

ФС Анализе, прикази и коментари

13/02

БАНКРОТСТВО ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА И ФИНАНСИЈСКА (НЕ)ДИСЦИПЛИНА: МЕЂУНАРОДНО ИСКУСТВО И ЗНАЧАЈ ЗА СРБИЈУ

Јелена Плочић

Фискални савет
Република Србија

Сједињене Америчке Државе погађа нови талас проглашења банкротства градова. Највећа драма се тренутно одвија (април 2013. године) у Стоктону и Детроиту. Већина градова у проглашењу банкрота, према федералном закону САД-а о банкротству *Chapter 9*, тражи заштиту своје имовине и средстава од поверилаца. Међутим, не пружају све државе својим градовима ову врсту уточишта. Папир поред прегледа међународне праксе о банкротству локалних самоуправа, анализира да ли увођење могућности банкротства, у форми административног приступа, може обезбедити финансијску дисциплину локалних самоуправа у Србији. Основни налази папира су да гломазни *ex post* механизми за решавање проблема банкротства локалних самоуправа, који су присутни у међународној пракси, као такви, веома би се тешко у кратком року креирали и спровели у Србији. Уједно, такви механизми и не би представљали адекватно решење за основни проблем локалних самоуправа Србије: проблем доцњи у плаћању.

Април 2013.

ФИСКАЛНИ САВЕТ – РЕПУБЛИКА СРБИЈА

1. Увод

Папир анализира да ли увођење могућности банкротства може обезбедити финансијску дисциплину локалних самоуправа у Србији. Међународна искуства показују да је један од најозбиљнијих проблема који са собом носи децентрализација могућност креирања дуга на нивоу локалних самоуправа, а немогућност сервисирања истог последично води локалне самоуправе у банкротство. Локалне самоуправе у Србији се до сада нису сусретале са проблемом сервисирања дуга, већ са проблемом исплате текућих обавеза, што је за последицу имало стварање доцњи. Иако се Београд издваја као локална самоуправа која је највише задужена, гледајући удео дуга у приходима који износи 60%, тај однос је и даље знатно мање забрињавајући, будући да Република има однос дуга и прихода 120%. Само решавање проблема доцњи повећава финансијску дисциплину, међутим, то не решава постојећи проблем неравнотеже између средстава и обавеза на Републичком и локалном нивоа власти, која проузрокује дефицит и мањак у Буџету Републике Србије.

Основни налази папира су да гломазни *ex post* механизми за решавање проблема банкротства локалних самоуправа, који су присутни у међународној пракси, као такви, веома би се тешко у кратком року креирали и спровели у Србији. Уједно, ти механизми не би представљали адекватније решење за основни проблем локалних самоуправа у Србији, проблем доцњи. У Србији већ постоји *ex ante* регулатива о висини дуга и дефицита локалних самоуправа. Међутим, ова регулатива није спречила локалне самоуправе да стварају доцње, због чега увођење транспарентности у процесе планирања и извршења буџета локалних власти видимо као неопходно унапређење већ постојеће законске регулативе. Увођење обавезе објављивања планираних и извршених буџета омогућило би централној влади да утврди које локалне самоуправе имају праксу прецењивања прихода, како би се од њих захтевала детаљна појашњења о висини спорних позиција прихода као и докази да ће се тако пројектовани приходи стварно и реализовати. У супротном би локалне власти морале смањити нереално пројектоване приходе, па самим тим и буџетиране расходе, како би имале дефицит у оквиру законом прописаних граница. *Ex post* мере за случај прекорачења законом дозвољеног дефицита већ постоје у Закону о буџетском систему. Са дуге стране, Закон о јавном дугу предвиђа мере које Република може предузети у случају да локалне власти не могу измирити своје обавезе, а Република их преузме на себе у својству дужника. У циљу решавања проблема финансијске недисциплине у плаћању, децембра 2012. године, усвојен је Закон о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама, који ће почети са применом 31. марта. 2013. године. Остаје да се види да ли ће и у којој мери примена овог закона допринети стварању финансијске дисциплине у плаћању јавног сектора, па самим тим и локалних самоуправа, и последично онемогућити стварање доцњи. Због тога је, у делу који се бави Србијом, изложено неколико предлога на који начин би се могла унапредити већ постојећа законска решења. У тексту који следи прво ће бити изложена међународна искуства за решавање проблема банкротства, након чега ће уследити преглед могућих решења за проблем доцњи у Србији.

2. Банкротство локалних самоуправа у свету

Непостојања чврстог регулаторног оквира (*ex ante* регулативе) и развијеног механизма за решавање случаја несолвентности (*ex post* механизма), довело је локалне самоуправе многих земља, како развијених тако и оне у развоју, до стање несолвентности и банкротства. Регулаторни оквир, који би на адекватан начин уређивао задуживање локалних самоуправа, треба да садржи два дела:

1. *ex ante* контролу, регулативу о задуживању и мониторинг фискалне позиције локалне самоуправе;
2. *ex post* механизам о реструктурирању и/или исплати дуга, уколико наступи догађај несолвентности локалне самоуправе.

