

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Задуживање јединица локалне самоуправе

(мастер рад)

Ментор
Проф. др Марина Димитријевић

Студент
Дарко Вељковић
Број индекса: М 013/13

Ниш, 2015.

САДРЖАЈ

| | |
|---|-----------|
| УВОД | 1 |
| I ОПШТИ ОСВРТ НА ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ | 4 |
| 1. Појам локалне самоуправе | 4 |
| 2. Карактеристике локалне самоуправе | 8 |
| 3. Политичке и правне основе локалне самоуправе | 9 |
| 4. Политички и економски значај децентрализације власти | 11 |
| 5. Фискална и финансијска независност локалне самоуправе | 13 |
| II ЗАДУЖИВАЊЕ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ | 16 |
| 1. Појам, обележја и врсте задуживања јединица локалне самоуправе..... | 16 |
| 2. Основни принципи задуживања јединица локалне самоуправе | 19 |
| 3. Овлашћења јединица локалне самоуправе за задуживање | 20 |
| 3.1. <i>Задуживање у оквирима државних граница</i> | 21 |
| 3.2. <i>Задуживање у иностранству</i> | 22 |
| 4. Одредбе и лимити за задуживање | 24 |
| 4.1. <i>Одредбе за краткорочно задуживање</i> | 24 |
| 4.2. <i>Одредбе за дугорочно задуживање</i> | 25 |
| 4.3. <i>Лимити за задуживање</i> | 26 |
| 5. Контрола задуживања јединица локалне самоуправе | 28 |
| 6. Гаранције и залогe у вези задуживања јединица локалне самоуправе | 30 |
| 7. Инструменти задуживања јединица локалне самоуправе | 33 |
| 7.1. <i>Банкарски кредити</i> | 35 |
| 7.2. <i>Кредити националних и међународних развојних програма</i> | 37 |
| 7.3. <i>Муниципалне обвезнице</i> | 38 |

| | |
|---|----|
| 8. Оцена кредитне способности јединица локалне самоуправе | 41 |
| 9. Презадуженост и стечај јединица локалне самоуправе | 44 |

III УПОРЕДНО-ПРАВНА РАЗМАТРАЊА ЗАДУЖИВАЊА ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

46

| | |
|--|----|
| 1. Задуживање јединица локалне самоуправе у светлу захтева и ставова Европске уније..... | 47 |
| 1.1. Позајмљивање средстава од стране јединица локалне самоуправе | 47 |
| 1.2. Задуживање и управљање финансијским ризицима | 50 |
| 2. Задуживање јединица локалне самоуправе у развијеним земљама | 54 |
| 3. Задуживање јединица локалне самоуправе у земљама у транзицији | 57 |

IV ЗАДУЖИВАЊЕ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ.....

60

| | |
|---|----|
| 1. Развој локалне самоуправе и њеног финансирања | 60 |
| 2. Нормативно-правни оквир задуживања јединица локалне самоуправе | 63 |
| 3. Отворена питања и изазови задуживања јединица локалне самоуправе | 68 |
| 4. Стање и перспективе задуживања јединица локалне самоуправе | 72 |

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

76

ПОПИС КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ

79

ПОПИС ОСТАЛЕ ИСТРАЖИВАЧКЕ ГРАЂЕ

81

САЖЕТАК И КЉУЧНЕ РЕЧИ

82

БИОГРАФИЈА СТУДЕНТА.....

88

УВОД

Локална самоуправа се остварује, директно и преко слободно изабраних представника, управљањем јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво. Она је аутономни систем управљања локалним заједницама, конституисаним на ужим деловима државне територије и истовремено, оригинарна и основна организација власти. Развијеност локалне самоуправе је један од услова демократије и правне државе. Успешно функционисање локалне самоуправе подразумева њено адекватно финансирање. Неопходно је да финансије локалне самоуправе одговарају њеним надлежностима.

Јавни приходи којима може располагати локална самоуправа (локални јавни приходи) се групишу на изворне и уступљене приходе, приходе од трансферних средстава, примања по основу задуживања и друге приходе и примања утврђена законом. У случајевима када јединица локалне самоуправе не може да обезбеди потребна средства за финансирање својих расхода путем изворних прихода, уступљених прихода или трансфера, потребна средства може обезбедити путем задуживања.

Финансирање јединица локалне самоуправе путем задуживања је врло сложен сегмент у оквиру локалних финансија и, несумњиво, једна од тема која заокупљује пажњу научне, стручне и шире јавности, како у свету тако и у нашој земљи. Уз то, реч је о једном од осетљивих политичких питања. Сврсисходност задуживања би требало да буде резултат политичког и грађанског консензуса, а само задуживање и трошење позајмљених средстава потпуно транспарентно.

У области задуживања јединица локалне самоуправе пожељно је придржавати се „златног правила задуживања“ (*eng. golden rule of borrowing*), које допушта задуживање јединица локалне самоуправе само ради капиталних потреба, односно дугорочних инвестиција. Овај вид задуживања пружа могућност локалним самоуправама да, у краћем временском периоду, обезбеде финансијска средства за већи број пројеката него што би

учиниле уколико би се ослањале само на остале изворе финансирања. С друге стране, сматра се непожељним задуживање у циљу финансирања текућег буџетског дефицита. Нарочито је важно да задуживање буде контролисано како не би дошло до презадуживања, што може проузроковати повећање јавног дуга и угрозити макроекономску стабилност једне земље. У принципу, процес одобравања задуживања локалне самоуправе треба да обезбеди: испуњавање свих законом прописаних услова повезаних са задуживањем локалне самоуправе; постојање реалне потребе за екстерним финансирањем које би користило локалној економији; сигурност у погледу тога да финансијска стабилност локалне самоуправе неће бити угрожена будућим враћањем дуга. Напред наведено је посебно битно, у актуелним условима, када велики број земаља у Европи, укључујући и Републику Србију, предузима мере фискалне консолидације. Фискална консолидација је, на прелому друге декаде XXI века постала императив управљања јавним финансијама у многим државама.

Задуживање јединица локалне самоуправе је предмет истраживања овог рада. Значај истраживања произилази из чињенице да је финансирање и задовољавање потреба грађана, на локалном нивоу и преко обезбеђења локалних јавних добара, једно од фундаменталних питања функционисања јединица локалне самоуправе у свим демократским државама. То важи и за Републику Србију и њене резултате у овој области. Нема сумње да ће достигнућа у области локалних финансија, а тиме и у сегменту задуживања јединица локалне самоуправе, бити од фундаменталног значаја приликом евалуације укупних резултата које земља постиже у процесу европских интеграција.

У раду ће, након увода, бити дат општи осврт на проблематику локалне самоуправе. Биће обрађена питања појма и карактеристика локалне самоуправе, политичке и правне основе локалне самоуправе, политичког и економског значаја децентрализације власти, као и финансијске и фискалне независности локалне самоуправе.

Део рада који следи је централни и биће посвећен свим важним питањима задуживања јединица локалне самоуправе. У овом делу биће обрађена следећа питања:

појам, обележја и врсте задуживања јединица локалне самоуправе; основни принципи задуживања јединица локалне самоуправе; овлашћења јединица локалне самоуправе за задуживање; одредбе и лимити за задуживање; контрола задуживања јединица локалне самоуправе; гаранције и залог у вези задуживања јединица локалне самоуправе; инструменти задуживања јединица локалне самоуправе; оцена кредитне способности јединица локалне самоуправе; презадуженост и стечај јединица локалне самоуправе.

Наставак рада ће се односити на упоредно-правна разматрања задуживања јединица локалне самоуправе. Посебно ће бити обрађена питања задуживања јединица локалне самоуправе у светлу захтева и ставова Европске уније (ЕУ), задуживања јединица локалне самоуправе у развијеним земљама и у земљама у транзицији.

Завршни део рада биће посвећен проблематици задуживања јединица локалне самоуправе у Републици Србији. У овом делу биће обрађена питања развоја локалне самоуправе и њеног финансирања и нормативно-правног оквира задуживања јединица локалне самоуправе. Нарочита пажња биће посвећена отвореним питањима и изазовима задуживања јединица локалне самоуправе. На основу извршеног истраживања у раду ће се проверити следеће хипотезе: проблематика задуживања јединица локалне самоуправе у Републици Србији је адекватно уређена, тј. уређена је уз уважавање савремених теоријских ставова који регулишу ову проблематику; задуживање јединица локалне самоуправе је у сагласју са општеприхваћеним захтевима и ставовима Европске уније у овој области; задуживање јединица локалне самоуправе у нашој земљи је упоредиво са праксом задуживања јединица локалне самоуправе у развијеним земљама и земљама у транзицији. Сходно томе, у раду ће бити дата оцена важећег нормативно-правног регулисања задуживања јединица локалне самоуправе у Републици Србији а, такође, ће бити указано и на стање и могуће правце развоја (перспективе) у овој области. То су, уједно, и циљеви истраживања предметне проблематике.

Током израде рада користиће се нормативни метод, упоредно-правни метод, историјско-правни метод, аналитичко-синтетички метод, дедуктивно-индукативни метод.

I ОПШТИ ОСВРТ НА ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ

1. Појам локалне самоуправе

Термин „локална (само)управа“ (*local government, local self-government*) употребио је први пут 1832. године енглески филозоф Џереми Бентам. „Општинске институције јесу за слободу оно што су основне школе за науку; оне слободу чине приступачном народу... Без општинских институција нека нација може себи створити слободну власт, али не може поседовати слободарски дух“ (Aleksis De Tokvil) или како су то формулисали српски писци „оно што је биљци корен са жилама, то је држави добро уређена општина“ (Димитријевић, Вучетић, 2011: 7).

Под појмом *локална самоуправа* се подразумева право и оспособљеност локалних власти да, у границама закона, регулишу и руководе знатним делом јавних послова, на основу сопствене одговорности и у интересу локалног становништва¹. Појам „локална самоуправа“ није довољно јасан и прецизан. У литератури можемо срести појмове као што су локална аутономија, локални органи управе, локална заједница, општина, народна самоуправа и сл. Ови појмови се у свакодневном животу, али и у појединим научним и стручним расправама, користе као својеврсни синоними. Наведени појмови, међутим, ипак нису синоними те ћемо их посебно анализирати да бисмо, на крају, ослободивши се одређених недоумица, могли изнети дефиницију локалне самоуправе која ће нам бити основ за уобличење предмета нашег истраживања. Локална самоуправа се остварује непосредно и преко слободно изабраних представника, управљањем јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво (Кристић, 2006: 13).

Правећи разлику између *локалних органа управе* и самоуправе треба истаћи да *под локалним органима управе подразумевамо организационе облике који врше управну делатност на подручјима ужим од територије државе, уживајући извесну самосталност у односу на централне органе, што се надокнађује видовима непосредне одговорности*

¹ Чл. 3. став 1. Европска повеља о локалној самоуправи, Савет Европе, Стразбур, 1985. године.

према становништву датог подручја или локалним представничким односно извршним телима, ако притом степен самосталности не прелази у облик територијалне аутономије. Локална управа чини део „јавне управе.“ За разлику од локалне самоуправе, она у себи нема јасно издиференциране политичке одреднице. Она је основ за „материјализацију“ изражене политичке воље. Битно је који ниво власти је на самосталан начин спроводи. Ови органи постоје и у ситуацији када се преко њих реализује политичка воља грађана, који преко локалног представничког тела остварују право на локалну самоуправу, као и у случају када представљају само организациони вид деконцентрације или децентрализације управних функција са централних на локалне органе управе. Локална самоуправа у себи носи јако *политичко* обележје, а то је да грађани, непосредно или посредно, тј. преко слободно изабраних представника, самостално одлучују о најважнијим питањима у оквиру изворног делокруга послова који су одређени законом. У том смислу, локални органи управе представљају средство за остваривање дате политичке воље (Кристић, 2006: 14).

Локална заједница је социолошка одредница. Она представља друштвену групу настањену на одређеном подручју. Ову групу одликује постојање одређених заједничких потреба, активности и особености које извиру из њиховог задовољавања, као и из постојања међусобне усредсређености која произлази из живота на заједничком простору. Одредница није случајно одабрана, нити је „залутала“ међу остале, већ се често појављује као синоним за локалну самоуправу, поготово у терминологији која се користи у оквиру „трећег“ или невладиног сектора. Коришћење овог термина је вероватно настало услед његове употребе у англосаксонској, а нарочито у америчкој теорији. У европском и нашем концепту ово схватање се тешко у потпуности може прихватити због тога што су централни нивои власти успостављали територијалну поделу локалних подручја те је, у том процесу, остала мала подударност између оригиналних и новоуспостављених локалних заједница. Оно се може прихватити у смислу да карактер и природа локалне власти треба да произлазе из бића локалне заједнице којој припада и да локална самоуправа, заправо, одсликава дату везу (Кристић, 2006: 14).

Општина је назив за јединице локалне самоуправе основног типа. Ово је уобичајени назив за локалну самоуправу. Он може да послужи као синоним када је локална самоуправа дата само на једном, субцентралном нивоу власти, која се успоставља и непосредно произлази из заједничког живота, интереса и потреба грађана који живе у оквиру територије одређеног насеља (Кристић, 2006: 15).

Народна самоуправа представља самоуспостављени и изворни облик уређења, организације и обављања послова ради задовољавања заједничких потреба људи у локалним заједницама. Народна самоуправа је везана за мале заједнице, за постојање јаким обичајних норми које одређују њен карактер, носиоце и улогу. Једна од основних особености народне самоуправе је непосредан облик одлучивања. Овај облик самоуправе је претеча данашњег, који у себи носи неке њене елементе (Кристић, 2006: 15).

Локална самоуправа је аутономни систем управљања локалним заједницама, конституисаним на ужим деловима државне територије. Она је истовремено оригинарна и основна организација власти. Развијеност локалне самоуправе је и један од услова демократије и правне државе. Како је самоуправа локалним заједницама право грађана обично гарантовано уставом, за државу оно значи обавезу да створи услове за континуирано функционисање локалне заједнице као целине.

Обележје јединице локалне самоуправе јесте извештан степен *независности*.² Међутим, управо ова одредница га удаљава од непосредне примене, јер се појмом *независности* јавноправних тела не могу „изразити“ различити облици како невољне, тако и вољне *зависности* од окружења у којима ти ентитети битишу. Ово се односи и на државу која представља главног носиоца јавноправних овлашћења на одређеној територији. Данас се термин локална аутономија користи за *квалитативно одређење могуће самосталности, реалне садржине и квалитета локалне самоуправе* (Кристић, 2006: 13-15).

² Чл. 4. став 2. Европске повеље о локалној самоуправи.

Уставом Републике Србије (чл. 18.) су прописане три врсте локалне самоуправе: општине, градови и град Београд. Град Београд је град *sui generis* с обзиром да се ради о главном граду Републике Србије и уређује се посебним законом о главном граду.

У складу са Европском повељом о локалној самоуправи (чл. 4. став 1.), Устав Републике Србије у неколико чланова (чл. 176. став 2., чл. 188. став 2-3., чл. 12. став 1.) регулише локалну самоуправу, а из анализе тих чланова произилази следећа дефиниција јединице локалне самоуправе: „Јединица локалне самоуправе је територијално-организациона јединица која има статус правног лица која се конституише, мења и укида законом и представља основну бит демократије и суверенитета грађана који живе на њеној територији.“

Према Закону о територијалној организацији,³ у Републици Србији, пре доношења Устава из 2006. године, постојало је 169 општина и пет градова. На основу Устава из 2006. године донет је нови Закон о територијалној организацији⁴ којим се, за разлику од претходног закона, прописују либералнији критеријуми за статус града и самим тим повећава број градова на рачун општина. Према новом Закону о територијалној организацији (чл. 17.) град се одређује путем два алтернативна критеријума. Примарни критеријум је да свака територијална јединица са више од 100.000 становника има статус града. Други или супсидијарни критеријум је да свака територијална јединица са мање од 100.000 становника, изузетно, може имати статус града када постоје економски, географски или историјски разлози и, притом, су испуњени остали критеријуми који су предвиђени овим законом. Према Закону о територијалној организацији (чл. 16. и чл. 20.) Република Србија има 23 града, не рачунајући град Београд, и 150 општина.

³ Сл. гласник РС, 47/91, 79/92, 82/92 – испр., 47/94 и 49/99 – др. закон.

⁴ Сл. гласник РС, 129/07.

2. Карактеристике локалне самоуправе

Карактеристике (основна обележја) локалне самоуправе указују на њену суштину. Пре свега, реч је о следећим карактеристикама (Кристић, 2006: 16-23):

- 1) Локална самоуправа поседује карактер *система*. Она има одлике организационог, сложеног, динамичког и отвореног система. Када се говори о јединици локалне самоуправе као систему у том смислу се мисли о синергетичком систему, односно о систему који је Аристотел дефинисао на један концизан начин; „Целина је више него збир њених делова“;
- 2) Локална самоуправа представља *облик остваривања политичког права грађана на учешће у управљању одређеним јавним пословима у локалним заједницама*;
- 3) *Становништво*, односно грађани представљају и одређују суштину бића локалне самоуправе;
- 4) Право на локалну самоуправу се остварује на одређеној *територији*;
- 5) Једну од важних карактеристика локалне самоуправе представља и постојање *представничког тела грађана и права истог да одреди своју унутрашњу организацију*;
- 6) *Постојање демократских процеса* који се одвијају на нивоу локалне самоуправе;
- 7) *Постојање и обављање самосталног делокруга јавних послова* који су од непосредног интереса за задовољење потреба и интереса локалног становништва, односно *изворни делокруг надлежности* (послова које обавља);
- 8) *Поседовање имовине*;
- 9) *Право на сопствене изворе прихода*;
- 10) *Постојање самосталности* у управљању пословима из *изворног делокруга*;

3. Политичке и правне основе локалне самоуправе

Оно што представља ћелија за живи организам, то јединица локалне самоуправе представља за сваку државу. Другим речима, локална самоуправа јесте основна јединица грађе и функције сваке савремене државе.

Локална самоуправа је била и предмет мислиоца, филозофа и правника кроз све етапе развоја цивилизације. Основу њене политичке мисли чини да је човек друштвено биће. Аристотел је још у „Политици“ истичући значај припадности човека заједници, написао: „А онај ко не може да живи у заједници, или коме ништа није потребно јер је сам себи довољан, није део државе те је или звер или бог“ (Кристић, 2006: 24). Цицерон у „Држави“ истиче: „Дакле ови скупови људи, оформљени из тог разлога о коме сам говорио, најпре су на одређеном месту себи одредили седиште, као пребивалиште; такав скуп сједињених домова, омеђен природним или вештачким положајем, који се налазио подаље од храмова и заједничких простора, назвали су утврђењем или градом. Дакле сваким народом, који представља такав скуп мноштва какав сам навео, сваким градом који представља уређено оформљење народа, сваком државом, која је како сам рекао својина народа, треба да управља тело са врховним ауторитетом у одлучивању, које ће јој обезбедити трајност. То тело, на првом месту, треба да тежи оном циљу, који је и довео до стварања града. Његову функцију може да преузме или један човек, или одабрани људи, или мноштво, односно сви.“

Јединица локалне самоуправе јесте „чувар“ непосредне демократије, јер се представничка демократија, чији је носилац држава, јавља само као нужност. Та нужност настаје услед гломазности савремених држава. Неспорно се може рећи да је јединица локалне самоуправе оличење чисте нетакнуте демократије, исте оне која се родила у старој Грчкој, и једини прави носилац суверености.

Устав Републике Србије је доследан таквим теоријским ставовима тј. уставно-творчевом дикцијом, прокламује да ниједан државни орган, политичка организација, група

или појединац не може присвојити сувереност од грађана, нити успоставити власт мимо слободно изражене воље грађана.⁵

Парадигма да је јединица локалне самоуправе носилац суверености у смислу Устава Републике Србије лежи и у изричитој уставно-творчевој дикцији која гласи да „оснивању, укидању и промени територије јединице локалне самоуправе претходи референдум на територији те јединице локалне самоуправе“ (чл. 188. став 3.). Ова Уставна формулација о заштити граница локалних самоуправа је либералнија у односу на Европску повељу о локалној самоуправи, која говори о консултацији грађана који живе на њеној територији. Та консултација, по слову Европске повеље о локалној самоуправи (чл. 5.) се спроводи путем референдума уколико је то могуће и ако је референдум прописан статутом конкретне јединице локалне самоуправе. Дакле, код нас је „државна власт ограничена правом грађана на аутономију и локалну самоуправу.“ Из наведеног се може закључити да Народна скупштина, која се сама по себи сматра носиоцем суверености, не може без непосредног пристанка грађана на датој територији да конституише, мења или укида јединицу локалне самоуправе.

