

Analiza emisije državnih jamstava u zemljama članicama EU

Žaper, Ena

Master's thesis / Diplomski rad

2024

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

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:145:333824>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-03-16**



Repository / Repozitorij:

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



Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku

Ekonomski fakultet u Osijeku

Sveučilišni diplomski studij Financijski menadžment

Ena Žaper

**ANALIZA EMISIJE DRŽAVNIH JAMSTAVA U ZEMLJAMA
ČLANICAMA EU**

Diplomski rad

Osijek, 2024.

Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku
Ekonomski fakultet u Osijeku
Sveučilišni diplomski studij Financijski menadžment

Ena Žaper

**ANALIZA EMISIJE DRŽAVNIH JAMSTAVA U ZEMLJAMA
ČLANICAMA EU**

Diplomski rad

Kolegij: Upravljanje javnim dugom

JMBAG: 0122229129

e-mail: ezaper@efos.hr

Mentor: doc. dr. sc. Hrvoje Serdarušić

Osijek, 2024.

Josip Juraj Strossmayer University of Osijek

Faculty of Economics and Business

University Graduate Study Financial management


Ena Žaper

**ANALYSIS OF ISSUED STATE GUARANTEES IN EU
COUNTRIES**

Graduate paper

Osijek, 2024.

IZJAVA
O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI,
PRAVU PRIJENOSA INTELKTUALNOG 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 vlastitim 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 trajnom pohranjivanju i objavljivanju mog rada 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 visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, NN 119/2022).
4. Izjavljujem da sam autor/autorica predanog rada i da je sadržaj predane elektroničke datoteke u potpunosti istovjetan s dovršenom tiskanom verzijom rada predanom u svrhu obrane istog.

Ime i prezime studenta/studentice: Ena Žaper

JMBAG: 0122229129

OIB: 71948147259

e-mail za kontakt: ezaper@efos.hr

Naziv studija: Diplomski studij (financijski menadžment)

Naslov rada: Analiza emisije državnih jamstava u zemljama članicama EU

Mentor/mentorica rada: doc.dr.sc. Hrvoje Serdarušić

U Osijeku, 16. rujna 2024. godine

Potpis Ena Žaper

Analiza emisije državnih jamstava u zemljama članicama EU

SAŽETAK

Fiskalna politika ključan je aspekt ekonomske politike i predstavlja alat za upravljanje javnim financijama u svakoj državi. Obuhvaća širok spektar aktivnosti koje mogu utjecati na upravljanje državnim proračunom, uključujući proračunski deficit i način njegova financiranja. Javni dug, s druge strane, predstavlja obveze države i rezultat je akumuliranih deficita. Državna jamstva bitan su element fiskalne politike, a njihovo izdavanje može imati negativan utjecaj na javni dug. Iako se državna jamstva koriste kao osiguranje ispunjenja obveza, njihovo protestiranje i naplata može rezultirati dodatnim teretom za državni proračun. Stoga je potrebno pažljivo upravljati procesom izdavanja jamstava kako bi se izbjeglo nekontrolirano povećanje javnog duga i očuvala fiskalna stabilnost. Ovaj rad pruža pregled pojmovnog određenja državnih jamstava, relevantnog zakonodavnog okvira, vrsta jamstava kao i kriterija za njihovo odobravanje. Nadalje, rad je usmjeren na analizu izdavanja državnih jamstava u državama članicama Europske unije u razdoblju od 2018. do 2022. godine. Analiza obuhvaća ukupno izdana jamstva prema različitim razinama vlasti, njihov udio u bruto domaćem proizvodu (BDP), te izloženost različitih razina vlasti u projektima javno-privatnog partnerstva

Ključne riječi: fiskalna politika, javni dug, državna jamstva, javno-privatno partnerstvo

Analysis of issued state guarantees in EU countries

SUMMARY

Fiscal policy is a central aspect of economic policy and a tool for managing public finances in any country. It includes a wide range of activities that can affect the management of the state treasury, including the budget deficit and the way it is financed. Public debt, on the other hand, represents the obligations of the government and is the result of accumulated deficits. Government guarantees are an essential element of fiscal policy and their issuance can have a negative impact on government debt. Although government guarantees serve to ensure the fulfillment of obligations, their enforcement and collection can lead to an additional burden on the government budget. It is therefore necessary to carefully manage the process of issuing guarantees in order to avoid an uncontrolled increase in government debt and to maintain fiscal stability. This paper provides an overview of the conceptual definition of government guarantees, the relevant legal framework, the types of guarantees and the criteria for their approval. The paper also focuses on the analysis of the issuance of government guarantees in the European Union Member States in the period from 2018 to 2022. The analysis includes the total number of guarantees issued by the different levels of government, their share of gross domestic product (GDP) and the engagement of the different levels of government in public-private partnership projects

Keywords: fiscal policy, public debt, government guarantees, public-private partnership

Sadržaj

1. Uvod.....	2
2. Fiskalna politika i javni dug.....	4
2.1. Fiskalna politika kao dio ekonomske politike	4
2.2. Instrumenti fiskalne politike	5
2.3. Financiranje proračunskog deficita.....	6
2.4. Upravljanje javnim dugom	7
2.5. Povezanost fiskalne politike i javnog duga.....	8
3. Državna jamstva.....	11
3.1. Zakonodavni okvir državnih jamstava.....	12
3.2. Vrste jamstva.....	13
3.3. Postupak izdavanja državnog jamstva	15
3.4. Kriteriji izdavanja državnog jamstva	16
3.5. Rizici izdavanja jamstva	17
3.6. Utjecaj državnih jamstava na javni dug	19
4. Analiza izdanih državnih jamstava u državama članicama EU u razdoblju od 2018. do 2022. godine.....	21
4.1. Ukupna izdana jamstva i njihov udio u BDP-u	21
4.2. Visina izdanih jamstava prema različitim razinama institucionalne vlasti	28
4.3. Izloženost vlasti u okviru izdanih jamstava u projektima javno-privatnog partnerstva.....	32
5. Rasprava.....	37
6. Zaključak.....	39
Bibliografija	42
Popis tablica	45

1. Uvod

U suvremenom ekonomskom okruženju, provođenje fiskalne politike i upravljanje javnim dugom postali su ključni za održivost i financijsku stabilnost gospodarstva. Fiskalna politika, kao važan segment ekonomske politike, ima značajan utjecaj na cjelokupno gospodarstvo, oblikujući uvjete za rast, zapošljavanje i stabilnost cijena. U tom kontekstu, državna jamstva izdvajaju se kao važan dio fiskalne politike. Državna jamstva predstavljaju potencijalne obveze države prema različitim subjektima, što ih čini važnim instrumentom u fiskalnim analizama. Međutim, zbog njihove prirode, državna jamstva mogu imati i negativan utjecaj na povećanje javnog duga. Upravo iz ovog razloga njihovo izdavanje zahtijeva pažljivo promatranje, a kroz odgovornu politiku izdavanja jamstava, ona mogu biti ključan pokretač raznih investicija i gospodarskog rasta i razvoja.

Predmet istraživanja diplomskog rada su izdana državna jamstva. U radu će se opisati način na koji državna jamstva stvaraju fiskalni rizik te kako mogu rezultirati povećanjem javnog duga. Cilj rada je opisati funkcioniranje fiskalne politike i povezati ju s javnim dugom, kao i objasniti državna jamstva kao potencijalne državne obveze. Nadalje, rad ima za cilj definirati vrste državnih jamstava te analizirati kriterije i rizike povezane s njihovim izdavanjem. Rad također ima za cilj prikazati visinu izdanih jamstava u zemljama EU i analizirati izloženost države prilikom izdavanja projekata u obliku javno-privatnog partnerstva. U radu su postavljene dvije hipoteze:

H1: Postoji značajna razlika u udjelu izdanih jamstava između zemalja s različitim stupnjem razvijenosti.

H2: Većina zemalja članica EU izdaje državna jamstva u okviru projekata javno-privatnog partnerstva

Rad je strukturiran u šest poglavlja. Nakon uvoda, u kojem se predstavlja tema rada, ciljevi i hipoteze, slijedi drugo poglavlje koje je posvećeno fiskalnoj politici i javnom dugu. U tom poglavlju definirat će se fiskalna politika kao dio ekonomske politike, opisati instrumenti kojima se postižu ciljevi fiskalne politike te načini financiranja proračunskog deficita. Zatim slijedi definiranje javnog duga i strategije upravljanja javnim dugom te povezanost istog s fiskalnom politikom. Treće poglavlje bavi se državnim jamstvima. U njemu će se analizirati zakonodavni okvir državnih jamstava, vrste jamstava, postupak njihovog izdavanja, kriteriji izdavanja, rizici povezani s njihovim izdavanjem te utjecaj jamstava na javni dug. Četvrto

poglavlje uključuje analizu izdanih državnih jamstava u državama članicama EU u razdoblju od 2018. do 2022. godine. U ovom dijelu razmotrit će se ukupna izdana jamstva i njihov udio u BDP-u, visina izdanih jamstava prema različitim razinama institucionalne vlasti te izloženost vlasti u okviru izdanih jamstava u projektima javno-privatnog partnerstva. Peto i šesto poglavlje odnosi se na sintezu ključnih nalaza i zaključaka iz prethodnih dijelova.

Za teorijski dio rada korištena je stručna literatura koja se bavi fiskalnom i ekonomskom politikom (Jelčić B. , 2000, Crkvenac, 1997, Brümmerhof, 2000, Roller, 1996) kao i internetski izvori poput različitih zakona i publikacija EU (Zakon o javno-privatnom partnerstvu NN 78/2012, Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske NN 149/23, EUR-Lex, Uredba o postupku odobrenja državnih jamstava NN 13/24). Također korišteni su internetski izvori koji su se prethodno bavili problematikom potencijalnih obveza i državnih jamstava (Šimović, Rogić-Lugarić, Šimović, & Vuletić-Antić, 2007, Polackova, 1999, Bajo 2020) Praktični dio rada temelji se na javno dostupnim podacima s Eurostata o potencijalnim obvezama, pri čemu je analizirano razdoblje od 2018. do 2022. godine. Podaci koji su analizirani odnosi se na ukupna izdana jamstva, njihov udio u BDP-u, te izdana jamstva prema različitim razinama vlasti. Također, analizirani su i projekti u obliku javno-privatnog partnerstva.

U ovom diplomskom radu korištene su slijedeće istraživačke metode: metoda deskripcije, klasifikacije, sinteze i komparativna metoda. Metoda deskripcije korištena je za detaljan opis pojmova, procesa i funkcioniranje fiskalne politike i državnih jamstava. Metoda klasifikacije primjenjuje se za kategorizaciju vrsta ekonomske politike, vrsta jamstava te rizika povezanih s njihovim izdavanjem. Metoda sinteze primjenjuje se za zaključne rezultate i stvaranje razumljivog prikaza utjecaja državnih jamstava na javni dug. Komparativna metoda koristi se za usporedbu visine izdanih jamstava između različitih zemalja EU, što omogućava identifikaciju sličnih trendova ili specifičnih rizika određenih zemalja.

2. Fiskalna politika i javni dug

U ovom poglavlju objašnjeni su ključni koncepti fiskalne politike, proračunskog deficita i javnog duga. Fiskalna politika kao dio ekonomske politike usko je povezana s pojmom proračunskog deficita, dok se javni dug odnosi na financiranje akumuliranih deficita. Ove tri komponente međusobno su povezane i imaju značajan utjecaj na buduće strategije i ekonomska planiranja. Kako bi se lakše shvatila njihova međusobna povezanost u nastavku poglavlja detaljno će se objasniti njihova specifična uloga.

2.1. Fiskalna politika kao dio ekonomske politike

Upravljanje gospodarstvom predstavlja kompleksan proces koji zahtijeva pažljivo planiranje i implementaciju raznih politika i mjera. Jedna od ključnih politika je ekonomska politika koja obuhvaća širok spektar aktivnosti koje su usmjerene na poticanje gospodarskog rasta. Prema (Crkvenac, 1997) ekonomska politika odnosi se na skup mjera i akcija koje država koristi za postizanje određenih ekonomskih ciljeva. Temelji se na teorijskim načelima i praktičnim potrebama gospodarstva. Odnosno, ekonomska politika odnosi se na aktivnosti koje država i drugi subjekti provode kako bi regulirali gospodarski život putem određenih ciljeva. Ekonomska politika je velika cjelina koja uključuje i niz drugih politika koje ciljaju specifične ekonomske aktivnosti. S obzirom na navedeno, (Roller, 1996) dijeli ekonomsku politiku na:

1. Fiskalnu politiku,
2. Monetarnu politiku,
3. Deviznu politiku,
4. Vanjskotrgovinsku politiku,
5. Politiku tržišta i cijena,
6. Politiku poslovanja gospodarstvenih subjekata.

Može se zaključiti kako fiskalna politika predstavlja ključan dio ekonomske politike. (Jelčić B., 2000) navodi da se fiskalna politika bavi upravljanjem državnim prihodima i rashodima, čime direktno utječe na gospodarske procese i aktivnosti kroz prikupljanje poreza i drugih prihoda te raspodjelu sredstava za javne potrebe. (Crkvenac, 1997) navodi kako fiskalna politika koristi javne prihode i rashode za financiranje različitih potreba društva. Potrebe koje se zadovoljavaju prikupljanjem prihoda uključuju širok spektar usluga kao što je financiranje obrazovanja, zdravstva, socijalne skrbi i sl. Usluge koje se financiraju putem fiskalne politike predstavljaju samo dio šireg cilja koji je obuhvaćen ekonomskom politikom. Osnovni cilj fiskalne politike

je puna zaposlenost, stabilnost cijena, poboljšanje bilance plaćanja, poticanje proizvodnje i privrednog rasta, te preraspodjela dohotka i bogatstva.

Roller (1996) navodi da fiskalna politika, zajedno s monetarnom, čini najjače sredstvo u upravljanju ekonomijom neke zemlje. Također, autor navodi kako je usklađivanje ovih politika od iznimne važnosti jer njihova neusklađenost može dovesti do međusobnog poništavanja učinaka.

Može se zaključiti da fiskalna politika zbog svog utjecaja na ekonomske procese i aktivnosti zauzima ključno mjesto u ekonomskom planiranju. Upravo zbog toga, njezino učinkovito provođenje od iznimne je važnosti za postizanje gospodarskog rasta i ostvarenje većeg cilja koji je obuhvaćen ekonomskom politikom. S obzirom da ima direktan utjecaj na gospodarstvo, provođenje fiskalne politike može stimulirati ili destimulirati gospodarstvo.

