

**ПРИРАЧНИК ЗА ЗАДОЛЖУВАЊЕ НА
ЛОКАЛНИТЕ САМОУПРАВИ И ПОСЛЕДНИТЕ
СЛУЧУВАЊА ВО
ЗЕМЈИТЕ-ЧЛЕНКИ НА НАЛАС**

Нацрт

Содржина

Благодарност	4
Предговор	5
Резиме	7
1. Основни принципи на задолжувањето на локалните самоуправи.....	11
1.1. Основи, проблеми и предизвици	11
1.1.1. Проблеми и предизвици	11
1.2. Како да се финансираат ставките за капитални инвестиции? Тековни приходи или должничко финансирање?.....	13
1.3. Управување со долг	14
1.3.1. Политика на долг.....	14
2. Што треба да се земе предвид во националното законодавство?	16
2.1. Општа финансиска рамка на локалните самоуправи во регионот.....	16
2.1.1. Надлежности на локалната јавна администрација, приходи и меѓувладини фискални односи	16
2.1.2. Сметководствени системи и процедури на известување	17
2.2. Практики на задолжување на општинските власти	20
2.2.1. Процедури за поднационално задолжување (на локалните самоуправи) во земјите-членки на НАЛАС	20
2.2.2. Одобрување и контрола од повисоко ниво, државни гаранции.....	20
2.3. Одредби за задолжување	23
2.3.1. Одредби за краткорочно задолжување.....	23
2.3.2. Одредби за долгорочно задолжување	24
2.3.3. Ограничувања во однос на задолжувањето	25
2.4. Гаранции и залог за задолжување на локалните самоуправи	26
3. Кој должнички инструмент е најсоодветен?	28
3.1. Банкарски заеми.....	29
3.2. Заеми од национални и меѓународни развојни програми	30
3.3. Општински обврзници.....	32
4. Проценка на кредитната способност на локалните самоуправи.....	35
4.1. Економски ризик	35
4.2. Политички ризик	36
4.3. Финансиски ризик.....	37
4.4. Одредување на капацитетот за задолжување на локалните самоуправи	37
4.5. Статистички податоци во однос на задолженоста на локалните самоуправи во земјите-членки на НАЛАС	38
5. Подобрување на перформансите на финансискиот менаџмент	41
5.1. Здрав финансиски менаџмент за подобрување на кредитната способност	41
5.2. Кредитен рејтинг	43
6. Како да се најде и избере соодветен работодавател?	45
6.1. Финансиски институции специјализирани во областа на обезбедување на заеми за локалните самоуправи	45
6.1.1. Финансиски институции за обезбедување заеми, правилата кои финансиските институции ги следат, пазарите на кои доживуваат развој и пазарите кои ги избегнуваат.....	45
6.1.2. Пазарни проблеми и можни решенија.....	48
6.1.3. Ситуацијата во целните земји	50
6.2. Како локалните самоуправи може да ги зголемат своите можности за добивање заем	52
6.2.1. Очекувања на работодавателот од локалните самоуправи	52
6.2.2. Карактеристики на земјите од југоисточна Европа	54
6.3. Како да се подготви тендерската документација за добивање на заем	56
6.3.1. Критериуми за подобност на финансиските институции.....	57
6.3.2. Планирање на заемот и неговите компоненти.....	57
6.3.3. Проценка на заемот со цел идентификување на најконкурентната понуда.....	59
6.4. Обезбедување ликвидност за целите на спроведување на проектите финансирани од ЕУ	61
6.4.1. Задолжување заради спроведување на проектите финансирани од ЕУ	61
6.4.2. Правни стимулации за издавање на долг наменет за сопствен придонес за проекти финансирани од ЕУ	63
6.4.3. Задолжување за проекти финансирани од ЕУ во југоисточните европски земји.....	63
7. Како да се управува со кредит?	65
7.1. Видови на заеми и препорака за нивната употреба	65
7.2. Практики и препораки за управување со долг	66
7.2.1. Планирање на структурата на заемот и неговите компоненти	66

7.2.2.Отворени опции: планирање на буџетот во текот на сервисирање на долгот	68
7.2.3. Што ако не може да се избегне реструктурирањето на долгот?	70
8. Како заедниците на локалните самоуправи може да помогнат во подобрувањето на законодавството за задолжување на локалните самоуправи, како и на кредитниот пазар.....	71
8.1. Во врска со работодавателите	71
8.2. Во врска со локалните самоуправи кои се членки на заедниците на локални самоуправи.....	72
8.3. Во врска со централните власти	73
8.4. Во врска со парламентите	74
8.5. Во врска со донаторите и меѓународните финансиски институции.....	75
Анекс 1 – Студии на случај	76
Анекс 2 – Општа финансиска рамка на локалните самоуправи	90
Анекс 3 – Индикатори за кредитоспособност на локалните самоуправи	94
Поимник.....	96
Библиографија	98

Благодарност

Овој прирачник беше подготвен во рамките на Работната група на НАЛАС задолжена за фискалната централизација која работеше за Асоцијацијата на општините во Романија (АОР), финансиран од страна на Отворениот регионален фонд за југоисточна Европа/Германската агенција за техничка помош, со помош на заедничките напори вложени од страна на експертскиот тим составен од:

Регионални експерти:

Ѓорѓи Јосифов

Клаудија Памфил

Раду Комса

Локални експерти:

Александар Бучиќ

Владимир Сесет

Мехмет Онур Партал

Веселка Иванова

Осман Садикај

Жана Ѓукиќ

Вилма Милуновиќ

Џвијета Танасиќ

Фурдуи Каролина

Зухер Бечи

Со поддршка на:

- Дитер Фалк
- Филип Ајхлер
- Петр Винс
- Адриан Мироиу- Ламба, Асоцијација на општините во Романија

Информациите за земјите-членки на НАЛАС беа обезбедени од страна на локални експерти назначени од асоцијациите - членки на НАЛАС. Ние високо ги цениме нивните напори, учеството во нашето истражување и дискусиите со нашите членови на тимот во однос на прашањата поврзани со прашањата на задолжување на локалните самоуправи.

Се надеваме дека нашите напори кои беа вложени во подготвувањето на овој прирачник ќе им помогнат на службениците на локалните самоуправи при подготовката за задолжување и ќе им понуди корисни насоки.

Предговор

Целта на овој проект е да се споделат најдобрите практики кои се достапни во регионот на југоисточна Европа поврзани со должничко финансирање и управување на комплексни капитални проекти, со што всушност се поддржува развојот на капацитетите и на напредните и на помалку напредните локални самоуправи. Збогатувањето на информациите се прави со цел да се поттикнат предлози за измени на законите и регулативите кои во некои земји го ограничуваат задолжувањето на локалните самоуправи.

Главната цел на проектот е да се поддржат локалните самоуправи во пронаоѓањето на соодветни решенија за финансирање и реализација на проекти поврзани со капиталните инвестиции, исто како и преку подобрување на политиките на национално ниво за кои се залагаат и асоцијациите на локалните самоуправи.

Во овој прирачник, проектниот тим изврши анализа на најновите трендови (2010) во практиките на задолжување на локалните самоуправи во Албанија, Бугарија, Хрватска, Косово, Македонија, Молдавија, Црна Гора, Република Српска- Босна и Херцеговина, Романија, Србија и Турција.

Прирачникот се состои од осум глави. Во првата глава од прирачникот може да се најдат информации за основните начела на задолжување на локалните самоуправи, како и краток преглед на различните финансиски политики, предуслови за задолжување кои треба да ги исполнат локалните самоуправи и потребата за воспоставување на здрав систем за управување со долгови.

Во втората глава се дава преглед на сегашниот статус на националните законодавства и тековните практики во однос на задолжувањето. Исто така, се нагласува надлежноста на локалната самоуправа да се задолжи, како и прашањата поврзани со задолжувањето на општините, кои не се дефинирани или кои се недоволно дефинирани во постојните национални законодавства, како и процедурите за известување.

Во третата и четвртата глава се претставуваат информации кои се поврзани со достапните должнички инструменти и кредитната способност на локалните самоуправи. Во овие две глави, на локалните самоуправи и на давателите на заеми им се претставуваат основните елементи кои тие треба да ги земат во предвид за да финансирањето преку задолжување се одвива на разумен начин. Четвртата глава е надополнета со петтата, каде се опишува концептуалната рамка која локалните самоуправи може да ја следат за да ги проценат кредитната способност и општите кредитни услови, како и да ги идентификуваат скриените ризици поврзани со нивната способност за задолжување и почитување на обврските за исплата на долговите. Од друга страна, во овие глави на финансиската заедница и се нудат најважните информации кои и се потребни за да ја процени кредитната способност на локалните самоуправи во улога на корисници на заеми. Прашањата во однос на тоа како локалните самоуправи може да ја подобрат нивната кредитна способност, заедно со фискалните индикатори и доделувањето на кредитен рејтинг, исто така се предмет на разгледување.

Во шестата глава се претставуваат потенцијалните заимодаватели на локалните самоуправи, заедно со истакнување на различни примери од регионот на југоисточна Европа. Исто така се споменуваат и проблемите на пазарот, процедурите за набавка на финансиски услуги и обезбедување на ликвидност за проектите финансирани од страна на Европската унија.

Практиките на управување со долгови и препораките кои се придружени со структурата на заемите и нејзините компоненти се детално претставени во седмата глава.

Во последната глава се дава преглед на улогата на асоцијациите на локалните самоуправи и начинот на кој тие може да помогнат во подобрувањето на законодавството поврзано со општинските заеми, како подобрување на пазарот на кредити. Се опишуваат и врските со различните засегнати страни во овој процес, како што се давателите на заем, локалните

самоуправи, централните власти, националните парламенти, донаторите и меѓународните финансиски институции.

Искрено се надеваме дека овој прирачник ќе им помогне на општините подобро да ја разберат својата финансиска состојба, подобро да ги планираат капиталните инвестиции и евентуално да добијат поповолен пристап до заеми. Од друга страна пак, сето ова ќе придонесе општините да ја подобрат локалната инфраструктура и да понудат поквалитетна испорака на услуги од кои ќе имаат корист и граѓаните и компаниите.

Резиме

- Спроведувањето на инвестициските проекти на локалните самоуправи зависи од нивната способност за собирање на потребните средства со комбинирање на сопствените средства и надворешно финансирање. Должничкото финансирање на општините им овозможува реализација на повеќе инфраструктурни проекти во пократок временски период, отколку што тоа би било можно со финансирање од сопствени средства. Меѓутоа, ризиците поврзани со подигнувањето на заеми треба добро да се разберат и утврдат во однос на нивното потенцијално влијание врз локалниот буџет во иднина. Така, пред да се започне со барањето на заем, се препорачува секоја локална самоуправа да подготви стратегија за управување со долгови и пишана политика на долг. Со помош на стратегијата за управување со долгови треба да им се помогне на локалните самоуправи да одржуваат соодветно ниво на задолженост (i) кое нема да влијае врз нивната финансиска стабилност и (ii) кое ќе им овозможи спроведување на инвестициските цели.
- Финансиската рамка на локалните самоуправи игра клучна улога во одржливиот развој на пазарите на капитал за општините. Поставеноста на системот на меѓувладини фискални трансфери заедно со сметководствениот систем и процедурите за известување се многу важни фактори кои треба да се земат предвид од страна на финансиските институции при проценувањето на можноста за финансирање на локалните самоуправи. Со утврдувањето на општата структура на локалните приходи и расходи, меѓувладината фискална рамка пошироко го одредува капацитетот за барање заем на локалните самоуправи во рамки на дадена земја.
- На финансиските институции им требаат разбирливи, сигурни, транспарентни и споредливи финансиски документи и извештаи, кои ќе послужат како влезна информација за анализа на кредитните ризици на локалните самоуправи. Тоа може да се постигне само доколку локалните самоуправи ги применуваат националните сметководствени стандарди кои точно ја отсликуваат финансиската позиција на локалните самоуправи.
- Со дозволување на позајмување од страна на локалните самоуправи треба да се овозможи (i) почитување на сите правни аспекти поврзани со локалното задолжување, (ii) реална потреба за надворешно финансирање од што корист ќе има локалната економија, (iii) финансиската стабилност на локалните самоуправи не смее да е загрозена поради отплатата на долговите во иднина. Вклучувањето на централните власти во постапката за доделување согласност за задолжување не треба да се ограничи на контролата на правните аспекти поврзани со барањето заеми на локално ниво.
- Ограничувањата во однос на локалната задолженост треба јасно да се дефинираат во законодавството поврзано со локалните јавни долгови и треба да ја вклучува целта за задолжувањето и максималните прагови на задолженост. Краткорочните заеми треба да се гледаат само како средство за покривање на временски кусоци во ликвидноста, додека пак, со долгорочните заеми се финансираат капитални расходи.
- Постојат два вида на долговни инструменти кои се достапни со цел финансирање на општинските капитални расходи: (i) заеми и (ii) обврзници. Заемите се доделуваат од страна на финансиска институција (на пр. комерцијална банка) директно на локалните самоуправи. Аплицирањето за добивање заем е помалку комплицирано, за разлика од постапките за издавање на обврзници. Од оваа гледна точка, заемите имаат поголеми предности за малите и средни општини на кои им е потребно надворешно финансирање.
- Голем дел од меѓународните финансиски институции составуваат програми кои имаат за цел поддржување и финансирање на инфраструктурните проекти на локалните самоуправи, особено на пазарите кои се во подем. Финансирањето се одвива и директно и индиректно, преку посредни заеми на локалните банки во целни земји. Условите под кои се доделуваат

таквите заеми се покорисни за локалните самоуправи, за разлика од вообичаените заеми доделени од страна на комерцијалните банки.

- Обврзниците се претпочитан облик на финансирање за големи капитални проекти кои имаат потреба од долгорочно финансирање. Обврзниците се издаваат од страна на локалните самоуправи на директен начин или преку финансиски посредници (на пр. брокерски куќи, фондови, банки) на институционални или поединечни инвеститори. Цената на задолжувањето со помош на обврзници обично е помала од позајмувањето со помош на заеми. Постојат два вида општински обврзници. **А. Општи обврзувачки обврзници** се обезбедуваат преку прилив на било кои извори на приходи на локалните самоуправи. Ваквите обврзници се користат за финансирање на јавни добра (јавна безбедност, градење на улици и мостови, јавни паркови и отворени простори, јавни згради итн.). **Б. Приходни обврзници** кои се поткрепени од приливот на приходи генерирани од проекти финансирани од продажбата на обврзници. Приходните обврзници не се поткрепени со даночните приходи на локалните самоуправи. Вообичаените проекти кои се финансираат со приходни обврзници вклучуваат: Аеродроми во сопственост на општините, водоводни и канализациони мрежи, електрични јавни услуги, спортски објекти и автопати со ограничен пристап.

- Пред утврдувањето на условите на договорот за финансирање (без разлика дали се работи за заеми или обврзници), инвеститорите ја проценуваат кредитната способност на локалните самоуправи. Кредитната способност на локалните самоуправи ја опфаќа и квантитативната и квалитативната способност за отплаќање на долговите. Ова е многу сложен процес и опфаќа (i) темелна анализа на финансиската состојба на локалните самоуправи, (ii) проценка на локалната економија во која делува самата локална власт (на пример, економскиот и политичкиот контекст) и (iii) проценка на националната макроекономска средина. Длабочината на ваквата анализа зависи од самата финансиска институција, во зависност од степенот на специјализација и знаење во однос на/за сегментот на локалната власт.

- Локалните самоуправи треба да извршат самопроценка на својата кредитна способност пред да започнат со контактирање на финансиски институции. На тој начин, локалните самоуправи ќе можат приближно да утврдат колку пари може да побараат без притоа да ја загрозат својата финансиска стабилност. Покрај тоа, со помош на самопроценката, локалните самоуправи ќе се подготват за дискусии со финансиските институции кои ќе се одвиваат при барањето на заем. Самопроценката може да се користи и како дијагностичка алатка која на локалните самоуправи ќе им овозможи подобро разбирање на факторите кои може да влијаат врз нивната финансиска стабилност, како и развивање на одредени анализи на можни случаи.

- Соодветните, точни и навремени финансиски информации за активностите на локалните самоуправи ќе бидат од голема корист и за инвеститорите и за локалните самоуправи. Усогласените формати на финансиско известување кои се во согласност со барањата на локалните/централните власти и инвеститорите треба да бидат највисок приоритет за националните регулатори, како предуслов за подобрување на перформансите на финансиското управување. Годишните извештаи на локалните самоуправи треба да вклучуваат административен извештај, биланс на состојба и биланс на успех, како и анализа на паричниот тек. Јавното обелоденување на финансиските извештаи треба да биде задолжително. Редовно треба да се спроведуваат независни ревизии.

- Локалните самоуправи би можеле да ги подобрат своите перформанси во однос на управувањето со финансиите со помош на аплицирање за кредитен рејтинг од надворешна независна агенција за кредитен рејтинг. Со добивање на кредитен рејтинг, локалните самоуправи подобро ќе разберат кои се главните детерминанти на својата кредитна способност што ќе им помогне да одлучат кои измени им се потребни за да го подобрат својот профил на кредитни ризици, а со тоа да ги намалат трошоците поврзани со заемот.

- Во зависност од тоа кој долговен инструмент (заеми или обврзници) сака да примени дадена локална власт, постојат неколку специјализирани финансиски институции кои може да се консултираат. Заемите за локалните самоуправи потекнуваат од: (i) општински банки, (ii) комерцијални банки, (iii) меѓународни финансиски институции и (iv) општински развојни фондови. Обврзниците, како што кажавме, се издаваат со посредство на комерцијални/инвестициски банки или брокерски куќи. Постоенето и достапноста на ваквите финансиски институции кои би ги финансирале локалните самоуправи зависи од постоењето на архитектура (банкарски модел за пласирање на заеми или обврзнички модел) и развој на локалните кредитни пазари. Централните власти и локалните самоуправи треба да промовираат посебни мерки кои ќе имаат за цел поддршка на развојот на одржливи пазари на капитал со помош на сведување на минимум на ризиците од пропаст на пазарите.
- Исполнувањето на очекувањата на работодавателот ќе ги зголеми изгледите на локалните самоуправи да добијат заем под добри услови. Локалните економски услови, буџетските перформанси, финансиската и политичка флексибилност, капацитетот за управување со проекти, транспарентноста и отчетноста, квалитетот на постапката за буџетирање, постоењето на систем за управување со долгови и стратегија за капитални инвестиции, како и достапните гаранции се важни аспекти кои влијаат врз способноста за добивање заем од страна на локалните самоуправи.
- Во постапката на договарање на нови заеми или издавање на обврзници, локалните самоуправи мора да поминат низ тендерски постапки со цел да ја изберат финансиската институција која би го обезбедила заемот или би ги презела ризиците. Сето ова е од суштинска важност за локалните самоуправи при подготвувањето на тендерската документација на начин на кој би се обезбедило: (i) соодветно ниво на знаење и искуство кај потенцијалните понудувачи во однос на проектот кој треба да се финансира и (ii) критериумите за избор кои се користат за процена на понудите на работодавателите им овозможуваат на локалните самоуправи да добијат најконкурентни услови за заеми и тоа на најтранспарентен начин.
- Покрај финансиските институции, локалните самоуправи во земјите-членки и земјите-кандидати на ЕУ имаат пристап до финансиските средства од грантовите кои се нудат од страна на Европската унија (ЕУ). Во земјите-членки, таквите проекти на локалните самоуправи често надминуваат износи од 15 милиони евра. Вредноста на проектите кои се нудат од страна на локалните самоуправи од земјите-кандидати е пониска, меѓутоа придобивките од финансирањето на локални капитални инвестиции преку грантови на ЕУ секако дека не може да се доведе во прашање.
- Локалните самоуправи може да добијат надворешни средства користејќи голема палета на инструменти за добивање заеми. Меѓутоа, секој инструмент може да се користи за финансирање на само одредени видови на активности. Краткорочните финансиски инструменти вклучуваат: (i) кредитна линија за работен капитал - локалните самоуправи добиваат средства од кредитна линија за што плаќаат камата и тоа за финансирање на повремени недостатоци во приходите: обично главницата се реструктурира, (ii) кредити за премостување (bridge loans), кои претставуваат посебен вид на краткорочни заеми каде финансиските средства за проекти за капитални инвестиции се даваат за даден преоден период сè до добивање на главниот (долгорочен) заем. При финансирање на проекти на капитални инвестиции локалните самоуправи треба да користат среднорочни и долгорочни заеми. Долгорочните заеми кои се користат за покривање на тековни трошоци обично не се дозволени со закон и мора да се избегнуваат.
- Планирањето на структурата на финансискиот пакет мора да биде во согласност со системот за управување со долгови и стратегијата за капитални инвестиции на локалните самоуправи. При преговорите со финансиските институции, локалните самоуправи мора да ги земат предвид и доспеаноста, грејс-периодот, каматните стапки, надоместоците, траншите (отплатата на заемот), рефинансирањето итн. По обезбедувањето на финансискиот пакет,

локалните самоуправи мора да генерираат доволно приходи со кои ќе можат да го отплатат долгот и да овозможат дополнително позајмување или директно инвестирање. За жал, во случаи кога работите не одат според планот, локалните заедници мора да се справат со реструктурирањето на заемот, а понекогаш и да не ги исполнат финансиските обврски.

- Реструктурирањето на заемот мора да се сфати како можна солуција во случај кога локалните самоуправи влегуваат во период на финансиска нестабилност. Секако кога тоа е можно, реструктурирањето треба да се предвиди уште на почетокот, односно при потпишувањето на договорот за финансирање со банката. Реструктурирањето на банкарските заеми обично ги вклучува следните елементи: (i) рефинансирање, (ii) проширување на доспеаноста, (iii) преформулирање на распоредот за отплата на долгот со цел да се изврши усогласување со проектираниот проток на средства на клиентот, (iv) отпишување на дел од долгот.
- Основањето на асоцијации на локални самоуправи може да помогне во развојот на локалниот кредитен пазар. Асоцијациите на локалните самоуправи се организации кои функционираат врз основа на доброволно членство, во кои членуваат локалните самоуправи од земјата или даден регион и кои делуваат како делотворен и авторитативен застапник на своите членки пред централните власти, парламентот, потенцијалните инвеститори и другите засегнати страни. Што се однесува до локалните јавни долгови, асоцијациите на локалните самоуправи треба да се стремат кон: (i) создавање и/или подобрување на соодветното законодавство, (ii) надзор над влијанието на релевантното законодавство, (iii) доставување на информации и статистички податоци до потенцијалните даватели на заем, централните власти и другите засегнати страни и (iv) помагање на членките при развојот и подобрувањето на плановите и операциите за управување со долгови.
- Што се однесува до давателите на заем, асоцијациите на локални самоуправи треба да посредуваат во комуникацијата и протокот на информации помеѓу локалните самоуправи и потенцијалните инвеститори.
- Што се однесува на членките, асоцијациите треба (i) да обезбедат помош за членките при структурирањето и финансирањето на инвестиции, (ii) да одржуваат постојана комуникација со членките и да пронајдат/развијат најдобри практики во согласност со меѓународните стандарди.
- Што се однесува до централните власти и парламентите, асоцијациите треба во име на своите членки да лобираат и да организираат кампањи за дадени измени во политиките, законодавството и финансирањето.

1. Основни принципи на задолжувањето на локалните самоуправи

Спроведувањето на инвестициските проекти на локалните самоуправи зависи од нивната способност за собирање на потребните средства со комбинирање на сопствените средства и надворешно финансирање. Должничкото финансирање на општините им овозможува реализација на повеќе инфраструктурни проекти во пократок временски период, отколку што тоа би било можно со финансирање од сопствени средства. Меѓутоа, ризиците поврзани со подигнувањето на заеми треба добро да се разберат и утврдат во однос на нивното потенцијално влијание врз локалниот буџет во иднина. Така, пред да се започне со барањето на заем, се препорачува секоја локална самоуправа да подготви стратегија за управување со долгови и писмена политика на долг. Со помош на стратегијата за управување со долгови треба да им се помогне на локалните самоуправи постојано да одржуваат соодветно ниво на задолженост (i) кое нема да влијае врз нивната финансиска стабилност и (ii) кое ќе им овозможи спроведување на инвестициските цели.

1.1. Основи, проблеми и предизвици

Предвидувањата за подобрување на кредитната способност на општините и зголемувањето на способноста на локалните самоуправи за пристапување и користење на заеми и обврзници како дополнителен извор на финансирање на инвестиции во локалната инфраструктура во голема мера биле предмет на дискусија во јавниот сектор во текот на последните неколку години во речиси сите земји-членки на НАЛАС. Меѓутоа, пазарите на капитал за општините се сè уште во зачеток.

Сите напори за фискална децентрализација вклучуваат агенда за реформи на законодавството врз чија основа се врши подобрување на националната законодавна рамка. Рамките се разликуваат во зависност од земјата и тоа во однос на нејзината разбирливост, но и во однос на нивната зрелост (види глава 2). Обично, процесот на фискална децентрализација во југоисточна Европа (ЈИЕ) отвори можност за локалните самоуправи да користат различни инструменти на задолжување со цел да ги финансираат своите локални инвестициски потреби.

1.1.1. Проблеми и предизвици

Постојат голем број прашања поврзани со политиките за улогата на пазарите на капитал при исполнувањето на барањата за финансирање на општинската инфраструктура.

Според резултатите од нашето истражување, во сите земји на НАЛАС, најголемата пречка со која се соочуваат локалните самоуправи при користењето на општински кредити е всушност подготвеноста на општините да бараат заеми. Покрај тоа, според националното законодавство поврзано со финансирањето и задолжувањето на општините, на локалните самоуправи до неодамна им беше оневозможено да се задолжуваат (Молдавија 2003 год., Србија и Црна Гора 2005 год., Албанија и Македонија 2008 год., Косово 2009 год.). Што се однесува до давателите на заемите, односно, финансиските институции, теоретски, средствата за заеми за локалните самоуправи беа достапни. Меѓутоа, (i) слабата финансиска позиција на локалните самоуправи беше придружена со: (ii) малото искуство на банките при проценувањето на кредитната способност на општините го ограничи развојот на пазарот на капитал за општините.

Иако кредитодавателите на пазарот на кредити наменети за општините во земјите од ЈИЕ изгледаат како да имаат доволна ликвидност и способност за активно учество во трансакции,

можноста за добивање на заем на пазарот всушност е ограничена на големите општини со стабилна финансиска позиција. Така, со цел да се овозможи развој на пазарот на кредити наменети за општините, тековните програми за фискална децентрализација мора да ги зајакнат финансиските капацитети на локалните самоуправи. За таа цел, создавањето и спроведувањето на соодветни законски решенија, како и градењето и поддршката на капацитетот за управување со финансите на локално ниво се од најголема важност за успехот на процесот на децентрализација.

Законодавството поврзано со можноста за задолжување на општините кое сеопфатно ги вклучува сите клучни елементи на внатрешно постојан начин би било од огромна важност за развојот на пазарот на кредити наменети за општините во овој регион. Постојната рамка во сите засегнати земји до некој степен овозможува дефинирање на јасни принципи и насоки потребни за развој на пазарот. Јасните правила во однос на задолжувањето, стабилните приходи и расходи и објективното доделување на трансфери треба да бидат доминантни принципи на локалната законска рамка во областа на задолжувањето.

Треба да се направи јасна дистинкција помеѓу различните должнички инструменти кои се користат при финансирањето на проекти на капитални инвестиции на локалните самоуправи. Меѓу најпопуларните се вбројуваат банкарските заеми и општинските обврзници. Различните верзии на ваквите инструменти се широко распространети и користени во други земји во централна и западна Европа, САД и Канада. Основната законска рамка може и треба да се применува за сите видови должнички инструменти.

Соодветно структурираниот и конкурентен пазар на должнички инструменти за локалните самоуправи може да помогне во одржувањето на трошоците за капитал на најниско можно ниво во корист на општинските баратели на заем. Покрај тоа, достапноста на кредитните пазари им помага на општините во добивањето на поважна улога во изборот и реализацијата на капитални инвестиции.

Развојот на домашниот кредитен пазар за локалните самоуправи претставува услов во однос на постоењето на јавен финансиски систем кој им овозможува значајна моќ при донесувањето одлуки, автономија, одговорност и соодветни финансиски ресурси.

Транспарентноста и отчетноста се исто така клучни елементи од кои зависи развојот на должничкиот пазар за локалните власти. Со цел да се изврши проценка на кредитната способност на локалните самоуправи, на кредитните институции им се потребни соодветни, точни и навремени информации поврзани со финансиските перформанси и состојбата на локалните самоуправи.

Меѓународните финансиски институции (МФИ), вклучувајќи ги Светската банка, Европската банка за обнова и развој (ЕБОР), Европската инвестициска банка и Германската банка за развој (КфВ) се сè поактивни во регионот, особено во општинскиот сектор. Механизмите за кредитно унапредување и гаранциските фондови воспоставени со поддршка од донаторите или меѓународните даватели на кредити значително ќе го подобрат пристапот на локалните самоуправи до надворешно финансирање.

По финансиската и економската криза, голем дел од комерцијалните банки започнаа со нудење на разновидност во своите кредитни портфолија со инвестирање во секторите со највисока отпорност кон економска нерамнотежа. Во овој контекст, давањето заеми на локалните самоуправи станува сè поатрактивно за финансиските институции.

Воспоставувањето на развојни фондови финансирани од страна на државата за регионални/општински инвестиции би претставувало уште едно решение кое би го зголемило бројот на извори на надворешно финансирање на локалните самоуправи. Примерите за вакви фондови во регионот ги вклучуваат: Словенечкиот еколошки фонд, Словенечкиот регионален развоен фонд, Државниот развоен фонд во Србија, Агенцијата за регионален развој во Македонија, Инвестицискиот развоен фонд во Црна Гора, Фондот за јавни инвестиции во Молдавија.

Фондовите на Европската унија (ЕУ) - претпристапни, структурни и кохезиони, кои може и треба да се користат интензивно од страна на локалните самоуправи во регионот со цел да се финансираат инфраструктурни проекти од регионално значење.

1.2. Како да се финансираат ставките за капитални инвестиции? Тековни приходи или должничко финансирање?

При разгледувањето на тоа кои ресурси стојат на располагање за финансирање на капитални инвестиции, од најголема важност е да се разгледаат сите можни финансиски алтернативи. Достапни се голем број извори, на пример, тековни приходи, грантови од централните власти или Европската унија (или други донатори) или инвестирање на приватниот сектор (јавно-приватни партнерства). Долгорочните заеми се само една опција од многуте на располагање.

Локалните самоуправи многу ретко имаат готовински вишоци доволно големи за да овозможат исплата на вкупната сума на големите капитални проекти. Локалните самоуправи може да ги финансираат своите капитални проекти со свои средства, со помош на акумулирање на заштеди во своите тековни буџети (финансирање по принципот на постепено плаќање (pay-as-you-go)) или со користење на кредитни пазари (финансирање по принципот на плаќање во текот на користењето (pay-as-you-use))¹.

Позајмувањето им овозможува на локалните субјекти реализација на поамбициозни инвестиции кои во спротивно не би биле можни. Во принцип, на тој начин исто така се промовира меѓугенерациска солидарност со тоа што и идните генерации на граѓани ќе имаат корист од изградбата на даден објект.

Меѓутоа, барањето заем не секогаш е најсоодветната финансиска стратегија. Барањето заем со цел да се покријат тековните трошоци или буџетските дефицити всушност има спротивен ефект. На тој начин трошоците само се пренесуваат на наредните генерации, а моменталните даночни обврзници уживаат во придобивките.

Голем дел од општините практикуваат комбинации од „pay-as-you-use“ и „pay-as-you-go“ стратегиите.

Постојат различни гледишта во однос на тоа дали долгорочното должничко финансирање е подобар метод на капитално финансирање отколку „pay-as-you-go“ принципот. Постојат предности и недостатоци во однос на двата пристапи, така што, општините мора да ги разгледаат позитивните страни на обата методи со цел да можат да го насочат финансирањето во иднина во согласност со долгорочните планови. Притоа, општините треба да постават параметри за водење на финансирањето на своите капитални буџети и да развијат стратегии за имплементирање на ваквите насоки.

„Pay-as-you-go“ финансирањето обично е корисно за проекти поврзани со поправки и одржување кои немаат потреба од големи финансии или во случај на набавка на опрема со краток животен век. „Pay-as-you-use“ финансирањето е соодветно за поскапи капитални проекти со подолг животен век.

Финансирањето по принципот „pay-as-you-go“ има важни предности во однос со „pay-as-you-go“ финансиските шеми:

- На општините им се овозможува реализирање на повеќе проекти во покус временски период;
- Овозможува поголем степен на меѓугенерациска солидарност
- Овозможува распоредување на капиталните трошоци во подолг временски период.

¹ Користејќи финансирање на долговите за финансирање на капитални инвестиции и отплата на долгот во текот на времетраењето на проектот

Многу капитални инвестиции кои ги преземаат општините овозможуваат одредени придобивки во облик на поголем економски развој. Иако таканаречените општествени инвестиции, како водоводни и канализациски системи и образованието придонесуваат за локалниот економски развој. Во случај кога проектите се завршуваат порано, луѓето порано имаат пристап до придобивките од нив. При одложувањето на проектите, доаѓа до одложување и на искористувањето на придобивките од нив.

При разгледувањето на должничкото финансирање како алтернативно решение во однос на финансирањето на инвестициски проект, ризиците поврзани со позајмувањето мора добро да се разберат во однос на нивното можно влијание врз локалниот буџет во иднина. Што се однесува до барателот на заемот, главните ризици на обичните заеми се поврзани со динамиката на каматната стапка и девизниот курс (доколку заемот е во странска валута). Доколку заемот бил добиен со променлива каматна стапка, тогаш зголемувањето на референтната каматна стапка би се одразило со повисока отплата на долгот. Променливоста на каматната стапка исто така мора да се земе предвид при проценувањето на можност за позајмување во конвертибилни валути (на пример, евра, долари). Во текот на неодамнешната финансиска и економска криза, девизниот курс на новите пазари во речиси сите земји-членки на НАЛАС доживеа значаен пад. Сето ова доведе до зголемување на долговниот товар на незаштитените баратели на заем во странска валута (на пример, локалните самоуправи, домаќинствата) и влошување на нивната финансиска состојба.

1.3. Управување со долгови

Пред да се започне со барањето на долгорочен заем, се препорачува секоја локална власт да подготви стратегија за управување со долгови и писмена политика на долг.

Секоја одлука за финансирање инвестиции на локалните самоуправи преку позајмување мора да е придружена со способноста за управување со долгови и капацитет на локално ниво. Во скора иднина, од најголема важност е капацитетот и способноста за управување со заеми да се подобри, затоа што давањето заеми на локалните самоуправи во себе содржи значителни финансиски ризици за нив (на пример, во случај кога отплатата на долгот е повисока од финансиските капацитети на локалните буџети).

Управувањето со долгови може да се дефинира како постапка на обезбедување на отплатата на каматата и главницата на постојниот долг, како и планирањето на повлекување на нов долг на ниво на кое ќе се овозможи оптимизација на трошоците за задолжување, притоа не ослабувајќи ја финансиската позиција на локалните самоуправи. Проценувајќи го влијанието на тековните и идните долговни товари врз локалниот буџет во наредните неколку години е исто така дел од процесот на управување со долгови.

Финансиската состојба на корисникот на кредитот го одредува неговиот максимален капацитет на задолжување, како и придружните трошоци. Така, максималниот капацитет на задолжување на локалните самоуправи варира и зависи од економските и пазарни услови.

1.3.1. Политика на долг²

Секоја локална власт која планира да се задолжи треба прво да усвои политика на долг. Формалната политика на долг е од суштинска важност за ефикасно финансиско управување. Политиките на долг всушност се писмени упатства и ограничувања со кои се поставуваат максималните должнички прагови, видот на задолжувањето, а во исто време се врши документација на самиот процес. Таквата стратегија помага при утврдувањето на ограничувањата и овозможува општи насоки за извршните лица на локалните самоуправи

² Подетални информации за долговните стратегии на локалните власти се достапни на веб-страницата www.nalas.eu како дополнителен материјал за овој прирачник (само на англиски јазик).

при планирањето и извршувањето на задолжувањето. Внимателно составената и доследно применетата политика на долг на давателите на заемите и агенциите кои се занимаваат со кредитни рејтинзи им сигнализираат дека односната локална власт е посветена и работи на обезбедувањето солидно и одржливо финансиско управување.

Ваквата стратегија мора да се развие во рамки на постојните закони и да се заснова врз предвидувањата на локалната власт во однос на идните услови. На тој начин се предвидуваат идните финансиски потреби и ограничувањата кои ги налага самата стратегија. Стратегијата треба особено да ги земе предвид следните прашања:

- Кои се прифатливите нивоа на краткорочни и долгорочни кредити? Задолжувањето вклучува и размена. Како замена за средствата за тековни капитални инвестиции, доаѓа до ограничување на идното трошење. Степенот до кој локалните самоуправи се подготвени да ги прават ваквите размени зависи од итноста на своите капитални потреби, очекуваната стапка на раст, економските трендови и стабилноста на своите целокупни финансиски средства.
- Кои се прифатливите цели за кои би можело да се аплицира за добивање заем? Дали инвестицијата има животен век кој соодветствува најмалку со времетраењето на распоредот на отплата на долгот?
- До кој степен и за кои цели локалните самоуправи би користеле општ обврзувачки кредит наспроти приходен кредит³?
- Кои сè услови, залог или хартии од вредност, локалните самоуправи се подготвени да ги обезбедат со цел да го овозможат задолжувањето и/или да ги намалат трошоците за задолжувањето (каматната стапка)?
- На кој начин локалните самоуправи ќе се осигурат дека задолжувањето кое го прават се врши во конкурентски услови (односно, дека добиле најниска можна цена)?

Покрај тоа, секоја политика на долг треба: 1) да ги содржи максималните должнички прагови и да нуди соодветна постапка за одржување на долгот во поставените граници; 2) на граѓаните да им ја долови важноста на финансиското управување, а на инвеститорите да им покаже дека локалната власт разумно раковои со своите средства; 3) на финансиската заедница да и докаже дека локалната власт разумно располага со средствата и има основа за задолжување.

³ Долгот со општи обврски е поддржан со способност на издавачот на наплаќа даноци. Ваквиот долг се сервисира преку тековните приходи на локалните власти. Приходните долгови се сервисираат од приходите генерирани од работењето/услугите добиени од приходите од заемот. Така, товарот на приходните долгови врз општата финансиска позиција на локалните власти не е голем.

2. Што треба да се земе предвид во националното законодавство?