У Србији, јединица локалне самоуправе има статус правног лица (чл. 176. став 2. Устава). У уставном систему Србије локална самоуправа је организована као једностепена. Устав наводи три типа јединица локалне самоуправе: општине, градове и град Београд. Статус града Београда уређује се посебним законом (чл. 189. став 5. Устава). Такође, Устав (чл. 191-192.) одређује и положај јединица локалне самоуправе, надлежност општина, правне акте и органе општина, надзор над њеним радом и заштиту локалне самоуправе. Можемо закључити да је уставна заштита локалне самоуправе у складу са Европском повељом о локалној самоуправи (чл. 11.).

⁵ Чл. 2. став 2. Устава РС, *Сл. гласник РС*, 98/06.

4. Политички и економски значај децентрализације власти

Расправе о децентрализацији су засноване на литератури фискалног федерализма, који наглашава једнакост као принцип вођења при расподели добара и услуга (De Mello, 2000: 5). Децентрализација означава пренос ауторитета и одговорности за обављање јавних функција са централних нивоа власти на подређене нивое, независно од тога да ли се ради о организацији у јавном или приватном сектору (Krtalić, Gasparini, 2007: 105).

Питање политичке и економске децентрализације можемо посматрати у смислу решавања питања централизације *vs.* децентрализације и концентracије *vs.* деконцентрације власти, односно вршења јавних послова, као и на ком нивоу ће се прикупљати средства за њихово финансирање (Кристић, 2006: 28). Трошкови децентрализације финансирани кроз пореске приходе, изгледа да не утичу превише на управљање. Ово не изненађује због тога што су порези главни извор националних прихода у узорку, са уделом у целокупним приходима од 45 % релативних до 20 % непореских прихода (De Mello, Varenstain, 2001: 18). Један идеални децентрализован систем омогућава ниво и комбинацију јавних служби подржавних гласачким преференцијама у обезбеђивању подстицаја за ефикасан рад истих (Ivanyna, Shah, 2012: 3). Раздвајајући њихова значења, под појмом централизације можемо подразумевати *тенденције померања тежишта у доношењу, извршавању и контроли одлука према вишим нивоима, у крајњој линији према самом врху*, а под појмом децентрализације обрнут процес (Кристић, 2006: 28). Политичком децентрализацијом се остварује циљ да грађани и њихови изабрани представници имају већу моћ у процесу одлучивања (Krtalić, Gasparini, 2007: 105). Нпр. у Кенији и Сијера Леонеу моћ је централизована упркос постојању закона који тражи да неутрализује ту позицију и промовише демократску партиципацију (The World Bank, 2009: 84-85). Често је повезана са плуралистичким саставом у коме је наглашен демократски процес, и то кроз већи утицај грађана у самом процесу одлучивања на локалном нивоу. Економска или тржишна децентрализација односи се на најцеловитије облике децентрализације и обухвата приватизацију и дерегулацију које преносе одговорност за јавне функције са јавног на

приватни сектор. Она омогућује извршење послова, који су претежно у домену јавне службе, приватним предузећима, приватним волонтерским удружењима, разним агенцијама итд. Приватизација и дерегулација обично иду уз економску либерализацију и снажне захтеве у политици развоја тржишта. Приватизација се може појавити као део јавних добра и услуга по законима тржишног уређења или у облику јавно-приватног партнерства. Кроз тржиште капитала она може утицати на финансирање програма јавног сектора, а сама по себи може укључивати и продају јавних предузећа. Деререгулација умањује законска ограничења о приватној партиципацији у уделу добрима и услугама, односно омогућује надметања између различитих приватних добављача у пружању истих. Често се примењује у земљама у развоју јер је сматрана бољим саставом у учествовању од централне дистрибуције (Krtalić, Gasparini, 2007: 105).

Силе централизације увек постоје када јачају овлашћења и значај централних наспрам субцентралних нивоа власти, док силе децентрализације делују у обрнутом смеру. Постојање локалне самоуправе представља особен вид и „кулминацију“ процеса децентрализације. Концентрација представља додељивање и умножавање јавних послова централним органима власти да их са пуним ауторитетом обављају и решавају. У процесу деконцентрације послова, они се препуштају нижим органима власти да их обављају, али без пуне самосталности у њиховом решавању. Крајња инстанца која доноси одлуку је на вишем органу власти. Однос подређености и несамосталности нижих нивоа власти у овом случају је јасно успостављен и представља његову примарну карактеристику. У данашњим државама нема чистих решења, тако да је у пракси однос централизација-децентрализација пре одраз *континуума него дихтомије* (Кристић, 2006: 28-29).

У Србији су, до краја 2006. године, локалне финансије системски уређиване одредбама више закона. Законом о јавним приходима и јавним расходима прописивана је припадност јавних прихода буџету јединица локалне самоуправе, таксативним набрајањем врста јавних прихода који припадају буџету општина и градова за финансирање одговарајућих јавних расхода. Закон о локалној самоуправи из 2002. године, груписао је све јавне приходе у три групе: изворне, уступљене и допунске приходе. Карактеристика позитивно-

правних решења у погледу структуре локалних прихода огледала се у признавању самодоприноса и локалне комуналне таксе као јединих изворних прихода. Њихов финансијски потенцијал углавном није био довољан за покриће сопствених послова и задатака (локалних јавних расхода) па су јединицима локалне самоуправе уступани поједини приходи који припадају Републици (Анђелковић, 2008: 44-45).

5. Фискална и финансијска независност локалне самоуправе

Под фискалном независношћу локалне самоуправе подразумевамо њено право да на својој територији уводи и наплаћује порезе, таксе, накнаде и друге облике фискалитета. Финансијска независност локалне самоуправе подразумева могућност да локална самоуправа може самостално, из својих извора, да финансира расходе који проистичу из уставом и законом утврђеног извора домена послова (Кристић, 2006: 33).

Фискалну и финансијску независност локалне самоуправе у теорији јавних финансија треба посматрати кроз призму фискалног и финансијског федерализма. Фискални федерализам подразумева односе између ширих и ужих политичко-територијалних јединица код утврђивања извора и врсте јавних прихода и одређивање њихове висине. С друге стране, финансијски федерализам означава односе између ширих и ужих политичко-територијалних јединица, који се успостављају приликом утврђивања јавних потреба и расподеле јавних прихода, који служе за њихово финансирање (Кристић, 2006: 33).

Целовито сагледавање финансијске самосталности локалних самоуправа и изградње једне рационалне структуре локалних финансија није могуће без дефинисања јасно изражених политичких опредељења и уважавања критеријума и начела савремене финансијске теорије и праксе. Идеалних и апсолутно прихватљивих решења нема, али приликом уређивања финансијских односа између различитих нивоа власти, пожељно би било поштовати следеће принципе: принцип фискалне децентрализације; принцип довољности (издашности) сопствених прихода локалне самоуправе; принцип ефикасности и одговорности за јавно трошење; принцип еквивалентности (остваривање што

непосреднијег односа пореза према користи од пружених локалних јавних услуга) и принцип финансијског изравнања путем дотација (општих ненаменских средстава) (Анђелковић, 2008: 46).

У Србији фискална и финансијска независност локалне самоуправе може се посматрати анализом уставних и законских норми које уређују област јавних финансија. Уставом Србије (чл. 94.), како се и очекивало, пружен је правни основ за отпочињање поступка регионализације, који се огледа у равномерном и одрживом регионалном развоју, у складу са законом (Анђелковић, 2008: 47). Оваква реорганизација је у складу са уравнотеженим и трајним привредним развојем као једним од фундаменталних циљева Европске заједнице (Голубовић, 2007: 49).

Децентрализација власти и даље се спроводи посредством територијалних организација у виду покрајинске аутономије и локалне самоуправе. Јединицама локалне самоуправе (општинама, градовима и граду Београду) признаје се право да своје послове финансирају из сопствених изворних прихода и буџета Републике Србије, у складу са законом. Ради се о Закону о финансирању локалне самоуправе⁶ који је ступио на снагу 1.1.2007. године. Овим законом детаљно се уређује обезбеђивање средстава јединицама локалне самоуправе за обављање изворних и поверених послова. Значајно је уставно решење (чл. 190. Устава) којим се општинама допушта самостално управљање општинском имовином, у складу са законом. Тиме се ствара правна и фактичка могућност да јединице локалне самоуправе поједине своје расходе финансирају задуживањем. Ово право се уређује Законом о буџетском систему.⁷ Коришћење и располагање сопственом имовином ојачаће финансијски потенцијал јединица локалне самоуправе, што ће некима од њих олакшати приступ тржишту капитала (Анђелковић, 2008: 47).

Анализа Закона о финансирању локалне самоуправе треба да покаже да ли су створене нормативне могућности за ефикасну и флексибилну прераспodelу јавних прихода у Републици Србији између централне и локалних власти, у складу са достигнућима

⁶ Сл. гласник РС, 62/06;...99/13.

⁷ Сл. гласник РС, 54/09; 73/10;...63/13;108/13; 142/14; 68/15.

савремене теорије фискалног федерализма (Анђелковић, 2008: 48). Систем финансирања локалне самоуправе би требало да буде постављен на принципима правичности, ефикасности и отворености. О обезбеђењу ових принципа у процесу финансирања локалне власти треба да се стара Комисија за финансирање локалне самоуправе. Законом се регулише припадност средстава локалних буџета уз задржавање уобичајене структуре: изворни и уступљени приходи, трансфери, примања по основу задуживања и други приходи и примања утврђени законом. Јачање финансијске аутономије произлази из могућности увођења пореза на имовину као изворног прихода јединица локалне самоуправе.⁸ Међутим, у погледу уређивања овог прихода, општине имају „помешану“ фискалну надлежност. Њихово право утврђивања висине стопе пореза на имовину лимитирано је висином стопе прописане републичким законом. С друге стране, на њих се преноси одговорност утврђивања, наплате и контроле овог пореза и других изворних прихода (Анђелковић, 2008: 48). Децентрализација Пореске управе је реализована формирањем локалних пореских администрација у јединицама локалне самоуправе.

Нова нормативна решења постављена Законом о финансирању локалне самоуправе указују да се код нас примењује модел делегирања (поверавања) власти, као компромисни модел поверавања дела јавних функција као и дела јавних прихода, уз надзор локалне власти од стране републичке власти. Јединице локалне самоуправе и даље немају сопствене порезе будући да Република лимитира висину стопа пореза на имовину. Овлашћење да самостално утврђују стопу имовинских пореза учинило би локалне власти политички одговорним за квалитет и цену пружених локалних јавних услуга. Али, поставља се питање да ли су у садашњим околностима локални политичари спремни на такву врсту одговорности и да ли локалне власти имају довољно административних и техничких могућности да ефикасно спроведу опорезивање имовине на њиховим територијама. Уколико би локалне управе добијале значајан део својих прихода из сопствених пореза, омогућило би се остварење принципа корисности опорезивања јер би за већи обим пружених локалних јавних добара локално становништво плаћало и веће

⁸ Чл. 6. Закона о финансирању локалне самоуправе *Сл. гласник РС*, 62/06;...99/13.

порезе. Таква финансијска овлашћења могу водити пореској конкуренцији између различитих локалних јурисдикција, односно појави коју је својевремено амерички теоретичар Тајбаут назвао *гласање ногама* (*eng. voting by feet*) (Анђелковић, 2008: 48-49).

II ЗАДУЖИВАЊЕ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

1. Појам, обележја и врсте задуживања јединица локалне самоуправе

Појам задуживање јединица локалне самоуправе подразумева имплементацију инвестиционих (капиталних) пројеката локалних самоуправа путем алтернативних начина финансирања (изузев јавно-приватног партнерства), односно задуживања услед све оскуднијих изворних фискалних и нефискалних прихода.

Финансирање путем задуживања омогућава општинама да спроведе више инфраструктурних пројеката у краћем временском периоду него што би то био случај када би се они финансирани из сопствених извора. Ипак, ризик повезан са задуживањем треба да буде добро схваћен и документован у смислу његовог потенцијалног утицаја на локални буџет у будућности. Стога, пре него што се задуживање спроведе, препоручује се да свака локална самоуправа има стратегију управљања дугом и писану политику управљања дугом (Анђелковић, 2008: 48-49).

Стратегија управљања дугом треба да осигура да локална самоуправа, у сваком тренутку, одржи адекватан ниво задужења који неће утицати на њену финансијску стабилност и који ће омогућити имплементацију њених инвестиционих циљева (Nalas, 2011: 9).

Локалне самоуправе ретко када имају вишкове готовине довољно велике да би њима могле да покрију укупне трошкове већих капиталних пројеката. Оне могу да финансирају капиталне пројекте или својим сопственим средствима, акумулирајући вишкове на свом

текућем буџетском рачуну (*pay-as-you-go* финансирање) или коришћењем тржишта кредита (*pay-as-you-use* финансирање).

Свака одлука о финансирању инвестиција локалне самоуправе путем задуживања треба да буде праћена могућношћу управљања дугом и капацитетом с тим у вези на локалном нивоу. У непосредној будућности, императив је унапређење способности и капацитета за управљање дугом јер задуживање локалних власти, такође, носи и значајан финансијски ризик пре свега за њих саме (нпр. када отплата дуга превазиђе финансијске капацитете локалног буџета). Управљање дугом може бити дефинисано као процес којим се обезбеђује плаћање камате и главнице на постојећи дуг и планирање преузимања новог дуга на нивоу који ће оптимизирати трошкове задуживања и неће ослабити финансијску позицију локалне самоуправе. Процена утицаја текућег и будућег терета дуга на локални буџет у долазећим годинама је, исто тако, део процеса управљања дугом (Nalas, 2011: 18).

Основна обележја задуживања јединица локалне самоуправе садржана су у позитивном законодавству и она представљају конкретна овлашћења. У Закону о јавном дугу је предвиђено да одлуку о задужењу треба да донесе надлежни орган локалне власти⁹ по претходно прибављеном мишљењу Министарства финансија. Међутим, Законом о локалној самоуправи је прописано да скупштина јединице локалне самоуправе доноси акт о њеном задуживању. Значи, по овом питању постојало је размимоилажење одредби ова два закона. Проблем је решен тако што је Законом о јавном дугу утврђено да одлуку о задуживању доноси надлежни орган локалне власти чиме је „препозната“ надређеност Закона о локалној самоуправи у овом домену.

Када се ради о дугорочном задуживању јединица локалне самоуправе, по основу инвестирања у пројекте од капиталног значаја за локалну заједницу, одлуку о томе треба да донесе њихова скупштина. Ово је значајна одлука којом треба да се обезбеде услови за финансирање инвестиционих улагања која су од значаја за све становнике локалне заједнице. Скупштина, као представнички орган грађана, треба да одлучи о томе и

⁹ Чл. 33. став 1. Закона о јавном дугу, *Сл. гласник РС*, 61/05; 107/09; 78/11, 68/15.

успостави механизам контроле употребе средстава, као и начина, односно динамике њиховог враћања. При томе, може се донети одлука о обезбеђењу посебног извора средстава из кога ће се сервисирати враћање дугова. Ово може утицати и на промену у политици увођења, односно одређивања висине намета по основу фискалних облика изворних јавних прихода, који јединици локалне самоуправе стоје на располагању као посебан извор њиховог финансирања.

У теорији јавних финансија постоје различите врсте, односно поделе задуживања јединица локалних самоуправа. Ове поделе нису једнообразно сагледаване од стране теоретичара, већ се њихова гледишта разликују. У пракси, најчешће, срећемо следеће критеријуме и врсте задуживања јединица локалних самоуправа:

1. У зависности од времена враћања зајма разликујемо: краткорочно задуживање (рок враћања зајма до 3 године), средњорочно задуживање (рок враћања зајма до 10 година) и дугорочно (капитално) задуживање (рок враћања зајма више од 10 година). Краткорочна задуживања, најчешће, служе за финансирање текуће буџетске ликвидности, док средњорочна и дугорочна задуживања служе за финансирање капиталних пројеката;

2. С обзиром на то да ли јединице локалне самоуправе позајмљују финансијска средства на домаћем или иностраном тржишту капитала разликујемо: задуживање на домаћем тржишту капитала (тзв. примарно задуживање) и задуживање на иностраном тржишту капитала (тзв. супсидијарно задуживање);

3. Имајући у виду својства зајмодавца (да ли је у питању јавно-правни или приватни субјекат) разликујемо: задуживања у јавном сектору и задуживања у приватном сектору.

4. Уважавајући особине субјеката од којих се врши задуживање разликујемо: задуживање на домаћем тржишту од специјализованих националних фондова и задуживање у иностранству од специјализованих међународних фондова.

5. Према инструментима којима се реализује задуживање разликујемо: задуживање путем банкарских кредита (задуживање од стране банкарског система - карактеристично за земље континенталног модела финансијског система), задуживање емитовањем хартија од вредности (задуживање на финансијском тржишту – карактеристично за земље англо-саксонског модела финансијског система) и мешовити систем задуживања у коме су равноправно развијени банкарски систем и финансијска тржишта (нпр. то су западно-европске земље попут Немачке, Француске и др. (Голубовић, 2010: 175-178).

2. Основни принципи задуживања јединица локалне самоуправе

У теорији јавних финансија разликују се четири принципа задуживања јединица локалне самоуправе и то:

- 1) финансирање задуживањем у односу на финансирање по основу текућих средстава (*pay-as-you-go*),
- 2) општински буџети као основа кредитирања јединице локалне самоуправе,
- 3) кредити у односу на обвезнице (Levitas, 2009: 5-10), као и
- 4) *pay-as-you-use* принцип који подразумева да се плаћање врши у складу са динамиком коришћења услуга које се продукују на основу пројекта (Levitas, 2009:7).

У суштини, наведени принципи задуживања јединица локалне самоуправе односе се на управљање дугом од стране саме локалне самоуправе. Као један од основних фискалних принципа задуживања у теорији јавних финансија, који се може применити и на локалне самоуправе, јесте и принцип „златног правила задуживања“ (*eng. golden rule of borrowing*). Ово правило има различито значење у јавним финансијама од земље до земље. У Немачкој златно правило јесу ограничења у погледу задуживања на иностраном тржишту која могу бити оправдана само ради финансирања капиталних пројеката до одређене висине у погледу свих капиталних пројеката за текућу годину. Иначе, ово правило у Немачкој

важи у односима централне и субцентралне власти (што се да закључити може бити *de lege ferenda* у односу централне власти на локалну власт у унитарним државама па и у оним сложеним). Ово фискално правило је, иначе, прихваћено у већини држава чланица САД-а и од стране кантона у Швајцарској и подразумева обавезу федералних јединица да одрже текућу буџетску равнотежу. У суштини, у овом случају, правило је имало за циљ да ојача фискалну дисциплину федералних јединица, с обзиром на то да им је приступ финансијском тржишту био ограничен на финансирање капиталних расхода, уз клаузулу која је онемогућавала преузимање дугова од стране федералне државе (Голубовић, 2012: 44). У нашем праву тзв. „златно правило задуживања“ значи да је могуће само задуживање за капиталне инвестиције и то, и у земљи и у иностранству, у складу са системским законом (Законом о јавном дугу) (Анђелковић, 2008: 47- 48).

Важно је истаћи да се основни принципи задуживања јединица локалних самоуправа јављају у теорији јавних финансија као управљање дугом од стране самих локалних самоуправа или као императивна нормативна ограничења позната у теорији под називом „златно правило.“

3. Овлашћења јединица локалне самоуправе за задуживање

Овлашћења јединица локалне самоуправе да се задужују најчешће су садржана у нормама највише правне снаге. Уставно прописивање овлашћења јединицама локалне самоуправе да се задужују, поред психолошко-политичког разлога, има и другу веома важну димензију. Она се састоји у следећем: уколико је овлашћење јединица локалне самоуправе уздигнуто на највиши нормативни ниво, то је ефективнија првосудна заштита локалних власти у случају спора са републичком влашћу у погледу задуживања. Претходно изнесена констатација је поткрепљена чињеницом да Уставни суд суди на основу Устава у случају повреде уставом зајемчених права, као и да функцију судије

Уставног суда, претпоставка је, обављају високо моралне особе са признатим професионалним и етичким угледом.

Овлашћење локалних самоуправа да користе екстерно финансирање може бити регулисано на неколико административних нивоа: извршни орган локалне самоуправе (градоначелник), локално изабрано тело, регионална власт или национална власт (Nalas, 2011: 25).

Овлашћење, такође, може бити резултат одлуке локалне заједнице, донете кроз процес референдума. Уобичајено је да одлука за задуживање путем већих износа треба да буде одговорност локалног изабраног тела. Овлашћење за локално задуживање од стране извршних органа треба бити ограничено на релативно мање износе дуга, који не доводе до било каквих значајнијих ризика по финансијску стабилност локалне самоуправе. Најбоље праксе из других земаља сугеришу да одлука о задуживању локалне самоуправе треба да буде одобрена од стране локалне скупштине или локалног већа. У супротном, вероватноћа будућих проблема у сервисирању дуга или одбијања да се уведу неопходна повећања пореза у циљу измирења дуга се значајно повећава. Поред тога, јавна дебата, у оквирима локалне скупштине или већа, а у вези политике задуживања помаже да се читав процес води на отворен и јаван начин (Nalas, 2011: 25).