2.2. Instrumenti fiskalne politike

Fiskalna politika kao ključni dio ekonomske politike jedne zemlje koristi se za regulaciju makroekonomskih aktivnosti i poticanje gospodarskog rasta. Instrumenti fiskalne politike omogućuju vladama da upravljaju državom, gdje kroz korištenje javnih prihoda i rashoda mogu poticati ili usporiti ekonomski rast. Odnosno, (Jurković, 2002) smatra da instrumenti predstavljaju alat pomoću kojeg država izvršava ciljeve fiskalne politike.

Instrumenti fiskalne politike su:

1. Javni prihodi,
2. Javni rashodi,
3. Suficit/deficit.

S obzirom na to da je fiskalna politika usmjerena na zadovoljavanje javnih potreba, država mora osigurati novčana sredstva kako bi mogla financirati i ispuniti različite ciljeve. (Jelčić B. , 2000) navodi kako ta sredstva nazivamo javnim prihodima.

Način prikupljanja ovih prihoda razlikuje se od države do države, ovisno o ekonomskim i političkim uvjetima. (Jelčić B. , 2000) također ističe da u javne prihode spadaju porezi, carine, doprinosi i pristojbe.

Jelčić (2000) javne rashode definira kao troškove koje država ili druga javnopravna tijela moraju pokriti kako bi ostvarili zadatke i provodili mjere koje su im dodijeljene prema ustavu, zakonima ili drugim propisima. Ovi rashodi mogu uključivati usluge kao što je financiranje obrazovanja, zdravstva, socijalne skrbi, javnog duga i sl.

Suficit i deficit odnose se na stavke proračuna. Prema (Zakon o proračunu NN 144/21) proračun je financijski plan koji prikazuje sve prihode i rashode za proračunsku godinu i njime se financiraju aktivnosti koje su utvrđene planom. U proračunu, javni prihodi moraju pokrivati javne rashode. Ako proračun nije uravnotežen, može doći do proračunskog suficita ili proračunskog deficita. (Jelčić B. , 2000) navodi da ukoliko su javni rashodi veći od javnih prihoda, nastaje deficit. U situaciji kada su javni prihodi veći od javnih rashoda, nastaje suficit.

Ovi instrumenti bitni su alati za izvršavanje ciljeva fiskalne politike. Način na koji se izvršavaju ciljevi započinje prikupljanjem proračunskih prihoda iz različitih izvora, gdje se zatim ti prihodi koriste za podmirenje proračunskih rashoda. Odnosno, državni proračun u tom slučaju služi kao alat za upravljanje proračunskim приходima i rashodima koji u konačnici može rezultirati suficitom ili deficitom. Upravo iz ovog razloga se fiskalna politika povezuje sa proračunskim deficitom i kako navodi (Roller, 1996), odnosi se na upravljanje „državnom blagajnom“. To jest, fiskalna politika i njezini instrumenti omogućuju državi da utječe i upravlja makroekonomskim aktivnostima, potiče gospodarski rast i osigurava financijsku stabilnost.

2.3. Financiranje proračunskog deficita

Proračun predstavlja ključni instrument fiskalne politike jer omogućava državama da planiraju i zadovoljavaju različite društvene i ekonomske potrebe. Kroz proračun, vlada može alocirati resurse i pružiti okvir za upravljanje javnim приходima i rashodima. Osnovni cilj proračunskog planiranja je uravnoteženje proračuna koje osigurava fiskalnu održivost i stabilnost. Odnosno, proračun prikazuje sve prihode i rashode za fiskalnu godinu, a proračunski deficit kako definira (Jelčić B. , 2000) predstavlja situaciju u kojoj su proračunski prihodi manji od proračunskih rashoda.

Financiranje proračunskog deficita možemo promatrati kao metode koje vlada koristi kako bi pokrila razliku između prihoda i rashoda. Odnosno, to su načini na koje vlada može osigurati dodatna sredstva kako bi uravnotežila proračun. Kako bi se taj deficit financirao vlade se mogu

osloniti na nekoliko mogućnosti. Prema (Bajo, Primorac, & Andabaka Badurina, 2011) proračunski deficit moguće je financirati iz tri izvora:

1. Zaduživanjem kod Središnje banke- država ovim putem može uzeti kredit od Središnje banke ili prodati državne vrijednosnice Središnjoj banci. Iako je u većini zemalja EU ovakav oblik financiranja zabranjen zbog negativnih učinaka, poput visoke inflacije.

2. Prodaja državne imovine- smanjenje deficita moguće je i prodajom državne imovine. Ovakav oblik financiranja koristi se u izvanrednim situacijama i smatra se „jednokratnim prihodom od prodaje državne imovine“.

3. Zaduživanje na domaćem ili inozemnom tržištu- države se mogu zadužiti na domaćem ili stranom tržištu. Odabir tržišta ovisi o uvjetima na tržištu, gdje država mora procijeniti rizike i isplativost tog zaduživanja. (Jurković, 2002) tvrdi da zaduživanje na domaćem tržištu ima manji inflatorni učinak u usporedbi s zaduživanjem kod središnje banke te ne uzrokuje značajan odljev sredstava u inozemstvo, iako može istisnuti privatne investicije. S druge strane, zaduživanje na inozemnom tržištu ne utječe na privatne investicije, ali dovodi do značajnijeg odljeva sredstava u inozemstvo.

Proračunski deficit ima ključnu ulogu u upravljanju javnim financijama kao osnovna komponenta fiskalne politike. Pažljivo planiranje proračuna presudno je za održavanje stabilnosti i dugoročne financijske održivosti. Međutim, konstantan proračunski deficit može negativno utjecati na gospodarstvo na nekoliko načina, uključujući odljev kapitala, povećanje inflacije te povećanu ovisnost države o vanjskim financijskim tržištima.

2.4. Upravljanje javnim dugom

Nakon što je objašnjen pojam deficita i način njegova financiranja, ključno je definirati kako proračunski deficit utječe na javni dug. (Jurković, 2002) navodi da javni dug predstavlja ukupnu količinu novca koju država duguje u bilo kojem trenutku, a rezultat je prethodnih deficita. Može se zaključiti kako je javni dug akumulacija prošlih deficita, ali prema (Bajo, Primorac, & Andabaka Badurina, 2011) javni dug je istovremeno i prihod države pomoću kojeg prikuplja sredstva za financiranje raznih projekata, provodi mjere stabilizacijske politike ili izgladuje porezno opterećenje u određenom vremenu. Također, bitno je naglasiti kako je deficit nešto što se formira tijekom razdoblja, dok se dug odnosi na količinu novca koju država duguje u određenom trenutku. Odnosno, deficit se odnosi na razliku između prihoda i rashoda tijekom

jedne fiskalne godine. Stoga se može zaključiti da je deficit nešto što se formira tijekom razdoblja i rezultat je raznih mjera i aktivnosti države. Dok javni dug predstavlja obvezu u određenom trenutku koja mora biti podmirena u budućnosti.

Prema Međunarodnom monetarnom fondu (2001) upravljanje javnim dugom obuhvaća planiranje strategija usmjerenih na prikupljanje potrebnih sredstava za financiranje proračunskog deficita. Također, uključuje kontrolu troškova financiranja i rizika te teži postizanju drugih zadanih ciljeva. Ove politike trebaju osigurati da razina i rast javnog duga budu održivi. To se postiže redovitim servisiranjem duga u različitim gospodarskim uvjetima, uz osiguranje da to servisiranje nema negativan utjecaj na gospodarstvo. Može se zaključiti da upravljanje javnim dugom podrazumijeva pronalaženje strategije koja će minimizirati troškove zaduživanja uz istovremeno upravljanje rizicima koji mogu utjecati na financijsku stabilnost i gospodarstvo u cjelini.

Međunarodni monetarni fond (2001) navodi kako je portfelj državnog duga najveći portfelj te je karakterističan po svojoj kompleksnoj i rizičnoj strukturi. Iznos javnog duga u svakom trenutku stvara fiskalni pritisak koji može imati značajne posljedice, osobito na osjetljiva gospodarstva. Stoga je bitno da strategije vode manjoj izloženosti raznim rizicima povezanim s vrijednošću portfelja, kamatnim stopama, trajanjem ili dospijećem duga.

Razvijanje dobro osmišljenih strategija za uravnoteženje proračuna ključno je za održavanje financijske stabilnosti države. Međutim, u situaciji kada javni dug prelazi održive granice, postaje još važnije razvijati politike koje će spriječiti njegovo nekontrolirano povećanje. Takav pristup je ključan jer visok javni dug može negativno utjecati na gospodarstvo na više načina. Može povećati rizik od financijske krize, ograničiti sredstva za buduće investicije, povećati troškove financiranja ili dovesti do smanjenja povjerenja građana u sposobnost države da upravlja svojim financijama. Stoga, dobro razvijene strategije koje promiču održivo upravljanje proračunom i dugom ključne su za financijsku stabilnost.

2.5. Povezanost fiskalne politike i javnog duga

Kao što je ranije navedeno, fiskalna politika je dio ekonomska politike. Ona je orijentirana na upravljanje državnim proračunom i temelji se na raznim ciljevima i potrebama koje se trebaju ostvariti. Usmjeren je na postizanje različitih ciljeva kao što su stabilnost gospodarstva, puna

zaposlenost i održivi gospodarski rast. Putem fiskalne politike, država upravlja svojim prihodima i rashodima te koristi instrumente kako bi ostvarila zadane ciljeve.

Ključno pitanje koje se postavlja u kontekstu fiskalne politike jest treba li financirati javne potrebe dodatnim porezima ili zaduživanjem. Gdje (Brümmerhof, 2000) ističe da je zaduživanje puno prihvatljivije od financiranja porezima koje može stvoriti pritisak na gospodarstvo. Odnosno, zaduživanje putem javnog duga je manje primjetno od financiranja porezima. Što omogućava državi da nastavi pružati javne usluge bez neposrednog opterećenja građana dodatnim porezima, ali također povlači za sobom potrebu za pažljivim upravljanjem dugom kako bi se izbjegle dugoročne negativne posljedice.

Ključan aspekt fiskalne politike je proračun, koji predstavlja plan prihoda i rashoda za određeno razdoblje. Ukoliko proračun nije u ravnoteži, dolazi do proračunskog deficita, što znači da rashodi premašuju prihode. Zbog ovog nepovoljnog odnosa, država je prisiljena zaduživati se, čime se stvara javni dug. Javni dug, s druge strane, predstavlja kumulativni iznos svih prijašnjih proračunskih deficita, te je stoga neraskidivo povezan s fiskalnom politikom. Odnosno, fiskalna politika, koja uključuje odluke o prikupljanju prihoda i financiranju rashoda, izravno utječe na veličinu proračunskog deficita i posljedično na veličinu javnog duga.

Kolačević i Hreljac (2011) smatraju da što je stupanj zaduženosti veći, to je za njegovo prevladavanje potreban veći proračunski suficit, a to se može postići povećanjem proračunskih prihoda ili smanjenjem proračunskih rashoda.

Cijeli ovaj koncept je izuzetno kompleksan jer je teško pronaći univerzalno rješenje. Povećanje poreza može biti neophodno ali ujedno može imati negativan utjecaj. Smanjenje proračunskih rashoda, s druge strane, može dovesti do smanjenja javnih usluga što ponovno ima štetne posljedice za društvo. Dok vraćanje proračuna u ravnotežu ili čak postizanje suficita, zahtijeva pažljivo balansiranje između povećanja prihoda i smanjenja rashoda, a da se pri tome uzimaju u obzir dugoročni ciljevi i stabilnost. No ukoliko je dug prisutan, opet je potrebno uzeti u obzir već rizičan portfelj u fiskalnu analizu, što dodatno komplicira proces donošenja odluka.

Također postavlja se pitanje postoji li optimalna granica javnog duga koje je prihvatljiva za neko gospodarstvo? (Jelčić, Lončarić Horvat, Šimunović, Arbutina, & Mijatović, 2008) smatraju da je granica javnog duga ona granica do koje se država može zaduživati kako bi financirala svoje javne rashode, a da to zaduživanje ima pozitivan učinak na ekonomiju. Odnosno, optimalna ili univerzalna granica javnog duga ne postoji.

Upravljanje javnim dugom kao i upravljanje proračunom spadaju pod aktivnosti i mjere fiskalne politike. Ovaj odnos naglašava važnost uravnoteženja proračuna i dobrog planiranja fiskalne politike jer dugotrajni proračunski deficiti mogu dovesti do nekontroliranog rasta javnog duga, što može imati negativne posljedice na gospodarstvo. Stoga je ključno razvijati i provoditi politike koje uzimaju u obzir javni dug i koje su orijentirane na njegovu održivost. Također, važno je provoditi mjere koje potiču gospodarski rast i povećanje prihoda, čime bi se mogla smanjiti potreba za zaduživanjem.

3. Državna jamstva

Državna jamstva predstavljaju ključan alat u financijskom svijetu i omogućavaju pristup kapitalu i sredstvima koji bi u određenim situacijama bili nedostupni. Jamstva potiču gospodarski rast i razvoj te omogućuju financiranje velikih projekata, investicija ili podupiru poslovni subjekt pružajući mu dodatnu sigurnost. Uloga jamstva nije ograničena samo na osiguranje financijskih sredstava, već ona djeluju i kao pokretač promjena i razvoja.

Državna jamstva se također mogu svrstati pod kategoriju potencijalnih obveza. (Cebotari, 2008) potencijalne obveze definira kao obveze čije vrijeme i veličina ovise o nastanku neizvjesnog događa koji je van kontrole vlade. Što znači da prilikom preuzimanja obveza vlada ne može sa sigurnošću predvidjeti kada će morati snositi troškove niti koliki će ti troškovi biti. Specifičnost ovih obveza proizlazi iz činjenice da vlada u nekim situacijama možda neće ni morati preuzeti obveze, jer postoji mogućnost da ih stvarni dužnik u potpunosti namiri. Neizvjesnost ovakvih obveza otežava planiranje izdataka proračuna i njihovo dospijeće može značajno ugroziti fiskalnu stabilnost. Moguće potencijalne obveze mogu biti: državna jamstva za zajmove, izvozna jamstva, ostala financijska jamstva, potpore za prirodne katastrofe, odštete zbog nepredviđenih događaja i slično.