Финансиската рамка на локалните самоуправи игра клучна улога во одржливиот развој на пазарите на капитал за општините. Постапеноста на системот на меѓувладини фискални трансфери заедно со сметководствениот систем и процедурите за известување се многу важни фактори кои треба да се земат предвид од страна на финансиските институции при проценувањето на можноста за финансирање на локални самоуправи. Со утврдувањето на општата структура на локалните приходи и расходи, со меѓувладината фискална рамка пошироко се одредува капацитетот за барање заем на локалните самоуправи во рамки на дадена земја. На финансиските институции им требаат разбирливи, сигурни, транспарентни и споредливи финансиски документи и извештаи, кои ќе послужат како влезна информација за анализа на кредитните ризици на локалните самоуправи. Тоа може да се постигне само доколку локалните самоуправи ги применуваат националните сметководствени стандарди кои точно ја отсликуваат финансиската позиција на локалните самоуправи. Со дозволување на позајмување од страна на локалните самоуправи треба да се овозможи (i) почитување на сите правни аспекти поврзани со локалното задолжување, (ii) реална потреба за надворешно финансирање од што корист ќе има локалната економија, (iii) финансиската стабилност на локалните самоуправи не смее да е загрозувана поради отплатата на долговите во иднина. Вклучувањето на централните власти во постапката за доделување согласност за задолжување не треба да се ограничи на контролата на правните аспекти поврзани со барањето заеми на локално ниво. Ограничувањата во однос на локалната задолженост треба јасно да се дефинираат во законодавството поврзано со локалните јавни долгови и треба да ја вклучува целта за задолжувањето и максималните прагови на задолженост. Краткорочните заеми треба да се гледаат само како средство за покривање на временски кусоци во ликвидноста, додека пак, со долгорочните заеми се финансираат капитални расходи.

2.1. Општа финансиска рамка на локалните самоуправи во регионот

При подготвувањето на општинската политика на долг, лицата одговорни за донесување одлуки мора да утврдат одреден број на важни прашања кои мора да бидат во согласност со соодветната законска рамка во однос на општинското задолжување, како и процедурите за задолжување. Ваквата рамка се разликува во зависност од земјите, иако најважните прашања се речиси насекаде исти. Развојот на кохерентна, ефикасна и разумна политика на долг бара темелно познавање и разбирање на законите и регулативите кои се поврзани со сите области на општинското задолжување.

Законската рамка за општинско задолжување (треба да) обезбедува збир од јасни и разбирливи правила кои би ги воделе општините кон барање на надворешни извори на финансирање. Законската рамка ги дефинира севкупните цели на управувањето со долгови, ги поставува ограничувањата во однос на задолжувањето, ги дефинира транспарентноста и одговорноста, го утврдува процесот на буџетско и финансиско известување и барањата во однос на ревизијата. Процедурите за неисполнување на обврските на локалните самоуправи, неликвидноста или проблемите поврзани со несоодветното функционирање на финансискиот пазар, се области кои треба да бидат регулирани во законската рамка за задолжување.

2.1.1. Надлежности на локалната јавна администрација, приходи и меѓувладини фискални односи

Меѓувладините фискални рамки се од најголема важност при одредувањето на целокупниот финансиски капацитет на локалните самоуправи (односно, ликвидност, финансиска

состојба). На тој начин се дефинира доделувањето на надлежностите во однос на приходите (даноци и трансфери) и расходите, финансиската автономија и надлежноста на локалните самоуправи во однос на фискалната политика, како утврдување на стапките на локалните даноци, тарифи и надоместоци.

Финансискиот капацитет на локалните самоуправи всушност ја дефинира нивната кредитна способност. Сето тоа конечно се отсликува во трошоците за кредитот (односно, каматната стапка): повисок кредитен ризик - подготвеноста и способноста за отплата на долгот се релативно незадоволувачки – се поврзува со повисоки каматни стапки. Стабилните, предвидливи и сигурни текови на приходите резултираат со подобрена кредитна способност (што се рефлектира со пониски каматни стапки).

Регулаторната рамка сама по себе не може да го поддржи развојот на здрав општински пазар на кредити. Освен доколку локалните самоуправи можат да докажат дека водат евиденција за сигурните приходи од кои можат да го отплатат долгот, финансиските институции нема да склучат договор за финансирање со општините.

Во основа, сопствените приходи и поделените даноци го претставуваат најголемиот дел од буџетите на локалните самоуправи. Таквите приходи ги вклучуваат локалните даноци, локалните надоместоци, такси, приходи од сопственост, удел во персоналниот данок на доход, данок на профит, ДДВ и данок на сопственост. Локалните самоуправи треба да ги користат токму овие приходи за да можат да ги отплатат долговите кои биле искористени за финансирање на капитални инвестиции.

Меѓувладиниот систем на трансфери игра клучна улога во утврдувањето на приходната основа на локалните самоуправи. Тој сочинува важен дел од вкупните општински приходи и може да се искористи како гаранција за задолжување на локалните самоуправи. Многу често, доколку не се врзани со одредена инвестиција, меѓувладините трансфери се клучен елемент на буџетот на локалните самоуправи и играат суштинска улога во финансирањето на капиталните расходи.

Во Прилогот 2 даваме краток преглед на општата финансиска рамка наменета за локалните самоуправи од анализираните земји⁴.

2.1.2. Сметководствени системи и процедури на известување

Националните стандарди за финансиски менаџмент на локално ниво и за сметководство се суштински компоненти на фискалните рамки. На тој начин се утврдуваат правилата и процедурите за локално буџетирање, сметководство, финансиско известување и контрола и претставуваат предуслов за стабилно финансиско управување, како и за транспарентност и одговорност.

Начинот на кој финансиските податоци се прибираат и презентираат во локалните буџети, финансиски извештаи или други документи поврзани со финансиското работење во најголем дел од случаите зависат од **сметководствениот систем** кој се користи. Сметководствените стандарди и нивната примена во голема мера се различни во зависност од земјата, меѓутоа постојат два основни сметководствени системи: сметководство врз готовинска основа и сметководство врз пресметковна основа.

- **Готовинското сметководство** обично се смета за поедноставен сметководствен систем. Традиционалното готовинско сметководство се фокусира на реалниот паричен тек во однапред одреден период (буџетска година) и ги регистрира влезните и излезните

⁴ Подетални информации за надлежностите, приходите и меѓувладините односи на локалните власти во анализираните земји се достапни на веб-страницата www.nalas.eu, како дополнителен материјал за овој прирачник (само на англиски јазик).

плаќања. Трансакциите се признаваат само тогаш кога има размена на готовина. Ова води кон тоа кредитите да се сметаат за влезни плаќања. Традиционалното готовинско сметководство (доколку не претрпи измени) не бара искажување на вредноста на средствата, ниту пак ја зема предвид амортизацијата. Токму затоа, критичарите тврдат дека информациите кои се добиваат врз основа на ваквото сметководство не се доволни за да се поддржи еден здрав процес на донесување одлуки затоа што доаѓа до затскривање на реалната финансиска состојба и не постојат или има малку информации во однос на реалната потрошувачка на средствата и ресурсите.

- **Пресметковното сметководство** ги евидентира приходите и расходите во моментот на нивно случување, без разлика на тоа дали готовината всушност била реално префрлена. Така, со пресметковното сметководство се вложуваат напори за мерење на реалните финансиски перформанси, па според тоа, се добива преглед не само за профитот и загубите, туку и за активата и пасивата. Системот овозможува амортизација и доколку е евидентиран целиот движен и недвижен капитал, што вообичаено е потребно, годишниот биланс на состојбата им овозможува на лицата одговорни за донесување одлуки да имаат точна претстава за реалната потрошувачка на средствата и ресурсите, како и за реалната финансиска состојба. Поради тоа што со помош на пресметковното сметководство се добиваат информации кои се од суштинска важност за потенцијалните инвеститори, тоа се смета за посоодветен сметководствен систем за задолжување на локалните самоуправи.

Табела 1: Сметководствени системи стандарди и процедури на известување

Готовински сметководствен систем	Модифициран пресметковен сметководствен систем	Пресметковен сметководствен систем	Меѓународни сметководствени стандарди во јавниот сектор (ИПСАС)
Готовинскиот сметководствен систем ги евидентира приходите и расходите само кога готовинските средства се остваруваат или трошат ⁵ .	Модифицираниот пресметковен сметководствен систем ги евидентира приходите во периодот кога тие се достапни и мерливи, а расходите се бележат во моментот кога настанува соодветната обврска.	Пресметковниот сметководствен систем ги евидентира финансиските ефекти на трансакциите во моментот на нивно случување, без разлика на временскиот период на соодветните готовински текови.	ИПСАС се сметководствени стандарди кои се користат од страна на субјекти од јавниот сектор насекаде низ светот при подготовката на финансиски извештаи.
• Албанија • Косово • Македонија • Молдавија • Србија • Словенија	• Бугарија • Хрватска • Црна Гора • Република Српска Босна и Херцеговина • Турција	• Романија	• Хрватска • Македонија • Молдавија • Црна Гора • Романија • Србија⁶

Како што може да се види од табелата некои од земјите применуваат готовинско сметководство, некои модифицирано пресметковно сметководство, а во случајот на Хрватска, долгорочната цел е премин кон пресметковно сметководство и задоволување на меѓународните сметководствени стандарди за јавниот сектор.

Без разлика на системот кој се користи, а кој треба да ги исполнува минималните меѓународно признати стандарди⁷, најважниот и најпотребен услов за задолжување на

⁵ Трошоци на управната власт, Азиска развојна банка, 1999 год.

⁶ Во пракса, ваквите стандарди не се користат на локално ниво

⁷ Сметководствените стандарди за јавниот сектор кои се засноваат врз Меѓународните сметководствени стандарди за јавниот сектор (ИПСАС) или Општо прифатените сметководствени принципи (ГААП) бараат

локалните самоуправи е нивната усогласеност со националните сметководствени стандарди кои се користат. На тој начин може да се одреди дали финансиските документи и извештаи се соодветно составени, транспарентни и споредливи за потенцијалните инвеститори, затоа што им е потребна ваквата информација со цел да ја оценат кредитната способност и кредитниот ризик.

Економската и финансиска криза покренала неколку прашања поврзани со сметководствените практики во јавниот сектор. Голем дел од владите ги зголемија кредитите кон банките, ги гарантираа обврските на банките, вложуваа во ослабени должнички инструменти и во некои случаи, дури и ја презедоа контролата над некои банки. Уникатната природа на кризата и до сега незасведочениот одговор на владите наекаде низ светот ја зајакнаа важноста на висококвалитетните стандарди за финансиско известување од страна на властите. Кризата ја зголеми потребата за отчетност во јавниот сектор и транспарентност во неговото финансиско работење.

Финансиското известување и обелоденувањето на локалните буџети се **од суштинска важност за проценката на кредитните ризици**, (како и за отчетноста). Потенцијалните инвеститори секогаш имаат потреба од детални информации во финансиските и ревизорските извештаи како влезна информација за нивните анализи на ризиците. Во сите земји кои учествуваат во проектот постои државен завод за ревизија. Покрај тоа, контрола се врши и од страна на внатрешни, а понекогаш и надворешни ревизори. Банките или другите финансиски посредници не секогаш се запознаени со структурата, постапките и финансискиот менаџмент на локалните самоуправи. Мислењето на надзорните тела, а особено на надворешните независни ревизори помагаат во намалувањето на недоверливоста кај потенцијалните инвеститори (што на крај се одразува во повисоки каматни стапки). Ревизорските извештаи овозможуваат примарни докази во однос на стабилноста на финансиските операции на локалните самоуправи, затоа што во нив се разгледува квалитетот на книговодството, сметководствените методи и усогласеност со буџетски правила и законски обврски. На тој начин на потенцијалните инвеститори им се помага да извршат проценка на финансиските капацитети и перформансите на локалните самоуправи. Потенцијалните инвеститори исто така се заинтересирани и за тоа дали локалните самоуправи ги извршиле корекциите препорачани од страна на ревизорите и надзорните тела. Доколку локалните самоуправи не ги обелоденуваат извештаите или доколку извештаите кои ги поднесуваат се застарени, доаѓа до намалување на нивната кредитна способност. Доставувањето на несоодветни извештаи може да се толкува како силен показател на ниското ниво на отчетност и пропусти во финансиското управување. Покрај тоа, надворешните независни ревизии може да помогнат во подобрувањето на кредитната способност на локалните самоуправи на други начини, затоа што на локалните самоуправи им се овозможуваат препораки за тоа како да ги подобрат своите капацитети во однос на финансиското управување. Обично, надворешните независни ревизии на локалните самоуправи содржат:

- Објективна проценка на важните општински финансиски операции кои се од најголема важност за градоначалниците, општинските совети и граѓаните;
- Потврда дека внатрешната контрола и постапките се на задоволително ниво (или се даваат соодветни препораки за корекција на ситуацијата);
- Препораки за подобрување на внатрешните контроли со цел да се спречат и/или детектираат различни видови на проблеми во областа на финансискиот менаџмент, како и препораки за идентификување на контролите (внатрешна или друга) кои треба да се подобрат;
- Идентификување на значителните отстапувања од статутите, правилата, општинските политики или точно искажаните очекувања на граѓаните;

- Откривање и коригирање на сите можни измами, неискрености или други нерегуларности;
- Препораки за подобрување на сметководствените контроли и постапки и нивно писмено документирање со цел да се детектираат и/или спречат проблемите;
- Препораки за елиминирање на непотребните, тешки или преобемни внатрешни контроли и други претерано централизирани или на друг начин застарени контролни системи.

2.2. Задолжување на општинските власти

2.2.1. Процедури за субнационално задолжување во земјите-членки на НАЛАС

Надлежностите на локалните самоуправи во однос на надворешното финансирање може да се оствари на неколку административни нивоа: (i) локална извршна власт (градоначалник), (ii) локално избрано тело, (iii) регионални влади или (iv) национални влади. Ваквата надлежност исто така може да биде резултат на одлука донесена од страна на локалната заедница, по пат на референдум.

Обично, одлуката за задолжување со големи износи на долг треба да биде одговорност на локалното избрано тело. Надлежноста во однос на задолжувањето на локалните самоуправи на извршните лица треба да се ограничи на релативно мали долговни износи, кои не претставуваат значителни ризици во однос на финансиската стабилност на локалните самоуправи.

Најдобрите практики од другите земји укажуваат на тоа дека одлуката на локалните самоуправи за задолжување треба да биде одобрена од Советот на општината. Во спротивно, можноста за непризнавање на долгот во иднина или одбивање на зголемување на потребните даноци со цел да се сервисира долгот значително ќе се зголеми. Покрај тоа, јавната дебата во рамки на општинскиот совет во однос на политиките на долг ќе овозможи отвореност и транспарентност на постапката.

2.2.2. Согласност и контрола од повисоко ниво на власт, државни гаранции

Вклучувањето на централните власти во процесот на допуштање на задолжување на општините треба да се ограничи на контрола на почитување на јасни и објективни правила. Вообичаено, централните власти при одобрувањето на задолжување на локалните самоуправи, треба да ги земат предвид следните критериуми: (i) прагот на задолжување наложени од страна на националното законодавство, (ii) други законски ограничувања во однос на задолжувањето (односно, позајмување во странска валута, целта и формата на задолжувањето) или (iii) конзистентност на општинската политика на долг со националната политика во однос на јавниот долг. Ваквите прегледи и контроли може да бидат корисни при спречувањето на неодговорно задолжување на локално ниво. Покрај тоа, доколку државата или националните власти можат да ги поддржат и одобрат постапките кои се користат во процесот на задолжување, тоа ќе помогне во изградбата на довербата на инвеститорот и ги ослободуваат поединечните инвеститори од спроведување на сопствена детална анализа што во спротивно би било потребно.

Табела 2: Процедури за добивање согласност за задолжување од страна на централните власти

Земја	Согласност на централните власти за задолжување на локалните самоуправи
Албанија	ДА Општинското задолжување мора да биде одобрено од Министерството за финансии. Постојат два вида различни постапки за допуштање на заеми 1) кога општината позајмува од домашни извори и 2) на меѓународниот кредитен пазар.

Земја	Согласност на централните власти за задолжување на локалните самоуправи
	Министерството за финансии врши проверка на усогласеноста на постапката со законот и врши повторна процена на зголемените ризици при задолжување.
Бугарија	НЕ Не е потребно одобрение од централните власти, но (според Законот за општинско задолжување), во Министерството за финансии треба да се основа Централен регистар за општинско задолжување со поединечна евиденција за секоја локална власт. Регистарот се доставува до Министерството секој месец. Регистарот има три подрегистри за заеми, обврзници и гаранции (заемодавател, главница, каматна стапка, надомест и доспеаност).
Хрватска	ДА Во согласност со Законот за буџет, општините и градовите може да се задолжуваат во согласност со одлуката на застапничкото тело на локалната власт со претходна согласност на Владата на Република Хрватска.
Косово	ДА По одобрението од Општинското собрание за потребниот заем, треба да се одобри од страна на Министерот за финансии и економија, а доколку во рок од 60 дена министерот не одговори, тогаш се смета дека заемот е одобрен.
Македонија	ДА Општините може да подигнат заем во земјата и странство само со претходно одобрение на Владата на Република Македонија, врз основа на позитивно мислење издадено од Министерството за финансии (МФ). Во согласност со Законот за јавен долг, секоја иницијатива за почеток на преговори за склучување на договор за заем треба да започне со претходна согласност на Владата на Македонија. Задолжително, иницијативата треба да содржи позитивно мислење од МФ.
Молдавија	НЕ Не е потребно одобрување од централните власти. Во согласност со Законот за јавен долг, локалните самоуправи само го известуваат МФ во однос на нивото на задолженост и издадените гаранции
Црна Гора	ДА Во согласност со Законот за финансирање на локалните самоуправи, општините треба да добијат одобрение од централните власти за да можат да се задолжат.
Република Српска Босна и Херцеговина	ДА Народното собрание на Република Српска дава одобрение со кое општините може да се задолжат врз основа на предлог на централните власти. Министерството за финансии е одговорно за спроведување на соодветните активности во случај на одобрување на задолжување на локалните самоуправи.
Романија	ДА Комисија за овластување на задолжување на локалните самоуправи (комисија во рамки на МФ).
Словенија	ДА Општината мора да добие одобрение за задолжување од Министерството за финансии и одлуката за задолжување мора да биде вклучена во годишниот буџет.
Србија	Министерството за финансии дава мислење во однос на барањето за задолжување на локалните самоуправи. - Во предлог-законот за јавен долг, Министерството за финансии и Одделот за јавен долг треба да издадат одобрение за задолжување на локалните самоуправи, а не само мислење. Пред неговото издавање треба да се земат предвид повеќе различни критериуми.
Турција	НЕ На локалните самоуправи не им е потребно одобрение од националните власти. Во услови на емитување на долг, локалните самоуправи единствено мора да останат во рамките на своите капацитети за задолжување. Што се однесува до надворешното

Земја	Согласност на централните власти за задолжување на локалните самоуправи
	(меѓународно) задолжување, мора да се добие дозвола од Министерството за финансии со поднесување на соодветни документи.

Иако во најголем дел од анализираниите земји потребно е одобрение од централните власти во однос на задолжувањето на општините, тоа не имплицира никакви државни гаранции или обврски.

Консултирањето на јавноста во однос на задолжувањето на локалните самоуправи се предвидува во законодавството на некои од земјите (Албанија, Бугарија и Република Српска-Босна и Херцеговина⁸). Дури и без посебни одредби во законите, во некои случаи локалните самоуправи може да организираат јавни консултации во однос на задолжување по пат на надворешно задолжување со цел да се изгради одредено ниво на доверба и да се стекнат заложбите на граѓаните.

Едно од најважните прашања во однос на регулаторите и потенцијалните инвеститори е прашањето како да се постапи во случај на неподмирувањето на долговите и неликвидноста на локалните самоуправи. Не постои јасен одговор во однос на тоа дали во регулативите треба да се пропише обезбедување на финансиска помош од страна на централните власти во случај кога локалните самоуправи не успеваат да го отплатат долгот.

Едно гледиште тврди дека националните регулативи не треба да содржат одредби за финансиска помош со цел да се избегне можноста од морален ризик (односно, пониска фискална дисциплина и внимателност кај локалните самоуправи). Тогаш останува прашањето за тоа што може да се направи во случаите кога локалните самоуправи се „премногу големи за да пропаднат“ (како што беше случајот со банките во текот на финансиската криза)? Сето ова покажува дека во државата има поголема одговорност и дека во вакви случаи постои можност за финансиска помош или државни гаранции. Може да се каже дека државните гаранции може да ги охрабрат давателите на заем да ги прескокнат темелните анализи на проектите, па дури и да не ги земат во предвид финансиски услови на општините. Сè додека заемот на општината е соодветно обезбеден од страна на централната влада, заемодавателот нема силна причина да го ограничи задолжувањето за економски изводливи проекти.

Другото гледиште пак тврди дека пропишувањето на финансиска помош од страна на централните власти или државни гаранции во националните регулативи може да доведе до подобар кредитен рејтинг и каматни стапки, со што се добива и подобар пристап до финансиските пазари. Во некои земји има вакви регулативи, меѓутоа државните гаранции и финансиската помош од страна на централните власти во случај на неподмирување на долговите или неликвидност на локалните самоуправи во најголем дел од случаите се придружени со строги санкции, како (делумно) губење на финансиската и/или административна автономија и контрола од страна на централните власти.

Во Албанија, Бугарија, Молдавија и Романија, државата не може да делува како жирант при задолжувањето на локалните самоуправи. Во остатокот од анализираниите земји, најголемиот дел од нив предвидуваат државни гаранции и имаат одредби во однос на ова прашање:

- Во **Хрватска**, врз основа на предлог на Министерството за финансии, централната влада може да издаде гаранција;
- Во **Македонија**, Владата на Република Македонија може да гарантира и да презема одговорности кои произлегуваат од долгорочни заеми на општините, вклучувајќи ги општинските јавни служби основани од општините, само во случаи кога таквите одговорности се преземени во согласност со закон за издавање на државна гаранција.

⁸ Сè уште е можно да не се реши прашањето и износот на потенцијалното задолжување. Владата може да донесе одлука за распишување на референдум во однос на ова прашање.

Министерот за финансии го потпишува договорот за издавање на државна гаранција во име на Република Македонија.

- Во **Црна Гора**, централната влада може да донесе одлука во однос на задолжување и може да издаде гаранции во согласност со Законот за годишен буџет. Крајниот корисник на гаранцијата го плаќа надоместокот за ризикот во износ од 0.5% од износот на гаранцијата. Во моментот⁹, владата нема издадени гаранции за локалните самоуправи.
- Во **Србија**, централната власт има право да издаде гаранции и да ги рефундира главницата, каматата и другите трошоци доколку локалните самоуправи не ги исполнат своите обврски, при што централните власти ги повраќаат ваквите средства со помош на замрзнување на правата на локалните самоуправи во однос на даноците/трансферите.
- Во **Турција**, потсекретаријатот на Министерството за финансии е овластени за издавање на државни гаранции за посебни проекти кои најчесто се однесуваат на проекти за изградба на основна инфраструктура, односно, изградба на подземна железници, проекти за управување со цврст отпад.
- Во **Република Српска**, народното собрание одобрува издавање на гаранции, врз основа на предлог на централната власт, а министерот за финансии е овластен за потпишување на гаранции по одобрувањето од страна на собранието. Гаранциите во Република Српска може да им се издадат на доверители или корисници на заем само со цел да се гарантираат обврските на локалните заедници, фондови за социјално осигурување и некои други институции со цел финансирање на капитални инвестиции од јавен интерес.

2.3. Одредби за задолжување

2.3.1. Одредби за краткорочни заеми

Краткорочното финансирање треба да се користи од страна на локалните самоуправи само како инструмент за покривање на повремени кусоци во ликвидноста. Примерите за ситуации каде краткорочното задолжување треба да биде дозволено вклучуваат: (i) исплата на оперативни трошоци во случај на очекување на прилив на средства од приходи собрани од даноци, (ii) финансирање на тековни или капитални инвестиции користејќи краткорочни заеми во случај кога се очекува необновлив приход, како на пример, приход од продажба на капитал, добивање на грант или подигнување на долгорочни кредити (кредити за премостување).

Треба да постојат законски ограничувања со кои ќе се врши контрола над краткорочните заеми на локалните самоуправи со цел да се избегнат структурални дефицити во паричниот тек:

- Прагови за максимално краткорочно задолжување како процент од општинските оперативни приходи,
- Краткорочното задолжување треба да се ограничи (i) на финансирање на антиципирана потреба од средства за одреден број на месеци, вклучувајќи ја и отплатата на долгот во рамки на тековната фискална година, или (ii) на приходи или примања кои би требало да се добијат во извесен рок.

⁹ Јуни 2010 год.

2.3.2. Одредби за долгорочни заеми

Долгорочните заеми го ограничуваат буџетот на локалните самоуправи на фиксни расходи (сервисирање на долгот) во иднина и токму затоа може да доведат до ограничување на нивната фискална флексибилност. Несоодветните одлуки поврзани со управувањето со долгови донесени денес може да доведат до неможност на локалните самоуправи да ги подмируваат обврските поврзани со долговите во иднина, што може да има големи финансиски и економски последици за локалните заедници (на пример, зголемување на локалните даноци). Како општо правило, долгорочното задолжување треба да се користи за финансирање на капитални расходи.

Одредбите за долгорочно задолжување на локалните самоуправи треба да се дефинираат во националното законодавство. Во табелата 4 се дадени главните ограничувања и рестрикции во однос на долгорочното задолжување во земјите-членки на НАЛАС.

Табела 3: Одредби за долгорочно задолжување во однос на целите и условите на задолжување

Земја	Одредби за долгорочно задолжување во однос на целите и условите на задолжување
Албанија	Од февруари 2008 година, локалните самоуправи во Албанија може да позајмуваат од домашни и/или меѓународни финансиски пазари со цел да ги задоволат своите потреби за капитални инвестиции. Соодносот на вкупниот долг и вкупните тековно-оперативни приходи (сопствени средства, поделени даноци и неусловени трансфери) мора да биде помал од 1.3:1. Локалните самоуправи, при разгледување на можноста за задолжување, треба да ги земат предвид следните ограничувања: Соодносот меѓу оперативниот вишок од претходната годна (пресметан како разлика помеѓу оперативните приходи, од сопствени извори, поделените даноци и неусловените трансфери и неусловените оперативни расходи на локалните самоуправи), додека соодносот на сервисирањето на долгот од која било година од тој долгорочен период не смее да биде помал од 1.4:1. Износот на годишната сума на отплата на долгот кој се должи во секоја од годините од долгорочниот заем не смее да надмине 20% од просечните вкупни реализирани приходи на локалните самоуправи добиени од неусловени трансфери, поделени даноци, локални даноци и надоместоци за претходните три фискални години.
Бугарија	Долгорочното задолжување може да се искористи за финансирање на капитални инвестиции, рефинансирање на долгови и за подмирување на доспееани исплати кои се оезбедени со општински гаранции. Општинскиот совет ја донесува одлуката за задолжување. Одлуката на општинскиот совет од градоначалникот бара спроведување на постапка за избор на финансиска институција која ќе обезбеди доволно средства за проектот или финансиски посредник кој би издал општински обврзници. Општинскиот долг се состои од: 1) издавање на општински обврзници, 2) долг кој произлегува од договорите за задолжување на општината, 3) долг кој произлегува од претпријатијата во општинска сопственост, 4) издадени општински гаранции, 5) безкаматни заеми од централните власти, вклучувајќи ги и оние за проекти кофинансирани од страна на ЕУ и 6) обврски во рамки на комерцијални кредити или финансиски лизинг за период подолг од 2 години.
Хрватска	Сите единици на локалната власт (општини, градови и жупанији) може долгорочно да се задолжат на пазарот на пари и пазарот на капитал, исклучиво за капитални инвестиции, за реконструкција и развој.
Македонија	Задолжувањето на општините во странство подлежи на претходна согласност на владата на Република Македонија, врз основа на позитивни мислење издадено од Министерството за финансии. Во Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа се утврдува дека Владата на Република Македонија не може да гарантира и да презема обврски кои се резултат на задолжувањето на општините, вклучувајќи ги и општинските јавни служби, освен во случај кога таквата обврска е пропишана со закон. Општините може да склучат договори за долгорочно задолжување за финансирање на капитални средства и инвестиции само доколку отплатата на долгот се врши во еднакви или опаѓачки годишни анuitети. Одлуката за долгорочно задолжување се донесува од страна на општинскиот совет. Вкупниот износ на годишните отплати на долгот во случај на долгорочно задолжување не смее да надмине 30% од вкупниот приход на тековно-оперативниот буџет на општината во претходната фискална година.
Молдавија	Локалните јавни власти од ниво I (заедници и општини) и ниво II (региони), врз основа на одлуката на соодветниот совет, имаат право на склучување на долгорочни договори за капитални инвестиции со домашни и странски финансиски институции/даватели на заем.
Црна Гора	Законот за финансирање на локалната самоуправа пропишува дека општините имаат право да земаат долгорочни заеми за финансирање на инфраструктурни проекти или за набавка на големи капитални

Земја	Одредби за долгорочно задолжување во однос на целите и условите на задолжување
	средства во согласност со одобриениот план за капитални инвестиции.
Република Српска - Босна и Херцеговина	Локалните власти може да склучуваат договори за долгорочно задолжување за следните цели: а) финансирање на капитални инвестиции б) рефинансирање на неплатени долгови по ставки
Романија	Среднорочното и долгорочното задолжување може да се искористи само за капитални инвестиции и рефинансирање на долгови.
Словенија	Општинските совети се овластени за одобрување на долгорочното задолжување заедно со одобриениот на Министерството за финансии и износот на долгот треба да биде вклучен во годишниот буџет. Во согласност со Законот за јавни финансии, секое задолжување на локалните самоуправи на меѓународен пазар на кредити мора да биде дозволено со закон. На општините им е дозволено да земаат долгорочни заеми за да ги кофинансираат проектите од ЕУ, при што тоа не влијае врз општинскиот капацитет за задолжување.
Србија	Локалните самоуправи не смеат да користат долгорочно задолжување, освен во случаи на финансирање или рефинансирање на капитални инвестиции планирани во локалниот буџет.
Турција	Општините може да преземаат обврски и издаваат обврзници во согласност со следните принципи и процедури со цел да се подмират трошоците потребни за вршење на должностите и услугите; - Во рамки на одредбите од законот бр. 4749 во однос на јавните финансии и управувањето со долгови, задолжувањето во странство може да се предвиди само за финансирање на проекти дефинирани во инвестициската програма на општината. - Општините кои користат инвестициски кредити и парични кредити од „Илер Банк“ се обврзани планот за отплата да го достават до оваа банка. „Илер Банк“им право да го одбие барањето за заем на општината во случај кога планот за отплата не е соодветен. - Издавањето на обврзници може да се земе предвид само за финансирање на проекти дефинирани во инвестициската програма и се реализира во согласност со одредбите во соодветниот закон. За да се финансира даден проект, прво мора да се земат предвид неколку точки: - Проектот е насочен кон финансирање преку странски финансиски институции само во случај на неможност за негово спроведување преку „Туркиш Технологии“. - Проектот мора да е достапен во „годишниот извештај“ на Државната организација за планирање. - Мора да се добие согласност од потсекретаријатот на Министерството за финансии.

2.3.3. Ограничувања во однос на задолжувањето

Речиси сите законодавства во областа на задолжувањето на локалните самоуправи поставуваат ограничувања во однос на износот на долгот кој дадена локална самоуправа може да го преземе. Постојат два вида на прагови на задолжување:

- Ограничување на нивото на вкупниот неподмирен долг,
- Ограничување во однос на максималното годишно сервисирање на долгот (отплата на главница и камата) за кои локалните самоуправи можат да се обврзат.

Некои од земјите применуваат еден од двата критериуми за ограничување на задолжувањето. Има земји каде се применуваат и двата критериуми (како на пример, во Албанија, Македонија, Србија, агрегираниот национален долг во Романија). Во последните неколку години, бележиме зголемување во бројот на земји кои го користат вториот вид на ограничување на долгот, односно годишно сервисирање на долгот, затоа што со него се нуди попрецизна процена на ефективниот должнички товар на локалните самоуправи.

Табела 4: Одредби на законската рамка за ограничувања во однос на долгорочно задолжување

Земја	Вкупен неподмирен долг и капацитет на сервисирање на долговите
Албанија	Максималното ниво на вкупниот долгорочен долг не смее да го надмине соодносот 1.3:1 од вкупните обновливи или тековно-оперативни приходи (сопствени средства, поделени даноци и безусловни трансфери).

Земја	Вкупен неподмирн долг и капацитет на сервисирање на долговите
	Капацитетот за сервисирање на долгот не смее да надмина 20% од просечните вкупни реализирани приходи на локалните самоуправи од неусловени трансфери, поделени даноци и локални даноци и надоместоци од претходните три години.
Бугарија	Годишниот капацитет за сервисирање на долговите не смее да надмине 25% од сопствените извори на приходи и субвенциите за воедначување од претходниот ревидиран финансиски извештај и номиналната вредност на издадените општински гаранции не смее да биде повисока од 5% од истиот износ. Законот за општинско задолжување не содржи одредби во однос на вкупниот износ на неподмирени долгови, меѓутоа задолжувањето на општините е вклучено во задолжувањето на централните власти, кое не смее да надмине 60% од БДП.
Хрватска	Ограничувањето во однос на годишното задолжување е 20% од реализираните приходи од претходната година. Тоа го вклучува износот на просечните годишни анuitети на заемите, гаранциите издадени во текот на претходните години и краткорочните неподмирени обврски. Дополнителното ограничување кое беше воведено во 2003 година се однесува на тоа дека целокупниот долг на локалните власти не смее да биде поголем од 3% од вкупните тековно-оперативни приходи на сите локални самоуправи во Хрватска.
Македонија	Вкупниот неподмирн долг на општината, вклучувајќи ги и сите гаранции не смее да го надмине вкупниот износ на приходите во тековниот оперативен буџет на општината во претходната фискална година. Вкупниот износ на годишниот капацитет за сервисирање на долгови од долгорочен карактер во една фискална година може да изнесува до 30% од тековно-оперативните приходи на општината во претходната фискална година.
Молдавија	Краткорочни кредити- 5% од вкупните приходи Долгорочни кредити за капитални инвестиции- 20% од вкупните годишни приходи
Црна Гора	Капацитетот за сервисирање на долговите не смее да надмине 10% од реализираните тековно-оперативни приходи од претходната година.
Република Српска Босна и Херцеговина	Локалните власти може да се задолжат, но не повеќе од 18% од регуларните приходи на дадената локална самоуправа во текот на претходната фискална година. Целокупната задолженост на локалната самоуправа врз основа на издадена гаранција не смее да биде повисока од 30% од регуларните приходи во текот на претходната фискална година.
Романија	Годишното сервисирање на долговите не смее да надминува 30% од сопствените приходи (локални даноци и надоместоци, како и од поделените даноци). Даночниот праг се пресметува во однос на аритметичката средина на сопствените приходи од последните три фискални години.
Словенија	Капацитетот за сервисирање на долгови е 8% од сопствените приходи во претходната година.
Србија	Неподмирн долг- 50% од вкупните тековно-оперативни приходи од претходната година. Сервисирање на долг- 15% од вкупните тековно-оперативни приходи од претходната година.
Турција	Домашното задолжување е ограничено на 10% од приходите реализирани во претходната година изменети за стапката на ревалвација. Вкупниот износ на неподмирени долгови (вклучувајќи ги и надворешните долгови) не смеат да го надминат ревалвираниот износ на последниот годишен буџет. (1.5 пати за општините – метрополи). (Стапката на ревалвација се одредува во согласност со Законот за даноци бр. 213).

2.4. Гаранции и залог за задолжување на локалните самоуправи

Потенцијалните инвеститори сакаат и имаат потреба да добијат залог или гаранција за отплата на долгот. Во зависност од видот на гаранцијата, трошоците за задолжување може да се намалат или зголемат. Локалните самоуправи може да обезбедат различни видови на гаранции за отплата на долгот: Може да дадат под залог физички капитал, како на пример, земјиште или објект или пак општите приходи од даноците и трансферите, како и приходите генерирани од проекти, од надоместоци на корисниците или пак од таксите од корисниците на проектите. Ставање под залог на физички капитал има одредени недостатоци во однос на заложувањето на приходи:

- Може да се случи локалните самоуправи да заложат физички капитал кој има повисока вредност од долгот,

- При заложувањето на земјиште или објект има простор за корупција,
- Може да се случи општините да заложат капитал кој всушност е потребен за обезбедување на основните јавни услуги,
- Обезбедувањето на заем само со физички капитал може да доведе до помала загриженост во однос на насочувањето на приходите и паричниот тек, поставувајќи го прашањето дали тие се доволно стабилни за да се овозможи задолжување.

Таканареченото “пресретнување на приходи“ е посебен облик на задолжување. Тоа е инструмент кој во голема мера е корисен за кредитирањето затоа што е особено ефикасен при намалувањето на кредитните ризици.¹⁰ Доколку локалните власти не се во состојба да ги исполнат своите долговни обврски, со помош на пресретнувањето на приходите на доверителот му се овозможува прибирање на средствата потребни за отплата на долгот директно од повисоките нивоа на управување. Токму затоа, пресретнувањето на приходите обично се реализира преку зафаќање на меѓувладините трансфери.

Локалните самоуправи исто така може да обезбедат гаранции за отплата на долгови од страна на трети лица, како на пример, за локалните јавни претпријатија. Доколку е можно, таквите гаранции треба:

- Да бидат дозволени на ист начин како и поднационалниот (општинскиот) долг,
- Да се ограничени на проекти од јавен интерес.
- Да се ограничени на трети лица создадени или под контрола на локалните самоуправи.

Табела 5: Видови на дозволени гаранции и колатерали:

	Дозволено	Недозволено
Сопствени приходи	Албанија, Бугарија, Хрватска, Косово, Македонија, Молдавија, Црна Гора, Република Српска, Романија, Словенија, Турција	
Недвижна сопственост	Албанија, Бугарија, Косово, Македонија (делумно), Црна Гора, Словенија, Турција	Хрватска, Молдавија, Република Српска, Романија
Резервни фондови	Албанија, Хрватска, Косово, Македонија, Црна Гора, Турција	Бугарија, Молдавија, Република Српска, Романија, Словенија
Приватно осигурување	Словенија	Бугарија, Хрватска, Косово, Молдавија, Република Српска, Романија
Останато	Македонија: Развој на пазарот на кредити преку издавање гаранции (гаранции од УСАИД преку Гарантниот фонд)	

¹⁰ Постојат емпириски докази дека општинските развојни фондови кои користат аранжмани на пресретнување имаат далеку помалку заеми кои е се отплатени за разлика од оние кои не користат.

3. Кој долговен инструмент е најсоодветен?

Постојат два вида на должнички инструменти кои се достапни со цел финансирање на општинските капитални расходи: (i) заеми и (ii) обврзници. Заемите се доделуваат од страна на финансиска институција (на пр. комерцијална банка) директно на локалните самоуправи. Аплицирањето за добивање заем е помалку комплицирано, за разлика од процедурите за издавање на обврзници. Од оваа гледна точка, заемите имаат поголеми предности за малите и средни општини на кои им е потребно надворешно финансирање. Голем дел од меѓународните финансиски институции составуваат програми кои имаат за цел поддржување и финансирање на инфраструктурните проекти на локалните самоуправи, особено на пазарите кои се во подем. Финансирањето се одвива и директно и индиректно, преку посредни заеми на локалните банки во целни земји. Условите под кои се доделуваат таквите заеми се покорисни за локалните самоуправи, за разлика од вообичаените заеми доделени од страна на комерцијалните банки. Обврзниците се претпочитан облик на финансирање за големи капитални проекти кои имаат потреба од долгорочно финансирање. Обврзниците се издаваат од страна на локалните самоуправи на директен начин или преку финансиски посредници (на пример, брокерски куќи, инвестициски фондови, банки) на институционални или поединечни инвеститори. Цената на задолжувањето со помош на обврзници обично е помала од задолжувањето со помош на заеми. Постојат два вида општински обврзници. А. Општи обврзувачки обврзници кои се обезбедени со протокот на приходите на локалните самоуправи. Ваквите обврзници се користат за финансирање на јавни добра (јавна безбедност, градење на улици и мостови, јавни паркови и отворени простори, јавни згради итн.). Б. Приходни обврзници кои се поткрепени од приливот на приходи генерирани од проекти финансирани од продажбата на обврзници. Приходните обврзници не се поткрепено со даночните приходи на локалните самоуправи. Вообичаените проекти кои се финансираат со приходни обврзници вклучуваат: Аеродроми во сопственост на општините, водоводни и канализациони мрежи, електрични јавни услуги, атлетски и спортски објекти и автопати со ограничен пристап.

