

2016/ДЕКЕМВРИ

СТУДИИ



ФИНАНСИРАЊЕ НА КАПИТАЛНИТЕ
ИНВЕСТИЦИИ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА
– ТЕКОВНИ ПРИХОДИ ИЛИ ЗАДОЛЖУВАЊЕ

www.analyticamk.org

Кога се размислува за тоа какви ресурси локалната власт има на располагање за финансирање на капиталните инвестиции, најважно е да се разгледаат сите можни финансиски алтернативи. Од една страна, задолжувањето само по себе изискува дополнителни трошоци поврзани со банкарските трошоци (камата, провизија, итн) и со цел да се избегнат истите, во одреден момент, е подобро овие инвестиции да се финансираат од тековните приходи на општината. Сепак, треба да се има предвид дека генерално финансиските можности на локалните власти се помали од потребите за финансирање на инвестициите. Тоа е нормално, бидејќи буџетите на локалната самоуправа се уште се многу скромни за да можат да преземат големи и значајни проекти. Еден од начините за финансирање на ваквите проекти е со долгорочно задолжување во земјата или во странство, како и комбинација на сопствени приходи на општината со задолжување.

Инфраструктурните услуги, како што се снабдувањето со електрична енергија, изградбата или одржувањето на па-

СТУДИИ 2016/ДЕКЕМВРИ

Табела 1. Извори на финансирање за инфраструктурни проекти

Извор	Предности	Недостатоци
Сопствени извори	Евтин	Помалку предвидливи, не се доволни
Грантови од ЕУ и Централна влада	Евтин	Ограничување на користењето на средствата, бавно време на одобрување, строга контрола
МФО заеми	Долгорочни, грејс период, амортизациона	Валутен ризик, ограничувања на користење на средствата
Заеми од домашни банки	Домашна валута	Краткорочни, ограничен капацитет
Обврзници	Разновидност на инвеститори, ликвидност, длабочина на пазари	Скапи, зависат од големината, еднократна отплата
Сопствени извори или позајмици од претпријатија	Нема директни трошоци	Потенцијални (непредвидливи) обврски и поскапи
ПФИ/ЈПП договори	Нема директни трошоци, поефективно обезбедување на услуги од приватниот сектор	Долгорочен договор со концесионерите, вонбилансни ризици
Инвестициски банки и фондови за единиците на локалната самоуправа	Ослабување на депозитниот ризик, пониска каматна стапка, можност да придонесе за капитализација на банката, единицата на локалната самоуправа може да обезбеди гаранција со нејзините тековни приходи. Банката може да обезбеди консултантски услуги на единицата на локалната самоуправа како помошна услуга	Можно мешање на улогите како на пример имање улога во процесот на докапитализација и истовремено имање можност за добивање заем односно политичко мешање. Фондот за локален развој може да биде контра-продуктивен во однос на целите за стабилен развој на приватниот кредитен пазар

Извор: Николов, М. УСАИД, Поддршка на Центарот за економски анализи, јули 2007. Извештај за процесот на децентрализација во Македонија ЦЕА/УСАИД, стр. 13, табела 2

тишта, како и снабдувањето со вода, се главните двигатели на економската активност. Социјалната инфраструктура,

како што се здравството и образованието, исто така има директно позитивно влијание врз квалитетот на животот и нама-

лување на морталитетот. Позитивната страна на сите видови кредити (вклучувајќи ги и комерцијалните) е дека изложеноста на локалните власти на пазарите на капитал може значително да го забрза развојот на инфраструктурата како и да ја зголеми транспарентноста на локалните власти што пона-таму води до одреден степен на контрола на нивните финансии од страна на кредиторите.¹

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)). Pay-as-you-go е финансирање на капитални проекти со тековни приходи и даноци, средства од капитални резерви, посебни надоместоци, донации од

фондации, како и со грантови и дотации од државата. Pay-as-you-use е финансирање на долгорочните расходи со издавање на континуирани (сериски) обврзници со рок на доспевање таков што отплатата на долгот се совпаѓа со депрецијацијата на проектот. Голем дел од општините практикуваат комбинации од „pay-as-you-use“ и „pay-as-you-go“ стратегиите.²

Може да се констатира дека во текот на годините има значаен раст на приходите на локалната власт и во однос на БДП и во однос на вкупните јавни расходи. Истите пораснале повеќе од три пати од почетокот на процесот на децентрализација во Македонија, додека приходите на локалните власти по глава на жител пораснале повеќе од четири пати. Напредокот во децентрализацијата во Македонија се одвиваше многу брзо и успешно.³

Задолжувањето пак, како вид на финансирање, им овозможува на локалните власти реализација на поамбициозни инвестиции отколку што пои-

наку би можело. Истото промовира и меѓугенерациска еднаквост со тоа што идните генерации на граѓани кои ќе имаат корист од капиталната инвестиција всушност ќе платат за нејзината изградба. Сепак, задолжување не е секогаш соодветна стратегија за финансирање. Задолжувањето кое се користи за покривање на тековни расходи или дефицити има само спротивен ефект, т.е. го пренесува товарот на идните генерации, додека пак сегашните даночни обврзници ги уживаат придобивките.⁴ Исто така, јавната достапност на развојните планови на локалните власти претставува дополнителна вредност како и овозможува "дисциплина на пазарот". Даночните обврзници и централните власти уживаат поголема сигурност од сознанието дека предложените капитални расходи на општините ќе бидат предмет на разгледување од страна на финансиски