Bajo, Primorac, i Andabaka Badurina (2011) državna jamstva definiraju kao instrument osiguranja kojim država preuzima obvezu pokrivanja dijela ili cjelokupnog rizika u slučaju kada dužnik nije u mogućnosti podmiriti dug. Državna jamstva najčešće se koriste za obveze nižih razina vlasti i javnih poduzeća, omogućujući im lakši pristup financijskim sredstvima. Također, državna jamstva se mogu izdati za razvojne banke, garantne agencije ili se mogu izdati u projektima javno-privatnog partnerstva. Odnosno, izdavanjem jamstva država preuzima ulogu jamca i osigurava da će obveze tražitelja jamstva biti podmirene ukoliko on nije u mogućnosti ispuniti tu obvezu.

Europska unija (2000) navodi prednosti državnih jamstava koja se očituju u boljim uvjetima zajma za zajmoprimca. Državna jamstva omogućuju nižu kamatnu stopu i sigurnost jer rizik nepodmirenja obveze snosi država. Uz to, državna jamstva pružaju prednost zajmoprimcu jer mu omogućuju pristup financijskim sredstvima koja inače ne bi mogao dobiti. Bez jamstva, mnogi ne bi mogli osigurati potrebne zajmove kod financijskih institucija. Državna jamstva ovim putem mogu pokrenuti nove poslovne pothvate, podržavati projekte te održavat ili širiti postojeća poslovanja. Tim procesom omogućuje se poticanje gospodarskog rasta i razvoja.

(Zakon o proračunu NN 144/21) propisuje da odluku o izdavanju državnih jamstava donosi Vlada Republike Hrvatske. Međutim, postoje iznimke kada je riječ o zajmovima i kreditima međunarodnih financijskih institucija. U tom slučaju, odluku o izdavanju državnih jamstava donosi Sabor.

Državna jamstva spadaju pod fiskalnu politiku, jer ukoliko država mora podmiriti jamstvo, ta sredstva se uzimaju iz državnog proračuna. Kada država preuzme ulogu jamca, ona stvara potencijalu fiskalnu obvezu koja po dospijeću može povećati rashode. Povećani rashodi mogu dovesti do povećanja proračunskog deficita, a zatim i povećanja javnog duga. S jedne strane, jamstva povećavaju izloženost države riziku. Dok s druge strane, imaju pozitivan učinak jer su instrument koji mogu potaknuti gospodarski rast.

3.1 Zakonodavni okvir državnih jamstava

S obzirom na složenost državnih jamstava i njihov utjecaj na javni dug, neophodno je uspostaviti jasan i detaljan zakonodavni okvir koji će regulirati uvjete i postupke za izdavanje jamstava. Dobro osmišljen zakonodavni okvir omogućit će smanjenje rizika i očuvanje fiskalne stabilnosti koja je povezana s izdavanjem državnih jamstava.

S obzirom da se radi o sredstvima države, zakonodavni okvir mora osigurati da jamstva očuvaju fiskalnu stabilnost i da ne dovode do značajnog povećanja javnog duga. Bitno je naglasiti kako se državna jamstva u konačnici naplaćuju iz državnog proračuna, što znači da direktno mogu utjecati na opterećenje države prilikom ispunjavanja te obveze. Kao što je ranije rečeno, proračun je osnovni alat fiskalne politike pri financiranju javnih potreba i podložan je detaljnom planiranju kako bi se osigurala fiskalna stabilnost. Zbog toga jamstva moraju biti regulirana kako bi se izbjegli financijski rizici. Budući da jamstva imaju direktan utjecaj na proračun i javni dug, posebnu pozornost potrebno je posvetiti pod kojim uvjetima će se jamstva izdavati.

U Republici Hrvatskoj, zakonodavni okvir izdavanja državnih jamstava reguliran je:

- Zakonom o proračunu NN 144/21, 2022
- Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske NN 149/23, 2024

Zakonom o proračunu i Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna reguliraju se vrste državnih jamstava, njihov godišnji iznos, ovlasti za davanje državnog jamstva, postupak

izdavanja državnih jamstava, obveze korisnika i izdavatelja jamstva kao i nadzor i praćenje jamstva.

Europska komisija sva jamstva smatra oblikom državne potpore, stoga se na postupak izdavanja državnih jamstava primjenjuje i Zakon o državnim potporama NN 47/14. Ovaj zakon regulira uvjete pod kojima država može izdati jamstvo kako bi se osiguralo da se jamstvo izdaje u skladu sa pravilima Europske unije.

Također se primjenjuje Uredba o postupku odobrenja državnih jamstava NN 13/24, 2024, kojom se propisuje postupak odobrenja državnih jamstava, nadzor i postupanje nadležnih ministarstava.

3.2. Vrste jamstva

Jamstva predstavljaju instrument kojim jedna strana preuzima rizik podmirenja obveze druge strane u slučaju nastupa određenih okolnosti. Različite vrste jamstva sa sobom nose različite vrste rizika i specifične svrhe u ekonomskom okruženju. Pa prema tome, postoje jamstva koja osiguravaju otplatu kredita i jamstva za izvršenje određenih radnji gdje svako jamstvo pruža specifične pogodnosti, ali i izazove.

Prema (Bajo, Primorac, & Andabaka Badurina, 2011) razlikujemo:

- Financijska jamstva,
- Činidbena jamstva.

Ova jamstva mogu se dodatno podijeliti na unutarnja i vanjska, jamstva prema gospodarskom sektoru te jamstva u različitim valutama. Unutarnja jamstva odnose se na obveze unutar zemlje, dok se vanjska jamstva odnose na međunarodne obveze. Jamstva prema gospodarskom sektoru mogu biti specifična za industriju gdje jamstva mogu biti izdana za različite svrhe kao što je jamstvo za izgradnju brodova, cesta ili određene infrastrukture.

Bajo, Primorac i Andabaka Badurina (2011) navode da se financijska jamstva izdaju kako bi se osigurala otplata kredita. Kada država izdaje financijsko jamstvo, preuzima ulogu jamca i osigurava otplatu kredita u slučaju da izvorni dužnik nije u mogućnosti podmiriti svoje obveze. Ovo pruža dodatnu sigurnost vjerovniku, smanjujući rizik gubitka. Za razliku od financijskih jamstava, činidbena jamstva su vrsta jamstva koja se izdaju kao osiguranje za ispunjenje određenih obveza ili radnji. Temelje se na zalogu pokretnina koje je lako unovčiti, što pruža

sigurnost da će obveze biti ispunjene. Ova jamstva rijetko dovode do prijevremene otplate cijelog iznosa jer osiguravaju izvršenje određenog posla. Najčešće se izdaju u situacijama kada su već primljeni predujmovi u novcu ili imovini.

U radu se također analizira izloženost vlade u okviru izdanih jamstava u obliku javno-privatnog partnerstva (*eng. public-private partnerships*). Zakon o javno-privatnom partnerstvu NN 78/2012 definira ovaj model kao dugoročni ugovor između javnog i privatnog partnera. Ugovorom o javno-privatnom partnerstvu, privatni sektor se obvezuje pružiti javnu uslugu koju tradicionalno pruža javni sektor. Odnosno, privatni sektor preuzima obvezu izvršiti posao koji je definiran ugovorom o javno privatnom partnerstvu.

Investopedia (2024) navodi da u javno-privatnom partnerstvu, privatni sektor djelomično financira projekt ali od javnog sektora zahtijeva plaćanje tijekom trajanja projekta. Stoga privatni partner financira i provodi projekt, a vlada se fokusira na definiranje ciljeva projekta. Prema (Mohammed, Salem, Mikel, & Bertolini, 2023) javno privatno partnerstvo ovim putem omogućava vladi da isporuči uslugu javnosti tako da koriste stručnost i resurse privatnog sektora. Ukoliko su projekti pravilno izvedeni trebaju povećati učinkovitost, konkurentnost i društvenu vrijednost.

Može se zaključiti da javno-privatno partnerstvo predstavlja učinkovito sredstvo za isporuku javnih usluga društvu, omogućujući vladi da iskoristi stručna znanja, vještine i financije privatnog sektora, što dovodi do brže i efikasnije realizacije projekata. Investopedia (2024) navodi da zbog zajedničke suradnje javni i privatni sektor dijele rizike koji proizlaze iz realizacije projekta. Gdje se raspodjela rizika između partnera definira posebno s ugovorima i pojedinim projektom. Prema (Šimović, Rogić-Lugarić, Šimović, & Vuletić-Antić, 2007) određeni rizici prenose se na stranu koja ih može bolje kontrolirati. Odnosno, svaka strana preuzima određene rizike ovisno o tome koliko su učinkovite u njihovom upravljanju. Ti rizici mogu biti povezani s lokacijom, projektiranjem, vođenjem poslova ili održavanjem. Također mogu obuhvaćati financijske ili zakonodavne rizike te rizike nepredviđenih okolnosti.

Razumijevanje vrste jamstva i njihovih specifičnih funkcija ključno je za učinkovito upravljanje izloženosti riziku. Pravilno korištenje i dobro razvijeni zakonodavni okvir doprinose stabilnosti i sigurnosti kako za vjerovnike tako i za dužnike. Na taj način jamstva mogu služiti kao snažan instrument za poticanje gospodarskog rasta i razvoja.

3.3. Postupak izdavanja državnog jamstva

Postupak odobravanja državnog jamstva detaljnije je uređen Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna i putem Uredbe o postupku odobrenja državnih jamstava. Radi lakšeg razumijevanja, postupak odobravanja državnog jamstva može se podijeliti u šest ključnih koraka. Koraci obuhvaćaju sve faze, od procesa predaje zahtjeva do konačnog odobrenja ili odbijanja jamstva. Vlada odobrava jamstva s ciljem: poticanja gospodarske stabilnosti i regionalnog razvoja, utjecaja na izvozni učinak, pomoći poduzećima da redovito ispune svoje obveze ili radi provođenja financijskog i operativnog restrukturiranja poduzeća. Vlada izdaje jamstva u ime i za račun Republike Hrvatske, dok je za kredite ili zajmove od međunarodnih financijskih institucija nadležan Sabor.

Postupak izdavanja jamstva može se podijeliti u šest koraka:

- Podnošenje zahtjeva za izdavanje jamstva- postupak započinje time da tražitelj jamstva dostavlja zahtjev o odobrenju državnog jamstva nadležnom ministarstvu.

Uredba o postupku odobrenja državnih jamstava NN 13/24 navodi kako je tražitelj jamstva krajnji korisnik jamstva koji obavlja poslovnu djelatnost. Dok je nadležno ministarstvo ono ministarstvo u čijem je djelokrugu tražitelj jamstva i koje je odgovorno za djelatnost kojom se bavi tražitelj jamstva.

- Procjena nadležnog ministarstva- nakon dostavljenog zahtjeva od strane tražitelja, nadležno ministarstvo provodi pregled kako bi ocijenilo prihvatljivost predanog zahtjeva. To uključuje analizu boniteta, zaduženosti tražitelja i potencijalne učinke novog zaduženja. Nakon analize, nadležno ministarstvo izrađuje stručno mišljenje.
- Dostava dokumentacije Ministarstvu financija- Nakon provedene analize, nadležno ministarstvo u roku od 45 dana mora predati zahtjev Ministarstvu financija kako bi se dalo stručno mišljenje i prijedlog o odobrenju jamstva. Prilikom dostave dokumentacije, Ministarstvo financija po potrebi šalje prijavu Europskoj komisiji i čeka očitovanje Europske komisije
- Povratna informacija- Nakon dostave dokumentacije, Ministarstvo financija ili Europska komisija dostavljaju odluku o prihvaćanju ili odbijanju državne potpore
- Dostava zahtjeva- ukoliko je odluka prihvaćena, nadležno ministarstvo dostavlja Ministarstvu mišljenje, proviziju i ostalu dokumentaciju vezanu uz određeno jamstvo

- Isprava o davanju jamstva- na temelju odluke Vlade, Ministarstvo financija i nadležno ministarstvo sklapaju ugovor o izdavanju jamstva sa tražiteljem. Nakon toga ministar financija potpisuje ispravu o davanju jamstva

Nakon što su svi koraci uspješno provedeni, izdavanje državnog jamstva predstavlja završni korak. To jamstvo pruža tražitelju sigurnost u otplati i sredstva za realizaciju projekta. Ovakav postupak osigurava da se provede detaljna analiza i da se jamstva dodjele samo onim tražiteljima koji ispunjavaju kriterije. Ukoliko je postupak dobro proveden, ovim putem se osigurava financijska stabilnost i manja izloženost riziku.

3.4. Kriteriji izdavanja državnog jamstva

Kriterije za izdavanje državnog jamstva možemo promatrati kao propisani skup pravila koja osiguravaju odgovoran i transparentan proces dodjele jamstva. Primjenom tih kriterija, država osigurava da se jamstva dodjeljuju subjektima koji mogu poticati gospodarski rast i razvoj. Osim toga, primjenom kriterija osigurava se da jamstvo bude dodijeljeno subjektima koji su financijski stabilni i čiji projekti imaju gospodarski značaj. Time se značajno smanjuje izloženost države riziku koji proizlazi iz danog jamstva. Može se zaključiti kako jasno definirani kriteriji pridonose očuvanju financijske stabilnosti i smanjenju rizika.

Prema Europskoj uniji (2008) izdavanje državnog jamstva mora zadovoljiti nekoliko ključnih uvjeta kako bi dodjela jamstva bila transparenta i kako bi se smanjila izloženost države riziku. Prvi kriterij nalaže da zajmoprimac mora biti financijski stabilan. To osigurava uredno plaćanje obveza i smanjuje rizik za državu, jer će u slučaju nepodmirenja obveze država morati intervenirati. Drugi kriterij zahtijeva da jamstva budu jasno definirana. To znači da se mora točno znati namjena jamstva, koliko će jamstvo pokriti i koje transakcije su obuhvaćene. Jamstva moraju imati svoju gornju granicu iznosa i jasno definirano trajanje, kao i sve ostale specifičnosti koje su sadržane u ugovoru. Treći kriterij propisuje da jamstva ne smiju pokriti više od 80% zajma. Na taj način država smanjuje svoj rizik, jer preuzima najviše 80% ukupne obveze, dok preostalih 20% snosi zajmodavac. Ovo ograničenje potiče zajmodavca na pažljiviju procjenu rizika i kreditne sposobnosti zajmoprimca prilikom odobravanja zajma. Četvrti kriterij odnosi se na premije koje služe za pokrivanje rizika. Premije služe kao sredstvo za pokrivanje potencijalnih obveza i time smanjuju gubitke koje bi država mogla pretrpjeti. One funkcioniraju kao pričuva koja pokriva rizike izdanog jamstva. Zadnji, peti kriterij ističe potrebu za jasno definiranim uvjetima za dodjelu jamstva. Jasno definirani uvjeti omogućuju

transparentnost i olakšavaju proces dodjele jamstva, kao i identifikaciju rizika. Također, postavljaju jasan okvir za praćenje i kontrolu jamstva te bolju identifikaciju izloženosti riziku.