Должничките инструменти може да се класифицираат во две категории: (i) заеми и (ii) обврзници.

Што се однесува до заемите, корисникот на заемот комуницира директно со давателот на заемот (на пример, банката, пензискиот фонд или осигурителна компанија), односно корисникот на заемот ги преговара условите на заемот директно со давателот на заемот. Таканаречената постапка на “детална анализа“ (due diligence) (проценка на ризиците и мониторинг) во однос на корисникот на заемот се врши од страна на заемодавателот.

Обврзниците се поинаков вид на финансиско посредување. Тие се продаваат директно или преку финансиски посредници (на пример, брокерски куќи, инвестициски фондови, банки) на институционални или поединечни инвеститори. Во случајот на обврзниците, ваквата детална анализа е одговорност на агенциите за кредитен рејтинг (или финансиските посредници). Врз основа на нивната анализа, инвеститорите одлучуваат под кои услови се подготвени да ги купат обврзниците.

Заемите беа попопуларни како инструмент за должничко финансирање на локалните самоуправи во западна Европа, со кои во текот на 20-тиот век биле финансирани многу општински инвестиции. Обврзниците се карактеристични за американскиот пазар, каде ги поставиле основите на општинскиот пазар на капитал развиен во Северна Америка.

На почетокот, пазарот на капитал за локалните самоуправи може да започне со еден од двата модели, меѓутоа обично на крајот се користат двата модели кои услужуваат различни сегменти од пазарот. Истата законска рамка треба да се применува и за сите видови

должнички инструменти, без исклучок. Конкурентноста меѓу банките, пазарот на обврзници и другите достапни финансиски инструменти може да помогнат во одржувањето на трошоците на капиталот на што е можно на пониско ниво за општините како корисници на заеми и да доведат до зголемување на протокот на информации за кредитниот квалитет меѓу заинтересираните страни на пазарот.

3.1. Банкарски заеми

Заемите претставуваат вообичаен извор за финансирање на капиталните инвестиции на локалните самоуправи. Заемите се доделуваат од страна на комерцијалните банки или штедилниците.

Условите под кои се издава банкарскиот заем се менуваат во зависност од индивидуалната финансиска состојба на локалната самоуправа, макроекономската околина на локалната економија, како и од подготвеноста и капацитетот на банката за финансирање на локалната самоуправа.

Административните постапки кои се потребни за добивање заем не се толку сложени и скапи како што е издавањето на обврзници. Од друга страна, големите издатоци за даден инвестициски проект потешко се финансираат по пат на заем од една банка, па дури и од конзорциум од банки, отколку што е тоа случај со издавањето обврзници. Покрај тоа, обврзниците често се одликуваат со подолг рок на отплата од заемите, затоа што некои од институционалните инвеститори (осигурителни компании, пензиски фондови) кои ги купуваат ваквите обврзници, за разлика од банките, се потпираат врз подолгорочни ресурси (депозити). Во некои случаи, банките може да одлучат да рефинансираат даден постоен заем при неговата доспеаност, на тој начин продолжувајќи ја неговата доспеаност. Меѓутоа, структурирањето на долгорочното финансирање по пат на краткорочни заеми кои при нивната доспеаност се рефинансираат, ги изложува локалните самоуправи на ризик од рефинансирање, односно заемодавателот има право во кој било момент да го одбие обновувањето на таквиот заем. Тоа би можело да доведе до (i) проблеми со ликвидноста или дури несолвентност на локалните самоуправи и во исто време да резултира со (ii) делумно реализиран проект кој нема вредност.

Цената на заемот се утврдува преку каматната стапка и други провизии и надоместоци кои ги наплаќаат самите банки. Банките ги утврдуваат каматните стапки врз основа на моменталните каматни стапки на пазарот, рочноста и колаералот на заемот, како и кредитната способност на заемопримачот. Стапките може да се фиксни или променливи. Променливите каматни стапки се утврдуваат врз основа на референтната каматна стапка (на пр. ЕУРИБОР) плус фиксна маргина, што всушност ја претставува профитабилноста на банката и специфичните ризици на барателот.

Банкарски заеми

Предности

- Се обезбедуваат веднаш достапни извори на финансирање од постојните локални банки.
- Аплицирањето за банкарски заем е далеку поедноставен процес од издавањето на општински обврзници (што ги прави посоодветни за помалите општини)
- Кредитната анализа се врши директно од страна на кредитодавателот
- Можно е да не се јави потреба од дополнително утврдување на кредитниот рејтинг од страна на надворешни агенции за кредитен рејтинг
- До некоја мера, условите за добивање кредит се предмет на преговори, меѓутоа тие зависат од кредитниот квалитет на барателот

Недостатоци

- Каматните стапки се повисоки од останатите видови на должнички инструменти (во зависност од економскиот циклус, рочност, дополнителните услуги итн.)
- Повисоки барања на заемот во однос на вредноста, односно, барањата за обезбедување се поконзервативни
- Во помала мера се соодветни за големи инвестициски проекти кои бараат долгорочно финансирање

3.2. Заеми од национални и меѓународни развојни програми

Во сите анализирани земји воспоставени се некои видови на развојни фондови за локалните самоуправи. Ваквите развојни фондови делуваат како кредитни институции на поднационално ниво, Меѓународните банки за развој (Светска банка, КфВ, ЕБОР итн.) ги користат ваквите фондови како начин на насочување на заемите кон локалните самоуправи. Финансирањето на локалните самоуправи преку ваквите програми се одвива и директно и индиректно (on-lending), преку посредни заеми на локалните банки во целните земји.

Условите на ваквите заеми се помалку строги, за разлика од оние на “нормалните” банки. Нивната цел е да се помогнат долгорочните потреби за развој на локалните самоуправи, а не да се оствари профит. Рочноста на заемите често се поврзува со животниот век на инвестицијата за кој се подига заемот. Друга карактеристика на ваквите заеми е постоењето на почетен грејс-период во однос на отплатата на главницата, со што товарот за отплата на долгот се поместува во иднина.

Каматните стапки на ваквите заеми обично се пониски од “нормалните” стапки на комерцијалните банки. Обично се користат фиксни каматни стапки кои се утврдуваат врз основа на стапките на заемите дадени на централната влада. Меѓутоа, мора да се каже дека ваквите каматни стапки кои се пониски од пазарната цена со себе носат ризик од заситување на финансискиот пазар за општините и да го забави неговиот развој.

Покрај фондовите за финансирање на локалните самоуправи, развојните програми делуваат како стимулации во форма на грантови или техничка помош доколку барателите исполнуваат некои од барањата.

Во случајот на Македонија, каде Светската банка и Министерството за финансии започнаа со Проектот за унапредување на општинските услуги вреден 18,9 милиони евра, може да се каже дека станува збор за многу добро искуство, особено во почетната фаза на развој на општинскиот кредитен пазар. Ваквата on-lending програма започна во 2008 година и нејзината цел беше да се подобри транспарентноста, финансиската одржливост и обезбедувањето на општински услуги, како водоснабдување, канализација, управување со цврст отпад, поддршка на проекти за енергетска ефикасност, урбан транспорт и други услуги. Покрај заемите, со програмата се предвидуваат и грантови за локалните самоуправи како стимулација и награда за спроведувањето на реформските иницијативи насочени кон подобрување на перформансите при нудењето на услуги. Грантовите кои се доделуваат на поединечните локални самоуправи изнесуваат до 20% од вредноста на инвестицискиот заем.

Црна Гора има слично средство, односно Инвестицискиот развоен фонд, со кој се нудат заеми за локалните самоуправи со пониски каматни стапки во споредба со каматните стапки на комерцијалните банки. На пример, просечната каматна стапка во 2009 година на заемите на локалните самоуправи подигнати од комерцијалните банки беше 10%, додека во исто време, каматната стапка на фондот беше само 5%. Фондот исто така го контролира примарниот општински пазар на обврзници (односно, купува обврзници издадени од локалните самоуправи). За општинските обврзници не постои секундарен пазар.

Банките кои учествуваат во on-lending програмите вршат детална анализа на потенцијалните корисници на кредитот и го носат целиот кредитен ризик за даденото кредитно портфолио.

Пример 1:

Општински инфраструктурен проект на Истанбул финансиран со заем од Програмата за развој на Светската банка за еколошки проекти

Целта на Општинскиот инфраструктурен проект на Истанбул (ОИПИ) во Турција е да ѝ се помогне на општина Истанбул во: (i) подобрувањето на управувањето со цврст отпад и (ii) подобрување на нејзиниот капацитет за ублажување на влијанието на земјотресите со поправка на клучните градби и инфраструктура и надградба на институциите и нивните постапки со цел да се помогне при реагирањето во итни ситуации.

Носител на проектот : Општина Истанбул
Име на проектот : Општински инфраструктурен проект на Истанбул
Вредност на проектот : 322.150,000 американски долари
Кредитодавател/доверител: Меѓународна банка за обнова и развој (МБОР), член на групацијата Светска Банка
Жирант : Подсекретаријатот на Министерството за финансии
Користен инструмент : Финансирање на проект
Износ на кредитот: : 322.150,000 американски долари
Рок на отплата: : 5 години грејс-период + 10 години (20 еднакви рати)
Одобрение од банката: 28.06.2007
Договор за кредит: 25.07.2008 (помеѓу општината и банката)
Протокол за гаранција: 13.09.2009 (помеѓу општината и Министерството за финансии)
Договор за гаранција: 13.09.2009 (помеѓу Министерството за финансии и банката)

Главната карактеристика поради која се разликува овој пример е тоа што овој договор за заем е под државна гаранција. Така, општина Истанбул потпиша „протокол за гаранција“ со подсекретаријатот на Министерството за финансии во согласност со барањата на МБОР, член на групацијата на Светска Банка, додека пак, Министерството за финансии потпиша „гарантен договор“ со Банката. Покрај тоа, со овој протокол, општината е обврзана да префрли променлив процент од своите различни приходи на официјалната сметка со цел да се олесни работата во периодите на отплата на долгот. Ваквата сметка се вика „сметка за отплата на надворешен долг“. Ваквите приходи се „данокот за огласување и рекламирање“ и „данокот за недвижен имот“, кои се собираат од страна на општината. Трансакциите се ревидираат и надгледуваат од страна на контролорите на Министерството за финансии.

Ова се должи на фактот што доаѓа до отстапување на дел од сопствените приходи (даноците) на општината, чиј сооднос се утврдува од нејзина страна. Сепак, ова претставува механизам на билатерална гаранција за двете страни, а префрлената сума изнесува многу мал дел од годишните приходи на општината, затоа што најголем дел од нив се состојат од механизми на приходи одподелените даноци на централната власт.

Друга разлика која е карактеристична за договорите кои се склучуваат со државна гаранција е тоа што турското Министерство за финансии, во име на корисникот на заемот, ги води преговорите со доверителот. Според тоа, во оваа смисла, негативен исход е диспропорционалното искористување на времето.

Пример 2:

Посредни заеми на Европската инвестициска банка (ЕИБ) во некои земји од централна и источна Европа (од јуни 2010)

ЕИБ финансира мали проекти со вкупен износ помеѓу 40.000 и 25 милиони евра и тоа индиректно, преку глобални заеми (кредитни линии) до локални финансиски институции. ЕИБ може да финансира до 50% од вкупниот износ на проектот. Целта на финансирањето е унапредување на изградба, надградба и реновирање на ситни општински инфраструктурни целини преку општинската финансиска канцеларија (МФФ).

Главните локални банки кои учествуваат во договорот за финансирање преку субвенции се:

- Унгарија: „ОТП Банк“, „Ерсте Банк Хунгари“, „УниКредит Банк Хунгари“.
- Чешка: Чешка спорителна, а.с., „Комерчни банка, а.с.“,
- Бугарија: „УниКредит Булбанк АД“, „Сосиете Женерал Експресбанк“, „ДСК Банк ЕАД“, „ОТП Груп“, „Рајфајзенбанк (Бугарија) ЕАД“.
- Романија: „Банка Коремциала Романа С.А.“, „Банкпост С.А.“, „БРД- Груп Сосиете Женерал С.А.“.

Конечната одлука во однос на финансирањето на проектите на локалните власти останува во раце на локалните банки, со тоа ЕИБ ефикасно ја поддржа локалната пазарна експертиза. Обично оние локални банки кои учествуваат во МФФ се меѓу најактивните на пазарите на кредити наменети за локалните власти.

3.3. Општински обврзници

Локалните самоуправи може да дојдат до долгорочни средства со помош на издавање на општински обврзници на домашниот или меѓународните пазари на капитал.

Обврзницата е хартија од вредност издадена од дадена организација со цел позајмување пари, која што притоа носи фиксен принос плус камата, за определен временски период. Обврзниците се всушност договори за задолжување склучени помеѓу барателот или *издавачот* и давателот на заемот, односно *инвеститорот*. За позајмените средства издавачот обично плаќа фиксна (однапред одредена) периодична камата (купон). Отплатата на главницата се врши или во една транша при достигнувањето на доспеаноста (одеднаш) или во повеќе транши во текот на периодот на важност на обврзницата (на пример, линеарна амортизација или прогресивно зголемување или намалување на амортизацијата).

Издавањето на обврзници од страна на локалните самоуправи се врши со посредство на инвестициски и/или комерцијални банки, односно брокерски куќи, а самото издавање може да биде по пат на приватна или јавна понуда. Една предност на издавањето обврзници во однос на банкарските заеми е тоа што обврзниците можат да овозможат пристап на локалните самоуправи кон долгорочни финансиски средства. Исто така, распоредот за отплата на обврзниците е поатрактивен (на пример, за таканаречените “булет“ обврзници).

Еден од главните аргументи во корист на општинските обврзници е тоа што тие опфаќаат подолг период на отплата во однос на банкарските заеми. Исто така, цената на позајмените средства со издавање на обврзници обично е пониска од цената на долгорочните заеми. Меѓутоа, издавањето на обврзници е покомплицирано од аплицирањето за заем и бара поразвиен финансиски пазар.

Видови општински обврзници

Општи обврзувачки обврзници

Видот на обврзниците кои ќе бидат издадени од страна на локалните самоуправи зависи од придобивките кои ќе се добијат со реализацијата на инвестицијата. Доколку инвестицијата генерира објект или услуга кои ќе бидат од корист на целата или пак, на најголем дел од локалната заедница, инвестицијата се нарекува „јавно добро“ и треба да се отплаќа од страна на сите даночни обврзници. Во тој случај, најсоодветни се општите обврзувачки обврзници. Типичен пример за ваквите инвестиции вклучуваат: јавна безбедност, улици и мостови, јавни паркови и отворени простори, како и јавни згради. Општите обврзувачки обврзници се обезбедени со протокот на приходите на локалните самоуправи.

Табела 7: Пример за издавање на обврзници од страна на локалните власти во Хрватска¹¹

Локална власт	Датум на издавање	Доспеаност (години)	Валута	Износ (евра)	Стапка на купон	Цел
Копривница	2004	7	Хрватска куна	8.000.000	6.5%	Општинска инфраструктура и спортски објекти
Задар	2004	7	Хрватска куна	18.500.000	5.5%	Спортска сала со базен

¹¹ Видете го и случајот со Копривница/Ријека во делот за студии на случаи

Ријека	2006	10	Евра	24.600.000	4.125%	Спортски центар со базен
Сплит	2006	7	Евра	4.000.000	4.5625%	Културни и спортски објекти и општинска инфраструктура.
Загреб Холдинг (меѓународно осигурување)	2007	10	Евра	300.000.000	5.5	Капитални проекти во Загреб Холдинг
Винковци	2007	10	Хрватска куна	5.600.000	5.5%	Културно-деловен центар со базен
Осијек	2007	10	Хрватска куна	3.333.333	5.5%	Ревитализација на градскиот плоштад
Сплит	2007	8	Евра	8.100.000	4.75%	Разни капитални проекти
Сплит	2008	7	Евра	8.200.000	6%	Разни капитални проекти

Извор: Извештај на Загребската берза, март 2009 год.

Примерот на Хрватска е многу интересен за аналитички цели. Значителниот напредок на пазарот на општински обврзници се случи во 2004 година. Сите обврзници кои биле издадени од страна на локалните власти се општи обврзувачки обврзници и се обезбедени само од буџетот на локалните власти.

Пред издавањето на обврзници, хрватската Комисија за хартии од вредност ги дефинираше стандардите за издавање на хартии од вредност. Со ваквите стандарди се дефинира видот на информациите поврзани со инвестициските проекти и финансиската состојба на издавачот кои издавачот мора да ги презентира во проспектоот за обврзниците (документот за продажба), меѓутоа и периодично, по продажбата на обврзницата.

Приходни обврзници

Обично нарекувани и обврзници со “ограничена одговорност“, ваквите обврзници се потпираат само врз залогот на локалната самоуправа на ограничени приходи или надоместоци од корисници (како на пример, такси за услуги, патарини, надоместоци за прием, закупи и наемнини) со кои се гарантира отплатата. Приходите од кои се врши отплатата обично се генерираат од проектот кој се финансира од таквите обврзници. Приходните обврзници не се поткрепено од даночните приходи на локалните самоуправи. Генерирањето приходи кои не се доволни за отплата на долгот ќе резултира со неисполнување на обврските во однос на приходните обврзници. Во некои ограничени ситуации, локалните самоуправи приходните обврзници ги поддржуваат со даночен залог со цел да се зајакне кредитната способност на приходните обврзници. Ваквите обврзници се викаат “обврзници поддржани со даночни приходи“ или “индиректни општи обврзувачки обврзници“. Ваквиот пристап е корисен во случај кога има слаби приходи или онаму каде со проектот се поврзува историја на ограничено кредитирање. Рангирањето на приходните обврзници може да се разликува од кредитната способност на локалната самоуправа и во голема мера зависи од приливот на средства генерирани со проектот, меѓутоа исто така од други фактори (на пример, подготвеноста и капацитет на општината да обезбеди финансиска поддршка во случај на непочитување на обврските).

Капиталните инвестиции кои имаат директен ефект и придобивки за специфична група на корисници кои за инвестицијата плаќаат преку надоместоци за користење се сметаат дека се “приватни“ добра и се соодветни за финансирање преку приходни обврзници. Примерите

вклучуваат: Аеродроми во сопственост на општините, водоводни и канализациони мрежи, електрични јавни услуги, атлетски и спортски објекти и автопати со ограничен пристап и др.

Евро-обврзници

Евро-обврзниците се меѓународни обврзници кои се деноминират во валута различна од онаа во земјата каде биле издадени (значи, не се издават само во евра). Евро-обврзниците се хартии од вредност со кои може да се тргува и да се пренесуваат во согласност со Директивата на ЕУ за проспект (документацијата која ги придружува обврзниците при нивната емисија). Евро-обврзниците обично се издаваат по пат на јавна понуда и со нив се тргува на берзите.

Пример

Градот Букурешт и издавањето на општински евро-обврзници од 500 милиони евра- најголемата евро-обврзница понудена од регионален или локален субјект во југоисточна Европа и првата романска општинска евро-обврзница.

Евро-обврзницата која беше издадена од градското собрание на Букурешт во јуни 2005 година беше целосно гарантирана на лондонскиот пазар, на 500 милиони евра, со годишна каматна стапка од 4.277%. Каматата која треба да ја плати градот Букурешт е приближно еден процент пониска од онаа која се плаќа за последната евро-обврзница на Романија.

Обврзниците имаат рок на доспеаност од десет години, а нивното издавање е брокерирано од страна на инвестициските банки „АБН Амро и „ЈП Морган“.

Средствата беа искористени за финансирање на инфраструктурни проекти, како надвозникот „Басараб“, набавка на средства за јавен транспорт (автобуси и трамваи), реновирање на улици и трамвајски линии.

4. Проценка на кредитната способност на локалните самоуправи

Пред утврдувањето на условите на договорот за финансирање (без разлика дали се работи за заеми или обврзници), инвеститорите ја проценуваат кредитната способност на локалните самоуправи. Кредитната способност на локалните самоуправи ја опфаќа и квантитативната и квалитативната способност за отплаќање на долговите. Ова е многу сложен процес и опфаќа (i) темелна анализа на финансиската состојба на локалните самоуправи, (ii) проценка на локалната економија во која делува самата локална власт (на пример, економскиот и политичкиот контекст) и (iii) проценка на националното макроекономско опкружување. Темелноста на ваквата анализа зависи од самата финансиска институција, во зависност од степенот на специјализација и знаење во однос на/за сегментот на локалната власт. Локалните самоуправи треба да извршат самопроценка на својата кредитна способност пред да започнат со контактирање на финансиски институции. На тој начин, локалните самоуправи ќе можат да направат груба проценка во однос на тоа колку пари може да побараат без притоа да ја загорзат својата финансиска стабилност. Покрај тоа, со помош на самопроценката, локалните самоуправи соодветно ќе се подготват за преговори со финансиските институции кои ќе се одвиваат при барањето на заем. Самопроценката може да се користи и како дијагностичка алатка која на локалните самоуправи ќе им овозможи подобро разбирање на факторите кои може да влијаат врз нивната финансиска стабилност, како и развивање на одредени анализи на можни случаи.

Вообичаено, проценката на кредитната способност на локалните самоуправи се заснова врз следните три фактори:

- **Економски ризик,**
- **Политички ризик и**
- **Финансиски ризик**

Во оваа глава ќе идентификуваме серија од економски и финансиски индикатори кои се од суштинска важност за разбирање на ситуацијата во минатото, проектирањето на идната финансиска позиција и следствено на тоа, оценувањето на кредитната способност на локалните самоуправи. Додека голем дел од параметрите се подложни на квантитативна анализа, исто така се применуваат и субјективни мислења со кои се врши проценка на квалитативните фактори, како на пример, владините политики.

4.1. Економски ризик

Способноста на општините за отплата на долгот е област чувствителна во однос на економската ситуација. Локалните самоуправи кои најголем дел од своите средства ги прибираат од локалните даноци особено се ранливи во однос на локалните економски услови. Локалните самоуправи кои примарно се потпираат врз меѓувладините трансфери се најизложени на националните макроекономски услови. Една од задачите на кредитната анализа е да се идентификуваат економските настани кои негативно би влијаеле врз способноста на локалните самоуправи за отплата на долгот и да се изнајдат решенија како да се намалат таквите ризици.

Јачината на локалната економија е еден од најважните фактори кои влијаат врз кредитната способност. Остварувањето на сопствените приходи и поделените даноци на локалните самоуправи како главен извор за отплата на финансиските долгови зависат од перформансите на локалната економија. Демографските трендови, економската разновидност и развојните

перспективи се клучни аспекти кои влијаат врз прибирањето на среднорочните и долгорочните приходи на локалната самоуправа. Економската разновидност е важна карактеристика за локалната економија. Високо диверсифицирана економска активност значи дека економската дестабилизација би имала помало влијание врз локалните резултати отколку во споредба со концентрираната локална економија, каде само неколку економски сектори зафаќаат најголем дел од вкупната активност.

Клучни елементи во анализата на стабилноста на економската структура се следните фактори:

- Економската и социјална инфраструктура и социоекономските трендови кои стојат зад побарувачката за јавни услуги кои се нудат од страна на локалните самоуправи.
- Приход по глава на жител и неговата променливост
- Реалниот годишен пораст на локалниот БДП
- Структурата на локалниот БДП
- Природните ресурси
- Растот на стапката на вработеност и квалитетот на работната сила
- Економските политики

Покрај тоа, проценката треба да се фокусира и на достапноста на основна економска инфраструктура која е од големо значење за квалитетот на животот. Ова вклучува сигурно напојување со електрична енергија, транспортен систем, здравство, постројки за прочистување на водата и отпадните води, телекомуникациски систем итн.

Демографските показатели како приходот по глава на жител, нивоата на сиромаштија, степенот на урбанизација, стапката на вработеност итн. се исто така од голема важност. Поволните демографски показатели значително го подобруваат потенцијалот за раст на локалната власт, додека во исто време ги релаксираат буџетските ограничувања во однос на високите трошоци за социјални алокации.

4.2. Политички ризик

Целта на проценката на политичкиот ризик е да се обезбедат начини за проценка на политичката стабилност на локалните самоуправи врз споредлива основа. Политичката стабилност е витална за континуитетот на донесувањето одлуки во економијата, додека растот на политичкиот консензус овозможува економски реформи. Политичкиот ризик треба квантитативно да се дефинира со помош на проценка на (политичката) стабилност на локалната самоуправа во минатото и ставот на поголемите политички партии во однос на важните прашања за локалната заедница.

Политичката врска помеѓу централната и локалната власт треба да се земе предвид, затоа што таа може да има влијание врз трансферите (грантовите) од централната власт и насочувањето на инвестициите кон нови проекти. Токму затоа, политичката ситуација може да влијае врз локалниот економски развој.

4.3. Финансиски ризик¹²

Финансиската ситуација на локалната самоуправа е од суштинска важност за нивната кредитна способност затоа што со нејзина помош се одредува способноста за исполнување на обврските и сервисирањето на долгот. Факторите кои влијаат врз финансиската позиција на локалните самоуправи ги вклучуваат:

- Структурата и динамиката на приходите и расходите
- Нето оперативниот резултат
- Моменталната ликвидност и управувањето со паричниот тек
- Финансиската флексибилност - степенот на автономија во однос на собирањето даноци и надомести,
- Способноста за вршење на балансираните финансиски операции во текот на економскиот циклус
- Подготвеноста и способноста за контрола на расходите
- Задолженост - и билансната и вонбилансната задолженост.

Повисокото општинско раководство треба да биде добро подготвено да изврши идентификација, проценка и избегнување на главните извори на ризици за финансиската состојба на локалната самоуправа (валута, каматна стапка, ризик од разлики во рокот на отплата). Материјализацијата на ваквите ризици негативно би влијаела врз паричниот тек: следствено на тоа, општините може да се изложат на неликвидност или неисполнување на финансиските обврски.

При проценката на финансискиот ризик на кој се изложени локалните самоуправи треба да се изврши споредба на горенаведените фактори со релевантните референтни вредности кои се утврдени за група на локални самоуправи со слични карактеристики. Таквиот пристап мора да се поддржи со соодветна техничка и сметководствена експертиза, како и со основање на сигурна база на податоци за локалните статистички информации.

4.4. Одредување на капацитетот за задолжување на локалните самоуправи

Локалните самоуправи треба да бидат свесни за својот максимален капацитет за задолжување (односно, износот на пари кој можат да го побараат на заем) со цел да ги утврдат приоритетите во однос на капиталните инвестиции.

Проектирањето на идната финансиска позиција (приходи и расходи) на локалните самоуправи е клучен елемент при одредувањето на финансиските средства кои се достапни за отплата на долгот. Рамката со која се предвидуваат локалните приходи и расходи треба да ги инкорпорира економските, политичките и финансиските ризични фактори кои беа опишани во претходниот дел.

Локалните самоуправи обично своите долгови (главницата плус каматата) ги отплаќаат од оперативниот вишок, кој всушност е разликата помеѓу оперативните приходи и расходи. Максималниот капацитет за задолжување на локалните самоуправи може да се пресмета како сегашна вредност на идните нето оперативни вишоци на локалните самоуправи (оперативниот вишок минус сумата за отплата на преостанатиот долг). Дисконтната стапка

¹² Во анексот 3 се дадени главните фактори кои се земаат предвид од страна на “Standard & Poor’s” во нивната методологија за кредитно рангирање при проценката на профилот на финансиски ризик на локалните власти, како и сеопфатен приказ на финансиските показатели кои обично се користат за оценување на кредитната способност на локалните власти.

која се користи при пресметката на сегашната вредност треба да е всушност каматната стапка која банките ја наплаќаат за заемите.

Локалните самоуправи треба да бидат во состојба да докажат дека во иднина се способни постојано да генерираат позитивни нето оперативни резултати, како предуслов за задолжување. Доколку во иднина одредена локална власт се соочува со привремен структурален дефицит (негативен нето оперативен резултат), таа сепак ќе може да аплицира за нов заем, доколку договорот за финансирање предвидува грејс-период во времето на дефицитот. Како алтернативна можност, локалните самоуправи може да ги користат капиталните приходи за финансирање на оперативниот дефицит. Меѓутоа, доколку локалните самоуправи постојано функционираат со структурален дефицит, треба да се вложат големи напори со цел рационализација на оперативните трошоци и зголемување на приходите пред воопшто да се размислува за задолжување¹³.

Соодносот на очекуваниот нето оперативен резултат и очекуваната сума за отплата на долгот е веројатно еден од најважните показатели на капацитетот за задолжување на локалните самоуправи. Доколку соодносот е блиску до еден, тогаш секоја поголема флукуација во оперативните приходи или расходи на локалните самоуправи би можеле да доведат до сериозни проблеми при исполнувањето на финансиските обврски. Соодносот кој е значително повисок од еден укажува на тоа дека локалните самоуправи имаат комфорна финансиска позиција во однос на своите финансиски обврски.

4.5. Статистички податоци во однос на задолженоста на локалните самоуправи во земјите-членки на НАЛАС

Вкупната задолженост на локалните самоуправи како процент од капиталните расходи

Должничкото финансирање на капиталните расходи се разликува помеѓу локалните самоуправи во различните земји-членки на НАЛАС (слика 1). На пример, во Црна Гора, по пат на должничко финансирање биле реализирани 80% од капиталните расходи на локалните самоуправи, додека во Молдавија само 10% (2008). Во просек, помеѓу 2006 и 2009 година, со должничко финансирање биле опфатени околу 37% од капиталните инвестиции на локалните самоуправи од сите земји-членки на НАЛАС, освен Турција. Уделот на долговите во целокупните извори на финансирање на капиталните расходи укажува на големи девијации во текот на годините во речиси сите анализирани земји.

¹³ УСАИД/СЛГРП; „Вовед во општинското задолжување во Србија“; Тони Левитас; стр.15

Слика 1: Вкупната задолженост на локалните самоуправи како процент од капиталните расходи

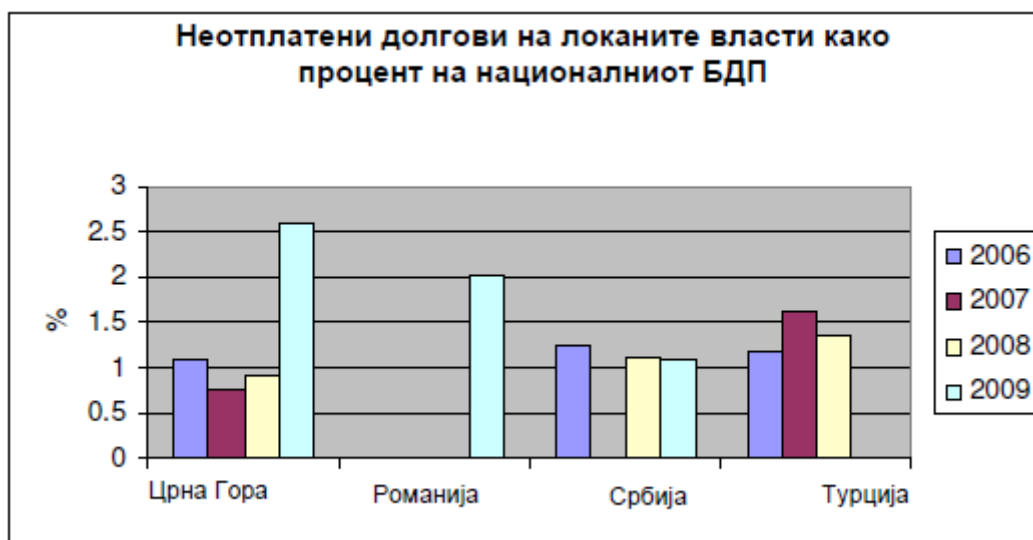


Извор: Пресметки засновани врз прашалниците пополнети од страна на локални експерти

Неподмирените долгови на локалните самоуправи како процент од БДП

Во сите земји-членки на НАЛАС, пазарите на капитал за локалните самоуправи се сè уште во зачеток. Во најголем дел од анализираните земји (Албанија, Бугарија, Хрватска, Македонија, Молдавија), општинските долгови изнесуваат помалку од 0.5% од БДП и помалку од 5% од вкупните расходи на локалните самоуправи. Во Србија и Турција, динамиката на локалното задолжување е во согласност со економскиот раст, што резултира со релативно стабилно долговни соодноси во текот на последните неколку години (слика 2).

Слика 2: Неподмирени долгови како процент од БДП

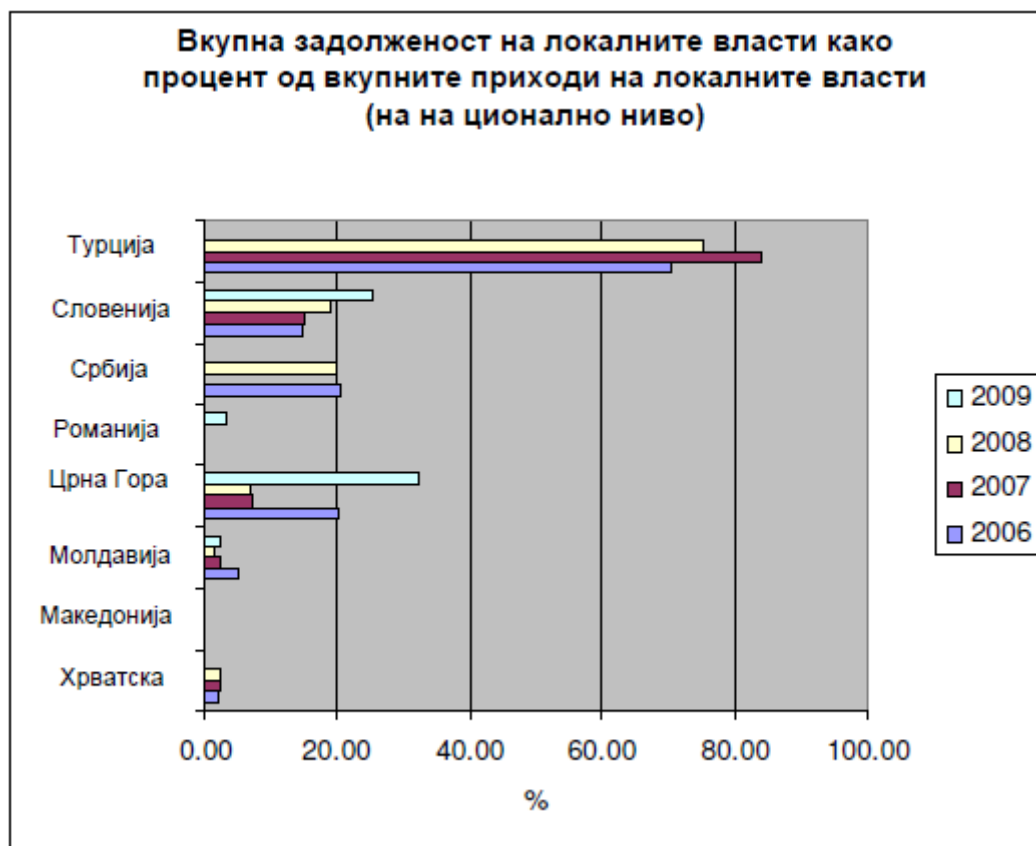


Извор: Пресметки засновани врз прашалниците пополнети од страна на локални експерти

Вкупното задолжување на локалните самоуправи како процент од приходите на локалните самоуправи

Задолженоста на локалните самоуправи е различна во секоја од анализираните земји. Во Хрватска, Македонија, Молдавија и Романија, задолжувањето на локалните самоуправи е пониско од 5% од нивните вкупни приходи. Во Словенија, Србија и Црна Гора нивоата на задолженост се движат помеѓу 20-30%. Турција се истакнува како земја со најголемо ниво на задолженост (75% во 2008 година).

Слика 3: Вкупното задолжување на локалните самоуправи како процент од приходите на локалните самоуправи



Извор: Пресметки засновани врз прашалниците пополнети од страна на локални експерти

5. Подобрување на перформансите на управувањето со финансии

Соодветните, точни и навремени финансиски информации за активностите на локалните самоуправи ќе бидат од голема корист и за инвеститорите и за локалните самоуправи. Усогласените формати на финансиско известување кои се во согласност со барањата на локалите/централните власти и инвеститорите треба да бидат највисок приоритет за националните регулатори, како предуслов за подобрување на перформансите на финансискиот менаџмент. Годишните извештаи на локалните самоуправи треба да вклучуваат административен извештај, биланс на состојба и биланс на успех, како и анализа на паричниот тек. Јавното обелоденување на финансиските извештаи треба да биде задолжително. Редовно треба да се спроведуваат независни ревизии. Локалните самоуправи би можеле да ги подобрат своите перформанси во однос на управувањето со финансии со помош на аплицирање за добивање на кредитен рејтинг од надворешна независна агенција за кредитен рејтинг. Со добивањето на кредитниот рејтинг, локалните самоуправи подобро ќе разберат кои се главните детерминанти на својата кредитна способност што ќе им помогне да одлучат кои измени им се потребни за да го подобрат својот профил на кредитни ризици, а со тоа да ги намалат трошоците поврзани со заемот.

5.1. Здрав финансиски менаџмент за подобрување на кредитната способност

И на службениците во локалната самоуправа и на инвеститорите им се потребни соодветни, точни и навремени финансиски информации со цел да бидат во можност да донесат оптимални одлуки.

Финансиската анализа треба да им помогне на службениците подобро да ја разберат фискалната ситуација на локалната самоуправа и да ги идентификуваат новите трендови за кои можеби и не се свесни. Фискалната анализа исто така може да се користи за претставување на силните и слабите страни на локалната самоуправа на локалните совети, граѓани, централни власти и инвеститори. На овој начин се промовира буџетската транспарентност и се подобрува способноста за задолжување на локалните самоуправи. Покрај тоа, финансиската анализа претставува водич во финансиското планирање и фискалната политика.

При анализите за проценка на кредитниот ризик, на инвеститорите им се потребни релевантни и доверливи финансиски информации. Финансиските извештаи кои локалните самоуправи ги подготвуваат ретко содржат финансиски информации во облик кој им потребен на учесниците во финансискиот пазар. Усогласените формати на финансиско известување кои се во согласност со барањата на локалите/централните власти и инвеститорите треба да бидат највисок приоритет за националните регулатори.

Годишните извештаи на локалните самоуправи треба да вклучуваат административен извештај, биланс на состојба и биланс на успех, како и анализа на паричниот тек. Во некои земји, од локалните самоуправи се бара консолидација на нивните финансиски извештаи со оние на подредените локални јавни институции.