3.1. Задуживање у оквирима државних граница

Према Закону о јавном дугу,¹⁰ унутрашњи јавни дуг обухвата директне и индиректне обавезе, које према домаћим инвеститорима и зајмодавцима има Република Србија. Имајући у виду претходно наведену дефиницију можемо рећи да унутрашњи јавни дуг локалних самоуправа представља укупне обавезе (гарантоване обавезе од стране Републике, као и оне обавезе за које републичка власт није издала гаранције) према домаћим инвеститорима и домаћим зајмодавцима (резидентна лица).

¹⁰ *Сл. гласник РС*, 61/05; 107/09; 78/11, 68/15.

Европска повеља о локалној самоуправи (чл. 9. став 8.) говори само о праву локалних самоуправа да узимају кредите за капиталне инвестиције на домаћем тржишту капитала. На основу изнетог можемо закључити да задуживање локалних самоуправа у оквиру националих граница јесте право универзалног карактера (уздигнуто на ниво међународног права). Исто није случај када је реч о задуживању локалних колективитета на иностраном тржишту.

Једно од најважнијих питања са којима се суочавају регулатори, али и потенцијални инвеститори, јесте како се носити са немогућношћу враћања дуга или несолвентношћу локалне самоуправе. Не постоји попуно јасан одговор да ли регулаторни оквир треба да дефинише могућност покрића дуга од стране централне владе у случајевима немогућности локалне самоуправе да врати свој дуг. Један поглед на ово питање јесте да национални регулатори не треба да предвиде могућност преузимања дуга. Али, онда остаје питање: Шта се може учинити када је локална самоуправа „превише велика да би пала“ (што смо видели у случају банака током финансијске кризе)? Ово сугерише да треба да постоји већи ниво одговорности на државном нивоу, као и да је откуп од стране државе или давање државне гаранције вероватно неопходан. Потребно је, такође, приметити да државне гаранције могу охрабрити кредиторе да прескоче темељан преглед пројеката или да чак и игноришу финансијске услове на локалном нивоу. Неспорно је да, све док је зајам адекватно покривен обавезама централне владе, кредитор нема никакав посебан подстицај да своје инвестиције ограничи на економски изводиве пројекте (Nalas, 2011: 28).

3.2. Задуживање у иностранству

Према Закону о јавном дугу, спољни јавни дуг обухвата директне и индиректне обавезе према страним инвеститорима и кредиторима. Сходно томе, спољни јавни дуг локалних самоуправа представља укупне обавезе (гарантоване обавезе од стране Републике као и оне обавезе за које републичка власт није издала гаранције) према иностраним инвеститорима и иностраним зајмодавцима (резидентна лица).

Дефинисање могућности покрића дуга од стране државе или државне гаранције у националној регулативи може водити бољем кредитном рејтингу и каматним стопама и, на тај начин, бољем и лакшем приступу финансијским тржиштима у иностранству. У неким земљама постоје такве регулативе, али државне гаранције и покриће дуга од стране централне владе у случају немогућности сервисирања дуга или несолвентности локалне самоуправе су обично праћене драстичним санкцијама, као што је (делимични) губитак финансијске и/или административне аутономије и потпадање под строгу контролу централне владе (Nalas, 2011: 28).

Питање задуживања јединица локалне самоуправе у иностранству је директно везано за гаранције централне власти за отплату дуга иностраним повериоцима. Држава не може бити гарантор за локални дуг у Албанији, Бугарској, Молдавији и Румунији. У другим земљама, предвиђа се могућност државних гаранција, као и полазне законске одредбе у вези са овим питањем. Пример ради: у Хрватској, на основу предлога Министарства финансија, Централна влада може да изда гаранцију; у Македонији, Влада Републике Македоније може да гарантује и да преузме обавезе које могу настати на основу дугорочног задуживања општина, укључујући и јавна комунална предузећа чији је оснивач општина, само у случајевима када су те обавезе преузете у складу са законом о давању суверене гаранције (министар финансија потписује споразум о давању суверене гаранције у име Републике Македоније); у Црној Гори, влада може донети одлуку у вези задуживања и дати гаранцију у складу са законом о годишњем буџету, а крајњи корисник гаранције ће платити накнаду за ризик, у износу од 0,5% од укупног износа гаранције; у Турској, за сада, влада није издала ниједну гаранцију за локалне самоуправе, а под-секретаријат Трезора је овлашћен да изда гаранцију за специфичне пројекте углавном концентрисане на пројекте базичне инфраструктуре (нпр. пројекте метроа, пројекте управљања чврстим отпадом и сл.); у Републици Српској, Народна скупштина одобрава издавање гаранција, а након предлога централне владе; министар финансија је овлашћен да потпише гаранцију након одобрења од стране Скупштине; Гаранција Републике Српске може бити издата кредитору зајмопримца само у циљу гарантовања обавеза локалних

заједница, фондова за социјално осигурање и неке друге јавне институције, за сврхе финансирања капиталних инвестиција од јавног значаја (Nalas, 2011: 25-29).

У Републици Србији, сходно одредбама Закона о јавном дугу, централна влада има право да изда гаранцију (чл. 16. став 2. и чл. 17.) и да отплати главницу, камату и друге трошкове који су настали уколико нису измирене обавезе локалне самоуправе (чл. 21. став 2. и став 1.); централна влада има право повраћаја, ових средстава (чл. 38. став 1.) кроз суспензију права локалних самоуправа на уступљене приходе и на трансфере. Наша земља припада европско-континенталном финансијском систему, где се као зајмодавац јавља банкарски систем, а не финансијска тржишта.

4. Одредбе и лимити за задуживање

4.1. Одредбе за краткорочно задуживање

Локалне самоуправе треба да разматрају краткорочно финансирање само као инструмент за решавање привремених проблема са ликвидношћу. Примери ситуација у којима треба размотрити краткорочно задуживање укључују: плаћање текућих расхода у очекивању прихода готовине по основу пореских прихода, финансирање текућих или капиталних инвестиција користећи краткорочни дуг у очекивању прихода који није текући, као што су продаја имовине, примање гаранта или примање по основу дугорочног задуживања (зајмови за „премошћавање“) (Nalas, 2011: 29).

Лимити за краткорочно задуживање локалних самоуправа треба да буду дефинисани законом, у циљу спречавања структуралних дефицита токова готовине. Краткорочно задуживање треба бити ограничено на: (1) финансирање антиципираних потреба за готовином у току одређеног броја месеци укључујући отплате дуга у оквиру текуће фискалне године или (2) приходе или примања која се очекују у одређеном временском року (Nalas, 2011: 29).

Јединице локалне самоуправе се могу краткорочно задуживати ради покривања дефицита текуће ликвидности који у току фискалне године може настати услед неуравнотежених кретања на приходној и расходној страни њихових буџета. За разлику од Закона о јавном дугу, Законом о буџетском систему био је одређен извор средстава којим се могао покривати овако настали дефицит. Заправо, он се могао финансирати искључиво из средстава буџета Републике. Поред тога, Законом о буџетском систему био је прописан и рок до кога су се она морала вратити (новембар текуће буџетске године).

Наведеним решењем обезбеђивала се ликвидност буџета, макроекономска стабилност, стабилност у систему јавних финансија земље, као и могућност за ефикасније управљање *cash flow*-ом буџетских система како на централном, тако и на локалном нивоу власти. Законом о јавном дугу није тако експлицитно прецизиран рок враћања ових средстава. Наиме предвиђено је (чл. 35. став 2.) да се она морају вратити пре краја буџетске године у којој су уговорена и да се не могу рефинансирати или пренети у наредну буџетску годину. То је, између осталог, урађено и због тога што више није ограничен извор овог вида позајмљивања само на буџет Републике. Сада, јединице локалне самоуправе имају слободу да врше позајмљивање и по основу других кредитних аранжмана, као и да саме могу утврдити крајњи рок њиховог враћања до краја текуће буџетске године.

4.2. *Одредбе за дугорочно задуживање*

Дугорочно задуживање обавезује буџет локалне самоуправе на фиксне расходе (сервисирање дуга) у будућности и стога може ограничити финансијску флексибилност локалне самоуправе. Лоше одлуке у вези управљања дугом данас могу довести до немогућности локалне самоуправе да сервисира своје обавезе по основу дуга у будућности и то са значајним финансијским и економским импликацијама по локалну заједницу (нпр. повећање укупних пореза). Као опште правило, дугорочно задуживање треба користити

само за финансирање капиталних расхода. Одредбе за дугорочно задуживање локалних самоуправа, такође, треба да буду део националне регулативе (Nalas, 2011: 30).

У позитивном праву Србије дугорочно задуживање локалних самоуправа дозвољено је за финансирање и рефинансирање капиталних инвестиција предвиђеним локалним буџетом¹¹ уз остала ограничења о којима ће бити речи у поднаслову који следи.

4.3. *Лимити за задуживање*

Европске земље обично постављају лимите како би избегле прекомерно задуживање локалних јединица и прекомеран пораст дуга јавног сектора (Kesner-Škreb, 2009: 239). Постоје две врсте ограничења: лимит на ниво укупно неизмиреног дуга и лимит на максималан износ годишњег сервисирања дуга (отплата камате и главнице), који може бити преузет од стране локалне самоуправе. Неке земље примењују само једно од ова два ограничења. Такође, постоје земље које примењују оба критеријума (као што су Албанија, Македонија, Република Србија, укупан локални дуг на националном нивоу у Румунији). Последњих година, расте број земаља које користе други лимит за задуживање – годишњи износ сервисирања – будући да представља прецизнију меру ефективног оптерећења дугом локалне самоуправе (Nalas, 2011: 33).

У Републици Србији локалне самоуправе се могу задуживати на домаћем и иностраном тржишту капитала банкарским кредитима и емитовањем хартија од вредности. Наш законодавац прописује да задуживање локалне самоуправе путем емитовања дугорочних хартија од вредности подлеже једном услову, а то је да оне могу емитовати хартије од вредности једино ради финансирања инвестиционих развојних и приоритетних програма и пројеката.¹² Наведено ограничење је парадоксално, јер не постоји развијено финансијско тржиште.

¹¹ Чл. 36. став 1. Закона о јавном дугу *Сл. гласник РС*, 61/05; 107/09; 78/11, 68/15.

¹² Чл. 36. став 6. и 7. Закона о јавном дугу *Сл. гласник РС*, 61/05; 107/09; 78/11, 68/15.

Што се тиче задуживања локалних самоуправа путем банкарских кредита, ограничења прописана од стране законодавца су следећа:¹³

1. Локалне власти не могу давати гаранције;
2. Не могу се дугорочно задуживати ради финансирања текуће ликвидности;
3. Задуживање ради краткорочног финансирања текуће ликвидности не могу рефинансирати нити могу прећи 5% укупно остварених прихода буџета локалне власти у претходној години;
4. Локалне самоуправе се не могу краткорочно задуживати за финансирање капиталних инвестиција;
5. Укупни расходи за текућу годину по основу дугорочног задуживања (финансирање капиталних пројеката) не могу бити већи од 50% укупно остварених текућих прихода буџета локалне самоуправе, осим када се ради о дугорочном задуживању чији је рок отплате (не рачунајући период мировања) најмање пет година;
6. Сви укупни трошкови у вези са дугорочним капиталним задуживањем не могу бити већи од 15% укупно остварених текућих прихода буџета локалне власти у претходној години, осим ако две трећине текућег суфицита у односу на укупно остварене текуће приходе чини удео већи од 15%.

Имајући у виду законско одређивање јавног дуга где се под јавним дугом подразумева и дуг локалних самоуправа (чл. 2. став 2. тачка 2. параграф 4-5.) можемо уочити једно парадоксално ограничење, а то је да *per se* задуживање локалне самоуправе подлеже општим ограничењима којима подлеже и задуживање централне власти односно Републике, као и посебним ограничењима која су прописана изричито за задужење саме локалне самоуправе. Реално, када је у питању задуживање путем банкарских кредита последњу реч, и по Уставу (чл. 105. став 3. тачка 4.) и по Закону о јавном дугу (чл. 5. став 2.) има Народна скупштина Републике Србије, док су код емитовања дугорочних хартија од вредности по слову Закона о јавном дугу и Република (чл. 5. став 3-4. и чл. 26.) и

¹³ Чл. 34., чл. 35. и чл. 36. Закона о јавном дугу *Сл. гласник РС*, 61/05; 107/09; 78/11, 68/15.

јединица локалне самоуправа (чл. 36. став 6-7.) слободне, али су фактички спречене због неразвијености финансијског тржишта.

5. Контрола задуживања јединица локалне самоуправе

Учешће централне владе у процесу одобравања локалног задуживања треба бити ограничено на контролу јасних и објективних правила која су дефинисана. Централна влада обично посматра следеће критеријуме приликом одобравања зајма локалне самоуправе:

1. лимит за задуживање дефинисан националном регулативом;
2. друге законске рестрикције у вези задуживања (нпр. задуживање у инострану валути, сврха и форма задуживања);
3. конзистентност локалне политике дуга са националном политиком јавног дуга.

Такав надзор и преглед може спречити неодговорно задуживање на локалном нивоу. Штавише, уколико држава или национална влада могу дефинисати процедуре у процесу задуживања, то може помоћи изградњи поверења код инвеститора и ослободити индивидуалне инвеститоре потребе за спровођењем неке врсте „*due diligence*“-а који би иначе био неопходан (Nalas, 2011: 25-26).

У позитивном праву Републике Србије контролу над задуживањем јединица локалне самоуправе спроводи централна власт, односно надлежно министарство (Министарство финансија) тако што је за задуживање потребно одобрење овог министарства. Наиме, контрола коју спроводи надлежно министарство је у духу саодлучивања управних органа (давање одобрења за задуживање од стране надлежног министарства), односно уколико би протекао законски рок у коме надлежно министарство не поступи по захтеву локалне самоуправе сматраће се да је одобрење дато.¹⁴

Постоји и тзв. нормативна контрола над задуживањем јединица локалне самоуправе. То су бројна ограничења и забране које су прописане Законом о јавном дугу, а које

¹⁴ Чл. 33. став 1-2. Закона о јавном дугу, *Сл. гласник РС*, 61/05; 107/09; 78/11, 68/15.

превентивно делују на могућност презадужености локалних самоуправа и њихов утицај на макроекономску стабилност, будући да је Републичка власт супсидијарни дужник.

На крају, присутна је и контрола која није изричито предвиђена законом, али је *de facto* присутна. Наиме, Законом је дозвољено да општина скоро без икаквих ограничења емитује дугорочне обвезнице ради финансирања капиталних пројеката од суштинског значаја за развој локалних самоуправа. При томе је законодавац свестан да наша земља, припадница континенталног права има претежно банкарски систем, односно развијено банкарско кредитирање и да су финансијска тржишта и финансијски посредници недовољно развијени.

Од фактичких контрола може се уврстити и поступање Управе за јавни дуг. Ова Управа егзистира као део надлежног министарства уместо да буде организована као независна и самостална државна агенција (попут Комисије за хартије од вредности, Агенције за државну помоћ итд.) коју би постављала Народна скупштина Републике Србије и која би за свој рад одговарала и подносила извештаје Народној скупштини Републике Србије. Организација овако битног тела (Управе за јавни дуг) у саставу централне власти, где организационо представља део надлежног министарства (централне власти) јесте једна од фактичких и имплицитних контрола централне власти.

У теорији се помињу и други облици контроле локалних власти као нпр. самоконтрола, контрола путем тржишта, контрола путем правних правила, директна (административна) контрола. Наведени теоријски облици контроле се скоро никада не могу срести у пракси у чистом облику. У пракси се, заправо, срећу облици контроле који представљају комбинацију два или три теоријска облика у зависности од специфичности, проблема, потреба и приоритетних циљева које има у виду законодавац.

6. Гаранције и залогe у вези задуживања јединица локалне самоуправе

Потенцијалним инвеститорима су потребне одговарајуће залогe или гаранције за отплату дуга. У зависности од врсте гаранције, трошкови задуживања могу бити виши или нижи. Локалне самоуправе могу да обезбеде различите врсте гаранција за отплату дуга: оне могу заложити физичку имовину, као што су земљиште или објекти, или опште приходе од пореза и трансфера, или приходе који ће генерисати пројекат путем корисничких накнада или такси наплаћених од корисника пројекта. Залогa физичке имовине уместо прихода има одређене недостатке: локалне самоуправе ће можда морати да залогe физичку имовину која има вишу вредност него сам дуг који се на тај начин обезбеђује, залогa на земљишту или објекту ствара корупционе тенденције, општине можда могу заложити имовину која је потребна за пружање кључних јавних услуга; осигуравање зајмова само физичком имовином може водити мањој пажњи за токовима прихода и готовине и њиховом занемаривању када се одобрава задуживање (Nalas, 2011: 34-35).

Преусмеравање прихода је посебна форма залогe. То је инструмент који посебно помаже задуживању јер је веома ефикасан у смањивању кредитног ризика. Уколико јединица локалне самоуправе није у стању да измири своје обавезе по основу дуговања, пресретање прихода омогућава кредитору да наплати дуг директно од виших нивоа власти (Nalas, 2011: 35).

Пресретање прихода се обично реализује на терет трансфера за локалну самоуправу. Локалне самоуправе, такође, могу да обезбеде гаранције за треће стране и отплату њихових кредита, као што су нпр. јавна комунална предузећа. Уколико је дозвољено, такве гаранције треба да: буду одобраване на исти начин као и задуживање, буду ограничене само на пројекте од јавног интереса, буду ограничене само на трећа лица која су основана или контролисана од стране општине (Nalas, 2011: 35).

У позитивном праву Републике Србије јединице локалне самоуправе не могу давати гаранције.¹⁵ Закон о јавном дугу (чл. 23. став 1. тачка 2. и чл. 24.) овлашћује само Републичку власт за давање гаранције у прописаном поступку за одређени временски период. Гаранција јесте условна обавеза Републике да плати доспелу, а неизмирену новчану обавезу у случају да локална власт, односно правно лице за које је Република дала гаранцију не изврши плаћање о року доспећа. Према законској формулацији давање гаранције за задуживање локалне самоуправе од стране Републике подлеже многим ограничењима прописаним законом. То су следећа ограничења:¹⁶

1. Република може дати гаранцију, односно давање гаранције представља дискреционо овлашћење које мора бити у складу са буџетским приликама у текућој години;
2. Последњу реч у одобравању гаранције има Народна скупштина Републике Србије, јер се иста даје у форми закона;
3. Висина средстава над којима се даје гаранција утврђена је у складу са законом и уговором о кредиту;
4. За давање гаранције Република прописује провизију и њену висину;
5. Република односно надлежно министарство уређује подзаконским актом додатне услове који нису садржани у закону;
6. Република односно надлежно министарство одређује и посебне услове у погледу инструмената обезбеђења.

По Закону о јавном дугу (чл. 20 – 21.) за задуживање за које је Република дала локалној самоуправи гаранцију, Република је супсидијарни дужник. Њено право је регресно, генерално се јемчи и састоји се у пленидби на извору уступљених пореза и законом утврђених трансфера.

Недоследна је законска формулација у Закону о јавном дугу (чл. 23.) која предвиђа да гаранција престаје да важи, поред истека рока и измирења обавеза од стране дужника

¹⁵ Чл. 34. став 3. Закона о јавном дугу *Сл. гласник РС*, 61/05; 107/09; 78/11, 68/15.

¹⁶ Чл. 16–18. Закона о јавном дугу *Сл. гласник РС*, 61/05; 107/09; 78/11, 68/15.

(односно локалне самоуправе), и када се изврши плаћање по гаранцији у складу са издатом гаранцијом. По трећем законском основу када дужник (односно локална самоуправа) није била у могућности да измири дуговање па је то учинила Република гаранција не престаје да важи јер се тада *ex lege* она активира и представља правни основ регресног права Републике, као супсидијарног дужника, која је измирила обавезу.

По Закону о јавној својини (чл. 16 – 17.) изричито се забрањује да се на јавној својини заснивају хипотеке или неко друго средство стварног обезбеђења, а јавна својина не може бити предмет принудног извршења. Оваква законска решења су у складу са немогућношћу стечаја локалне самоуправе у нашем праву. Табела број 1. нам показује стање и структуру јавног дуга јединица локалне самоуправе у Републици Србији.

Из приказане табеле можемо закључити да је негарантовани дуг у 2011. години незнатан у поређењу са гарантовним дугом са тенденцијом раста и да, на крају 2014. године, достиже свој максимум и креће са опадањем. Овакав тренд опадања негарантованог дуга у односу на гарантовани може се приметити током читаве 2015. године.