Ex ante регулатива о задуживању и *ex post* механизам за решавање несолвентности чине два нераздвојна елемента регулаторног оквира који морају бити компатибилни. Без *ex post* механизма, *ex ante* регулатива о задуживању би лако могла да се претвори у прекомерну административну контролу и покушај локалних власти да изиграју централну власт и прекораче административна ограничења. Ефикасност *ex ante* регулативе је лимитирана уколико *ex post* механизам не одвраћа од неодговорног задуживања локалних власти и неопрезног понашања поверилаца, очекујући да ће централна власт исплатити дуг уколико локална власт не буде у могућности. Регулаторни оквир је у многим земљама још увек у процесу развоја како би се ускладили сви елементи, који са друге стране морају бити синхронизовани са фискалним системом локалних самоуправа и дешавањима на финансијским тржиштима. Добро креиран *ex post* механизам требало би, са једне стране да повериоцима пружи сигурност у погледу наплате њихових потраживања, док са друге стране, не сме да угрози способност локалних самоуправа да пружају основне јавне услуге, када наступи догађај несолвентности и почне се са реструктурирањем или исплатом дуга. Догађај проглашења банкротства локалних самоуправа у многоме се разликује од проглашења банкротства компанија, јер се не може кренути у ликвидацију локалне самоуправе и почети са продајом њене имовине (школа, болница и сл.), будући да локална самоуправа мора наставити са пружањем основних јавних услуга својим грађанима. Ово у многоме отежава састављање плана реструктурирања и исплате дуга локалних самоуправа. Једина расположива средства локалних самоуправа за ове намене јесу сопствени приходи од пореза и накнада и трансфери из буџета или евентуално продаја имовине која неће угрозити функционисање локалне самоуправе. Додатни проблем који се јавља при креирању *ex post* механизма, поред потребе да се реши сукоб интереса између поверилаца и локалних власти, јесте како помирити интересе поверилаца са различитим третманом тзв. *holdout* проблем.¹ Уколико постоји мали број великих поверилаца непосредни преговори и нека врста *ad hoc* решења би могли дати резултате. Међутим, у случају великог броја поверилаца готово је немогуће помирити све интересе, *ad hoc* преговори постају скупи и неефикасни, а јасно уређен *ex post* механизам постаје неопходан. У креирању *ex post* механизма кључну улогу игра

¹ Проблем креирања јединствене листе приоритета у исплати дуга, када повериоци имају различите приоритете у наплати, тако да свачији интереси буду задовољени како би већина поверилаца подржала тај план.

политичко, економско и правно уређење али и сам мотив државе да пренесе доношења одлуке о задуживању на локалну власт и на тај начин делегира одговорност за вођење финансија на саме локалне самоуправе.

Међународна пракса показује да је банкротство локалних самоуправа не тако редак и понављајући догађај.

Године 1842. је осам америчких држава као и Флорида (која је тада имала статус Територије) банкротирало. Током трајања Велике депресије у САД-у, у периоду од 1929. до 1933. године је банкротирало 4770 локалних самоуправа. Град Њујорк је 1975. године, у време када је био у финансијској кризи (највећој кризи локалних самоуправа после Велике депресије), био у немогућности да пружа елементарне јавне услуге као што су противпожарна заштита, полицијска заштита, а школе су биле затворене.² Држава Њујорк је тада директно интервенисала и у јуну 1975. године преузела је управљање финансијама града и са тим циљем основала *Municipal Assistance Corporation (MAC)*, која је имала за задатак да помогне граду у реструктурирању пре свега краткорочних дугова. Три месеца касније држава је основала још снажнију корпорацију *Emergency Financial Control Board (EFCB)*. *EFCB* је преузела управљање финансијама града Њујорка, наметнувши болне мере фискалног прилагођавања: реструктурирање дуга, ограничење задуживања, повећање пореза и накнада, отпуштање 60 000 запослених у јавном сектору, надгледала је стварање и извршење трогодишњег плана фискалног прилагођавања који ће за резултат имати избалансиран буџет града, али је и инсистирала на транспарентности рачуноводства, ревизије и финансијског извештавања града Њујорка.³ Округ Оранџ (*eng. Orange County*) у Калифорнији је 1994. године прогласио банкрот а Вашингтон – Округ Колумбија 1995. године.

Сједињене Америчке Државе сада погађа нови талас проглашења банкротства градова, као последица рецесије, презадужености градова, неодрживих обавеза за пензије и бенефиције за здравство, као и лошег управљања финансијама града. Са највећим проблемима се тренутно (април 2013. године) суочавају Стоктон и Детроит. Већина градову у проглашењу банкрота, према федералном закону о банкротству *Chapter 9*, тражи заштиту своје имовине и средстава од поверилаца. Међутим, не пружају све државе својим градовима ову врсту уточишта.

Стоктон (*eng. Stockton*), Калифорнија, је у јуну 2012. године затражио дозволу федералног суда за банкротство да прогласи банкрот на дуг од око 1 милијарде долара, према *Chapter 9*. Међутим, федерални судија је дозволио Стоктону тек 1. априла 2013. године да прогласи банкрот, и на тај начин стекне заштиту од поверилаца, који би у супротном могли тражити продају имовине Стоктона, обустављање појединих јавних услуга или подизање пореза, како би наплатили своја потраживања по основу обвезница емитованих од стране града (муниципалне обвезнице). Дуго је трајала неизвесност да ли ће Стоктон испунити услове за проглашење банкрота, будући да је један од њих, да пре него што затражи проглашење банкрота преговара у „доброј вери“

² Liu, Lili, and Michael Waibel. 2008. „Subnational Borrowing, Insolvency and Regulation.“ World Bank, Washington, DC.

³ Ahmad, Ehtisham, and Giorgio Brosio. 2009. „Does Decentralization Enhance Service Delivery and Poverty Reduction?“ Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.

са повериоцима.⁴ Повериоци муниципалних обвезница нису схватили понуду од старне управе града као преговор у „доброј вери“, а понуда је гласила да ће на сваки долар дуга добити 17 или 18 центи. Упркос томе, федерални судија за банкротство, је одбио молбу поверилаца да не дозволи проглашење банкрота, који су сматрали да управа Стоктона није учинила напоре да преговара о плану реструктурирања дуга који би укључио смањење пензија. Федерални судија је сматрао да је проглашење банкрота неопходно како би град наставио са пружањем елементарних јавних услуга.

