Др Предраг Стојановић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу

УДК: 336.27
DOI: 10.46793/XXIv-9.337S

ЈАВНИ ЗАЈАМ КАО ИНСТРУМЕНТ ФИНАНСИРАЊА МУНИЦИПАЛИТЕТА – ФУНКЦИЈЕ И ОГРАНИЧЕЊА*

Резиме

Предмет истраживања у овом раду јесте институт јавног зајма као инструмент финансирања јавних потреба муниципалитета – градова и општина. У раду ће бити наглашени узроци растућег значаја инструмента јавних зајмова на локалном нивоу, као феномена који прати тенденцију глобалног афирмисања идеје фискалне децентрализације. Такође, биће указано на елементе легитимизације рационалне употребе јавних зајмова, као и на природу, домете и последице различитих видова ограничења локалног задуживања на глобалном и домаћем нивоу.

Кључне речи:*.јавни зајам, муниципалитети, јавне потребе, јавни расходи, контрола задуживања.*

1. Уводна разматрања

Потреба за обезбеђењем све дубље суштинске децентрализације у продукцији јавних услуга и добара, као глобална тенденција, у све већој мери намеће питање оптималних стратегија финансијског функционисања најнижих територијално- политичких нивоа - градова и општина. Крај двадесетог века обележен је генералним трендом јачања финансијске аутономије локалних заједница, при чему се фискална децентрализација јавља као предуслов ефективне политичке децентрализације.[1] Ипак, стварност је показала да сасвим јасно изражена оправдања за спровођењем фискалне децентрализације (повећање ефикасности и ефективности јавне потрошње у продукцији локалних услуга), није увек лако уклопити са стратешким фискалним планирањем на централним нивоима. Децентрализација државних функција нужно повлачи проблем обезбеђења макроекономске контроле и координације на централном нивоу. Пружањем неконтролисане могућности

* Рад је написан у оквиру пројекта Правног факултета Универзитета у Крагујевцу „*XXI век – век услуга и Услужног права*“, бр. 179012 који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

[1] Вид.: Анђелковић, М., *Јавне финансије и финансијско право*, Ниш, 2018, стр. 404-405.

муниципалитетима да приступају тржиштима капитала отвара широк маневарски простор за настанак „дужничких криза“ локалних финансија, што може драстично лимитирати централне напоре у вођењу стабилизационе економске политике.[2]

Пресија за обезбеђењем баланса између ефективности јавних услуга и реалних финансијских перформанси посебно је наглашена код великих муниципалитета, чије су се социо-економске функције у последњим деценијама мултипликовале. Токови економског развоја савремених земаља, по природи ствари, усмеравају се на инвестициона улагања у великим муниципалитетима, уз све значајније позиционирање непореских у односу на пореске изворе финансирања локалних функција. Такође, јавни кредит уопште, а посебно јавни кредит локалног нивоа, изгубио је своју чисто финансијску функцију *ad hoc* покрића нередовних јавних расхода, стекавши истовремено социјална и економска обележја своје функције. Дакле, механизми кредитног финансирања локалних самоуправа требало би да представљају много више од простог обезбеђивања приступа новим изворима финансирања. Ови механизми би морали бити јасно усмерени на постизање како ефикасности локалних инвестиционих захвата тако и ефективности система продукције јавних услуга у будућности.[3]

Због утицаја демографске експанзије и имиграционог прилива у веће локалне ентитете, у последњим деценијама, може се у потпуности констатовати деловање чувеног Вагнеровог „закона пораста јавних расхода“,[4] при чему екстензија финансијских захтева муниципалитета почива на реалним умножавањем локалних јавних потреба. Наметање јавних зајмова као све значајнијег инструмента финансирања локалних потреба, представља пресликавање финансијске реалности виших територијано-политичкх нивоа, који се, такође, у финансирању властитих функција све више ослањају на механизме „расподељивавања јавног терета кроз време“.[5]

2. Елементи легитимизације употребе локалних јавних зајмова

Динамизам јавне привреде, посебно наглашен у посткризним периодима када расте потреба за државним интервенционизмом, опредељује јавни кредит у савременим финансијским системима као форму „сталног ванредног прихода“ свих јавноправних колективитета, без обзира на ниво њиховог територијално-политичког позиционирања, као и на степен постигнутог

[2] Упоред.: Spahn, P. B., *Decentralization, Local Government Capacity and Creditworthiness: Macroeconomic Aspects*, Washington DC, 1998, p. 2.
[3] Вид.: Petersen, G., Hammam, S., *Building Local Credit Systems*, Washington DC, 2000, p. 2.
[4] Детаљније: Ловчевић, J., *Институције јавних финансија*, Београд, 1997, стр. 41-42.
[5] *Исто*, стр. 174.