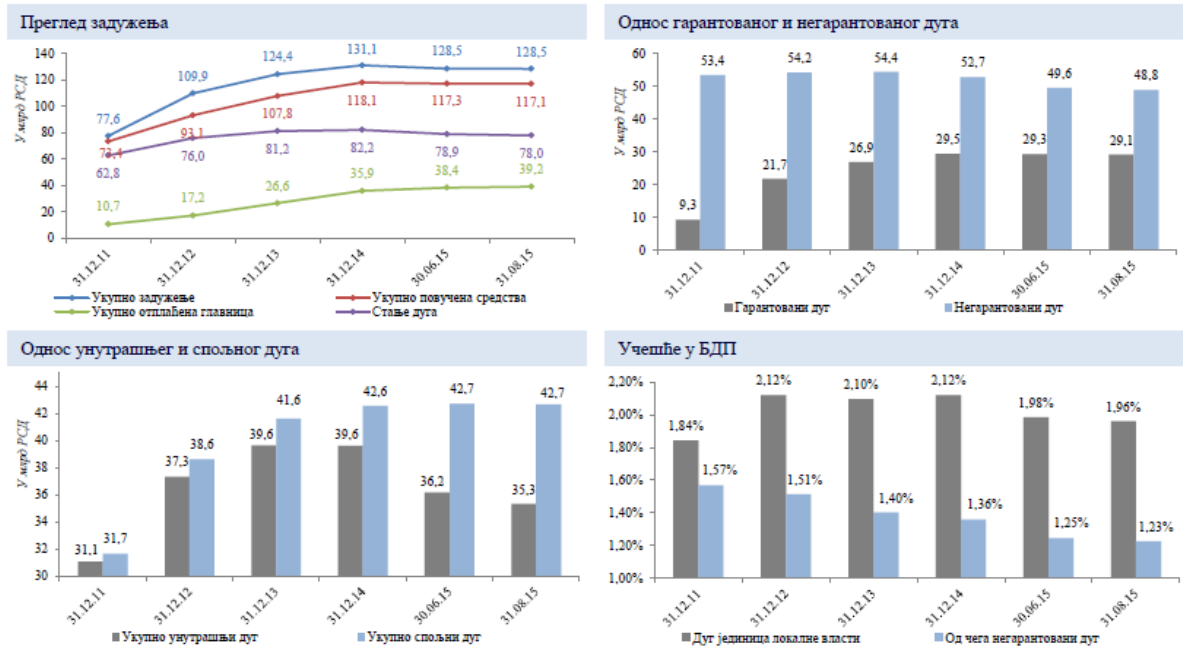
Табела број 1

Стање и структура дуга јединица локалне самоуправе у Републици Србији



Министарство финансија Републике Србије – Управа за јавни дуг

Стање и структура дуга јединица локалне власти



Извор података: Република Србија, Министарство финансија, Управа за јавни дуг: Стање и структура јавног дуга, 2015: 8

7. Инструменти задужевања јединица локалне самоуправе

Постоје две основне врсте дуговних инструмената које су на располагању за финансирање општинских капиталних расхода: (I) кредити и (II) обвезнице. Кредити се одобравају од стране финансијских институција (нпр. комерцијалних банака) директно локалној самоуправи. Аплицирање за кредит јесте мање комплексно него што су то

процедуре неопходне за емисију обвезница. Са ове тачке гледишта, кредити имају предност за општине мање и средње величине које траже екстерно финансирање. Многе међународне финансијске институције имају програме чији је циљ подршка и финансирање инфраструктурних пројеката локалних самоуправа, посебно на тржиштима која су почела да се развијају. Финансирање настаје било директно или индиректно, преко интермедијарних зајмова локалним банкама у циљаним земљама. Услови таквих зајмова су атрактивнији за локалне самоуправе него што је то случај са типичним зајмовима комерцијалних банака. Обвезнице су пожељнија форма финансирања за велике капиталне инфраструктурне пројекте који захтевају дугорочно финансирање. Обвезнице се издају од стране локалних самоуправа било директно или преко финансијских посредника (нпр. фондова, банака), институционалним или индивидуалним инвеститорима. Трошкови задуживања путем обвезница су обично нижи него у случају кредита. Постоје две врсте муниципалних обвезница: опште обавезујуће обвезнице и приходне обвезнице. Опште обавезујуће обвезнице су осигуране путем прихода локалних самоуправа. Такве обвезнице се користе за финансирање инвестиција у јавна добра (јавна безбедност, улице и мостови, јавни паркови и отворени простори, јавне зграде итд.). Приходне обвезнице су обезбеђене токовима прихода који се генеришу од стране пројекта, финансираног продајом обвезница. Приходне обвезнице нису обезбеђене пореским ауторитетом локалне самоуправе. Типични пројекти који се финансирају приходним обвезницама укључују: општинске аеродроме, системе водоснабдевања и канализације, електричне компаније, атлетске и спортске објекте и аутопутеве са ограниченим приступом (Nalas, 2011: 36).

Дуговни инструменти се могу поделити на две категорије: кредити и обвезнице.

У случају кредита, дужници раде директно са кредиторима (нпр. банкама, пензионим фондовима или осигуравајућим компанијама) – дужник преговара услове кредита директно са кредитором. Процес детаљне процене стања дужника (оцена ризика и надзор) ради кредитор (Nalas, 2011: 36).

Обвезнице јесу другачија врста финансијског посредовања. Оне се продају директно или преко финансијских посредника (нпр. фондова, банака) институционалним или индивидуалним инвеститорима. У случају обвезника, оцена ризика и надзор јесте одговорност агенција за кредитни рејтинг (или финансијских посредника). На основу њихове анализе, инвеститори одлучују под којим условима (нпр. очекивани принос) су спремни да купе обвезнице (Nalas, 2011: 36-37).

Кредити су били популарнији као инструмент дуговог финансирања за локалне самоуправе широм Западне Европе, где су путем њих финансиране општинске инвестиције у току века. Обвезнице су карактеристичне за тржиште САД, путем којих је постављен темељ развоја тржишта задуживања општина у Северној Америци. У својим раним фазама, тржишта задуживања локалних самоуправа могу кренути путем било која од ова два модела али се обично заврши тако што оба модела сервисирају различити сегменте тржишта. Исти законски оквир треба примењивати на све врсте дуговних инструмената без дискриминације. Конкуренција међу банкама, тржиштима обвезница и другим расположивим инструментима финансирања може помоћи одржању трошкова капитала најнижим могућим за општине као дужнике и повећати проток информација о кредитном квалитету међу стејколдерима на тржишту (Nalas, 2011: 37).

7.1. Банкарски кредити

Кредити представљају уобичајен извор финансирања капиталних инвестиција на нивоу локалних самоуправа. Кредите одобравају комерцијалне банке или штедне институције. Услови банкарских кредита ће се разликовати у зависности од: појединачних финансијских позиција локалних самоуправа, макроекономског окружења локалне економије, као и од спремности и капацитета банке да финансира локалне самоуправе (Nalas, 2011: 37).

Административне процедуре неопходне за узимање кредита су мање комплексне и мање коштају него у случају емисије обвезница. Са друге стране, велике износе новца за

финансирање великих инвестиционих пројеката је теже финансирати путем кредита од стране једне банке или чак и од стране конзорцијума банака него што је то случај са обвезницама. Додатно, обвезнице обично имају дуже рокове доспећа него кредити, јер неки од институционалних инвеститора (осигуравајуће компаније, пензиони фондови) куповином ових обвезница могу да се ослањају на дугорочније изворе (депозите) него банке. У неким инстанцама, банке могу одлучити да поново одобре (рефинасирају) постојећи кредит по доспећу и, на тај начин, продуже његово доспеће. Ипак, структурирање дугорочног финансирања путем краткорочних кредита, који се поново одобравају по доспећу, излаже локалну самоуправу ризику рефинасирања – нпр. кредитор може одбити у сваком тренутку да поново одобри такав зајам. Ово може довести до питања ликвидности или чак и несолвентности за локалну самоуправу и, истовремено, до делимично завршеног пројекта који нема никакву вредност за било кога (Nalas, 2011: 37).

Трошкови кредита се састоје од каматне стопе и других накнада и такси које банке обично наплаћују. Банке постављају каматне стопе на основу тренутних каматних стопа на тржишту, затим рокова доспећа и колатерала за кредит, као и кредитне способности дужника. Стопе могу бити: фиксне или варијабилне. Варијабилне каматне стопе се састоје од референтне каматне стопе (нпр. ЕУРИБОР) плус фиксна маргина, која се односи на профитабилност банке и специфичан ризик дужника (Nalas, 2011: 38).

Употреба банкарских кредита има одређене предности и недостатке. Предности су: обезбеђују се готови извори финансирања на основу конкуренције постојећих локалних банака; аплицирање за кредит код банке је доста једноставнији процес него издавање муниципалне обвезнице (што их чини бољим решењем за мање општине); кредитну анализу спроводи директно кредитор; додатни кредитни рејтинг од екстерне рејтинг агенције није потребан; услови кредита су, у одређеној мери, предмет преговора, али су они ограничени кредитним квалитетом дужника. Недостаци су: каматне стопе су обично више него код других дуговних инструмената (у зависности од економског циклуса, доспећа, додатних услуга); већи су захтеви него вредност кредита (нпр. захтеви за

колатерал су конзервативнији); мање су прикладни за велике инвестиционе пројекте који захтевају дугорочно финансирање (Nalas, 2011: 38).

7.2. *Кредити националних и међународних развојних програма*

У великом броју земаља постоји нека врста развојног фонда и за локалне самоуправе. Ови развојни фондови функционишу као кредитне институције на субнационалном нивоу. Међународне развојне банке (Светска банка, KFW, EBRD и друге) користе ове фондове као „пут“ да каналишу своје кредите локалним самоуправама. Финансирање локалних самоуправа кроз овакве програме се реализује директно или индиректно (*on-lending*), преко посредничких зајмова локалним банкама у циљаним земљама. Услови под којима се одобравају ови зајмови су обично мање ригидни него што је то случај са стандардним зајмовима банака. Њихов циљ је да подрже локалне самоуправе у задовољавању њихових дугорочних развојних потреба а не само да направе профит. Рочност зајмова је веома често повезана са животним веком имовине. Следећа карактеристика ових зајмова јесте постојање одговарајућег грејс периода на отплату главнице, којим се терет отплате дуга помера даље у будућност. Каматне стопе на ове зајмове су типично испод каматних стопа које нуде комерцијалне банке. Фиксне каматне стопе су уобичајене и формирају се на основу везе са стопама под којима се задужују локалне самоуправе. Али, оно што се треба нагласити јесте да такве каматне стопе, које су испод тржишних цена, носе ризик ефекта „истискивања“ на локалном тржишту задуживања локалних самоуправа и успоравају његов развој. Поред фондова за кредитирање локалних самоуправа, развојни програми користе подстицаје у форми грантова или техничке подршке уколико дужници испуне одговарајуће захтеве (Nalas, 2011: 39).

У случају Македоније, Светска банка и Министарство финансија су иницирали пројекат „Унапређења општинских услуга“, вредан 18,9 милиона евра. У раним фазама развоја тржишта задуживања локалних самоуправа покретање оваквог пројекта је добар

пример. Програм посредничког финансирања је покренут 2008. године са циљем да се унапреди транспарентност, финансијска одрживост и пружање одређених општинских услуга као што су водоснабдевање, канализација, управљање чврстим отпадом, подршка пројектима енергетске ефикасности, градског саобраћаја и др. Поред зајмова пројекат обезбеђује и грантове локалним самоуправама као подстицај и награду за имплементацију реформских иницијатива чији је циљ унапређење пружања услуга. Одобрени грантови појединачној локалној самоуправи износе до 20% вредности зајма за инвестиције (Nalas, 2011: 39).

7.3. Муниципалне обвезнице

Општинске-комуналне обвезнице (*municipal bonds*) издају јединице локалне самоуправе (општине, градови, региони итд.) најчешће ради финансирања инфраструктурних објеката. За разлику од корпорацијских обвезница, ове обвезнице доносе камату која је изузета од савезног а, понекад, и локалног пореза на приход (Николић, 2008: 115). У развијеним тржишним земљама оне су, пре свега, садржане у портфолиу фондова тржишта новца. Ослобођени пореза то су такозвани фондови краткорочних општинских обвезница (*short-ter municipal bond fund*) (Николић, 2008: 187). Фондови нису могући на нашем финансијском тржишту новца због тога што наш законодавац прописује да јединица локалне самоуправе може да емитује само дугорочне¹⁷ хартије од вредности за финансирање капиталних пројеката, што би значило да емитовање обвезнице на нашем тржишту новца није могуће. Издавање муниципалних обвезница представља најлакши начин да се искористи велики број инвеститора изван банкарског сектора. У принципу, општинске обвезнице би требало да буду најтранспарентнији али, такође, и најефикаснији начин задуживања локалне самоуправе (Вајо, Примогас, 2010: 389).

Обвезница јесте потврда која носи камату и коју издаје једна организација са циљем да позајми новац. Обвезница је дуговни споразум између дужника или издаваоца и кредитора

¹⁷ Чл. 36. став 6. и 7. Закона о јавном дугу, *Сл. гласник РС*, 61/05; 107/09; 78/11, 68/15.

или инвеститора. Издавалац, обично плаћа на позајмљена средства фискну (унапред одређену) периодичну камату (купон). Отплата главнице може настати или у једној транши по доспећу обвезнице (*bullet*) или у већем броју транши током века важења обвезнице (нпр. линеарна амортизација или прогресивно растућа или опадајућа амортизација) (Nalas, 2011: 42).

Локална самоуправа, у нашем позитивном праву, при издавању обвезница има својство квалификованог инвеститора. Локална самоуправа издаје обвезнице посредством инвестиционих и/или комерцијалних банака у случају приватних пласмана или посредовањем брокерских кућа у случају јавног пласмана где има својство професионалног клијента, односно ужива виши степен заштите интереса. Једна од предности емисије обвезница у односу на банкарски кредит јесте та да она може локалној самоуправи омогућити приступ дугорочнијим средствима. Закон о тржишту капитала¹⁸ осигурава потраживања инвеститора до 20. 000 евра, али се ово осигурање не односи за локалну самоуправу. Такође, план отплате обвезнице може бити доста атрактивнији (нпр. *bullet* обвезница). Један од основних аргумената у прилог муниципалних обвезница јесте да оне могу да омогуће дуже рокове доспећа него банкарски кредити. Такође, трошкови позајмљених средстава путем издавања обвезнице су обично нижи него трошкови дугорочног кредита. Ипак, издавање обвезнице је компликованији процес него узимање кредита и захтева развијено финансијско тржиште (Nalas, 2011: 42).

Неколико је врста муниципалних обвезница: опште обавезујуће обвезнице, приходне обвезнице, еуро обавезнице.

Врста обвезнице, коју ће локална самоуправа одлучити да изда, зависи од користи коју доноси инвестиција. Уколико инвестиција генерише постројење или услугу која користи читавој или бар већем делу локалне заједнице, онда инвестиција има карактер „јавног добра“ и треба да буде плаћена од стране свих пореских обвезника. Стога је одговарајућа општа обавезујућа обвезница. Типични примери оваквих инвестиција укључују: јавну безбедност, улице и мостове, јавне паркове и отворене просторе, као и јавне зграде. Опште

¹⁸ Закон о тржишту капитала *Сл. гласник РС*, 31/11.

обавезујуће обвезнице су обезбеђене токовима прихода локалне самоуправе (Nalas, 2011: 42).

О приходним обвезницама се често говори као о обвезницама са „ограниченом одговорношћу“, јер су оне у потпуности зависне од залогe града на ограниченим приходима или корисничким накнадама (као што су накнаде за услуге, путарине, таксе за коришћење, изнајмљивање или рентирање) као гаранције за отплату. Приходи који осигуравају отплату су обично генерисани од стране самог пројекта који је и финансиран таквим обвезницама. Приходне обвезнице нису обезбеђене пореским ауторитетом локалне самоуправе (Nalas, 2011: 44-45).

Еуро обвезнице су међународне обвезнице деноминирание у иностраној валути у односу на земљу у којој се оне емитују (значи не само у еврима). Еуро обвезнице су хартије од вредности којима се може трговати и које су преносиве, што је дефинисано Директивом о проспекту ЕУ (89/298). Еуро обвезнице се обично пласирају путем јавне понуде и листиране су на берзи (Nalas, 2011: 45).

У пракси развијених земаља света можемо срести муниципалне обвезнице са посебним инвестиционим могућностима и муниципалне ноте.

Постоји више група муниципалних обвезница које поседују специфичне инвестиционе могућности. Једна од њих је група осигураних муниципалних обвезница (*insured municipal bonds*). Осигуравајуће друштво јемчи да ће исплатити главницу и припадајућу камату ако она по доспећу није плаћена од примарног дужника, односно локалне самоуправе. Постоје и обвезнице које не носе фиксну каматну стопу. Каматна стопа се мења у складу са променом изабране референтне каматне стопе. То су тзв. муниципалне обвезнице са променљивом или пливајућом каматном стопом. Постоје и обвезнице које не носе камату већ се продају уз дубоки дисконт, а инвеститор о року доспећа наплаћује пуни износ главнице. То су обвезнице без купона (*zero-coupon bonds*). Посебну погодност имају обвезнице које инвеститору дају могућност да поднесе обвезнице на наплату и пре рока доспећа. То су обвезнице са *put* клаузулом. Постоји и обрнута могућност, а то је да

емитент у било које доба повуче емисију обвезница и да пре рока доспећа инвеститорима врати назад уложени новац. То су обвезнице са *call* клаузулом (Trajković, 2015: 4).

Муниципалне ноте су дуговни инструменти слични обвезницама али се не сврставају у обвезнице због кратког рока доспећа (најчешће неколико месеци). Издају се ради подмиривања краткорочних потреба локалне самоуправе за готовим новцем. Основни типови муниципалних нота су: *Tax Anticipation Notes (TAN)* – ноте које се издају због временског непоклапања прилива и одлива у локалном буџету, како би надоместиле тренутна недостајућа средства; *Revenue Anticipation Notes (RAN)* – ове ноте се, издају у случају настанка проблема у наплати пореза; *Bond Anticipation Notes (BAN)* – ноте које се издају када није могуће покрити дуг по претходно издатим обвезницама или када су обвезнице издате а још увек нису уплаћене од стране инвеститора (Trajković, 2015: 4).

8. Оцена кредитне способности јединица локалне самоуправе

Да ли су јединице локалне самоуправе способне да се задужују? Адекватан одговор на ово питање подразумева успостављање састава процене кредитног ризика јединица локалне самоуправе. О важности овог проблема говори у прилог чињеница да је у појединим земљама света (нпр. Мексико) састав процене кредитног ризика постао саставни део институционог оквира за задуживање јединица локалне самоуправе (Posedel, Primorac, 2012: 330).

Кредитна способност локалне самоуправе одсликава и квантитативну и квалитативну способност враћања дуга. Ово је прилично сложен процес и покрива: детаљну анализу финансијске позиције локалне самоуправе, оцену локалне економије у оквиру које функционише локална самоуправа (нпр. економски и политички контекст) и оцену макроекономског окружења на националном нивоу (Nalas, 2011: 46).

Дубина такве анализе се разликује у зависности од финансијске институције, од нивоа специјализације и знања о самом сегменту локалне самоуправе. Локалне самоуправе би

требало саме да обаве оцену своје кредитне способности пре него што се обрате финансијским институцијама. На овај начин оне ће бити у стању да приближно одреде колико новца могу да позајме без угрожавања своје финансијске стабилности. Поред тога, оваква процена сопственог стања припрема локалне самоуправе за преговоре са финансијским институцијама који ће се десити у оном тренутку када буду желеле да се задуже. Могуће је анализу користити као оруђе за дијагнозу које локалне самоуправе могу да користе у циљу бољег разумевања фактора који утичу на њихову финансијску стабилност али и у циљу спровођења и анализе различитих сценарија (Nalas, 2011: 46).

Генерално, оцена кредитне способности локалне самоуправе је базирана на следећа три фактора: економски ризик, политички ризик и финансијски ризик (Nalas, 2011: 46 - 48).

Економски ризик је способност општина да плате свој дуг. Локалне самоуправе највећи део својих прихода прикупљају путем локалних пореза и они су веома осетљиви на локалне економске услове. Локалне самоуправе које се углавном ослањају на трансфере других нивоа власти су, у већој мери, осетљиве на националне макроекономске услове. Један од задатака кредитне анализе јесте да се идентификују економски догађаји који би, у највећој мери, утицали на способност локалне самоуправе да отплати дуг и да се пронађу начини за превазилажење таквих ризика.