Међутим, главно питање још увек остаје нерешено. А оно гласи „Шта ће се десити са неизмиреним обавезама града за пензије према *CalPERS*-у (*California Public Employees Retirement System*)?“ Највећа појединачна обавеза Стоктона је обавеза за пензије које град дугује *CalPERS*-у. Обавезе за постојеће пензионере су заштићене државним законом Калифорније, ипак, поставља се питање да ли ће пензије остати и даље нетакнуте упркос томе што ће власници муниципалних обвезница и други повериоци града претрпети губитке услед проглашења банкрота. Судија још увек није донео одлуку по овом питању. Међутим, уколико би се Стоктон извукао из банкрота без смањивања обавеза за пензија, то би послало поруку и другим градовима, да могу тражити проглашење банкрота, и тако не измирити обавезе према повериоцима са једне стране, а са друге стране не смањити обавезе по основу пензија. Повериоци сматрају да би и *CalPERS* требало да сноси губитке. Са друге стране, град сматра да *CalPERS* није поверилац, као што су власници обвезница, већ да је повереник, будући да, по управи града, *CalPERS* не ствара новац, већ узима новац од града, инвестира га и онда га даје пензионерима. Напуштање постојећих пензијских планова би према управи града довело до масовног исељавања становника, на шта они нису спремни. Случај Стоктона и *CalPERS*-а ће представљати неку врсту тест суђења, које ће дати одговор да ли ће федерални суд захтевати кршење државног закона Калифорније о заштити постојећих пензија и донети одлуку о њиховом смањењу.

Стоктон се суочава са 319 милиона неизмиреног дуга, плус 450 милиона неизмирених обавезе за пензионере по основу здравственог осигурања и пензија. Град дугује *CalPERS*-у 147,5 милиона долара по основу обавеза за пензије. Са друге стране, град дугује повериоцима на тржишту капитала 165 милиона долара по основу обвезница којима су пре пар година финансирани доприноси за пензије *CalPERS*-у.

Стоктон се годинама, у време „бума“ на хипотекарном тржишту, задуживао упркос преамбициозно пројектованим приходима од пореза на имовину и накнада за добијање грађевинских дозвола, обавезао се на великодушне пензије и накнаде за запослене, што је кулминирало креирањем великог дуга, који након „пуцања балона“ на тржишту некретнина град више није могао да исплаћује. У време „цветања“ хипотекарног тржишта, будући да се Стоктон налазио близу „заливске зоне Сан Франциска“ (*eng. Bay Area*), остваривао је енормне приходе за које је управа града очекивала да ће наставити да расту, давајући запосленима у јавном сектору издашне пензије и здравствене бенефиције (које су појединци назвали „Ламборцини план“). Међутим, тржиште

⁴ Нови закон Калифорније АВ 506, омогућава граду да води медијацију са својим повериоцима и покуша да постигне договор пре него што прогласи банкрот. Међутим случај Стоктона говори да је овај закон практично само припрема за банкрот, пре него што је избегавање истог. Према креаторима закона, процес медијације у највећој мери чини да процес банкротства буде краћи и ефикаснији, пре него да омогући избегавање истог.

некретнина је „пукло“, оптимистичне пројекције прихода се нису оствариле, а Стоктон је остао при обећаним великодушним плановима за пензије.

План за реструктурирање дуга, по проглашењу банкрота, који је изгласан од стране Градског већа подразумевао је суспендовање исплата по обвезницама, смањење плата и бенефиција државним чиновницима, смањење доприноса за здравствено осигурање пензионера, као и измене уговора о раду. Град је 2012. године направио резове од 90 милиона долара, смањујући плате полицајцима за 25%, а ватрогасцима 30%. И поред ових резова је остао дефицит од 26 милиона долара, за буџет 2013. године, који износи 512 милиона долара.

Стоктон је један од три града Калифорније који је 2012. године затражио дозволу за проглашење банкрота, како би се заштитио од поверилаца, поред Сан Бернардина (*eng. San Bernardino*) - прогласио је банкрот 2012 на дуг од 482 милиона долара и Мамот Лејкса (*eng. Mammoth Lakes*) - није му дозвољено да прогласи банкрот.

Држава Род Ајланд (*eng. Rhode Island*) је, са друге стране, донела закон којим се прописује да у случају да град прогласи банкрот, прво се мора измирити дуг према повериоцима града па тек онда обавезе према запосленима и пензионерима. Доношењем овог закона желело се омогућити градовима да се и након проглашења банкрота и сређивања финансија града, могу поновно задуживати без значајног повећања трошкова, док ће цену лошег вођења финансија града платити радници и пензионери. Град Централ Фолс (*eng. Central Falls*) у Роуд Ајланду је поднео захтев за проглашење банкрота 2011. године, а будући да су власници муниципалних обвезница, по новом државном закону Род Ајланда, заштићени од губитака, постигнут је договор у децембру 2011. године са пензионисаним полицајцима и ватрогасцима да им се умање годишње исплате пензија у трајању од пет година, за 25% у односу на првобитно припадајући износ.

Детроит (*eng. Detroit*), град у држави Мичиген (*eng. Michigan*), се налази пред увођењем „ванредног фискалног стања“ (*eng. fiscal emergency*). Гувернер Мичигена покушава да прогласи „ванредно фискално стање“ и доведе „ванредног управника“ (*eng. the emergency manager*) који би требало да помогне граду да изађе из колапса у финансијама и паралисаности корупцијом. Са друге стране, Градско веће покушава на суду да заустави проглашење „ванредног фискалног стања“ и довођење „ванредног управника“, али по свему судећи за сада узалуд.

Детроит има дуг од 14,5 милијарди долара и дефицит од 327 милиона долара, што би у случају да банкрутира представљало највеће банкрутство града у историји САД-а. Иако су финансијски проблеми Детроита, као једног од водећих градова САД-а у аутомобилској индустрији, последица рецесије и пада аутомобилске индустрије, дефицит града је почео да расте и пре тога. Упркос томе што град бележи пад од $\frac{1}{4}$ у броју становника у последњој деценији, није уследило смањење обавеза за пензије, здравствене бенефиције и дуга по основу муниципалних обвезница.⁵ „Ванредни управник“ ће морати да се позабави питањима, где наћи приходе за финансирање елементарних јавних услуга, које је већ сада отежано (школе, полицијска заштита...), али и како постигнути договор са власницима муниципалних обвезница, са једне стране

⁵ Овај проблем се делимично може објаснити старењем радне снаге, успореним привредним растом и ниским приносима на инвестиције.

