

Financijski klub

Javne financije

DRŽAVNA JAMSTVA KAO POTENCIJALNI DUG DRŽAVE

Istraživački rad

Matea Petrović

matea.petrovic@gmail.com

Ključne riječi: državno jamstvo, potencijalni dug, državni proračun, fiskalni kapacitet, bonitet

Zagreb, listopad 2009. godine

1. UVOD

Svake godine državne vlasti susreću se sa postupkom planiranja fiskalnih aktivnosti za sljedeću godinu tj. sa postupkom donošenja proračuna. Time se predviđaju budući prihodi i rashodi koji nerijetko, pa i gotovo uvijek izlaze iz postavljenih proračunskih ograničenja. Upravo su ta sredstva iz proračuna središnje države presudna u financiranju kapitalnih projekata koji se donose u skladu s određenim prioritetima. Sredstva se najčešće odobravaju putem poslovnih banaka, a državna jamstva imaju ulogu osiguranja tih odobrenih zajmova. Na taj način državna jamstva promatramo kroz prizmu neizravnog duga države tj. kao potencijalan dug države.

Potencijalan dug države dio je javnog duga. Doduše, hipotetski, dok ne dođe na naplatu, ali opet iznimno bitna stavka pri promišljanju o nekim fiskalnim kriterijima kao što je npr. odnos duga i bruto domaćeg proizvoda koji definira jedan od važnih pokazatelja stabilnosti zemlje.

Evidentno problematika potencijalnog duga postoji i nameće neka pitanja. Kako bi se trebalo odnositi prema državnim jamstvima kod donošenja godišnjeg proračuna? Treba li se potencijalni dug države uključiti u pregled trenutne zaduženosti zemlje? Koliko iznose još aktivna jamstva? Po kojim kriterijima i kome se odobravaju državna jamstva? Na kraju krajeva, koja je njihova svrha?

2. POTENCIJALNI DUG DRŽAVE

Potencijalni dug uz izravni dug države čini javni dug tj. sve akumulirane obveze države odnosno iznos svih potraživanja koja prema javnom sektoru imaju njegovi vjerovnici u određenom trenutku.¹ Kako mu i samo ime kaže, to su još nenastale obveze, ali s izvjesnom mogućnošću njihova dospijeca. Općenito se potencijalne obveze dijele na eksplicitne (kao što su sustav državnog osiguranja i izdana jamstva po različitim osnovicama) i implicitne (kao što su stečaj banaka, mirovinskih fondova, financijski slom uslijed iznenadnog odljeva kapitala u inozemstvo, zaštita okoliša, olakšice u slučaju nepogoda, financiranje vojske)

3. DRŽAVNA JAMSTVA

Državna su jamstva financijski instrument kojim država osigurava povrat glavnice, kamata i drugih troškova u slučaju da to ne obavi izvorni dužnik. Ona su pod izravnim nadzorom Ministarstva financija, točnije Sektora za državna jamstva koji brine za njihovo izdavanje, evidenciju i naplatu, dok Vlada Republike Hrvatske donosi odluku o njihovom izdavanju. U Hrvatskoj se od 1998. godine pojavljuju dvije vrste jamstava: financijska i činidbena.

¹ Bajo, A. (2003.) : *Stanje i kretanje hrvatskog javnog duga*, Newsletter – Povremeno glasilo Instituta za javne financije, IJF, Zagreb, str. 1

a. Financijska jamstva

Financijska jamstva su instrument kojim država osigurava otplate kreditnih obveza izvornog dužnika prema domaćim i inozemnim zajmodavcima.² Ona se izdaju od strane Ministarstva financija, a njihov iznos određuje Vlada. Najčešće se izdaju kao potpora kapitalnim ulaganjima u razvitak čime se pozitivno doprinosi općim gospodarskim uvjetima i koji nedvojbeno omogućuju provedbu različitih programa s ciljem osiguranja gospodarske stabilnosti. To mogu biti npr. razvojni programi na područjima posebne državne skrbi, programi obnove lokalnih jedinica, poticanje nove proizvodnje, programe u poljoprivredi i brodogradnji, itd.

Za izdana financijska državna jamstva zaračunava se provizija od 0,5% vrijednosti jamstva koja se naplaćuje prije uručjenja jamstva njegovom tražitelju. Ta provizija čini prihod državnog proračuna.

b. Činidbena jamstva

Činidbena državna jamstva se izdaju na temelju zaloge pokretnina koje su lako unovčive. Obično se daju na temelju primljenih predujmova u novcu ili imovini za gradnju brodova do njihove isporuke, nabavke zrakoplova i na temelju dugoročnog ugovora o zakupu te za infrastrukturne projekte koji se izvode na temelju koncesije ili zajedničkog ulaganja.³ Ona se vode izvanbilančno stoga ne terete bonitetni potencijal njihovih izdavatelja.

c. Osnovni postupci i kriteriji za davanje državnih jamstava

Iznos državnih jamstva prvo se predlaže u okviru državnog proračuna, a zatim se i zakonski odobrava ukupni godišnji iznos i prioriteti za koje se daju jamstva. Vlada predlaže iznos, dok Hrvatski sabor zakonski odobrava proračunski iznos koji će biti izdvojen za jamstva. Vlada također ocjenjuje zahtjev tražitelja jamstva, a čije sve radnje u svezi izdanog jamstva izvršava Ministarstvo financija.