Најважнији фактори за анализу снаге економске структуре су следећи: економска и социјална инфраструктура и социоекономски трендови који умањују тражњу за јавним услугама које обезбеђује локална самоуправа, приход по глави становника и његова волатилност, реалан годишњи раст локалног БДП, структура локалног БДП, природни извори, раст запослености и квалитет радне снаге, економске политике.

Поред тога, процена треба да буде фокусирана и на расположивост основне инфраструктуре, релевантне за квалитет живота. Ово укључује поуздано снабдевање електричном енергијом, системе превоза, здравство, снабдевање водом и постројења за прераду отпадних вода, телекомуникационе системе, итд. Демографски индикатори као што су приход по глави становника, ниво сиромаштва, степен урбанизације, стопа запослености и др. су, такође, веома важни.

Политички ризик се односи на оцену политичке стабилности локалне самоуправе и то на упоредивој бази. Политичка стабилност јесте витална за континуитет у доношењу економских одлука и раст, као последица политичког консензуса, омогућава и економске реформе. Политички ризик јесте субјективан фактор. Он треба бити квантификован узимајући у обзир (политичку) стабилност локалне самоуправе у прошлости и ставове главних политичких партија у вези важних питања за локалну заједницу. Политички односи између централне и локалне власти, такође, морају бити узети у обзир јер то може имати утицаја на трансфере (грантове) од централне владе и усмеравање инвестиција у нове пројекте. Из тог разлога, то може имати утицај на локални економски развој.

Финансијска ситуација локалне самоуправе (финансијски ризик) је кључна за њену кредитну способност, јер она одређује способност да се измире текуће обавезе и сервисирање дуга. Фактори који утичу на финансијску позицију локалне самоуправе укључују: структуру и динамику прихода и расхода, нето текући резултат, текућу ликвидност и управљање готовином, финансијску флексибилност – аутономију у прикупљању пореза и такси, способност за балансирање финансијских операција током економског циклуса, спремност и способност да се контролишу трошкови, задуженост – како дуг на књигама тако и ван биланси.

Општински виши менаџмент мора бити добро припремљен да идентификује, оцени и умањи главне изворе ризика за финансијску ситуацију локалне самоуправе (валута, каматна стопа, ризик различитих рокова доспећа). Материјализација оваквих ризика би негативно утицала на токове готовине. Консеквентно, општине би могле бити изложене несолвентности или сценарију немогућности сервисирања дуга.

Приликом процене финансијског ризика локалне самоуправе, сваки од наведених фактора мора да буде упоређен са релевантним *benchmark* вредностима успостављеним за групу сличних локалних самоуправа. Такав приступ мора да буде подржан адекватном техничком и рачуновдственом експертизом као успостављање поуздане базе података локалне самоуправе (статистике).

9. Презадуженост и стечај јединица локалне самоуправе

Упркос нараслој важности и раширености презадужености, још увек не постоји свеобухватна дефиниција која би помогла у размевању тога феномена и његовог утицаја на благостање појединаца и друштва у целини (Вејакović, 2010: 5). Према дефиницији презадуженост физичког или правног лица постоји када оно касни са плаћањем на структурној основици или се приближава таквој ситуацији (Вејакović, 2010: 9). Претходна дефиниција је прихватљива и за феномен презадужености јединица локалне самоуправе (јер су јединице локалне самоуправе равноправни субјекат у економским односима са осталим субјектима – физичким и правним лицима) када се оне задужују на домаћем тржишту капитала.

У међународној економији ако су обавезе за серисирање спољног дуга такве да угрожавају нормално одвијање економских токова ради се о презадужености (Ацин, Тодоровић, Ацин-Сигулински 2006: 126). У случају када јединице локалне самоуправе ступају у међународне економске односе (задуживање на иностраном тржишту капитала) важи претходно наведена дефиниција презадужености.

Јединица локалне самоуправе, као и сваки субјекат који учествује у економским токовима капитала, може се наћи у стању презадужености без обзира да ли правни поредак посматране земље регулише стечајни поступак или не. На основу реченог можемо закључити да је феномен презадужености економска категорија која важи за било који економски субјекат који учествује у економским токовима, док је стечај правни феномен и може се прописати јединицама локалне самоуправе само, ако правни поредак посматране земље, прописује стечај јединица локалне самоуправе у своме правном систему. Неспорно је, дакле, да су феномени презадужености и стечаја бивалентне природе повезани у међусобној узрочно-последичној вези. У конкретном случају презадуженост је узрок и економске је категорије, док је стечај правна категорија која је нужна последица презадужености, кад је то прописано правним поретком посматране земље (за стечај важи

принцип законитости). На основу свега изнетог можемо констатовати да стечај јединица локалне самоуправе, подразумева кумулативно испуњење два услова. Први услов је економска категорија и то је *de facto* стање презадужености јединице локалне самоуправе. Други услов јесте правна категорија (правни поредак конкетне земље *de iure* прописује стечај јединица локалне самоуправе).

Стечај локалних јединица је феномен који је настао у не тако блиској прошлости најразвијеније земље света (САД, глава 9. Стечајног законика). Стечај истовремено јесте и феномен новијег датума и представља део незаобилазног реформаторског процеса земаља у развоју (Мађарска је 1996. године донела Закон о прилагођавању дуга локалних јединица (Закон, бр. 25); Бугарска је 1991. године донела Закон о управљању локалном самоуправом, Закон бр. 77, 17-IX-9, с тим да су измене биле 1999. године; Јужна Африка је исто донела Закон бр. 34. из 2001. године; Бразил је донео Закон бр. 9496 у 1997. години, Румунија је донела Закон бр. 273 о локалним финансијама 2006. године, пар. 74. и 75.) (Bodul, 2012: 413).

Стечај јесте феномен који настаје када се економска одрживост јединица локалне самоуправе суочи са непремостивим финансијским проблемима. Сагледавање феномена стечаја јединица локалне самоуправе јесте суочавање са стварношћу, која није пожељна нити пријатна али је нужна и реална. Када се говори о феномену стечаја расправља се о томе да ли постоји политичка воља да се у једној земљи уважи стварност и регулише једна животна ситуација у којој јединица локалне самоуправе, услед економских проблема, не може да премости своје финансијске обавезе. Тиме је могуће побољшати правну сигурност економских токова у једној привреди.

Теза да се стечајни поступак, барем са историјског гледишта, неретко доживљава као „смртни“ исход је неутемељена. Овакав однос према стечају вероватно вуче корене из фазе самоуправљања и социјалистичког уређења стечајног феномена где се, идеолошки, није признавао пословни неуспех предузећа (Bodul, 2012: 416).

Теоријска оправданост стечаја јединица локалне самоуправе се огледа у полазишту наведеном у следећем примеру. У случају да правно лице буде у стању инсолвентности, позитивно-правни систем стечајног права уређује, по покретању поступка, односе дужника (предузећа) и повериоца. С друге стране, у случају да јединица локалне самоуправе буде одређена као инсолвентна мало земаља има уређен систем који би регулисао односе таквих дужника и повериоца. Доктрина наводи разне разлоге, који се на жалост свде на низ политичких разлога (Bodul, 2012: 420). На крају би само могли да закључимо да се оправданост увођења института стечаја јединица локалне самоуправе састоји у регулисању једне животне ситуације где се повећава правна сигурност економских токова у привреди у којима јединица локалне самоуправе учествује првенствено као зајмопримац. У прилог ове констатације говори и чињеница да је поступак стечаја јединице локалне самоуправе уведен у позитивно право САД-а 1934. године за време Велике депресије.

III УПОРЕДНО-ПРАВНА РАЗМАТРАЊА ЗАДУЖИВАЊА ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Јединица локалне самоуправе егзистира као градивно-конститутивна јединица савремене државе. Два су међународна документа која представљају водич у регулисању локалне самоуправе, укључујући и питање њеног задуживања. То су Европска повеља о локалној самоуправи и Светска повеља о праву на град. Основни правац који прописују ова два међународна документа јесте децентрализација која води ка либерализацији права на задуживање локалних колективитета. Питање децентрализације јавних прихода, у које спада и задуживање локалних колективитета, првенствено јесте политичко питање. Не ретко се, на домаћој политичкој сцени, ово питање мање или више оправдано повезује са извесним сепаратистичким тежњама хомогених локалних самоуправа. Питање либерализације задуживања локалних колективитета у земљама у транзицији мање је важно од развоја локалне инфраструктуре, који је могућ захваљујући приступу одређеним фондовима ЕУ.

1. Задуживање јединица локалне самоуправе у светлу захтева и ставова Европске уније

Позајмљивање средстава од стране локалних (и регионалних) органа власти, на подручју Европске уније, уређено је Препоруком број Р (92) 5, која је усвојена од стране Комитета министара земаља чланица, 27. марта 1992. године на 472 састанку заменика министара.

1.1. Позајмљивање средстава од стране јединица локалне самоуправе

Препорука број Р (92) 5 Комитета министара земљама чланицама о позајмљивању средстава од стране локалних и регионалних органа власти препоручује земљама чланицама следеће (Горчић, 2013: 128-129):

1. да позову локалне и регионалне органе власти на: (1) позајмљивање једино у циљу финансирања расхода капиталних улагања, репрограмирања садашњег дуга или финансирања краткорочног мања готовинских средстава; (2) осигуравање покрића отплате дуга, укључујући плаћање камате из постојећих прихода, те да период амортизације не буде дужи од „трајања“ средстава финансираних зајмом; (3) предвиђање увођења система удруживања зајмова за комбиновано финансирање издатака поменуто у претходној тачки, како би се постигла максимална флексибилност и ефикасност;

2. да имају на уму ризик који прати сваки зајам договорен у иностраној валути, те стога да дозволе локалним и регионалним органима власти да имају слободан приступ тржиштима капитала једино у случају да су ризици девизног курса узети у обзир, што може резултирати и одређеним врстама контроле од стране виших органа власти;

3. да прихвате чињеницу да задуживање у иностранству може бити неопходно за ограничени временски период када паритет девизног курса мора бити заштићен (нпр. унутар европског монетарног система);

4. да свесно поштују најављени рок за доделу државних средстава локалним и регионалним органима власти како би сачувале солвентност и избегле негарантовани мањак готовинских средстава, и да предвиде прихватање принципа да камате треба да плати држава кад год је најављени рок пробијен;

5. у оним случајевима у којима је потребно дотирати улагање, као и трошкове вишег органа власти, одлучити се за доделу директних дотација, уместо промовисања врста позајмљивања по вештачким ограниченим каматним стопама, тако да локални и регионални органи власти буду упознати са тачним стварним износом улагања које су одобрили;

6. размотрити у којој мери је примерено, посебно у случајевима проузрокованим потребом за вођењем државне монетарне политике, постављање ограничења на износ краткорочног дуга (тј. позајмљивање на мање од годину дана), договореног од стране локалних и регионалних органа власти и, уколико су таква ограничења наметнута, дефинисати их на јасан, објективан и разумљив начин;

7. размотрити потребу да укупан износ дугорочних и краткорочних зајмова, које уговарају локални и регионални органи власти, буду ограничени само као део општег програма за смањење целокупног нивоа јавног дуга, или као део општег програма за смањење јавних расхода у целости;

8. јасно успоставити услове за сваки вид државне помоћи у случају да локални и регионални органи власти постану несолвентни;

9. омогућити локалним и регионалним органима власти, уколико то желе, да користе службу на државном нивоу у којој раде стручњаци који су у стању осигурати све неопходне информације у вези са могућностима финансирања капиталних расхода и њихових услова, као и у вези са могућностима побољшања руковођења и смањивања износа насталих дуговања;

10. предвидети издавање периодичних публикација о стању дуга локалних (и регионалних) органа власти и плаћању камата.

Комитет већа је приликом усвојења ове препоруке поступао у складу са чланом 15. Статута већа Европе. Основни циљ већа јесте постизање што већег јединства његових чланова у циљу заштите и остварења вредности и принципа који су заједничка баштина и подстичу економски и друштвени напредак. Један од начина постизања овога циља је предузимање заједничке активности у законској и административној области.

Локални и регионални нивои власти један су од основних темеља сваког демократског система. Комитет полази од те чињенице, а има на уму и то да по Европској повељи о локалној самоуправи (чл. 9.), која је отворена за потписивање од 1985. године, локални нивои власти, у циљу позајмљивања средстава за капиталне инвестиције, имају приступ државном тржишту капитала у оквиру закона (Горчић, 2013: 127; Blažić, 2007: 236). Тај приступ државном тржишту капитала од стране јединица локалне самоуправе не сме бити привилегованог карактера. Наиме, државе чланице су се обавезале, још у првој фази стварања Европске монетарне уније, да развију механизам којим ће се онемогућити државним и парадржавним телима повлашћен приступ финансијским институцијама (Голубовић, 2007: 29).

Препорука даје савет да локалне (и регионалне) власти треба да се ослањају на искуства власти истог нивоа у другим европским земљама у циљу усвајања најјефтинијих и најмање ризичних решења за сервисирање свог дуга. Такође се, у препоруци, констатује да локалне власти треба да примене модел здравог финансијског руковођења да би примарни циљ таквог зајма било: финансирање инвестиција, репрограмирање постојећег дуга и финансирање привременог мањка готовинских средстава проузрокованог неједнаким дотоком прихода и расхода, али не и финансирање буџетског дефицита.

Комитет оправдава краткорочну и дугорочну контролу положаја локалних и регионалних власти због здраве финансијске праксе, потребе координација државних монетарних прилика или одржавања стабилности цена (Горчић, 2013: 128). Претходно

изнета констатација Комитета је недоследна, јер је стабилност цена у примарном задатку Европске централне банке што је у складу са основним начелом савременог централног банкарства (Голубовић, 2007: 63). Комитет не препоручује задуживање локалне самоуправе у иностраној валути због константног фактора ризика у домену позајмљивања у страним валутама.

Успостављање система удружења зајмова локалног и регионалног органа власти (тј. система према којем одређени зајам није потребан за сваки капитални расход) омогућава и већу флексибилност у погледу рокова, износа и трајања зајмова и омогућава и уговарања дугорочних зајмова у случајевима када је каматна стопа ниска (Горчић, 2013: 128).

1.2. Задуживање и управљање финансијским ризицима

Принос и ризик посматрају се заједно у финансијама. Није реално говорити о једном елементу без другога, јер инвестиционе одлуке зависе од односа ових елемената. Ивеститор мора бити свестан ризика који преузима. Ризик се може дефинисати као могућност, да ће стварни принос од неке инвестиције, одступити од очекиваног приноса (Николић, 2008: 215).

Пре него што приступи задуживању свака јединица локалне самоуправе треба да усвоји стратегију управљања дугом (Јакшић, Дреновак, Тодоровић, 2014: 548). Наш законодавац у циљу смањења финансијског ризика и трошкова задужења овлашћује локалну самоуправу да пласира средства, односно обавља остале трансакције под следећим условима:¹⁹

1. да постоје расположива средства после редовног извршења буџета, односно постојања буџетског суфицита,
2. да се пласман расположивих средстава пласира уз одговарајући степен ризика, као
и

¹⁹ Чл. 37. став 1. Закона о јавном дугу *Сл. гласник РС*, 61/05; 107/09; 78/11, 68/15.

3. да се пласирање тих средстава врши по каматној стопи која није нижа од каматне есконтне стопе Народне банке Републике Србије.

У циљу смањења изложености финансијским ризицима потребно је спроводити бројне мере (Фискална стратегија, 2015: 74-75):

1) Када је реч о ризику рефинансирања реч је о:

- повећању учешћа средњорочних и дугорочних финансијских инструмената деноминованих у динарима на домаћем финансијском тржишту;
- равномерној расподели обавеза по основу јавног дуга на годишњем нивоу и током фискалне године у наредном дугорочном периоду;
- продужавању просечне рочности дуга који се емитује у хартијама од вредности.

2) Када је реч о девизном ризику реч је о:

- настојању да се смањи учешће дуга деноминованог у иностраној валути уз уважавање трошкова новог дуга (трошкови динаризации дуга);
- коришћењу финансијских деривата у циљу лимитирања ефеката промене курсева референтних валута;
- настојању да спољни дуг буде углавном у еврима и да се доларски дуг користи само ако је финансирање на међународном тржишту у доларима јефтиније уз коришћење за лимитирање ризика финансијских деривата.

3) Када је реч о тржишном ризику (ризик каматних стопа, ризик инфлације) реч је о:

- настојању да се продужи дурација домаћег дуга у динарима;
- емитовању индексираних обвезница (индексација каматних стопа);
- ризику по основу каматне стопе на спољни дуг (да исти не угрожава дугорочни циљ минимизације трошкова јавног дуга).

4) Када је реч о ризику ликвидности реч је о:

- перманентном одржавању нивоа готовине на рачунима Републике Србије на нивоу који омогућава несметано финансирање обавеза у минимуму од четири месеца и на нивоу који омогућава амортизацију евентуалних мањих прилива по основу задуживања у односу на план;
- адекватном управљању слободним готовинским средствима на рачунима Републике Србије у складу са принципима *asset-liability management*;
- редефинисању уговора са НБС за пласирање динарских и девизних средстава и евентуалним изменама Закона о девизном пословању. Давање могућности држави да врши откуп релативно скупљег дуга вишковима ликвидности;
- аутоматском извршавању налога у систему Трезора Републике, како се не би стварале доцње (краткорочне обавезе - дугови) у систему, и поштовање Правилника о систему извршења буџета;
- консолидацији, поред динарских и девизних средстава у оквиру консолидованог система трезора који се води код НБС, и коришћењу девизних средстава за активно управљање са ликвидношћу на динарском рачуну извршења буџета.

5) Када је реч о кредитним и оперативним ризицима реч је о:

- трансакцијама са финансијским дериватима које могу бити само спровођене са финансијским институцијама које имају висок кредитни рејтинг;
- коришћењу финансијских инструмената који лимитирају кредитни ризик;
- давању гаранција и одобравање новог дуга локалним властима само ако постоји адекватна анализа о релативно ниском степену вероватноће да се реализује гаранција у средњорочном периоду, што треба регулисати законским одредбама;
- увођењу адекватне контроле у свим пословним активностима у Управи за јавни дуг и унапређењу знања запослених за шта је потребно повећати лимит броја запослених и одобрити адекватна буџетска средства;

- доградњи и унапређењу постојећег информационог система за праћење јавног дуга и операција са њим.

б) Када је реч о ризицима везаним за дистрибуцију трошкова сервисирања реч је о:

- адекватном планирању задуживања на годишњем нивоу и равномерној расподели у наредним годинама и током фискалне године како би се избегао ризик велике концентрације обавеза за рефинансирање;

- избегавању концентрације обавеза по основу јавног дуга на месечном нивоу, који не би могао бити амортизован слободним новчаним средствима на рачунима Републике Србије.

Финансијски и фискални ризици могу довести до раста јавног дуга већег него што предвиђа основни сценарио. Ризици који су присутни и који могу да доведу до раста задужености и трошкова сервисирања јавног дуга су: ризици рефинансирања; девизни ризик; тржишни ризик (ризик каматних стопа, ризик инфлације); ризик ликвидности; кредитни и оперативни ризици; ризици везани за дистрибуцију трошкова сервисирања (структуру дуга, концентрација обавеза) (Фискална стратегија, 2015: 73).

Кредитни ризик јединица локалне самоуправе, по правилу, није виши од кредитног ризика државе у којој се она налази (eng. *sovereign ceiling*). Имајући у виду да данашња савремена држава, углавном, гарантује за извршење обавеза јединице локалне самоуправе при задужењу, кредитни ризик не би требало да буде ни знатно нижи (Posedel, et al. 2012: 331).

Управа за јавни дуг примењује квантификацију ризика засновану на *Cost-at-Risk* (*CaR*) моделу, који је развијен у сарадњи са тимом експерата пројекта ЕУ „Подршка Министарству финансија, Управи за трезор и Управи за јавни дуг у изградњи капацитета”, ИПА 2010. Методолошки алат „Трошак при ризику“ (*Cost-at-risk*) ослања се на концепт „Вредности при ризику“ (*Value-at-risk*) и служи за оцену степена изложености тржишним ризицима (Фискална стратегија, 2015: 76).

Табела, која следи, показује анализу кредитног потенцијала појединих јединица локалне самоуправе у Србији.