и локалним синдикатима, са друге стране (о евентуалном смањењу обавеза за пензије и здравствене бенефиције, које чине велики део дуга). Уколико се не састави план који ће подржати све стране, или „хитан управник“ изнесе мишљење да су фискални проблеми града непремостиви, и предложи проглашење банкротства према федералном закону о банкротству *Chapter 9*, права власника муниципалних обвезница и радника и пензионера биће изједначени. Фискална драма у Детроиту и даље траје, па остаје да се види како ће се разрешити случај потенцијално највећег банкрота града у историји САД-а.

Округ Џеферсон (*eng. Jefferson County*) у Алабами (*eng. Alabama*) је прогласио банкрот 2011. године на дуг од 4,2 милијарде долара, и за сада представља највећи банкрот међу градовима у САД-у. Остаје да се види да ли ће га банкротство Детроита оставити у сенци. Град се презадужио у циљу обнављања канализације града и није успео да се избори са лошим дуговима, распрострањеном корупцијом међу градским службеницима (посебно у пројекту обнављања канализације града) и смањеним финансијским средствима. Округ Џеферсон је имао комплексну комбинацију дуга и агресивно је користио деривате, све се отргло контроли када су осигуравачи обвезница за финансирање канализације доживели колапс после краха хипотекарног тржишта које су такође осигуравали.

Неколико водећих земаља у развоју доживеле су кризу дуга локалних самоуправа током 90-тих година. На сличне проблеме nailазе и земље у развоју које су у скорје време отпочеле процес децентрализације.

Бразил је доживео три кризе дуга локалних власти током 80-тих и 90-тих година. Прве две кризе су окончане преузимањем дуга локалних самоуправа од стране централне власти. Трећа и највећа криза решена је пристанком централне власти да преузме на себе дугове локала али је новим законом уведена дисциплина у погледу задуживања. Утврђена је дугачка листа фискалних таргета коју је свака локална самоуправа морала да испуни. Постављена су чврста „сидра“ у погледу новог задуживања, сервисирања дуга и висине дуга. У Индији су многе државе искусиле фискалне неприлике током 90-тих и почетком 2000-тих, које су биле праћене снажним растом фискалног дефицита, јавног дуга и потенцијалних обавеза. Још један пример је, ситуација у којој се неконтролисани раст дуга провинција Мендозе и Буенос Ајреса сматра главним фактором за проглашење банкротства Аргентине 2001. године. Криза у Аргентини, која је трајала од 1999. до 2002. године, имала је за последицу пад владе, велику незапосленост и немире, значајан пад БДП-а и крах фиксног девизног курса за амерички долар. У Русији је у периоду од 1998. до 2001. године банкротирало најмање 57 од укупно 89 локалних самоуправа.

Јужна Африка је увела појам банкротства локалних самоуправа након пада апартхејд режима, до када је држава издавала гаранције за дуг локалних самоуправа. Мотив је био стварање финансијског тржишта муниципалних обвезница, како би и „беле“ и „црне“ заједнице имале једнак приступ капиталу за финансирање инфраструктурних пројеката.

Мађарска је 90-тих година имала друге мотиве када се одлучила за увођење банкротства локалних самоуправа. Разлози су били, стварање дисциплине међу повериоцима и погоршање фискалних позиција локалних самоуправа као и креирање значајних потенцијалних обавеза. Мађарска је желела на овај начин да се одупре снажном лобирању, како од стране локалних власти тако и од стране поверилаца, да

централна власт преузме на себе дугове локалних самоуправа. У том моменту дискутовало се о три могућа решења: прва опција је била да централна власт усвоји кредибилну *no-bailout* политику; друга опција је била да наметне рестрикције на нова задуживања и уведе снажан мониторинг; трећа опција је била да крене у неформалне преговоре са највећим повериоцима и финансијским институцијама и локалним властима. 1996. године Мађарска је усвојила закон којим се главна улога у решавању проблема несолвентности локалних самоуправа поверава суду.⁶

Увођење банкротства локалних самоуправа присутно је и у земље у нашем окружењу, Бугарској, Румунији, Албанији и Македонији. Бугарска је првобитно емитовала само муниципалне обвезнице града Софија. Након 2005. године, пошто је усвојен регулаторни оквир о задуживању локалних самоуправа, дозволила је емитовање муниципалних обвезница и других локалних самоуправа. Бугарска представља одличан пример, будући да је донела законску регулативу у овој области пре настанка проблема у финансирању локалних самоуправа. Румунија је, у периоду од 2002. до 2005. године, поставила врло опрезна ограничена у погледу задуживања локалних самоуправа, дозволила је само неким (високо ранжираним) локалним самоуправама, ограничила је период трајања зајма, односно рок доспећа обвезница на 3 до 5, и сл. Албанија је следећи добар пример Бугарске кренула са креирањем регулаторног оквира у овој области, пре настанка самог проблема. Албанија је креирала регулаторни оквир по угледу на Мађарску, где суд заузима централно место у решавању проблема несолвентности локалне самоуправе.

Са друге стране, локалне самоуправе у Македонији нису имале ни дуг према банкама, нити емитоване муниципалне обвезнице, већ доцње према домаћим грађевинским фирмама. Повериоци су покушали да наплате своја потраживања уложивши жалбу суду, међутим, суд је донео одлуку да су потраживања поверилаца субординирана у односу на пружање основних јавних услуга од стране локалних самоуправа, будући да локална власт није имала довољно средстава да подмири обе ствари.⁷ Случај Македоније нам указује да је решавање проблема доцњи путем судског поступка неадекватан приступ, будући да је суд пресудио у корист локалних самоуправа а фирме нису наплатиле своја потраживања. Овај пример шаље лошу поруку локалним самоуправама да могу стварати текуће обавезе у већем износу од расположивих средстава за сервисирање, а да при томе не буду ни на који начин санкционисане.