Može se zaključiti da su jasno definirani kriteriji ključni za očuvanje fiskalne stabilnosti. Kroz detaljno propisane uvjete kao što su financijska stabilnost zajmoprimca, precizno definirana namjena i opseg jamstva, ograničenje pokrića na 80% zajma, primjena premija za pokrivanje rizika te jasno definirani uvjeti dodjele, država osigurava odgovoran i transparentan proces izdavanja jamstava. Ovakav pristup ne samo da smanjuje izloženost države financijskim rizicima, već i potiče gospodarski rast kroz podršku značajnim projektima. Stoga, uspostava ovih kriterija predstavlja temelj za dugoročnu stabilnost i sigurnost države.

3.5. Rizici izdavanja jamstva

Iako jamstva predstavljaju sredstvo za poticanje gospodarskog rasta i razvoja. Kroz proces izdavanja jamstva, država omogućuje financiranje raznih projekata i pomaže poduzećima u širenju poslovanja. S druge strane, proces izdavanja jamstva donosi i rizik kojem je država izložena. (Bajo, Primorac, & Andabaka Badurina, 2011) navode kako su jamstva izvor fiskalnog rizika i predstavljaju trošak proračuna.

Kako bi se lakše prikazao rizik kojem pripadaju državna jamstva, (Polackova, 1999) fiskalne rizike dijeli na implicitne i eksplicitne, koji mogu biti izravni ili potencijalni. Eksplicitne obveze definiraju se kao obveze koje država mora ispuniti prema zakonu ili ugovoru. S druge strane, implicitne obveze nemaju zakonske temelje, već proizlaze iz moralne obveze ili političkog pritiska. Ove dvije vrste obveza mogu biti izravne ili potencijalne. Izravne obveze su one koje će se sigurno dogoditi, dok se potencijalne obveze javljaju pod određenim okolnostima.

Stoga državna jamstva spadaju pod potencijalne eksplicitne obveze jer država ima pravnu obvezu ispuniti jamstvo u slučaju nastanka određenog događaja. Takva jamstva nisu moralna obveza ili politički pritisak, već su zakonski utvrđena i obvezujuća. Pri izdavanju jamstva ne nastaje automatska obveza za državu, ona nastupa samo ako tražitelj jamstva propusti izvršiti svoju obvezu. Dakle, država pruža podršku prilikom izdavanja jamstva, ali njena obveza se realizira samo ako se ispune specifični uvjeti predviđeni izdanim jamstvom. Odnosno, jamstva spadaju pod potencijalne eksplicitne obveze jer je njihov fiskalni trošak vidljiv tek po dospijeću.

Bajo, Primorac i Andabaka Badurina (2011) navode kako je neizvjesnost glavna karakteristika jamstva. Ta neizvjesnost proizlazi iz činjenice da obveza interveniranja države možda nikad neće nastati jer tražitelj jamstva može uredno ispunjavati svoje obveze. A s druge strane, čak i ako obveza nastane, nije unaprijed poznata veličina obveze koju će država morati preuzeti na sebe. Ova nepredvidivost čini jamstva posebno problematičnima za praćenje i analizu jer je teško procijeniti točne troškove i pritisak koji će imati na proračun. Prema autorima državnih jamstva su izvor raznih fiskalnih rizika koji se mogu klasificirati kao:

- Rizik refinanciranja- rizik nastaje kada država ima obveze koje dospijevaju u kratkom roku, ali istovremeno ima otežan pristup tržištima duga. To može dovesti do nemogućnosti refinanciranja duga pod povoljnim uvjetima i potencijalnih problema pri otplati postojećih obveza.
- Rizik likvidnosti- nastaje kada država mora prodati imovinu kako bi osigurala likvidna sredstva, no takva prodaja može rezultirati financijskim gubitkom.
- Tečajni rizik-odnosi se na rizik povezan s promjenama vrijednosti deviznog tečaja, što može povećati troškove otplate duga.
- Rizik kamatne stope- rizik koji se javlja zbog fluktuacije kamatnih stopa na dug i jamstva.
- Rizik srednjoročne i dugoročne održivosti- odnosi se na sposobnost države da dugoročno upravlja javnim dugom i rashodima bez izazivanja financijskih problema
- Politički rizik- ovisi o stabilnosti vlade i njezinoj sposobnosti da provodi mjere za očuvanje fiskalne stabilnosti
- Operativni rizik- proizlazi iz neadekvatnih unutarnjih procesa, kao što su loše procjene rizika, sistemske pogreške ili neadekvatna organizacijska struktura
- Kreditni rizik- rizik neizvršenja dužnikove obveze povezane s izdanim državnim jamstvom

Polackova (1999) navodi kako dospijeće jamstva nazivamo „protest jamstva“. Protestirana jamstva mogu imati značajan utjecaj na proračunsku stabilnost te dovode do ekonomskih i fiskalnih posljedica. Dospijeće jamstva može dovesti do povećanja proračunskog deficita, jer se ta jamstva pokrivaju sredstvima priračuna. Ovo povećanje deficita može zahtijevati dodatno zaduživanje ili smanjenje drugih javnih rashoda. Osim toga, kako bi se pokrili rashodi moguće je povećanje poreznog opterećenja što ima daljnje posljedice na gospodarstvo i potrošnju. Dodatno, u situacijama kada država nema dovoljno sredstava, postoji rizik od prodaje imovine

ili neplaćanja drugih obveza po dospelju. Stoga je važno da države pažljivo upravljaju jamstvima i rizicima koji su povezani s njihovim izdavanjem kako bi se izbjegli ovi negativni utjecaji njihova dospelja.

3.6. Utjecaj državnih jamstava na javni dug

Kao što je ranije navedeno, državna jamstva spadaju pod potencijalne eksplicitne obveze, a problem nastaje kada ih država mora podmiriti. Zbog njihove neizvjesnosti i nemogućnosti predviđanja kada će jamstvo doći na naplatu, ona predstavljaju značajan fiskalni rizik. Prema (Bajo & Primorac, 2011) problem potencijalnih obveza je u tome što nisu uključene u fiskalnu analizu, čime se ugrožava odgovorno upravljanje financijama. Uz to, jamstva se vode izvanbilančno i evidentiraju se kao zasebna kategorija duga koja se može realizirati u budućnosti. Odnosno, problem nastaje kada su jamstva protestirana. Prema (Bajo, 2020) protestirana jamstva su ona jamstva koja se podnose na naplatu državi jer stvarni dužnik ne može ispuniti svoje ugovorne obveze.

Kako bi se država zaštitila u slučaju protestiranih jamstava, svaki tražitelj jamstva dužan je osigurati naplatu protestiranog jamstva. S obzirom na to, (Bajo & Primorac, 2011) navode da tražitelj jamstva osigurava naplatu putem zaloga imovine i uplate provizije. Visina provizije iznosi 0,5% vrijednosti financijskog jamstva i tražitelj je dužan uplatiti je. Ova provizija služi kao jamstvena pričuva i smatra se prihodom državnog proračuna. Jamstvena pričuva osigurava naplatu protestiranih jamstava kao i jamstava iz prethodnih godina.

S obzirom da se jamstva naplaćuju sredstvima proračuna, ona predstavljaju i potencijali javni dug. Iako se izdvajaju sredstva u obliku jamstvene pričuve, ponekad ta sredstva nisu dovoljna za pokriće svih obveza. Odnosno, crpe se sredstva proračuna van pričuve i samim time se ograničava raspoloživost financijskih resursa proračuna za druge svrhe. Jamstvena pričuva je jedini prihod koji je raspoloživ za tu svrhu, ali jamstva nisu u okviru redovnih proračunskih izdataka. Što znači da se njihovo korištenje ne planira ili predviđa unutar proračunske godine za razliku od redovnih izdataka za zdravstvo, obrazovanje, socijalnu skrb ili slično. Odnosno, jamstva su vanredni izdaci koji su teško predvidivi i njihovo dospelje ovisi o faktorima koji su van kontrole države.

Prema (Bajo & Primorac, 2011) ukupan iznos aktivnih financijskih jamstava se pridodaje postojećem državnog dugu, što može povećati njegovu razinu. Dakle, izdana, ali i dalje aktivna financijska jamstva predstavljaju obveze koje će država možda morati pokriti.

Zaključno, jamstva spadaju pod kategoriju potencijalnih obveza, a njihov negativan utjecaj postaje stvaran tek kada stvarni dužnik ne može podmiriti svoju obvezu. U tom trenutku, kada jamstvo dospije na naplatu, ono postaje fiskalni rizik koji zahtijeva odljev sredstava iz proračuna. Što dovodi do mogućeg deficita i povećanja javnog duga.

4. Analiza izdanih državnih jamstava u državama članicama EU u razdoblju od 2018. do 2022. godine

U ovom poglavlju analizirat će se statistički podaci izdanih državnih jamstava u razdoblju od 2018. do 2022. godine. Analiza će obuhvatiti i razgraničenje pojmova različitih razina vlasti, te će se prikazati njihova izloženost u okviru izdanih državnih jamstava kao i jamstava u obliku javno-privatnog partnerstva. Svi podaci preuzeti su s Eurostata, dok su svi pojmovi razgraničeni prema smjernicama Europskog sustava nacionalnih i regionalnih računa (ESA). Radi lakšeg razumijevanja, prvo će se objasniti pojam opće države. Pod opću državu spadaju podsektori koji će kasnije biti analizirani i objašnjeni u nastavku. Ti podsektori uključuju središnju vlast, regionalnu vlast i lokalnu vlast. Odnosno, opća država odnosi se na ukupna izdana jamstva od strane svih podsektora.

4.1. Ukupna izdana jamstva i njihov udio u BDP-u

Kao što je ranije navedeno, opća država prikazuje ukupna izdana jamstva od strane neke države. Prema Europskom sustavu nacionalnih i regionalnih računa (2021) sektor opće države sastoji se od različitih jedinica. Te jedinice moraju zadovoljiti određene kriterije. Prvi kriterij je da jedinice koje pružaju proizvode i usluge građanima to rade bez naplate na tržištu. Drugi kriterij je da su to institucije koje se financiraju doprinosima. Treći kriterij je da su to institucije koje se bave preraspodjelom dohotka i bogatstva, odnosno da preusmjeravaju novac i resurse unutar države. Te institucije mogu uključivati vladine jedinice i korporacije, neprofitne organizacije koje su pod kontrolom države i mirovinske fondove. Prema (Šimunović & Deskar-Škrbić, 2018) opća država dijeli se na 4 podsektora:

1. Središnja vlast,
2. Regionalna vlast,
3. Lokalna vlast,
4. Fondovi socijalne sigurnosti.

Svi podsektori izdaju državna jamstva osim fondova socijalne sigurnosti. S obzirom na to, u nastavku će se analizirati izloženost samo na temelju opće, središnje, regionalne i lokalne vlasti.

Radi bolje analize izloženosti riziku, prikazat će se podaci o BDP-u, suficitu/deficitu i podaci o iznosu javnog duga. Jer samo na temelju podataka o izdanim jamstvima ne možemo dobiti

punu sliku izloženosti riziku neke države. Ove tri komponente nisu jedine koje bi se trebale razmatrati u tom slučaju. Da bi se dobila potpuna slika izloženosti riziku, potrebno je provesti detaljnu analizu svake države zasebno, zajedno s njenim pokazateljima razvijenosti te mogućim politikama i zakonima koje provodi. Također bi se trebala analizirati procedura izdavanja jamstava i iznos protestiranih jamstava. Nadalje, potrebno je napraviti procjenu općeg financijskog stanja države kao i njene otpornosti na ekonomske šokove. Međutim, zbog broja država koje su uzete za analizu, koristit će se podaci o BDP-u, deficitu i javnom dugu na temelju kojih će biti provedena analiza izloženosti riziku.

Prema (Kramer, 2024) BDP je ključan pokazatelj rasta i razvoja. On predstavlja ukupnu vrijednost svih dobara i usluga proizvedenih unutar granica zemlje u određenom razdoblju. (Eurostat, 2023) navodi da je BDP ključna točka u državnim financijama koja se može povezati s deficitom i razinom duga. Odnosno, (Kramer, 2024) navodi da vrijednost BDP-a pomaže u određivanju je li gospodarstvo u fazi rasta ili recesije.

Ako BDP raste, gospodarstvo napreduje, dok pad BDP-a može ukazivati na poteškoće u gospodarstvu, poput smanjenja proizvodnje, zaposlenosti ili životnog standarda. Visina BDP-a definira ekonomsku snagu i održivost zemlje. Države s većim BDP-om trebale bi lakše podnositi rizik koji dolazi s izdanim jamstvima. Međutim, važno je napomenuti da i države s visokim BDP-om moraju efikasno upravljati svojim financijama, jer visoka zaduženost i jamstva mogu dovesti do nestabilnosti i dugoročnih financijskih problema. U nastavku, Tablica 1 prikazuje bruto domaći proizvod (BDP) izražen u tekućim cijenama i u milijunima eura.