Табела 9: Користење на финансиските податоци за подобрување на кредитната способност¹⁴

¹⁴ СБ, „Мерење на кредитниот ризик на локалните власти”, Џорџ Петерсен, 1998 год., стр.19

Чекори за подобрување на кредитната способност

1. Стандардизирање на форматот на финансиските извештаи на локалните власти со цел да се вклучат информации важни за кредитните пазари.
2. Јавното обелоденување на финансиските извештаи на локалните власти треба да биде задолжително.
3. Повремени независни ревизии
4. Централните власти треба да вршат надзор над сервисирањето на долговите од страна на локалните власти и финансиските соодноси со цел да се обезбеди финансиска стабилност.

Покрај чекорите насочени кон подобрување на квалитетот на финансиските извештаи, во областите наведени во табелата 10 треба да се преземат дополнителни чекори.

Табела 10: Чекори кои треба да се преземат со цел подобрување на кредитната способност на локалните самоуправи¹⁵

Чекори кои треба да се преземат со цел подобрување на кредитната способност на локалните самоуправи	
Област	Дејства
<u>Фискален систем</u>	
1. Меѓувладини трансфери	1а. Воспоставување на јасно законодавство или уставна основа за споделување на приходите и грантовите 1б. Одржување на стабилни формули за поделба на приходите
2. Локални приходи	2а. Локална контрола врз стапките на локалните стапки на некои од најзначајните извори на приходи
Општински развојни фондови	
1. Проблематични заеми	1а. Поставување на јасни цели за максимално прифатливи проблематични заеми, надзор на реалното искуство
2. Кредитна процена	2а. Определување на јасен ризичен рејтинг за секој општински заем 2б. Проценката на ризиците треба да се врши од страна на посебен оддел или надворешни институции за кредитен рејтинг 2в. Споредба на <i>екс пост</i> непочитувањето на обврските или искуствата со проблематични заеми со <i>екс анте</i> кредитните рејтинзи, ревидирање на методологијата за процена на ризиците, доколку тоа е потребно.
3. Кредитна политика	3а. Да не се доделуваат нови заеми на корисници на заем кои имаат проблем со неподмирени заеми 3б. Владата не треба да доделува капитални грантови на корисници кои имаат проблеми со неподмирени заеми.
<u>Правен систем</u>	
1. Постапки при неподмирување на обврските, губење на правата над колатералот	1а. Утврдување на јасни законски правила во однос на постапките при неподмирување на обврските кои се следат во пракса и кои се применуваат од страна на судовите.
<u>Неподмирување на долговните обврски</u>	
1. Интервенирање од општинскиот буџет	1а. Утврдување на автоматски постапки за интервенирање со локалниот буџет од страна на владата во случај на неподмирување на обврските. 1б. Тимот за интервенција треба да има надлежност за повторно воспоставување на буџетската рамнотежа со задолжително

¹⁵ СБ, *Мерење на кредитниот ризик на локалните власти и подобрување на кредитната способност*, Џорџ Петерсен, 1998 год., стр.11

5.2. Кредитен рејтинг

Локалните самоуправи би можеле да ги подобрат своите перформанси во однос на управувањето со финансите со помош на аплицирање за добивање на кредитен рејтинг. Кредитниот рејтинг е мислење кое се дава од страна на агенција за кредитен рејтинг во однос на способноста и подготвеноста на издавачот на долг да врши редовна отплата на обврските во текот на животниот век на должничкиот инструмент. Со добивањето на кредитниот рејтинг, локалните самоуправи подобро ќе разберат кои се главните детерминанти на својата кредитна способност што ќе им помогне да одлучат кои измени им се потребни за да го подобрат својот профил на кредитни ризици, а со тоа да ги намалат трошоците поврзани со заемот.

Во моментот постојат три големи компании кои нудат ваква услуга на локалните самоуправи во југоисточна Европа: “Moody’s Investors Service“, “Standard and Poor’s“ и “Fitch“. Долгорочните обврзници од највисок квалитет се рангираат како „Aaa“ од страна на “Moody’s Investors Service“ и „AAA“ од страна на “Standard and Poor’s“ и “Fitch“. Обврзниците рангирани под „Baa“ од страна на “Moody’s Investors Service“ и под „BBB“ од страна на “Standard and Poor’s“ се сметаат дека се под скалата за инвестирање. За краткорочните обврзници се користат различни рејтинзи.

Табела 11: Рангирање на долгорочни долгови од страна на “Moody’s Investors Service“ (доспеаност од една или повеќе години)

Инвестициска скала	Aaa – „многу сигурно вложување“ Aa1, Aa2, Aa3 – вложување со висока оценка Baa1, Baa2, Baa3 – вложување со средна оценка
Шпекулативни оценки	Ba1, Ba2, Ba3 – шпекулативни елементи B1, B2, B3 – отсуство на карактеристики за посакувани инвестирања Caa1, Caa2, Caa3 – обврзници со лош рејтинг Ca – високо шпекулативно вложување C – најнизок рејтинг, особено лоши предвидувања во однос на постигнувањето на каков било реален инвестициски рејтинг.

Рангирање на краткорочните заеми од страна на “Moody’s Investors Service“ (со доспеаност помала од една година)
Prime-1 (највисок квалитет) Prime-2 Prime-3 Без „Prime“ (може да се смета како шпекулативна оценка)

Постапка за рангирање:

- Локалните самоуправи стапуваат во контакт со агенцијата за кредитен рејтинг.
- Апликацијата со посебните финансиски информации поврзани со активноста на локалните самоуправи се праќа до агенцијата за кредитен рејтинг.
- Агенцијата за кредитен рејтинг врши анализа на апликацијата на локалната власт, заедно со локалните и националните економски услови и се доделува кредитен рејтинг

на локалната власт. По правило, кредитниот рејтинг на локалните самоуправи не може да биде повисок од државниот рејтинг на земјата.

- По почетниот рејтинг, агенцијата за кредитен рејтинг врши повремена ревизија на рејтингот, со цел да ги земе предвид финансиските и економските информации поврзани со позицијата на локалните самоуправи.

Важни дефиниции во постапката на рангирање¹⁶:

- Перспективи на рејтингот: Тоа се всушност мислења во однос на можната насока на рејтингот на издавачот на обврзниците во среден рок, обично во рок од 18 месеци. Перспективата припаѓа во 4 категории: позитивна, негативна, стабилна и развојна;
- Преглед на рејтингот: Кредитот се става на надзорна листа, кога е предмет на преглед за можно надградување или пак за намалување на неговата вредност или (многу ретко) на преглед со непознат правец. Формалниот преглед во нормални услови се врши во рок од 90 дена;
- Потврда за рејтингот: По формалниот преглед, комисијата за рангирање решава да не го промени рејтингот, односно само го потврдува рејтингот.

Придобивки за локалните самоуправи од кредитниот рејтинг:

- Пристап до поголем број на потенцијални инвеститори, со тоа намалувајќи ги трошоците за позајмување на локалните самоуправи со зголемувањето на конкуренцијата;
- Независни мислења за идната стабилност и законските обврски на издавачот на обврзниците со цел да се обезбеди навремена отплата на своите финансиски обврски;
- Независна процена на моменталната кредитна состојба на општината и идните приходи и расходи врз основа на буџетските трендови и проекции;
- Дијагноза на основните ризични фактори кои придонесуваат за кредитната способност и идентификување на областите на критични ризици кои може да ја доведат во опасност способноста на локалните самоуправи за навремена отплата на главницата и каматите за нивните долговни обврски;
- Објективна проценка на важните општински финансиски активности кои се од најголема важност за градоначалниците, општинските совети и граѓаните;
- Поголемо ниво на транспарентност и одговорност во однос на работата на општините.

¹⁶ “Moody’s Investors Service“ – методологија за рангирање

6. Како да се најде и избере соодветен заемодавател?

Во зависност од тоа кој долговен инструмент (заеми или обврзници) сака да примени дадена локална власт, постојат неколку специјализирани финансиски институции кои може да се консултираат. Заемите за локалните самоуправи потекнуваат од: (i) општински банки, (ii) комерцијални банки, (iii) меѓународни финансиски институции и (iv) општински развојни фондови. Обврзниците се издаваат со посредство на комерцијални/инвестициски банки или брокерски куќи. Постоењето и достапноста на ваквите финансиски институции кои би ги финансирале локалните самоуправи зависи од постоењето на архитектура (банкарски модел за пласирање на заеми или обврзнички модел) и развој на локалните кредитни пазари. Централните и локалните власти треба да промовираат посебни мерки кои ќе имаат за цел поддршка на развојот на одржливи пазари на капитал со помош на сведување на минимум на ризиците од пропаст на пазарите.

Исполнувањето на очекувањата на заемодавателот ќе ги зголеми изгледите на локалните самоуправи да добијат заем под добри услови. Локалните економски услови, буџетските перформанси, финансиската и политичка флексибилност, капацитетот за управување со проекти, транспарентноста и отчетноста, квалитетот на постапката за буџетирање, постоењето на систем за управување со долгови и стратегија за капитални инвестиции, како и достапните гаранции се важни аспекти кои влијаат врз способноста за добивање заем од страна на локалните самоуправи.

Во постапката на договарање на нови заеми или издавање на обврзници, локалните самоуправи мора да поминат низ тендерски постапки со цел да ја изберат финансиската институција која би го обезбедила заемот или би ги презела ризиците. Сето ова е од суштинска важност за локалните самоуправи при составувањето на тендерската документација на начин на кој би се обезбедило: (i) соодветни ниво на знаење и искуство кај потенцијалните понудувачи во однос на проектот кој треба да се финансира и (ii) критериумите за избор кои се користат за процена на понудите на заемодавателите им овозможуваат на локалните самоуправи да ја добијат најконкурентната структура на заеми и тоа на најтранспарентен начин.

Покрај финансиските институции, локалните самоуправи во земјите-членки и земјите-кандидати на ЕУ имаат пристап до финансиските средства од грантовите кои се нудат од страна на Европската унија (ЕУ). Во земките-членки, таквите проекти на локалните самоуправи често надминуваат износи од 15 милиони евра. Вредноста на проектите кои се нудат од страна на локалните самоуправи од земјите-кандидати е пониска, меѓутоа придобивките од финансирањето на локални капитални инвестиции преку грантови на ЕУ секако дека не може да се доведе во прашање.

6.1. Финансиски институции специјализирани во областа на обезбедување за заеми за локалните самоуправи

6.1.1. Упатства за обезбедување заеми, правилата кои финансиските институции ги следат, пазарите во кои доживуваат развој и пазарите кои ги избегнуваат

Развојот на кредитните пазари на локалните самоуправи претставува важен столб за проширување на локалните јавни добра и услуги (и во квантитативен и во квалитативен поглед). Во третата глава идентификувавме два модели кои го поддржат развојот на локалните пазари на кредити: (i) модел на одобрување на банкарски кредити (ii) модел на општински обврзници.

Во моделот на одобрување на банкарски кредити, финансиските институции кои одобруваат заеми за локалните самоуправи може грубо да се поделат на институции специјализирани за банкарство кое насочено кон локалните бизниси (општински банки) и оние кои се вклучени во поголем спектар на банкарски активности: малопродажба, корпоративно и инвестициско банкарство.

Главната разлика помеѓу општинските банки и големите комерцијални банки кои одобруваат заеми и на други сектори се состои од: (i) видот на достапните производи и карактеристики на позајмувањето (цената, доспеаноста итн.), (ii) начинот на кој ја градат својата врска со локалните самоуправи, (iii) опсегот на услуги за поддршка кои им ги нудат на локалните самоуправи, покрај оние поврзани со задолжувањето или (iv) надзорот и капацитетот за анализа. Една карактеристика на општинските банки е нивната способност за обезбедување на долгорочни заеми за локалните самоуправи во споредба со другите комерцијални банки, кои во најчесто се во државна сопственост и со тоа имаат пристап до долгорочни ресурси. На пример, „Креди Локал де Франс“ во минатото имаше пристап до долгорочни средства акумулирани преку планот за штедења на поштенскиот систем за мали штедачи. Општинските банки целат кон развој на постојани врски со локалните општини, каде, покрај одобрувањето на заеми, тие исто така нудат и голем број дополнителни услуги за поддршка, како на пример, советување при подготовката и структурирањето на буџетите и дизајнирањето на инвестициски проекти.

На почетокот, специјалниот статус на општинските банки беше заштитен со закон, што значеше дека тие уживаат законски монопол (на пример, Општинската банка на Холандија). Меѓутоа, со укинувањата на ограничувањата добиени со монополот на финансискиот сектор доведе до ставање под притисок на општинските банки, што пак се должеше на отворањето простор за појава на конкуренција во сегментот на локалните самоуправи со присуството на други финансиски институции (комерцијални банки). Денес, најголем дел од општинските банки го изгубија повластениот пристап до долгорочни средства и мораа да се натпреваруваат со другите банки за (краткорочни) средства. „Дексија“ е еден пример за голема општинска банка која го преживеа овој процес. Претходно во владина сопственост, „Дексија“ сега е целосно приватизирана и се натпреварува на европскиот пазар со останатите комерцијални банки како алтернативен снабдувач на капитал за локалните самоуправи. Националната економска банка од Полска во државна сопственост е уште еден пример за постоењето на посебни општински банки. Банката е специјализирана за помагање на јавниот сектор преку обезбедување на поддршка за социјалните и економски програми на државата, како и на програмите за регионален развој на локалните самоуправи.

Во земјите во развој, каде општинските банки немаат или пак имаат мала историја на постоење, со постапката за финансиска дерегулација, стандардното комерцијално банкарство го зеде одобрувањето на кредити на општинските власти под своја закрила. Краткорочните заштеди кои се карактеристични за комерцијалните банки се претворија во заеми за локалните самоуправи со пократок рок на доспеаност во споредба со оние кои се нудеа од страна на општинските банки. Исто така, како што одобрувањето заеми за локалните самоуправи за комерцијалните банки претставуваше само дел од нивните портфолија, така средствата доделени за стекнување и градење на експертиза во однос на локалните финансиски механизми стануваа се помали. Сето ова доведе до помал опсег на кредитни производи и повисоки цени на кредитирањето. „ОТП Банк“ во Унгарија или „Банка Комерцијала Романа“ на „Ерсте Банк“ се два примери за големи комерцијални банки кои доминираат со кредитниот пазар на локалните самоуправи во ситуација на отсуство на општински банки¹⁷.

Посебна категорија на даватели на заеми на локалните самоуправи се меѓународните финансиски институции (МФИ), како на пример, Светска банка, Европската банка за обнова и развој, Европската инвестициска банка, Банката за развој на Европскиот совет, кои работат со

¹⁷ „Дексија Банк“ имаше филијала во Романија и беше важен актер на романскиот локален пазар на кредити, меѓутоа неодамна поради реструктурирањето на групацијата ја затвори својата филијала во Романија.

програми кои имаат за цел поддршка и финансирање на инфраструктурни проекти на локалните самоуправи, особено во пазарите во подем (види трета глава).

Моделот на општински обврзници, како алтернативен/дополнителен начин на развој на кредитните пазари на локалните самоуправи се разликува од моделот на банкарско кредитирање во однос на следните аспекти:

- овој модел се заснова врз конкуренција и неврзано банкарство,
- Надзорот е јавен, а не сопственички и
- услугите за поддршка се неврзани, односно се нудат поединечно.

Конкуренцијата е суштинскиот елемент на финансирањето на локалниот капитал, така, ниту институционалните, ниту поединечните инвеститори во обврзници немаат долгорочна врска со издавачот, како што е случајот со моделот на банкарско кредитирање. Додека во случајот на моделот на банкарско кредитирање мониторингот и анализата на финансиската позиција на локалните самоуправи се врши од страна на банката која го обезбедува заемот, во случајот на моделот на општински обврзници, финансиските информации се обелоденуваат од страна на издавачот на обврзницата и се пласираат на пазарот во стандардизиран формат. Врз основа на ваквите информации, секој инвеститор врши своја анализа на можноста за инвестирање во одредена општинска обврзница. Покрај тоа, во пазарот на општински обврзници, локалните самоуправи може да донесат сопствена одлука за тоа каде да бараат услуги за финансиско советување или техничка помош во однос на дизајнирањето на даден проект, во споредба со моделот на банкарско кредитирање каде нема поединечни услуги.

Пазарите во подем се привлечна цел за странските финансиски институции, затоа што тие нудат повисоки поврати на инвестициите приспособени на ризиците. Бавниот развој на инфраструктурата (од кој било вид), како и перспективата за стабилна и предвидлива макроекономска околина, заедно со кредибилните економски политики се клучни елементи кои на развојните економии ќе им помогне да привлечат странски инвестиции. Покрај тоа, статусот на членките на меѓународните организации (како на пример, ЕУ, НАТО, СТО) го истакнување ангажирањето на дадена земја во обезбедувањето на одредени карактеристики на одржлив развој со што на странските инвеститори им се даваат дополнителни гаранции. Географската и геополитичката позиција на земјата има свое значење.

Во овој контекст, задолжувањето на локалните самоуправи во подобните пазари во подем може да претставува доверлива и продуктивна деловна можност за странските финансиски институции. Кредитната способност особено е подобра од онаа на барателите на заем од приватниот сектор, имајќи го предвид нивниот капацитет за постојано генерирање на профит, меѓутоа во исто време е пониска од државната кредитна способност, со што се обезбедува атрактивен поврат на средствата при релативно пониски ризици. Во текот на тековната финансиска и економска криза, некои од банките од земјите во развој сметаа дека е профитабилно да се финансираат локалните самоуправи отколку приватниот сектор, затоа што капацитетот за сервисирање на приватниот сектор во голема мера беше погоден од економската нестабилност. Еден таков пример е „Банка Комерцијала Романа“, лидер на пазарот во романскиот банкарски сектор по бројот на вкупни средства, која во 2009 година делумно успеа да надомести за намалувањето на својот финансиски „левериџ“ кој му се случил на нејзиното портфолио на приватни должници со проширување во сегментот на локални самоуправи. Подготвеност и капацитетот на финансиските извештаи за финансирање на локалните самоуправи се разликува во зависност од секоја целна земја во развој, што се должи на голем број специфични фактори кои го карактеризираат степенот на општиот развој на локалните јавни финансии, како на пример, (i) транспарентност, (ii) пристап до финансиски податоци, (iii) административен капацитет, (iv) стабилност и предвидливост на приходите, (v) регулирање на локалниот јавен долг, (vi) постоењето на постапки во случај на банкрот или (vii) достапни гаранции.

Табела 12: Финансиски институции кои одобруваат заеми или делуваат како посредници при издавање на општински обврзници

Вид на банка	Приватна комерцијална банка	Комерцијална банка во државна сопственост	Развојна банка финансирана од државата	Развојна банка финансирана од донатори	Меѓународни финансиски институции	Останато
Земја						
Албанија	Национална комерцијална банка, „Интеса Санпаоло банк“, „Рајфајзен Банк“.		Албански развоен фонд, Фонд за развој на планински области		КФВ, Светска банка (СБ), ЕБОР, Банка на СЕ	
Бугарија	„Муниципал Банк ПЛЦ“				ЕБОР, ЕИБ	
Хрватска		Хрватска банка за обнова и развој		Агенција за меѓународен развој на САД	ЕБОР, ЕИБ	
Косово	„Про Кредит Банка“, „Рајфајзен Банк“, „НЛБ Приштина“, „Банка Комбетаре Третаре (Државна трговска банка)“					
Македонија	„Уни Банка“, „НЛБ Банка“ – партнери на ДЦА и сите други домашни комерцијални банки			УСАИД ДЦА фонд	СВ, ЕБОР, КФВ	
Молдавија	„Викторијабанк“, „Ексимбанк“, „Молдова-Агроиндбанк“, „Молдиндконбанк“.	Штедилници (Банка де Економији)	Фонд за општествени инвестиции од Молдавија			Меѓународно здружение за развој
Црна Гора	Црногорска комерцијална банка, НЛБ Монтенегробанка, Хипо-Адрија Банк, Подгоричка банка, Комерцијална банка АД Будва		Фонд за развојни инвестиции на Црна Гора		ЕИБ, КФВ банк, ЕБОР, МБОР	
Република Српска	Хипо Алпе Адрија Уникредит Рајфајзен Комерцијална Банка	Инвестициско-развојна банка на Република Српска	Стимулациски фонд за вработување и земјоделство и економски развој		ЕБОР, ММФ, СБ	
Романија	Банка Комерцијала Романа С.А., Банкпост С.А., БРД- Групација Сосиете Женерал С.А.				ЕБОР, ЕИБ, СБ	
Србија	Интеса Санпаоло, Уникредит, Хипо Алпе Адрија, Комерцијална Банка, АИК Банк, Рајфајзен, Ерсте банк, НЛБ Војвођанска банка, Кредит Агрикол Банка		Државен развоен фонд		ЕБОР, ЕИБ, КФВ, СБ, Развојна банка на Советот на Европа	
Турција	БНП Парибас Фортис, ВестЛБАГ, Креди Агрикол, ХСБЦ, РБС	Вакифбанк, Зират Банк	КФВ, АФД		СБ, ЕИБ, ЕБОР	

6.1.2. Пазарни проблеми и можни решенија

И двата модели на банкарско кредитирање и издавање на обврзници во себе содржат недостатоци кои може да доведат до ограничување на развојот на функционалните кредитни пазари и до неефикасно работење. Како што кажавме и претходно, на комерцијалните банки обично им недостига капацитет за разбирање на локалните јавни финансии и следствено на тоа, доаѓа до намалување на склоноста кон одобрување кредити за локалните самоуправи. Исто така, поради фактот што тие привлекуваат краткорочни ресурси, нивната способност за обезбедување на долгорочни заеми е нарушена. Во случај на издавање на обврзници, недостигот на соодветно финансиско обелоденување може да ги одврати инвеститорите од купување на општински обврзници. Покрај тоа, искуствата во минатото покажуваат дека во раните фази, во споредба со банкарското кредитирање, пазарите на општински обврзници не се во состојба да обезбедат долгорочен капитал.

Во овој контекст, постојат неколку опции кои централните власти во економиите во развој можат да ги искористат за развој на одржлив локален кредитен пазар:

а) Општо:

- Промовирање на економските политики кои ја поставуваат основата за стабилна и предвидлива макроекономска средина (на пример, антициклична монетарна и фискална политика).
- Развој на силен и финансиски стабилен банкарски сектор, спречување на натрупувањето на големи нееднаквости во банкарските портфолија преку соодветно регулирање (на пример, преголем степен на кредитирање на специфични фактори, голем удел на заеми во странска валута) што би можело да доведе до влошување на идниот капацитет за кредитирање на банката.
- Зголемување на нивото на транспарентност на локалните самоуправи (на пример, стандардизирани формати на обелоденување на финансиската позиција, инвестициските проекти, ревидираните финансиски средства).
- Промоција и поддршка на основањето на овластена локална агенција за кредитен рејтинг која ќе биде специјализирана во полето на процена на кредитните ризици на локалните самоуправи.
- Зголемување на стимулациите за локалните самоуправи за добивање на кредитен рејтинг од страна на агенциите за кредитен рејтинг (локални или меѓународни), како на пример, зголемување на тежината на ризиците за нерангираните локални самоуправи и променлива тежина на ризиците за оние кои се рангиран при пресметката на регулаторниот капитал за банките → што би довело до повисока цена на кредитирањето за нерангираните локални самоуправи и
- Дефинирање на јасно законодавство и постапки за банкрот на локалните самоуправи, односно отстранување имплицитните гаранции на централните власти за долговите на локалните самоуправи.

б) Специфично:

- Постоењето на општински гаранциски фондови може да го стимулира развојот на кредитните пазари на локалните самоуправи во рана фаза. Меѓутоа, важно е ваквата институција да се користи само за ограничен временски период, поради тоа што може да доведе до појава на морално опасно однесување (видете ги примерите подолу).
- Основањето на банки во државна сопственост специјализирани во областа на обезбедување кредити за локалните самоуправи може да го подобри пристапот на локалните самоуправи до кредитните пазари. Таквите банки имаат пристап до долгорочни средства, кои може да се насочат кон долгорочни инфраструктурни проекти на локалните самоуправи.

Фондовите за општински развој кои се основани и работат на ниво над она на поединечните локални самоуправи исто така претставуваат потенцијално решение за подобрување на локалните кредитни пазари и поддршка на инвестициите во градска инфраструктура, услугите и претпријатијата (види го примерот долу).

Примери

Механизми за подобрување кои го поддржуваат развојот на кредитните пазари на локалните самоуправи

а. Гаранциски фондови

Бугарија- Гаранциски механизам на УСАИД- Управата за развојни кредити (УРК) обезбедува гаранции за општините кои се јавуваат како баратели на заем од Обединетата бугарска банка, гарантирајќи 50% од заемиите. До сега, овој инструмент бил искористен од 13 општини.

Македонија- сличен механизам со Бугарија.

Романија- постојат два гарантни фондови (Гаранциски фонд за рурални кредити и Гаранциски фонд за мали и средни претпријатија) кои обезбедуваат документи за гаранција и банкарски гаранции во име на локалните власти како корисници на грантови на ЕУ.

6.1.3. Ситуацијата во целните земји

Искуството од минатото покажа дека недостигот на дисциплина кај децентрализираните локални самоуправи во односна локалната јавна задолженост може да доведе до финансиски проблеми на макроекономско ниво. Во последните 20-30 години, државата била принудена да интервенира со својот буџет и да ги потпомогне локалните самоуправи во 19 од вкупно 44 анализирани земји во студијата на Синг и Плеканов од 2005 год¹⁸. На пример, во Аргентина и Бразил, тешкотиите на локалните самоуправи предизвикаат сериозен товар на националниот буџет, што придонесе кон појавата на финансиска криза.

Во случајот на земјите-членки на ЕУ, задолженоста на локалните власти до сега не предизвикала никакви грижи, меѓутоа во поновата историја, сепак може да се забележат периоди на финансиска нестабилност (Германија и Шведска во 90-тите години од минатиот век).

Таквата ситуација јасно укажува на потребата за постоење на контролни механизми чија цел би била обезбедувањето на финансиска стабилност на локалните власти. Во литературата може да се најдат четири регулаторни механизми за локална јавна задолженост (Тер-Минасијан-Крег, 1997¹⁹):

- Пазара дисциплина- во овој режим не постојат ограничувања во однос на задолжувањето на локалните самоуправи, финансиските институции одобруваат заеми врз основа на своите процени на ризикот и своите ограничувања. Слободните пазарни режими обично се карактеристични за развиените пазари.
- Директна контрола- одобрувањето на заемот е предмет на одобрување од страна на локалните самоуправи. Јасно е дека ваквиот механизам штети на автономијата на локалните самоуправи, но сепак може да придонесе во недостигот на дисциплина и административен капацитет на локално ниво.
- Пристап заснован врз правила- ограничувањата во однос на нивото на задолженост се поставуваат во законодавството во областа на локалното задолжување како горна граница на вкупниот неотплатен долг или максимално сервисирање на долговите.
- Пристап на соработка- локалните самоуправи одлуките за максималните нивоа на задолженост ги донесуваат заедно со централните.

Слика 6: Контролни механизми во земјите од централна и источна Европа

Локалните власти од пазарите во подем обично имаат најмалку еден облик на контролен механизам преку директни контроли или законско регулативи:									
Индустијализирани земји*					Земји во развој **				
Земја	Пазарна дисциплина	Кооператив на контрола	Заснова на врз правила	Директ на контрола	Земја	Пазарна дисциплина	Кооператив на контрола	Заснова на врз правила	Директ на контрола
Австралија		•			Албанија			•	
Австрија				•	Бугарија			•	
Белгија		•			Хрватска			•	•
Канада	•				Македонија			•	•
Данска		•			Молдавија			•	
Финска	•				Црна Гора			•	•

¹⁸ Синг, Рају-Плеканов, Александар (2005): Како да се регулира задолжувањето на локалните власти? Неколку емпириски докази од неколку земји. ИМФ Работен документ, WP/05/54.

¹⁹ TER-MINASSIAN, TERESA-CRAIG, JOHN (1997): Control of local government borrowing in Fiscal Federalism in Theory and Practice (Chapter 7). IMF.

Франција	•			Република Српска		•
Германија		•		Романија	•	•
Грција			•	Словенија	•	•
Ирска			•	а		
Италија		•		Србија	•	
				Турција	•	
Јапонија			•	**Врз основа на податоците од прашалникот		
Холандија		•				
Норвешка			•			
Португалија	•					
Шпанија			•			
Шведска	•					
Швајцарија		•				
Обединето Кралство			•			
САД		•				
* Врз основа на Тер-Минасијан-Крег, 1997 год.						

6.2. Како локалните самоуправи може да ги зголемат своите можности за добивање заем

6.2.1. Очекувања на заемодавателот од локалните самоуправи

Финансиските институции кои пристапуваат кон соработка со локалните самоуправи обично имаат потреба од детална квалитативна и квантитативна анализа на голем број финансиски, економски и институционални фактори со цел да извршат процена на нивната кредитна способност. Темелноста на ваквата анализа зависи од самата финансиска институција, во зависност од степенот на специјализација во однос на локалните самоуправи.

Како што кажавме во четвртата глава, економската состојба во која функционираат локалните самоуправи има важно влијание врз нивната кредитна способност. Иако некои од финансиските институции не ставаат голем акцент на овој фактор при својата кредитна анализа, важно е локалните самоуправи да ја разберат неговата важност во однос на нивните идни приходи и капацитет за задолжување и да преземат соодветни проактивни мерки. Таквите мерки може да вклучуваат различни даночни инструменти понудени од страна на локалните самоуправи на големите локални компании кои се од голема систематска важност²⁰ за локалната економија со цел да се стимулира инвестирањето и вработувањето, а локалните самоуправи исто така може да ја зголемат атрактивноста за инвестирање на својот регион со обезбедување на недвижен имот за големите инвеститори (земјиште, згради).

Пример

Романското искуство во поддржување на развојот на локалната економија

Градската област Орадеја (ГОО), која е составена од општината Оридеја, заедно со 11 соседни заедници, е во процес на создавање маркетиншка стратегија која има за цел зголемување на атрактивноста на локалната економија меѓу странските инвеститори.

Во првата фаза, ГОО ги идентификуваше од збирот на средства во недвижен имот (земјиште, згради) кои им припаѓаат на нејзините членови оние кои може да се искористат за поддршка на нови инвестиции. Врз основа на деталната анализа на структурата на локалната економија и перспективите за раст, ГОО ги избра економските сектори кои имаат најголем потенцијал за раст, земајќи ги предвид клучните предности на локалната економија. Потоа, беше извршено комбинирање на резултатите од анализата со достапните средства за недвижен имот за нови инвестиции во понуди за регионалниот сектор, кои подоцна им се нудат на странски инвеститори.

На пример, едно од идентификуваните средства кои се погодни за инвестирање е земјиште во сопственост на една општина сместено во туристичка област. Поради тоа што туризмот беше идентификуван како една од клучните индустрии со потенцијал за поттикнување на локалната економија, територијалната понуда во овој случај може да се насочи кон потенцијални инвеститори кои би инвестирале во развојот на туристичко одморалиште. ГОО би го обезбедила земјиштето и пристапот до јавна инфраструктура на инвеститорите кои би се обврзале да изградат одморалиште во дадената област.

Како што објаснивме претходно (глава 4), при процената на буџетските перформанси на локалните самоуправи, финансиските институции исто така вршат анализа на трендовите на **нето оперативниот резултат** (салдо).

Степенот на финансиска флексибилност, која локалните самоуправи ја имаат со цел приспособување на буџетот во периоди на финансиска и економска нестабилност е исто така важно од гледна точка на капацитетот за сервисирање на долговите. Доколку дадените локални самоуправи имаат висок степен на финансиска флексибилност, исто така ќе можат ефикасно да ги приспособат своите приходи или расходи во случај на надворешни шокови со цел да ја одржат својата финансиска стабилност.

Политичката флексибилност е во тесна врска со финансиската стабилност, што всушност е подготвеноста за рационализација на расходите со цел да се преземат мерки на штедење во случај на финансиски проблеми. Така, дури и доколку локалната власт има финансиска

²⁰ Компании кои имаат голем удел во локалната економија во форма на обрт, додадена вредност и вработени.

флексибилност, може да се случи да ѝ недостига подготвеност за спроведување на мерки за приспособување со цел да се балансира буџетот поради политички причини.

Капацитетот за управување со проекти од страна на локалните самоуправи преставува уште една област на која се фокусира анализата на кредитни ризици на банките. На тој начин се нагласува софистицираноста на структурите и практиките на локалните самоуправи и се врши анализа на капацитетот за користење на законски процедури за набавка и управување со финансии. Во овој контекст, банките може да покажат интерес во однос на тоа како се одвивало спроведувањето на претходните инвестициски проекти, кои се главните проблеми и како локалните функционери се справиле со таквите проблеми.

Високиот степен на **транспарентност и обелоденување** е клучна карактеристика на доброто финансиско управување. Тоа претставува важен аспект на врската помеѓу локалните самоуправи и финансиските институции поради тоа што на тој начин на банките им се овозможуваат потребните информации за нивната темелна анализа и им помага при градењето на непристрасна претстава за вистинската финансиска позиција на локалните самоуправи. Во овој контекст, локалното лидерство треба да биде подготвено и способно за доставување на сите потребни информации до институциите кои ги обезбедуваат заемите.

Квалитетот на **буџетскиот процес** исто така се вбројува меѓу способностите за финансиско управување. Буџетирањето треба да биде засновано врз пресметки и програми. Се претпочита консолидиран пристап кон буџетско планирање, така, буџетот треба да ги вклучува сите операции на локалните самоуправи и подредените сродни субјекти.

Покрај оние на национално ниво, постоењето на **стратегија за управување со долгови** на локално ниво со јасни и строги политики за задолжување има позитивно влијание врз кредитната способност. Долговната политика треба јасно да се формулира и користи. Таа треба да биде стабилна и предвидлива, соодветно обелоденета, без непланирани или ненадејни задолжување и да е во корелација со стратегијата за капитални инвестиции. Долговните ограничувања наметнати од страна на националното законодавство треба секогаш да се почитуваат. Покрај тоа, локалните самоуправи треба да обезбедат нивоа на задолженост кои треба да се одржуваат без преголемо оптоварување на приходните текови.

Политичките промени во локалните самоуправи во некои случаи може да доведат до измени на локалната развојна стратегија кои пак може да имаат негативни последици врз **подготвеност и заложбите за сервисирање на долговите** кои биле подигнати во претходниот мандат. Локалните управни лица треба да ја разберат важноста на добрата евиденција за отплатата на финансиските долгови и да обезбедат континуитет на инвестициските проекти, затоа што и двата елементи претставуваат предуслов за процена на идните заеми при разумни цени. Заемодавателите се информираат за локалните самоуправи кои не ги почитуваат своите финансиски обврски или се во незавидна финансиска состојба од своите колеги или од националните регистри на должници. Таквото однесување фрла далекусежно негативно светло врз локалните самоуправи, што доведува до тешкотии при аплицирањето за нови заеми или повисоки трошоци за анализа на ризиците.

Јасната и кохерентната **стратегија за капитални инвестиции** претставува почетна точка на секој инвестициски проект која на заемодавателите им дава долгорочна перспектива во инвестициските планови и идната финансиска позиција на локалните самоуправи. За таа цел, за локалните самоуправи е важно да имаат повеќегодишен финансиски план со соодветна распределба со цел реализација на планираните инвестициски проекти. Стратегијата треба да вклучува приоритетна распределба на најголемите проекти според нивната важност и финансиските потреби.

Финансиските институции бараат од барателите на заем да обезбедат прифатливи **гаранции** со цел да ја обезбедат отплатата на долгот. Во случај на децентрализирани локални самоуправи, отплатата на долгот се гарантира со сопствени средства. Теоретски, протокот на приходи треба да биде пресретнат од заемодавателот, како надомест за заостанатиот долг. Во некои земји,

според законот дозволено е прифаќање на други форми на гаранции како на пример, материјални средства. Во голем дел од случаите, онаму каде законодавството во областа на локалното јавно задолжување и не е доволно јасно, финансиските институции може да земат предвид и гаранции врз основа на сопствени приходи кои се нудат од страна на локалните самоуправи, како о владини гаранции. Токму затоа, за локалните самоуправи е важно да бидат сигурни дека финансиските институции ја разбираат природата на гаранцијата и условите под кои таа може да се искористи. Во некои кредитни пазари се практикува и употреба на гаранции од централните власти, меѓутоа тие се карактеристични за раните фази на развој, кога знаењето на финансиските институции во однос на локалните самоуправи и подготвеноста за нивно кредитирање е на ниско ниво.

6.2.2. Карактеристики на земјите од југоисточна Европа

Сите заемодаватели би сакале да работат во идеални услови: стабилно законодавство, отворени и точни финансиски извештаи и сметки, стабилен прилив на приходи, добро развиени инвестициски планови, доволен административен капацитет и политичка заложба за сервисирање на долговите без разлика на промените на лидерството. Во многу од земјите денеска нема вакви услови. Заемодавателите работат во нестабилна околина исполнета со ризици, а во време на рецесија, таквите ризици се уште поголеми. Најзастапени меѓу нив се: Нестабилна распределба на приход како последица на измените на националното законодавство, променливи приходи од даноци, несоодветно планирање на приходите и управување со нив на локално ниво, недостиг на транспарентност и административен капацитет.

Во земјите кои беа разгледувани при нашето истражување исто така нема совршени услови за кредитирање. Во оваа потточка ние ќе ги разгледаме сличните наоди во однос на условите на локалните кредитни пазари:

Иако најголемиот дел од локалните самоуправи се обврзани да усвојат стратегии за управување своите долгови и повеќегодишни планови за капитални инвестиции, за голем дел од нив ова не го сметаат за предуслов. Во таквите случаи, заемодавателите не можат да добијат целосна претстава за идните дејства на локалните самоуправи, ниту пак можат да не можат на наидат на долгорочни политички заложби за проектите кои ги финансираат.

Во текот на претходните неколку години постигнат е голем напредок во стабилноста на приходите. Меѓутоа, има случаи каде владите или собранијата одеднаш ги менуваат регулативите на штета на локалните самоуправи. Молдавија, Србија и Романија може да се наведат како еден таков пример²¹. Локалните самоуправи мора да бидат свесни дека заемодавателите, како и сите други инвеститори, се потпираат врз довербата, така флукуациите на приходите ја намалуваат довербата во способност на корисниците на заемите за сервисирање на долгот.

На сите заемодаватели им се потребни гаранции. Во најголем дел од анализираните земји, локалните самоуправи обезбедуваат такви залози. Најчестиот метод е пресретнувањето на приходите. Доколку должникот не ги исполнува своите обврски, банката има право за возврат да преземе дел од неговите приходи. Меѓутоа, заемодавателите треба знаат дека е многу тешко да се извршат сметките на локалните самоуправи во министерствата за финансии. Некои од земјите дозволуваат локалните самоуправи да обезбедат дадени средства како колатерал за заостанатиот долг. Такви инструменти се дозволени во Албанија, Бугарија, Косово, Македонија, Црна Гора, Словенија и Турција. Во таков случај, преземањето на правото над јавни добра може да се одвива многу тешко и да биде оптоварено со многу процедури. Србија е посебен случај, каде локалните самоуправи не смеат да издаваат никакви гаранции во прилог на своите кредитодаватели.