3. Регулаторни оквир задуживања и механизам за случај банкротства локалних самоуправа

2.1. Ex ante регулатива

⁶ Liu, Lili. 2008. "Creating a Regulatory Framework for Managing Subnational Borrowing." World Bank, Washington, DC.

⁷ Ahmad, Ehtisham, and Giorgio Brosio. 2009. „Does Decentralization Enhance Service Delivery and Poverty Reduction?“ Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.

Ex ante регулатива би требало да обухвати неку врсту контроле у задуживању и мониторинг фискалне позиције локалне самоуправе. Сумирајући искуства земаља, *ex ante* регулаторни оквир би требало да садржи следеће елементе:

1. Дугорочно задуживање би требало бити дозвољено само у случају дугорочних јавних капиталних инвестиција - инфраструктурних пројеката. Немачка и Велика Британија примењују „златно правило“ о балансираном дефициту јавних инвестиција. У смислу, да се терет текућег задуживања може пребацити на будуће генерације само у оном делу колико ће будуће генерације уживати користи од те инвестиције. Ово правило су недавно почеле примењивати и многе друге земље.
2. Регулаторним оквиром би требало дефинисати лимите кључних фискалних варијабли као што су: фискални дефицит, примарни дефицит, рацио покрића сервисирања дуга, ограничења у погледу висине издатих гаранција и сл. Тако на пример, у Индији, када рацио сервисирања спољног дуга⁸ пређе 20%⁹, централна власт почиње са мониторингом над задуживањем локалне самоуправе (државе), опомињући локалне власти да се морају придржавати законом прописаног фискалног дефицита од 3% БДП-а. У Колумбији је уведен „семафор“ систем контроле задужености локалних самоуправа. Локалне самоуправе се рангирају на основу два рациа: рациа ликвидности који представља однос камата и неке врсте оперативних (текућих) уштеда и рациа солвентности који представља однос главнице дуга и текућих прихода. На основу вредности рациа локалне самоуправе се класификују у зелену, жуту или црвену зону. У зеленој зони локалне самоуправе могу слободно да се задужују, у жутој зони им је потребна дозвола централне власти да би се задужиле, а у црвеној зони им је забрањено да се задужују. Локалне самоуправе се налазе у црвеној зони када рацио ликвидности пређе 40% а рацио солвентности 80%.
3. Регулаторним оквиром би требало прописати обавезу локалних власти да састављају и придржавају се средњерочног фискалног плана. Тим планом би требало предвидети одрживу путању дуга локалне самоуправе, као и довољно простора за фискално прилагођавање у случају изненадних шокова и поремећаја у кључним макроекономским варијаблама које утичу на фискалну позицију локалних самоуправа.

Регулаторним оквиром се све више инсистира на транспарентности процеса буџетирања. Бразил је повећањем транспарентности буџетског процеса успео да реши проблем доцњи. У Бразилу постоји квартално праћење најважнијих фискалних варијабли свих локалних самоуправа, а извештаји морају бити потврђени од стране ревизорског суда.

2.2. *Ex post* механизам у случају банкротства

⁸ Рацио сервисирања спољног дуга дефинише се као однос између плаћања за отплату главнице и камата и прихода остварених извозом.

⁹ Овај показатељ се код већине земаља које немају проблема креће у распону од 0 до 20%.

Ex ante регулатива, колико год била добро уређена, може минимизирати велики број ризика али не може осигурати да се ни један не реализује. Ризик да локална самоуправа дође у позицију несолвентности може се десити као последица лошег управљања финансијама од стране локалних власти или као последица макроекономских и егзогених шокова, или као комбинација оба. Због тога је неопходно имати добро уређен механизам за решавање проблема банкротства локалне самоуправе, тако да омогући повериоцима да подмире своја потраживања на начин који неће онемогућити локалну самоуправу да пружа елементарне јавне услуге, али и да помири интересе поверилаца са различитим приоритетима у наплати. У пракси се издвајају два основна приступа: судски и административни приступ. Поред два основна приступа многе земље примењују комбинацију оба приступа креирајући хибридни механизам у решавању проблема банкротства.

Судски приступ даје суду централно место у решавању проблема несолвентности и банкротства. Суд доноси коначну одлуку о поступку отплате дуга.¹⁰ Суд доноси одлуку и о томе како и када је локална самоуправа постала несолвентна, као и којим приоритетом ће се алоцирати средства којима се може исплатити дуг на све пристигле жалбе. Иако је састављање плана за исплату дуга, од стране суда, веома комплексан процес, предности овог приступа јесте у томе што се смањује политички притисак који се јавља у процесу реструктурирања дуга код административног приступа. Наравно, ово важи само у независним, некорумпираним и ефикасним правним системима. Административни приступ, са друге стране, дозвољава интервенције вишег нивоа власти, понекад преузимајући и директну интервенцију, како би се исправило лоше вођење финансија на локалном нивоу. У административном приступу виши ниво власти често превентивно интервенише, пре него што фискална позиција локалне самоуправе почне да указује на несолвентност. Док у судском приступу, суд не може превентивно деловати, већ може реаговати само по пристиглим тужбама од стране повериоца.

Мађарска је усвојила чист судски приступ у коме је судска одлука коначна. Мађарска се одлучила за овај приступ желећи да избегне снажан политички притисак и лобирање за *bailout* локалног дуга. Одбором за решавање отплате дуга председава финансијски повереник, именован од стране суда, који је потпуно независан од локалне власти. Одбор је задужен за припремање плана реструктурирања дуга и предлога у погледу исплате дуга. Програм реструктурирања прво мора да изгласа већина чланова Одбора, након чега се презентује повериоцима. План о исплати дуга је постигнут уколико га је подржала половина поверилаца, чије жалбе су прихваћене и чине две трећине свих жалби. Повериоци из исте групе потраживања морају бити на исти начин третирани. Уколико је постизање договора међу повериоцима отежано или немогуће, суд доноси коначну одлуку, на коју не може бити уложена жалба.