Tablica 1 Visina BDP-a u zemljama članicama EU izražena u mil eura

DRŽAVA	2018	2019	2020	2021	2022
Austrija	385 274.1	397 147.2	380 888.5	405 241.4	447 217.6
Belgija	460 050.8	478 676.2	460 535.2	508 061.2	554 213.7
Bugarska	56 199.8	61 530.8	61 607.7	71 060.1	85 800.7
Hrvatska	53 201.5	56 131.1	50 946.6	58 897.9	68 369.7
Cipar	21 675.1	23 177.9	22 086.6	24 927.6	27 777.0
Češka	213 505.4	229 406.7	220 310.6	246 012.3	286 976.8
Danska	301 017.3	308 546.2	312 118.3	345 236.0	382 309.3
Estonija	25 932.2	27 951.0	27 430.0	31 169.0	36 011.1
Finska	233 462.0	239 858.0	238 038.0	250 664.0	267 687.0
Francuska	2 355 363.0	2 432 207.0	2 318 276.0	2 508 102.0	2 655 435.0
Njemačka	3 365 450.0	2 474 110.0	3 403 730.0	3 617 450.0	3 876 810.0
Grčka	179 557.7	183 347.4	165 015.7	181 500.4	206 620.4
Mađarska	136 055.4	146 544.5	137 920.2	153 980.2	168 549.5
Italija	1 771 391.2	1 796 648.5	1 661 239.8	1 821 934.6	1 962 845.8
Latvija	29 153.6	30 572.9	30 109.5	33 348.9	38 386.2

DRŽAVA	2018	2019	2020	2021	2022
Litva	45 515.2	48 959.2	49 873.2	56 478.1	67 436.5
Luksemburg	60 121.2	62 431.5	64 524.3	72 360.9	77 529.0
Malta	13 044.0	14 299.0	13 354.2	15 331.3	17 439.9
Nizozemska	773 987.0	813 055.0	796 530.0	870 587.0	958 549.0
Poljska	449 004.1	532 504.7	526 147.2	576 382.6	656 152.9
Portugal	205 184.1	214 374.6	200 518.9	216 053.2	242 340.8
Rumunjska	206 071.9	224 178.6	220 486.6	241 611.3	248 173.6
Slovačka	89 874.7	94 429.7	93 449.7	100 244.5	109 762.0
Slovenija	45 876.3	48 582.3	47 044.9	52 278.8	57 037.7
Španjolska	1 203 859.0	1 245 513.0	1 119 010.0	1 222 290.0	1 346 377.0
Švedska	467 162.6	475 341.9	478 881.6	538 597.2	551 781.0

Izvor: izrada autora prema podacima Eurostata

Prema podacima, nekoliko država EU se ističe svojim stabilnim gospodarstvom. Njemačka, s najvećim BDP-om u tablici, pokazuje konstantan rast, povećavajući se s 3,365 bilijardi eura u 2018. na 3,877 bilijardi eura u 2022. Francuska slijedi s rastom sa 2,355 bilijardi eura u 2018. na 2,655 bilijardi eura u 2022., dok Italija, kao treće najveće gospodarstvo, raste s 1,771 bilijardi eura u 2018. na 1,963 bilijardi eura u 2022. Nizozemska također pokazuje stabilan rast, povećavajući svoj BDP sa 774 milijardi eura u 2018. na 959 milijardi eura u 2022., dok Belgija raste sa 460 milijardi eura u 2018. na 554 milijarde eura u 2022. S druge strane, nekoliko gospodarstava pokazuje niske razine BDP-a. Grčka ima nizak BDP koji se sporo povećava, s 179 milijardi eura u 2018. na 207 milijardi eura u 2022., što ukazuje na spori gospodarski oporavak. Hrvatska također bilježi rast, ali je njezin BDP i dalje relativno nizak, s 53 milijarde eura u 2018. na 68 milijardi eura u 2022. Bugarska, iako raste, povećava BDP s 56 milijardi eura u 2018. na 86 milijardi eura u 2022., što ukazuje na potrebu za daljnjim razvojem. Općenito, gotovo svaka država bilježi rast BDP-a iz godine u godinu iako je vidljiv jasan jaz između razvijenih i nerazvijenih gospodarstava.

Zatim, Tablica 2 pokazuje suficit/deficit država EU koji je izražen u postotku bruto domaćeg proizvoda. Kao što je ranije navedeno, suficit i deficit predstavljaju razliku između prihoda i rashoda države. Suficit označava višak prihoda nad rashodima, dok deficit ukazuje suprotno.

Tablica 2 Udio suficita/deficita u BDP-u

DRŽAVA	2018	2019	2020	2021	2022
Austrija	0.2	0.6	-8.0	-5.8	-3.3
Belgija	-0.9	2.0	-9.0	-5.4	-3.6
Bugarska	1.7	2.1	-3.8	-3.9	-2.9
Hrvatska	0.0	0.2	-7.2	-2.5	0.1
Cipar	-3.6	0.9	-5.7	-1.8	2.7
Češka	0.9	0.3	-5.8	-5.1	-3.2

DRŽAVA	2018	2019	2020	2021	2022
Danska	0.8	4.1	0.3	4.1	3.3
Estonija	-0.6	0.1	-5.4	-2.5	-1.0
Finska	-0.9	-0.9	-5.6	-2.8	-0.4
Francuska	-2.3	-2.4	-8.9	-6.6	-4.8
Njemačka	1.9	1.5	-4.3	-3.6	-2.5
Grčka	0.9	0.8	-9.8	-7.0	-2.5
Mađarska	-2.1	-2.0	-7.6	-7.2	-6.2
Italija	-2.2	-1.5	-9.4	-8.7	-8.6
Latvija	-0.7	-0.5	-4.4	-7.2	-4.6
Litva	0.5	0.5	-6.5	-1.1	-0.6
Luksemburg	3.0	2.2	-3.4	0.5	-0.3
Malta	2.0	0.8	-9.4	-7.6	-5.5
Nizozemska	1.5	1.8	-3.7	-2.2	-0.1
Poljska	-0.2	-0.7	-6.9	-1.8	-3.4
Portugal	-0.3	0.1	-5.8	-2.9	-0.3
Rumunjska	-2.8	-4.3	-9.3	-7.2	-6.3
Slovačka	-1.0	-1.2	-5.3	-5.2	-1.7
Slovenija	0.7	0.7	-7.6	-4.6	-3.0
Španjolska	-2.6	-3.1	-10.1	-6.7	-4.7
Švedska	0.8	0.5	-2.8	0.0	1.2

Izvor: izrada autora prema podacima Eurostata

Prema dostupnim podacima, zemlje poput Grčke, Italije, Rumunjske, Mađarske i Španjolske suočavaju se s izrazito visokim deficitom u svojim proračunima. Posebice je povećanje deficita primjetno u 2020. godini, što se može objasniti značajnim povećanjem javnih izdataka koji su usmjereni na održavanje gospodarstva tijekom krize uzrokovane pandemijom COVID-19. S druge strane, zemlje poput Danske, Cipra i Luksemburga redovito ostvaruju suficit u svojim proračunima. Ove zemlje su možda uspješnije upravljale fiskalnim politikama ili imaju specifične ekonomske karakteristike koje im omogućuju stabilniju financijsku situaciju i višak prihoda nad rashodima. Države kao što su Francuska i Njemačka, koje su inače poznate po snažnim gospodarstvima, također bilježe deficite, iako su ti deficiti relativno mali.

Iako, bitno je naglasiti da prema Maastrichtskim kriterijima Europska unija zahtijeva ispunjenje određenih fiskalnih uvjeta. Prema (Europska središnja banka, 2024) Maastrichtski kriteriji predstavljaju pravila koja osiguravaju stabilne cijene u europodručju. Kriteriji se odnose na inflaciju, državni dug, kamatne stope i tečaj. Konkretno, godišnji deficit države ne smije prelaziti 3% BDP-a, a ukupni državni dug mora biti ispod 60% BDP-a. S obzirom na navedeno, većina zemalja je 2018. i 2019. zadovoljila kriteriji deficita, ali određene zemlje su bile iznad 3%. Vidljivo je da je 2020. godine većina zemalja imala deficite preko 3% i da se do 2022. godine situacija počela poboljšavati.

U nastavku Tablica 3 prikazat će udio javnog duga u BPD-u zemalja članica EU

Tablica 3 Udio javnog duga u BDP-u

DRŽAVA	2018	2019	2020	2021	2022
Austrija	74.1	70.6	82.9	82.5	78.4
Belgija	99.9	97.6	111.9	107.9	104.3
Bugarska	22.1	20.0	24.6	23.9	22.6
Hrvatska	72.6	70.4	86.1	77.5	67.8
Cipar	98.5	93.0	114.9	99.3	85.6
Češka	32.1	30.0	37.7	42.0	44.2
Danska	34.0	33.7	42.3	36.0	29.8
Estonija	8.2	8.5	18.6	17.8	18.5
Finska	64.8	64.9	74.7	72.6	73.5
Francuska	98.2	97.9	114.9	113.0	111.9
Njemačka	61.9	59.6	68.8	69.0	66.1
Grčka	186.4	180.6	207.0	195.0	172.7
Mađarska	69.1	65.3	79.3	76.7	74.1
Italija	134.5	134.2	155.0	147.1	140.5
Latvija	37.0	36.7	42.7	44.4	41.8
Litva	33.7	35.8	46.2	43.4	38.1
Luksemburg	20.9	22.4	24.6	24.5	24.7
Malta	43.4	40.0	52.2	53.9	51.6
Nizozemska	52.4	48.6	54.7	51.7	50.1
Poljska	48.7	45.7	57.2	53.6	49.2
Portugal	121.5	116.6	134.9	124.5	112.4
Rumunjska	34.4	35.1	46.7	48.5	47.5
Slovačka	49.4	48.0	58.8	61.1	57.7
Slovenija	70.3	65.4	79.6	74.4	72.5
Španjolska	100.4	98.2	120.3	116.8	111.6
Švedska	39.6	35.6	40.2	36.7	33.2

Izvor: izrada autora prema podacima Eurostata

U razdoblju od 2018. do 2022. godine, države bilježe različite razine javnog duga. Prema kriteriju, zemlje poput Estonije, Luksemburga, Bugarske, Litve i Rumunjske jasno održavaju svoje stope ispod praga. S druge strane, zemlje kao što su Grčka, Italija, Portugal, Španjolska, Francuska, Belgija i Cipar znatno prelaze navedeni prag državnog duga. Ostale države pokazuju varijacije u udjelu državnog duga tijekom petogodišnjeg razdoblja koji je oko 50% do 60%. Kao i kod deficita, povećanje javnog duga vidljivo je nakon 2020. godine, gdje dio država do 2022. smanjuje svoj udio duga.

Zaključno, zemlje koje već bilježe visok deficit mogu se suočiti sa dodatnim izazovima kod izdanih državnih jamstava ukoliko su ona protestirana. Svako protestirano jamstvo može dovesti do fiskalne nestabilnosti i dodatnog zaduživanja, što dodatno opterećuje već ranjivi fiskalni sustav. Stoga je važno učinkovito upravljati jamstvima i državnim financijama kako bi

se izbjeglo povećanje javnog duga koje proizlazi iz nemogućnosti podmirenja obveza iz proračuna.

S obzirom na analizirane pokazatelje, Tablica 4. prikazuje ukupna izdana jamstva od strane opće države u razdoblju od 2018. do 2022. godine. Podaci u tablici prikazani su u nacionalnim valutama, ali su isti korigirani kako bi sve države prikazivale podatke u eurima. Ova konverzija provedena je radi lakše analize izloženosti koja omogućuje jednostavniju usporedbu među državama.

Tablica 4 Prikaz ukupnih izdanih jamstava u milijunima eura

DRŽAVA	2018	2019	2020	2021	2022
Austrija	62 922.21	63 896.11	72 306.09	69 235.01	67 857.88
Belgija	42 114.04	39 727.03	43 595.87	43 071.35	30 501.40
Bugarska	94.75	74.49	129.75	284.33	308.80
Hrvatska	93.09	76.94	113.52	140.11	208.66
Cipar	1 555.70	1 006.00	985.50	958.00	927.11
Češka	394.23	364.26	1 543.03	2 110.64	2 142.81
Danska	35 696.22	35 330.68	36 317.56	37 653.14	39 789.96
Estonija	402.8	386.30	551.70	535.60	499.90
Finska	35 804	41 108.00	44 170.00	47 768.00	51 290.00
Francuska	282 624.80	282 385.90	392 131.00	381 258.50	356 425.20
Njemačka	430 505.64	455 035.51	627 033.21	632 692.42	601 451.01
Grčka	7 434.00	7 457.00	10 491.00	26 189.00	25 177.00
Mađarska	6 775.98	9 045.58	12 209.21	16 849.15	20 214.39
Italija	76 722.00	85 819.00	215 601.98	301 408.23	316 344.47
Latvija	358.88	395.67	503.56	547.38	610.11
Litva	413.60	410.90	624.50	712.40	812.60
Luksemburg	6 687.79	6 638.03	7 149.27	6 343.77	6 539.32
Malta	1 066.06	985.26	1 181.79	1 210.20	1 160.11
Nizozemska	24 732.00	24 507.00	47 221.00	37 844.00	33 151.00
Poljska	6 162.78	6 108.28	13 169.99	21 829.03	34 188.23
Portugal	11 398.80	10 258.07	12 807.95	12 991.81	10 843.56
Rumunjska	4 299.41	4 429.03	7 381.52	9 764.66	12 513.73
Slovačka	82.12	9.73	621.60	943.30	1 032.53
Slovenija	3 431.74	3 124.52	3 022.48	2 875.11	2 901.76
Španjolska	30 403	26 164.00	119 483.00	140 087.00	135 798.00
Švedska	52 166.81	52 348.31	61 980.57	64 270.33	63 410.97

Izvor: izrada autora prema podacima Eurostata

Prema dostupnim podacima, vidljivo je da Njemačka, Francuska, Italija, Danska, Španjolska i Austrija imaju najveći iznos izdanih državnih jamstava. Njemačka prednjači po iznosu izdanih jamstava koja rastu iz godine u godinu. Iako Njemačka znatno povećava svoja jamstva kroz petogodišnje razdoblje, ona održava relativno nizak udio javnog duga u BDP-u kao i niske stope deficita. Slična je situacija i s Austrijom koja također bilježi rast izdanih jamstava, ali

drži svoje javne financije na zadovoljavajućoj razini. To znači da, ukoliko jamstva budu protestirana, ove države imaju bolju fiskalnu poziciju, čime smanjuju potencijalne negativne posljedice koje proizlaze iz državnih jamstava.

S druge strane, iako Španjolska i Italija također imaju visoke iznose izdanih jamstava, ove dvije države bilježe značajan rast javnog duga i izrazito visok proračunski deficit. Zbog toga, ove dvije zemlje imaju visoku izloženost fiskalnim rizicima.