²¹ Во Романија, властите го елиминираа уделот од 40% на локалните власти во данокот за трансакции со недвижен имот и сите приходи ги префрлија во државниот буџет. Во Молдавија, владата одлучи да го ослободи реинвестираниот профит од данокот на профит кој беше важен извор на приходи за локалните власти.

Пример

Принудно извршување на сметките на локалните власти во Министерството за финансии на Романија

Во Романија, судовите мора да го потврдат постоењето на заостанат долг и да одобрат пресретнување на приходите на должникот во Министерството. За да го плати долгот, должникот треба да има пари на своите сметки. Во спротивно, ќе биде обврзат во рок од шест месеци да обезбедат средства и да го подмират долгот. Главниот кредитен службеник има одлучувачка улога во обезбедувањето на средствата за отплата на долгот. Доколку тој/таа не работи совесно, работодавателот би изгубил многу пари залудно. Евентуално, по истекот на периодот од шест месеци, работодавателот може да прибегне кон преземање на правата над добрата на должникот. За таа цел, Кодексот за фискална процедури ги дефинира соодветните постапки.

Државните гаранции се исто така привлечни за работодавателите, и покрај моралната опасност која тие ја претставуваат во однос на локалните самоуправи. Некои земји се јасни пред локалните самоуправи и работодавателите дека државните гаранции не се достапни под никакви околности. Во оваа категорија спаѓаат Албанија, Бугарија, Молдавија, Романија и Србија. Во некои од земјите има опција за користење на државни гаранции во посебни случаи: Хрватска, Косово, Македонија, Република Српска, Србија и Турција. Државните гаранции обично се одобруваат од страна на собранието (подсекретаријатот на турското Министерството за финансии, во овој случај), меѓутоа владата, преку министерството за финансии, ја игра клучната улога. Молдавија е посебен случај во овој поглед, затоа што централните власти не издаваат државни гаранции, меѓутоа владите на регионите може да обезбедат такви гаранции за локалните самоуправи.

Пример

Гаранции за заем за локалните власти во Молдавија

Во Молдавија постои хиерархиска врска помеѓу владите на областите (рајони) и локалните власти (заедници и градови) која потекнува од улогата на владите на областите во обезбедувањето на меѓувладини трансфери за локалните власти. Како такви, јавните власти од второ ниво (односно, рајоните) имаат право да доделуваат на властите од прво ниво, како и на општинските претпријатија, гаранции за заеми за капитални расходи добиени од финансиските институции и од друго национални или странски работодаватели. Гаранциите може да се доделат за целосно или делумно покривање на расходите за поправки (Советот на рајонот Орхеи), поправки и одржување на локални патишта (Советот на рајонот Унгени), градење на бунари за вода (Советот на рајонот Хинчешти) итн. Заемите се гарантираат со трансфери за рајоните за финансиска поддршка на градските и општинските буџети.

Во најголем дел од случаите, работодавателите вршат своја детална анализа, со исклучок на издавањето на обврзници, каде деталната анализа се врши од страна на независни ревизори. Што се однесува до процената, како општа пракса, работодавателите бараат финансиски извештаи за повеќе години, деловни книги, салда на долгови и обврски, листа на добра, инвестициски планови и техничка документација за проектите.

Кредитните рејтинзи се ретки, имајќи ја предвид нивната цена и потпирањето на локалните работодаватели врз законските одредби. Меѓутоа, има неколку значајни исклучоци. Така, кредитните рејтинзи добиени од страна на независни агенции е предуслов за задолжување на локалните власти директно од меѓународна финансиска институција (на пример, Европската инвестициска банка), а покрај тоа, издавањето на обврзници мора да биде поддржано со кредитен рејтинг со цел да се придобие довербата на инвеститорите. Во Бугарија постои Агенција за кредитен рејтинг и анализи која нуди услуги на рангирање на заинтересираните страни, вклучувајќи ги и локалните власти. Агенцијата беше основана во 2010 година со спојување на двете постојни агенции за кредитен рејтинг, од кои едната беше подружница на „Мудис“. Исто така, Македонија е интересен пример за национална програма која обезбедува кредитен рејтинг на локалните власти со помош на меѓународни агенции за кредитен рејтинг. Во Турција, трите главни агенции за кредитен рејтинг активно работат на анализа и

доделување соодветен кредитен рејтинг на локалните власти. „Фич Рејтингс“ има регионална канцеларија во Истанбул.

Пример

Програмата за помош за кредитно рангирање на македонските локални самоуправи

Во 2009 година, Проектот за локална самоуправа во Македонија (МЛГА) реализиран во соработка со УСАИД и Македонскиот центар за финансиски обуки (МФЕЦ) и „Мудис Инвестор Сервис“, започнаа со надворешна финансиска ревизија во шест општини чии наоди се во согласност со меѓународните сметководствени стандарди за јавниот сектор. Од почетокот на програмата, три локални самоуправи биле рангирани: Скопје, Струмица и Велес.

На 11.02.2010, „Мудис Инвестор Сервис“ ги објави кредитните рејтинзи на општините Велес и Струмица, кои отсликуваа стабилни буџетски перформанси и отсуство на какво било директно изложување на долгови.

Цените за кредитното рангирање се движат помеѓу 14.000 и 19.000 евра, во зависност од големината на локалната власт и агенцијата за кредитен рејтинг.

Примери

Локални економски самоуправи со рејтинг во земјите од централна и источна Европа

Бугарија- постои локална Агенција за кредитен рејтинг кој доделува рејтинзи на локалните власти. Присутни се и меѓународни агенции за кредитен рејтинг. Во 1999 година, „Стандард енд Пурс“ ја рангираше Софија, а во 2000 година, „Мудис“ ја рангираше Варна.

Хрватска- Само градот Загреб доби кредитен рејтинг од „Мудис“.

Македонија- Се рангираа две општини, Струмица и Велес, како и Град Скопје.

Романија- На барање на меѓународните финансиски институции или пред издавање на меѓународни обврзници, Букурешт, 2005 год., „Стандард енд Пурс“, Орадеја во 2009 год., „Фич“.

Србија- Три градови добиле кредитен рејтинг во јуни 2010 година од страна на „Мудис“, Ваљево и Краљево добија оценка B1, а Нови Сад Ba3.

Турција- Најголем дел од урбаните области се рангирани од страна на „С&П“, „Мудис“ и „Фич“. Истанбул, Анкара, Измир и Бурса се некои од примерите. Ваквите општини обично се рангираат во споредба со националната оценка. На пример, Истанбул доби оценка BB+ (рангирање според „Фич“), BB („С&П“) и Ba2 („Мудис“).

Годишните надоместоци се менуваат и изнесуваат помеѓу 30.000 и 36.000 долари.

Во земјите каде има банки и инвестициски фондови финансирани од државата, каматните стапки и надоместоците кои им ги наплаќаат на локалните самоуправи се пониски од оние на приватните заемотоделатели. По правило, ваквите механизми за развој на пазарот се подобредојдени во помалку развиените кредитни пазари, меѓутоа тие мора да се привремено решение. Вакви примери може да се најдат во Црна Гора (Државниот развоен инвестициски фонд) и Турција (Банката на провинциите).

На крај, сите заемотоделатели се многу внимателни во однос на капацитетот на локалните самоуправи за менаџирање на долговите. Во најголем дел од земјите во југоисточна Европа, финансиските служби на руралните и малите локални заедници немаат персонал со соодветни квалификации. Во таков случај, заемотоделателите ќе вршат директна контрола на искористувањето на позајмените средства.

6.3. Како да се состави тендерската документација за добивање на заем

Во постапката на договарање на нови заеми или издавање на обврзници, во речиси сите анализирани земји, локалните самоуправи мора да поминат низ тендерски постапки со цел да ја изберат финансиската институција која би го обезбедила заемот или би ги презела ризиците. Сето ова е од суштинска важност за локалните самоуправи при составувањето на тендерската документација на начин на кој би се обезбедило: (i) соодветни ниво на знаење и искуство кај потенцијалните понудувачи во однос на проектот кој треба да се финансира и (ii)

критериумите за избор кои се користат за процена на понудите на заемото да им овозможуваат на локалните самоуправи да ја добијат најконкурентната структура на заеми.

6.3.1. Критериуми за подобност на финансиските институции

Локалните самоуправи мора на наложат одредени критериуми за подобност на потенцијалните заемото со цел да добијат понуди само од финансиски институции кои може да понудат искуства слични на проектот кој треба да се финансира. Таквите критериуми може да вклучуваат:

- Минимален праг во однос на приходите на банката од тековните активности (приходи од камата, надоместоци и провизии).
- Доказ за слични проекти, најмалку 3, кои биле финансирани претходно.
- Минимален праг во однос на заемот кои банката им ги доделила на локалните самоуправи претходно.
- Искуство во областа на дополнителни консултантски услуги, како дизајнирање на проекти и нивно спроведување, доколку е потребно.

При утврдувањето на критериумите за подобност, треба да се води сметка ограничувањата да не бидат премногу рестриктивни, поради тоа што може да дојде до намалување на конкурентноста на понудите.

6.3.2. Планирање на заемот и неговите компоненти

Првиот чекор при составувањето на тендерската документација е утврдувањето на критериумите врз чија основа локалните самоуправи ќе ги оценуваат понудите на банките. Обично во договорот за кредитирање се вклучуваат следните параметри, кои исто така локалните самоуправи треба да ги земат предвид при процесот на процена: (i) износ, (ii) валута, (iii) каматна стапка, (iv) надоместоци, (v) распоред за отплата, (vi) грејс-период, (vii) опции на рефинансирање и (viii) можности за реструктурирање.

Износ на заемот- може да се наложи или е предмет на понудите на банките. Во нормални пазарни услови, износот се наметнува. Меѓутоа, доколку ликвидноста на пазарот е ниска (како на пример, во текот на неодамнешната финансиска криза), а можностите за обезбедување на целиот износ за проектот кој ќе се финансира се пониски, тогаш се препорачува да се наметне само минимален праг на износот кој се позајмува. На тој начин, постојат поголеми шанси дека локалните самоуправи ќе обезбедат делумен износ кој ќе им биде доволен за започнување на проектот. При стабилизирањето на условите на пазарот, локалните самоуправи би требало да се обидат да привлечат дополнителни износи за финансирање преку друг тендер.

Валута- обично, локалните самоуправи ја назначуваат валутата на заемот. Во спротивно, би било тешко да се изврши споредба на различните понуди кои се деноминирани во различни валути. Локалните самоуправи треба да бидат свесни за фактот дека при подигањето кредит во странска валута тие се изложуваат на валутен ризик (нестабилност на девизниот курс), што би можело да доведе до одложување на придобивките или пониски каматни стапки на девизниот курс, па дури и поголеми загуби. Во земјите каде нестабилноста на девизниот курс е висока, на локалните самоуправи кои сакаат да подигнат заем во странска валута се препорачува да ја заштитат девизната изложеност.

Каматна стапка- е еден од клучните критериуми за процена. Локалните самоуправи во тендерската документација мора да ги дефинираат видот на каматна стапка при која тие се подготвени да го подигнат заемот: фиксна или променлива (на пример, Еурибор 6 месеци). Доколку каматната стапка е променлива, тогаш банките нудат само маржа над референтната стапка. Обично, кредитирањето на локалните самоуправи се врши при променливи каматни стапки, како што е прикажано во табелата подолу.

Табела 13:- Каматни стапки при кредитирање на локалните самоуправи во целните земји (од декември 2009 год.)

Земја	Каматни стапки во домашната валута	Каматна стапка во странска валута
Албанија	6-месечна примарна каматна стапка на обврзниците на државни обврзници (7%) + 0.5-3%	...
Бугарија	Основна каматна стапка + 1.4 БГН	...
Хрватска	4,20%	...
Македонија	7.25-9%	6 месеци ЛИБОР+маржа
Молдавија	20%	5-6%
Црна Гора	10%, 5%- инвестициски развоен фонд	...
Романија	РОБОР М + 2.75%-5.5%	ЕУРИБОР 3М+5.5%
Словенија	ЕУРИБОР + 2-3.5%	...
Србија	...	Евра, фиксна 6.75%, евра, променлива: ЕУРИБОР 3М+5%
Турција	ТР-ЛИБОР приближно 9%	ЕУРИБОР+2%, ЛИБОР+2.5%

...- нема податоци

Надоместоци- треба да се земат предвид при оценувањето на понудите. Број и вид на надоместоци: 1) провизија која се плаќа однапред, 2) пристапен надоместок, 3) предвремен надомест, 4) надомест за склучување договор, 5) управен надомест, 6) надоместок за аранжман, 7) структурен надоместок, 8) надомест за агенцијата кој се наплаќа и зависи од самата банка или финансиски пазар, во зависност од поединечната стратегија за одредување на цените на секоја банка и конкуренцијата и развојот на пазарот. На локалните самоуправи им на препорачува да наложат максимално ограничување во однос на надоместоците за предвремена отплата, со цел да се одржи флексибилноста за рефинансирање во случај на подобрување на пазарните услови. Во следната табела се дадени индикативни вредности за надоместоци и провизии кои се наплаќаат од страна на романските власти за заемите доделени во 2009 година.

Табела 14- Просечен износ на надоместоци и провизии наплатени од романските банки при одобрувањето на заеми за локалните власти во 2009 година (%)

Вид на ЛВ	Давачки треба да се платат иницијацијата на договорот	кои се при платена транша	Надомест за транша	Надомест за неподмирување на траншите од кредитот на годишно ниво	Месечен надомест	Годишен надомест	Давачки за предвремена отплата	Надомести за рефинансирање
Сите	0.69		0.38	1.19	0.07	0.57	1.64	2.87
Општински совет	0.76		0.25	...	...	1.00	1.25	2.00
Општина	0.69		0.43	0.50	0.05	0.62	1.75	3.00
Град	0.66		0.25	1.18	0.08	1.00	1.67	3.00
Заедница	0.75		0.43	1.25	0.07	0.46	1.58	3.00
Село	0.38		...	...	...	...	3.00	3.00

...- нема податоци

Распоред на отплата- обично локалните самоуправи треба да го наведат распоредот, во зависност од идните потреби за ликвидност, сервисирањето на заостанатите долгови или проектираните приходи и расходи. Отплатата на долгот може да се врши во неколку транши, со прогресивно зголемување/намалување на амортизацијата или врз основа на приспособен распоред. Во најголем дел од случаите, распоредот за отплата се заснова врз еднакви транши. Еднократната отплата при доспевањето на отплатата²² може да се разгледа како една од опциите. Меѓутоа, имајќи го предвид фактот дека локалните самоуправи во многу од земјите имаат ограничувања во однос на нивното максимално сервисирање на долговите,

²² Отплата на долгот која се случува во една транша при достигнувањето на доспеаноста.

еднократното отплатување на долговите ќе резултира со заеми со пониска вредност од обичните заеми (амортизација). Честотата на отплата може да се движи на месечно, квартално, полугодишно или годишно ниво, така, локалните самоуправи треба да ја приспособат честотата на отплата врз основа на проектираниот прилив на средства (приходи) со цел да се избегнат кратења.

Грејс-период- претставува даден период на почетокот на договорот за кредитирање (обично од 1 до 3 години) кога локалните самоуправи ја отплаќаат само каматата на неотплатениот кредит (односно, главницата не се отплаќа). Грејс-периодот треба да е одреди во тендерот, меѓутоа, максимално прифатениот грејс-период треба да биде наведен во тендерската документација. Важно е локалните самоуправи да разберат дека иако со грејс-периодот се олеснува долговниот товар во текот на првите години, тој всушност ја зголемува цената на заемот.

Доспеаност- Обично, имајќи ги предвид буџетите на локалните самоуправи, инфраструктурните проекти имаат потреба од големи почетни издатоци. Долгорочните заеми значат помал товар во однос на сервисирањето на долговите, што полесно се отплаќа со помош на сопствените приходи. Токму затоа, доспеаноста треба да биде меѓу критериумите кои се користат за процена на понудите на банките.

Можности за рефинансирање- доколку пазарните услови се подобрат во иднина, локалните самоуправи треба да прикажат флексибилност за рефинансирање на заемите. За таа цел, локалните власти не треба да се впуштаат во договори за заем кои содржат рестриктивни услови за рефинансирање, како на пример, високи провизии за рефинансирање или ограничувања во однос на тоа од каде потекнуваат средствата за рефинансирање.

Можности за реструктурирање- и овие можности може да се предвидат во тендерската документација како критериум за оценување на понудите на банките. Во таквите можности обично се дефинираат условите и надоместоците под кои се врши реструктурирање на заемот со продолжување на периодот на негова доспеаност или повторна организација на отплатите за сервисирање на долгот.

6.3.3. Процена на заемите со цел идентификување на најконкурентната понуда

Со цел да се изврши споредба на понудите на банките, локалните самоуправи мора да извршат агрегација на компонентите на заемите на транспарентен и објективен начин. Во овој контекст, ние даваме сеопфатна методологија со чија помош локалните самоуправи би можеле да ги резимираат критериумите за процена:

а) Финансиски притисок на заемот врз буџетот на локалните самоуправи: Тука се важни три аспекти, имено, грејс-периодот, доспеаноста и распоредот за отплата на долгот. За секој фактор, врз основа на следната табела се доделува соодветен скор:

Фактор	Минимален скор	Максимален скор
Грејс-период	0- банка со најкус грејс-период	10- банка со најдолг грејс-период
Доспеаност:	0 – банка со најниска доспеаност	10- банка со највисока доспеаност
Распоред на отплата	0 – банка кај која распоредот за отплата резултира во највисок долговен товар* како процент од приходите на локалните самоуправи	10 – банка кај која распоредот за отплата резултира во најмал долговен товар како процент од приходите на локалните самоуправи

* долговен товар- се пресметува како максимално сервисирање на долгот во кој било момент во текот на отплата на долгот.

Секој од факторите треба да добие своја тежина врз основа на неговата важност за локалните самоуправи. Обично, вкупната тежина на финансискиот притисок на агрегираниот скор не треба да надмине 20-30%.

б) Целокупната ефективна цена, покрај каматната стапка, ги вклучува сите други надоместоци и провизии кои се наплаќаат. Целокупната ефективна цена се пресметува како резултат во кој се одбива идниот прилив на при поврзан со отплатата на долгот (главница, камата и провизии) од моменталната вредност на заемот:

$$C = \sum_{k=0}^{m \cdot N} \frac{x_k + y_k + z_k}{\left(1 + \frac{r}{m}\right)^k}$$

Каде: r – е целокупната ефективна цена на заемот

C - износ на заемот

N - доспеаност на заемот (години)

m - честота на отплата на долгот ($m=12$, за месечни отплати, $m=3$ за квартални отплати итн.).

x_k , y_k и z_k - се надоместоците и провизиите, главница и камата отплатени во време k

Доколку каматната стапка е променлива, со цел да можат да го пресметаат распоредот за отплата, локалните самоуправи треба да наведат една вредност за референтна стапка, која пак банките ќе можат да ја искористат при составувањето на понудите.

Банката со највисока целокупна ефективна цена треба да добие скор 0, додека банката која нуди најниска целокупна ефективна цена ќе добие 10 поени. Тежината на овој фактор како агрегиран скор треба да биде висока, односно околу 40-50%.

в) Рефинансирање и надомест за предвремена отплата: Слична табела можеме да искористиме и за процена на степенот на флексибилност кој банката го нуди во однос на опциите за рефинансирање.

Фактор	Минимален скор	Максимален скор
Давачка за предвремена отплата	0- банка со највисоки давачки за предвремена отплата	10- банка со најниски давачки за предвремена отплата
Надомест за реструктурирање	0- Банка со наголеми давачки за реструктурирање	10- Банка со најниски давачки за реструктурирање

Секој фактор од овој дел треба да се измери, така што целосната тежина да изнесува околу 20-40%

Агрегираниот скор се пресметува од измерениот просечен скор на поединечните фактори наведени под точките а, б, и в. Треба да се избере банката со највисок скор.

Слика 4: Пример за идентификување на најдобрата понуда во тендерска постапка

Локалната власт „Л” сака да позајми 10 милиони евра за локален инфраструктурен проект, со период на доспеаност од најмалку 10 години, отплата со полугодишни рати и грејс-период од најмалку 1 година. По кратката тендерска постапка, Л добива понуди од три банки:				
Критериум	Банка А	Банка Б	Банка В	
Каматна стапка	Еурибор 6М+3.5%	Еурибор 6М+2.7%	Еурибор 6М + 4%	
Надомест за исплата на долг	1% рамен	1.5% рамен	0.25% рамен	
Годишен надомест	0.30%	0.50%	0.20%	
Доспеаност	12 години	15 години	20 години	
Грејс-период	2 години	1 година	3 години	
Давачки за предвремена отплата	1.50%	2%	0.75%	
Надомест за реструктурирање	1%	1.50%	0.80%	

Што се однесува до финансискиот притисок, банката В има најдолг грејс-период, најдолг период на досеаност и најнизок максимален товар во однос на сервисирањето на долгот во текот на отплатата. Банката А има најнизок скор во тој поглед.

Финансиски притисок

Фактор	Банка А	Банка Б	Банка В	Тежина
Грејс-период	5	0	10	5%
Досеаност	0	3.75	10	7%
Распоред на отплата	0	8.2	10	8%

Што се однесува до **целокупната ефективна цена**, Банката Б има најниска цена во внатрешна стапка на поврат на средствата од 4.4%, по што следува банката А со 4.9% и банката В со 5.2%. Скорот е следен:

Фактор	Банка А	Банка Б	Банка В	Тежина
Целокупна ефективна цена	7	10	0	50%

Од гледна точка на **опции за рефинансирање и реструктурирање**, најдобра понуда има банката В

Фактор	Банка А	Банка Б	Банка В	Тежина
Давачки за предвремена отплата	2	0	10	20%
Надомест за реструктурирање	5.7	0	10	10%

Со агрегирање на поединечните скорови на секој фактор со соодветната тежина, банката Б добива највисок скор и го добива тендерот.

6.4. Обезбедување ликвидност за целите на спроведување на проектите финансирани од ЕУ

6.4.1. Задолжување заради спроведување на проектите финансирани од ЕУ

Грантовите понудени од страна на Европската унија (ЕУ) на земјите-членки и на земјите-кандидати за членство, претставуваат вреден придонес за целите на развојот на локалната инфраструктура, сервисниот или административниот капацитет. Во земјите-членки таквите локални проекти може често да надминуваат вредност од 15 милиони Евра; навистина, може да стигнат блиску до 100 милиони евра, како што е случајот со регионалната инфраструктура за вода и канализација. Вредноста на проектите изнесени од локалните влади во земјите кандидати за членство е помала, но добивките од финансирањето на локалните капитални инвестиции преку ЕУ грантовите се непроценливи.

Меѓутоа, осигурувањето и трошењето на ЕУ финансирањето не е лесна задача. Иако подготовката на проектот и изведувањето не се предмет на овој документ, површно ќе ги разгледаме инструментите расположливи за локалните самоуправи за осигурување на ликвидноста за целите на спроведување на проектите. За ЕУ регулативите и постапките се потребни придонеси од страна на корисниците на грантовите од нивните сопствени ресурси за прифатливи (до 50% во проектите кои генерираат приходи) и неприфатливи расходи. Покрај тоа, како правило, грант средствата се обезбедуваат за корисникот локална власт како исплата на законските прифатливи расходи, што значи дека локалните буџети треба целосно да ги покријат првичните фактури од локални ресурси. Таквите барања може да имаат негативно влијание на готовината расположлива за постојаните активности на локалните самоуправи и

може да влијае на нивниот капацитет за обезбедување други услуги. Од тоа произлегува и потребата од употреба на кредитот за плаќање на целиот или на дел од придонесот за ЕУ финансираните проекти без притоа да се нарушат тековните активности. Тоа решение е логично бидејќи голем дел од главната исплата се обезбедува од исплатениот грант; каматата и надоместоците секогаш се сервисираат од страна на заемопримачот од негови сопствени ресурси.

Дури и традиционалните заеми може да се прилагодуваат, обично под поповолни услови отколку во случајот со заемите за инвестициски проекти финансирани од сопствените ресурси на локалната власт. Постоењето на Гаранциски фонд, кој може да обезбеди дополнителни гаранции, ќе осигури понатамошна поддршка за ваквиот вид на задолжување. На пример, бројните локални власти на Романија, вклучително со руралните, позајмуваа од банките за пред-финансирање²³ и/или со-финансирање²⁴ на локални капитални проекти со доспевање од 8 месеци до 2 години. Таквата пракса, се разбира, се разликува од препораките за средно и долгорочно задолжување за капитални инвестиции, но е рационално однесување поради постапките за исплата и недоволната готовина во локалниот буџет во секој даден момент.

Реалните потреби за пред-финансирање и со-финансирање може да не се прецизно проценети поради многу причини; процесот за исплата може да биде во застој поради долгите постапки за одобрување или недостатокот на државните буџетски ресурси; спротивно, исплатата на фактурите може да биде истовремено со приливот на наплатата на данок што на локалната власт ќе и обезбеди доволно расположливи средства за исполнување на сите обврски; или јавната набавка може да резултира со пониска цена од првичните проценки. Затоа кредитоспособната локална власт може само да сака кредитна линија. Со ЕУ-финансирањето за проектот се зголемува веројатноста за добивање на финансирањето. Исто така, покрај проектната имплементација, инвестициската операција може да се финансира со кредитна линија за работен капитал.

Во други случаи, локалните самоуправи кои повеќе сакаат да ги исполнат сите проектни обврски од локални ресурси, сепак може да ја проценат потребата од банкарска гаранција (или гарантно писмо) од банка или од гаранциски фонд поради страв од неочекувана неспособност за плаќање на фактурите од набавувачите во кој било момент или како предуслов за авансно плаќање. Трошоците за банкарската гаранција обично вклучуваат фиксна провизија која периодично се плаќа на финансиската институција која ја издала за времетраење на гаранцијата и дополнителните надоместоци за гаранции кои се плаќаат на гаранцискиот фонд доколку е обезбедено гарантно писмо.

Пример

Банкарски гаранции за ЕУ грант-финансирани проекти во романската рурална инфраструктура

Во Романија, руралната локална власт која добива финансирање од ЕУ-финансираната Национална програма за рурален развој (НПРД) може да избере да добива авансна исплата пред почнување на проектот (откако е завршена јавната набавка и откако истата е потврдено дека е законски спроведена) до 50% од вкупните прифатливи трошоци. Авансната исплата значително ја елиминира потребата од заем или од кредитна линија. Меѓутоа, за НПРД е потребно да се достави гарантно писмо од банка или од државен Национален гаранциски фонд за мали и средни претпријатија или од Гаранциски фонд за рурален кредит. Гарантното писмо обезбедува опција за раководството на НПРД да ги побара ресурсите од банката / гаранцискиот фонд доколку локалната власт не ги исполни барањата за отплата на авансното плаќање. Надоместокот за гарантното писмо издадено од двата државни фондови го одредува уредба од министерот за земјоделство. Гаранцијата може да покрие до 110% од авансното плаќање. Покритието за издавањето на банкарската гаранција е приходот од локалниот буџет на локалната власт (т.е. пресретнување на приходи).

²³ Пред-финансирање – целосна исплата на првичните фактури издадени од проектните набавувачи од сопствените ресурси на корисникот. ЕУ грантот последователно се исплаќа про-рата доколку набавката и расходите се законски процесирани.

²⁴ Со-финансирање – придонес на корисникот за ЕУ финансиран проект. Вклучува дел од прифатливите и неприфатливите расходи. Можни се варијации во локалниот придонес како резултат на националните прописи; на пр. некој земји од државен буџет го покриваат придонесот за прифатливите трошоци потребни за локалните власти-корисници.

6.4.2. Правни стимулации за долг наменет за локален придонес за проектите финансирани од ЕУ

Заради стимулирање и поддршка на употребата на ЕУ грантовите од страна на локалната власт, некои земји имаат посебни услови во нивната регулатива за локално јавно финансирање и задолжување. Таквите одредби може да имаат различни цели:

а) Поедноставување на процесот за одобрување на долгот. Конкретни мерки може да се следните:

- Елиминирање на потребата од одобрение од централната власт или
- Поедноставување на бирократското барање за процесот за одобрување

б) Осигурување дека сите локални самоуправи кои имаат добивки од ЕУ финансирањето можат да земаат заеми заради осигурување на проектната ликвидност. Следните се можни посебни алатки:

- Исклучоци од постојните услови и ограничувања за задолжувањето
- Обезбедување на државни гаранции за заеми земени заради спроведување на проектите финансирани од ЕУ од страна на локалните самоуправи или од општинските претпријатија кои инаку не би се сметале за кредитоспособни.

в) Обезбедување на ресурси од националните буџети заради исполнување на ликвидноста до решавање на исплатите. Досега најочигледен инструмент е авансното плаќање до 30%-50% од вкупните прифатливи расходи по склучување на договорот за финансирање. Авансното плаќање овозможува локалната власт да ги плати првите фактури од набавувачите, но нема гаранции дали истото ќе биде доволно додека да се почне со сериозните исплати. Покрај тоа, субјектот за исплата ќе задржи одреден износ од секоја исплата како компензација за авансното плаќање.

Како што беше истакнато, има различни опции расположливи за самоуправите кои сакаат и кои можат да ги стимулираат локалните самоуправи во насока нивно исполнување на потребите од ликвидност за ЕУ-финансиран проект по пат на задолжување. Очигледно изборот е прашање на истовремени политички и макроекономски аспекти. Земјите кои сакаат да го намалат буџетскиот дефицит нема да поттикнуваат задолжување, но може да стават поголем акцент врз авансното плаќање. Земјите со помалку развиени локални кредитни пазари или со бројни мали самоуправи може да ја користат опцијата за гарантирање на заемите. И конечно, земјите кои сакаат да ја намалат сложеноста и вклученоста на централната влада во спроведувањето на проектот финансиран од ЕУ ќе дозволат задолжување од страна на локалната власт под привилегирани услови.

6.4.3. Задолжување за проекти финансирани од ЕУ во југоисточните европски земји

Од земјите кои се учеснички во овој документ, три се веќе членови на Европската унија, имено Бугарија, Романија и Словенија. Другите се кандидати за членство и со истите еден ден ќе се разговара во насока на нивно преземање на мерки за поддршка за апсорпција на ЕУ финансирањето од страна на нивните локални самоуправи. Досега само трите земји-членки ги усвоија стимулациите за локалните самоуправи од аспект на нивното задолжување заради спроведување на проект финансиран од ЕУ. ЕУ помошта за другите земји најчесто има форма на мали проекти во кои локалниот придонес може да се обезбеди од сопствените ресурси.

Како што е погоре наведено, земјите имаат широк опсег на инструменти за поддршка меѓу кои може да изберат. Бугарија и Словенија очигледно го избрале минималниот пристап, со само еден вид на стимулација, додека Романија има усвоено неколку од нив.

Примери

Стимулации за задолжување за локалните самоуправи во земјите-членки на ЕУ заради спроведување на ЕУ-финансираните проекти

Во **Романија**, поддршката за ЕУ-финансираните локални самоуправи ги има следните форми:

- a. Долгот земен за обезбедување локален придонес за ЕУ-финансираните проекти е ослободен од долговниот праг и од годишниот национален праг за изведување и исплата. Меѓутоа, сè уште е потребно одобрение од централната власт.
- b. Заемите на локалната власт или на регионалните комунални компании кои се поврзани со патишта, инфраструктура за вода, управување со отпад, и проекти за образование и социјална помош, а се финансирани од ЕУ, може да имаат гаранција од државата преку Национален фонд за гаранции за заеми за мали и средни претпријатија. Со гаранцијата се овозможува помалку кредитоспособните рурални и градски власти да позајмуваат по пониски цени или да привлекуваат позајмувачи. За возврат, Министерството за финансии му гарантира на секој позајмувач сервисирање на неплатените долгови од локалната власт. Последователно, МФ ќе ги задржи трансферите со општа цел од државниот буџет за релевантната локална власт за да ги поврати износите кои се платени на позајмувачот. Заемите гарантирани според оваа шема имаат добивка од одредбата во точка а).
- c. Авансното плаќање за корисниците на ЕУ-грант е исто така расположливо, до 30%-50% од проектните прифатливи расходи.

Во **Бугарија**, централната власт обезбедува заеми без камата за локалната власт за со-финансирање на проектите финансирани од ЕУ. Нема државни гаранции.

Долгорочните заеми на **словенската** локална власт се ослободени од долговен праг.

7. Како да се управува со кредит?

Локалните самоуправи може да ги искористат надворешните ресурси со употреба на широк опсег на инструменти за задолжување. Меѓутоа, секој инструмент е погоден за финансирање само на одредени видови на активности. Краткорочните инструменти за финансирање вклучуваат: (и) кредитна линија за работен капитал – локалната власт користи средства од кредитната линија за која плаќаат камата за финансирање на привремени недостатоци од приход; главницата обично се префрла, (ии) заем за премостување е посебен вид на краткорочен заем каде финансирањето за капитален инвестициски проект се обезбедува за преоден период сè додека не се добие главното (долгорочно) финансирање. Среднорочното и долгорочното задолжување локалните самоуправи обично треба да го бараат при финансирање на капитални инвестициски проекти. Долгорочното задолжување за покривање на тековните расходи обично е забрането со закон и мора да се избегнува.

Планирањето на структурата на пакетот за финансирање треба да биде во согласност со стратегијата за управување со долг и капитални инвестиции на локалната власт. При договарање со финансиските институции, локалните самоуправи мора да ги разгледаат сите аспекти поврзани со доспевањето, грејс-периодот, каматните стапки, надоместоците, повлекувањето на заемот, рефинансирањето, итн. По обезбедување на финансискиот пакет, локалните самоуправи треба да генерираат доволно приходи за плаќање на сервисирањето на долгот и да овозможат дополнително задолжување или директни инвестиции. За жал, кога работите не се одвиваат според планираното, локалните заедници мора да се справат со реструктурирањето на заемот, а понекогаш и со неисполнувањето на обврските.

Реструктурирањето на заемот треба да се користи како опција кога локалната власт ќе влезе во неповолен финансиски период. Реструктурирањето треба да биде предвидено, секогаш кога истото е можно, од самиот почеток при потпишување на договорот за финансирање со банката. Реструктурирањето на банкарскиот заем обично ги вклучува следните елементи: (i) рефинансирање, (ii) продолжување на доспевањето, (iii) преформулирање на распоредот за сервисирање на долгот со цел реализирање на проектираните приливи на средства на клиентот, (iv) бришење на дел од долгот.

7.1. Видови на заеми и нивните препорачани употреби

Како што е опишано во Глава 3, локалните самоуправи може да искористат надворешни ресурси со употреба на широк опсег на инструменти за задолжување. Секој инструмент е погоден за финансирање на одреден вид на активности и може да биде дозволен или забранет со националното законодавство.

Националното законодавство во разгледаните земји разликува **краткорочни** и **долгорочни** задолжувања. Локалните самоуправи може да имаат краткорочен долг во повеќето од наведените земји како покривање за привремените недостатоци од приходи со цел финансирање на тековните расходи (и осигурување континуитет во обезбедувањето на јавни услуги), за рефинансирање на доспеаните заеми, обезбедување на посредно (со мост) финансирање на поголемите инвестициски проекти, пред-финансирачки заеми за проекти финансирани од ЕУ, или во некои случаи за финансирање на капиталните расходи (од фискалната година во која е настанат недостатокот). Краткорочните заеми треба да ги исплатат локалните самоуправи обично пред крајот на годината од сопствени средства или, алтернативно, преку подолгорочна кредитна линија.

Најчест краткорочен инструмент е *кредитната линија за работен капитал*. Локалната власт може да користи средства од кредитната линија врз основа на нивните потреби од ликвидност, за кои плаќаат камата; зависно од тоа како е структуриран производот, од локалните самоуправи може да биде побарано да го исплатат употребениот износ за една година или пак повлечениот износ ќе биде префрлен. Може да се користи и амортизација на заеми за финансирање на краткорочни дефицити.

Заемите за премостување се посебен вид на краткорочен заем каде финансирањето за капитален инвестициски проект се обезбедува за преоден период сè додека не се обезбеди главното (долгорочно) финансирање.

Локалните самоуправи треба да користат среднорочно и долгорочно задолжување при финансирање на капитални инвестициски проекти. Долгорочното задолжување за покривање на тековните расходи обично е забрането со закон и мора да се избегнува. Заемите за инвестиции треба да се структурираат според посебните карактеристики на секој проект и според економското траење. Во овој контекст, локалната власт може да аплицира за *долгорочен заем* или за *обврзници*. Заемот треба да биде структуриран така што ќе овозможи максимална финансиска флексибилност за локалната власт по конкурентни цени (долги грејс периоди, прилагоден распоред за исплата на долгот и избегнување на преклопување на исплата со претходен долг). Обврзниците може да се попривлечни од заемите за финансирање на долгорочни инвестиции, бидејќи имаат подолго време за доспевање отколку обичните заеми. Меѓутоа, обврзниците обично треба да се структурирани со амортизирачки распоред за исплата; како резултат на законските прагови за задолжувања, обичните обврзници не им овозможуваат на локалните самоуправи да користат значителен износ на долг.

7.2. Пракси и препораки за управување со долг

7.2.1. Планирање на структурата на заемот и неговите компоненти

Локалните самоуправи во поранешните комунистички земји се соочуваат со многу пречки од аспект на планирањето. Додека планирањето беше мантра за време на владеењето на комунизмот, подоцна се сметаше за невозможно или непотребно. До доцните 1990-те стана очигледно дека е потребно барем финансиско и инвестициско планирање доколку локалните заедници сакаат да го искористат нивниот развоен потенцијал и грантовите од Европската унија и од други донатори. Дотогаш се смени целиот административен контекст и вештините за планирање веќе беа застарени. Планирањето во нови законодавни, економски и политички аспекти беше сосема поинакво искуство споредено со времето од комунизмот.

Иако се чини дека е едноставна работа, управувањето со долгот е сложено, особено во средните и големите општини кои можат да си дозволат да земат неколку заеми во исто време. Пред да земат заем, локалните службеници мора да одлучат каде да ги потрошат парите и за колку време. При преговарање за заемот, треба да размислуваат за доспевањето, грејс периодот, каматните стапки, надоместоците, повлекувањето на заемот, рефинансирањето итн. По обезбедување на заемот, локалните самоуправи треба да генерираат доволно приходи да плаќаат за сервисирањето на долгот и да овозможат дополнително задолжување или директни инвестиции. За жал, кога работите не одат според планираното, локалните заедници мора да се справат со реструктурирање на заем и понекогаш да не успеваат да го исплаќаат.

И покрај важноста од рационално управување со долгот, повеќето локални самоуправи немаат посебни стратегии и затоа дејствуваат ад-хок. Заклучокот важи и за анализираните земји; неколкуте примери за стратегии за долг кои беа изнесени најмногу беа развиени од странски тимови за техничка помош.

Земајќи го сето ова предвид, локалните службеници мора да бидат запознаени со неколку општи практични препораки во врска со долгот кој го извршуваат.

Податоците од истражувањето во целните земји од југоисточна Европа покажуваат дека обврзниците, иако се сметаат за најдобар инструмент за долгорочни капитални инвестиции, ретко се користат. Всушност, само Романија, Хрватска и Црна Гора имаат примери со издадени обврзници за локална власт. Заемите се најчести меѓу инструментите за задолжување. Поради тоа во следните ставови ќе се фокусираме на заемите.