Табела број 2

Анализа кредитног потенцијала појединих јединица локалне самоуправе у Републици Србији



Министарство финансија Републике Србије – Управа за јавни дуг

Показатељи ризика

| Преглед јединица локалне власти са највећим стањем дуга | |
|---|---|
| Назив јединице | Стање дуга по средњем курсу на дан 31.08.2015. године |
| Београд | 47.693.264.201 |
| АП Војводина | 8.280.017.658 |
| Нови Сад | 4.312.941.657 |
| Крагујевац | 1.268.140.811 |
| Смедерево | 1.052.287.709 |
| Ниш | 1.047.909.000 |
| Суботица | 881.239.683 |
| Зрењанин | 836.757.017 |
| Чајетина | 683.386.526 |
| Шабац | 598.030.613 |
| Учешће у укупном дугу | 85,5% |
| Назив јединице | Стање дуга по глави становника |
| Чајетина | 46.407 |
| Београд | 30.260 |
| Зубин Поток | 16.908 |
| Косовска Митровица | 16.570 |
| Косјерић | 14.911 |
| Пејинци | 14.880 |
| Звечан | 13.256 |
| Нови Сад | 12.848 |
| Врњачка Бања | 12.639 |
| Вршац | 11.284 |

| Анализа кредитног потенцијала јединица локалне власти | | | |
|---|-----------------------------------|-----------------------------|-----------------------------------|
| Најмањи кредитни потенцијал | | Највећи кредитни потенцијал | |
| Назив јединице | Расположиво за дугорочно задужење | Назив јединице | Расположиво за дугорочно задужење |
| Нишка Бања | 15.900.630 | Нови Сад | 3.314.558.100 |
| Врњачка Бања | 31.119.366 | Ниш | 2.258.797.538 |
| Зубин Поток | 49.524.736 | Пожаревац | 1.553.606.951 |
| Пејинци | 52.322.426 | Панчево | 1.494.753.954 |
| Ириг | 58.419.576 | Краљево | 1.311.496.952 |
| Ђивеац | 59.799.686 | Чачак | 1.176.169.914 |
| Звечан | 62.932.272 | Крушевац | 1.091.802.637 |
| Баточина | 77.494.820 | Суботица | 1.083.420.267 |
| Лапово | 82.310.001 | Сомбор | 1.054.271.184 |
| Бела Паланка | 97.040.575 | Крагујевац | 1.000.311.917 |

| | |
|--|----------------|
| Учешће 5 најзадуженијих ЈЛС у укупном дугу | 80,3% |
| Од чега само Београд | 61,2% |
| Вредност доспећа главнице до краја године | 4.075.642.272 |
| Вредност доспећа главнице у 2016. години | 10.942.152.828 |
| Вредност доспећа главнице у 2017. години | 9.747.108.674 |
| Потенцијални ниво дуга на основу уговорених задужења | 89.328.648.555 |
| Процент дуга изложен промени каматних стопа | 53,8% |
| Процент дуга изложен валутном ризику | 80,9% |
| Учешће дуга у БДП | 2,0% |
| Од чега негарантовани дуг | 1,2% |
| Учешће потенцијалног дуга у БДП | 2,2% |
| Учешће 10 највећих кредитора у укупном стању дуга | 84,7% |
| Учешће страних кредитора у укупном дугу | 54,7% |
| Укупна вредност расположивог кредитног потенцијала | 41.400.899.771 |
| Учешће 10 ЈЛС са највећим кредитним потенцијалом | 37,1% |
| Учешће пројектних зајмова у укупном портфолију дуга | 99,8% |

Извор података: Република Србија, Министарство финансија, Управа за јавни дуг: Стање и структура јавног дуга, 2015: 11

2. Задуживање јединица локалне самоуправе у развијеним земљама

Задуживање јединица локалне самоуправе у развијеним земљама света обично се посматра кроз упоредно-правне оквире и уз уважавање стварности, односно економско-финансијског фактора и степена развијености истих. У развијеним земљама света

изражена је децентрализација, већа финансијска самосталност, конкретна су, објективна и јасно дефинисана овлашћења јединица локалне самоуправе у погледу права на задуживање.

Право на задуживање јединица локалне самоуправе у развијеним земљама света је признато уз одређену контролу централне власти која је минимална, нужна и представља израз неминовности интеграције финансијског система једне земље. Право на задуживање локалних самоуправа у развијеним земљама света јесте право које се остварује у пракси. Основни економско-финансијски фактори који доприносе томе јесу:

- развијени финансијски систем, који је у праксама ових земаља супериорнији извор задуживања у односу на банкарски систем (мада нису искључени и случајеви када су ова два система конкурента и равноправна – нпр. у Немачкој, Француској итд.);

- развијена свест грађана и едуковано становништво које активно учествује у прикупљању штедње тако што свој евентуални расположиви вишак инвестира у хартије од вредности;

- менаџмент локалних самоуправа који представља основу тржишне привреде;

- развијено јавно-приватно партнерство као алтернатива класичном задуживању са свим својим предностима;

- увођење стечаја локалних самоуправа (овим институтом ефекат преливања банкротства једне локалне самоуправе на целокупну макро-економску нестабилност једне земље се минимизира или у потпуности отклања);

Задуживање јединица локалне самоуправе биће, у наставку рада, анализирано на примеру неколико развијених земаља (Сједињене Америчке Државе, Чешка, Пољска и Мађарска).

У Сједињеним Америчким Државама су се прве општинске обвезнице појавиле 1812. године и од тада оне представљају ефикасан начин обезбеђивања финансијских средстава уз нужно постојање поверења у стабилност општинских власти.

Прву општинску обвезницу давне 1812. године издао је град Њујорк и она је била „покривена“ пореским приходима које је тај град остваривао. Иначе треба истаћи да се читава америчка индустрија општинских обвезница у ствари базирала на примеру Енглеске и њеној употреби обвезница из давне 1770. године (обвезнице су емитоване у циљу финансирања изградње путева). Пример америчког општинског тржишта сугерише земљама у транзицији да управо општинске обвезнице омогућавају локалним владама финансирање њихових растућих потреба. Општинске обвезнице (eng. *Municipal Bonds* или *Munis*) се могу одредити као дужничке хартије од вредности које емитују јединице локалне самоуправе (не њихови органи, што је грешка која се често среће у правној литератури) (Vučetić, Jovanović, 2011: 176).

У Чешкој Републици оскудна емисија државних обвезница и висока понуда финансијских средстава институционалних инвеститора, допринели су развоју тржишта обвезница локалних власти. Законска ограничења за емисију обвезница локалних власти на домаћем и иностраном тржишту капитала нису постојала осим процедуре одобравања емисије, која је имала за циљ усклађивање фискалне и монетарне политике. Задуживање локалних власти налазило се под контролом централне власти, што је било подржано од стране инвеститора и покровитеља емисије (Brdarević, 2010: 18).

У Пољској и Мађарској тражња инвеститора за хартијама од вредности довела је до развоја ликвидног тржишта државних обвезница. Прве обвезнице локалних власти емитоване су на иностраном тржишту капитала. Оне су послужиле као референтне хартије за вредновање за емисију општинских обвезница на домаћем тржишту. Даљи развој тржишта обвезница локалних власти у Мађарској био је успорен због дуготрајних процедура одобравања и регистравања емисије, уз доминацију приватног пласмана (банаке су држале обвезнице до доспећа). У Пољској, није дошло до развоја ликвидног тржишта и

трговине обвезницама локалних власти. Разлог је, што је највећи део обвезница емитован путем приватног пласмана (без проспекта емисије) и што су банке у целости откупљивале емитоване обвезнице, које су држале у свом портфолију до коначног доспећа (Brdarević, 2010: 18-19).

3. Задуживање јединица локалне самоуправе у земљама у транзицији

Задуживање јединица локалне самоуправе у земљама у транзицији се јавља као кључно питање у погледу алтернативних начина финансирања инвестиционих, развојних и приоритетних програма и пројеката. Ово питање се јавља као кључно, јер су остали приходи локалних самоуправа недовољни.

Све јединице локалне самоуправе имају исто неадекватно финансирање, нарочито за време транзиције, када се воде дебате о структуралним реформама, недостатку ресурса и ограниченим јавним приходима. Централне владе спроводе буџетску контролу и ограничења локалне власти. Заједничка карактеристика готово свих привреда у транзицији је да су почеле са наслеђем високо централизованог система јавних финансија и локалним владама које делују углавном као административне јединице са малом независном фискалном одговорношћу (Dabla-Norris, Wade, 2002: 10).

Главна карактеристика задуживања локалних самоуправа у земљама у транзицији је да је унитаризација њиховог овлашћења да се задужују на нивоу централне власти толико јака да се може рећи да ово право *de-facto* и не постоји.

Питање задуживања јединица локалне самоуправе у земљама у транзицији у новије време, можемо закључити, губи на значају. На сцену ступају нова алтернативна кредитирања капиталних инвестиција путем јавно-приватног партнерства. Јавно-приватно партнерство не само да обезбеђује потребне капиталне инвестиције него са собом доноси и стручни менаџмент који је главни проблем привредног развоја у земљама у транзицији (у крајњем случају и њихових локалних самоуправа).

Проблем задуживања локалних самоуправа у земљама у транзицији (Србији, Македонији, Босни и Херцеговини итд.) наилази и на фактичка ограничења попут неразвијености финансијског система и доминације традиционалног начина кредитирања путем банкарског система. У свим земљама у транзицији преовладавају поједина златна („тврда“) правила која су, најчешће, преписана из законодавства развијених земаља света. Најчешће је реч о следећим правилима:

1. дугорочно задуживање дозвољено је само ради финансирања капиталних пројеката;
2. задуживање у иностранству је субсидијарног карактера, односно примењује се само у случају када се потребни капитал не може прикупити на домаћем тржишту капитала;
3. постоји забрана дугорочног задуживања ради финансирања текућег буџетског дефицита или текуће буџетске ликвидности и сл.

Задуживање локалних самоуправа у земљама у транзицији јесте проблематика која са собом носи бројна питања: (1) питање менаџерства и одговорности; (2) питање развијености финансијског система; (3) питање алтернативе у погледу јавно-приватног партнерства и увођења стечаја локалних самоуправа; (4) питање овлашћења за задуживање, лимита и контроле од стране централне власти.

Задуживање јединица локалне самоуправе ће, у тексту који следи, бити анализирано на примеру Хрватске, Албаније, Македоније.

У Хрватској задуживање јединица локалне и регионалне самоуправе може бити у облику кредита или оне могу издати вредносне папире тзв. муниципалне обвезнице. Својеврсно ограничење код коришћења спољних извора средстава представља чињеница да годишњи оброк кредита не сме износити више од 20% прихода које је јединица локалне или регионалне самоуправе остварила у претходној години. Додатни лимит уведен 2003. године јесте укупан дуг локалних самоуправа који не сме прећи 3% укупних текућих прихода свих локалних самоуправа у Хрватској (Nalas, 2011: 33).

Посебна пажња се придаје финансирању локалне и регионалне самоуправе у недовољно развијеним подручјима Републике Хрватске. Иако Република Хрватска још увек нема одговарајући закон о регионалном развоју, постоје издвојени закони који регулишу развој подручја са регионалним проблемом.

У Албанији је, националном регулативом, јединицама локалне самоуправе било забрањено да се задужује до 2008. године. Почев од фебруара 2008. године локалне самоуправе у Албанији могу да се задужују на домаћем и/или међународном финансијском тржишту за потребе капиталних инвестиција. Општински зајам мора бити одобрен од стране Министарства финансија. Постоје две процедуре за одобравање зајма: 1) када се општина задужује на домаћем тржишту и 2) када се општина задужује на међународном тржишту. Министарство финансија верификује поштовање процедуре и усаглашеност са законом и процењује увећани ризик од задуживања (Nalas, 2011: 26). Иако је за задуживање потребно одобрење централне власти задуживање јединица локалне самоуправе не подразумева гаранцију централне власти или било какву обавезу. Према законским решењима централна власт не може дати гаранцију за задуживање јединици локалне самоуправе. Поред наведеног законског ограничења постоји још једно ограничење, а то је да задуживању претходи јавна дебата у оквиру јединице локалне самоуправе која се задужује.

Следећа ограничења су важна када се планира задуживање: 1) однос текућег суфицита из претходне године (израчунатог као разлика између текућих прихода, из изворних прихода, уступљених пореза и ненаменских трансфера и ненаменских текућих расхода локалне самоуправе) и отплате дуга који доспева у било којој години посматраног рока, мора бити мањи од 1.4:1; 2) Износ отплате дугорочног дуга, који доспева у свакој години посматраног рока, не може бити већи од 20% просечних укупних прихода локалне самоуправе од ненаменских трансфера, уступљених пореза и локалних такси и накнада у претходне три фискалне године (Nalas, 2011: 30).

У Македонији, као и у Албанији, национални прописи су забрањивали задуживање јединица локалне самоуправе до 2008. године. Општине се могу задуживати у земљи и иностранству само након добијања сагласности Владе Македоније, на основу мишљења Министарства финансија. Свака иницијатива, пре Закона о јавном дугу, о покретању преговора за закључење споразума о зајму треба да почне пре добијања сагласности Владе Македоније. Та иницијатива мора обавезно садржати позитивно мишљење (Nalas, 2011: 26). У Македонији, влада може да гарантује и да преузме обавезе које могу настати на основу дугорочног задуживања општина, укључујући и јавна комунална предузећа чији је оснивач општина, само у случајевима када су те обавезе преузете у складу са законом о давању суверене гаранције. Министар финансија потписује споразум о давању суверене гаранције у име Републике Македоније (Nalas, 2011: 28).

IV ЗАДУЖИВАЊЕ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

1. Развој локалне самоуправе и њеног финансирања

Од доношења првог закона о уређењу општина у Србији (1839. године) протекло је тачно 175 година. И пре тога су кроз читав период турске управе у Београдском пашалуку, као и за време Српске револуције (1804–1835), постојале и деловале установе *народне – кнежинске и сеоске самоуправе*. Оне су биле утемељене у обичајном праву и признате актима врховних власти (Милосављевић, 2015: 15). Србија је као самостална држава наследила територијалну организацију као део Турске империје. Основне територијалне јединице су биле нахије, кнежине и села (Djordjević, 2002: 243). Сретењским уставом од 1835. године, Србија је била подељена на окружја, срезове и општине, док је тзв. турским уставом од 1838. године организована на округе, срезове, сеоске и варошке општине, а тада се и Београду први пут одређује посебан статус. На основу тог Турског устава, 13. јула 1839. године, донет је први закон о општинама под називом „Устројеније општина“,

који предвиђа као органе општински одбор и општински суд, мада стварну контролу над општинама има срески начелник, те су општине практично биле под полицијском контролом (Љубоја, 2013: 13). Током читаве српске револуције у деветнестом веку јединица локалне самоуправе се развијала и била је у складу са стандардима тадашње Европе. Средином двадесетог века јединица локалне самоуправе губи на значају услед неуклапања у концепт комунистичких схватања реорганизовања државног уређења тадашње Краљевине Југославије у Савезну Федеративну Републику Југославију.

После 1945. године (*de iure* 1946. године) заживео је нови концепт југословенске државе, пошто је земља претворена у федерацију. У периоду строге централизације, која је отпочела одмах после Другог светског рата, општине су изгубиле много од својих функција локалне самоуправе. У новој држави није било места за савремену јединицу локалне самоуправе. Федерализам је био толико изражен да је постојала мала разлика између република и покрајина. Након 1974. године покрајине су постале конститутиван елемент федерације. Савезна Република Југославија је *de iure* заживела у мају 1992. године приказавши себе као јединог универзалног сукцесора претходне Југославије. Истовремено је наследила њену административну структуру. После прокламовања Устава Републике Србије из 1990. године, донет је низ закона којима се кренуло у озбиљну реформу јавних финансија, укључујући и локалну самоуправу. Реформа представља враћање изворним вредностима српске државности и традицији српске државне службе.

До половине 2005. године задуживање јединица локалне самоуправе било је регулисано Законом о буџетском систему. Ове одредбе биле су доста рестриктивне тако да је локална самоуправа могла да се задужује за капиталне инвестиције у висини до 20% од текућих прихода остварених у претходној години. Такође, за превазилажење проблема у текућој ликвидности, јединице локалне самоуправе могле су да добију позајмницу из буџета Републике, коју су морале да врате до 30. новембра текуће године (Stipanović, 2007: 26).

Новим Уставом Србије (2006) није, како се очекивало, пружен правни основ за отпочињање поступка регионализације, што је иначе уочљив тренд у Европској унији. Децентрализација власти и даље се спроводи посредством територијалних организација у виду покрајинске аутономије и локалне самоуправе (чл. 12. и 176. Устава). Јединицама локалне самоуправе (општинама, градовима и граду Београду) признаје се право да своје послове финансирају из сопствених изворних прихода и буџета Републике Србије, у складу са законом. Ради се о Закону о финансирању локалне самоуправе који је ступио на снагу 1.1.2007. године. Овим законом детаљно се уређује обезбеђивање средстава јединицама локалне самоуправе за обављање изворних и поверених послова. Значајно је уставно решење којим се општинама допушта самостално управљање општинском имовином, у складу са законом (чл. 190. Устава). Тиме се ствара не само правна већ и фактичка могућност да јединице локалне самоуправе поједине своје расходе финансирају задуживањем (чл. 58. Закона о буџетском систему). Коришћење и располагање сопственом имовином ојачаће финансијски потенцијал јединица локалне самоуправе, што ће некима од њих олакшати приступ тржишту капитала. Анализа Закона о финансирању локалне самоуправе треба да покаже да ли су створене нормативне могућности за ефикасну и флексибилну прераспodelу јавних прихода у Републици Србији између централне и локалних власти, у складу са достигнућима савремене теорије фискалног федерализма. Систем финансирања локалне самоуправе би требало да буде постављен на принципима правичности, ефикасности и отворености. О обезбеђењу ових принципа у процесу финансирања локалне власти треба да се стара Комисија за финансирање локалне самоуправе (чл. 50. Закона). Овим законом се регулише припадност средстава локалних буџета уз задржавање уобичајене структуре: изворни и уступљени приходи, трансфери, примања по основу задуживања и други приходи и примања утврђени законом. Јачање финансијске аутономије произилази из могућности увођења пореза на имовину као изворног прихода јединица локалне самоуправе (чл. 6. Закона). Међутим, у погледу уређивања овог прихода општине имају „помешану“ фискалну надлежност. Њихово право утврђивања висине стопе пореза на имовину лимитирано је висином стопе прописане

републичким законом. С друге стране, на њих се преноси одговорност утврђивања, наплате и контроле овог пореза и других изворних прихода (чл. 60. Закона) (Анђелковић, 2008: 47-48).

2. Нормативно-правни оквир задуживања јединица локалне самоуправе

У делу посвећеном јавним финансијама, Устав (чл. 93. став 1.) једном начелном одредбом регулише јавни дуг и установљава могућност задуживања Републике, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. Устав упућује на закон који ближе регулише услове под којима се Република, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе могу задуживати, као и процедуру по којој оне реализују ову могућност. Задуживање није регулисано као право Републике, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе (већ као могућност коју оне могу користити у складу са законом) мада задуживање јединице локалне самоуправе у иностранству јесте у надлежности Народне скупштине Републике Србије.²⁰

Према Закону о јавном дугу, као правном основу задуживања Републике Србије, јавни дуг јесте:²¹ дуг Републике који настаје по основу уговора које закључи Република; дуг Републике по основу хартија од вредности; дуг Републике по основу уговора, односно споразума којим су репрограмирани обавезе које је Република преузела по раније закљученим уговорима, као и емитованим хартијама по посебним законима; дуг Републике који настаје по основу дате гаранције Републике или по основу непосредног преузимања обавеза у својству дужника за исплату дуга по основу дате гаранције, односно по основу контрагаранције коју даје Република; дуг локалне власти, као и правних лица чији је оснивач Република, а за које је Република дала гаранцију; дуг који је настао из негарантованих обавеза јединица локалне самоуправе.

²⁰ Чл. 105. став 3. тачка 4. Устава РС, *Сл. гласник РС*, 98/06.

²¹ Чл. 2. став 2. тачке 1. и 2. Закона о јавном дугу, *Сл. гласник РС*, 61/05; 107/09; 78/11, 68/15.

Према Закону о јавном дугу локална самоуправа (чл. 34. став 1.) се може задуживати у земљи и иностранству, односно на домаћем и иностраном тржишту. Локална самоуправа (чл. 34. став 2.) се може задуживати у иностраној валути у складу са законом. За разлику од локалне самоуправе Република се може задужити и за покриће потенцијалних губитака код комерцијалних банака.²²

Законом о јавном дугу (чл. 27е став 4. тачка 2.) назначено је да јавни дуг представља безусловну и неопозиву обавезу Републике Србије у односу на отплату главнице, камате и осталих припадајућих трошкова. Отплата јавног дуга има сталну апропријацију у буџету Републике Србије и приоритет у исплати у односу на остале јавне расходе утврђене законом којим се уређује буџет Републике Србије.