Prema podacima prikazanim u tablicama, primjetno je da zemlje poput Bugarske, Hrvatske, Slovačke, Slovenije i Cipra izdaju najniže iznose državnih jamstava. Bugarska održava nizak i stabilan javni dug, dok je deficit bio umjeren, što potvrđuje stabilnost fiskalnog sustava. Hrvatska je smanjivala svoj javni dug do 2022. godine, a deficit je bio uravnotežen, što ukazuje na pozitivne trendove do te godine. Slovačka, Slovenija i Cipar također održavaju niska izdana jamstva. No, Slovačka i Slovenija pokazuju povećanje deficita i javnog duga, što zahtijeva pažljivu procjenu rizika. Cipar, s druge strane, bilježi poboljšanja fiskalnih pokazatelja prelaskom u suficit, čime znatno smanjuje rizike i osigurava dugoročnu održivost.

U nastavku, Tablica 5 prikazuje ukupna jamstva i njihov udio u BDP-u države.

Tablica 5 Udio jamstava u BDP-u

DRŽAVA	2018	2019	2020	2021	2022
Austrija	16.33	16.09	18.98	17.08	15.17
Belgija	9.15	8.30	9.46	8.48	5.51
Bugarska	0.17	0.12	0.21	0.40	0.36
Hrvatska	1.35	1.06	1.69	1.81	2.31
Cipar	7.18	4.34	4.46	3.84	3.34
Češka	0.19	0.16	0.71	0.89	0.77
Danska	11.82	11.42	11.64	10.98	10.45
Estonija	1.55	1.38	2.01	1.72	1.39
Finska	15.34	17.14	18.56	19.04	19.09
Francuska	11.96	11.58	16.92	15.24	13.51
Njemačka	12.79	13.10	18.42	17.49	15.51
Grčka	4.14	4.07	6.36	14.43	12.19
Mađarska	5.05	6.38	9.13	11.25	12.44
Italija	4.33	4.78	12.98	16.54	16.25
Latvija	1.23	1.29	1.67	1.64	1.57
Litva	0.91	0.84	1.25	1.26	1.21
Luksemburg	11.12	10.63	11.08	8.77	8.43
Malta	8.23	6.90	8.85	7.91	6.74
Nizozemska	3.20	3.01	5.93	4.35	3.46
Poljska	1.24	1.15	2.53	3.90	5.19
Portugal	5.56	4.79	6.39	6.01	4.47
Rumunjska	2.09	1.99	3.37	4.06	4.37

DRŽAVA	2018	2019	2020	2021	2022
Slovačka	0.09	0.01	0.67	0.94	0.94
Slovenija	7.48	6.43	6.42	5.50	5.09
Španjolska	2.53	2.10	10.68	11.46	10.09
Švedska	11.15	10.93	12.51	12.05	11.56

Izvor: izrada autora prema podacima Eurostata

Kao i u prethodnim analizama, većina zemalja bilježi povećanje udjela jamstva tijekom krize uzrokovane virusom Covid-19, gdje se taj udio smanjuje do 2022. godine. Austrija, Njemačka, Finska i Francuska su među zemljama koje su zabilježile značajan porast udjela jamstva u BDP-u. Austrija je dosegla vrhunac s 18.98% u 2020. godini, a Njemačka s 18.42%. Obje zemlje su zatim bilježile postupan pad do 2022. godine, kada su se stabilizirale na oko 15%. Finska je izdvojena kao zemlja s najvećim udjelom jamstva u BDP-u u 2022. godini, dostižući 19.09%. Italija i Grčka, koje su inače klasificirane kao zemlje visokog fiskalnog rizika, također su pokazale visoke udjele jamstva u BDP-u tijekom krize. Italija je dosegla 16.54% u 2021. godini, dok je Grčka imala značajan skok do 14.43% iste godine. Dok države kao što su Estonija, Latvija, Litva i Slovenija pokazuju stabilne i male udjele tijekom petogodišnjeg razdoblja.

4.2. Visina izdanih jamstava prema različitim razinama institucionalne vlasti

Kao što je navedeno, opća država sastoji se od različitih podsektora. Prvi podsektor je središnja vlast. Prema Europskom sustavu nacionalnih i regionalnih računa (2021) središnja vlast je vlast koja uključuje sve administrativne odjele i središnje agencije. Odnosno, obuhvaća jedinice koje upravljaju državnim poslovima, i koje provode zakone i politike. U nastavku, Tablica 6 prikazuje sva izdana državna jamstva od strane središnje vlasti.

Tablica 6 Državna jamstva izdana od strane središnje vlasti u milijunima eura

DRŽAVA	2018	2019	2020	2021	2022
Austrija	44 460.55	45 732.90	54 381.14	52 002.20	52 030.10
Belgija	35 690.04	33 036.43	36 464.98	35 760.54	23 521.30
Bugarska	94.30	72.65	129.03	283.76	308.38
Hrvatska	85.09	69.49	107.13	126.60	191.63
Cipar	1 555.70	1 006.00	985.50	958.00	927.00
Češka	150.77	150.81	1 009.84	1 590.10	1 595.09
Danska	15 158.21	12 994.71	12 585.35	12 321.91	14 862.74
Estonija	402.8	386.30	551.70	535.60	499.90

DRŽAVA	2018	2019	2020	2021	2022
Finska	16 844.14	22 406.09	25 407.44	27 043.50	28 328.47
Francuska	147 640.80	146 518.90	255 056.00	243 197.50	218 463.20
Njemačka	357 537.58	375 566.09	547 185.83	553 735.86	525 828.49
Grčka	7 434.00	7 457.00	10 491.00	26 189.00	25 177.00
Mađarska	6 736.21	9 002.51	12 174.61	16 805.66	22 627.16
Italija	73 876.00	82 912.00	212 969.98	299 072.23	314 397.47
Latvija	341.22	377.43	490.14	536.54	601.66
Litva	381.20	344.80	561.20	649.00	743.60
Luksemburg	6 657.60	6 606.98	7 118.75	6 313.33	6 510.73
Malta	1 066.06	985.26	1 181.79	1 210.20	1 160.11
Nizozemska	20 528.00	20 567.00	43 876.00	34 404.00	29 879.00
Poljska	5 246.06	5 123.83	12 221.35	20 942.61	33 196.04
Portugal	11 074.07	9 932.98	11 959.31	12 169.20	10 025.54
Rumunjska	4 205.41	4 332.29	7 285.35	9 678.73	12 438.94
Slovačka	82.12	9.73	621.60	943.30	1 032.53
Slovenija	3 426.2	3 120.00	3 019.11	2 869.91	2 896.56
Španjolska	29 230	25 230.00	118 479.00	138 881.00	134 710.00
Švedska	21 752.45	21 241.67	26 719.03	29 042.11	20 014.31

Izvor: izrada autora prema podacima Eurostata

Prema podacima, središnja vlast mnogih država pokazuje značajnu varijabilnost u izdavanju državnih jamstava od 2018. do 2022. godine. Najveće iznose jamstava dosljedno su izdavale Njemačka i Francuska. Njemačka je 2020. godine izdala rekordnih 547 185.83 milijuna eura jamstava, dok je Francuska iste godine izdala 255 056 milijuna eura. Italija je također značajno povećala svoja jamstva, dosegnuvši 314 397.47 milijuna eura 2022. godine. S druge strane, države poput Bugarske i Hrvatske izdavale su relativno mala jamstva, s iznosima ispod 1 000 milijuna eura u većini godina, što ukazuje na manju izloženost riziku u pogledu državnih jamstava. Kao i u prethodnom slučaju, Italija i Francuska su najviše izložene riziku zbog svog deficita i visokog javnog duga.

Druga razina vlasti je regionalna vlast. Europski sustav nacionalnih i regionalnih računa (2021) navodi da se regionalna razina sastoji od različitih jedinica javne uprave. Te jedinice djeluju kao zasebne institucije i obavljaju funkcije vlade unutar specifičnih područja države.

U nastavku, Tablica 7 prikazuje izdana državna jamstva od strane regionalne vlasti u razdoblju od 2018. do 2022. godine

Tablica 7 Državna jamstva izdana od strane regionalne vlasti u milijunima eura

DRŽAVA	2018	2019	2020	2021	2022
Austrija	10 073.43	9 818.93	9 723.70	9 769.10	9378.94
Belgija	3 598.50	3 816.59	4 171.79	4 421.00	4 191.46
Bugarska	-	-	-	-	-
Hrvatska	-	-	-	-	-
Cipar	-	-	-	-	-
Češka	-	-	-	-	-
Danska	-	-	-	-	-
Estonija	-	-	-	-	-
Finska	-	-	-	-	-
Francuska	-	-	-	-	-
Njemačka	45 172.72	52 107.74	53 302.43	52 204.33	49 109.59
Grčka	-	-	-	-	-
Mađarska	-	-	-	-	-
Italija	-	-	-	-	-
Latvija	-	-	-	-	-
Litva	-	-	-	-	-
Luksemburg	-	-	-	-	-
Malta	-	-	-	-	-
Nizozemska	-	-	-	-	-
Poljska	-	-	-	-	-
Portugal	-	-	-	-	-
Rumunjska	-	-	-	-	-
Slovačka	-	-	-	-	-
Slovenija	-	-	-	-	-
Španjolska	524	325.00	401.00	627.00	597.00
Švedska	-	-	-	-	-

Izvor: izrada autora prema podacima Eurostata

Kada je riječ o regionalnoj vlasti, Njemačka se ponovno ističe kao država s najvišom razinom izdanih jamstava, s iznosima koji su se kretali između 45 172.72 milijuna eura u 2018. godini do 49 109.59 milijuna eura u 2022. godini. Španjolska je jedina druga država po iznosu izdanih jamstava na ovoj razini, ali u znatno manjim iznosima, s vrhuncem od 627 milijuna eura u 2021. godini. Kao što je vidljivo iz tablice, većina država nije izdavala državna jamstva na ovoj razini vlasti.

Zadnji podsektor odnosi se na lokalnu vlast. Europski sustav nacionalnih i regionalnih računa (2021) navodi da lokalna vlast obuhvaća javnu upravu čija se nadležnost odnosi samo na određeno gospodarsko područje. Pod lokalnu vlast spadaju gradovi, općine i druge lokalne vlasti koje obavljaju svoje funkcije unutar specifičnog geografskog područja. U nastavku, Tablica 8. prikazuje izdana državna jamstva od strane lokalne vlasti u razdoblju od 2018. do 2023. godine.

Tablica 8 Državna jamstva izdana od strane lokalne vlasti u milijunima eura

DRŽAVA	2018	2019	2020	2021	2022
Austrija	8 388.23	8 344.28	8 201.25	7 436.71	6 448.84
Belgija	2 825.50	2 874.01	2 959.10	2 889.81	2 788.64
Bugarska	0.44	0.84	0.72	0.57	0.42
Hrvatska	8.00	7.45	6.39	13.51	17.03
Cipar	-	-	-	-	-
Češka	243.46	213.45	177.98	137.67	96.78
Danska	20 541.63	22 335.97	23 732.21	24 331.24	24 927.22
Estonija	-	-	-	-	-
Finska	18 959.86	18 701.91	18 762.56	20 724.50	22 961.53
Francuska	134 984.00	135 867.00	137 075.00	138 061.00	137 962.00
Njemačka	27 777.57	27 345.29	26 528.28	26 718.68	26 498.43
Grčka	-	-	-	-	-
Mađarska	39.76	43.07	34.60	43.50	47.26
Italija	-	-	-	-	-
Latvija	17.65	18.24	13.41	10.84	8.45
Litva	32.40	66.10	63.30	63.40	69.00
Luksemburg	30.19	31.05	30.52	30.44	28.58
Malta	-	-	-	-	-
Nizozemska	4 204.00	3 940.00	3 345.00	3 440.00	3 272.00
Poljska	916.72	984.45	947.65	886.42	892.19
Portugal	324.73	325.09	848.64	822.61	818.02
Rumunjska	94.02	96.74	96.17	85.92	74.79
Slovačka	-	-	-	-	-
Slovenija	5.54	3.72	3.37	5.20	5.20
Španjolska	649	609.00	603.00	579.00	491.00
Švedska	30 414.36	31 106.64	35 261.54	35 228.22	34 399.14

Izvor: izrada autora prema podacima Eurostata

Lokalna vlast pokazuje raznoliku sliku u pogledu izdanih državnih jamstava. Francuska dosljedno izdvaja najviše, s iznosima koji prelaze 130 000 milijuna eura godišnje, dok Danska, Njemačka i Švedska također izdvajaju značajne iznose, prelazeći 20 000 milijuna eura godišnje. S druge strane, mnoge države, uključujući Cipar, Estoniju, Mađarsku i Italiju, ili ne izdaju jamstva na lokalnoj razini ili izdaju vrlo male iznose

Na temelju prikazanih podataka, primjećuje se značajna varijacija u izdavanju državnih jamstava prema različitim jedinicama vlasti. Središnja vlast izdaje najviše jamstava, zatim regionalna vlast izdaje jamstva u znatno manjim iznosima, a mnoge države uopće ne izdaju jamstva na ovoj razini. Na razini lokalne vlasti također se izdaju značajna jamstva, ali postoji velika varijabilnost među državama, s nekima koje izdaju vrlo visoke iznose, dok druge imaju minimalnu ili nikakvu aktivnost u ovom području.

4.3. Izloženost vlasti u okviru izdanih jamstava u projektima javno-privatnog partnerstva

Kao što je ranije navedeno, javno-privatna partnerstva predstavljaju aranžman između javnog i privatnog sektora. Taj aranžman omogućuje pružanje proizvoda i usluga građanima kroz razne infrastrukturne projekte koji su provedeni zajedničkim resursima javnog i privatnog sektora. Projekti javno-privatnog partnerstva sa sobom nose rizike koji nisu samo povezani s podnošenjem financijske obveze. Rizici se mogu pojaviti u obliku lošeg generiranja prihoda, neuspješnosti provedenog projekta, političkih ili financijskih rizika i slično.