Важно е локалните самоуправи да се задолжуваат во национална валута, особено во земјите во развој, каде има флукутирање на стапките на размена и каде има значителна инфлација. Иако каматните стапки на националната валута можат да бидат особено високи, сервисирањето на долгот треба да биде во истата валута како и буџетските приходи. Доколку задолжувањето во странска валута со ниски каматни стапки се покаже неиздржливо, локалните самоуправи треба да осигурат заштитни одредби како заштита од депрецијација на националната валута. Договорите за намалување на ризикот треба да бидат колку е можно подетални во врска со нивната природа (термински договори или опциски²⁵), референтната стапка на размена, каматната стапка, надоместоците, итн.

Некои земји, како што е Косово, забрануваат задолжување во странска валута. Од друга перспектива, Словенија, која е дел од ЕУРО областа, исто така забранува заеми на локалната власт во странска валута.

Идеално, доспевањето на заемот треба да биде еднакво на економското траење на инвестицијата. Меѓутоа, на променливите пазари, како што се оние во југоисточна Европа, банките не сакаат долгорочни задолжувања во национална валута. Во моментот, на помалку развиените пазари, доспевањето на заемите во локална валута е со траење во просек од 5-7 години, додека оние во странска валута може да траат и до 15-20 години. Сигурно е дека можното приклучување на Европската унија и усвојувањето на Еврото како валута ќе ја зголеми довербата кај заемотодавачите во макроекономската политика, така што ќе се зголеми и рокот за доспевање кај заемите во национална валута. Кога тоа ќе се случи, локалните службеници треба да се стремат кон долгорочни доспевања.

Грејс-периодите се корисни особено за заеми дадени за целите на активностите кои генерираат приходи, како што е водата, управувањето со вода, бизнис парковите, туризмот, итн. Грејс периодот треба да трае сè до приливот на новите приходи. На овој начин самите инвестиции плаќаат за заемот, барем делумно. Грејс-периодите може, исто така, да се користат за заеми за инвестиции во инфраструктурата сè до завршување на планираните јавни работи. Доколку е потребно, локалната власт може да се согласи со заемотодавачот да не се плаќа камата за времетраење на грејс-периодот.

Планирањето на сервисирањето на долгот (на главнината и на каматата) треба да биде поврзано со циклусот на приходи, со другите обврски за плаќање и со законските одредби за долговен праг. Локалните самоуправи мора да избегнуваат преклопување на повеќекратни обврски за плаќање во време кога нема доволно приходи. Циклусот на приходи на локалните даноци зависи од датумите и бројот на рокови за плаќање. На пример, ако данокот на имот може да се плати двапати во текот на годината, локалните буџети ќе имаат добивки од важните приливи на приходи во периодот на плаќање на данокот. Во случај на трансфер од државните буџети, вклучително со заедничките даноци, приходите обично месечно се префрлаат во локалните буџети. Ако има такви услови, и земајќи ги предвид обврските за плаќање на тековните активности, може да биде добро да се структурира сервисирањето на долгот согласно со периодите кога во годината се собираат најмногу приходи.

Во врска со плаќањето на главнината, важно е да се структурира амортизацијата соодветно на постојните обврски за сервисирање на долгот и со планираните приходи. Целта е да се избегне преклопување на истовремената употреба на повеќекратни инструменти за долг или други

²⁵ Терминскиот договор има постојана стапка на размена за идните трансакции. Опцискиот поставува стапка по која локалната власт може да избере да се менуваат валутите; ако тековната стапка на размена е поповолна, тогаш компанијата нема да ја искористи оваа опција.

обврски за расходи. Таквата ситуација може да го загрози обезбедувањето на тековните услуги и почитувањето на долговниот праг. Исто така, потребно е внимателно управување со инструментите за задолжување, кои би можеле да го надминат прагот или да не овозможат простор за дополнително задолжување во одредени периоди. Како заклучок, амортизацијата на заемот мора да биде добро прилагодена. Локалните самоуправи имаат опција дури и за прогресивно зголемување или прогресивно намалување на главната амортизација. Во првиот случај, главнината се исплаќа во еднакви износи во текот на периодот на доспевање; во втората ситуација, сервисирањето на долгот започнува со помали износи кои прогресивно се зголемуваат до датумот на доспевање; конечно, прогресивно намалувачката амортизација започнува со високи вредности на исплаќање на главнината и завршува со пониските.

Што се однесува до утврдувањето на каматната стапка, во земјите во развој истата треба да биде според националната и меѓународната референтна стапка, како што се меѓубанковните стапки за размена утврдени од националните банки (на Европската централна банка). Фиксните стапки на размена се корисни на непостојаните пазари, но истите тешко се добиваат за долгорочни заеми.

Надоместоците за заеми може често да се покажат како тешки, но се неизбежни. Заемодавачите понекогаш комбинираат пониски каматни стапки со повисоки или повеќекратни надоместоци за да го прикријат вистинскиот трошок на задолжувањето. Често незабележливите надоместоци стануваат дополнителни каматни стапки. Примери за такви надоместоци се: надоместок за управување (кој редовно се плаќа), надоместок за повлекување, надоместок за користење, надоместок за неповлекување. Покрај тоа, има и мноштво еднократни надоместоци: надоместок за обврска, надоместок за договор, агенциски надоместок, надоместок за одобрување, надоместок за анализа, надоместок за осигурување, почетен надоместок, надоместок за рефинансирање, надоместок за рано плаќање, итн. Специјализираниот персонал на локалната власт мора да биде многу внимателен во мерењето на цената на сите надоместоци во секоја понуда за заем. Во многу случаи, тие ја прават разликата меѓу добра и лоша трансакција.

Во мноштвото од анализираниите земји, приходите од заемот се држат на сметки во комерцијални банки. Некои банки може да изберат да отворат заложни сметки во име на локалните самоуправи и самите да ги насочуваат плаќањата до набавувачите. Во мал број случаи, приходите од заемот се држат во државната благајна, заедно со другите ресурси на локалната власт (Косово, Македонија, Србија и Словенија).

Повлекувањето на заемот зависи од видот на долгот. Во случај на обврзници, сите приходи веднаш стигнуваат до заемопримачот. Релевантната локална власт треба да ги депонира средствата во комерцијална банка, ако истото е можно; до почнување на повлекувањето, каматата од депозитот може да покрие дел од сервисирањето на долгот. На пример, во Романија, општината Букурешт депонираше 500 милиони Евра од своите обврзници од 2005 во комерцијална банка; за две години, добивките од депозитот беа доволни да ја платат каматната стапка за обврзниците.

Во случај на заеми, банките обично одбиваат да ги стават на располагање на клиентот сите приходи од заемот. Покрај тоа, тие понекогаш бараат верификување на фактурите од добавувачите за да осигурат дека плаќањата се во согласност со целите на заемот. Во такви случаи, повлекувањето се случува по барање на локалната власт. Сите заеми имаат план за повлекување; од друга страна, ако работите не се одвиваат според планот, некои банки им наплаќаат надоместок за неповлекување на локалните самоуправи кои не го извршуваат планот.

7.2.2.Отворени опции: планирање на буџет во текот на сервисирањето на долгот

Сервисирањето на долгот не треба да ги користи сите оперативни и капитални суфицити. Важно е локалните самоуправи да чуваат и да планираат резерва на ресурси за неочекувани платежни потреби или трошоци кои настанале со дополнителното задолжување. Буџетскиот

индикатор на таквата резерва може да се нарече нето биланс по постојното сервисирање на долгот (или нето резултат) и се утврдува според следната формула:

$$NBADS = [(тековни приходи - тековни расходи) + (капитални приходи - капитални расходи)] - (каматна стапка + главнина)$$

каде што,

(тековни приходи - тековни расходи) = оперативен биланс

(капитални приходи - капитални расходи) = капитален биланс

Нето билансот по постојното сервисирање на долгот обезбедува информации за капацитетот на локалната власт да зема и да сервисира дополнителен долг. Треба да се процени преку периодот на доспевање на новиот инструмент за задолжување. Процената може да се пресмета на следниот начин:

- претпоставување дека нема промени во просечната тригодишна структура и тежина на оперативните и капиталните расходи,
- додавање на планираното сервисирање на долгот за постојниот долг (директно или со гаранции).

Ако резултатите се значително позитивни вредности, тогаш локалните самоуправи може да планираат друг заем. Меѓутоа, сервисирањето на новиот долг треба да биде во согласност со проценетите вредности на нето билансот. Ако резултатите се блиску до нула или станат негативни, локалната власт ги има следните опции:

- прилагодување на проценетите приходи и/или расходи,
- реструктурирање на постојните инструменти за задолжување заради намалување на сервисирањето на долгот,
- планирање на различна структура на новиот заем (пр. подолг период за доспевање, прилагодено сервисирање на долгот).

Што се однесува до приходите и расходите, одлуките ги носат локалните избрани службеници. Кај приходите, опциите се подобрување на собирањето и/или зголемувањето на даночните стапки и надоместоци. За жал, многу земји од југоисточна Европа го ограничуваат зголемувањето на даночните стапки. Локалните службеници го користат како последна опција. Подобреното собирање обично носи само маргинални добивки освен доколку не се преземени структурални промени (пр. даночни својства по пазарна вредност, целосна ревизија на даночен инвентар, итн.).

Поради тоа, повеќето заштеди може да се направат со прилагодување на расходите. Како правило, капиталните расходи не треба значително да се менуваат. Наместо тоа, локалните самоуправи треба да штедат ресурси доколку:

- ги намалат административните трошоци со спојување одделни субјекти и заедничка употреба на ресурси (возен парк, човечки ресурси, буџет и сметководство, правни услуги, итн.),
- намалување на трошоците за набавка на стоки и услуги со спроведување заеднички / самостојни јавни тендери за сите локални субјекти (на пр. за храна, претплата за мобилни телефони, делови за замена, потрошни материјали, гориво, итн.),
- затворање на обезбедување на услуги во неефикасните локации: училишта, единици за социјална помош, библиотеки, културни центри,
- подизведување на услугите за приватни компании (пр. собирање на отпад, вода и канализација, јавен транспорт, работи на патишта, итн.). Иако некои локални службеници го обвинуваат подизведувањето за зголемувањето на трошоци, може да се

докаже дека грешат доколку јавните тендери се добро спроведени и доколку договорите за услуги дозволуваат прилагодување на трошоците. Искуството покажа дека посветените локални службеници успеаја да направат значителни намалувања на трошоците од договорните набавувачи.

7.2.3. Што ако не може да се избегне реструктурирањето на долгот?

Реструктурирањето на заемот треба да се смета за опција кога локалните самоуправи влегуваат во неповолен финансиски период. Реструктурирањето треба да се предвиди, секогаш кога истото е можно, од самиот почеток, во време на потпишување на договорот за финансирање со банката.

Неповолниот финансиски период настанува кога локалната власт се соочува со сериозни проблеми при плаќање на своите обврски. Ова може да биде резултат од намалувањето на приходите што следи по економско опаѓање или по зголемување на тековните расходи (поради зголемени обврски кои не се усогласени со соодветно зголемување во приходите) или зголемување на обврските за сервисирање на долгот (поради зголемување на каматните стапки или депрецијација на стапката на размена) или комбинација од горенаведените елементи. Покрај тоа, лошиот капацитет за управување може, исто така, да биде одговорен за таква ситуација.

Банките обично реструктурирањето го земаат како прва опција кога клиентите влегуваат во неповолен финансиски период (особено во случаи со корпоративни клиенти). Заплената на имотот на клиентите и/или банкротирањето само како последна алтернатива. Се препорачува локалните самоуправи да комуницираат со банката и да дизајнираат план за реструктурирање пред настанување на доспеани неплатени обврски кај банкарскиот долг.

Реструктурирањето на банкарскиот заем обично ги вклучува следните елементи: (i) рефинансирање, (ii) продолжување на рокот за доспевање, (iii) преформулирање на распоредот за сервисирање на долгот заради усогласување со проектираниот тек на средства на клиентот, (iv) бришење на дел од долгот.

8. Како заедниците на локалните самоуправи може да помогнат во подобрувањето на локалното законодавство за задолжување и за кредитниот пазар

Заедниците на локалните самоуправи се доброволни организации со членство кои се состојат од локалните самоуправи од една земја или од регион, во улога на ефективен и авторитативен застапник на членовите пред централната власт, парламентот, потенцијалните инвеститори и други акционери. Во врска со локалниот јавен долг, заедниците на локалната власт треба да имаат за цел да (i) креираат и/или ја подобрат релевантната законска регулатива, (ii) да вршат мониторинг на влијанието на релевантната регулатива, (iii) да обезбедат информации и статистика за потенцијалните заемотдавачи, централната власт и другите учесници и (iv) да помогнат на локалната власт во развивањето и подобрувањето на плановите за управување со долгот и операциите. За сега, заедниците на локалната власт ќе ги концентрираат нивните активности на следниот начин:

- A. Во врска со заемотдавачите – посредување во комуникацијата и протокот на информации помеѓу локалните самоуправи и потенцијалните инвеститори
- B. Во врска со локалните самоуправи кои се членки – обезбедување помош за членовите во структурирањето и финансирањето на инвестициите; одржување на тековната комуникација со локалните самоуправи кои се членки во насока на утврдување / развивање на најдобрите практики во согласност со меѓународните стандарди
- C. Во врска со централните самоуправи и парламенти – лобирање и кампањи за промени во политиката, законската регулатива и финансирањето во име на своите членови.

8.1. Во врска со заемотдавачите

Како што беше наведено во претходните поглавја, на локалните кредитни пазари во новите економии им недостасува функционалноста на развиените економии; подготвеноста и капацитетот на финансиските институции за финансирање на локалните самоуправи се намали поради нискиот степен на знаење и транспарентност на локалните финансирања. Во овој контекст, заедниците имаат клучна улога во премостувањето на овој информациски јазол поради што можат да придонесат кон подобро разбирање на локалната економија од страна на заемотдавачите.

Заедниците на локалната власт треба да ги централизираат и јавно објават, доколку е можно на веб страница, **информациите за локалните самоуправи кои се членки**, што би им помогнало на финансиските институции во идентификувањето на потенцијалните цели за задолжување врз основа на нивната интерна политика за кредитен ризик. Податоците треба редовно да се ажурираат и презентираат во стандардизиран формат кој би овозможил споредување и споредбена анализа помеѓу локалните самоуправи. Исто така, треба да има информации за важни податоци кои би можеле да бидат од интерес за потенцијалните инвеститори – на пр. статистика за локалната економија на секоја локална власт, листа на проекти кои треба да се финансираат, финансиски извештаи или политичка структура на телото одговорно за донесување одлуки на локалната власт.

Информациите за географската поставеност, демографијата на природните ресурси, како и **динамиката и структурата на локалната економија** би им овозможиле на потенцијалните инвеститори / заемотдавачи да имаат точен преглед на среднорочниот и долгорочниот потенцијал на локалната власт за генерирање на приходи, како и на капацитетот за задолжување.

Деталните финансиски извештаи на индивидуалните локални самоуправи треба да се собираат редовно објавуваат на веб страницата на заедницата. Треба да вклучуваат консолидирани буџетски извршувања, податоци од билансот на состојба, како и информации за доспеаните неплатени обврски и ставките кои не се вклучени во билансот на состојба (на пр. непредвидени обврски). Исто така, треба да биде достапен и историски преглед (барем за 3-5 години) за финансиската состојба на секоја локална власт. **Законската регулатива за локален јавен долг** треба да биде разбирлива за заемодавачите. Законските одредби за целта на заемите, како и за лимитот на максималното ниво за задолжување треба да бидат јасно идентификувани и наведени на веб страницата на заедницата. Заемодавачите треба да ги поврзат таквите информации со тековната задолженост, како и со другите финансиски индикатори заради утврдување на дополнителниот простор за задолжување за индивидуалните локални самоуправи.

Заедниците треба да ги централизираат и постават на пазар за потенцијалните заемодавачи, големите **инвестициски проекти** за кои локалните самоуправи кои се членки бараат надворешно финансирање. За оваа цел тие треба и да ги соберат и објават нивните капитални инвестициски стратегии. Решението за зголемување на пристапноста и транспарентноста може да биде развојот на електронска платформа каде членовите може да внесат детален опис на нивните идни инвестициски проекти за подолг временски период (3-5 години), подредени според приоритетите од аспект на важноста и финансиските барања. На тој начин заинтересираните инвеститори / кредитните институции однапред би ги знаеле инвестициските планови на локалните самоуправи и би имале време за анализирање и одлучување кога и каде да ги распределат нивните ресурси. Заедниците би можеле да ги спојат локалните самоуправи кои се членови и финансиските институции на форуми за дискусија, каде што првите би ги презентирале нивните стратегии за капитални инвестиции и би дале преглед / опис на најважните проекти.

Иницијативите за зголемување на свесноста за локалните финансирања кај заемодавачите треба да бидат и приоритети на заедниците на локалните самоуправи во врска со потенцијалните инвеститори. Организацијата на семинари фокусирани на прашањата поврзани со функционирањето на локалните јавни финансирања би го зголемило знаењето на инвеститорите и може да резултира во поголема подготвеност за финансирање на овој сектор.

Заедниците на локалните самоуправи може да се вклучат во развој на **локални кредитни пазари** со лобирање на ниво на централна власт и кај меѓународните финансиски институции за креирање на механизми за зајакнување на пазарот. Како што е опишано во Поглавје 5, постоењето на општински гаранциски фондови, воспоставувањето на државни банки специјализирани за општинско задолжување или основање на општински развојни фондови може да го стимулира развојот на кредитните пазари во нивните рани фази.

8.2. Во врска со локалните самоуправи кои се членки

Перцепцијата за финансиските пазари меѓу неискусните локални самоуправи обично е нецелосна, што води кон неефикасности од аспект на структурирањето, склучувањето договори и сервисирањето на финансискиот долг насочено кон финансирање на инвестициските проекти. Во овој контекст, заедниците на локалните самоуправи треба да заземат проактивна улога, притоа помагајќи им на членовите подобро да ги разберат механизмите на кредитните пазари и со тоа да овозможат донесување на правилни одлуки при пристапување кон финансирање на долг.

Воспоставувањето на база на податоци со заеми земени од локалните самоуправи кои се членови – вклучително со трансакциските детали како што се каматните стапки, провизиите и надоместоците, грејс-периодот, рокот на доспевање, распоредот за амортизација или опциите за рефинансирање – ќе им овозможи на заедниците да имаат детален преглед на пазарната активност. Покрај тоа, тие би можеле да спроведуваат **редовни пазарни анализи** за собирање

на понудите на заимодавачите за стандардизирани производи за финансирање. Резултатот од мониторинг анализата може да се собере во периодичен билтен и да се праќа до членовите.

Зависно од пазарните услови, заедниците може да ги советуваат членовите кога да користат финансирање на долг. На пример, при неповолен финансиски пазарен период, со ниска ликвидност и премии за висок ризик – како што беше случајот во текот на неодамнешната глобална финансиска и економска криза -, финансирањето на долгот може да биде тешко и скапо. Во такви случаи, заедниците може да работат со локалните самоуправи во насока на одредување приоритетни инвестициски расходи и истите да ги одложат, ако е можно, сè до повторно нормализирање на пазарните услови.

Заедниците на локалната власт може да даваат препораки, базирани на идентификуваните најдобри практики, за тоа како членовите треба да ја структурираат тендерската документација при договарање на заеми или издавање на обврзници. Зависно од видот на инвестицискиот проект и финансиската состојба на договорната локална власт, може да бидат вклучени различни барања во документацијата за јавна набавка. Дизајнирањето на критериумите за идентификување на избор на најдобрата понуда е исто така важен аспект кои треба да биде разгледан од страна на заедниците.

8.3. Во врска со централните власти

Општи забелешки

Односот меѓу заедниците на локалните самоуправи и централните власти во дизајнот на законската регулатива во врска со локалното јавно финансирање и задолжување е одлучувачки. Локалните самоуправи треба да ги вложат сите напори во насока на развој и консолидирање на кооперативен однос со централната власт како прв потребен чекор при следењето на нивната цел.

Односот може да биде институционализиран или ад-хок. Во претходниот случај, националната законска регулатива треба да обезбедува дека нацрт регулативата која влијае врз локалните самоуправи мора да биде одделно дискутирана и дебатирана со репрезентативните заедници. Имињата на заедниците треба да бидат јасно наведени. покрај тоа, треба да биде утврдена постапка која ги разгледува најмалку следните прашања:

- видот на нацрт регулативата кој треба да биде разгледан со заедниците на локалната власт (закони, владини резолуции, уредби за итни случаи / регулатива, министерски одлуки, итн.);
- област од законската регулатива која треба одделно да се разгледа со заедниците на локалната власт (сè што може да влијае на операциите на локалните самоуправи или на ограничен број на области – финансирање, распределба на одговорности за расходи, човечки ресурси, итн.);
- фаза(и) во кои се случува консултацијата (пред одлуката за финално одобрување, пред или по завршување на првиот нацрт, пред одобрување од страна на институцијата на централна власт која била иницијатор, итн.);
- форми на консултација (писмена комуникација, состаноци, конференции, итн.);
- крајни рокови за писмена комуникација (на пример, ресорното министерство би очекувало повратен одговор од заедниците за 10 дена од комуникацијата и 3 дена во итни ситуации);
- извештајот за постапката за консултација и мислењата на заедниците треба да бидат вклучени во описната документација која е дел од нацрт законската регулатива испратена до креаторите на одлуки;

- санкции за непочитување на постапката за консултација (предизвици за административните / уставните судови, казни, итн.).

Ад-хок односот не бара посебна консултација со заедниците на локалната власт. Истото може да се спроведе како дел од консултациите со општата јавност. Има посебни консултации со локална власт само доколку централната власт тоа го смета за потребно. Во одредени ситуации, централните власти може намерно да избегнуваат дискусија со заедниците на локалната власт и да се држат до минималните правни барања за транспарентност. Како резултат од овој пристап, пораката на заедниците на локалната власт може воопшто да не биде слушната.

Затоа, добро е локалните самоуправи да бараат институционализиран однос со централните власти како предуслов за успешно влијаење врз националната законска регулатива.

Пример

Задолжителна консултација на заедниците на локалната власт во Романија

Во Романија, односот меѓу четири заедници на локална власт и централната власт е институционализиран од 2005 година кога е усвоена Одлука на владата со која се утврдува посебна постапка (ГД бр. 521/2005). Со постапката се бара сите субјекти на централната власт да се консултираат со заедниците за секој нацрт законска регулатива кој има директно влијание врз локалните самоуправи 15 дена (5 дена во итни случаи) пред одобрување/заверување од страна на раководителите на релевантните институции. За сега, субјектите на централната власт мора да назначат контакт лица и оддели со посебни одговорности. Заедниците на локалната власт мора да испратат повратен одговор за 5 дена од приемот на нацртот (3 дена во итни случаи). Мислењата на заедниците и спроведувањето на постапката се вклучени во извештај прикачен до нацрт законската регулатива, што е, исто така, препратено до Министерството за администрација и внатрешни работи (МАИ). Заедниците треба на квартална основа да го информираат МАИ за делот од регулативата кој е одобрен без консултацијата, како и за влијанието и релевантните предлози за подобрување. За возврат, министерството треба да даде квартален извештај до владата за примена на постапката за консултација. Во пракса, постапката добро се почитува, но истата не ја обврзува централната власт да ги прифати предлозите на заедниците. Понекогаш и воопшто нема консултации, но таквите случаи се ретки. Локалните самоуправи ги оспорија пред управниот суд одлуките на владата кои се одобрени без консултации, но без корист. Конечно, барањето за квартално известување од заедниците и за владата во врска со спроведувањето на консултациите не е исполнето од ниту еден учесник. Како заклучок, постапката за консултација значително го подобри односот и влијанието на заедниците на локалната власт во врска со законската регулатива на централната власт. Во моментот, при секоја подготовка на нацрт законска регулатива, министерствата секогаш им се обраќаат на заедниците. Меѓутоа, сè уште има ситуации кога консултациите не се соодветно спроведени. Исто така, понекогаш заедниците имаат премногу барања за одговор, и не успеваат на сите соодветно да им одговорат.

Централните власти можеби секогаш не ги знаат барањата и жалбите на локалните заедници. Затоа, раководителите на заедниците треба да бараат средби со членовите на владата и на другите креатори на одлуки, колку е можно почесто. Исто така, заедниците на локалните власти треба да развијат навика за редовно информирање на владата и на ресорните министерства за нивниот статус и за најитните проблеми. Таквите извештаи треба редовно да се испраќаат и да вклучуваат разумни и изводливи решенија; заедниците треба да бидат свесни дека ниту едно министерство не обрнува внимание на радикални или нереални решенија. И конечно, локалните самоуправи треба да ги поканат експертите од централната власт да ги посетат нивните простории и на лице место да видат како се спроведува законската регулатива и кои се проблемите со кои се соочуваат.

8.4. Во врска со парламентите

Локалната власт која лобира за подобра регулатива за локално јавно задолжување не смее да запре откако делот од законската регулатива ќе биде развиен и заверен. Во случај на закони, заедниците на локалната власт треба да продолжат да работат во парламентите. Иако парламентите практично не прават голем дел од нацртот од законската регулатива, тие ги усвојуваат сите закони и уредби за итни случаи предложени од централната власт. Членовите

на парламентот имаат последен збор за секој нацрт кој треба да стане закон. Затоа, заедниците на локалните самоуправи мора да посветат внимание и соодветна експертиза во лобирањето во парламентите со цел осигурување дека одобрената регулатива ја исполнува нивната цел.

Парламентите работат во посебни комисии и законодавни тела. Поголемиот број на дебати се одвиваат во комисиите; во овој контекст, учесниците може да бидат поканети да учествуваат. Комисиските дебати обично немаат детална техничка содржина. Пратениците се позагрижени со политичките цели на нацрт законите, а особено со ситуациите кои од нив произлегуваат. Претставниците на централната власт учествуваат на комисиските расправи. Локалните самоуправи треба да осигурат дека се слуша нивниот глас, особено ако имаат предвидено посебни цели. Ако се поканети, заедниците не треба да праќаат само технички персонал, туку и да ги праќаат избраните службеници кои имаат политичко влијание во нивните партии, како што се градоначалниците на поголемите општини. Тие имаат повеќе шанси да ги убедат пратениците бидејќи се законски претставници на локалните заедници.

Паралелно, заедниците на локалната власт мора да бараат развој на постојан однос со пратениците и техничкиот персонал од специјализираните собраниски комисии на сличен начин како со експертите од централната власт и креаторите на одлуки. Таквиот однос значително ја зголемува моќта на убедување на заедниците и им овозможува да ја заобиколат централната власт, ако истото е потребно.

Во врска со законската регулатива за локално јавно задолжување, заедниците на локалната власт треба да ги следат истите посебни цели кои се погоре наведени за да осигурат дека содржината на нацрт законите не се менува против нивните желби.

8.5. Во врска со донаторите и меѓународните финансиски институции

Малото количество ресурси кои заедниците на локалната власт може да го добијат од нивните членови треба да биде стимул да побараат алтернативно финансирање. Засега, донаторите се најверојатниот извор на средства. Европската унија, Агенцијата за меѓународен развој на САД и сл. може да ја обезбедат потребната техничка помош и финансирањето на проектите на заедниците. Донаторската помош може да се материјализира во директна поддршка за локалните самоуправи кои се членови. Во случај на локално јавно задолжување, заедниците може да земат техничка помош за развој на анализи, подготовка на прирачници, нацрт законска регулатива, стратегии за локално задолжување, па дури и за спроведување на кредитни рејтинзи.

Во врска со меѓународните финансиски институции, заедниците може да имаат улога во олеснување на контактот со локалните заедници кои се членови и промовирање на механизмите за зајакнување на локалниот кредитен пазар, како што се развојните фондови или гаранциските фондови. Такви примери веќе има во југоисточна Европа, како што е веќе опишано во овој документ.

Анекс 1 – Студии на случај

Студија на случај

Србија – Регионален објект во Ужице за третман на цврсти отпад / заем од ЕБОР – Град Ужице, Србија, (83.022 жители, последен официјален попис во 2002)

Краток опис на случајот:

Девет единици на локална власт од регионот околу градот Ужице се согласија за изградба на санитарна депонија според ЕУ стандарди наречена „Дубоко“ за цврст отпад за нивните жители. Проектот понатаму вклучува линија за одделување на отпад на местото на депонијата, изградба на станици за трансфер на отпад во секоја од единиците на локалната власт и затворање на постојните отпадни места во секоја од нив.

Во регионот Дубоко се градовите Ужице и Чачак и општините Чајетина, Пожега, Косјериќ, Лучани, Ариље, Ивањица и Бајина Башта, и истиот е лоциран во западниот дел од Србија. Популацијата во овие единици се проценува на околу 371.000 жители. Регионот не е одделен правен субјект, но истиот е дефиниран исклучиво за целите на спроведување и операција на „Дубоко“, проект за регионална депонија. За целите на проектот, општините учеснички оформија меѓуопштинска компанија наречена „Јавна комунална компанија Дубоко“. Дубоко ќе биде првиот Регионален план за управување со отпад во Србија и поради тоа ќе биде компаративен проект за другите региони во Србија. Целите на проектот се подобрување на квалитетот на услугите и оперативната ефективност.

Главната компонента на проектот финансиран со заем од ЕБОР е изградбата на депонија за 500.000 м³ отпад. Покрај тоа, подготовката на локацијата и пристапните патишта ќе бидат завршени, како и канализацијата за отпадни води и инсталацијата за природен гас. Исто така, ќе се изгради линија за одвојување за органскиот отпад кој се рециклира, потоа изградба на станици за трансфер на отпад во 8 општини заедно со камиони за транспорт на отпад и трошоци за консултантска поддршка за целите на спроведување на проектот. Сето тоа е финансирано со заемот од ЕБОР.

Целиот процес е направен преку иновативен договор меѓу девет општини, заедничката комунална компанија и ЕБОР како банка која финансира. Целиот аранжман вклучува 5 одделни договори потпишани од овие страни: договор за заем помеѓу ЕБОР и заедничката комунална компанија Дубоко, договор за меѓуопштинска поддршка помеѓу заедничката комунална компанија и 9 општини и ЕБОР, договор за залог на банкарските сметки на заедничката комунална компанија меѓу ЕБОР и заедничката комунална компанија, договор за отстранување на отпад меѓу заедничката комунална компанија Дубоко и јавното комунално претпријатие Биоктос Ужице и договор за отстранување на отпад меѓу заедничката комунална компанија Дубоко и јавното комунално претпријатие Комуналац-Моравац Чачак (тоа значи дека заедничката комунална компанија има договори со јавни комунални претпријатија за собирање на отпад од двата најголеми градови од вкупно 9).

Инструментот за задолжување кој се употреби за финансирање на овој проект беше заем од банка, обезбеден од ЕБОР, во вкупен износ од 5 милиони евра. Покрај ова, обезбедени се грантови од Европската агенција за реконструкција (2.9 милиони евра) и српскиот владин еколошки фонд (1.1 милиони евра). Конечно, учеството на самите општини ќе биде со 3.1 милиони евра. Вкупното финансирање за проектните инвестиции е 12.1 милиони евра. За целите на овој пример, релевантен е само заемот на ЕБОР, и истиот ќе биде елабориран.

Вкупниот износ на заемот од ЕБОР е 5 милиони евра, и истиот ќе биде распределен целосно или во рати од не помалку од 100.000 евра. Заемот е во евра. Провизијата што се плаќа однапред изнесува 1% од заемот (50.000 евра), а надоместокот за процена е дополнителни 30.000 евра. Исто така, корисникот на заемот ќе биде обврзан да плаќа 0.5% годишно за вкупниот преостанат износ од заемот кој не е искористен од корисникот на заемот во рамките на првично договорените периоди. Заемот ќе се исплаќа во 10 еднакви полугодишни исплати (на 10-ти јуни и 10-ти декември секоја година) почнувајќи од 10-ти јуни, 2011. Датата на договорот за заем е 20-ти март, 2008 година. За предвремено исплаќање на заемот, корисникот на заемот ќе плати надоместок на банката еднаков на 3% од главнината која е предвреме исплатена. Каматната стапка е Еурибор + маржа еднакво на 3%.

Силни аспекти / критични фактори од случајот и кои се научените лекции и/или најдените решенија?

Целиот проект сè уште се спроведува и е во изградба, поради што е рано за научените лекции. Во врска со самиот заем, истиот уште е во грејс период, бидејќи отплатата на заемот ќе почне од јуни, 2011 година.

Сепак, може да се истакнат некои решенија или критични фактори:

- 1) ова е првпат група општини на регионална основа да склучува доста сложен финансиски договор вклучително со банкарскиот заем, особено поради тоа што заемот доаѓа од финансиска институција како што е ЕБОР.
- 2) овој договор има една дополнителна единствена карактеристика која е поврзана со колатерал или гаранција; согласно со законот за јавно задолжување, локалните самоуправи во Србија не можат да даваат гаранции за нивните

јавни комунални претпријатија, што беше надминато со софистицираните договори меѓу општините, комуналните претпријатија и самата банка, на начин кој на банката и дава доволно комфор да ја започне инвестицијата

3) овој пример покажува дека општините, групирани заедно, можат да привлечат поголеми инвеститори како што е ЕБОР и може да добијат попријателни услови за задолжување отколку оние кои постојат на локалниот пазар

4) ваквиот вид на меѓуопштинска соработка успешно привлече дополнителна поддршка во форма на грантови кои доаѓаат од ЕУ средства и од српски владини средства

5) потенцијалната негативна карактеристика на овој заем е договорната провизија која е банкарски надоместок за средства кои не се повлечени според планот (банкарски надоместок за обврзани и неискористени средства); ова може да се покаже како важно имајќи ја предвид вообичаената пракса на застој во спроведувањето на определени фази во врска со градежните проекти во Србија.

Расположливи информации за овој случај и неговиот контекст и историјат

Официјална веб страница на комуналната компанија Дубоко, Ужице - <http://www.duboko.co.rs>

Официјална веб страница на Европската банка за обнова и развој (ЕБОР)

<http://www.ebrd.com/pages/project/psd/2006/37033.shtml>

За дополнителни информации контактирајте со:

Име: Александар Буциќ

Позиција: Помошник на државниот секретар за финансии

Адреса: Македонска 22, 11000 Белград, Србија

Телефон, факс: +381 11 3223 446

E-mail: aleksandar.bucic@skgo.org

Веб страница: www.skgo.org

СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ

Хрватска – Општински обврзници, примери со градот Копривница / Ријека

Краток опис на случајот:

Овој пример на избор на начин и на постапка за издавање на општински обврзници го открива процесот во Република Хрватска. Општинските обврзници се хартии од вредност кои локалната власт, како издавач, се согласува да ги врати за специфичен период со одредена камата. Собраните средства се инвестираат во проекти со локално и регионално значење. Општинските обврзници се едни од најсигурните обврзници поради гарантираното плаќање од страна на округот, градот или општината, и со нив може соодветно да се тргува на пазарот со хартии од вредност.

Општи информации за инволвираниот износ:

Износ на средства вклучени во задолжувањето:

Копривница: ХРК 60 мил = ссa. 8.2 мил Евра (во јуни 2004.)

Ријека: ХРК 180 мил = ссa. 24.5 мил Евра (во мај 2006.)

Период на проектот: јуни 2006- јуни 2008

Општа цел на случајот и специфичните цели:

Хрватскиот пазар на хартии од вредност има долгорочни и краткорочни хартии од вредност. Долгорочните хартии од вредност се обврзници или обврзници со државна гаранција, како и корпоративните и општинските обврзници, додека краткорочните хартии од вредност се благајнички записи издадени од министерството за финансии и компанијата за комерцијални записи. На хрватскиот пазар се тргува со Еуробонд издавачи. Развојот на домашниот корпоративен пазар на обврзници започна на почетокот на 2002 година. Корпоративните обврзници забележаа значителна експанзија на домашниот пазар во текот на 2004 година. Три домашни книги (117 мил. евра) и паралелна верзија на домашните и меѓународните пазари придонесе кон промовирањето на овој начин на надворешно финансирање на проекти на домашниот пазар. Повеќето домашни изданија на корпоративни обврзници се индексирани обврзници или обврзници во евра, и истите беа издадени со фиксни купони и плаќање на главнина при доспевање со полугодишно плаќање на камата.

На загребската берза кон крајот на 2005, имаше вкупно 20 обврзници во првата котација (официјална берза) од кои 10 обврзници на хрватската држава се од релевантните институции (ХБОР), 8 корпоративни изданија (Агрокор, Атлантис Груп, Белишчем Бина-Истра, Хипо Алпе-Адриа Банка, Медика, Плива и Подравка) и 2 издадени општински обврзници (градовите Копривница и Задар).

Во Хрватска се издадени две општински обврзници. Обврзниците на Копривница се издадени во три транши во 2004, со вкупен номинален износ од 60 милиони евра, и краен рок 29 јуни, 2011 година.

Обврзниците на градот Копривница се амортизациски обврзници. Тоа значи дека главнината на обврзниците ќе се исплаќа во 14 полугодишни рати кои треба да се платат до датата на доспевање и 1/14 од главнината. Обврзниците се вклучени во првата котација (официјална берза) на загребската берза и првата котација на берзата во Вараждин. Од нивното ставање на пазар во средината на јуни, 2007 година, вкупниот обрт од овие обврзници изнесува ХРК 49.6 мил.

Првата транша од обврзниците издадени на Ријека на 18-ти јули, 2006, е во износ од 8.191.504,00 Евра, а втората транша од 17-ти мај, 2007, е во износ од 8.191.504,00 Евра. Исто така, во 2008 беше издадена третата транша од обврзниците на Ријека во износ од 8.191.505,00 Евра и вкупниот износ на обврзниците на Ријека во циркулација во 2008 година изнесуваше 24.574.513,00 евра. Конечно, главниот дел од обврзниците беше на 18-ти јули, 2016 година. И обврзниците на Ријека се амортизациски обврзници. Од нивното ставање на пазар на загребската берза до средина на јуни 2007 година, вкупниот обрт на овие обврзници изнесуваше 7.1 мил. ХРК.

Со издавањето на општинските обврзници на Копривница се финансираше изградбата на базен, средно училиште и комунална инфраструктура.

Краток преглед и опис на случајот:

Во Република Хрватска, во согласност со одредбите од член 5 од *Законот за јавни набавки* (Службен весник бр. 110/07) и член 4 од *Законот за измени на Законот за јавни набавки* (Службен весник бр. 125/08) не е потребно организирање на јавен тендер за избор на издавач и потписник на општинските обврзници.

Прво, пред аплицирање за задолжување кај Хрватската влада, условите за спроведување на овие постапки се следни:

- избор на банка која ќе изврши трансакција на општинските обврзници – одлуката за избор на банка ја носи градот или општинскиот совет,

- одлуките за задолжување на градовите со издавање на општински обврзници кои се квалификуваат за домашниот пазар ќе бидат во согласност со *Правилата за задолжување* со што ќе се утврди целта на задолжувањето (јасно дефинирани проекти за задолжување), името на банката потписник на обврзниците, износот на издадените обврзници, рокот на доспевање на обврзниците и другите карактеристики

- одлуки за градско задолжување преку издавање општински обврзници заради квалификување за домашниот пазар што е во согласност со *Правилникот за задолжување* со кој се одредува целта на задолжувањето (јасно дефинирани проекти за задолжување), името на банката потписник на обврзниците, износот на обврзниците, рок на нивно доспевање, и други карактеристики според најдобрата понуда на избраната банка – потписник, што е одлука донесена од градскиот или од општинскиот совет,

- одлуката за прифаќање на капитални проекти со јасна цел ја донесува градскиот или општинскиот совет.

