, postavlja se pitanje kvalitetnog nadzora poslovanja i upravljanja u tim kompanijama, budući da su znaćajna sredstva od oko 44 bilijuna i 813 milijuna kuna dodijeljena kompanijama u razdoblju od 2004. do 2018. godine samo u svrhu podmirenja obveza i vraćanja kredita. Valja napomenuti kako su sva društva koja su ukljućena u odrćavanje, izgradnju i planiranje prometne infrastrukture društva od javnog interesa te se ne mogu voditi po principu dobiti, već njihov rad slući za osiguranje kvalitete života i zadovoljavanje javnih interesa.

Sljedeći sektor koji je zastupljen u dobivanju državnih jamstava od države je brodogradnja. Sam sektor brodogradnje ne predstavlja stratešku industriju, ali za oćuvanje istog postoji implicitna obveza, budući da brodogradnja kao industrija u Republici Hrvatskoj posjeduje dugogodišnju tradiciju ne samo za državu, već i za samo geografsko područje, te ujedno zapošljava znaćajan broj radnika. U pravilu se državna jamstva koja su izdana u sektor brodogradnje koriste za osiguravanje isporuke narućenih brodova budući da se radi o znaćajnoj investiciji i kapitalnom ulaganju, te je potrebna odrećena sigurnost za kupca. Zbog te sigurnosti koju zahtijevaju kupci na prvi pogled se moće zakljućiti kako je sam sektor brodogradnje prilićno

nestabilan, budući da značajna sredstva dolaze u obliku jamstava, ali, uzme li se u obzir broj tj. iznos protestiranih jamstava zaključak je kako sam sektor brodogradnje adekvatno i na vrijeme ispunjava svoje obveze prema kupcima.

Promotri li se nadalje graf, dolazi se do zaključka kako je zapravo mali broj drugih grana zastupljen, što može ukazivati da se gospodarstvo Republike Hrvatske i dalje temelji na sekundarnim gospodarskim djelatnostima, te da su „nove“ grane industrije još u povojima, na što ukazuju i sredstva koja govore kako ti sektori nisu dovoljno razvijeni i unapređivali, a privukli bi značajne kupce koji bi zahtijevali složene projekte i usluge koje bi zauzvrat zahtijevale određenu razinu osiguranja. Prateći sam gospodarski razvoj Republike Hrvatske u proteklih nekoliko godina i usporedivši ga s razvojem i ulaganjem sredstava u razvoj prometnica i osiguravanje adekvatne prometne povezanosti kako svih krajeva Republike Hrvatske tako i s međunarodnim prometnim putevima dolazi se do zaključka kako turizam, koji je jedina značajna grana koja svojim uspjehom ili neuspjehom može značajno utjecati na proračun Republike Hrvatske, zapravo ostvaruje sekundarnu korist od tih ulaganja; te da Hrvatska kao prepoznatljiva turistička destinacija zapravo jako malo direktno ulaže u turizam u pogledu kapaciteta i podizanja razine kvalitete usluge s ciljem privlačenja zahtjevnije klijentele, u pogledu izgradnje hotela, kompleksa i sličnih infrastruktura, što pokazuje i broj izdanih jamstava kojima bi se osigurala provedba istih, već se oslanja na druge oblike davanja malim i srednjim kompanijama i ugostiteljima kako bi se ostvarili ciljevi povećanja i unaprijeđenja turističke ponude.

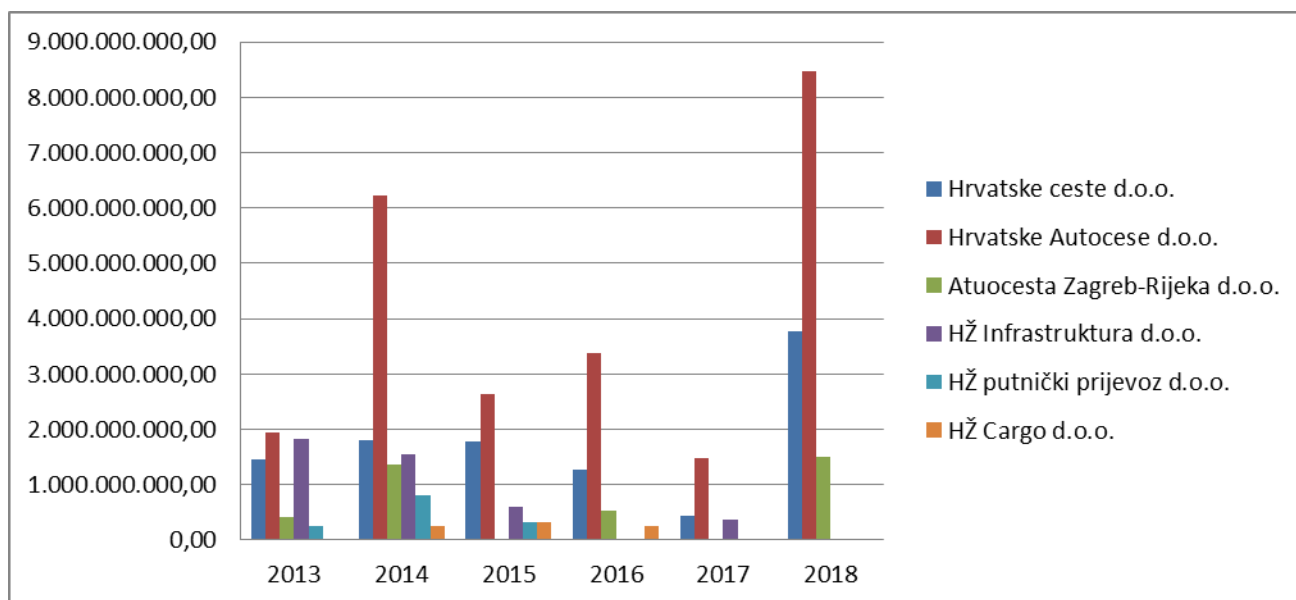
Kako bi se adekvatno i transparentno prikazale aktivnosti države u pogledu izdavanja jamstava, s ciljem osiguranja nastavka aktivnosti kompanija i pružanja sigurnosti kupcima, potrebno je detaljnije analizirati i prikazati mjere države te načine na koji su državna jamstva utjecala na javni dug pogotovo u vrijeme krize i recesije, te u vremenu gospodarskog rasta. Nadalje, potrebno je prikazati aktivnosti države u pogledu pomoći, ali i sanacije jamstava koja su aktivirana u proteklih nekoliko godina, te aktivnosti koje su slijedile nakon aktivacije kao dodatne mjere koje imaju za cilj dodatno uvesti stabilnost u poslovanje kompanija. Potrebno je nakon analize sektora koji su dobili najviše sredstava u obliku jamstava, prikazati kompanije koje prednjače u dobivenim jamstvima te odrediti odnos i ulogu koju te kompanije imaju i njihovo značenje za sektor u kojeg se ubrajaju. Naposljetku potrebno je proučiti poslovanje istih u koliko

se ustanovi da je značajan iznos dobivenih jamstava kativiran i korišten kao osiguranje nastavka poslovanja kompanija.

5.1. Državna jamstva Republike Hrvatske

Republika Hrvatska, kao i svaka druga država, provodi određene projekte, aktivnosti i radnje kojima se osigurava adekvatan životni standard građana i provedba planiranih aktivnosti u strateškim sektorima interesa. Analizirajući dosadašnje podatke dolazi se do zaključka kako je promet i prometna infrastruktura u svim oblicima značajan sektor ulaganja, brige i pozornosti za Hrvatsku kao tranzitnu zemlju. Kako bi se lakše ostvarivali zakazani ciljevi u prometu sama izgradnja, održavanje i investiranje provodi se kroz određene kompanije koje su u većinskom vlasništvu države i preko kojih se ostvaruju željeni ciljevi. Najznačajnije kompanije preko kojih se realiziraju ciljevi su Hrvatske ceste d.o.o., Hrvatske autoceste d.o.o. te HŽ Infrastruktura d.o.o.. Kroz poslovanje ovih kompanija država usmjerava sredstva iz državnog proračuna kako bi se ostvarili zakazani ciljevi.