економског прогреса појединачних ентитета. Легитимитет јавног задуживања на нивоу држава, оличен у чињеници да савремена финансијска реалност не познаје пример земље која не дугује унутрашњим или иностраним повериоцима, рапидно се пресликава и на структуре финансијског планирања локалних заједница.

Међутим, драстично одступање савремених финансија од пароле класичне доктрине по којој ће јавни зајмови уништити државу уколико држава не уништи јавне зајмове, ипак није резултирало закључцима о апсолутном и безусловном легитимитету јавних позајмица. Смисао афирмације јавних зајмова као међугенерацијског расподељивања финансијског терета продукције јавних добара и услуга, почива на прејудицијелном питању рационалности јавних позајмица.

У начелу, средства прикупљена по основу унутрашњег (чешћи случај) или (ређе) иностраног јавног зајма, локалне заједнице могу усмеравати на две главне намене – финансирање редовних расхода муниципалитета или капиталних локалних пројеката. Аргументи у прилог рационалног коришћења јавног зајма несумњиво стоје када се овај инструмент корисити за спречавање стагнације локалне привреде, с обзиром на то да хипертрофираност локалних потреба оправдава и захтеве за интензивнијим учешћем приватног сектора у потрошњи јавног.

Легитимитет првог типа позајмица почива на испитивању узрока немогућности да се локалне потребе финансирају редовним локалним приходима, као и на проценама да ће терет њиховог кредитног финансирања бити ограничен на оне пореске обвезнике који се налазе у „зони ефектуације" кредитно финансиране локалне потрошње. По природи ствари, ови зајмови морали би се закључивати са кратким роком отплате, уз избегавање могућности да се претераним нагомилавањем „летећих" позајмица локални управљачи суоче са немогућношћу њихове редовне амортизације. У том случају, финансирање текућих потреба локалних заједница сасвим лако може постати проблем будућих генерација.

Са друге стране, кредитно финансирање капиталних пројеката на нивоу муниципалитета повлачи оправданост конституисања дугорочних кредитних аранжмана уз паралелне механизме помоћи од стране централних ентитета (субвенционисање финансирања капиталних локалних пројекта од стране централног нивоа или гаранција централног нивоа за извршења обавеза по основу локалног кредита). Истовремено са растом локалних инвестиционих потреба, иницијативе за децентрализацију трансферишу већу одговорност за планирање и финансирање инвестиционих пројеката локалним самоуправама. На расходној страни буџета муниципалитети играју значајно наглашенију улогу у одређивању приоритета капиталних инвестиција и у имплементацији

пројекта, док на приходној страни буџета јача одговорност локалних управљача за обезбеђењем финансијског покрића капиталних пројеката.[6]

Финансијска пракса увелико је потврдила чињеницу да се нерационално испланиране јавне позајмице могу претворити у тешко савладив баласт централних и локалних финансија. Ови закључци посебно су видљиви на нивоу муниципалитета, с обзиром на чињеницу директније релације између финансијских одлука локалних управљача и резултата у продукцији локалних добара и услуга. Дугорочно оптерећивање локалних буџета обавезама отплате зајмова који нису лоцирани на капиталне пројекте већ на повећање непродуктивне потрошње, доводи до ерозије пореског морала код будућих генерација пореских обвезника, оптерећених обавезом враћања позајмица, а без могућности уживања било каквих ефекта минуле кредитно финансиране потрошње. Са друге стране, рационални пласмани кредитних средстава на финансирање локалних потреба које се могу ефектуирати и садашњости и у будућности, легитимишу закључак да је оправдано да у раст и развој муниципалитета улажу сви они који од локалних заједница очекују „испоруку“ посредних или непосредних користи.[7] Имајући у виду трајни карактер добара, и, још у већој мери – услуга, које локалне заједнице могу обезбедити садашњим и будућим генерацијама, не сматрамо далеком будућношћу сценарио по којем ће улагања кроз унутрашњи јавни кредит постати не само могућност, већ и обавеза у оним јавно-правном колективитетима који нису још увек потпуно прихватили предност оваквог начина финансирања.[8]