² Bajo, A.(2001): *Stanje državnih financija u razdoblju od siječnja do lipnja 2001.*, Newsletter – Povremeno glasilo Instituta za javne financije, IJF, Zagreb, str. 7

³ Bajo, A.(2001): op. cit., str. 7

Prilikom razmatranja prijedloga za odobravanje jamstva, a u sklopu ocjene prijedloga Ministarstvo financija ocjenjuje: ⁴

- ✓ Poslovnu i kreditnu sposobnost korisnika jamstva
- ✓ Tehničku i financijsku opravdanost projekta
- ✓ Realnost poslovnih planova i razvojnih potreba i perspektiva
- ✓ Društveno – ekonomske opravdanosti projekta
- ✓ Sujamstva banaka kreditora ili pokrića druge pravne osobe kako bi se osigurali uvjeti za potpunu i neometanu provedbu projekta
- ✓ Vlastito učešće korisnika, oči doprinos i odgovornost vlasnika, uprave i nadzornih tijela korisnika jamstva

d. Svrha i namjena državnih jamstva

Državna jamstva se prvenstveno daju pravnim osobama korisnicima proračuna centralne države, društvima u području energetike i infrastrukture, Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak i izvanproračunskim fondovima. ⁵ U Hrvatskoj su to Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Hrvatski zavod za zapošljavanje, Hrvatske vode, i Hrvatski fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost.

Pri davanju državnih jamstava najvažnije je da to bude u svrhu politike poticanja investicija, izvoza, regionalnog razvitka, zaštite okoliša, zapošljavanja, tehnološkog razvitka tj. da se ona daju kao potpora kapitalnim ulaganjima u razvitak kojima se poboljšavaju opći uvjeti gospodarskog djelovanja. Također, državna jamstva kao potpora ugovaranju povoljnih uvjeta zajmova kojima se podupiru projekti važni za socijalno – ekonomsku sliku države.

⁴ Vlada Republike Hrvatske (2003): *Odluka o kriterijima za davanje državnih jamstava*, Narodne Novine, Zagreb, str. 2

⁵ Vlada Republike Hrvatske (2003): op.cit. , str 1

e. Pregled državnih jamstava

Tablica I.

DRŽAVNA JAMSTVA OD 1996. – 2008. U MILIJUNIMA KUNA

Godina	Plan	Izdana jamstva					Aktivna, Jamstva
		Financijska 3=(1+2)	Domaća (1)	Inozemna (2)	Činidbena (4)	Ukupno (3+4)	
1996.	2,500	830	122	708	1,361	2,191	-
1997.	3,000	3,159	1,379	1,780	2,966	6,126	-
1998.	1,000	5,076	1,245	3,831	3,351	8,426	9,074
1999.	3,000	5,910	1,154	4,755	1,787	7,696	9,090
2000.	-	5,395	5,023	372	4,344	9,740	13,663
2001.	-	7,255	3,041	4,689	5,893	13,149	15,314
2002.	-	8,388	5,687	2,701	2,856	11,244	16,293
2003.	5,900	9,003	5,035	3,967	2,722	11,724	15,608
2004.	4,900	5,773	2,942	2,830	4,769	10,541	12,430
2005.	4,000	3,710	2,742	967	3,458	7,168	12,595
2006.	4,000	9,370	4,817	4,554	1,465	10,836	14,284
2007.	4,900	13,598	4,465	9,133	n.d.	13,598	15,346
2008.	7,400						

Izvor: "Državni proračun za 2008. godinu – socijalni mir i ekspanzija javnog sektora", Institut za javne financije, Zagreb, 2008., str. 6

U Zadnjih 12 godina koliko su u Hrvatskoj prisutna državna jamstva primjećuje se njihova tendencija rasta iz godine u godinu. Financijska državna jamstva nedvojbeno su po iznosu dominantna stavka nad činidbenim jamstvima. Financijska jamstva Vlada izdaje uglavnom za zaduženja u inozemstvu, a rekordan iznos su zabilježile u prošloj 2007. godini kada su zajedno jamstvima za domaća zaduženja činila više od 13 milijardi kuna. Iz Tablice I. se također primjećuje da se utvrđenih proračunskih ograničenja Vlada držala samo u 2005. godini kada su izdana državna jamstva bila manja od predviđenih. U svim ostalim godinama planski iznos je višestruko nadmašen, pa je tako u 2007. godini izdana trostruko veći iznos od planiranih 4,9 milijardi kuna. Bitno je i naglasiti još uvijek aktivna jamstva koja su u prošloj godini iznosila više od 15 milijardi kuna, međutim nije poznata dinamika potencijalnog dospijeca jamstva niti su objavljene projekcije potencijalnog dospijeca, ali i koliki je rizik dospijeca.