Graf 6. Dodijeljena državna jamstva po kompanijama od 2013. do 2018. godine



(Izvor: interpretirao autor, podatci dostupni na <https://mfin.gov.hr/proracun-86/drzavni-proracun-arhiva/610> pristupljeno 01.09.2020.)

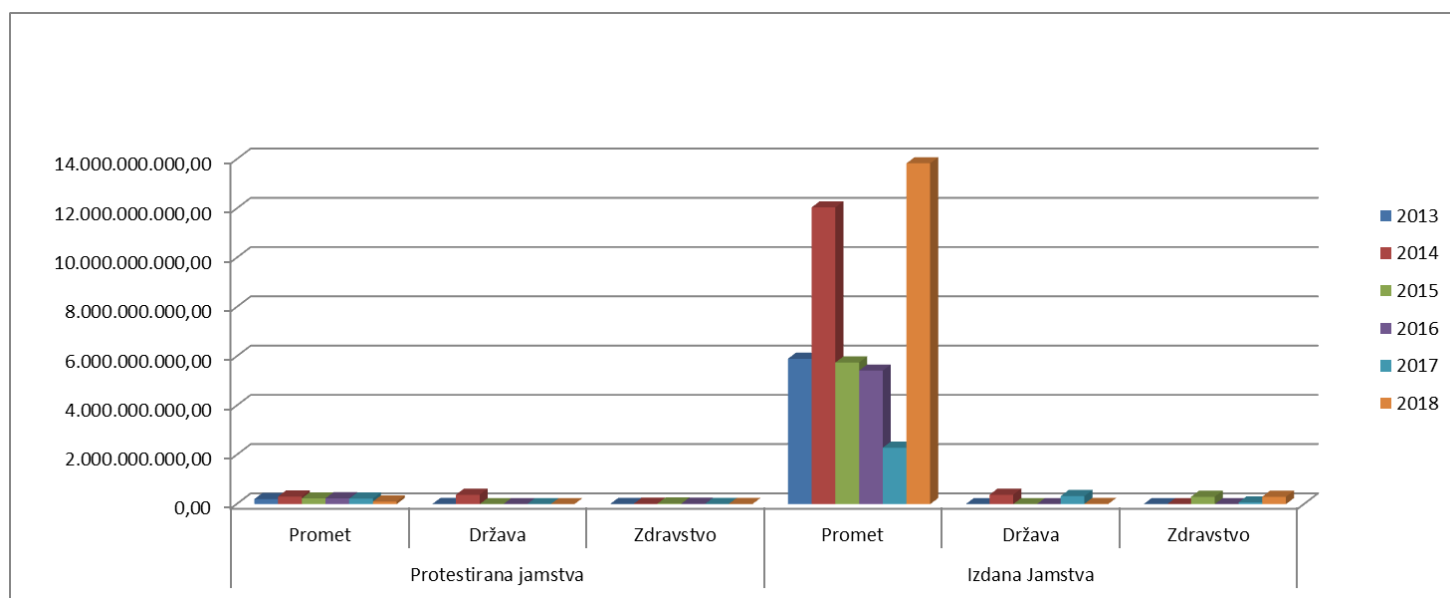
Pogledom na iznose u grafu 6. koji su dodijeljeni kao potpora kroz državna jamstva može se zaključiti kako su najznačajnija sredstva dodijeljena Hrvatskim autocestama d.o.o., nakon čega slijede Hrvatske ceste d.o.o.. Razlog ovakvoj dodjeli sredstava je višestruk i složen, budući da značajan broj sektora ovisi o poslovanju navedenih kompanija. Mnogobrojne su prednosti od prometne povezanosti, ne samo zbog lakšeg domicilnog kretanja dobara, roba i ljudi nego što ujedno raste i značaj Hrvatske kao poslovnog partnera jer se nalazi na povoljnom geografskom području koji povezuje sjeverni i južni dio Europe, te ujedno omogućuje lakše kretanje turista i posjetitelja. Hrvatska je prepoznata turistička destinacija u svijetu, a i prihodi od turizma koji se ostvaruju predstavljaju oko 30% ukupnog BDP-a. Posljednja tvrdnja je potkrijepljena činjenicom kako je najznačajniji iznos potpora tj. sredstava dodijeljenih u obliku jamstava upravo dodjeljen Hrvatskim autocestama i u određenoj mjeri Autocesta Zagreb-Rijeka d.o.o.. Promatrajući iznose dodijeljenih sredstava kroz promatrano razdoblje uočava se konstantno visoka razina ulaganja i osiguranja poslovanja Hrvatskih autocesta kao nositelja izgradnje, održavanja i ulaganja u prometnu povezanost Hrvatske.

Na prvi pogled, promatrajući graf 6. može se doći do zaključka kako je država uložila značajna sredstva u poslovanje promatranih kompanija i sektore poput prometa, države, brodogradnje, zdravstva i drugih kao što je vidljivo ako se promatraju izvješća o izdavanim državnim jamstvima iz godine u godinu. Ipak, kako bi se dobila objektivna i prava slika o značajnosti i iskoristivosti jamstava potrebno je istražiti i prikazati iznose protestiranih jamstava kako bi se dobio omjer i prikazali iznosi koji su uistinu potrošeni od strane određenih kompanija na ime i trošak države. Analizirajući izvješća dodijeljenih državnih jamstava i grupirajući primatelje jamstava po sektorima djelatnosti dolazi se do zaključka kako, ako se izuzme brodogradnja kao industrija koja nije u vlasništvu države i od javnog interesa, su najznačajnija sredstva dodijeljena sektorima prometa, države i zdravstva kao javnim i državnim interesima. Značaj poslovanja tih sektora je nemjerljiv u pogledu zadovoljavanja javnih potreba i održavanja kvalitete života, pa je za pretpostaviti kako će upravo ti sektori prednjačiti po iznosu dobivenih sredstava.

No, prije daljnje analize prijašnje navedenih tvrdnji potrebno je proučiti sektor brodogradilišta kao jedini nedržavni sektor koji je dobivao značajne iznose državnih potpora u obliku jamstava. Naime, analizom podataka o izdanim jamstvima dolazi se do zaključka kako je oko 90% iznosa jamstava koja su dodijeljena brodogradilištima služila kao osiguranje

naručiteljima za isporuku naručenih brodova te da ista u gotovo 90% slučajeva nikada nisu bila protestirana i naplaćena. Isto tako, rezultati istraživanja poslovanja vodećih kompanija u brodogradilištu unazad petnaestak godina korespondiraju trendu koji je prikazan analizom podataka o dodjeljenim državnim jamstvima. Većina kompanija do unazad desetak godina nije imala problema s likvidnosti i solventnosti te je dospjele obveze financirala vlastitim poslovanjem. Tek unazad nekoliko godina pojavljuju se jamstva koja su protestirana i jamstva koja su izdana na ime stabiliziranja poslovanja brodogradilišta. Izuzimanje sektora brodogradnje iz prikaza i analize odnosa izdanih i protestiranih jamstava po sektorima ima za cilj adekvatnije prikazivanje dobivenih rezultata.

Graf 7. Odnos protestiranih i izdanih državnih jamstava od 2013. do 2018. godine



(Izvor: interpretirao autor, podatci dostupni na <https://mfin.gov.hr/proracun-86/drzavni-proracun-arhiva/610> pristupljeno 01.09.2020.)