3. Ограничења локалног задуживања

Полазиште закључака о повећаном ризику употребе инструмента локалних јавних зајмова по стабилност како локалних тако и централних јавних финансија, представља чињеница да су у бројним земљама локални управљачи у сервисирању терета јавних дугова ослоњени на механизме „спонзорства“ од стране централних финансијско-политичких ауторитета. Овоме би, свакако, требало додати и дејство „ефекта угледања“, услед којег би и муниципалитети који немају објективну потребу да путем јавних позајмица сервисирају локалне услуге, ипак посезали за овим видом финансирања, водећи се логиком да ће терет преузетих обавеза, на крају ипак бити екстерно лоциран.

Степен регулаторне либерализације могућности задуживања муниципалитета стоји у директној вези са карактером установљеног фискалног аранжмана између различитих територијално-политичких нивоа. Уколико се у оквиру вертикалног фискалног аранжмана афирмише приступ који подразумева већинско финансирање локалних потреба инструментом централних трансфера,

[6] Вид.: Petersen, G., Hammam, S., *нав. дело*, стр. 1.
[7] Вид.: Стојановић, П., *Финансије великих градова*, Краљево 1989, стр. 81.
[8] *Исто*.

уместо путем изворних локалних прихода, у том случају остављање могућности задуживања на локалном нивоу нужно подразумева и већи степен ослањања локалних управљача на полуге централног спонзорства муниципалних позајмица. У стварности, пак, оваква форма фискалног аранжмана подразумева веома лимитиране могућности коришћења инструмента локалног јавног зајма, уз обезбеђење егзактних механизма централне контроле, будући да би, у супротном, вертикалне фискалне неравнотеже локалног нивоа представљале изразито наглашен ризик по стабилност централних финансија.[9]

Други приступ у структурирању вертикалног фискалног аранжмана подразумевао би доминантно позиционирање изворних локалних прихода у финансирању локалних јавних потреба у односу на централне трансфере. Овај модел отвара могућност знатно екстензивније експлоатације инструмента локалној јавног зајма, с обзиром да одговорност његове амортизације у већој мери почива на спремности и способности локалних управљача да обезбеде базу њихове редовне отплате. Ипак, сама чињеница да се локални јавни расходи финансирају у већој мери изворним локалним приходима, не значи по аутоматизму елиминацију ризика од претераног задуживања муниципалитета. Без обзира на форме фискалних аранжмана између нивоа власти, ризици нерационалног коришћења инструмента јавног зајма увек су присутни у мањој или већој мери. Управо из тих разлога, под окриљем савремених финансијско-управљачких система афирмисани су бројни модалитети контроле и ограничавања активности муниципалитета у реализацији локалних позајмица.

Природа и интензитет деловања контролних механизама локалног задуживања у непосредној је вези како са карактером фискалног аранжмана, тако и са општим нивоом кредитне (не)дисциплинованости локалних јурисдикција у појединачним државама. Док, на примерима појединих јурисдикција, наглашена кредитна дисциплинованост муниципалитета и стабилни финансијски аранжмани представљају гаранцију делотворности и најлибералнијих механизама контроле (аутоконтрола и тржишна контрола локалног задуживања) у другим ентитетима, у оквиру којих ове претпоставке нису испуњене, не постоје гаранције делотворности ни најригиднијих централних лимита локалног задуживања. Посматрано на примеру Европске уније, различите праксе контроле јавног дуга (националног и локалног) нису пружиле одговор на питање који контролни механизми се могу сматрати универзално најприхватљивијим.[10]

Уколико пођемо од критеријума „објекта" ограничавања, локални управљачи могу бити, од стране централних финансијско-политичких

[9] Вид.: Singh, R., Plekhanov, A., *How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated? Some Cross-Country Empirical Evidence*, IMF Working Paper, No. 05/54, p. 5.