По донесување на овие одлуки за задолжување и одобрување на капитални проекти, градскиот или општинскиот совет испраќаат до Хрватската влада *Барање* за издавањеодобрение за задолжување. Се доставува барањето со горенаведената одлука, доставената документација пропишана во Член 10 од *Правилникот за задолжување на локалните (регионалните) влади* (Службен весник бр. 55/09) и обезбедените гаранции за задолжување од окружните (регионалните) влади. Барањето за одобрение за задолжување и издавање на гаранција го доставува градоначалникот (на градот) или релевантниот општински управител.

Заедно со барањето, општините, градовите и окружите ги доставуваат следните потребни прилози и документација:

- усвоен план за буџет за годината во која се планира задолжувањето. Општ дел од планираниот буџет, сметката за приходи и расходи со вклучено финансирање од планираните приходи од финансиските средства и задолжувањето и расходите за финансиските средства и исплатата на заем. Во одделен дел од планот за буџетот треба да се транспарентни расходите за набавката на фиксните средства за кои градот, округот или општината се задолжуваат.

- координиран план за програми за развој во кои се наведени инвестициите според задолжувањето и изворот на приходи од севкупните резултати од инвестицијата и се прикажани сите расходи поврзани со инвестицијата кои ќе бидат внесени во буџетот од следната година,

- одлуки во врска со спроведувањето на буџетите на локалните или регионалните влади за буџетската година за која е предвиден посебен износ од новото задолжување и /или гаранции за буџетската година и очекуван износ на вкупниот долг на крајот на фискалната година,

- одлуки на релевантното тело за одобрување на инвестицијата со јасна намена. Ако инвестицијата ја финансираат повеќе субјекти, потребно е доставување на нацрт договор за софинансирање,

- одлуки на релевантното тело за целта, вклучително со одобренјата. Одлуката ја содржи целта на инвестицијата и името на кредиторот / донаторот на заемот во согласност со дел 7 од овој член – што значи предложен договор или писмо за намера на потенцијалните заемодавачи / сервисирање на заемот заедно со роковите и распоредот за плаќање на заемот и сите услови (износ на кредит / период на исплата на заем, каматна стапка, грејс период, осигурување и други трошоци),

Владата на Хрватска донесува одлука по *Барањето* за задолжување за 40 дена од неговото доставување. По добивање на одобрението следи процесот на утврдување на цена на обврзницата и доставување за одобрување до *Хрватската комисија за хартии од вредност*. По добивање на одлуката од страна на *Комисијата за хартии од вредност* следи издавањето на обврзницата и продажбата. Временскиот период за подготовка и издавање на обврзницата се утврдува по завршување на изборот на банката – потписник на општинската обврзница.

По завршување на постапката за собирање понуди за потписник на општинските обврзници, градскиот или општинскиот совет ангажираа овластена брокерска фирма за деловни консултации и развој на *Информативен меморандум*. Потоа следи изборот на банката со цел извршување трансакција на потписникот на обврзниците. Потписникот на обврзниците со регистрација го гарантира целиот износ на обврзницата, без оглед на интересот на инвеститорот за регистрација на обврзниците на примарниот пазар, и издавачот на обврзницата го плаќа целиот износ

во име на регистрацијата на обврзници. Како што претходно напишав, не е потребно да се избере банка потписник за да се спроведе постапката за јавна набавка поради тоа што набавката на финансиски услуги во врска со издавање, продажба, купување или трансфер на хартии од вредност или други финансиски инструменти, брокерски услуги и услуги на централната банка не подлежи на одредбите од *Заколот за јавни набавки*. Во согласност со препораките на консултантите, банката потписник се избира на начин на кој поголемите банки во Хрватска, кои се овластени да тргуваат со хартии од вредност, доставуваат понуда за тендер за потписник на обврзници. Во текстот се наведени сите клучни елементи според кои банките може да доставуваат понуда, која е претходно изготвена од избраниот консултант.

Со поканата, *Комисијата за спроведување на потписник на општинска обврзница* (назначена од општината или од градот) го доставува до потенцијалните банки и *Информативниот меморандум*. Информативниот меморандум е така формулиран што банките, заинтересирани за обврзници, добиваат сеопфатна економска слика за економската и социјалната состојба на релевантната општина или град, како и информации за стратешките проекти и управување со средства, преглед на приходите и расходите од локалниот буџет, правна рамка за задолжување, опис на проектите кои ќе бидат финансирани од средствата генерирани од издадените обврзници и финансискиот и инвестицискиот распоред и предлогот за основните елементи за обврзницата според кои банката ја дава својата понуда.

Комисијата ги оценува доставените *понути* од банките, и се избираат две најдобри понуди за втората фаза од преговорите при што се утврдуваат финалните услови за обврзницата, по што *Комисијата* му доставува предлог на градот или на општината за донесување одлука за избор на банка – потписник на општинска обврзница.

По изборот на понудувачите – банката потписник ќе го утврди износот. Износот за издавањето на општинската обврзница мора да биде одобрен од *ХАНФА (Хрватска агенција за супервизија на финансиски услуги)*. Пред издавањето на општинските обврзници, градот или општината мора да станат дел од *СКДЦ (Средишна клириншка депозитарна компанија)*. Потоа обврзницата се издава, во овој случај, во дематеријализирана форма, име и деноминација од 1 ХРК. Каматата се пресметува на постојана годишна стапка, во овој случај од 5.50%. Каматата се плаќа полугодишно во еднакви износи. Исплатата на главнината на обврзниците е амортизирана, така што главнината на обврзниците се исплаќа за пет години сè до рокот на доспевање на обврзниците во износ од 20% годишно.

Расположливи информации за овој случај и неговиот контекст и историјат:

Можеби тука може да обезбедите врски со документи кои се достапни на веб-страниците.

Еве некои врски за издавање на општински обврзници:

www.rijeka.hr/fgs.axd?id=11298

www.rijeka.hr/lgs.axd?t=16&id=19013

www.zse.hr/userdocsimages/prospekti/GRVI-O-17AA-Prospekt.pdf

За дополнителни информации, контактирајте со:

Име: **Владимир СЕТЕТ**

Позиција: **Извршен директор за инвестиции и јавни тендери во општина Молве**

Адреса: **Трг С. Радица 7а, 48326 Вирје, Република Хрватска.**

Телефон: **+385 91 223 1000 (мобилен)**

Факс: **+385 48 892 294**

Е-mail: **vsset@inet.hr, vsset@gmail.com**

СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ

Албанија – Подобрување на секундарни и локални патишта – иницијатива на албанската влада поддржана од Светска банка и спроведена од албанскиот фонд за развој.

Главни цели:

- Подобрување на транспортните услови во руралните области;
- Олеснување на пристапот до пазарните места;
- Подобрување на пристапот до административните, образовните и здравствените услуги;
- Придонес кон економскиот развој преку вработување и создавање на услови за рурален развој.

Цел:

Оваа програма има за цел да го подобри пристапот до основните услуги и да ги зголеми можностите за економски, земјоделски и туристички развој за корисниците преку обезбедување на асфалтирани патишта за жителите во релевантните појаси околу проектните патишта.

Очекувани резултати:

- Намалување на времето на патување и релевантните трошоци.
- Намалување на трошоците на корисниците на патиштата за одржување на возилата.

- Зголемен пристап до здравствените, образовните и административните објекти како и зголемување на пристапот до регионалните пазари,
- Зголемен сообраќаен волумен на проектните патишта,
- Зголемени позитивни очекувања од страна на корисниците на патиштата во врска со квалитетот на патиштата.

Краток опис на спроведувањето на проектот

Овој проект има за цел да го подобри пристапот до основните услуги и да ја зголеми можноста за економски, земјоделски и туристички развој за руралното население во подобрените патни области. Проектот се очекува ова да го постигне преку: (и) подобрени приоритетни сегменти на секундарната мрежа и локалните патишта во цела Албанија; (ии) употреба на договорите за одржување преку ангажирање на приватниот сектор за локалната патна мрежа; (иии) овластување на одговорен орган за управување со локалната патна мрежа и (ив) консолидирање на институциите одговорни за управување и планирање на одржувањето и инвестициите во секундарните патишта.

Оваа програма вклучува околу **1,500** км секундарни и локални патишта, со износ од 400 милиони \$ за целата програма. Спроведувањето на проектот започна во декември 2007 и ги вклучува најважните регионални оски во 12 области во земјата. Спроведувањето на следните проекти изнесува: **100** милиони \$; Светска банка (**20** милиони \$), ОПЕС Фонд (**15** милиони \$), албанската влада (**5** милиони \$), СЕВ (**56** милиони \$ или **40** милиони Евра) и ИПА програмата **2008** (**11** милиони \$ или **8** милиони Евра)}. Исто така, се изготвуваат нацрт финансиски договори во износ од 40 милиони \$ со IDB, **50** милиони Евра со BERZH и BEI и **70** милиони \$ со јапонската влада.

Главна компонента на проектот:

Компонента 1: вклучува инфраструктурни работи на секундарната патна мрежа (регионална). Поради истрошеноста на патот, интервенциите од оваа компонента се обнова и реконструкција на патот. Се прави ново асфалтирање со потребното тампонирање. Рехабилитацииските работи вклучуваат изградба на нова платформа и поставување на нов асфалт.

Компонента 2: вклучува градежни работи со подобрување на локалната патна мрежа (патишта во областа или во општината). Оваа локална патна мрежа беше во многу лоша состојба, и затоа се интервенираше и се изврши рехабилитација и реконструкција. Кај поставувањето на нов асфалт во секундарните патни проекти, како и кај рехабилитацииските работи, вклучена е изградба на нова основа и асфалтирање. Посветено е внимание на безбедноста на патиштата и заштита на животната средина, со заштита и употреба на современи параметри и стандарди.

Компонента 3 – Спроведување и институционална поддршка

Со оваа компонента се финансира обезбедувањето на техничка поддршка, набавка на опрема, како и финансиските оперативни расходи со кои се олеснува спроведувањето на проектот, а особено изградбата на капацитети на АДФ и на локалната власт.

Физибилити анализа.

Евалуацијата на примарните и секундарните работи се извршува преку процес во две фази со анализа на повеќе критериуми. Првата фаза вклучува единици на локална власт при идентификацијата и испорачувањето на нивните сопствени проекти кои треба да се финансираат од проектот, што подоцна се евалуира од АДФ според неколку критериуми (кои се користат во програмата за конкурентни грантови).

Овие критериуми вклучуваат:

- Влијание врз социјалниот и економскиот развој, пристапот на проектот со локалната / регионалната стратегија.
- Влијание врз намалувањето на сиромаштијата и зголемување на пристапот до основните услуги;
- Директните корисници;
- Состојбата на патиштата кои ќе бидат реконструирани.

Проектите кои се избираат се евалуираат според современ метод на ефикасност на добивките и трошоците, следејќи ги моделите на Светска банка.

Во втората фаза се врши анализата на добивки и трошоци која се состои од споредување на две алтернативи, од кои едната е со дадениот пример (или правење на минимум) и предложената алтернатива за реконструкција во проектот (сценарио на проектот). Резултатот од оваа анализа дава процент од економски поврат (EPP) од 16%.

Изборот на приоритетни патни сегменти се врши преку отворен и транспарентен метод. Во првата фаза од проектот, АДФ ја вклучи локалната власт во идентификувањето и презентирањето на приоритетните проекти со неколку критериуми кои беа испратени до единиците на локалните власти и објавени на веб страницата на АДФ. АДФ ги рангира овие приоритети според другите објавени критериуми. Финалниот критериум го вклучува и социјалното и

економското влијание, како што е: влијание во земјоделското производство, промовирање на природниот и културниот туризам, влијание врз намалувањето на сиромаштијата и учество на заедницата во процесот на донесување на одлуки.

Локалната власт треба да воведо годишен план за изведување на одржувањето, како предуслов за тековниот проект и заради задржување на одржливоста. Процесот на евалуација и листите со рангирање на проектите се објавени на веб-страницата.

Напредување на проектот. Проектот започна во декември 2007 со следните активности кои досега се завршени:

Избор на агенција за спроведување, АДФ. Во согласност со мисијата на Светска банка во јуни 2007 година, албанскиот субјект потврди дека албанскиот фонд за развој е агенцијата која го спроведува проектот. Албанскиот фонд за развој има големо искуство со спроведување на проекти на Светска банка уште од неговото формирање во 1993 година, вклучувајќи го тука и последниот тековен проект, Работа во Заедницата II.

Целта на овој проект е: Подобрување на условите за живот на руралното население со подготовка на нацрт локални планови за развој за општините кои имаат потенцијал за економски развој особено во туризмот.

Цели:

- Поттикнување на одржлив економски развој.
- Подобрување на комуналната инфраструктура.
- Зајакнување на власта на локално ниво.
- Зголемување на улогата на заедницата преку партиципативен пристап.

Очекувани резултати:

- Нацрт на секторски планови за 16 општини.
- Подготовка на нацрт просторни планови (Петреле, Улез, Велипоје),
- Подготовка на нацрт на планови за туристички развој (Исхем, Петран, Кендер-Влоре).

□ *Подготвителна фаза на проектот.* Во текот на февруари, британската компанија “Roughton International” почна да работи како консултант за изработка на проект. Како дел од договорот, компанијата ги финализира техничките проекти и тендерските документации за првата фаза од работата. Овој план ги вклучува избраните места во 12 области во земјата. На крајот на 2008 година, компанијата, во соработка со АДФ, ги подготви или ревидира техничките проекти подготвени за набавка за 400 км регионални и локални патишта.

□ *Прва фаза од планот.* Првата фаза од планот започна во текот на 2008 година и се состои од реконструкција на 12 важни регионални области во 12 област со финансирање од СБ, ОПЕЦ и албанската влада, вклучително со дизајнирањето, супервизијата и техничката помош. Изборот на сегментите за финансирање се реализираше со големо учество на корисниците. АДФ во соработка со меѓународниот консултант (ROUGHTON International) направија целосна анализа на сообраќајот, транспортот и економскиот профит. Четири други сегменти се финансираат од ИПА 2008, конкретно во местата Гигокастер, Драч, Леже и Шкодер.

□ *Листа на приоритети и сегменти за финансирање.* Во текот на овој период, АДФ соработуваше со меѓународниот консултант Roughton International (RI) за инвентар од 3500 км секундарни и локални патишта врз основа на нивната функционалност. АДФ има база на податоци со економска транспортна евалуација за 1500 км или приближно 525 патни сегменти, кои се евалуираат како главна рурална мрежа. За да се постигне оваа цел, беа преземени многу активности, како што се следните: мерење на проблемите со одење на патот, мерење на сообраќајот и неговиот интензитет за која било категорија на возила, итн. Сите овие бази на податоци се анализираат од софтвер, со кој се дава преглед на изводливоста на секој пат, во реално време, и се прави приоритизирање на инвестициите и релевантните трошоци.

□ *Супервизија на работи на инфраструктурата.* АДФ има значително искуство во супервизија на инфраструктурни работи. Поради потребата од стандарди на високо ниво во овој проект, АДФ соработуваше со меѓународна компанија за супервизија со високо реноме. Во соработка со оваа компанија, АДФ врши супервизија на спроведувањето на објектот со вкупна должина од 1500 км.

□ *Одржливост на проектот.* АДФ, освен инвестициите во патишта, осигури соодветна техничка поддршка за изградбата на капацитети преку обуки за локалната власт, со цел одржување на инвестициите. АДФ има соодветни средства и програми кои можат да помогнат во предвидувањето на трошоците и времето потребно за одржување.

Силни страни / критични фактори на случајот, научени лекции и заклучоци.

- Осигурување на одржливо финансирање како резултат од обврските на албанската влада и на странските донатори.

- Физибилити анализа во две фази со вклучување на единиците на локалната власт во идентификацијата на сегментите на примарните патишта и испорачувањето на проектите како и анализата на добивки и трошоци.
- Вклучување на единиците на локалната власт (општини, комуни) во дефинирањето на приоритетите, како и осигурување на одржувањето по завршување на проектот (како корисен фактор за целите на инвестициите).
- Вклучување на градскиот совет во проучување на предлог проектот што ја зголеми ефикасноста од аспект на осигурување на добивките од локални и регионални вредности.
- Употреба на стандардите кои ги применуваат донаторите и поддршка од меѓународна и специјализирана компанија.
- Супервизија на работите од страна на АДФ, кои сега имаат големо искуство во областа на инвестиции во рамките на локалната власт, обезбедување на гаранција при спроведувањето на проектите, како и влијасње врз локалните власти да креираат добра работна традиција во оваа насока, особено во единиците на локалната власт со помал капацитет.

Корисни информации од овој случај, содржина и историјат

Албанскиот фонд за развој беше креиран со посебен закон во 1993 година, како начин за обезбедување финансиски средства во локалната власт. На почетокот користеа средства од различни донатори, главно од Светската банка, како и 5-10% придонес од средствата од локалните власти, со цел зголемување и развој на интересот на заедницата за спроведените проекти.

Постепено, учеството на власта стана повидливо, и се зголеми бројот на донаторите. АДФ го раководи одбор со кој претседава заменик премиер или друго лице од министерскиот совет, со учество на други министерства и претставници од локалните власти.

Во текот на овие години, АДФ реализираше многу инвестиции во локални јавни објекти, им помогна на единиците на локалните власти да ги зголемат нивните капацитети, им помогна во подготовката на проекти, во спроведувањето на стандарди за реализирање на инвестициите, во обврската за одржување на финансираните објекти, во областа на набавката и набавените материјали, итн.

Претходната година се направи подобрување на законот со што АДФ добива можност и овластување да дава заем на локалните власти, но ова сè уште не е почнато да се спроведува.

За дополнителни информации, ве молиме контактирајте со:

Име: Зихер Беки
 Позиција: Експерт
 Адреса: Албанска заедница на општини
 Телефон: +355 4 2257603
 Факс: +355 4 2257606
 Е-mail: aam@albmail.com
 Веб страница: aam-al.com

СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ

Македонија – Карпош, енергетска ефикасност преку заем – Заштеда за иднината

Краток опис на случајот:

Општината Карпош аплицираше кај Управата за кредитен развој на УСАИД (ДЦА) за добивање заем преку УСАИД / Македонска локална власт (МЛГА) и нивната општинска инвестициска програма.

УСАИД МЛГА обезбеди сеопфатна техничка помош за општината Карпош за оцена на кредитоспособноста и тековната финансиска состојба, кредитната состојба и идните проекции. Врз основа на оваа анализа се оцени дека општината Карпош е кредитоспособна и има финансиски капацитет за задолжување.

Проектот предложен од општината ги исполни барањата на ДЦА од аспект на општинскиот капацитет за спроведување на проект за енергетска ефикасност, како и за подобрување на општинските услуги.

Вид на употребен инструмент за задолжување – Заем; Општинскиот инвестициски проект е со вкупен износ од \$635,000

Времетраење на проектот – јули – октомври 2008

Општа цел на случајот и посебни цели – Општината Карпош аплицираше кај Управата за кредитен развој на УСАИД (ДЦА) за добивање заем преку УСАИД / Македонска локална власт (МЛГА) и нивната општинска инвестициска програма. Апликацијата има за цел завршување на проект за основно училиште. Ова основно училиште „Јан Амос Коменски“ е едно од првите во историјата на независна Македонија кое е изградено од страна на општина со децентрализирано овластување во однос на образованието (спротивно на централната власт).

Со употреба на општинскиот кредит преку ДЦА, општината Карпош ќе ја заврши изградбата на основното училиште со фокус на енергетската ефикасност, особено на инсталацијата на енергетски ефикасен систем за греење, електрична енергија и осветлување, и изградба на кров.

Еден од главните приоритети на работата на ДЦА во општината Карпош е енергетската ефикасност. Советот на општина Карпош усвои програма за енергетска ефикасност (МЕЕП) 2008-2012. Со инсталацијата на соодветно високо ефикасна опрема за греење и осветлување во новото основно училиште „Јан Амос Коменски“, ќе се овозможи поефикасна употреба на енергијата и значително намалување на оперативните трошоци.

Влијанието на опремата која ќе биде финансирана од ДЦА е како што следи:

- а. *Греење* – Процената на заштедата (споредено со вообичаената постојна училишна инфраструктура) беше меѓу 10 и 20%
- б. *Електрична енергија* – Видот на светла и друга електрична опрема кои се инсталирани во новата зграда се во согласност со пропишаните стандарди за образовен објект, и се користеа флуоресцентни светла, т.е. цевки со параболичен растер. Енергетските заштеди со новите светла се проценија на околу 30%, а количеството на светлина, споредено со постарите видови на осветлувања ќе се зголеми за приближно 50%
- с. *Изградба на кров* – Се процени дека со подобрувањето на термалната ефикасност од изолацијата на кровната градба ќе има помала загуба на термална енергија за околу 20%.

Македонските општини и општинските претпријатија кои се кредитоспособни, овластени со македонските закони да се задолжуваат, и се способни да спроведуваат проекти за енергетска ефикасност и обновлива енергија со цел подобрување на општинската инфраструктура или операции, се квалификувани да аплицираат за поддршка од ДЦА. Пред постапката за задолжување, УСАИД МЛГА обезбеди техничка помош за општината Карпош како општина-соработник. Беше инсталирана алатката за самооценување во однос на кредитоспособноста и истото се примени за проценка на тековната финансиска состојба на општината, кредитната состојба и идните проекции врз основа на историските буџетски трендови и идните сценарија за приходи и расходи. Оваа алатка, која ја употребија финансиските службеници, им помогна подобро да го разберат влијанието од финансиската стабилност или нестабилност во врска со приходите и расходите во тековните и капиталните буџети. Исто така, со тоа финансиските службеници добија дијагностичка алатка за анализа на факторите со кои може да се подобри собирањето на приходите и да се заштеди, како и да се направат одредени анализи на сценарија. Со анализата се претстави цврста финансиска состојба на општината и нето оперативни резултати кои се значително повисоки отколку капацитетот за сервисирање на долгот.

Пред започнување на постапката за задолжување, како што е потребно според закон, општината Карпош контактираше со неколку финансиски институции за да ги добие нацрт роковите и условите за задолжување. Добиевите нацрт рокови и услови беа доставени до министерството за финансии заедно со барањето за добивање мислење за задолжување.

Откако владата на Република Македонија, врз основа на позитивното мислење од министерството за финансии, издаде согласност за задолжување, општината Карпош беше обврзана да набави финансиска услуга согласно одредбите од Законот за јавни набавки. Општина Карпош објави тендер и УНИ банка, партнер на ДЦА, понуди најконкурентни услови за заем, поради што и го доби тендерот. Ова беше првиот УСАИД/ДЦА општински заем со гаранција.

Ова беше и првото одобрение кое владата на Република Македонија го даде на која било општина откако, со новоусвоената законска регулатива, беше овозможено општинското задолжување.

Во јули, 2008 година, општина Карпош и УНИ банка потпишаа договор за заем за износ од \$ 635,000.00, од кои 50% ги гарантира Управата за кредитен развој на УСАИД (ДЦА), со пет (5) години траење на заемот и 7.5% каматна стапка.

Резултати од случајот: Вкупните енергетски оперативни заштеди на трошоци во првата година изнесуваа приближно \$ 13,681. Треба да се има предвид дека оваа проценка на заштедата е конзервативна бидејќи претпоставува постојани трошоци за греење и електрична енергија. Со оглед на тоа што трошоците за греење и електрична енергија се зголемија 12% и 10%, вкупните прилагодени заштеди се поблиску до износот од \$ 19,500.

Резултати од општинската програма за енергетска ефикасност – Училиште “Ј.А. Коменски”, Општина Карпош

	Пред капиталните подобрувања (2008)	По капиталните подобрувања (2009)	Вкупно намалување	% Намалување	
	МКД/m2	МКД /m2	МКД /m2		
Греење	430.85	386.80	44.05	-10.22%	
Електрична енергија	245.30	156.70	88.60	-36.12%	
Големина на реновирањето објект е 4,280 m2		Вкупни заштеди	132.65	МКД /m2	
			567,742	МКД Вкупни годишни заштеди	
			\$13,681	\$ Вкупни годишни заштеди	

Силни аспекти/ критични фактори од случајот и кои се научените лекции и/или најдените решенија:

- 1) Овој нов начин на општинско финансирање ќе има значително влијание за локалната заедница, медиумите и општата јавност, а особено за другите општини кои размислуваат дали да аплицираат кај ДЦА за нивните проекти.
- 2) Пристапот до капитал е клучно прашање за локалните власти во Македонија, особено сега кога им е дозволено да се задолжуваат од приватниот кредитен пазар заради стимулација на порастот. Голем број ја немаа можноста да развијат кредитна историја или да бидат утврдени од страна на банките на „клиенти со добра состојба“.
- 3) Ова е модел на соработка кој вклучува различни учесници: УСАИД, ДЦА банката, ЗЕЛС, општината, енергетските компании и министерството за финансии, кои сите соработуваат во оваа програма и обезбедуваат модел за јавно-приватно партнерство во иднината.

4) Ова прво ДЦА успешно спроведување на проект се смета како стимулација за другите градоначалници, кои сега ги имаат потребните алатки и ресурси со кои ќе можат да спроведат проекти за енергетска ефикасност или да ја подобрат општинската инфраструктура.

Расположливи информации за ова случајот и неговиот контекст и историјат:

Официјална веб-страница на општина Карпош - <http://www.karpos.gov.mk>

Официјална веб-страница на УСАИД проект за локална власт http://www.mlga.com.mk/success_stories_more.php?id=49

За дополнителни информации контактирајте со:

Име: Ѓорѓи Јосифов

Позиција: Раководител на општинскиот кредитен тим

Адреса:

Телефон, факс: +389 70 367339

E-mail: gjosifov@gmail.com

Веб страница:

СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ

Турција – Набавка и обезбедување на 120 возила за подземна железница во општина Истанбул

Краток опис на случајот: Истанбул е град со динамична популација од 12.9 милиони. Тешка задача е исполнувањето на потребите на неговите жители во врска со транспортните проблеми кои датираат наназад десет години. Општината Истанбул, која има годишен консолидиран буџет од приближно 10 милијарди \$, презема иницијатива за олеснување на транспортниот стрес во градот. Најпрактично решение очигледно е примената на подземен транспорт, поточно изградба на метро, со цел заобиколување на транспортот кој се одвива на површината.

Во оваа насока се лансираше проектот Кадикoj-Картал метро во износ од 751 милиони Евра. Финансирањето на овој проект, кое се спроведе преку синдикациски заем од 10 комерцијални банки, ја покри само изградбата и електромеханичките работи.

Нашиот интерес ќе се фокусира на набавката на возен парк кој ќе се користи во овој проект и процесот за негово финансирање. Бирокуратските чекори преземени при овој финансиски процес ќе бидат детално презентирани. Покрај тоа, проблемите и/или пречките со кои се соочи општината, ќе бидат исто така разгледани во оваа студија.

12.9 милиони луѓе ќе имаат добивки од финансирањето на овој проект. (Целата област)

Ова се должи на фактот што турското национално собрание усвои закон во 2005 година со кој се зголемува областа која се наоѓа под општина Истанбул; поради тоа, границата на целата област е сервисна област на општината.

Карактеристики на праксата за финансирање:

Сопственик на проектот: Општина Истанбул

Име на проект: Набавка и обезбедување на 120 возила за подземна железница кои ќе се користат на линијата Кадикoj-Картал

Износ на проектот: 138,739,027 Евра

Изведувач: Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles S.A. (CAF)

Заемодавач/Кредитор: BNP Paribas Corporate & Investment Banking

Експорт кредит агенција: Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación S.A. (CESCE)

Употребен инструмент: Финансирање на проект

Извоз/Купувач кредит: 117,928,172.95 Евра (плус 9,875,733.94 Евра осигурителна премија)

Рок на доспевање: 31 месец грејс-период + 10 години (20 еднакви рати)

Комерцијален кредит: 20,810,854.05 Евра

Рок на доспевање: 6 месеци грејс-период + 7 години (14 еднакви рати)

Времетраење на проектот: октомври 2009 – мај 2012

Датата на потпишување на договорот за набавка 09.09.2009

Дата на почнување на проектот е 28.10.2009

Дата на завршување на проектот е 28.05.2012 (31 месец од датата на почнување)

Дата на потпишување на договорот за заем е 10.03.2010

Општа цел на случајот и специфични цели:

Целта на проектот е набавка на 120 возила за подземна железница кои ќе се користат на линијата Кадикoj-Картал. Тендерот беше објавен, и конечно, шпански изведувач го доби со понуда од 138,739,027 Евра.

За целите на финансирање на проектот треба да се земат предвид неколку аспекти:

- Проектот може да се финансира преку странски финансиски институции (со странски капитал) само во случај ако не може да се спроведе преку турската технологија.
- Проектот мора да се објави во Годишниот билтен на Државната организација за планирање;
- Мора да се добие одобрение на подсекретаријатот на државната благајна.

Како што е познато, државната гаранција е изборот на сите локални самоуправи. Општината Истанбул, која има најдобар рејтинг за кредитоспособност меѓу турските локални самоуправи, се одлучи да работи без државна гаранција за да избегне губење на време.

По преземањето на овие чекори, општината Истанбул следеше политика со вклучување на неколку финансиски институции со цел добивање на најдобрата финансиска понуда. Поради тоа, околу 100 финансиски институции беа информирани за проектот и за неговиот процес за финансирање преку Барањето за понуда (БзП).

Преземени чекори:

Чекорите подолу се наведени по хронолошки редослед:

- Подготовка на физибилити извештаи на инвестициските проекти во рамките на општинската структура
- Избор на проекти кои треба да се спроведат во следната буџетска година и нивното постоење во предвидениот буџет за следната година
- Подготовка на квалификувани проекти и вклученост на овие проекти во годишната програма за инвестиции на општината (Закон бр. 5393, Клаузула 18-а)
- Одобрување на “Програмата за инвестиции” од општинскиот совет по редовните дискусии (Закон бр. 5393, Клаузула 18-а)
- Објавување на проектот во „Програмата за инвестиции на владата“ (Клаузула 3 за известување од постапките и принципите за обезбедување надворешно задолжување кое е наведено во годишната програма за инвестиции, Закон бр. 4749, Клаузула 8)
- Прием на официјалниот документ од Управата за железнички систем во врска со барањето за финансирање на проектот
- Барање за „претходно одобрени“ од Подсекретаријатот на државната благајна за финансирање на проектот (Клаузула 3 за известување од постапките и принципите за обезбедување надворешно задолжување кое е наведено во годишната програма за инвестиции, Закон бр. 4749, Клаузула 8-Челн 10)
- Спроведување на „Резолуцијата на општинскиот совет“ за надворешно задолжување за проектот (Закон бр. 5393, Клаузула 68)
- Завршување на тендерскиот период рамките на бр. 4734 Закон за јавни тендери
- Испраќање на БзП (Барање за понуди) до сите финансиски институции во базата на податоци за индикативни предлози
- Анализа на индикативните предлози и банките од кратката листа / понудите (Во анализите се користат различни методи и софтвер).
- Информирање на банките / групата на банки од кратката лист заради модифицирање на нивните понуди
- Давање мандат на БНП Парибас кои ја презентираа најдобрата понуда од аспект на финансиските трошоци
- Започнување на преговори со БНП Парибас за работната страна на нацрт договорите
- Спроведување на тендерот со финализираните договори за заем
- Испраќање на потпишаните договори за заем до главната канцеларија за надворешни економски односи на Потсекретаријатот на државната благајна (Известување за постапките и принципите за обезбедување надворешно задолжување кое е наведено во Годишната програма за инвестиции, ставка 3)
- Назначување на лице за процесот во Турската амбасада лоцирана во Лондон поради тоа што англиското право е избрано за главно право во договорите за заем
- Регистрирање на договорите за заем во „Системот за надворешни финансиски информации“ (Листа на надворешни задолжувања) во Потсекретаријатот на државната благајна (Главна канцеларија за јавно финансирање: Известување во врска со Т.Р.К.К.Н. 32 Клаузула 43, Одлука Т.Р.К.К.Н. 32 В.Н и D.T.M.' 91-32/5 I-M Циркуларна комуникација во врска со Централната банка на Република Турција)
- Испраќање на документите потребни за исплата, кои се нарекуваат “Предуслови”, до БНП Парибас банката за 30 дена по потпишувањето на договорите.
- Трансфер на надоместокот за осигурување до Шпанската агенција за надворешни кредити (CESCE); и надоместоци за провизија до овластеното главно лице
- Трансфер на авансните плаќања до набавувачот (Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles S.A.- CAF) со првата исплата од договорите за заем
- Информирање на главната канцеларија за јавно финансирање на Потсекретаријатот на државната благајна преку испраќање на релевантните документи за 10 дена по исплатата (Т.Р.К.К.Н 32 известување бр.: 91-32/5 Клаузула 42)

Резултати од случајот

Со оглед на тоа што овој процес на финансирање главно се фокусираше на финансирањето за извоз, свесни сме дека финансиските институции би биле особено ентузијасти за нашиот проект. Затоа утврдивме наша сопствена стратегија и истата до крај ја спроведовме.

Во првата индикативна фаза на понудите, бевме малку загрижени дека трошоците се малку повисоки отколку што очекувавме поради глобалната финансиска криза. Од друга страна, бевме изненадени дека понудите и трошоците значително варираа. Очекувавме дека банките ќе достават слични предлози.

Но, ова всушност ни помогна лесно да ги елиминираме понесоодветните банки, и да направиме кратка листа од 5 банки/групи на банки.

Со пристигнувањето на крајниот рок за доставување на финалните понуди од страна на банките од кратката листа, речиси сите банки чекаа до последниот момент.

Понудата на БНП Парибас беше доста добра поради солидната севкупна финансиска состојба на банката во периодот на криза. Во меѓувреме, тие дури и обезбедија Фортис Банка.

Како заклучок, нашите очекувања беа исполнети и се потпиша успешен договор меѓу двете страни.

Силни аспекти / критични фактори од случајот и кои се научените лекции и/или пронајдените решенија:

Заемопримачот треба да биде особено концизен и прецизен во преговорите. Трошоците за понудата може да се покажат како особено соодветно, меѓутоа, формулацијата на договорот може да предизвика изложеност на плаќање на различни начини.

Заемопримачот треба да биде внимателен за дополнителните барања на кредиторот во врска со документацијата. Понекогаш документацијата може да биде фрустрирачка. Кредиторите се секогаш подготвени за периодична супервизија на финансиските извештаи.

За надоместоците кои се претставени до договорот треба да се преговара. Исплатите треба да бидат во согласност со проектот, а опортунитетните трошоци на надоместокот за провизија треба да бидат пресметани пред исплатата.

Дополнителните расходи треба да бидат вметнати. Ако не се, истите може да резултираат во диспропорционален износ на трошоци кога кредиторот не ги исполнува обврските.

Треба да се направи добра ревизија на кредиторите и минатите искуства треба да се сметаат за предност.

Заемопримачот треба да ги поттикне кредиторите да вметнат обврзувачка клаузула со следната формулација „секое право и/или обврска не може да се пренесе на трета страна или на филијала, која е лоцирана во земја која не е потврдена од страна на земјата на Заемопримачот“.

За барањата за исплата треба да биде овластен само Заемопримачот, а не набавувачот.

Документите дизајнирани да ги исполнат предусловите обично се испраќаат 30 дена по потпишување на договорите. Поради тоа, Заемопримачот треба да биде брз и практичен во документацијата; инаку, можно е поништување на договорите.

Расположливи информации за овој случај и неговиот контекст и историјат:

<http://tradedefinancemagazine.com/Article/2347000/Regions/22997/Banks-win-mandate-for-Istanbul-metro-deal.html>

<http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Pages/Haber.aspx?NewsID=18185>

<http://www.ibb.gov.tr/en-US/Haberler/Pages/Haber.aspx?NewsID=324>

<http://www.stargazete.com/ekonomi/istanbul-belediyesine-138-milyon-avro-kredi-haber-249017.htm>

<http://www.sabah.com.tr/Yasam/2010/03/11/kartal-metrosuna-kredi-destegi>

За дополнителни информации, ве молиме контактирајте со:

Име: Мехмет Онур ПАРТАЛ

Позиција: Експерт, Агенција за развој на Истанбул

Адреса: Havalimani Kavsagi, EGS Business Park B2 Blok Kat:16, Yesilkoy 34149, Istanbul TURKEY

Kasim sk. No.62 Merter-Istanbul, TÜRKİYE

Телефон: +90 212 468 3429

Факс: +90 212 468 3444

E-mail: mehmetonur.partal@istka.org.tr

Веб страница: www.istka.org.tr

СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ

Бугарија – Финансирање на мост од Фондот “FLAG” како поддршка за спроведување на проектот за општина Мездра

Краток опис на случајот: Од почетокот во јануари, 2009 година, „Фондот за локалните самоуправи во Бугарија FLAG” STC (FLAG) успеа да стане партнер на општините во подготовката и спроведувањето на проектите финансирани со средства од ЕУ.

Според податоците од јули, 2010 година, склучени се вкупно 105 договори за кредит во износ од 119.09 милиони БГЛ / приближно 60 милиони Евра / за поддршка на спроведувањето на општинските инвестиции во вредност од 339.83 милиони БГЛ/ приближно 170 милиони Евра.

ФЛАГ не финансира проекти; само им помага на општините во нивната успешна имплементација преку обезбедување на финансирање со премостување – т.е. обезбедува потребни ресурси за исплата на изведувачите, со што се олеснува навременото доставување на времените и завршните исплати на релевантниот раководен субјект.

Една од општините чии проекти се спроведуваат со финансиска поддршка од ФЛАГ е општината Мездра. Општината Мездра доби кредит со премостување за целите на спроведување на проектот за реконструкција на 6.7 км општински пат, целосно финансирано со грантови според Оперативната програма “Регионален развој“ 2007-2013.

Општината аплицираше за ресурси од ФЛАГ релативно во доцна фаза од спроведувањето на проектот – два месеци пред неговото завршување. Износот на заемот, спореден со реалните трошоци за проектот (по јавните набавки и потпишаните договори со изведувачите) е приближно 85%.

Кредитот од ФЛАГ е во износ од 2.8 милиони БГЛ / приближно 1.4 милиони Евра / обезбедува ресурс за финална исплата на изведувачите, како и за рефинансирање на дел од трошоците кои се претходно настанати од страна на општината, платени со сопствени ресурси.

Кредитот е краткорочен – 7 месеци и неговата исплата е во две рати со средства добиени од времените и од финалните исплати од страна на раководниот субјект на ОП. Проектот беше успешно завршен и заемот е исплатен во рамките на фиксните крајни рокови.

24.591 жители ќе имаат добивки од финансирањето на овој проект. (Целата општина).

Силни аспекти / критични фактори на случајот и кои се научените лекции и/или најдените решенија:

Еден од проблемите во апсорпцијата на средствата според Оперативните програми е застојот во исплатите до општината (корисникот) од РС (раководниот субјект), што води кон неспроведување на временскиот распоред за целите на завршување на релевантните проектни активности – ФЛАГ одржува интензивна комуникација со раководните субјекти на оперативните програми за спроведувањето на проектите за кои се депонирани барања за кредит.