Promatrajući podatke u grafu 7. dobivene analizom i obradom podataka o izdanim državnim jamstvima, te podacima o protestiranim jamstvima Ministarstva financija dolazi se do podataka koji predloženi dijagramom prikazuju već ranije navedenu tvrdnju da sektor prometa uvelike prednjači po iznosu dobivenih jamstava. Razlog tome, kao što je ranije navedeno, leži u želji osiguranja prometne povezanosti Republike Hrvatske, ali i korištenje prednosti geografskog položaja Hrvatske isto kao i maksimiziranje prihoda ostvarenih u turizmu sa što boljom

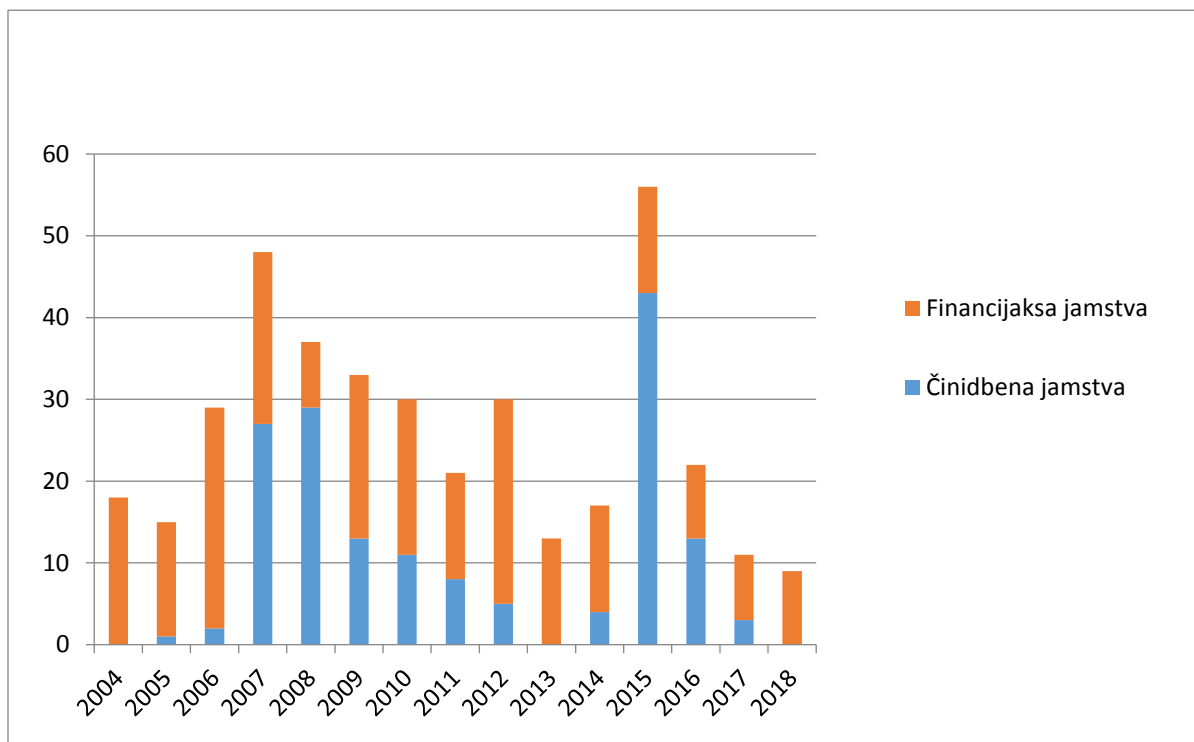
prometnom povezanosti sa ostalim državama u regiji. Težnja za ostvarenjem tog cilja jasnije je vidljiva ulaganjem i direktnim potporama iz državnog proračuna u sektor prometa. Nadalje, kako bi se pak dobila adekvatna i reprezentativna analiza podataka potrebno je proučiti i podatke o iznosima protestiranih jamstava. Prateći **Sliku 8.** vidljivo je kako kroz promatrano razdoblje ne prelaze više od 350 milijuna kuna što je, uspoređujući s iznosima dodjeljenih jamstava, zanemariv iznos. Taj trend malih protestiranih iznosa u odnosu na iznose dodjeljenih jamstava može se zapažati kroz cijelo promatrano razdoblje.

U osvrtu na trenutna zbivanja na globalnim tržištima, kretanja gospodarstva, te prilikama na svjetskoj, ali i državnoj razini potrebno je promatrati kakav trend državna jamstva imaju s obzirom na kretanja gospodarstva. Vidljivo je iz prikazanih grafova da je trend dodjele državnih jamstava obrnuto proporcionalan stanju gospodarstva, te da vrijednost državnih jamstava raste kako se gospodarstvo države kreće silaznom putanjom poslovnog ciklusa. Prateći kretanje trenda dodjele državnih jamstava moguće je promatrati trend opadanja iz godine u godinu kako gospodarstvo države bilježi rast. Isto tako, udio protestiranih jamstava prati isti trend, što znači da gospodarstvo, a i kompanija kojoj su dodjeljena jamstva ima problema s redovitim servisiranjem obveza, i usporavanja gospodarskih aktivnosti tako se povećava broj protestiranih jamstava kako bi se pomoću istih kompenzirala nesigurnost i rizik prema kojem su izloženi kupci i poslovni partneri kompanija kojima su dodjeljena jamstva.

5.1.1. Povijest državnih jamstava u Republici Hrvatskoj

Analizom podataka koji su dostupni od strane države u pogledu izdanih, protestiranih i naplaćenih jamstava potrebno je proučiti oblik jamstava koji su dodjeljeni kako bi se dobila slika o tipu aktivnosti kompanija, načinu otplate, a time i dobio podatak o „ekonomskom zdravlju“ kompanija kojima su dodjeljena jamstva. Analizirajući načine otplate dobivenih jamstava može se napraviti podjela prema stabilnosti i ekonomičnosti poslovanja. Financijska jamstva mogu upućivati kako je kompanija kojoj su dodijeljena u stanju servisirati likvidnim financijskim sredstvima povrat dobivenih sredstava, dok činidbena jamstva, kako je već ranije navedeno, zahtijevaju jamstvo u obliku materijalnih dobara čijim bi se unovčavanjem podmirio nastali dug.

Graf 8. Odnos činidbenih i financijskih jamstava od 2004. do 2018. godine



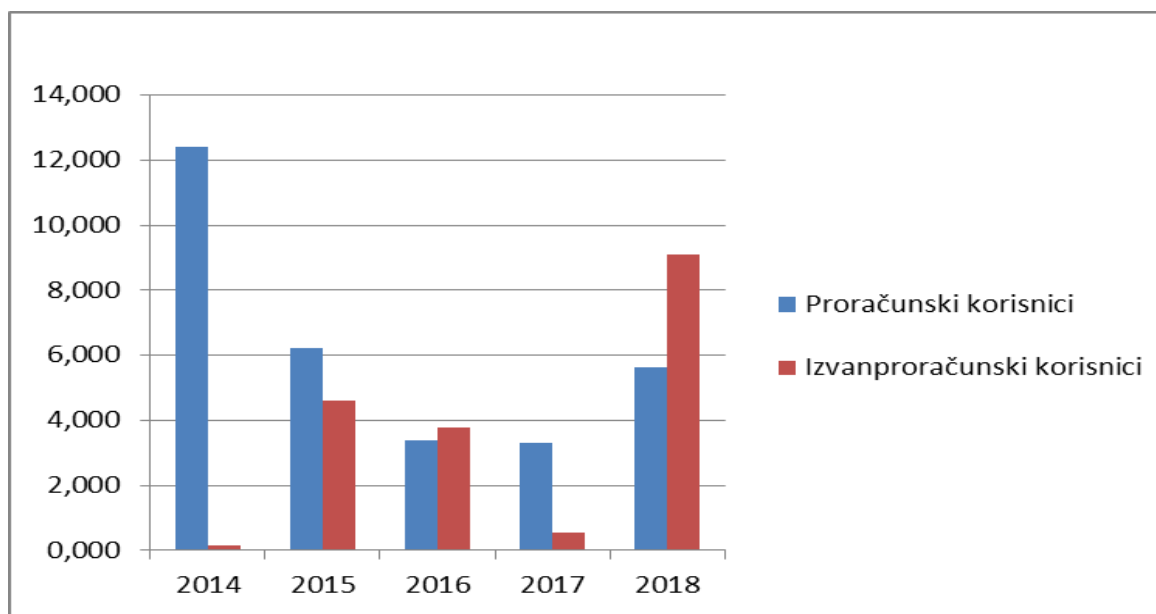
(Izvor: interpretirao autor, podatci dostupni na <https://mfin.gov.hr/proracun-86/drzavni-proracun-arhiva/610> pristupljeno 01.09.2020.)