[10] Вид.: Drezgić, S., *Role of local borrowing in Croatia*, *Зборник радова Економског факултета у Ријеци: часопис за економску теорију и праксу*, Вол. 22, бр. 2/2005, стр. 99.

ауторитета ограничени у погледу: обима дозвољеног задуживања, намене позајмљивања и „одабира“ поверилаца у јавно-кредитном односу. Први тип ограничења у пракси најчешће подразумева процентуално лимитирање висине локалног задуживања према висини расположивих прихода муниципалитета. Када је реч о лимитирању локалних позајмица према намени потрошње, у пракси су релативно чести случајеви у којима централни финансијско-политички чиниоци дозвољавају искључиво локалне позајмице које су усмерене на финансирање капиталних локалних инвестиција, уз крајње рестриктивно омогућавање или забрањивање оних позајмица које су усмерене на покриће текућих локалних дефицита. Коначно, с обзиром на знатно наглашеније последице иностраног у односу на унутрашње јавне зајмове, у појединим системима локалне самоуправе су лимитиране и у погледу избора поверилаца у јавно-кредитном односу, најчешће кроз условљавање да се локалне позајмице од стране иностраних портера могу реализовати једино уз сагласност централног нивоа.

С обзиром на носиоце реализације контролних активности у погледу обезбеђивања кредитне дисциплинованости муниципалитета, истичемо значај два контролна механизма: тржишне и регулаторне контроле. Тржишна контрола представља један од најлибералнијих механизама регулисања обима и циљева кредитног задуживања муниципалитета. Афирмисање искључиво тржишне контроле задуживања подразумева одсуство било каквих регулаторних (нормативних) механизма ограничава локалних управљача у реализацији позајмица, при чему отворена и слободна финансијска тржишта, која владају веродостојним информацијама о висини јавног дуга локалних ентитета и њиховим кредитним капацитетима, представљају једину гаранцију да ће муниципалитети моћи да се задужују искључиво у оној мери која одговара њиховим кредитним перформансама. У супротном, одсуство постојања слободних и отворених финансијских тржишта, намеће потребу конституисања нормативних механизма (флексибилних или рестриктивних) лимитирања локалних ентитета, оличених у „златним правилима задуживања“. Централно-финансисјки ауторитети могу, притом, кроз мноштво различитих форми утврдити златна правила задуживања: у форми ограничења општег буџетског дефицита (Аустрија и Шпанија), утврђивањем индикатора капацитета сервисирања локалног дуга (Јапан, Бразил и Јужна Кореја), утврђивањем лимита у обиму укупног локалног јавног дуга (Мађарска) или лимитарењем обима јавне потрошње (Белгија и Немачка).[11]

Као што је већ наглашено сви наведени контролни механизми немају универзалну вредност, већ су перформансе њихове примене у појединачним системима условљене укупношћу карактеристика не само јавно-финансијског система већ и скупом свих особености друштвено-економског организма.

[11] Вид.: Singh, R., Plekhanov, A., *нав. чланак*, стр. 7.

4. Јавни зајам као инструмент финансирања муниципалитета у Републици Србији

Експанзија функција и потреба на нивоу градова и општина у Р. Србији, као последица стремљења ка фискалној децентрализацији у периоду након 2000. године, отворила је бројна питања у домену обезбеђивања оптималног оквира финансијског функционисања муниципалитета. Децентрализација надлежности и функција, видљива на расходној страни локалних буџета, морала је бити праћена и ширењем базе локалних прихода, како би се омогућило да ефикасно фискално балансирање локалних финансија буде у што већој мери резултат финансијско-управљачких капацитета локалних јурисдикција. Иако је финансирање локалних потреба, остало доминантно зависно од уступљених прихода од стране Републике и централних трансфера, усвајањем Закона о локалној самоуправи[12] од 2002. године, извршено је значајно проширење базе властитих јавних прихода локалне самоуправе.