Јужна Африка има хибридни механизам, комбинујући административну интервенцију са одлукама суда у погледу реструктурирања и отплате дуга. Постоје три корака у спровођењу интервенција: прва превентивна интервенција од стране локалних власи,

¹⁰ За разлику од административног приступа који се превасходно бави реструктурирањем и репрограмирањем дуга, као и обезбеђењем консензуса у погледу отписа камате и дуга, судски приступ се превасходно бави могућношћу исплате дуга.

као рано упозорење на погоршање фискалних индикатора; друга интервенција од стране централне власти уколико претходна не да резултате; и коначна интервенција од стране суда који доноси одлуку о начину реструктурирања и отплати дуга.

У САД-у постоји и један и други приступ, мада је судски приступ много ређи. У решавању проблема несолвентности САД примењује различите варијанте административног приступа, од предузимања директне интервенције у случају Њујорка 1975. године, до приступа раног упозорења и превентивне интервенције у случају Охаја (*eng. Ohio*). У Охају је уведен *Fiscal Watch Program* који се спроводи од стране Канцеларије главног ревизора. Програм садржи детаљну листу индикатора као што су дефицит, доцње за плате, доцње за разна друга плаћања и сл., у циљу праћења фискалне позиције локалне власти. *Fiscal Emergency Law* предвиђа три врсте интервенције: „фискално упозорење“ (*eng. fiscal caution*), „фискално надгледање“ (*eng. fiscal watch*) и „ванредно фискално стање“ (*eng. fiscal emergency*). Уколико фискални дефицит локалне владе пређе дванаестину годишњих прихода Главни ревизор шаље упозорење о „фискалном надгледању“. Локалне власти тада морају да ограниче потрошњу и направе резерве. Главни ревизор даје савете о могућим опцијама за резање трошкова, оперативним унапређењима и сл. Уколико локална власт дође у ситуацију да се уведе „ванредно фискално стање“, централна власт формира Комисију која ће вршити фискално планирање и супервизију. Локална власт има обавезу састављања плана фискалног прилагођавања који ће опоравити нарушену фискалну позицију. Комисија има право да прегледа предложене политике опорезивања, потрошње и задуживања и утврди да ли ће оне довести до стварног фискалног прилагођавања пројектованог у плану. Комисија инсистира на високом нивоу транспарентности у рачуноводственом систему, ревизији и финансијском извештавању локалне власти.¹¹

Било да је у питању судски или административни приступ, или њихова комбинација, сваки *ex post* механизам за решавање проблема несолвентности треба да има следећа три елемента:

1. *Дефиницију случаја када се локална самоуправа сматра несолвентном.* Случај несолвентности у различитим земљама се различито дефинише. У земљама постоји и разлика ко може затражити проглашење банкрота локалне самоуправе. У САД-у, то може учинити само локална власт, уз састављање плана за излазак из банкрутства на које централна власт мора дати одобрење. У Мађарској, суд проглашава банкрутство локалне самоуправе по пристиглим тужбама за неизмирени дуг.¹²
2. *Фискално прилагођавање локалне самоуправе, тако да доведе расходе у линију са приходима и задуживање у линију са капацитетом за отплату дуга.* Фискално прилагођавање и консолидација су предуслов за излазак из финансијске кризе и опоравак. Фискална криза и несолвентност локалних

¹¹ Ahmad, Ehtisham, and Giorgio Brosio. 2009. „Does Decentralization Enhance Service Delivery and Poverty Reduction?“ *Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance*. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.

¹² Liu, Lili, and Michael Waibel. 2008. „Subnational Borrowing, Insolvency and Regulation.“ World Bank, Washington, DC.

самоуправа је обично последица лошег вођења финансија на локалном нивоу, веће јавне потрошње од прихода, веће државне администрације и јавног сектора од оптималног и др. Фискална консолидација на локалном нивоу у многоструко је слична са консолидацијом на централном нивоу власти, поготово у делу смањивања потрошње (осим у погледу плата које су прописане од стране централне власти, и о чијем смањењу или замрзавању локалне власти не могу одлучивати) и рационализацији запослених у јавном сектору. У погледу повећања пореза, локалне самоуправе не могу подизати порезе чија се висина утврђује на нивоу централне државе, али могу побољшати наплату нпр. пореза на имовину или увести неке нове локалне таксе и накнаде (што се не сматра пожељним). У административном приступу, постоји већа интервенција централне власти приликом фискалне консолидације и прилагођавања. У судском приступу, интервенција судова у процесу фискалног прилагођавања варира од земље до земље, у зависности од везе између судске, законодавне и извршне власти, и углавном је веома уска и ретка будући да су у највећем броју случајева ове власти независне једна од друге.

Реструктурирање и отплата дуга је суштина *ex post* механизма. Код административног приступа централни ниво власти најчешће репрограмира дуг локалних власти у дугорочни инструмент дуга. У случају Њујорка МАС је краткорочне обавезе града конвертовала у дугорочне обвезнице. Док се у административном приступу фокус ставља на реструктурирање дуга, судски приступ у фокусу има исплату дуга. Судска одлука у погледу исплате дуга треба да буде праведна и правична, што је често веома тешко задовољити, поготово када постоји велики број поверилаца са различитим третманом у наплати.

3. *Преговарања између локалне самоуправе и поверилаца у циљу реструктурирања дуга и потенцијалног релаксирања дуга.* Непосредни преговори између поверилаца и локалних власти обично су неефикасни, скупи и предуго трају. Ово је поготово случај када постоји велики број поверилаца са различитим интересима. Непосредни преговори могу дати пожељне резултате саму у случају малог броја поверилаца чији интереси конвергирају. У свим другим случајевима је много економичније и ефикасније уредити механизам кроз законску регулативу.