Analizirajući grafikon 8. odnosa činidbenih i financijskih jamstava, te ujedno i broj izdanih jamstava u promatranoj godini lako se dolazi do zaključka kako je u vrijeme pred i nakon recesije vladaao trend izdavanja činidbenih jamstava što dakako može upućivati na poteškoće u poslovanju kompanija. Prateći i broj izdanih jamstava dolazi se do istog zaključka, a to je da porast broja izdanih jamstava korespondira s početkom krize koja je nastupila u gospodarstvu krajem 2007. i početkom 2008. godine kada se mogu uočiti nagla povećanja izdanih jamstava. Razlog tako naglom povećanju broja izdanih jamstava leži u pokušaju države da stabilizira poslovanja kompanija koja su od javnog interesa. U ranijim poglavljima je prikazano, analizom dostupnih informacija od Ministarstva financija, da se većina dodijeljenih jamstava odnosi na sektor prometa koji je značajan u pogledu poboljšanja povezanosti zemlje, i osigurati adekvatnu

infrastrukturnu povezanost i dostupnost na koju se oslanjaju ostali sektori, prvenstveno turizam, ugostiteljstvo, poljoprivreda, industrija, ali i stanovništvo u svojim migracijama. Nadalje, uočljivo je kako je u 2015. godini zabilježen ogroman porast u pogledu izdanih jamstava koji je do tada postepeno i kontinuirano opadao. Analizirajući dostupne materijale o izdanim jamstvima uočava se značajan broj jamstava koji je izdan s ciljem otplate dospjelih dugova i ulijevanja novog kapitala kako bi se utjecalo na likvidnost kompanija.

Sljedeći podatak kojega je potrebno prikazati pri analizi državnih jamstava koji su izdani od strane države jesu jamstva koja su dodijeljena proračunskim i izvanproračunskim korisnicima. Ta analiza je potrebna kako bi se vidjela angažiranost države u pogledu poticanja i osiguranja poslovanja kompanija koji nisu u isključivom vlasništvu države. Kako bi se ti podatci mogli prikazati potrebno je analizirati i izračunati podatke koje objavljuje Ministarstvo financija unazad nekoliko godina.

Graf 9. Iznos dodijeljenih jamstava u milijunima kn



(Izvor: interpretirao autor, podatci dostupni na <https://mfin.gov.hr/proracun-86/drzavni-proracun-arhiva/610> pristupljeno 01.09.2020.)

Promatrajući podatke prikazane u grafu 9. uočljivo je kako je od promatranog razdoblja, od kada su informacije od strane ministarstva dostupne, prednjačila dodjela sredstava u pogledu državnih jamstava bila dodijeljena proračunskim korisnicima pretežito s ciljem osiguranja

nastavka poslovanja i održavanjem likvidnosti, te u manjem broju osiguranje financiranja i otplate projekata. Nakon 2014. godine u pogledu korisnika povećava se broj i iznos sredstava koji dobivaju izvanproračunski fondovi s ciljem osiguranja projekata i ugovorenih aktivnosti i usluga koje su ugovorene. Promatrajući daljnji tijek poslovanja iz godine u godinu može se uočiti trend povećanja dodjeljivanja sredstava izvanproračunskim korisnicima, u prvom redu brodogradilištima kako bi se osiguralo izvršenje ugovorenih isporuka brodova i narudžbi istih.

Već ranijom analizom je ukazano, a graf 9. isto potvrđuje, a to je da je u posljednjih nekoliko godina značajan broj izvanproračunskih korisnika dobio sredstva u obliku jamstava koja nisu isključivo vezana za osiguranje izvršenja ugovorenog poslovanja, nego i za sredstvo podizanja i osiguranja likvidnosti, te servisiranja već postojećih obveza prema vjerovnicima.

5.2. Kretanje državnih jamstava Republike Hrvatske od 2004. do 2019. godine

Iz ranije navedenih informacija, dijagrama i slika jasno je kako je Republika Hrvatska kroz dugi niz godina izdavala jamstva s ciljem osiguranja podmirenja obveza koje kompanija ima, te preuzimanje određenog dijela rizika i neizvjesnosti od kompanija na sebe nudeći jamstva kojima se osigurava uredna otplata obveza ukoliko to kompanije iz raznih razloga nisu u mogućnosti same napraviti. Već je ranije prikazano kako je sektor prometa prednjačio u pogledu jamstava koje je zaprimio od strane države. Kako bi se pak prikazao iznos i broj dodijeljenih jamstava nevezano za sektor kojem su dodijeljena, potrebno je analizirati podatke o izdanim jamstvima u kunskim iznosima i u nominalno izdanim jamstvima kako bi se prikazalo kretanje, iznos i trend promjene navedenih varijabli kroz promatrano razdoblje, a sve s ciljem da se dobije uvid u stanje gospodarstva Republike Hrvatske i ekonomije kroz promatrano razdoblje i pomoću sredstava koje je država dodjeljivala kompanijama. Posebno je zanimljivo proučiti i prikazati kretanje jamstava za vrijeme krize 2008. godine, budući da su jamstva jedan od mehanizama osiguranja poslovanja. Također je potrebno istražiti i proučiti kretanje javnog duga u istom vremenskom periodu kako bi se moglo odrediti postoji li proporcionalan odnos između državnih jamstava i javnog duga.

Kako bi se dobili adekvatni podatci potrebno je proučiti informacije objavljivane od strane Ministarstva financija koje se odnose na izdavanja jamstava, te povijest izdavanja državnih

jamstava. Obradom godišnjih izvješća i analizom podataka dolazi se do podataka koji vjerodostojno prikazuju aktivnosti države u pogledu dodjeljivanja državnih jamstava.

Tablica 1. Broj izdanih jamstava i iznosa u promatranim godinama

Godina	Broj jamstava	Iznos
2004	18	5.805.545.935,93
2005	15	3.709.773.197,82
2006	29	9.370.471.337,82
2007	56	14.787.987.815,16
2008	37	7.938.600.634,95
2009	33	9.392.093.813,71
2010	30	9.628.500.190,72
2011	21	10.345.966.689,28
2012	17	5.590.904.936,30
2013	11	6.043.306.572,50
2014	17	12.599.732.474,78
2015	56	10.848.625.342,12
2016	22	7.148.260.359,61
2017	11	3.831.537.621,28
2018	17	15.803.100.176,34

(Izvor: interpretirao autor, podatci dostupni na <https://mfin.gov.hr/proracun-86/drzavni-proracun-arhiva/610> pristupljeno 01.09.2020.)

Promatrajući podatke iz tablice 1 uočava se da u prve tri godine promatranog razdoblja ne postoji određen trend u količini dodijeljenih jamstava ali i iznosu sredstava. Tek pred sam početak svjetske ekonomske krize značajno raste broj izdanih jamstava, gotovo se udvostručuje od posljednjeg broja izdanih jamstava prijašnje godine) isto tako i iznosa koji strelovito raste. Početkom krize, a i u vrijeme vrhunca krize, može se uočiti kako je i broj izdanih jamstava kao i iznosi koji su dodjeljeni u porastu, te da se u narednim godinama broj dodijeljenih jamstava nominalno smanjuje, ali iznosi ostaju u rangi s iznosima koji su se dodjeljivali početkom krize. Razlozi tome leže u činjenici kako su se još za vrijeme 2007. godine jamstva dodjeljivala s ciljem osiguranja poslovanja i spriječavanja nastanka nestabilnosti u ekonomiji, te su se pokušala osigurati odvijanjem zakazanih projekata i ugovorenih aktivnosti. U vremenu nakon što je kriza uzela maha te zahvatila i usporila ekonomske aktivnosti uočava se trend smanjenja broja izdanih jamstava, ali iznosi istih ostaju i dalje visoko naspram onih jamstava koji su izdani u vrijeme prije

krize. Razlog tome je, što u dokazuju analizirani podatci, da su jamstva korištenja u pogledu osiguranja likvidnosti i stabilizacije poslovanja koje je već zahvaćeno krizom. Tako su brojna jamstva, prvenstveno jamstva koja su dodijeljena proračunskim korisnicima korištena upravo za osiguranje likvidnosti i osiguranje povrata kredita i drugih oblika zaduženja kojima je upravo cilj servisiranje poteškoća u redovom poslovanju kompanija.