Ипак, упркос ширењу базе убирања локалних јавних прихода, велики број јединица локалне самоуправе испоставило се да није у стању да обезбеди покриће расходне стране локалних буџета без ослањање на инструмент локалног јавног зајма. Законом о финансирању локалне самоуправе[13] примања по основу задуживања предвиђена су као један од инструмената финансирања локалних јавних потреба, док су Законом о јавном дугу[14] предвиђени начини, услови и важна ограничења у коришћењу овог финансијског инструмента.

Примања по основу задуживања јединице локалне самоуправе могу остваривати како по основу кредитних аранжмана, тако и путем емисије дугорочних муниципалних обвезница на тржиштима капитала.[15] Притом, муниципалитети су у начелу слободни да зајам емитују као унутрашњи или инострани, без рестриктивних централних ограничења.[16] Када је реч о намени локалних позајмица, домаћи законодавац омогућава муниципалитетима да реализују како краткорочне летеће позајмице за покриће дефицита локалног буџета тако и дугорочне зајмове који су намењени финансирању капиталних инвестиционих пројеката, при чему је могућност централног гарантовања амортизације зајма везана искључиво за наменске дугорочне позајмице.

---

[12] Вид.: „Сл. гласник РС", бр. 9/02, 33/04 и 135/04.

[13] Вид.: Закон о финансирању локалне самоуправе („Сл. гласник РС", бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013, 125/2014, 95/2015, 83/2016, 91/2016, 104/2016 и 96/201), чл. 5.

[14] „Сл. гласник РС", бр. 61/2005, 107/2009, 78/2011 и 68/2015.

[15] Вид.: Закон о јавном дугу, чл. 37, ст. 2. Даље: ЗЈД.

[16] Обавезност прибављања мишљења Министарства финансија која важи за све врсте локалних позајмица, представља једину лимитирајућу чињеницу у опредељивању муниципалитета да за расположивим капиталима трагају код иностраних поверилаца. Вид.: ЗЈД, чл. 33.

Имајући у виду значајне фискалне диспропрције које су пратиле читав период транзиције националне економије (висок ниво фискалног дефицита и константан раст укупног јавног дуга), а које су посебно биле наглашене у периоду након глобалне финансијске кризе из 2008. године, као питање од посебне важности наметнуло се испитивање механизама ограничавања муниципалитета у експлоатацији инструмента локалног јавног зајма. Немогућност да контрола локалног задуживања буде у потпуности ослоњена на „невидљиву руку“ недовољно развијеног домаћег финансијског тржишта, условила је потребом конституисања чвршћих регулаторних гаранција кредитне дисциплинованости градова и општина. Одсуство могућности давања републичких (централних) гаранција за отплату зајмова који служе покрићу локалних дефицита, приморава локалне финансијске управљаче да воде рачуна о буџетској равнотежи локалних финансија, будући да кредитно финансирање „дефицита касе“ зависи у потпуности од финансијских перформанси муниципалитета. Осим због одсуства централних гаранција, у погледу реализације летећих позајмица муниципалитети су ограничени нормативним плафонирањем укупног обима летећих зајмова у току буџетске године (краткорочни зајмови, осим што морају бити амортизовани у оквиру буџетске године у којој су емитовани, не смеју премашивати 5% укупно остварених прихода локалне самоуправе у претходној буџетској години).[17]

Када је реч о дугорочним позајмицама, осим што су условљене наменом пласмана позајмљених средстава (капитални инвестициони пројекти), регулаторно су лимитиране и у погледу обима, будући да сума дугорочних зајмовних аранжмана не сме прелазити лимит од 50% укупних прихода локалне јурисдикције у претходној години. Ово ограничење не важи једино у случају дугорочних позајмица са роком отплате преко 5 година, чија сума, у теорији, може бити и већа од годишњих прихода локалне самоуправе, али само под условом да годишњи терет отплате главнице и камате не премашује 15% укупних прихода локалне јурисдикције у претходној години.

Могућност али не и обавеза пружања републичких гаранција за дугорочне инвестиционе позајмице муниципалитета, у домаћем регулаторном оквиру не нуди оправдање претераној релаксацији дужничких муниципалитета, будући да је у случају активирања механизама гаранције, републичка каса заштићена регресним правом, које се остварује било обуставом трансфера локалним самоупавама, било умањењем уступљених прихода у виси главнице, камате, законске затезне камате и осталих трошкова насталих услед неизвршења.