Како информации за проектот, раководниот субјект на оперативната програма, на ФЛАГ му го обезбедува статусот на барањата за исплата од општината до РС и можните причини за застој (потреба од коригирање на барањето за исплата, сомнение за нерегуларност, утврдена нерегуларност, итн.). Во рамките на раководењето со проектот беа утврдени некои слабости, се покажа недостаток од доволен административен капацитет на локално ниво – преку консултации обезбедени од страна на експертите од ФЛАГ за целите на минимизирање на грешките, особено во фаза на реалната имплементација на проектот и доставувањето на барањата за исплата до Раководниот субјект на ОП.

Расположливи информации за овој случај и неговиот контекст и историјат:

Информации за ФЛАГ – <http://www.flag-bg.com/?id=6> ;

<http://www.flag-bg.com/?id=47&l=2> (EN)

Услови за заем за целите на спроведување на проектот - <http://www.flag-bg.com/?id=16>

Извештај за активности на компанијата за 2009 - <http://www.flag-bg.com/docs/Annual%20Report%202009.pdf>

За дополнителни информации, ве молиме контактирајте со:

Име: Емил Савов

Позиција: Извршен директор

Адреса: “Солунска” 27

Тел: +359 (2) 490 01 86

Факс: +359 (2) 490 01 87

e-mail: office@flag-bg.com

Веб страница: www.flag-bg.com

СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ

Романија – 500 милиони Евра за подобрување на сообраќајот во Букурешт

Краток опис на случајот:

Во 2005 година, општината Букурешт спроведе издавање на обврзница во Лондон од 500 милиони Евра. Оваа обврзница се сметаше за најдобар расположлив инструмент за симултано финансирање на многу приоритетни инвестиции. Централната влада јавно ја поддржа иницијативата и го ослободи градот од законскиот праг за задолжување.

Пред издавањето градот ангажираше меѓународна агенција за рејтинг и инвестициска банка. Така се подготви патот за она што прерасна во најуспешниот проект за локално задолжување во Романија.

Приходите се употребија за финансирање на бројни јавни работи насочени кон надградба на патната инфраструктура и јавниот транспорт на градот кој минува низ особено брз развој.

Времетраење на проектот: Јуни 2005 – јуни 2015

Главна цел на случајот и посебни цели:

Издавањето на обврзници беше избрано во 2004 година како најдобро решение за финансирање на инвестициските потреби за јавната инфраструктура во Букурешт.

Во 2000, градот ги одобри заклучоците од сеопфатната транспортна студија, направена од странски консултанти кои на градоначалникот му презентираа листа со инвестиции во застарената градска патна инфраструктура, местата за паркирање и возниот парк за јавен транспорт. Покрај тоа, во 1999, градот ги даде под концесија услугите за вода и канализација на приватен оператор, притоа задржувајќи дел од главните инвестициски обврски. Исто така, многу беа потребни инвестиции во обласната инфраструктура за греење бидејќи главната транспортна и дистрибуциска мрежа се направени во 1960-те.

Последователно, градот изготви приоритетна листа на инвестиции, и одлучи дека обврзницата е најдобар инструмент за финансирање и започна со деталната анализа и подготовките.

Градот не им презентираше на инвеститорите детална и сеопфатна листа на инвестиции, туку ја наведе рехабилитацијата и надградбата на градската инфраструктура. Градот ја немаше подготвено целата техничка документација, ниту пак ги имаше обезбедено правата на земјиште за дел од планираните инвестиции. Сите овие аспекти понатаму одземаа време и понекогаш создаваа несигурност.

Меѓутоа, градското собрание јавно истакна дека ќе се употребат средства за изградба на надвозник од два километри, Басараб, со што се комплетира главната обиколница, изградбата на подземен паркинг на главната железничка станица, купување на нови трамваи, изградба на паркиралишта во станбените области и други капитални трошоци за урбаната инфраструктура.

Средствата почнаа да се трошат во 2007 година. На крајот, надвозникот Басараб беше финансиран од обврзницата. Меѓутоа, проектите за паркиралишта и новите трамваи не се реализираа. Но, голем дел од автобусите и возниот парк на локалната транспортна компанија беа поправани (1000 автобуси). Покрај тоа, беа извршени голем број работи на главните градски патишта.

Во текот на 1990-те, беа исполнети само мал дел од инвестициските потреби на Букурешт, главниот град на Романија со 2 милиони жители. Во текот на 2000-2004 година, избраниот градоначалник, Трајан Басеску, предложи смел инвестициски план за градските патишта, водоснабдувањето и структурата за греење. Обезбедувањето на финансирањето се покажа како сериозна борба поради неколку причини:

- законската регулатива со која се регулира градските приходи беше неколку пати менувана со цел пренасочување на приходите од градското собрание кон шесте обласни собранија.

- внатрешниот локален кредитен пазар беше на самиот почеток

- градското собрание и централната власт не се согласуваа ниту политички ниту стратешки: централната власт сакаше да го ослаби градскиот градоначалник и советот во корист на обласните градоначалници и совети.

Во 2004 година, градоначалникот беше повторно избран и го искористи својот легитимитет во барањето на силно потребните инвестиции. Беше составена приоритетна листа. Се спроведе анализа на финансиските можности. Се заклучи дека ниту локалниот кредитен пазар, ниту меѓународните финансиски институции (ЕБОР, ЕИБ, ИФЦ, итн.) не можат да ги исполнат барањата на градот. Поради тоа, единствената преостаната опција беа приватните меѓународни пазари, т.е. обврзницата.

Потоа градот ги ангажираше Standard&Poor's за спроведување на анализа на рејтинг. Во 2004 година, општината Букурешт го доби истиот рејтинг како и централната власт. Веднаш пред издавањето на обврзницата, рејтингот се покачи на ББ+ стабилен.

Паралелно, градот спроведе јавна набавка за инвестициската банка. Беше избран конзорциум, составен од JP Morgan&ABN Amro. Се спроведоа сите подготовки за издавањето на обврзницата, вклучително со потребниот маркетинг и зголемувањето на свесноста кај инвеститорите. Досега, делегација на градското собрание направи презентации во неколку поголеми европски финансиски места, Атина, Виена, Париз, Франкфурт, Минхен, Амстердам и Лондон. Исто така, се разви структурата за издавањето, поточно инструмент за отплата на 150 милиони Евра за 10 години.

До тогаш, градот доби нов градоначалник. Трајан Басеску беше избран за претседател и новата влада и новиот градоначалник беа политички сојузници. Поради тоа, владата донесе итна уредба со која градот се ослободи од 20% прагот за задолжување (од сопствени приходи) што дотогаш беше во сила. Ослободувањето беше донесено еден месец пред издавањето на обврзницата.

Издавањето се случи во средина на јуни 2005 година на лондонската берза. Првично, издавањето се вреднуваше на 150 милиони Евра, но брзо стана јасно дека побарувачката значително го надминува тој износ. На крајот, градот продаде обврзници во вредност од 500 милиони Евра, иако барањето надминуваше 700 милиони. Каматната стапка беше 4.12% годишно, подобро од првичната процена. Потписници на обврзницата главно беа поголемите европски банки.

Општината депонираше средства во локална банка до моментот на започнување на јавните работи. Депозитот генерираше доволно камата за сервисирање на каматните стапки за обврзниците за период од две години.

Поголем дел од приходите од обврзниците се досега потрошени. Помалку од 10% сее преостанати за завршување на работите на надвозникот Басараб.

Резултати од случајот

Обврзницата излезе повеќе од трипати поголема од планираното. Поради истата, градот не мораше да бара повеќе финансирање во следните години.

Од аспект на употребата на средства, не се реализираа сите првични инвестиции. Меѓутоа, градската инфраструктура и транспортот ги добија потребните надградби.

Оттогаш градот се нема задолжено. Се обидува, но не може бидејќи исплатата на претходниот долг е до 2015 година, кога ќе може да се надмине прагот за задолжување. Министерството за финансии тврди дека ослободувањето од 2005 не ја вклучуваше исплатата, туку само одобрувањето за издавањето.

Силни аспекти / критични фактори за случајот и кои се научените лекции и/или најдените решенија:

Главниот силен аспект е самиот град. Како најголем во Романија, Букурешт расте побрзо отколку земјата како целина, и е најверојатниот извор на инвестиции, работни места и високи примања. Поголем дел од буџетот на градското собрание за виси од данокот на доход.

Второ, централната власт јавно го поддржа градот и го ослободи од прагот за задолжување. Меѓутоа, не беше даден никаков совет за можна идна помош.

Градските службеници беа доволно флексибилни да го зголемат издавањето бидејќи побарувачката се покажа висока.

Депозитите од приходите од обврзниците генерираат доволно камата за сервисирање на долгот за период од две години.

Структурата за отплата сега му предизвикува проблеми на градот. Планот за земање нов заем за изградба на градинки е запрен поради тоа што прагот за задолжување може да се надмине дури во 2015 година, кога ќе биде исплатена обврзницата.

Каматната стапка од 4.12% е пониска од повеќето обврзници на централната власт. Министерството за финансии плаќа 5% камата за обврзници издадени во 2010 година. Исто така, пониска е од повеќето каматни стапки на тековните општински заеми во Романија.

Расположливи информации за овој случај и неговиот контекст и историјат:

За дополнителни информации, контактирајте со:

Име: Раду Комса

Позиција: Романска асоцијација на општини

Адреса:

Телефон: Факс:

E-mail: radubcomsa@gmail.com

Веб страница:

Анекс 2 – Општа финансиска рамка на локалните самоуправи

	Земја	Приходи на локална власт			Распределба на расходи		
		Најважни локални даноци / надоместоци и просечен удел во годишен буџет	Заеднички даноци	Трансфери на централна власт	Ексклузивно за локална власт	Заеднички за локални и централни власти	Заеднички регион со централни власти
1	Албанија	1. Локален данок на мала дејност – 20,47% 2. Данок за трансфер на недвижности вклучително со данок на објекти и земјоделско земјиште – 12,4% 3. Данок за регистрација на возила – 5,45%	1. Данок на личен доход 2. Данок на профит (Уште не е применет))	1. Безусловен трансфер (грантови и конкурентни средства) 2. Условни трансфери 3. Трансфери од Фондот за регионален развој	1. Управување со локална патна инфраструктура 2. Водоснабдување 3. Канализација, отпад и третман на дождовна вода 4. Јавно осветлување 5. Санитација/ собирање на отпад 6. Локален јавен транспорт 7. Социјално домување, домови за млади и социјални случаи 8. Урбанистичко планирање 9. LED	1. Урбанистичко планирање 2. Социјални услуги 3. Заштита на животна средина	
2	Бугарија	1. Данок на отпад – 11,79% 2. Данок на имот – 9,53% 3. Приходи од имот – 4,64%	1. Данок на личен доход - 50%	1. Општи дополнителни субвенции (за финансирање на делегирани државни надлежности) 2. Општи субвенции за прилагодување – субвенција за изедначување (за финансирање на локални активности) 3. Целни субвенции (за финансирање капитални инвестиции)	1. Управување со локална патна инфраструктура 2. Канализација, отпад и третман на дождовна вода 3. Јавно осветлување 4. Санитација/ собирање на отпад 5. Локален јавен транспорт	1. Водоснабдување 2. Социјално домување и домови за млади	1. Снабдување со греење по окрузи 2. Управување со аеродроми од локален интерес
3	Хрватска	1. Данок на приход и додаден данок на данок на доход 2. Приход од нефинансиски средства 3. Данок на имот	1. Данок на приход (34% до 2006; 52% од 2007) 2. Данок на профит 20% до 2006; 0% од 2007) 3. Данок на недвижности (60%)	1. Трансфери за децентрализираните функции – основно образование; средно образование; здравствена грижа; социјална грижа и противпожарна заштита 2. Грантови за изедначување – за општи цели и за капитални цели	1. Управување со локална патна инфраструктура 2. Водоснабдување 3. Канализација, отпад и третман на дождовна вода 4. Јавно осветлување 5. Санитација/ собирање на отпад 6. Локален јавен транспорт 7. Снабдување со греење по окрузи	1. Проекти за заштеда на енергија	1. Социјално домување и домови за млади (ексклузивна надлежност на регионална власт) 2. Управување со аеродроми од локален интерес (ексклузивна надлежност на регионална власт)

	Земја	Приходи на локална власт			Распределба на расходи		
		Најважни локални даноци / надоместоци и просечен удел во годишен буџет	Заеднички даноци	Трансфери на централна власт	Ексклузивно за локална власт	Заеднички за локални и централни власти	Заеднички регион со централни власти
4	Македонија	1. Данок на имот – 6% 2. Данок на трансфер на недвижнина – 17% 3. Комуналии – 29%	1. Локалните самоуправи добиваат 3% од данокот на личен доход (ПИТ)	1. трансфер со општа цел од ДДВ 2. определени / блок грантови за образование, култура, социјална политика и заштита на деца 3. капитални грантови и 4) средства добиени за делегирани надлежности.	1. Управување со локална патна инфраструктура 2. Водоснабдување 3. Канализација, отпад и третман на дождовна вода 4. Јавно осветлување 5. Санитација/ собирање на отпад 6. Локален јавен транспорт	1. Социјално домување и домови за млади	
5	Молдавија	1. Данок на трансфер на недвижнина 2. Данок на планирање на територии 3. Данок на природни ресурси	За окрузи и општини основани со советите во рамки од 0-100% 1. Данок на доход на правни субјекти 2. Данок на доход на физички лица		1. Управување со локална патна инфраструктура 2. Водоснабдување 3. Јавно осветлување 4. Санитација/ собирање на отпад 5. Локален јавен транспорт 6. Снабдување со греење по окрузи (Само за Чизинау и Балти) 7. Социјално домување 8. Управување со аеродроми од локален интерес (Само за Чизинау и Балти)	1. Социјално домување и домови за млади	1. Управување со локална патна инфраструктура
6	Црна Гора	1. Комуналии – 23% 2. Данок на недвижнина (данок на имот) – 7.5% 3. Дополнителен данок на данок на доход – 5.5%	1. Данок на личен доход – 10% 2. Данок на трансфер на недвижнина – 50% 3. Концесии и надоместоци за употреба на природни ресурси – 30%	1. Даноци за изедначување (се состојат од 11% од данок на личен доход и 20% од данок на трансфер на недвижнина) 2. Условни грантови – за финансирање на инвестициски проекти	1. Управување со локална патна инфраструктура 2. Водоснабдување 3. Канализација, отпад и третман на дождовна вода 4. Јавно осветлување 5. Санитација/ собирање на отпад 6. Локален јавен транспорт 7. Социјално домување – социјална грижа		

	Земја	Приходи на локална власт			Распределба на расходи		
		Најважни локални даноци / надоместоци и просечен удел во годишен буџет	Заеднички даноци	Трансфери на централна власт	Ексклузивно за локална власт	Заеднички за локални и централни власти	Заеднички регион со централни власти
7	Република Српска - БиХ	1. Данок на имот – до 35% 2. Данок на обрт – до 20% 3. Закупнина – до 15%			1. Управување со локална патна инфраструктура 2. Водоснабдување 3. Канализација, отпад и третман на дождовни води 4. Санитација / собирање на отпад 5. Локален јавен транспорт	1. Канализација, отпад и третман на дождовни води 2. Јавно осветлување 3. Снабдување со греење по окрузи 4. Изградба на социјални домови, како и домови за млади	
8	Романија	1. Данок на имот (објекти и земјиште) 2. Данок на возила 3. Авторски права и закупнини (Вкупно, локалните даноци и надоместоци сочинуваат 16%-18% од приходите во локалните буџети)	1. Данок на доход (заеднички до 77% по различни степени; сочинува третина од сите приходи на ЛВ)	1. Определени тековни трансфери 2. Определени капитални трансфери 3. Блок грантови 4. Грантови со општа цел (издначување) (Се префрла и на окрузи и на општини. Сочинува речиси половина од сите ЛВ)	1. Управување со локална патна инфраструктура 2. Водоснабдување 3. Јавно осветлување 4. Санитација / собирање на отпад 5. Локален јавен транспорт 6. Социјално домување	1. Снабдување со греење по окрузи – термална замена на фреони 2. Образование (ЈИВ ја одржуваат инфраструктурата)	1. Образование (ЈИВ ја одржуваат инфраструктурата)
9	Словенија	1. Надоместок за употреба на градежно земјиште 2. Данок за трансфер на недвижности 3. Надоместок за употреба на јавен простор	1. Данок на личен доход – 50% распределено за општините од кои 70% за секоја општина и 30% заеднички преку солидарниот фонд за посиромашните ЛВ.	1. Општи грантови – распределени за општините според формула како грант за издначување 2. Определени грантови – наменети за софинансирање на инвестициски проекти 3. Посебни грантови – за софинансирање на права на малцинствата	1. Управување со локална патна инфраструктура 2. Водоснабдување 3. Канализација, отпад и третман на дождовни води 4. Јавно осветлување 5. Санитација / собирање на отпад 6. Изградба на социјални домови 7. Управување со аеродроми од локален интерес 8. Туризам 9. Примарна здравствена грижа и фармацевтски услуги 10. Социјална грижа 11. Управување со културни и спортски објекти 12. Противпожарна заштита 13. Јавен ред и мир	1. Локален јавен транспорт 2. Субвенции за економскиот и земјоделскиот сектор, основните училишта	

	Земја	Приходи на локална власт			Распределба на расходи		
		Најважни локални даноци / надоместоци и просечен удел во годишен буџет	Заеднички даноци	Трансфери на централна власт	Ексклузивно за локална власт	Заеднички за локални и централни власти	Заеднички регион со централни власти
10	Србија	1. Надоместок за развој на градежно земјиште – 8% 2. Надоместок за користење на градежно земјиште – 6% 3. Данок на имот – 5%	1. Данок на доход – 40% заеднички 2. Данок на наследство и подарок – 100% заеднички 3. Данок на трансфер на имот – 100% заеднички	1. Неопределени трансфери (трансфери за изедначување; трансфери за компензација; транзициски трансфери ²⁶ ; општи трансфери) 2. Определени трансфери (блок трансфери; категорицни трансфери во тесна смисла)	1. Управување со локална патна инфраструктура 2. Водоснабдување 3. Канализација, отпад и третман на дождовни води 4. Јавно осветлување 5. Санитација/собирање на отпад 6. Локален јавен транспорт 7. Снабдување со греење по окрузи 8. Претшколско образование (сите поврзани трошоци) 9. Инвестициски трошоци на основните училишта и центрите за примарна здравствена грижа	1. Управување со аеродроми од локален интерес 2. Изградба на социјални домови и домови за млади	N/A
11	Турција	1. Данок на рекламирање 1-5% 2. Данок на индустрија за забава 1-5% 3. Данок за осигурување од пожар 1-5%	5% од сите национални даноци се распределуваат за локалните самоуправи. Главните даноци произлегуваат од ДДВ и посебните даноци. Заедничките даноци сочинуваат приближно 50% од годишниот просечен приход на општините.	Сите удели распределени од данокот на приход од општиот буџет се сметаат за трансфер на централна власт. Тие се сместуваат во буџетите на министерството за финансии и другите министерства во улога на грант за локалните самоуправи.	1. Управување со локална патна инфраструктура 2. Водоснабдување 3. Канализација, отпад и третман на дождовни води 4. Јавно осветлување 5. Санитација/собирање на отпад 6. Локален јавен транспорт 7. Системи за географски урбанистички податоци	1. Снабдување со греење по окрузи 2. Изградба на социјални домови и домови за млади 3. Расходи за управување со несреќи (т.е. земјотреси, поплави)	1. Управување со аеродроми од локален интерес

Извор: анализа на авторите врз основа на прашалниците обезбедени од локалните експерти

²⁶ Само за првите 3 години од спроведувањето на Законот за финансирање на локална власт

Анекс 3 – Индикатори за кредитоспособност на локалните самоуправи

Финансиска анализа на ризици според методологијата за стандарден и несоодветен кредитен рејтинг

Финансиска анализа на ризици			
Генерирање на суфицит и капацитет за сервисирање на долг	Соодветност на проток на средства	Капитална структура	Ликвидност и финансиска флексибилност
- Извор на приход - Важност на приходот од продажба на средства - Анализа на пораст на маржа и каматно покритие	- Фокус на капацитет за сервисирање на долг - Аналитички разлики со профитабилност - Анализа на оптек на готовина и капацитет за генерирање на готовина	- Leverage (Сооднос меѓу сопствен и туѓ капитал) - Вид и структура на долг - Аранжмани за хеџинг - Вонбилансни обврски - Вредност на средства	- Извори на ликвидност - Потенцијални барања за ликвидноста - Рок на доспевање на краткорочен долг - Кредит на банка за ликвидност - Неоптоварени средства и капацитет за задолжување

Преглед на вообичаени финансиски соодноси при оценување на финансиската позиција на локалните самоуправи

Соодноси	Дефиниции	Толкување
Тековни приходи / Вкупни приходи	Се мери степенот до кој локалната власт се потпира на тековните приходи.	Соодносот од 100% или блиску до 100% може да биде несоодветен за локалната власт која финансира набавка на значителни нефинансиски средства.
Тековни приходи по глава на жител	Се мери релативниот товар на даноците и корисничките надоместоци за локалните даночни обврзници и корисниците на услуги.	Повисокото ниво на оперативни приходи по глава на жител укажува на релативно високо оптоварување на даноци и надоместоци.
Приходи од сопствен извор / вкупни приходи	Се мерат приходите од сопствени извори на локалните самоуправи споредено со нивните вкупни приходи.	Релативно висок процент на приходи од сопствени извори (максимален индикатор 100%) укажува дека локалната власт повеќе се потпира на тековните, предвидливи приходи за финансирање на своите активности.
Приходи од сопствен извор / Оперативни расходи	Се мерат приходите од сопствени извори на локалните самоуправи споредено со нивните оперативни	Сооднос од 100% или повеќе укажува дека локалната власт има суфицит приходи од сопствени извори расположливи за примена кај

Соодноси	Дефиниции	Толкување
	расходи.	неоперативните расходи. Сооднос од помалку од 100% укажува дека локалната власт зависи од приходи кои не се од сопствени извори.
Клучни приходи од сопствени извори / Вкупни приходи	Се мери потпирањето на локалната власт врз секој од главните приходи од сопствени ресурси, генерално за локалните самоуправи.	Релативното потпирање на локалната власт врз секој од приходите од сопствени ресурси може да биде индикатор за кредитоспособност.
Реални состојби со буџет	Се мери соодносот на првичните и завршните буџетски проекции со реалните резултати.	Се покажува степенот на точност во буџетирањето. Прикажува колку добро локалната власт може да ги планира и да управува со своите финансии во даден временски период.
Релативен пораст	Прикажува како промените во приходи се споредуваат со промените во расходи во даден временски период.	Побрзо растечките расходи веројатно ќе водат кон дефицит, доколку се намали порастот на приходите. Спротивно, побрзиот раст на приходи ќе произведе или одржи иден оперативен суфицит.
Долгорочно сервисирање на долг / тековни приходи	Се мери капацитетот на локалната власт за сервисирање на долг.	Се потпира на приходите кои се, до одреден степен, под контрола на ЛВ и кои произлегуваат од изворите на приходи во рамките на нејзината надлежност.
Ликвидни краткорочни средства / краткорочни одговорности	Се мери ликвидната позиција на локалната власт.	Колку се повисоки ликвидните краткорочни средства на локалната власт споредено со нејзините краткорочни обврски, толку е поголема ликвидноста и капацитетот за покривање на сопствените краткорочни обврски во периоди на неочекувани намалувања на приходите.
Преостанат долг	Овој индикатор ја разгледува структурата и износот на долгорочните долговни обврски.	Ова се основни индикатори и затоа податоците мора постојано да бидат расположливи од билансите на состојба за истите да бидат веродостоен индикатор.
Нето финансиски биланс и соодноси на покривање на сервисирање на долг	Обезбедува маргина на финансиска безбедност во случај на непредвидени расходи или намалување на приходи.	Дел од нето финансискиот суфицит може да се користи како поддршка на дополнителното задолжување и/или за плаќање на трошокот за набавка на нефинансиски средства доколку приходите од нефинансиските средства и планираното задолжување целосно не ги покријат тие трошоци.
Сооднос за покривање на сервисирање на долг	Тоа е мерка на финансиската маргина на безбедност обезбедена во буџетот на локалната власт со цел да ги осигури заимодавачите дека локалната власт ќе има доволно расположливи средства за сервисирање на долгот.	Сооднос за покривање на сервисирањето на долгот од 1.0 укажува дека заемопримачот ќе има расположливи средства во точно истиот износ колку што е потребно за сервисирањето на долгот. Сооднос за сервисирање на долг од помалку од 1.0 имплицира дека заемопримачот нема да има доволно расположливи средства за сервисирање на долгот. Заимодавачите обично бараат покритие за сервисирање на долг кое е поголемо од 1.0 кога размислуваат за заем.

Поимник

Систем за пресметковно сметководство – Метод на сметководство кој го препознава финансискиот ефект на трансакциите во моментот на нивното настанување, без оглед на тајмингот на релевантниот оптек на готовина. Приходите се регистрираат по заработка, а расходите се препознаваат по нивно настанување.

Сметководство според готовинска основа – Сметководствен метод во кој приходите се регистрираат по прием на готовина, а расходите се регистрираат по исплата на готовина.

Модифицирано пресметковно сметководство – Метод според кој приходите се препознаваат во периодот кога истите стануваат расположливи и мерливи, а расходите се регистрираат во периодот на настанување на релевантната одговорност.

Зајакнување на кредит – Употреба на имотот како залог, или гаранција од трети страни заради зајакнување на квалифицираноста на локалната власт како заемопримач.

Општински кредитен пазар – Пазар за сите видови на заеми и обврзници кои се нудат/ издаваат за/ од локалните самоуправи.

Детална анализа – Евалуација која ја спроведуваат заемодавачите / потписниците со цел утврдување на реалните или потенцијалните поврзани ризици вклучени во инвестицијата. Должност на заемодавачите е да ги соберат сите потребни информации во врска со заемопримачот.

Ограничување на долг – Максимален износ на долг кој локалната власт може да го одобри за квалификувани цели според законот.

Политика за задолжување – Дел од севкупната политика за капитално финансирање на задолжување кој обезбедува доказ за обврска за исполнување на инфраструктурните потреби преку планирана програма за идно финансирање на долг

Преструктурирање на долг – процес со кој се овозможува суб-суверен субјект (локална власт) – што се соочува со проблеми со оптекот на готовина и неповолен финансиски период, да го намали и предоговори својот долг со цел подобрување или обнова на ликвидноста и рехабилитација за да може да продолжи со своите активности.

Капацитет за сервисирање на долг – Оцена на износот на долгот кој локалната власт може навремено да го исплати што обично е наведено во годишните рокови за главнината и каматата (од расположливи средства или ресурси) без загрозување на финансиската одржливост.

Escrow (зложување на средства до исполнување на услови) – Законски договор во кој средството (имот или пари) се даваат на трета страна (наречена зложен агент) на чување до исполнувањето на условот или условите од договорот како што е исплатата на куповната цена. Откако тоа ќе се случи, зложниот агент го испорачува средството до соодветниот примач, во спротивно, зложниот агент е обврзан/а од неговата или нејзината обврска како ополномоштеник за одржување на зложната сметка.

Неповолна финансиска состојба – Тоа е неповолна состојба со готовина во која локалната власт не може да ги плати сумите кои ги должи на датата на доспевање. Доколку се пролонгира, оваа ситуација може да го принуди субјектот кој должи во банкротство или во присилена ликвидација.

Неликвидност - значи неспособност на локалната власт да ги плати своите долгови.

Неликвидност со оптек на готовина – неможност да се платат долговите кога истите се доспеани.

Неликвидност на биланс на состојба – Имање негативни нето средства или, со други зборови, обврските ги надминуваат средствата.

Институции кои позајмуваат – Финансиски институции или комерцијални банки кои обезбедуваат заеми за локални самоуправи.

Локални даноци – Даноци кои се доспеани покрај државните даноци. Може да бидат во форма на даноци на имот, продажба, вода... и понекогаш данок на доход. Средствата генерирани од ова покриваат некои услуги на локалната власт.

Долгорочен долг – Обврска која има рок на доспевање од повеќе од една година од датата на издавање.

Заеднички данок – Данок кој државата го креира и собира, и потоа го дели со локалните самоуправи според дефинирани правила. Правилата за поделба на приходите се утврдени со закон и локалните самоуправи се автономни во трошењето на заедничките приходи.

Краткорочен долг – Обврска со рок на доспевање од една година или помалку.

Кредит на набавувач – Стока или услуги кои се добиени на одложено плаќање. Се нарекува и финансирање на набавувач.

Преостанат долг – Неплатен дел од долг кој може да вклучи акумулирана камата на билансот.

Библиографија

- Abrahams, Mark, Francis Conway, Peter Tatian, Zdena Matouskova, and Jiri Mejstrik. (1999). "Union of Towns and Communities. 1996." *Credit Finance Analysis: Handbook for Municipalities in the Czech Republic*. Urban Institute, Washington, D.C., and Urban Research, Prague.
- Aldrete-Sanchez, Horacio. (2000). "Strengthening Public Finance from the Ground up". *Credit Week Municipal* (Standard & Poor's), 17 July, pp.13-15
- Alexandru, Ciprian Antoniadu. (2007). "Local Financing through Capital Markets". MPRA paper. Ecological University of Bucharest, Romania.
- Ardiwinata, Rusman. (1997). "Indonesia: Implementing the Municipal Revenue Bond Program". In Priscilla Phelps, ed., *Municipal Bond Market Development in Developing Countries*, USAID, Washington, D.C.
- Belcher, D. Mark, Victor Cionga, Francis J. Conway, Petru Filip, Valeriu Ionescu, Gheorghe Ocneanu, Ioan Onisei, George E. Peterson, and Juliana H. Pigey. (1997). "Municipal Creditworthiness and Local Government Decentralization". Urban Institute prepared for USAID. Washington, D.C.
- Bird, M. Richard, Robert Ebel, Christine Walich, and Richard Miller, eds. (1995). "Decentralization of the Socialist State: Intergovernmental Finance and Transition Economies". World Bank, Washington, D.C.
- Bogetic, Zeljko. (1997). "Bulgaria". In Teresa Ter-Minassian, ed., "Fiscal Federalism in Theory and Practice. International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Borish, Michael S., Wei Ding, and Michel Noel. (1996). „On the road to EU Accession: Financial Sector Development in Central Europe“. World Bank discussion paper 345, Washington, D.C.
- Darche, Benjamin. (2002). "Southeast Asia: Lessons Learned from South Korea, Vietnam, Philippines and Indonesia". Subnational Credit Market Project. World Bank, Washington, D.C.
- DeAngelis, Michael, and Robert Dunn. (2002). "Legal and Regulatory Framework for Subnational Government Borrowing". Subnational Credit Market Project. World Bank, Washington, D.C.
- DeAngelis, Michael, and R.Fenn Putnam. (2000). "Securitization of Polish municipal debt". USAID, Warsaw.
- De Mello, Luis. (2000). "Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross Country Analysis". *World Development* 28 (2):365-80.
- Duff & Phelps Credit Rating. (1999). "Credit Ratings and Diagnostics of Local Authorities: Round I, II. Harare
- ECB (2009). Credit Rating Agencies: Developments and Policy Issues. Monthly Bulletin, May 2009.
- Eddy, Jane. (2002). "Local Government Ratings in emerging Markets". *Local and Regional Government: 2002*. Standard & Poor's. New York, NY.
- Firdausy, Carunia Mulya. (2002). "Study of Local Government Finance and Bond Market Financing in Indonesia". Center for Economic Research. Jakarta, Indonesia.
- Freire, Mila, M. Huertas, and B. Darche. (1998). „Subnational Access to the Capital Markets“ The Latin American Experience“. Paper presented at the first World Bank conference on Capital Market Development at the Subnational Level, Santander, Spain.
- Freedman, L. Paul. (2004). "Designing Loan Guarantees to Spur Growth in Developing Countries". U.S. Agency for International Development. Washington, D.C.
- Gavino, Carlos. (1998). "LGU Financing: Present Sources, Availability and Terms". USAID, Washington, D.C.
- GFOA (Government Finance Officers Association). (1991). Disclosure Guidelines for State and Local Government Securities. Chicago, IL.
- Guigale, Marcelo, F.H.Trillo, and C. Oliveira. (2000). "Subnational Borrowing and Debt Management". In Marceo Guigale and Steve Webb, eds. *Achievements and Challenges of Fiscal decentralization: Lessons from Mexico*. Chapter 6. World Bank, Washington, D.C.
- Halligan, Olaim. (1996). "Municipal Bonds in Russia". Moscow, Russian European Center for Economic Policy.
- Hegedus, Jozsef, and Gabor Peteri. (1997a). "Local Finance and Municipal Financial Management in Hungary." In Jozsef Hegedus and Gabor Peteri, eds., *The Modernization of Local Government Finances and Financial Management in Hungary*. Proceedings of a conference organized by the Metropolitan Research Institute, Budapest, April 1996.
- Heslam, David, and Sharon Raj. (2002). "Credit Analysis: Czech Republic." Fitch Ratings. New York.

- Johnson, Brad, and John Petersen. (2002). "On-lending Programs for Local Government Capital Investments: Creation of a Special Financial Intermediary." U.S. Agency for International Development/Indonesia, Jakarta.
- Jokay, Károly. (1997). "Assessing Municipality Borrowers in Transition Economies." *Transition* 8 (5).
- Jókay, Károly, Judit Kálmán, and Mihály Kopány. (1998). "Municipal Infrastructure Financing In Hungary: Four Cases." World Bank, Washington, D.C.
- Jókay, Károly, Gabor Szepesi, and Gyorgy Szmetana. (2000). "Municipal Debt Management and Bankruptcy Intervention in Hungary: Case Studies and Lessons Learned (1996–2000)." World Bank, Subnational Development Program, Washington, D.C.
- Jokay Charles, Municipal Borrowing – Best and Worst Practices from a Regulatory Perspective, 2006, GAP project
- Kang, Jia. (2002). "Study on Local Government Debt Financing in the Peoples Republic of China." Asian Development Bank, Manila.
- Kopányi, Mihály, Samir El-Daher, Deborah Wetzel, Michel Noel, and Anita Papp. 2000. *Modernizing the Subnational Government System*. Washington, D.C.: World Bank.
- Leigland, James. (1997). "Accelerating Municipal Bond Market Development in Emerging Economies: An Assessment of Strategies and Progress". RTI International. Public Budgeting and Finance Vol.17, Issue 2, pages 57-80
- Leigland, James. (1998). "Municipal Bond Tax Exemption in Emerging Economies." Finance Working Paper. Report 92/42. United States Agency for International Development, Washington, D.C.
- Ma, Jun. (2000). "Design and Implementation of a Fiscal Early Warning System for Subnational Governments." World Bank, Washington, D.C.
- Moody's Investors Service. (1998). *Subnational Governments: A Rating Agency Perspective*. New York: Global Credit Research.
- Moody's Investors Service. (2006). "The Application of Joint Default Analysis to Regional and Local Governments". New York: Global Credit Research.
- Moody's International Public Finance. (2008). "Regional and Local Governments outside the US: Rating Methodology". New York.
- Montmaur, Valerie, Lana Pukovic, and Yves Lemay. (2001). "Global Credit Research Analysis: Poznan, City of." Moody's Investors Service. New York.
- Noel, Michel. (2000). "Building Subnational Debt Markets in Developing and Transition Countries: A Framework for Analysis, Policy Reform and Assistance Strategy." Policy Research Working Paper 2339. World Bank, Private and Financial Sectors Development Unit, Europe and Central Asia Region, Washington, D.C.
- OECD (2002). "Fiscal Decentralization in EU Applicant States and Selected EU Member States". Report prepared for workshop on Decentralization: Trends, Perspectives and Issues at the Threshold of EU Enlargement, Denmark.
- Okorotchenko, Elena. (2001). "Commentary: Czech Government Reform Could Lead to Significant Changes for Local Governments." Standard & Poor's Ratings Direct, New York.
- Pallai, Katalin. (2000). "The Framework of Decentralization." World Bank, Washington, D.C.
- Palai, Katalin. (2000). Financial Management Reform in the Municipality of Budapest. Fiscal Policy Training Program 2001, Fiscal Decentralization Course July 23–August 3, 2001, Atlanta, Georgia. World Bank Institute, Washington, D.C.
- Peteri, Gabor. (1993). "From the Enterprising Local Government Towards Local Economic Development." *Private Sector Development and Local Government in Hungary*. Budapest: Public Policy Institute.
- Petersen, John. (2002). "Romanian Cities Go to Market." Romania Decentralization Project. United States Agency for International Development, Washington, D.C.
- Petersen, John, and Victor Chomentowski. (1999). "Local Government Debt and Financial Monitoring in Poland." Report prepared for the U.S.Agency for International Development, Poland Project. Urban Institute, Washington, D.C.
- Petersen, John E., and John Carihfield. (1998). "Linkages between Sub national Governments and the Credit Markets." World Bank, Washington, D.C.
- Petersen, John, and John Carihfield. (2000). *Developing Subsovereign Credit Markets*. Washington, D.C.: World Bank.
- Peterson, George. (1999). "Building Local Credit Systems." World Bank, Urban Management Program, Washington, D.C.

- Republic of South Africa. (1998). *White Paper on Local Government*. Pretoria and (2000). *Policy Framework for Municipal Borrowing and Financial Emergencies*: Pretoria.
- Rosen, David. (2002). *An Investor's Perspective on Sub national Borrowing*. Sub national Credit Market Project. World Bank. Washington, D.C.
- Smoke, Paul. (1999). "Improving Local Infrastructure Finance in Developing Countries through Grant-Loan Linkages: Ideas from Indonesia's Water Sector." *International Journal of Public Administration*: 1561–85.
- Spahn, Paul Bernd. (1997). "Decentralized Government and Macroeconomic Control." *Infrastructure Notes Newsletter*. Urban No. FM-12. Washington, D.C.: World Bank.
- Standard & Poor's. (2002). Various issues. *Local and Regional Government Ratings*. New York.
- Steffenson, J., and S. Trollegaard. (2000). *Fiscal Decentralization and Sub-National Finance in Relation to Infrastructure and Service Provision: Synthesis Report of 6 Sub-Saharan African Country Studies*. Study directed by the World Bank and financed by the Danish International Development Agency with support from the U.S. Agency for International Development, Washington, D.C.
- Swianiewicz, Pavel. (2004). "Local Government Borrowing". Local Government Public Sector Reform Initiative / Open Society Institute. Budapest, Hungary.
- Tchepournykh, Maria, and William Simonsen. (1999). "The Development of a Municipal Bond Market in Russia: The Good, the Bad, and the Ugly." *Municipal Finance Journal* 20:1 (spring).
- USAID (U.S. Agency for International Development). (1997). "Financial Institutions Reform and Expansion Project: Debt Component." USAID/India, Washington, D.C.
- Veno, David, and Richard Smith. "Bond Insurers International Exposure; Opportunity Reward and Manageable Risk." Standard & Poor's Corporation, *Credit Week Municipal* (September 28, 1998), p. 21.
- World Bank. (2002c). *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*. New York: Oxford University Press.