Dugoročni učinci posljednje krize biti će vidljivi i u narednim godinama, te će svakako igrati i značajnu ulogu u pogledu svrhe izdavanja jamstava i korištenja istih od strane kompanija. Tek analizom podataka koji će tek postati dostupni moguće je dati procjenu daljnjeg kretanja ekonomije, i smjera izdavanja jamstava kao sredstva osiguranja poslovanja, ali i osiguranja isporuke ugovorenih aktivnosti i usluga.

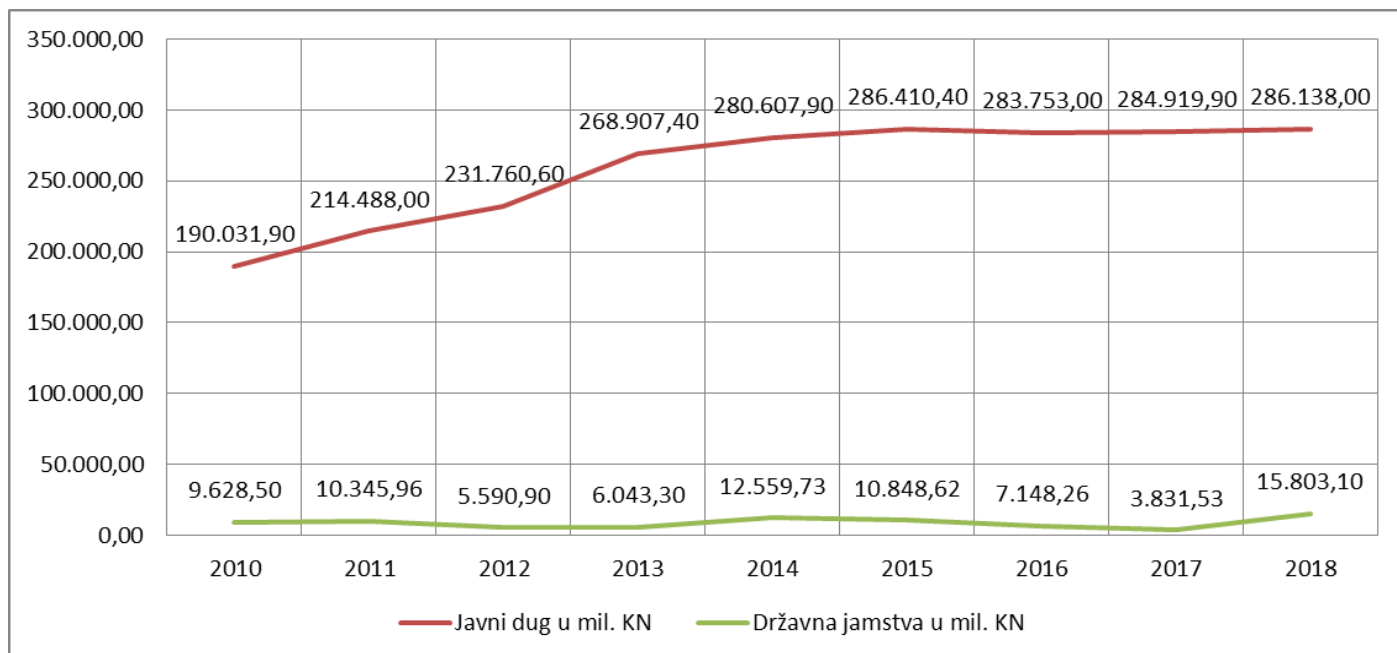
Za pretpostaviti je, pak, kako nominalno neće doći do značajno većeg broja izdanih jamstava, ako se uzmu podatci i trendovi unazad nekoliko godina, te da će se navedena jamstva pretežito odnositi na proračunske korisnike, budući da isti predstavljaju strateški interes države i njihovo poslovanje je značajno za cjelokupno gospodarstvo i za generalnu populaciju kao što su kompanije koje su zadužene za izgradnju i održavanje prometnica koje su i ranije dobivale značajna sredstva koja nisu imala samo za cilj osigurati nesmetano provođenje projekata, nego i osiguranje financijske stabilnosti, otplate kredita i ostalih obveza, te osiguranje kratkoročne likvidnosti za koja su navedena jamstva i izdana.

5.2.1. Kretanje javnog duga Republike Hrvatske od 2010. Do 2018. godine

Istraživajući i prikazujući podatke o izdanim i aktiviranim jamstvima nameće se pitanje njihovih okolnosti izdavanja, tj. stanja u kojem se ekonomija ili poslovanje kompanije nalazilo kada su jamstva dodijeljena. Već je ranije prikazano da je izdavanje jamstava poraslo u 2007. godini te da je od tada pa nadalje bilježen značajan porast sredstava koji su dodijeljeni u obliku jamstava. Poznato je kako se jamstva izdana od strane države ubrajaju u javni dug, ukoliko se ona aktiviraju i dođe do situacije da država uistinu mora podmiriti dugovanja subjekta kojima su jamstva dodijeljena. U toj situaciji dolazi do porasta javnog duga budući da se jamstva isplaćuju iz državnog proračuna.

Utjecaji krize iz 2008. godine i recesija koja je slijedila do konca 2017. godine dovela je do toga da je javni dug rastao u tom razdoblju budući da ekonomske i gospodarske prilike nisu bile povoljne. Kako bi se utvrdio odnos kojeg imaju državna jamstva i javni dug potrebno je istražiti kretanje oba faktora. Valja imati na umu kako državna jamstva, kako je i u ranijim grafovima prikazano, nemaju značajan utjecaj na javni dug zbog svoje visine i učestalosti aktivacije istih.

Graf 10. Kretanje državnih jamstava i javnog duga Republike Hrvatske od 2010. do 2018. godine



(Izvor: interpretirao autor, podatci dostupni na <https://mfin.gov.hr/proracun-86/drzavni-proracun-arhiva/610> pristupljeno 01.09.2020.)

Promatrajući graf 10. o kretanju državnih jamstava i javnog duga može se promatrati od 2010. godine rast javnog duga te njegova stabilizacija na razini od 286 milijardi kuna. Promatrajući pak iznose državnih jamstava aktiviranih u tom razdoblju vidljivo je kako vrijednost tih jamstva oscilira između 5 do 15 milijardi kuna. Trend kretanja koji se može opažati je neovisnost kretanja tih dvaju krivulja. U počecima promatranog razdoblja dolazi do konstantnog povećanja javnog duga, dok iznos državnih jamstava ostaje nepromijenjen, te u razdoblju od 2005. godine kretanje iznosa državnih jamstava bilježi lagani pad, dok razina javnog duga ostaje konstantna.

Ovakvo kretanje na prvu može djelovati iznenađujuće, budući da se državna jamstva financiraju i izdaju iz državnog proračuna, te bi njihova aktivacija trebala simultano pratiti i povećanje javnog duga. Razlog zašto ta kretanja nisu proporcionalna leži u činjenici da se većina dodijeljenih jamstava ne aktivira i da poduzeće, u pravilu, ne protestira jamstvo nego ga uredno vrati. Dokaz tomu je neovisnost u kretanju krivulja javnog duga i državnih jamstava što se može zaključiti iz prikazane slike. Tako se može i pretpostaviti kako smanjenje javnog duga neće utjecati na kretanje državnih jamstava te da će ista održavati određenu razinu kakvu imaju i trenutno.

5.2.2. Aktivirana državna jamstva od 2013. do 2018. godine

Istraživajem kretanja državnih jamstava i zaključaka koji su doneseni promatranjem odnosa javnog duga i državnih jamstava, potrebno je još prikazati iznos i odnos protestiranih jamstava kako bi se potkrijepile ranije navedene tvrdnje, ali i dobio uvid u „stvarne“ troškove koji nastupaju iz državnih jamstava. Kako bi se adekvatno i temeljito prikazali podatci promatrani su sektori koji su zabilježili najznačajnije dodjele držanih jamstava te je praćena aktivacija istih.