Tablica 9 Ukupan iznos izdanih projekata u obliku javno-privatnog partnerstva

DRŽAVA	2018	2019	2020	2021	2022
Austrija	400.17	489.91	496.24	477.44	454.57
Belgija	1 578.36	1 750.26	2 021.87	2 353.02	2 435.59
Bugarska	-	-	-	-	-
Hrvatska	6.18	5.69	5.25	4.90	4.57
Cipar	18.40	18.10	16.50	16.00	16.40
Češka	-	-	-	-	-
Danska	584.83	584.83	584.83	584.83	584.83
Estonija	24.3	20.70	17.10	13.50	9.90
Finska	47.8	45.23	42.70	40.17	37.63
Francuska	-	-	-	-	-
Njemačka	-	-	-	-	-
Grčka	270.20	267.83	270.30	327.53	354.94
Mađarska	1 725.39	1 602.37	1 422.94	1 317.94	1 161.23
Italija	240.85	223.33	205.82	188.30	170.78
Latvija	4.60	4.20	3.80	11.76	40.40
Litva	13.81	15.24	25.69	39.37	77.12
Luksemburg	-	-	-	-	-
Malta	6.5	6.5	6.5	6.5	6.5
Nizozemska	-	-	-	-	-
Poljska	-	-	-	-	-
Portugal	5 051.78	4 802.15	4 552.52	4 302.88	4 104.91
Rumunjska	-	-	-	-	-
Slovačka	1 704.52	1 634.84	1 565.16	1 495.48	1 425.00
Slovenija	-	-	-	-	-
Španjolska	3 362	3 362	3 195.00	3 035.00	2 877.00
Švedska	-	-	-	-	-

Podaci o projektima javno-privatnog partnerstva pokazuju znatne razlike u razini angažmana među državama. Prema podacima, neke države ne sudjeluju u ovom obliku financiranja javnih potreba, kao što su Bugarska, Češka, Francuska, Njemačka, Luksemburg, Nizozemska, Poljska, Rumunjska, Slovenija i Švedska. Među državama koje sudjeluju u ovom obliku

partnerstva, Austrija bilježi relativno stabilan iznos s blagim padom od 400,17 milijuna u 2018. na 454,57 milijuna u 2022. Belgija pokazuje značajan rast, od 1 578,36 milijuna u 2018. na 2 435,59 milijuna u 2022., dok Danska održava konstantan iznos od 584.83 milijuna kroz sve godine. Portugal pokazuje trend pada s 5 051,78 milijuna u 2018. na 4 104,91 milijuna u 2022., a sličan pad bilježe Slovačka i Španjolska. S druge strane, manje aktivne države poput Hrvatske, Cipra, Estonije, Finske, Grčke, Mađarske, Italije, Latvije, Litve i Malte imaju znatno niže iznose u usporedbi s gore navedenim zemljama

U nastavku Tablica 10 prikazuje iznos projekata javno-privatnog partnerstva na razini središnje vlasti.

Tablica 10 Iznos projekata javno-privatnog partnerstva na razini središnje vlasti u milijunima eura

DRŽAVA	2018	2019	2020	2021	2022
Austrija	-	-	-	-	-
Belgija	877.56	928.43	1 053.18	1 245.32	1 268.89
Bugarska	-	-	-	-	-
Hrvatska	-	-	-	-	-
Cipar	18.40	18.10	16.50	16.00	16.40
Češka	-	-	-	-	-
Danska	541.64	540.96	543.14	543.49	543.49
Estonija	-	-	-	-	-
Finska	-	-	-	-	-
Francuska	-	-	-	-	-
Njemačka	-	-	-	-	-
Grčka	-	-	-	-	-
Mađarska	1 725	1 602	1 422	1 317	1 161
Italija	-	-	-	-	-
Latvija	-	-	-	8.45	37.60
Litva	13.81	15.24	25.69	36.02	63.52
Luksemburg	-	-	-	-	-
Malta	6.50	6.50	6.50	6.50	6.50
Nizozemska	-	-	-	-	-
Poljska	-	-	-	-	-
Portugal	4 732.63	4 498.00	4 263.36	4 028.73	3 845.76
Rumunjska	-	-	-	-	-
Slovačka	1 704.52	1 634.84	1 565.16	1 495.48	1 425.80
Slovenija	-	-	-	-	-
Španjolska	136	133	130	126	123
Švedska	-	-	-	-	-

Izvor: izrada autora prema podacima Eurostata

Podaci iz Tablice 10 prikazuju iznose projekata javno-privatnog partnerstva na razini središnje vlasti u razdoblju od 2018. do 2022. godine. Kao i u prvoj tablici, postoji značajna varijacija među zemljama, pri čemu neke države uopće nisu prijavile projekte na središnjoj razini vlasti.

Neke od tih zemalja su Austrija, Bugarska, Hrvatska, Češka, Estonija, Finska, Francuska, Njemačka, Grčka, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Poljska, Rumunjska, Slovenija i Švedska.

Belgija je jedna od zemalja s kontinuiranim rastom u iznosu javno-privatnog partnerstva na središnjoj razini vlasti, s 877,56 milijuna eura u 2018. godini do 1 268,89 milijuna eura u 2022. Danska je također aktivna, ali s konstantnim iznosom koji se kreće oko 541-543 milijuna eura tijekom cijelog razdoblja. Portugal ima najveće iznose u ovoj tablici, no bilježi pad sa 4 732,63 milijuna eura u 2018. na 3 845,76 milijuna eura u 2022. Manje aktivne zemlje poput Cipra, Latvije, Litve i Malte bilježe relativno male iznose, s time da Litva pokazuje značajan rast s 13,81 milijuna eura u 2018. na 63,52 milijuna eura u 2022. Latvija također bilježi rast, osobito u 2022. godini, s naglim porastom iznosa na 37,60 milijuna eura. Sveukupno, podaci pokazuju različite pristupe među državama članicama EU-a u korištenju javno-privatnog partnerstva na središnjoj razini vlasti, pri čemu neke zemlje pokazuju rast, a druge pad ili stagnaciju u ovom obliku financiranja.

U nastavku, Tablica 11 prikazuje iznos projekata javno-privatnog partnerstva na razini regionalne vlasti.

Tablica 11 Iznos projekata javno-privatnog partnerstva na razini regionalne vlasti u milijunima eura

DRŽAVA	2018	2019	2020	2021	2022
Austrija	162.93	155.66	148.30	141.12	133.85
Belgija	700.8	821.83	968.69	1 107.60	1 167.21
Bugarska	-	-	-	-	-
Hrvatska	-	-	-	-	-
Cipar	-	-	-	-	-
Češka	-	-	-	-	-
Danska	-	-	-	-	-
Estonija	-	-	-	-	-
Finska	-	-	-	-	-
Francuska	-	-	-	-	-
Njemačka	-	-	-	-	-
Grčka	-	-	-	-	-
Mađarska	-	-	-	-	-
Italija	-	-	-	-	-
Latvija	-	-	-	-	-
Litva	-	-	-	-	-
Luksemburg	-	-	-	-	-
Malta	-	-	-	-	-
Nizozemska	-	-	-	-	-
Poljska	-	-	-	-	-
Portugal	-	-	-	-	-

DRŽAVA	2018	2019	2020	2021	2022
Rumunjska	-	-	-	-	-
Slovačka	-	-	-	-	-
Slovenija	-	-	-	-	-
Španjolska	2 871	2 772	2 605	2 455	2 302
Švedska	-	-	-	-	-

Izvor: izrada autora prema podacima Eurostata

U ovoj tablici ističe se činjenica da je samo nekoliko zemalja aktivno na regionalnoj razini u pogledu javno-privatnog partnerstva, dok većina država članica EU-a nije prijavila projekte na ovoj razini vlasti. Belgija pokazuje značajan i kontinuiran rast u iznosima na regionalnoj razini. Počevši s 700,8 milijuna eura u 2018., iznos raste na 1 167,21 milijuna eura u 2022. Austrija bilježi stabilan, ali postupan pad iznosa javno-privatnog partnerstva na regionalnoj razini. Iznosi padaju s 162,93 milijuna eura u 2018. na 133,85 milijuna eura u 2022. Španjolska također bilježi postupan pad na 2 302 milijuna eura u 2022. godini.

U nastavku Tablica 12 prikazuje iznos projekata javno-privatnog partnerstva na razini lokalne vlasti.

Tablica 12 Iznos projekata javno-privatnog partnerstva na razini lokalne vlasti u milijunima eura

DRŽAVA	2018	2019	2020	2021	2022
Austrija	237.24	334.25	347.84	336.31	320.71
Belgija	-	-	-	-	-
Bugarska	-	-	-	-	-
Hrvatska	6.08	5.69	5.25	4.90	4.57
Cipar	-	-	-	-	-
Češka	-	-	-	-	-
Danska	43.19	43.14	43.31	43.34	43.34
Estonija	-	-	-	-	-
Finska	-	-	-	-	-
Francuska	-	-	-	-	-
Njemačka	-	-	-	-	-
Grčka	-	-	-	-	-
Mađarska	-	-	-	-	-
Italija	240.85	233.33	205.82	188.30	170.78
Latvija	4.60	4.20	3.80	3.31	2.90
Litva	-	-	-	3.35	13.60
Luksemburg	-	-	-	-	-
Malta	-	-	-	-	-
Nizozemska	-	-	-	-	-
Poljska	-	-	-	-	-
Portugal	319.15	304.15	289.15	274.15	259.15
Rumunjska	-	-	-	-	-
Slovačka	-	-	-	-	-

DRŽAVA	2018	2019	2020	2021	2022
Slovenija	-	-	-	-	-
Španjolska	355	457	460	454	452
Švedska	-	-	-	-	-

Izvor: izrada autora prema podacima Eurostata

Podaci iz Tablice 12 o iznosima projekata javno-privatnog partnerstva (JPP) na razini lokalne vlasti otkrivaju različite razine angažmana među zemljama članicama EU-a. Austrija pokazuje značajnu aktivnost na lokalnoj razini, s iznosima koji variraju od 237,24 milijuna eura u 2018. do 320,71 milijuna eura u 2022., što ukazuje na stabilan i prilično značajan angažman u JPP-ima na lokalnoj razini. Danska bilježi relativno slične iznose kroz petogodišnje razdoblje. Dok Italija bilježi značajan iznos od 240,85 milijuna eura u 2018., koji opada na 170,78 milijuna eura u 2022. Španjolska prikazuje stabilan i visok nivo angažmana, s iznosima koji se kreću od 355 milijuna eura u 2018. do 452 milijuna eura u 2022., što ukazuje na kontinuirani značaj javno-privatnog partnerstva za lokalne projekte. Ostale zemlje, uključujući Bugarsku, Hrvatsku, Cipar, Češku, Estoniju, Finsku, Francusku, Njemačku, Grčku, Mađarsku, Latviju, Litvu, Luksemburg, Malta, Nizozemsku, Poljsku, Rumunjsku, Slovačku, Sloveniju, i Švedsku, bilježe minimalne ili nulte iznose za razdoblje od 2018. do 2022. godine, što može ukazivati na manju aktivnost u korištenju javno-privatnog partnerstva na lokalnoj razini.

5. Rasprava

Analiza izdanih državnih jamstava u zemljama Europske unije pruža ključan uvid u fiskalnu stabilnost i moguće rizike s kojima se suočavaju različite države članice. Državna jamstva imaju značajnu ulogu u osiguravanju financijskih obveza i mogu djelovati kao pokretač gospodarskog rasta i razvoja. Međutim, izdavanje državnih jamstava također predstavlja potencijalni teret za državni proračun u slučaju da dođe do protesta tih jamstava. Stoga je važno analizirati fiskalnu stabilnost zemalja i razumjeti moguće negativne učinke koji mogu proizaći iz izdavanja jamstava.

Prema analizi izdanih državnih jamstava u zemljama EU, najviše jamstava je izdala Njemačka, Francuska, Italija, Španjolska i Austrija. Države poput Njemačke, Francuske, Nizozemske, Danske i Švedske imaju manji rizik zbog svoje razvijenosti i relativno stabilnih ili pozitivnih fiskalnih pozicija. Njemačka, s najvećim BDP-om među EU zemljama i relativno niskim deficitom, te Francuska, s drugim najvećim BDP-om, pokazale su snažnu financijsku i ekonomsku stabilnost koja im omogućuje lakše podnošenje financijskih šokova. Nizozemska, Danska i Švedska također se izdvajaju zbog svojih suficita ili niskih deficita, što ih čini fiskalno stabilnima. S druge strane, Italija, Španjolska, Mađarska, Rumunjska i Grčka suočavaju se s većim rizicima zbog visokih deficita i, u nekim slučajevima, nižeg BDP-a. Italija i Španjolska, iako imaju velike ekonomije, pate od visokih deficita, što ih čini ranjivijima u slučaju protestiranih jamstava. Mađarska i Rumunjska, s nižim BDP-om i visokim deficitima, također su u nepovoljnijoj poziciji u slučaju protesta jamstava. Grčka, iako je smanjila deficit, zbog svoje povijesti ekonomskih problema, ostaje ranjiva na financijske nestabilnosti. Odnosno, ove države mogu se suočiti sa značajnim posljedicama u upravljanju državnim financijama.

Na temelju podataka o javno-privatnim partnerstvima, zemlje EU-a bilježe varijacije u korištenju ovog oblika financiranja. Dok neke zemlje aktivno koriste javno-privatna partnerstva kao alat za financiranje svojih projekata, druge su manje uključene u ove aktivnosti. Države kao Bugarska, Češka, Francuska, Njemačka, Luksemburg, Nizozemska, Poljska, Rumunjska, Slovenija i Švedska uopće ne sudjeluju u ovom obliku financiranja. Dok države poput Austrije, Belgije, Danske i Portugala ističu se kao vodeći sudionici u korištenju javno-privatnih partnerstava. Podaci pokazuju da su najveći iznosi javno-privatnog partnerstva izdani na središnjoj razini vlasti, gdje se očituje najaktivnije sudjelovanje i najveći obim investicija. Središnja vlast ima kapacitet i resurse za realizaciju velikih infrastrukturnih projekata, što je vidljivo u slučaju Portugala, Belgije i Danske. Nakon središnje, slijedi lokalna razina vlasti

koja također bilježi značajan angažman, primjerice u Austriji i Španjolskoj, gdje se koriste javno-privatna partnerstva za lokalne projekte. Najmanje izdavanja bilježi se na regionalnoj razini vlasti, gdje je aktivnost država minimalna, s tek nekoliko zemalja, poput Belgije, koje značajnije koriste ovaj oblik financiranja na toj razini.