Законом о буџетском систему дефинисана су општа фискална правила, према којима дуг општег нивоа државе, не укључујући обавезе по основу реституције, не може бити већи од 45% бруто домаћег производа. Ова одредба Закона је позитивно прихваћена од стране међународних финансијских институција, јер је Република Србија на релативно ниском нивоу БДП ограничила јавни дуг. Битно је напоменути да према критеријумима Мастрихта, дуг опште државе укључује дуг локалних власти, али не и гаранције издате од стране државе у укупном износу. Уколико би се применила таква методологија, стање јавног дуга Републике Србије би било на нижем нивоу него што је то по методологији, која се тренутно примењује. Према Закону о јавном дугу (чл. 27е став 12.) дефинисано је да Влада Републике Србије, уколико јавни дуг пређе 45% БДП, има обавезу да усвоји и примени мере за враћање јавног дуга у законом дефинисани оквир.

Законом о јавном дугу (чл. 42.) је основана Управа за јавни дуг. Управа за јавни дуг је орган управе у саставу Министарства финансија Републике Србије, која у систему јавних финансија има улогу обезбеђивања ликвидности државе и подршке владиним органима, јавним предузећима и другим државним институцијама у финансирању пројеката од јавног значаја. Управа за јавни дуг обавља послове, који се односе на: задуживање на финансијском тржишту у циљу финансирања буџетског дефицита

²² Чл. 9. Закон о Агенцији за осигурање депозита, *Сл. гласник РС*, 14/15.

Републике и пројеката од јавног значаја, кроз емитовање државних хартија од вредности и закључивање кредита, издавање гаранција у корист јавних предузећа, владиних агенција и јединица локалне самоуправе, управљање приливима по основу јавног дуга, извршење обавеза по основу јавног дуга, евидентирање и извештавање, припремање стратегије управљања јавним дугом, као и друге обавезе у складу са законом.

Сем Законом о јавном дугу рад Управе за јавни дуг се регулише и другим законима и то: Законом о буџетском систему, Законом о буџету²³ и другим законским и подзаконским актима.

Законом о јавном дугу уређују се услови, начин и поступак задуживања Републике Србије, јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе, Републичког завода за здравствено осигурање, републичких фондова за пензијско и инвалидско осигурање и Националне службе за запошљавање, као и јавних предузећа и других правних лица, чији је оснивач Република, давање гаранција Републике Србије, начин и поступак управљања јавним дугом и вођење евиденције о јавном дугу.

Законом о буџетском систему (чл. 1.) се уређује: планирање, припрема, доношење и извршење буџета Републике Србије; планирање, припрема, доношење и извршење буџета аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе; припрема и доношење финансијских планова Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, Републичког завода за здравствено осигурање и Националне службе за запошљавање; буџетско рачуноводство и извештавање, финансијско управљање, контрола и ревизија корисника јавних средстава и буџета Републике Србије, буџета локалне власти и финансијских планова организација за обавезно социјално осигурање.

Законом о буџету за 2015. годину уређују се приходи и примања, расходи и издаци буџета Републике Србије за 2015. годину, његово извршавање, обим задуживања за потребе финансирања дефицита и конкретних пројеката и давање гаранција, управљање

²³ *Сл. гласник РС*, 142/14.

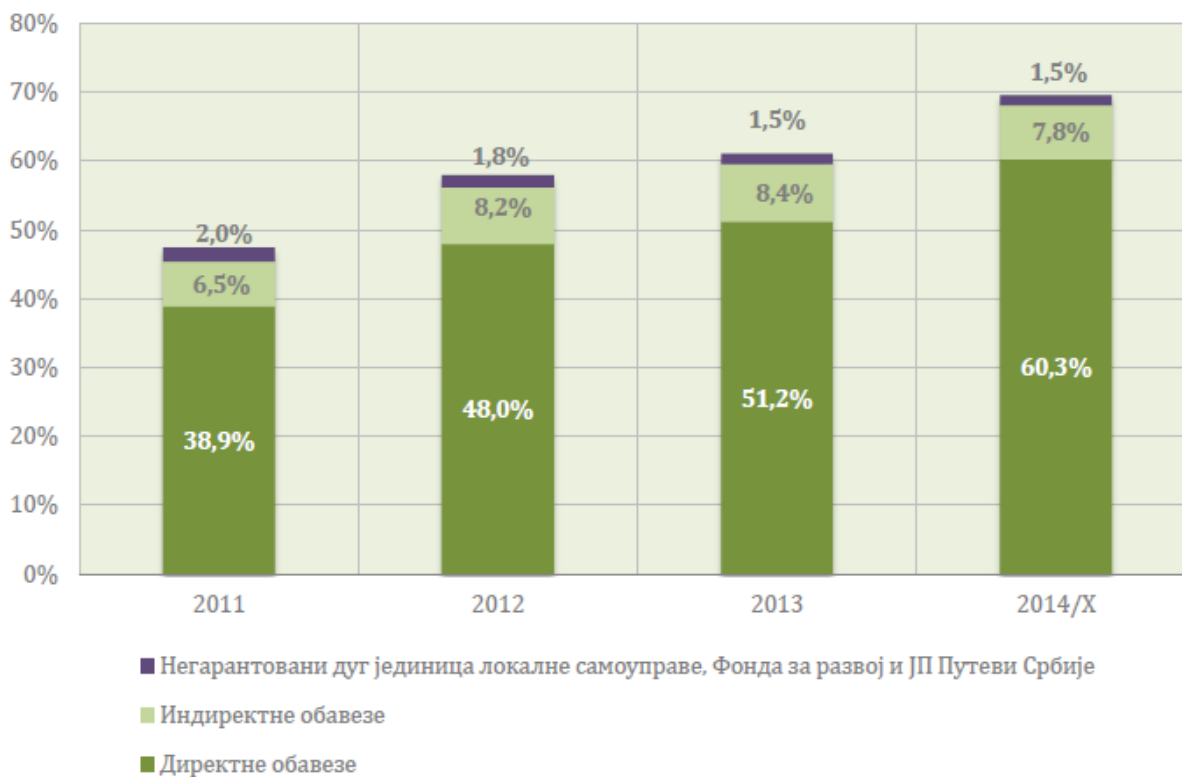
јавним дугом, коришћење донација, пројектних зајмова, коришћење сопствених прихода, права и обавезе корисника буџетских средстава. Законом о закључивању и извршавању међународних уговора се уређује поступак преговарања у циљу закључивања међународних уговора, само закључивање и извршење уговора, као и друге надлежности правно регулисане.

Према евиденцији коју води Министарство финансија – Управа за јавни дуг, јавни дуг Републике Србије чине све директне обавезе Републике по основу задуживања, као и гаранције издате од Републике за задуживање јавних предузећа и локалних власти. Јавни дуг Републике Србије се дели на директне и индиректне обавезе, односно на обавезе у име и за рачун Републике и обавезе које произилазе из гаранција, које су емитоване од стране Републике, а у корист других правних лица. Даље се директне и индиректне обавезе деле на унутрашњи дуг и спољни дуг, у зависности од тога да ли су обавезе настале задуживањем на домаћем или иностраном тржишту.

На крају 2000. године, укупан јавни дуг Републике Србије је био 201,2% БДП. Као последица пораста бруто домаћег производа, уредног сервисирања јавног дуга, смањења буџетског дефицита, отписа дела дугова Париског и Лондонског клуба, као и других фактора, однос јавни дуг-БДП се спустио на 28,3% у 2008. години. Услед негативних ефеката светске економске кризе на домаћу привреду, Република Србија је повећала задуживање у циљу финансирања буџетског дефицита у периоду од 2009 - 2014. године. Кретање учешћа јавног дуга Републике Србије у БДП, у периоду од краја 2011. године до 31. октобра 2014. године, је приказано на графикону број 1 (Фискална стратегија, 2015: 49).

Графикон број 1

Учешће јавног дуга у БДП, у %



Извор података: Влада Републике Србије, Министарство финансија, Фискална стратегија за 2015. годину са пројекцијом за 2016. и 2017. годину, 2015: 49.

Пораст буџетског дефицита, низак реални раст БДП и депресијација динара у односу на ино-валуте, у којима је деноминован српски јавни дуг, довели су до повећања нивоа јавног дуга у последње четири године, чиме је пробијена граница предвиђена Законом о буџетском систему. Анализа нам показује учешће дуга јединица локалне самоуправе у БДП кроз индиректне и негарантоване обавезе Републичке власти.

3. Отворена питања и изазови задуживања јединица локалне самоуправе

Постоје значајна отворена питања на политичком плану када је реч о улози финансијског тржишта и банкарског система, у смислу задовољења потреба јединица локалне самоуправе у Србији за задуживањем ради финансирања изградње и побољшања постојеће инфраструктуре. Ово питање је прилично важно за нашу земљу јер је, до 2005. године, задуживање јединица локалне самоуправе било доста рестриктивно.

У домену задуживања јединица локалне самоуправе на финансијском тржишту (карактеристично за земље англо-саксонског модела финансијског система) у Србији се јављају прва искуства (примери града Панчева и Новог Сада). Град Панчево је издао обвезнице од милион евра, док је Нови Сад кренуо амбициозније, са намером да прикупи 35 милиона евра (у циљу завршетка Булеvara Европе и канализационог система на ширем подручју града). О томе колико су уштедели избегавајући кредитно задужење код банака, ти градови имају чист рачун. Да су општинске обвезнице добра конкуренција банкама, показује и пример Ужица које је било на корак од издавања обвезница али су, у последњем тренутку одустали, јер су за жељну инвестицију од банке добили кредит са каматом нижом од пет процената (Dugalić, Stojković, 2014: 542)

Нови Закон о тржишту капитала, за разлику од претходног Закона о тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената,²⁴ уноси новине. Јединица локалне самоуправе има својство професионалног клијента,²⁵ односно на захтев јединица локалне самоуправе ужива виши степен заштите интереса. Када се јединица локалне самоуправе јави као клијент, инвестиционо друштво је дужно да је, пре пружања услуге, а на основу информација о таквом лицу које су инвестиционом друштву доступне, обавести да се сматра професионалним клијентом и да ће тако бити третирана. Оваква законска решења нам показују да је у Републици Србији сазрела политичка воља за либералнија решења у

²⁴ *Сл. гласник РС*, 47/06.

²⁵ Чл. 172. Закона о тржишту капитала, *Сл. гласник РС*, 31/11.

погледу задуживања јединица локалне самоуправе. Међутим, слаба финансијска позиција локалних самоуправа заједно са малим искуством банака у оцени кредитне способности локалних самоуправа (Nalas, 2011: 15), неразвијеност финансијског тржишта, непрофесионални менаџмент јединица локалне самоуправе, јесу основне препреке у погледу развоја културе задуживања јединица локалне самоуправе у Републици Србији (како у банкарском сектору тако и на финансијском тржишту капитала).

Задуживање јединица локалне самоуправе у Републици Србији је израженије на иностраном него на домаћем тржишту капитала. Наведено закључујемо на основу података из графикана број 2. Овакав однос између задуживања јединица локалне самоуправе у иностранству и на домаћем тржишту капитала нам показује да су јединице локалне самоуправе у нашој земљи склоне да се непотребно излажу девизном ризику а то нужно отвара питање квалитета менаџмента јединица локалне самоуправе.

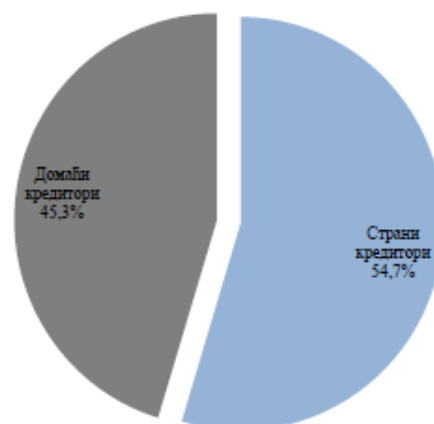
Графикон број 2

Однос кредитора домаћег и иностраног тржишта капитала и преглед кредитора

Министарство финансија Републике Србије – Управа за јавни дуг

Преглед кредитора

| Кредитори | Износ укупно повучених средстава | Стање дуга по средњем курсу на 31.08.2015. године |
|------------------------|----------------------------------|---|
| ЕИБ | 29.369.888.676 | 27.715.897.133 |
| ЕБРД | 28.862.305.943 | 14.935.591.134 |
| Банка Ингеса | 16.603.707.457 | 8.299.567.271 |
| Уникредит банка | 7.259.460.083 | 4.813.927.105 |
| АИК банка | 5.934.666.251 | 3.357.916.141 |
| Фонд за развој | 5.913.832.070 | 1.870.397.724 |
| Комерцијална банка | 2.510.535.371 | 1.578.926.319 |
| Хипо Алпе Адриа банка | 2.559.203.411 | 1.473.113.211 |
| ЕРСТЕ банка | 1.448.856.201 | 1.284.458.281 |
| Societe Generale банка | 1.187.268.344 | 740.146.149 |
| Остали | 15.487.151.623 | 11.909.784.816 |
| Укупно | 117.136.875.432 | 77.979.725.285 |



Извор података: Република Србија, Министарство финансија, Управа за јавни дуг: Стање и структура јавног дуга, 2015: 10.

У Републици Србији је изражено задуживање јединица локалне самоуправе из банкарског система с обзиром да Република Србија спада у континентални модел финансијског система.

Табела у наставку рада (табела број 3) приказује валутну и каматну структуру дуга јединица локалне самоуправе.

Табела број 3
Валутна и каматна структура дуга јединица локалне самоуправе



Извор података: Република Србија, Министарство финансија, Управа за јавни дуг: Стање и структура јавног дуга, 2015: 9.

Из приказане табеле можемо закључити да доминирају варијабилне каматне стопе које су у корист кредитора. Фиксне каматне стопе су, почетком 2011. године, незнатно заступљене, оне бележе раст до краја 2012. године, од када креће њихов благи пад у заступљености до 2014. године.

4. Стање и перспективе задуживања јединица локалне самоуправе

Остваривање задуживања јединица локалне самоуправе се, у Републици Србији, суочава са бројним ограничењима. Без претеривања, можемо констатовати да изјаве о потреби да се јединице локалне самоуправе задужују често личе необавезујућим политичким изјавама. Устав говори о могућности, а не о праву јединица локалне самоуправе да се задужују. Овакву правну формулацију користи и системски Закон о јавном дугу.²⁶ Будући да уставописац користи формулацију могућност задуживања јединица локалне самоуправе можемо закључити да се ради о апсолутној *унитаризацији јавног дуга* на централном нивоу. На основу анализе уставних одредби о задуживању јединица локалне самоуправе могли бисмо рећи да право на задуживање локалне самоуправе *de iure* не постоји. Заправо, члан Устава који регулише задуживање јединица локалне самоуправе је декларативног карактера (као и да Уставотворац са разлогом користи формулацију *...може се задуживати*), јер не прописује конкретна овлашћења о задуживању јединица локалне самоуправе. Одлука о томе да се јединица локалне самоуправе задужи бар један РСД (динар) увек ће зависити од (не)милости Републичке власти (како владе тако и Народне скупштине). Закон о јавном дугу регулише однос између јединице локалне самоуправе (која има својство првостепеног органа управе) и надлежног министарства (које има својство другостепеног органа управе) у поступку задуживања на истоветан начин као Закон о општем управном поступку.²⁷ Наиме, Закон о јавном дугу (чл. 33. став 3.) прописује да уколико надлежно министарство не да мишљење о задуживању локалне самоуправе у року од 15 дана сматраће се да је оно дато. Оваква дикција законодавца је у складу са општом нормом која регулише управни поступак (чл. 194. став 5.) те можемо рећи да се оваквим решењем локална самоуправа не ставља у повољнији положај од начелног положаја који је регулисан у управном праву у погледу односа првостепених и вишестепених органа управе приликом заједничких одлучивања.

²⁶ Чл. 34. став 1. и 2. Закона о јавном дугу *Сл. гласник РС*, 61/05; 107/09; 78/11, 68/15.

²⁷ *Сл. лист СРЈ*, 33/97 и 31/01 и *Сл. лист РС*, 30/10.

Закон о јавном дугу регулише задуживање јединица локалне самоуправе на централном нивоу. Закон о јавном дугу забрањује јединици локалне самоуправе да издаје гаранције (чл. 34. став 3.) и да емитује краткорочне хартије од вредности (чл. 36. став 6-7.). Подсећамо да је једна од три функције тржишта новца да држава (републичка власт) обезбеди средства за финансирање дефицита у јавним финансијама, који је резултат осцилације буџетских прихода и расхода без инфлаторних последица (Николић, 2008: 20). Оваквим законским решењем се, заправо, локална самоуправа лишава једног моћног финансијског инструмента којим би се регулисала буџетска неликвидност, настала осцилацијом буџетских прихода и расхода на тржишту новца (путем емитовања краткорочних хартија од вредности) а, такође, се и осакаћује и уништава тржиште новца. Примера ради, на финансијском тржишту САД постоје веома успешни и бројни фондови краткорочних општинских обвезница (*short-term municipal bond fund*) који имају веома важну улогу у одвијању економских односа.

Задуживање јесте привремени трансфер куповне моћи где се један субјекат (*зајмодавац*) привремено одриче дела своје куповне моћи у корист другог субјекта – *зајмопримца* (*инвеститора* - у нашем случају у улози инвеститора налази се локална самоуправа) у намери да му средства буду враћена за одређени временски период увећана за камату. Инвеститор антиципира потрошњу у нади да ће да врати у време доспелости главницу кредитору увећану за камату и да ће профит бити довољно велики да инвестиција буде исплатива. Код сваког задуживања постоји интерес или камата која се најегзактније дефинише као цена на позајмљена новчана средства. Нико од кредитора не позајмљује новац јединици локалне самоуправе или било ком другом инвеститору из алтруистичких побуда. Задуживање јединица локалне самоуправе носи са собом латентну опасност. Средства добијена по основу задужења, локална самоуправа не само да треба да врати, већ и главницу позајмљених средстава треба да увећа на име камате. То је теретни правни посао који има своју цену, а та цена јесте камата за позајмљени новац. Због тога право локалне самоуправе на задуживање носи константну опасност. Неодговорни и неквалификовани менаџмент локалне самоуправе, који у већини случајева расипа новац и

имовину локалне самоуправе, нарочито је штетан. У области задуживања локалне самоуправе опасност је утолико већа када централна власт при издавању гаранција наплаћује провизију где се повећава трошак задуживања. У нашем праву централна власт институт задуживања локалних самоуправа претвара у својеврсни институт зеленашења који се пројектује у две димензије. Прво, јесте да Републичка власт обезбеђује издату гаранцију регресним правом (обустановом трансфера из републичког буџета који су предвиђени посебним законодавством) одакле се да закључити да овим регресивним правом локална самоуправа, у крајњој линији, увек сноси сав терет задуживања (главницу дуга, тржишну камату и провизију за издату гаранцију од стране Републичке власти). Друго, наплаћивање провизије за издату гаранцију за ризик који *de facto* не постоји, из претходно наведеног разлога, и законско ограничавање могућности да локална самоуправа сама издаје гаранције доводи до тога да Републичка власт остварује екстра профит на рачун нужде у задуживању локалне самоуправе.

Одакле треба финансирати растуће капиталне потребе за финансирање инфраструктуре и остале скупе развојне и структурне програме у условима оскудних прихода локалних самоуправа? Одговор се налази у институту јавно-приватног партнерства. Мишљења смо да је непоходно пустити уплив приватног капитала у развој локалне самоуправе у свим секторима где се може као партнер јавити приватна иницијатива, односно где постоје здрави тржишни услови привређивања, који поред финансијских средстава са собом доносе способан и одговоран менаџмент. Такав менаџмент, већ је наглашено, у локалним самоуправама и на другим нивоима власти у Србији, прилично је дефицитан. Уколико јавно-приватно партнерство није довољно треба омогућити и задуживање јединица локалне самоуправе.

Емитовање краткорочних хартија од вредности на тржишту новца ради финансирања текуће буџетске неликвидности, услед осцилација неравномерних буџетских прихода и расхода, треба омогућити без ограничења. То би имало за резултат развој примарног и секундарног тржишта новца, привукло би финансијске посреднике, првенствено фондове

краткорочних општинских обвезница (*shor-term municipal bond fund*) и друге, развило би финансијско тржиште... тржишна привреда би заживела и створила би се финансијска полуга за привредни развој.

Дугорочно задуживање би требало омогућити локалној самоуправи, али тек пошто је, пре тога, спроведена системска реформа. Тиме би се ограничила могућност да се негативни ефекти евентуалне презадужености и стечаја појединих локалних самоуправа прелију на целу земљу и негативно одразе на њену макроекономску стабилност.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Задуживање јединица локалне самоуправе је питање отелотворења њиховог основног обележја, а то је одређени степен независности од централне власти. То је једна од алтернатива у обезбеђењу финансирања скувих капиталних пројеката у условима постојања скромних прихода локалних колективитета. Можемо неспорно констатовати да је, у прошлости, задуживање локалне самоуправе имало већи значај за њен економски развој него што је ситуација данас. Задуживање локалне самоуправе је, уз све (не)оправдане критике, незаобилазни пратилац фискалне децентрализације. То важи за земље чланице Европске уније, као и за друге земље у свету. Наведено је поткрепљено и одредбама два међународна документа – у Европској повељи о локалној самоуправи и Светској повељи о праву на град.