Tablica 2. Odnos protestiranih i izdanih jamstava od 2013. Do 2018. godine

Godina	Protestirana jamstva			Izdana Jamstva		
	Promet	Država	Zdravstvo	Promet	Država	Zdravstvo
2013	205.922.965,00	1.100.168,00	2.155.693,00	5.901.120.198,50	0,00	0,00
2014	309.319.853,00	382.171.632,00	12.703.599,00	12.045.964.288,00	380.628.850,00	0,00
2015	233.349.484,00	0,00	24.017.485,00	5.749.053.506,00	0,00	300.318.930,00
2016	236.345.549,00	0,00	14.058.681,00	5.420.149.251,00	0,00	0,00
2017	224.694.423,00	0,00	7.899.864,00	2.292.179.876,00	325.462.368,00	70.000.000,00
2018	104.738.222,00	0,00	3.794.153,00	13.835.643.654,00	10.800.000,00	300.000.000,00

(Izvor: interpretirao autor, podatci dostupni na <https://mfin.gov.hr/proracun-86/drzavni-proracun-arhiva/610> pristupljeno 01.09.2020.)

Promatrajući podatke iz tablice 2 vidljivo je kako u pogledu primljenih ali i protestiranih jamstava u promatranom razdoblju prednjače sektor prometa i sektor zdravstva. Istraživajući podatke koji su prikazani u tablici kao glavni razlozi aktivacije promatranih jamstava je održavanje likvidnosti i servisiranje obveza. Razlog tome leži u krizi i recesiji iz koje je Republika Hrvatska prilično kasno izašla, te su bile potrebne određene aktivnosti kako bi se

očuvalo i održalo poslovanje kompanija u promatranim sektorima. Isto tako uočljivo je kako su značajna sredstva dodijeljena kompanijama u promatranim sektorima, ali da je u pravilu 10% tog iznosa protestirano i time došlo na naplatu.

Valja napomenuti kako pri aktivaciji državnih jamstava u pravilu postoji plan financiranja nastalih povećanja javnog duga, te da država u pretežito kratkom roku dobije povrat iznosa koji su protestirani u obliku jamstava bilo kroz prihode iz poslovanja kompanija ili drugih oblika kolaterala.

6. Rasprava

Neizvjesnosti u poslovanju i potreba za ostvarivanjem profita dovode do stresnih situacija, ne samo u poslovanju kompanije nego i države. Razni odnosi i ovisnosti određuju gospodarska kretanja i odnose ne samo među kompanijama nego i zemljama. Razne nepredviđene situacije mogu značajno unazaditi i utjecati na poslovanje kompanija, ali i financijsku stabilnost država. Budući da država ima za cilj osigurati sve uvjete za održavanje poslovanja i kvalitete života kako bi mogla ubirati poreze i njima osigurati stabilnost ekonomije i društva tako postoje i određene aktivnosti kojima država u vremenima ekonomske nesigurnosti osigurava poslovanje i suradnju između kompanija. Jedan od načina kojima država utječe na taj odnos i poslovanje je pomoć državnih jamstava kojima osigurava stabilnost poslovanja i nastavak nesmetane suradnje između kompanija koje država smatra ključnima ne samo za ekonomiju nego i za društvo u cijelini.

Mogućnost takvog utjecaja na poslovanje od strane države osigurava se ostvarivanje strateških ciljeva države u kojoj ista ovise o poslovanju kompanija koja nisu nužno u vlasništvu države. U slučaju Republike Hrvatske, ako se gledaju aktivnosti vezane za dodjelu sredstva u obliku jamstava, onda je vidljivo kako je jedan od ključnih sektora i jedan od strateških ciljeva promet, prometna povezanost i prometna infrastruktura.

Gledajući geografski položaj Republike Hrvatske razumljivo je zašto upravo promet i kompanije vezane za tu granu djelatnosti bilježe znatne potpore u poslovanju u obliku jamstava. Kao etablirana tranzitna zemlja smještena u središnjoj Europi, te vanjska granica Europske Unije i

Balkana osiguran je konstantan tranzitni promet koji zahtijeva ulaganja kako bi infrastruktura prometnica zadovoljila potrebe koji se pred nju stavljaju. Uz navedeno, izražena je težnja za kvalitetnom i stabilnom povezanosti Republike Hrvatske, što za sobom nosi razvoj lokalnih ali i regionalnih prometnica koje osiguravaju nesmetan tranzit ljudi i dobara.

Uzimajući u obzir djelatnosti koje direktno utječu na državni proračun i aktivnosti kojima država ubire prihode, evidentno je da turizam kao gospodarska djelatnost u značajnoj mjeri pridonosi ostvarivanju prihoda države. Tako turizam kao djelatnost zahtijeva značajna ulaganja u izgradnju i poboljšanje prometnica kako bi se osigurao nesmetan tranzit i kretanje kako domaćeg tako i stranog stanovništva.

Brodogradnja zauzima mjesto druge najveće gospodarske grana koja bilježi konstantnu potporu od strane države u obliku jamstava. Brodogradnja u Republici Hrvatskoj bilježi dugu tradiciju, a dokaz tomu su brojna brodogradilišta koja posluju u istarskom i dalmatinskom području i čiji proizvodi uspješno konkuriraju na svjetskoj razini. Upravo zbog te činjenice država dodjeljuje jamstva kao potporu brodogradilištima koji služe kao sigurnost investitorima i naručiteljima brodova. Osiguranjem isporuke i izgradnje brodova znatno se smanjuje rizik u poslovanju i prikazuje se stabilno poslovanje koje upravo zbog ovakve vrste sigurnosti uspješno konkurira na svjetskim tržištima.

Takve aktivnosti u obliku jamstava, prema odredbama Europske Unije, predstavljaju značajnu potporu i sigurnost u poslovanju kompanija koje svaka država koristi kako bi upravo osigurala i ostvarila željene ciljeve. Dodjelom jamstava država izlaže sebe i vlastitu financijsku stabilnost koja može biti značajno narušena ukoliko dođe do aktivacije jamstava, kao što je u Republici Hrvatskoj bio slučaj s brodogradilištima kojima su naručitelji aktivirali državna jamstva u slijedu kašnjenja isporuke. Takav izdatak predstavlja direktan odljev sredstava iz proračuna i utječe na razinu javnog duga. Analizom javnog duga i državnih jamstava dolazi se do zaključaka kako zbog svog karaktera državna jamstva utječu na javni dug prilikom aktivacije, ali njihova dodjela i visina sredstava ne pokazuju vezu i ovisnost te dvije varijable.

6.1. Državna jamstva i ekonomske neprilike

Istraživajući publikacije vezane za izdavanje i aktivaciju državnih jamstava te izvješća od strane države o financijskim sredstvima dodijeljenim putem jamstava dolazi se do zaključka kako

se u vrijeme ekonomskih neprilika mijenja i uloga državnih jamstava. Tako je, primjerice, u Republici Hrvatskoj prije svjetske krize 2008. godine prevladavao trend izdavanja većeg broja državnih jamstava s manjim iznosima koji su pretežito služili za osiguranje isporuke dogovorenih usluga ili dobara. Nastupom krize i smanjenjem gospodarskih aktivnosti dolazi do sve većeg gubitka solventnosti kompanija, što je imalo za posljedicu dodatnog usporavanja aktivnosti. Kako bi se pomoglo gospodarstvu i subjektima koji su bili značajni za gospodarstvo Republike Hrvatske država je počela dodjeljivati jamstva većih iznosa koja su strateški dodijeljena ključnim kompanijama, što je za posljedicu imalo znatno manji broj izdavanja jamstava. Istražujući razlog aktivacije jamstava u razdoblju od 2008. godine pa nadalje zaključilo se da je glavni razlog aktivacije održavanje likvidnosti ili podmirenje dospjelih dugovanja.

Kako se gospodarstvo Republike Hrvatske oporavljalo, tako se i državna jamstva mijenjaju i prilagođavaju potrebama gospodarstva. Praćenjem kretanja javnog duga u promatranom razdoblju bilježi se kontinuiran rast do stabilizacije javnog duga oko 83% BDP-a. Taj trend rasta trajao je sve do 2018. godine kada je Republika Hrvatska mogla bilježiti blagi porast BDP-a i time izlazak iz dugogodišnje recesije. Izlaskom iz recesije počinje i trend smanjenja duga po BDP-u što ujedno utječe na državna jamstva i razloge njihovom izdavanju. Tako na primjeru brodogradilišta koja značajno ovise o državnim jamstvima radi osiguranja konkurentске prednosti na način da država garantira urednu i pravovremenu isporuku naručenih brodova.