За који од приступа, или комбинацију приступа, ће се поједина земља одлучити зависи од економског, правног и политичког уређења. Развијеност и независност правног система као и отпорност на корупцију, најбитнији су фактори за увођење судског приступа. Ефикасност законодавног система и извршне власти су од пресудног значаја за увођење административног приступа. Мотив за доношење регулаторног оквира у овој области и природа проблема су исто тако битан фактор за избор најадекватнијег приступа.

Регулаторни оквир локалних самоуправа за решавање проблема несолвентности има два циља, да пружи предвидив и транспарентан оквир за управљање очекивањима у случају банкротства, како би и повериоци и локалне самоуправе били свесни ризика и консеквенци наступања банкротства, а треба и да омогући координирање и конвергенцију различитих интереса поверилаца и локалних самоуправа у условима финансијског опоравка локалне самоуправе.

3. Могућност увођења банкротство локалних самоуправа у Србији

Локалне самоуправе у Србији не сусрећу се са проблемом сервисирања дуга¹³, већ имају проблем сервисирања текућих обавеза за испоручена добара, пружене услуге и обавеза за извршене грађевинске и инвестиционе радове. Стога, увођење догађаја банкротства и примена механизма за спречавање и решавање проблема банкротства заступљених у међународној пракси, као таквих, не представљају адекватно решење за проблем насталих доцњи у Србији.

Решавању проблема доцњи би требало приступити из два угла: како решити проблем већ насталих доцњи и како превентивно деловати да се оне више не стварају. Процењује се да су локалне самоуправе до јесени 2012. године направиле доцње у износу од 13 млрд динара, од чега се 9 млрд динара односи на капиталне инвестиције. Република је понудила могуће решење за регулисање доцњи за капиталне инвестиције, тако што ће локалним самоуправама дати позајмицу, са роком отплате од три године од чега је грејс период годину дана. При чему, укупан износ позајмице не може прећи 50% годишњег трансфера локалној самоуправи. Република би онда, уз пристанак локалних самоуправа и поверилаца, емитовала хартије од вредности које би повериоци могли одмах да дисконтују код банака, и на тај начин наплате своја потраживања. Република би обавезе по основу ових обвезница исплаћивала средствима које би добила од локала, или по основу плаћања рата (којих би укупно било 24, сваког месеца током 2014. и 2015. године.) или из задржаних трансфера у случају да локална самоуправа не плати рату. Успех овог решења зависи од спремности локалних самоуправа и поверилаца да прихвате овај предлог, будући да он није обавезујући.

Један од могућих узрока за настале доцње јесу нереално планирани буџети локалних самоуправа. У смислу да су прецењивани приходи, што је стварало могућност буџетирања већих расхода. Како буџети локалних самоуправа не смеју прећи законом дозвољен дефицит¹⁴, а у случају да буџетирани приходи подбаце а локалне самоуправе изврше више буџетиране расходе, последично настају доцње. Могуће превентивно решење за ову врсту проблема јесте увођење транспарентности процеса буџетирања на нивоу локалних самоуправа. Увођење обавезе објављивања планираних и извршених буџета омогућило би централној влади да утврди које локалне самоуправе имају праксу прецењивања прихода, како би се од њих захтевала детаљна појашњења о висини спорних позиција прихода као и докази да ће се тако пројектовани приходи стварно и реализовати. У супротном би локалне власти морале смањити нереално пројектоване приходе, па самим тим и буџетиране расходе, како би имале дефицит у оквиру законом прописаних граница. Ово би онемогућило, или барем умањило ситуацију да локалне власти немају довољно средстава за плаћање доспелих обавеза тј. да стварају доцње.

¹³Иако се Београд издваја као локална самоуправа која је највише задужена, гледајући удео дуга у приходима који износи 60%, тај однос и даље знатно мање забрињавајући, будући да Република има однос дуга и прихода 120%.

¹⁴ Према Закону о буџетском систему (члан 27ж.) фискални дефицит локалне власти у одређеној години не може бити већи од 10% прихода остварених у тој години.

Увођење транспарентности на овај начин, би могла бити једна од *ex ante* мера за решавање проблема доцњи. Још један од могућих узрока за настале доцње локалних самоуправа могу бити умањени трансфери током 2009., 2010. и првих девет месеци 2011. године. Међутим, било би за очекивати да током трајања кризе и у условима смањених трансфера локалне власти смање своју инвестициону активност. Настале доцње у износу од око 9 млрд динара (од укупно процењених 13 млрд) за капиталне инвестиције показује супротно.

Ex ante мере у погледу ограничења дуга и дефицита локалних самоуправа већ постоје у Закону о јавном дугу и Закону о буџетском систему у оквиру фискалних правила. Србија је Законом о јавном дугу дефинисала правила у погледу задуживања локалних самоуправа. Према 33. члану Закона о јавном дугу, локалне самоуправе се могу задуживати уз мишљење Министарства финансија. Локалне самоуправе се могу задуживати за покриће дефицита текуће ликвидности, при чему задуживање у току буџетске године не сме прећи 5% прихода локалне самоуправе остварене у претходној години. Укупан износ задуживања се мора вратити пре краја буџетске године у којој је уговорен и не сме се рефинансирати или преносити у наредну буџетску годину (члан 35.). Локалне власти се не могу дугорочно задуживати осим за финансирање или рефинансирање капиталних инвестиционих расхода предвиђених у буџету локалне власти. Износ неизмиреног дугорочног задужења за капиталне инвестиционе расходе не може бити већи од 50% укупно остварених текућих прихода буџета локалне власти у претходној години¹⁵. Износ главнице и камате који доспевају у свакој години на сва неизмирена дугорочна задуживања за финансирање капиталних инвестиционих расхода, не може бити већи од 15% укупно остварених текућих прихода буџета локалних власти у претходној години¹⁶ (члан 36.). Законом о буџетском систему у члану 27ж. прописано је да фискални дефицит локалне власти у одређеној години не може бити већи од 10% прихода остварених у тој години. Међутим, извршни орган локалне власти може поднети захтев Министарству финансија за одобрење фискалног дефицита изнад наведеног износа само уколико је он резултат реализације јавних инвестиција.