Проблематика задуживања јединица локалне самоуправе у Републици Србији није адекватно уређена. У позитивном праву се, најпре, полази од нејасне Уставне формулације која говори о могућности... а не о праву јединица локалне самоуправе да се задужује па до регулаторног тела Управе за јавни дуг који организационо и функционално представља саставни део надлежног министарства (Министарства финансија) а не како би, по природи ствари, требало независну државну агенцију која је одговорна Народној Скупштини. Дакле, задуживање јединица локалне самоуправе је унитаризовано на нивоу Републичке власти. Та унитаризација задуживања јединица локалне самоуправе на нивоу Републичке власти је у складу са теоријским ставовима и праксом присутном у земљама у транзицији. И поред тога што је у Републици Србији развијен банкарски систем (припадница је континенталног модела финансијског система), она је одувек имала развијени афинитет према англо-саксонском моделу финансијског система. У прилог изнесене чињенице говори и традиција Београдске берзе. Ова берза је била прва на Балкану и у рангу са осталим европским и светским берзама. Изнети афинитет се рефлектује и на јединице локалне самоуправе. Поред кредитирања из банкарског система у Србији се јављају све

озбиљније и амбициозније емисије муниципалних обвезница од стране градова (пример Панчева и Новог Сада, као и Ужица које је било на корак од емисије, али је од исте одустало због повољног банкарског кредитирања). Наведени случај нам указује на значај муниципалних обвезница које су посредно, путем ефекта здраве конкуренције, утицале на повољно банкарско кредитирање пројеката. Муниципалне обвезнице неспорно доводе до рушења монопола банкарског система у кредитирању инфраструктурних пројеката где се *a priori* увећава њихова важност. Главни разлог за неразвијеност задуживања јединица локалне самоуправе путем муниципалних обвезница, на првом месту, јесу недостатак потребног знања и незаинтересованост присутна у јединицама локалне самоуправе, јер законских ограничења нема. Поред наведених ограничења треба уважити и неразвијеност финансијске инфраструктуре и културу (свест) обичног грађанства да штеди путем куповине обвезница. Информисаност и едукација становништва веома је скуп и спор процес без кога се не може замислити стабилност у задуживању јединица локалне самоуправе путем муниципалних обвезница. Трошкове овог процеса, по нашем мишљењу, треба да сноси Републичка власт.

Полазећи од степена економске развијености Републике Србије нормативни оквир који регулише задуживање јединица локалне самоуправе је задовољавајући. Нормативним реформама, имајући у виду чак и оне фундаменталне (Устав Републике Србије), треба приступити након задовољавајућег економског развоја читаве земље.

Незаобилазно питање у погледу реформских праваца, када је реч о задуживању јединица локалне самоуправе, јесте питање увођења стечаја јединица локалне самоуправе и професионалног менаџмента. Поред изнесених критика морамо одати признање законодавцу за успешну имплементацију јано-приватног партнерства у правном систему Републике Србије. Треба нагласити да оно јесте, у савременим земљама света, алтернатива наспрам задуживању а уз то је и економичније, ефикасније и ефективније.

Питање дугорочног финансирања капиталних пројеката је у тесној, али нераскидивој вези са питањем менаџмента локалне самоуправе. На први поглед се може

рећи да су то политичари који носе само ризик у погледу губитка свог положаја на наредним изборима али је, у суштини, то много више. Дугорочно задуживање локалне самоуправе је веома опасно, пре свега, због његове природе, а то је повраћај главнице новчаних средстава увећане за камату. Наведено није случај који се јавља код осталих прихода локалних самоуправа.

Питање презадужености и стечаја локалних колективитета у правном поретку Републике Србије не сме се свести на класично преписивање овог института уз упоредног права. Потребно је, мишљења смо, храбрије закорачити у даље у реформе.

Системски закон о задуживању јединица локалне самоуправе уводи многа законска ограничења, а прописује овлашћења тамо где постоје фактичка (стварна) ограничења попут давања могућности локалним колективитетима да се задужују путем емитовања дугорочних обвезница, са јединим ограничењем да се финансирају капитални пројекти. Притом је законодавац свестан да су, у Републици Србији, финансијска тржишта у зачећу. Разлози су двојаки: први је присутна традиција евро-континенталних земаља да се финансирају из банкарског система (присутан јак банкарски систем који се неће одрећи предности домаћег терена у борби за тржиште) а други је, да и при надљудским напорима у успостављању финансијског тржишта, изостаје код грађанина Републике Србије развијена свест, култура и поверење у правни систем којима би се омогућила трговина хартијама од вредности.

Попис коришћене литературе

1. Ацин, Ђ. Тодоровић, М. Ацин-Сигулински, С. (2006). *Међународни економски односи*. Нови Сад: Пигмалион
2. Анђелковић, М. (2008). Фискална децентрализација у Републици Србији. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. LI. 41-52.
3. Bodul, D. (2012). Zakonska regulacija stečaja nad jedinicama lokalne samouprave – komparativna rješenja i hrvatska perspektiva. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta Rijeci*. 1(33). 413-441.
4. Blažić, Đ. (2007). *Lokalna samouprava*. Podgorica: Fakultet za društvene i evropske studije u Podgorici
5. Bajo, A. Primorac, M. (2010). Local government borrowing practice in Croatia. *Financial Theory and Practice*. 34(4). 379-406.
6. Bejaković, P. (2010). *Osobna prezađuženost – problemi i rješenja*. Zagreb: Institut za javne financije
7. Brdarević, Lj. (2010). Republika Srbija - *Izveštaj o razvoju tržišta kredita lokalnih vlasti od 2005. do 2010. godine*. Beograd: The Urban Institute
8. Vučetić, D. Jovanović, M. (2011). Pravno-ekonomske postavke korišćenja opštinskih obveznica za finansiranje lokalnog ekonomskog razvoja i unapređenje konkurentnosti javnog sektora u Republici Srbiji; u: Stanković, Lj. (ur.). *Unapređenje konkurentne prednosti javnog i privatnog sektora umrežavanjem kompetencija u procesu evropskih integracija*. Niš: Ekonomski fakultet Univerziteta u Nišu. 171-191.
9. Голубовић, С. (2007). *Европска монетарна унија – Институционални аспекти*. Ниш: Центар за публикације Правног факултета
10. Голубовић, С. (2010). *Основи пословних и банкарских финансија*. Ниш: Центар за публикације Правног факултета
11. Голубовић, С. (2012). *Фискална правила у Европској монетарној унији*. Ниш: Студентски културни центар
12. Горчић, Ј. (2013). *Фискална аутономија, финансирање развоја регионалне и локалне самоуправе и ставови ЕУ*. Београд: Институт за пословне финансије
13. Dabla-Norris, E. Wade, P. (2002). The Challenge of Fiscal Decentralization in Transition Countries. *IMF Working Paper*. WP/02/103
14. De Mello, L. (2000). Can Fiscal Decentralization Strengthen Social Capital? *IMF Working Paper*. WP/00/129
15. De Mello, L. Barenstein M. (2001). Fiscal decentralization and Governance: A Cross – Country Analysis. *IMF Working Paper*. WP/01/71
16. Димитријевић, П. Вучетић, Д. (2011). *Систем локалне самоуправе*. Ниш: Центар за публикације Правног факултета

17. Dugalić, V. Stojković, D. (2014). Municipalne obveznice kao izvor finansiranja; u: Maksimović, Lj. i Stanišić, N. (ur.). *Stanje i perspektive ekonomskog razvoja grada Kragujevca*. Kragujevac: Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu. 533-543.
18. Đorđević, S. (2002). Sistem lokalne samouprave u Srbiji i Jugoslaviji; u: Damjanović, M. (ur.) *Uporedna iskustva lokalnih samouprava*. Beograd: MAGNA AGENDA. 241-278.
19. Ivanyna, M. Shah, A.(2012). How Close Is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization. *Policy Research Working Paper*. 6138. 1-39.
20. Jakšić, M. Drenovak, M. Todorović, V. (2014). Alternativni izvori finansiranja u funkciji razvoja lokalnih samouprava; u: Maksimović, Lj. i Stanišić, N. (ur.). *Stanje i perspektive ekonomskog razvoja grada Kragujevca*. Kragujevac: Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu. 545-559.
21. Kesner-Škreb, M. (2009). Fiskalni federalizam. *Financijska teorija i praksa*. 33(2). 237-239.
22. Кристић, С. (2006). *Изворни приходи у систему финансирања локалне самоуправе у Републици Србији*. Београд: PALGO центар, Стална конференција градова и општина
23. Krtalić, S. Gasparini, A. (2007). Kako pristupiti fiskalnoj decentralizaciji, *Ekonomska istraživanja*. 2(20). 104-115.
24. Levitas, T. (2009). *Priručnik o kreditiranju lokalne samouprave u Srbiji*. Beograd: The Urban Institute
25. Љубоја, Б. (2013). *Организација власти у локалној самоуправи у Републици Србији*. Београд: Стална конференција градова и општина
26. Милосављевић, Б. (2015). *Два века локалне самоуправе у Србији: Развој законодавства 1804-2014*. Београд: Стална конференција градова и општина
27. Nalas (2011). *Vodič za zaduživanje lokalnih samouprava i najnovija dešavanja u zemljama Nalasa*. Skoplje: NALAS SECRETARIAT
28. Николић, Љ. (2008). *Берзанско право и пословање*. Ниш: Five & Co
29. Posedel, P. Primorac, M. (2012). Modelling local government unit credit risk in the Republic of Croatia. *Financial Theory and Practice*. 36(4). 329-354.
30. Stipanović, B. (2007). *Priručnik o finansiranju na lokalnom i regionalnom nivou*. Beograd: Stalna konferencija gradova i opština
31. Trajković, M. (2015). *Vodič kroz municipalne obveznice*. Novi Sad: BDD 12R Broker a.d. Novi Sad
32. The World Bank (2009). *Local Government Discretion and Accountability: Application of a Local Governance Framework*. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

Попис остале истраживачке грађе

Правни прописи:

Европска повеља о локалној самоуправи, Савет Европе, Стразбур, 1985. године.

Устав Републике Србије, *Сл. гласник РС*, 98/06.

Закон о буџетском систему, *Сл. гласник РС*, 54/09; 73/10;...63/13;108/13;142/14;68/15.

Закон о буџету, *Сл. гласник РС*, 142/14.

Закон о финансирању локалне самоуправе, *Сл. гласник РС*, 62/06;...99/13.

Закон о локалној самоуправи, *Сл. гласник РС*, 129/07; 83/14.

Закон о територијалној организацији, *Сл. гласник РС*, 47/91, 79/92, 82/92 - испр., 47/94 и 49/99 - др. закон

Закону о територијалној организацији *Сл. гласник РС*, 129/07.

Закон о јавном дугу, *Сл. гласник РС*, 61/05; 107/09; 78/11, 68/15.

Закон о јавној својини, *Сл. гласник РС*, 72/11; 88/13; 105/14.

Закон о тржишту капитала, *Сл. гласник РС*, 31/11.

Закон о тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената *Сл. гласник РС*, 47/06.

Закон о Агенцији за осигурање депозита, *Сл. гласник РС*, 14/15.

Закон о општем управном поступку, *Сл. лист СРЈ*, 33/97 и 31/01, *Сл. гласник РС*, 30/10.

Влада Републике Србије, Министарство финансија, Фискална стратегија за 2015. годину са пројекцијом за 2016. и 2017. годину

Република Србија, Министарство финансија, Управа за јавни дуг: Стање и структура јавног дуга, октобар 2015. година

ЗАДУЖИВАЊЕ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

САЖЕТАК

Локална самоуправа се остварује, директно и преко слободно изабраних представника, управљањем јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво. Она је оригинарна и основна организација власти а, такође, и аутономни систем управљања локалним заједницама на ужим деловима државне територије. Локална самоуправа може успешно функционисати само уколико се адекватно финансира. Финансије локалне самоуправе треба да одговарају њеним надлежностима.

Јавни приходи локалне самоуправе могу бити изворни и уступљени приходи, приходи од трансферних средстава, примања по основу задуживања и други приходи и примања утврђени законом. У случајевима када јединица локалне самоуправе не може да обезбеди потребна средства за финансирање својих расхода путем изворних прихода, уступљених прихода или трансфера, потребна средства може обезбедити путем задуживања.

Финансирање јединица локалне самоуправе путем задуживања је изузетно сложен сегмент локалних финансија и, уз то, једна од тема која привлачи пажњу научне, стручне и шире јавности. Поред тога, реч је о једном од осетљивих политичких питања. Задуживање јединица локалне самоуправе би требало да буде резултат политичког и грађанског компромиса, а трошење позајмљених средстава потпуно транспарентно.

Задуживање јединица локалне самоуправе је предмет истраживања овог рада. Значај истраживања произилази из чињенице да је финансирање и задовољавање потреба грађана, на локалном нивоу и преко обезбеђења локалних јавних добара, једно од основних питања функционисања јединица локалне самоуправе у свим демократским државама. То важи и за Републику Србију и њене резултате у овој области. Несумњиво је да ће достигнућа у области локалних финансија, а тиме и у сегменту задуживања јединица

локалне самоуправе, бити од фундаменталног значаја приликом евалуације укупних резултата које наша земља постиже у процесу европских интеграција.

У мастер раду је, најпре, дат општи осврт на проблематику локалне самоуправе а, потом, су обрађена сва важна питања задуживања јединица локалне самоуправе (појам, обележја, врсте и основни принципи задуживања јединица локалне самоуправе; овлашћења, одредбе и лимити за задуживање; контрола, гаранције и залог у вези задуживања јединица локалне самоуправе; инструменти задуживања јединица локалне самоуправе; оцена кредитне способности, презадуженост и стечај јединица локалне самоуправе). Посебна пажња је, у мастер раду, посвећена упоредно-правним разматрањима задуживања јединица локалне самоуправе, као и проблематици задуживања јединица локалне самоуправе у Републици Србији.

На основу извршеног истраживања у раду су проверене следеће хипотезе: проблематика задуживања јединица локалне самоуправе у Републици Србији је адекватно уређена, тј. уређена је уз уважавање савремених теоријских ставова који регулишу ову проблематику; задуживање јединица локалне самоуправе је у сагласју са општеприхваћеним захтевима и ставовима Европске уније у овој области; задуживање јединица локалне самоуправе у нашој земљи је упоредиво са праксом задуживања јединица локалне самоуправе у другим земљама. Провера ових хипотеза, идентификовање отворених питања и изазова, као и оцена стања и перспектива задуживања јединица локалне самоуправе у Републици Србији, циљеви су спроведеног истраживања.

Током израде мастер рада коришћени су нормативни метод, упоредно-правни метод, историјско-правни метод, аналитичко-синтетички метод, дедуктивно-индуктивни метод.

Реформе, у нашим условима, у домену фискалне децентрализације охрабрују. Самим тим се и резултати, који се остварују у области задуживања јединица локалне самоуправе, могу оценити као задовољавајући. Простора за побошљање има, нарочито када је реч о развоју финансијског тржишта, употреби муниципалних обвезница и

успостављању компетентног и одговорног менаџмента на нивоу локалне самоуправе. У овом контексту посматрано, сагласни смо са ставом да је, у области задуживања јединица локалне самоуправе, пожељно придржавати се „златног правила задуживања“, које допушта задуживање јединица локалне самоуправе само ради дугорочних инвестиција. У времену пред нама је потребно, у већој мери од досадашње, јачати свест грађана о томе како треба да функционише локална самоуправа и треба јачати ефикасне механизме контроле локалне самоуправе и њеног финансирања (где спада и задуживање), како би се евентуалне злоупотребе свела на што мању меру.

Кључне речи: локална самоуправа; фискална децентрализација; финансирање локалне самоуправе; задуживање јединица локалне самоуправе.

BORROWING OF LOCAL GOVERNMENT

ABSTRACT

Local self-government is exercised, directly or through freely chosen representatives, the management of public affairs of direct, collective and general interest for local people. It is an original and basic organization of the government and also the autonomic system management to local communities on the narrower parts of the national territory. Local government can successfully function only if adequately funded. Finance of the local government should be appropriate to their responsibilities.

Public revenues local governments can be original and shared revenues, transfer funds, incomes from borrowing and other revenues and income specified by law. In cases where local governments can not provide the necessary funds to finance their expenditure from own revenues, shared revenues and transfers, the necessary funds can be provided through borrowing.

Financing of local self-government through borrowing is extremely complex segment of finance and, in addition, one of the topics that attracted the attention of scientific, professional and general public. In addition, it is one of the sensitive political issues. Borrowing of local governments should be the result of political and civic compromise, and spending of borrowed funds transparently.

Borrowing of local governments is the subject of this paper. The importance of research stems from the fact that the financing and meeting the needs of citizens at the local level and over the security of local public goods, one of the basic questions of functioning of local self-government in all democratic countries. This also applies to the Republic of Serbia and its results in this area. There is no doubt that the achievements in the areas of finance and, consequently, in the segment of local government borrowing, to be of fundamental importance in the evaluation of the overall results achieved by our country in the process of European integration.

The master work is, first of all, gives a general overview of the problems of the local self-government and, then, are discussed all the important issues of local government borrowing (concept, features, types and basic principles of local government borrowing, powers, provisions and limits on borrowing, control, guarantees and pledges of local government borrowing; instruments of local government borrowing and grade creditworthiness, indebtedness and bankruptcy of local governments). Special attention is to master the work, devoted to comparative legal considerations of local government borrowing, as well as the issue of borrowing by local governments in the Republic of Serbia.

On the basis of the research work have been checked following hypotheses: the problems of local government borrowing in the Republic of Serbia is adequately regulated, ie. is decorated with respect to current theoretical views on this topic; local government borrowing is in accordance with generally accepted requirements and positions of the European Union in this area; borrowing by local governments in our country is comparable with the practice of borrowing by local governments in other countries. To check these hypotheses, identify outstanding issues and challenges, as well as the assessment of the situation and perspectives of local government borrowing in the Republic of Serbia, the goals of the research conducted.

During the preparation of the thesis were used normative method, comparative legal method, the historical and legal methods, analytical and synthetic method, deductive-inductive method.

The reforms in our country, in the domain of fiscal decentralization encouraged. Therefore the results, which will be realized in the field of local government borrowing, be assessed as satisfactory. Space for pobošljanje there, especially when it comes to the development of financial markets, the use of municipal bonds and the establishment of a competent and responsible management at the local level. In this context of speaking, we agree with the view that, in the field of local government borrowing, preferably adhere to the "golden rule of borrowing", which allows local government borrowing only for long-term investment. In future, it is necessary, to a greater extent than before, to strengthen citizens' awareness of how should a

local government and the need to strengthen effective mechanisms for control of the local self-government and its financing (which includes borrowing), to possible abuse reduced to what a smaller measure.

Key words: local government; fiscal decentralization; financing of local government; borrowing of local government.

БИОГРАФИЈА СТУДЕНТА

Дарко Вељковић је рођен 26. марта 1988. године у Прешеву. Завршио је основну школу „Вук Стефановић Караџић“ у Прешеву. Средњу Пољопривредну-ветеринарску школу „Стеван Синђекић“ завршио је у Врању. Правни факултет Универзитета у Нишу (основне академске студије права) уписао је школске 2008/2009. године. Од треће године основних академских студија специјализовао се за ужу научну област правно-финансијског смера. Дипломирао је 07. октобра 2013. године и стекао звање – дипломирани правник. Мастер академске студије права, на правно – економском модулу, уписао је школске 2013/2014. године на Правном факултету Универзитета у Нишу. У току основних академских студија обавио је стручну праксу при Вишем јавном тужилаштву у Врању на тему: „Начело опортунитета кривичног гоњења малолетних деликвената.“ Током студирања на мастер студијама упознао се са радом следећих институција: Високим саветом судства у Београду, Државним већем јавних тужиоца у Београду, Комисијом за хартије од вредности у Београду, Дисциплинским војним тужилаштвом у Нишу, Вишим јавним тужилаштвом у Нишу, Регионалним центром Пореске управе у Нишу, Београдском берзом и Народном Банком Србије, као и са радом огранка Лондонске берзе у Милану. Поред тога, присуствовао је предавањима, трибинама и семинарима, чије су теме биле повезане са актуелним друштвеним питањима из области функционисања правног поретка, заштите људских права и основних слобода, борбе против корупције и криминала, реформе правосуђа, модернизације опорезивања, фискалне децентрализације, функционисања локалних колективитета, локалних финансија, заштите потрошача. Њихов организатор су биле локалне самоуправе и невладине организације. Дарко Вељковић поседује вештине рада на рачунару и служи се енглеским језиком.