Ипак, специфичности сложене политичке релације између централних и локалних управљача, у пракси често делују у прилог изричитог или прећутног ублажавања дејства „златних правила“ регулаторног оквира. Пружање централних гаранција отплате дугорочних позајмица у ситуацијама када је унапред познато да ће исте бити активиране, некоришћење регресног права

[17] Вид.: ЗЈД, чл. 35, ст. 3.

због избегавања поремећаја у систему пружања локалних јавних услуга, представљају само неке од основа ерозије ригидности регулаторне контроле. Тиме би се, делом, могла објаснити чињеница да је упркос начелно рестриктивним механизмима регулаторне контроле локалног задуживања, висина локалног јавног дуга, према проценама Фискалног савета, достигла критичан обим од преко једне милијарде евра, претећи значајним последицама по стабилност централних јавних финансија.

5. Уместо закључка

Деловање законитости пораста и усложњавања јавних расхода на свим нивоима територијално-политичког организовања савремених држава, нужно је резултирало и растом легитимитета јавних зајмова, као све значајнијег инструмента финансирања јавних потреба. Јавни зајмови одавно су престали да буду инцидентно коришћен инструмент јавних финансија, попримајући све експлицитнији статус сталног и неизоставног извора финансирања јавних потреба. У ери наглашене фискалне децентрализације, која подразумева интензивну реалокацију надлежности за обезбеђење бројних јавних добара и услуга са централних на субнационалне и локалне нивое савремених земаља, отворени су проблеми усаглашавања приходне стране локалних буџета са динамизмом раста јавних расхода муниципалитета.

Јавни зајмови муниципалитета у савременим финансијско-управљачким системима, представљају финансијски инструмент који за локалне управљаче има две основне функције: премошћавање краткорочних дисбаланса у локалним буџетима и омогућавање реализације капиталних инвестиционих пројеката, чије би финансирање каналом редовних локалних прихода било или врло отежано или незамисливо. Са друге стране, стављање у погон инструмента дугорочних зајмова за реализацију капиталних локалних инвестиција, могло би се сматрати оправданим и у случајевима када би покриће ових гломазних расхода било могуће обезбедити и из редовних локалних прихода. Наиме, јавни зајам није увек питање нужности, већ и правичности, будући да омогућава „расподељивање јавног терета кроз време", на различите генерације пореских обвезника који ће се наћи у улози бенефицијара продукције јавних добара и услуга обезбеђене јавним зајмовима.

Једна од главних специфичности локалног задуживања у односу на јавне зајмове централних власти, јесте чињеница да је отплата локалних зајмова у великом броју земаља покривена гаранцијама централног финансијско-политичког спонзорства, што, у зависности од садржине нормативног оквира контроле задуживања, може представљати значајан мотивациони ослонац кредитне недисциплинованости муниципалитета. Степен ригидности контролних регулаторних механизма локалног задуживања требало би да буде одређиван у обрнутој сразмери са историјски досегнутим нивоом финансијско-политичке зрелости, стабилности и одговорности локалних финансијских

система. Притом, омогућавање локалним јурисдикцијама да несметано приступају слободним и отвореним финансијским тржиштима (новца и капитала), може у битној мери ублажити потребу за применом нефлексибилних механизама регулаторне контроле, препуштајући, добрим делом, функцију обезбеђења кредитне дисциплинованости миуниципалитета „невидљивој руци“ тржишта.

Predrag Stojanović, Ph.D., Full-time Professor
Faculty of Law, University of Kragujevac

PUBLIC LOAN AS A FINANCING INSTRUMENT OF THE MUNICIPALITIES - FUNCTIONS AND LIMITATIONS

Summary

The subject of research in this paper is the institute of public loan as an instrument for financing public needs of municipalities - cities and local selfgovernments. The paper will highlight the causes of the growing importance of the public debt instrument at the local level, as a phenomenon that follows the tendency of global affirmation of the idea of fiscal decentralization. It will also point out the elements of the legitimacy of rational use of public loans, as well as the nature, scope and consequences of different types of restrictions on local borrowing at global and domestic level.

Key words: *public loan, municipalities, public needs, public expenditures, debt control.*