Tablica II.

DRŽAVNA JAMSTVA PO SEKTORIMA OD 2000. – 2007. U MILIJUNIMA KUNA

	Gospodarstvo	Poljoprivreda	Promet	Turizam	Ukupno
2000.	4,770	83	207	335	5,395
2001.	3,140	29	4,537	24	7,730
2002.	2,522	263	5,598	5	8,388
2003.	2,945	30	6,027	0	9,003
2004.	3,354	0	2,409	10	5,773
2005.	1,002	0	2,706	2	3,710
2006.	3,120	0	6,250	0	9,370
2007.	5,277	0	8,321	0	13,598

Izvor: "Javni dug/Javni dug u Hrvatskoj", Anto Bajo , Zagreb, 2008.

Iz Tablice I. vidi se da je u 2008. Vlada je planirala izdati 7,4 mlrd. kn financijskih jamstava za zaduženja uglavnom javnih poduzeća iz područja brodogradnje i prometa.⁶ Do sada, financijska jamstva se također izdavala najviše prema gospodarskom sektoru i sektoru prometa, kako je i vidljivo iz Tablice II. U sektoru gospodarstva najviše se podupiru hrvatska brodogradilišta za koje izdana jamstva predstavljaju dio državne potpore za restrukturiranje. Predviđena jamstva daju se kao uvjet održanja kontinuiteta proizvodnje i preduvjet za uspješnu provedbu Programa restrukturiranja brodogradilišta. U sektoru prometa, financijska državna jamstva se odnose na jamstva zaduženja Hrvatskih autocesta d.o.o. u svrhu financiranja autocesta iz Plana građenja i održavanja autocesta.⁷

⁶ Ministarstvo financija (2008): *Zakon o izvršavanju državnog proračuna Republike Hrvatske za 2008. godinu* , Narodne novine, Zagreb, str.

⁷ Ministarstvo financija (2008): Pregled državnih jamstva izdanih 2007. godine, <http://www.mfin.hr/hr/drzavna-jamstva>

5. ZAKLJUČAK

Upravljanje ukupnim državnim dugom zahtijeva iznimnu odgovornost nositelja državnih vlasti u procesima donošenja odluka. Kako bi postigli makroekonomsku stabilnost, osiguranje održivog rasta, a samim time i dostizanje visokog stupnja blagostanja građana mora se voditi računa o utjecaju obveza po ukupnom dugu i njegovoj otplati na buduće proračunske rashode. Mora se voditi računa i o iznosima odobrenih državnih jamstava koja, iako nisu izravni dug države, imaju mogućnost to postati i direktno opteretiti državni proračun. Zbog toga je bitno da uz pregled stavki stvarnog javnog duga dio njegove statistike bude i potencijalan dug države. U skladu s time potiče se transparentnost izdavanja jamstava.

Budući da izdana državna jamstva predstavljaju potencijalni dug države, dobar bonitet tražitelja jamstva bi trebao biti na prvom mjestu jer svrha izdavanja državnog jamstva ne bi smjela biti sanacijska već politika poticanja kapitalnih ulaganja u razvitak koji po takvim kriterijima mogu imati samo prosperitetni učinak na zemlju i njene građane.

POPIS TABLICA

Tablica	Stranica
I. DRŽAVNA JAMSTVA OD 1996. – 2008. U MIL KN	7
II. DRŽAVNA JAMSTVA PO SEKTORIMA OD 2000. – 2007. U MIL KN	8

LITERATURA

1. Ministarstvo financija (2003) : *Zakon o državnom proračunu*, Naordne novine, Zagreb
2. Ministarstvo financija (2008) : *Pregled državnih jamstva izdanih 2007. godine*, <http://www.mfin.hr/hr/drzavna-jamstva>
3. Ministarstvo financija (2008) : *Zakon o izvršavanju državnog proračuna Republike Hrvatske za 2008. godinu* , Narodne novine, Zagreb
4. Vlada Republike Hrvatske (2003) : *Odluka o kriterijima za davanje državnih jamstava*, Narodne Novine, Zagreb
5. Bajo, A.(2001) : *Stanje državnih financija u razdoblju od siječnja do lipnja 2001.*, Newsletter – Povremeno glasilo Instituta za javne financije, IJF, Zagreb
6. Bajo, A. (2003.) : *Stanje i kretanje hrvatskog javnog duga*, Newsletter – Povremeno glasilo Instituta za javne financije, IJF, Zagreb
7. Institut za javne financije (2007) : *Javne financije u Hravtskoj*, Institut za javne financije, Zagreb