и технички експерти пред истите да се финансираат и реализираат. Овие експерти проверуваат и потврдуваат дека предложените капитални расходи ќе се реализираат во рамките на буџетот на локалната власт. Со ова експертите воедно проценуваат и дали се подготвени да инвестираат во општината и притоа ја одредуваат стапката на поврат на нивните инвестиции.⁵

Во врска со ова, потребно е општините да ја споредат потребата за средства (проценета вредност на капиталниот проект) со износот на кредитот што очекуваат да го добијат, а во согласност со законскиот лимит за задолжување, како и соодветно да ги планираат средствата за годишно сервисирање на долгот со цел враќање на достасаниот износ.

Поважни аргументи за задолжување на локалните

самоуправи се: еднаков товар на трошоци и пристап до придобивки, оптимална алокација на ресурсите, придобивките од забрзан локален развој ги засенуваат трошоците за позајмување, намалување на оперативните трошоци, стабилизација на потребните буџетски средства, пристап до грантови од европските и други фондови за развој.⁶

За повеќето локални власти во земјите во развој потребно е брзо зголемување на трошењето за инфраструктурни проекти, но не само за изградба на нова инфраструктура, туку и за обновување и одржување на постоечката инфраструктура. Ова е можно со помош на задолжувањето како начин за реализирање на капиталните трошоци. Исто така, со задолжувањето се обезбедува голема сума на средства за итна употреба, при што настаниот долгорочен долг може да се сервисира од редовниот прилив на приходи на локалната власт, без разлика дали директно од приходите кои произлегуваат од инвестицијата или индиректно, преку зголемување на даночните

² Насоки за локалните власти за заеми и скорешни тенденции во НАЛАС земјите, 2011 г.

³ Општинските финансии и статусот на фискалната децентрализација во Македонија: Преглед 2008-2011г. Македонија Усаид/Програма за локална самоуправа

⁴ Насоки за задолжување на локалните власти и скорешни тенденции во НАЛАС земјите, 2011 г.

⁵ Добивање на општински кредитен рејтинг: краток преглед, 2007 г.

⁶ Задолжување на локалната самоуправа: ризици и награди, Извештај за централна и источна Европа, 2004 г.

СТУДИИ 2016/ДЕКЕМВРИ

приходи. Дополнително, расте трендот на децентрализација на испорака на услугите, каде што локално избраните совети одлучуваат за приоритетните капитални расходи и токму од нив се очекува да обезбедат средства за реализација на тие расходи.⁷

Сепак, постојат и потенцијални ризици во задолжувањето, како во однос на микроекономска така и во однос на макроекономска природа. Микроекономските ризици се однесуваат на можноста од прекумерно задолжување на некои локални власти, кои можат да доведат до сериозни тешкотии во отплата на долгот и истовремено да го загрозат обезбедувањето на виталните јавни услуги. На макроекономско ниво пак, локалните власти придонесуваат за формирање на целокупниот јавен долг. Заради тоа, задолжувањето на локалната самоуправа може да има негативен ефект врз инфлацијата и други важни параметри на националната економија.⁸

Кога се размислува за тоа

кои се расположливи извори за финансирање на капитални инвестиции, најважно за локалните власти е да ги разгледаат сите можни финансиски алтернативи. Постојат повеќе извори на финансирање како на пример, тековни приходи, дотации од централната власт, средства од донатори, инвестициите на приватниот сектор (ЈПП). Некои локални власти имаат висок процент на сопствени приходи, а со тоа се помалку зависни од трансферите од централната власт. Овие општини имаат постабилни буџети за финансирање на капитални инвестиции. Од тука, овие општини истовремено ги исполнуваат предусловите за добивање на кредитен рејтинг, кој во иднина ќе им овозможи да изберат која финансиска алтернатива е поевтина, задолжување во форма на кредит или задолжување со

издавање на хартии од вредност (општински обврзници). Останатите локални власти имаат ограничен капацитет за извршување на нивните главни функции утврдени со закон. Поради високата несигурност и ризик, овие општини не ги исполнуваат условите за задолжување, со оглед на нивната фискална стабилност и прашањето за одржливоста на долгот. Еден од начините да се задоволат потребите за финансирање, а со цел да се реализираат инвестициските проекти, е преку комбинација на сопствени извори на приходи со надворешно финансирање (задолжување). Сепак, секоја локална власт треба да ги разбере своите способности и врз основа на тоа да ја дефинира својата политика на развој на среден рок.●



WRITTEN BY,
TAMARA MIJOVIC SPASOVA
tmspaso@analyticamk.org
Public Policy Analysis and
Administration of Analytica

Analytica
Thinking Laboratory
www.analyticamk.org
info@analyticamk.org

⁷ Форум на Заедницата на локалната самоуправа, добивање на општински кредитен рејтинг: краток преглед 2007 г.

⁸ Задолжување на локалната самоуправа: ризици и награди, Извештај за централна и источна Европа, 2004 г.