У погледу *ex post* механизма прво се намећу већ постојећа законска решења, чијом би се доследном применом елиминисала потреба увођења како судског приступа (за који Србија нема капацитета), тако и потреба креирања административног приступа доношењем посебног закона који би се бавио проблематиком доцњи локалних самоуправа.

Закон о јавном дугу (члан 38.) даје могућност, да уколико локалне самоуправе нису у могућности да измире своје обавезе, а уколико би их Република непосредно на себе преузела у својству дужника, имала би право на повраћај главнице, камате и осталих трошкова који настану због неизвршења, односно неблаговременог извршења обавеза

¹⁵ Изузетно, износ неизмиреног дугорочног задужења за капиталне инвестиционе расходе може бити већи од 50% укупно остварених текућих прихода буџета локалне власти у претходној години, у случајевима када се ради о дугорочном задуживању чији је рок отплате, не рачунајући период мировања, најмање пет година.

¹⁶ Изузетно, износ главнице и камате који доспева у свакој години на сва неизмирена дугорочна задуживања може да буде већи од 15%, ако две трећине текућег суфицита у односу на укупно остварене текуће приходе чини удео већи од 15%.

од стране локалне власти, као и право на затезну камату. Република има право на повраћај средстава и то обуставом права на учешће локалне самоуправе у уступљеним порезима као и на обуставу трансфере из буџета. Примена овог законског решења би могла бити решење за проблем већ насталих доцњи, уколико локалне самоуправе и повериоци не пристану на предлог Републике да емитује хартије од вредности за неизмирене обавезе по основу капиталних инвестиција.

Са друге стране, *ex post* мера за прекорачење дефицита без одобрења Министра финансија, коју предвиђа Закон о буџетском систему у делу фискалних правила (члан 27ж.), министар финансија може да обустави пренос трансферних средстава из буџета Републике Србије, односно припадајућег дела пореза на зараде и пореза на добит предузећа у наредној буџетској години за износ прекорачења.

Са циљем решавања проблема финансијске недисциплине у плаћању, у децембру 2012. године усвојен је Закон о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама, који ће почети са применом 31. марта 2013. године. Овим се законом прописује да се уговором између јавног сектора и привредних субјеката не може предвидети рок за измирење новчаних обавеза дужи од 45 дана, у случају када је јавни сектор дужник (члан 4.)¹⁷. Поверилац, према овом закону, има право да од дужника захтева накнаду за кашњење у испуњавању новчане обавезе у износу од 20.000 динара, уколико новчана обавеза није измирена у роковима предвиђеним овим законом. Овим законом је предвиђено да се судски поступак извршења неизмирених новчаних обавеза врши уз примену начела хитности поступања. Значи суд спроводи поступак у роковима (5 дана) који су прописани Законом о извршењу и обезбеђењу. Закон прописује за случај неизмирења новчаних обавеза од стране субјекта јавног сектора и одговорног лица у јавном сектору, новчане казне. Члан 12. овог закона прописује да ће се новчаном казном од 100.000 до 2.000.000 динара казнити за прекршај субјект јавног сектора који не измири новчане обавезе у роковима предвиђеним овим законом, а новчаном казном од 5.000 до 150.000 динара казниће се за прекршај одговорно лице у јавном сектору, уколико субјект јавног сектора којим руководи не измири новчане обавезе у роковима утврђеним овим законом¹⁸.

Већ постојећа законска регулатива, уколико би се у пуној мери примењивала, требало би да одврати локалне самоуправе од неодговорног креирања обавеза које неће бити у могућности да сервисирају, будући да би могле бити санкционисане ускраћивањем права на уступљене порезе и трансфере од стране Републике, а субјекти јавног сектора и одговорна лица у јавном сектору новчано кажњени. Међутим, поставља се питање да ли су новчане казне, прописане Законом о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама довољно снажна санкција, која би локалне власти и одговорна лица на нивоу локалних самоуправа одвратила од неодговорног стварања

¹⁷ Надзор над спровођењем овог закона између корисника средстава буџета јединица локалне самоуправе, (чији се рачуни воде у консолидованом рачуну трезора јединица локалне самоуправе) и привредних субјеката, врше трезори јединица локалне самоуправе (члан 8.). Министар надлежан за послове финансија доноси акт, којим се уређује начин и поступак вршења надзора над спровођењем овог закона, у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона.

¹⁸Одговорним лицима се сматра министар за министарство, надлежни покрајински секретар за покрајински секретаријат, градоначелник за град, председник општине за општину, директор за јавно предузеће, односно руководиоца другог субјекта јавног сектора.

обавеза за чије измирење у законом прописаном року неће бити обезбеђено довољно средстава.

У којој ће мери Закон о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама допринети решавању финансијске недисциплине у плаћању локалних власти остаје да се вида када се почне са његовом применом. Међутим, уколико би централна власт желела да додатно унапреди и поштри санкције за непоштовање рокова плаћања прописаних овим законом, по угледу на међународну праксу, могла би увести још неке додатне мере. Тако на пример, у неким земљама се, у случају да локалне власти нису измириле обавезе у законом прописаном року, уводи рок од додатних 30 дана у коме морају платити све неизмирене обавезе. У супротном се покреће поступак смене одговорних лица на нивоу локалних власти. На овај начин би се могла додатно повећати дисциплина јавног сектора у плаћању. У појединим земљама се отишло још један корак даље у поштравању законске регулативе. Уведена је додатна мера, да ако смена одговорних лица на нивоу локалних власти не доведе до отклањања недисциплине у плаћању, иде се на распуштање локалне власти и расписивање локалних избора, како би се зауставило даље погоршање финансијске позиције локалне самоуправе.