Za vrijeme recesije, pogotovo prvih nekoliko godina u kojima se brodogradnja prilagođavala novim uvjetima poslovanja i prilika na svjetskim tržištima, jamstva su se pretežito koristila za održavanje likvidnosti dok je poslovanje u pogledu izgradnje brodova stagniralo. Prilagodbom poslovanja brodogradilišta su se uspjela stabilizirati i prilagoditi svoje aktivnosti novonastalom okruženju. Kroz naredno razdoblje do samog izlaska iz krize brodogradilišta su primala državna jamstva za osiguranje isporuke koja su u kasnijem razdoblju i aktivirana. Razlog aktivacije jamstava od strane naručitelja brodova leži u činjenici da je brodogradnja kao industrija teško prebrodila uvjete poslovanja za vrijeme krize što je značajno utjecalo na proizvodne kapacitete i brzinu isporuke naručenih brodova.

Primjer brodogradnje, ali i ostalih sektora industrije poput prometa, prikazuju aktivnosti i napore države pri zadržavanju određene razine proizvodnje i aktivnosti u ključnim sektorima države.

Dodjela jamstava kako bi se osiguralo nesmetano poslovanje ključnih sektora u ekonomskim neprilikama osigurava brži izlazak i oporavak od krize i može poslužiti kao katalizator značajnim industrijama koje svojim djelovanjem značajno utječu na BDP jedne države. Još jedan razlog što državna jamstva čini pogodnima u vrijeme ekonomskih neprilika su činjenice kako na naplatu dospijevaju tek u slučaju da su aktivirana. Već je ranije navedeno, a i grafički prikazano, kako je odnos aktiviranih jamstava naspram izdanih prilično mal te se u slučaju Republike Hrvatske kreće oko 10 do 15 posto od ukupnog iznosa dodjeljenih jamstava. Još jedan razlog zašto su jamstva pogodna za osiguranje poslovanja u vremenu kriza je taj što iznosi dodjeljenih jamstava ne ulaze u sumu javnog duga sve do situacije u kojoj za jamstva nisu aktivirana. Na taj način država pomaže ključnim industrijama bez da ugrozi vlastitu financijsku stabilnost i povećava javni dug.

6.2.1. Utjecaj aktivacije državnih jamstava na fiskalnu politiku i javni sektor

Promatrajući odnos izdanih i aktiviranih jamstava dolazi se do zaključka kako aktivirana jamstva ne pridonose u velikoj mjeri javnom dugu; na primjeru Republike Hrvatske odnos izdanih i aktiviranih jamstava se kreće oko 15% što samo po sebi znači da se jako mali iznos javnog duga Republike Hrvatske odnosi na državna jamstva. Budući da javni dug predstavlja kumulativ svih trošenja koja nadilaze državni proračun, tako su potrebne određene radnje i mjere kako bi se u slučaju značajnog porasta javnog duga na temelju jamstava, koji može nastupiti za vrijeme snažnih ekonomskih, ali i društvenih kriza, moglo intervenirati i reducirati taj dio javnog duga.

U pogledu fiskalne politike postoji nekoliko načina pomoću kojih se može prikupiti novac kako bi se sanirale obveze nastale po državnim jamstvima. Valja napomenuti kako jamstva kao instrumenti sami po sebi posjeduju instrumente osiguranja koji sprječavaju prevelik utjecaj državnih jamstava na javni dug. Pretpostavlja se kako zbog jačine krize ili drugih poremećaja u ekonomiji dođe do situacije gdje instrumenti osiguranja zakažu i da kompanija više nije u mogućnosti kolateralom ili prihodima iz poslovanja servisirati dug prema državi, postoje određene radnje koje država kao predstavnik fiskalne politike može poduzeti kako bi se taj dio javnog duga servisirao.

Neki od načina koji stoje državi na raspolaganju su prikupljanje namjenskih sredstava kojima je isključiva zadaća servisiranje duga nastalog po državnim jamstvima. To se ostvaruje, primjerice, povećanjem opće razine poreza za nekoliko posto skroz dok se ne prikupi dovoljan iznos za smanjenje javnog duga. Zatim, država se može namjenski zadužiti kod domaćih ili stranih banaka kako bi uvela vremenski karakter u taj dio duga na način da ga podmiruje u obliku anuiteta kredita te ne snosi ukupan dug odjednom nego kroz određeno vremensko razdoblje. Slična mjera je izdavanje obveznica gdje bi država prikupila dovoljno sredstava u kratkom roku, a obvezu odgodila dok se ekonomska situacija ne popravi kada će teret podmirenja biti lakše podnosiv. Još jedan način koji stoji državi na raspolaganju je propisivanje novih trošarina ili nekog drugog oblika nameta s ciljem prikupljanja namjenskih sredstava kojima bi se servisirao dio javnog duga nastao po državnim jamstvima.

Za pretpostaviti je kako su jako male vjerojatnosti nastupa ovakvog scenarija u kojima bi država morala intervenirati i prikupljati sredstva za podmirenje duga po državnim jamstvima. Kako je ranije navedeno, državna jamstva posjeduju nekoliko razina osiguranja povrata sredstava u slučaju aktivacije, te je kroz sam proces selekcije kompanija kojima se dodjeljuju jamstva temeljit u analizi poslovanja i procjeni mogućnosti povrata sredstava. Jedini mogući rizik kojem se država potencijalno izlaže je rizik likvidnosti. I to na način da se u slučaju protestiranja jamstva obveza prema državi podmiri imovinom koju će država teško ili dugo likvidirati pa sredstva koja služe nisu dostupna odmah po aktivaciji nego tek nakon određenog vremena.

Naposljetku se može zaključiti kako državna jamstva nemaju značajnog utjecaja na fiskalnu politiku upravo zbog svih razina osiguranja naplate duga i temeljitog procesa selekcije pilikom dodjele sredstava. Dokaz da je tako je mali udio aktivacije jamstava i još manji udio državnih jamstava u ukupnoj sumi javnog duga. Prateći kretanja javnog duga i procesa izdavanja državnih jamstava kroz određeni broj godina postavlja se pitanje od kakovog su utjecaja državna jamstva na javni sektor, budući da se javni sektor sastoji od opće države, javnih institucija i javnih poduzeća. Izdavanje državnih jamstava i njihova dodjela javnim poduzećima može se gledati kao izjednačavanje dugovne i potrebne strane. Država dodjeljuje jamstva javnim poduzećima kako bi potaknula poslovanje, pružila sigurnost i smanjila rizik svojom garancijom podmirenja nastalih obveza; dok javna poduzeća (koja već jesu u vlasništvu države) svojim poslovanjem osiguravaju uredan povrat dobivenih sredstava. Budući da su javna poduzeća u

vlasništvu države nastaje zanimljiva situacija gdje država dodjeljuje državna sredstva javnim poduzećima i ujedno preuzima odgovornost za podmirenje obveza ukoliko dođe do nepredviđenih situacija u poslovanju.

Što se tiče konkretnog utjecaja državnih jamstava na javni sektor, po svim dosadašnjim iznesenim podacima i analizama, može se zaključiti kako državna jamstva imaju neznatjan utjecaj na javni sektor. Državna jamstva proizlaze iz proračuna opće države i njihovom se aktivacijom ubrajaju u ukupni javni dug države, ali kako je već ranije prikazano i objašnjeno sve mjere osiguranja i zaštite duga nastalog po državnim jamstvima sprječavaju ovaj oblik potpora da zauzima značajnu ulogu u proračunu opće države, stabilnosti proračuna i javnom dugu države, pa tako i svih proračunskih korisnika.