Na temelju dostupnih podataka, jasno je da razvijenije zemlje Europske unije, s većim BDP-om i stabilnijim fiskalnim politikama, bolje podnose financijske rizike povezane s izdanjem državnih jamstava. Njihova sposobnost da apsorbiraju financijske šokove i upravljaju javnim dugom stavlja ih u povoljniji položaj u odnosu na zemlje s visokim deficitima i nižim razinama BDP-a, koje su osjetljivije na financijske nestabilnosti. Dok javno-privatna partnerstva predstavljaju dodatni alat za financiranje projekata, no pristup korištenju ovog oblika financiranja značajno varira među članicama EU-a.

6. Zaključak

Upravljanje gospodarstvom obuhvaća niz politika i aktivnosti koje se provode s ciljem poboljšanja ukupnog ekonomskog zdravlja jedne zemlje. Te politike i aktivnosti služe kao alat koji osigurava održiv ekonomski rast i financijsku stabilnost. Različite vrste politika imaju ključnu ulogu u postizanju tih ciljeva. Ekonomska politika u tom aspektu predstavlja značajan alat koji u sebi sadrži niz drugih politika. Odnosno, ekonomska politika kao širok spektar mjera u sebi sadrži i fiskalnu politiku koja je bitan segment u upravljanju državnim jamstvima.

Fiskalna politika kroz javne prihode i rashode značajno utječe na ekonomske aktivnosti. Kroz proces prikupljanja javnih prihoda i planiranja javnih rashoda, država upravlja svojim proračunom. Upravljanje državnim proračunom izuzetno je kompleksan proces koji zahtijeva niz mjera i planiranja kako bi se ciljevi fiskalne politike ostvarili. Proračun može rezultirati suficitom ili deficitom, ovisno o tome kako se planiraju prihodi i rashodi. Ukoliko proračun rezultira deficitom, bitno je osigurati da on nema kontinuirano povećanje. Kontinuirani deficit u državnom proračunu može ozbiljno ugroziti sposobnost države da ispuni svoje financijske obveze i da osigura nužne javne potrebe. U tim okolnostima, država može biti prisiljena tražiti alternative poput zaduživanja kako bi osigurala potrebna sredstva za financiranje javnih potreba. Može se zaključiti kako kontinuirani deficit može dovesti do povećanja javnog duga.

Javni dug predstavlja obveze koje država duguje raznim vjerovnicima i predstavlja značajnu financijsku obvezu. Te obveze proizlaze iz kontinuiranih deficita i nastale su kao alternativa financiranju javnih potreba. Nedostatak učinkovitog upravljanja deficitom i javnim dugom može rezultirati povećanim fiskalnim opterećenjem i destabilizacijom gospodarstva. Zaključak je da država putem fiskalne politike može stabilizirati gospodarstvo ili prouzročiti veći fiskalni pritisak, povećane troškove zaduživanja te ugroziti gospodarsku održivost i financijsku stabilnost.

Državna jamstva su ključni instrument u kojem država zauzima ulogu jamca. Ova jamstva su pažljivo regulirana, s jasno definiranim kriterijima za njihovo izdavanje, a procjena rizika je ključna kako bi se izbjeglo opterećenje državnog proračuna. Neizvjesnost je osnovna karakteristika u ovom procesu jer država nije unaprijed informirana o vremenu i iznosu jamstava koje će eventualno morati podmiriti. Kao rezultat toga, ova obveza ostaje izvan formalnih fiskalnih analiza i proračunskih projekcija, što može ugroziti odgovorno upravljanje javnim financijama. Problem se dodatno komplicira time što se jamstva vode izvanbilančno, što znači da nisu uključena u službene statistike duga i deficita, već se evidentiraju kao

potencijalne obveze koje se mogu realizirati u budućnosti. Kada jamstva budu protestirana, tj. kada obveze koje jamče ne budu podmirene od strane primarnih dužnika, država mora preuzeti te obveze, što može dovesti do iznenadnih i velikih pritisaka na državni proračun. Ovaj scenarij može destabilizirati fiskalnu stabilnost i povećati ukupni javni dug.

Državna jamstva, s jedne strane, mogu biti vrijedan instrument za poticanje gospodarskog rasta jer olakšavaju pristup financijskim sredstvima te podržavaju važne projekte i poduzeća. S druge strane, neodgovorno izdavanje jamstava i loša procjena rizika mogu ozbiljno ugroziti fiskalnu stabilnost zbog njihove neizvjesne naravi. Stoga je nužno da se država adekvatno pripremi za protestirana jamstva te da ih uključi u svoje fiskalne analize i strategije kako bi osigurala dugoročnu održivost javnih financija.

Na temelju analiziranih podataka o državnim jamstvima i projektima javno-privatnog partnerstva, moguće je odrediti hoće li se postavljene hipoteze prihvatiti ili odbaciti. Prva hipoteza odnosi se na to da postoji značajna razlika u udjelu izdanih jamstava između zemalja s različitim stupnjem razvijenosti. Uvidom u analizirane podatke vidljivo je da razvijene zemlje poput Njemačke, Francuske i Italije izdaju znatno veće iznose državnih jamstava u usporedbi s manje razvijenim zemljama poput Bugarske, Hrvatske ili Cipra. Njemačka i Francuska, koje imaju visok BDP, izdaju stotine milijardi eura u jamstvima, dok manje razvijene zemlje izdaju znatno manje. Ovaj trend upućuje na to da postoji značajna razlika u izdanju jamstava između razvijenijih i manje razvijenih zemalja. Stoga, H1 hipoteza može se prihvatiti jer podaci pokazuju jasnu povezanost između razine razvijenosti i izdanih jamstava.

Druga hipoteza glasi da većina zemalja članica EU izdaje državna jamstva u okviru projekata javno-privatnog partnerstva. Uvidom u podatke o ukupnim izdanim projektima javno-privatnog partnerstva, možemo primijetiti da značajan broj zemalja nema ili ima vrlo niske iznose projekata u obliku javno-privatnog partnerstva. Veće razvijene zemlje poput Njemačke i Francuske ne prikazuju podatke o izdanim jamstvima kroz ove projekte, dok zemlje poput Danske, Poljske i Rumunjske koriste ova jamstva u znatno manjoj mjeri. Stoga, H2 hipoteza se može odbaciti jer podaci ne potvrđuju da većina zemalja članica EU izdaje državna jamstva u okviru projekata javno-privatnog partnerstva. Većina zemalja ili ne koristi ovaj oblik partnerstva ili ih koristi u vrlo malom iznosu.

Iako se izloženost riziku analizirala kroz varijable kao što su BDP, suficit/deficit i javni dug, potrebno je istaknuti ograničenja ove analize. Da bismo dobili potpunu sliku izloženosti riziku, ključno je usredotočiti se na svaku zemlju zasebno i detaljno proučiti sve relevantne

informacije o zakonskom okviru, kao i ekonomske i financijske pokazatelje specifične za tu zemlju. Dublja analiza zahtijeva pristup podacima o protestiranim jamstvima u prethodnim godinama, što može pružiti uvid u učestalost i razmjere državnih obveza. Bez ovih detaljnih informacija, procjene fiskalnog rizika ostaju nepotpune i mogu dovesti do podcjenjivanja ili precjenjivanja stvarne izloženosti države financijskim rizicima. Stoga, za precizniju analizu, nužno je razmotriti specifične povijesne podatke svake pojedine zemlje.

Bibliografija

- Bajo , A., & Primorac, M. (8. 4 2011). Državna jamstva i javni dug Hrvatske. *Hrvatski javni dug: upravljanje i izazovi razvoja tržišta* (str. 171-189). Zagreb: Institut za javne financije. Dohvaćeno iz CROSBİ: <https://www.bib.irb.hr:8443/561420>
- Bajo, A. (13. 3 2020). Potencijalni rizici naplate državnih jamstava Republike Hrvatske. U *Održivost javnih financija na putu u monetarnu uniju* (str. 26-40). Zagreb: Ekonomski fakultet Zagreb.
- Bajo, A., Primorac, M., & Andabaka Badurina, A. (2011). *Osnove upravljanja javnim dugom*. Zagreb: Institut za javne financije.
- Brümmerhof, D. (2000). *Javne financije*. Zagreb: Mate
- Cebotari, A. (1. 10 2008). *Contingent Liabilities: Issues and Practice*. Dohvaćeno iz International Monetary Fund: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Contingent-Liabilities-Issues-and-Practice-22398>
- Crkvenac, M. (1997). *Ekonomska politika- e elementima hrvatskog gospodarstva* . Zagreb: Informator.
- European System od Accounts. (2021). *European System od Accounts (ESA 2010)* . Dohvaćeno iz Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/esa2010/chapter/view/2/#h88>
- Europska središnja banka . (2024). *Pet činjenica koje treba znati o Ugovoru iz Maastrichta*. Dohvaćeno iz Europska središnja banka : https://www.ecb.europa.eu/ecb-and-you/explainers/tell-me-more/html/maastricht_treaty.hr.html
- Europska unija. (3. 11 2000). *EUR-Lex*. Dohvaćeno iz Obavijest Komisije o primjeni članaka 87. i 88. Ugovora o EZ-u na državne potpore u obliku jamstava: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000Y0311\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000Y0311(03)&from=EN)
- Europska unija. (20. 6 2008). *Commission Notice on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to State aid in the form of guarantees*. Dohvaćeno iz EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52008XC0620%2802%29>
- Eurostat . (21. 7 2023). *GDP- What is gross domestic product (GDP)?* Dohvaćeno iz Eurostat: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Beginners:GDP_-_What_is_gross_domestic_product_\(GDP\)?](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Beginners:GDP_-_What_is_gross_domestic_product_(GDP)?)
- Eurostat. (31. 1 2024). *Eurostat*. Dohvaćeno iz Government guarantees: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_cl_guar/default/table?lang=en&category=gov.gov_cl

- International Monetary Fund. (21. 3 2001). *Guidelines for Public Debt Management*.
Dohvaćeno iz International Monetary Fund:
<https://www.imf.org/external/np/mae/pdebt/2000/eng/index.htm>
- Investopedia. (6. 6 2024). *Investopedia*. Dohvaćeno iz Public-Private Partnerships (PPPs):
Definition, How They Work, and Examples:
<https://www.investopedia.com/terms/p/public-private-partnerships.asp>
- Jelčić, B. (2000). *Javne financije*. Zagreb: RRif-plus.
- Jelčić, B., Lončarić Horvat, O., Šimunović, J., Arbutina, H., & Mijatović, N. (2008).
Financijsko pravo i financijska znanost. Zagreb: Narodne novine.
- Jurković, P. (2002). *Javne financije*. Zagreb: Massmedia.
- Kolačević, S., & Hreljac, B. (2011). Javni dug kao ključna varijabla ostvarenja ciljeva
ekonomske politike. *Ekonomski pregled*, 62 (3-4), 208-229 , str.
<https://hrcak.srce.hr/67214>.
- Kramer, L. (3. 6 2024). *What Is GDP and Why Is It So Important to Economists and
Investors?* . Dohvaćeno iz Investopedia:
<https://www.investopedia.com/ask/answers/what-is-gdp-why-its-important-to-economists-investors/>
- Mohammed, N., Salem , Y., Mikel, I., & Bertolini, L. (6. 6 2023). *Word Bank Group*.
Dohvaćeno iz How Can Public-Private Partnerships (PPPs) be Successful?:
<https://www.worldbank.org/en/region/mena/brief/how-can-public-private-partnerships-ppps-be-successful>
- Polackova, H. (1. 3 1999). Contingent Government Liabilities: A Hidden Fiscal Risk.
Finance & Development, 46-49.
- Roller, D. (1996). *Fiskalna politika u teoriji i praksi*. Zagreb: Informator.
- Šimović, J., Rogić-Lugarić, T., Šimović, H., & Vuletić-Antić, B. (23. 2 2007). Javno-privatno
partnerstvo kao nefiskalni instrument financiranja javnih interesa. *Hrvatska i
komparativna javna uprava*, str. 171-201.
- Šimunović, H., & Deskar-Škrbić, M. (13. 12 2018). *Ekonomski Lab* . Dohvaćeno iz B2B
Ekonomika javnog sektora 2: obuhvat i veličina javnog sektora u Hrvatskoj:
<https://arhivanalitika.hr/blog/b2b-ekonomika-javnog-sektora-2-obuhvat-i-velicina-javnog-sektora-u-hrvatskoj/>
- Uredba o postupku odobrenja državnih jamstava NN 13/24. (31. 1 2024). *Narodne novine* .
Dohvaćeno iz Narodne novine : https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2024_02_13_241.html
- Zakon o državnim potporama NN 47/14. (22. 7 2017). *Zakon.Hr*. Dohvaćeno iz Zakon o
državnim potporama: <https://www.zakon.hr/z/464/Zakon-o-dr%C5%BEavnim-potporama>

Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske NN 149/23. (1. 1 2024).

Zakon.Hr. Dohvaćeno iz <https://www.zakon.hr/z/3634/Zakon-o-izvr%C5%A1avanju-Dr%C5%BEavnog-prora%C4%8Duna-Republike-Hrvatske-za-2024.-godinu>

Zakon o javno-privatnom partnerstvu NN 78/2012. (6. 7 2012). *Narodne novine*. Dohvaćeno

iz Zakon o javno-privatnom partnerstvu: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012_07_78_1833.html

Zakon o proračunu NN 144/21. (1. 1 2022). Dohvaćeno iz Zakon.Hr:

<https://www.zakon.hr/z/283/Zakon-o-prora%C4%8Dunu>

Popis tablica

Tablica 1 Visina BDP-a u zemljama članicama EU izražena u mil eura	22
Tablica 2 Udio suficita/deficita u BDP-u	23
Tablica 3 Udio javnog duga u BDP-u	25
Tablica 4 Prikaz ukupnih izdanih jamstava u milijunima. eura	26
Tablica 5 Udio jamstava u BDP-u	27
Tablica 6 Državna jamstva izdana od strane središnje vlasti u milijunima eura.....	28
Tablica 7 Državna jamstva izdana od strane regionalne vlasti u milijunima eura.....	30
Tablica 8 Državna jamstva izdana od strane lokalne vlasti u milijunima eura	31
Tablica 9 Ukupan iznos izdanih projekata u obliku javno-privatnog partnerstva.....	32
Tablica 10 Iznos projekata javno-privatnog partnerstva na razini središnje vlasti u milijunima eura.....	33
Tablica 11 Iznos projekata javno-privatnog partnerstva na razini regionalne vlasti u milijunima eura	34
Tablica 12 Iznos projekata javno-privatnog partnerstva na razini lokalne vlasti u milijunima eura.....	35