Prouči li se utjecaj na javna poduzeća poput Hrvatskih cesta ili Hrvatskih autocesta, državna jamstva imaju značajan utjecaj na poslovanje i zauzimaju jednu od ključnih uloga u stabilnosti poslovanja, osiguranju nesmetanog odvijanja poslovnih aktivnosti i utjecaja na rizik u poslovanju javnih poduzeća. Promatrajući ranije iskazane podatke dolazi se ponovno do zaključka kako se državnim jamstvima, pogotovo u vrijeme kriza, ali i u vrijeme prosperiteta, pozitivno utječe na poslovanje i investicije kojima se osigurava, ali i razvija kompanija. Zahvaljujući državnim jamstvima i drugim instrumentima nastavljaju se ostvarivati strateški ciljevi države u pogledu prometne povezanosti.

Posljednju sastavnicu javnog sektora čine javne institucije koje svojim poslovanjem osiguravaju zadovoljavanje potreba društva i poduzeća. Utjecaj državnih jamstava na te institucije je nepostojeći jer se rad tih institucija odvija na sasvim drugoj sferi aktivnosti s neusporedivim aktivnostima i uslugama, tako da je izdavanje državnih jamstava neovisno za poslovanje državnih institucija kao posljednje sastavnice javnog sektora.

6.2. Trendovi kretanja državnih jamstava i javnog duga u budućnosti

Analizom podataka objavljenih od strane Ministarstva financija o kretanju i dodjeli sredstava u obliku državnih jamstava te kretanju i razini javnog duga proteklih godina, moglo se doći do zaključka kako su javni dug i državna jamstva neovisna u kretanju. Razlog tomu je što pri dodjeli državnih jamstava javni dug se ne povećava. Razlog tome je što ta sredstva stoje na

raspolaganju u slučaju aktivacije jamstva, ta sredstva nisu transferirana na račun tvrtke nego stoje i dalje na računu države, ali su namjenskog karaktera tj. služe isključivo za pokriće i naplatu jamstva ukoliko se isto protestira. Iz tog razloga se ne ubraja ukupan iznos dodijeljenih sredstava putem državnih jamstava u javni dug, nego protestirani iznos koji stvarno dospijeva na naplatu i koji se isplaćuje s računa države.

Prateći podatke o kretanju javnog duga i državnih jamstava unazad nekoliko godina, te uzimajući u obzir ekonomske prilike koje su prisutne u okruženju, ali i svijetu, te stanje Hrvatske ekonomije mogu se uočiti trendovi i pretpostaviti kretanja javnog duga i državnih jamstava. U jeku trenutnih poremcāja u gospodarstvu Republike Hrvatske, ali i svjetskim ekonomijama zbog globalne pandemije COVID-19, Europska Unija je izdala predviđanja i pretpostavke o kretanju BDP-a zemalja članica, ali i javnog duga. Pretpostavka je kako će doći do smanjenja javnog duga, ali da isti neće pasti ispod 80% BDP-a.² Takvi izračuni i analize mogu dati informacije i smjernice vezane za stanje ekonomije i gospodarstva, te pružiti investitorima uvid u gospodarsku klimu države i značajno utjecati na odluke o suradnji i investicijama. Takva predviđanja o kretanjima javnog duga, u pravilu, ne utječu na državna jamstva kako je i dokazano ranije, ali mogu utjecati na gospodarske aktivnosti kompanija i suradnju. Smanjenjem proizvodnje i pružanja usluga smanjuje se također i potreba za financiranjem u obliku kredita, vrijednosnih papira i sl. što ima za posljedicu i smanjenu potražnju za državnim jamstvima kao sredstvom osiguranja poslovanja i podmirenja obveza.

7. Zaključak

Kako su istraživanja pokazala, ekonomija u modernom društvu je i ostaje složena i isprepletena grana o kojoj ovise brojne države. Kako bi se osiguralo nesmetano odvijanje svih ekonomskih procesa koristila su se državna jamstva čiji su utjecaji i posljedice prikazane u brojnim tablicama i grafovima. Analizirajući kretanja državnih jamstava uočeno je nekoliko trendova koje dodatno opisuju i objašnjavaju utjecaje državnih jamstava.

Promatrajući ekonomiju Republike Hrvatske u vrijeme kriza istraživanje ukazuje na trend smanjivanja količine izdanih državnih jamstava, ali povećavanja iznosa kako bi se osiguralo nesmetano poslovanje kompanija od strateškog interesa za državu. Isto tako, promatrajući odnos

² https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip125_en.pdf

državnih jamstava i javnog duga došlo se do zaključka kako su državna jamstva kao mehanizam osiguranja poslovanja izrazito efikasna i učinkovita bez da solventnost države dovode u pitanje.

Korištenje državnih jamstava u poslovanju kompanija, i kao mehanizam osiguranja strateških ciljeva države omogućuje nesmetano odvijanje ekonomskih procesa bez značajnih utjecaja na ravnotežu državne blagajne, čime omogućuju pouzdano i konstantno odvijanje ekonomskih procesa; te osiguranje svih potreba društva i kompanija, te naposljetku, i države kao ključnih sudionika u ekonomiji.

LITERATURA

1. Bajo A., Promorac M., Andabaka Badurina A. (2011.) *Osnove upravljanja javnim dugom*, Zagreb: Institut za javne financije
2. Institut za javne financije (2007.) *Javne financije u Hrvatskoj*
3. Čulo I., Morović V., (2018.) *Upravljanje proračunom u Republici Hrvatskoj*, Zaprešić: Veleučilište s pravom javnosti Baltazar Zaprešić
4. Rosen H.S., Gayer T., (2010.) *Javne financije*, Zagreb: Institut za javne financije
5. Jelčić B. (2001.) *Javne financije*, Zagreb: PRiF-plus d.o.o.
6. Bajo A., Primorac M. *Državna jamstva i javni dug Republike Hrvatske*, Raspoloživo na: <https://bib.irb.hr/datoteka/561420.bajo-primorac.pdf>
7. Institut za javne financije, *Državna jamstva i financijske obveze javnih trgovačkih društava iz cestovnog prometa*, Raspoloživo na: <https://bib.irb.hr/datoteka/786510.92.pdf> ,doi:10.3326/nlh.2014.92
8. Iznos javnog duga zemalja članica Europske Unije, raspoloživo na: <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> , pristupljeno: 12.05.2020.
10. Državni proračun Republike Hrvatske, Raspoloživo na: <https://mfin.gov.hr/proracun-86/drzavni-proracun-arhiva/610> , pristupljeno 12.05.2020.
11. Zakon o proračunu Republike Hrvatske, raspoloživo na : <https://www.zakon.hr/z/283/Zakon-o-proracunu> pristupljeno:01.09.2020.

12. Zakon o trgovačkim društvima, raspoloživo na: <https://www.zakon.hr/z/546/Zakon-o-trgovačkim-društvima> pristupljeno:01.09.2020.

13. Zakon o državnim potporama, raspoloživo na: <https://www.zakon.hr/z/464/Zakon-o-državnim-potporema> pristupljeno:01.09.2020.

14. Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, raspoloživo na: <http://www.aztn.hr/godisnja-izvjesca/drzavne-potpore/> pristupljeno:01.09.2020.

Popis tablica:

Tablica 1. Broj izdanih jamstava i iznosa u promatranim godinama str 38

Tablica 2. Odnos protestiranih i izdanih jamstava od 2013. Do 2018. str 41

Popis slika

Slika 1. Podjela javnog sektora str 12

Popis grafova

Graf 1. Državna jamstva u odnosu na BDP zemalja članica Europske Unije.....	str 15
Graf 2. Kretanje vrijednosti državnih jamstava od 2007. do 2017. godine	str 23
Graf 3. Javni dug Republike Hrvatske	str 25
Graf 4. Udio javnog duga u BDP-u zemalja članica Europske Unije	str 26
Graf 5. Zastupljenost državnih jamstiva po sektorima	str 28
Graf 6. Državna jamstva po kompanijama od 2013. do 2018. godine	str 31
Graf 7. Odnos protestiranih i izdanih državnih jamstava od 2013.do 2018. godine po sektorima	str 33
Graf 8. Odnos činidbenih i financijskih jamstava od 2004. do 2018.	str 35
Graf 9. Iznos dodjeljenih jamstava u milijunama kuna	str 36
Graf 10. Kretanje državnih jamstava i javnog duga Rrepublike Hrvatske od 2010. do 2018.godine	str 40