




**Skupština Crne Gore
Parlamentarni institut
Istraživački centar**

Komparativni pregled:
NAČIN ZADUŽIVANJA DRŽAVE

Podgorica, mart 2018. godine



Broj: 3/2018

Klas. br: 00-52-4/18-

Datum: mart 2018. godine

Pripremio: Istraživački centar – Parlamentarni institut

** Stavovi izrečeni u tekstu ne predstavljaju zvaničan stav Skupštine Crne Gore.*

*** Svi pojmovi upotrijebljeni u istraživačkom radu u muškom gramatičkom rodu obuhvataju muški i ženski rod lica na koja se odnose.*



SADRŽAJ

UVOD.....	4
1. PREGLED PRAVNIH RAZMATRANJA U VEZI SA UPRAVLJANJEM DUGOM	5
2. GLAVNI NALAZI ISTRAŽIVANJA.....	8
3. KOMPARATIVNI PREGLED	10
3.1 Bosna i Hercegovina	10
3.2 Hrvatska.....	13
3.3 Makedonija.....	18
3.4 Slovenija	24
3.5 Srbija	26
IZVORI INFORMACIJA.....	30



UVOD

Javni dug predstavlja vanredni prihod države i jedan od izvora finansiranja njenih funkcija. Za razliku od budžetskog deficita, koji se formira i mjeri tokom određenog perioda, odnosno predstavlja višak rashoda nad prihodima u jednoj godini, javni dug se određuje u određenom momentu. Drugim riječima, javni dug predstavlja kumulativ prethodnih budžetskih deficita. Na važnost javnog duga kao instrumenta fiskalne politike ukazuje i činjenica da je Maastrichtskim ugovorom iz 1992. predviđen kao jedan od kriterijuma za ulazak u Evropsku uniju. Prema tom kriterijumu, budžetski deficit godišnje ne smije prelaziti 3%, a javni dug 60% BDP-a. Budžetski deficit može se pokrivati na tri načina: zaduživanjem države kod centralne banke, zaduživanjem na domaćem finansijskom tržištu, ili zaduživanjem u inostranstvu.

U procesu nastanka javnog duga razlikuju se tri faze: emisija, amortizacija (tj. otplata) i konverzija (tj. refinansiranje) javnog duga. Emisijom, koja može biti direktna i indirektna, obveznice javnog duga se izdaju, prodaju i prenose na povjrioce. Ugovorom o zaduženju države definiše se način otplate duga, koji može biti ugovoran i fakultativan. Javni dug ne mora uvijek biti vraćen u roku dospijeća, već postoji mogućnost njegovog refinansiranja, odnosno reprogramiranja, kojim se konvertuje u novi dug sa istim ili izmijenjenim uslovima otplate.¹

U nastavku rada biće predstavljena relevantna zakonodavna rješenja iz oblasti fiskalne politike i upravljanja javnim dugom u odabranim državama, kao i uporedna praksa u vezi sa načinima zaduživanja države, sa naglaskom na ovlašćenja zakonodavne i izvršne grane vlasti u tom pogledu. U okviru komparativne analize opširnije je predstavljena situacija u ovoj oblasti u državama regiona, odnosno u Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Makedoniji, Sloveniji i Srbiji.

¹ Jurković, Pero. *Javne financije*. str. 128-140

1. PREGLED PRAVNIH RAZMATRANJA U VEZI SA UPRAVLJANJEM DUGOM²

Iako svaka zemlja ima specifičan regulatorni okvir koji odražava pravnu, političku i institucionalnu istoriju te zemlje, postoje i neka opšta razmišljanja koja se odnose na sve regulatorne okvire u vezi sa upravljanjem dugom. Naime, postoje *četiri ključna pitanja* na koja je neophodno da regulatorni okvir pruži odgovore. Kao prvo, *ko ima ovlašćenje za zaduživanje* u ime države. U mnogim slučajevima, zakon može prenijeti na određeni subjekat - na primjer, Ministarstvo finansija - isključivo ovlašćenje za zaduživanje u ime države. Ako je regulatorni okvir u ovom dijelu nedorečen ili dvosmislen, može se tumačiti na način da svaki ministar ili ministarstvo odnosno svaka vladina agencija ima ovlašćenje da se zaduži. Ukoliko postoji više subjekata koji djeluju u ime države utoliko će biti teže održati disciplinu kada je u pitanju zaduživanje države. Kao drugo, *ko ima ovlašćenje da izdaje državne garancije* za dugove nastale od strane drugih subjekata. Kao treće, *koja ograničenja postoje po pitanju državnih zaduživanja i garancija*. Ograničenja po pitanju ovlašćenja države da se zaduži mogu se razlikovati od ograničenja na maksimalni iznos ukupnog duga do ograničenja na vrste aktivnosti za koje se država može zadužiti. I kao četvrto, koje su *procedure koje država mora da ispoštuje prilikom zaduživanja*, a koje opisuju na koji način vlada dobija ovlašćenje za određeni dugovni aranžman.

Polaznu tačku, kao izvor ovlašćenja države da se zaduži, predstavlja **ustav**, koji treba da precizira da li država ima ovlašćenja da se zaduži i izda garancije. Ustav može takođe utvrditi ko je ovlašćen da se zadužuje i izdaje garancije u ime države. Ako ustav ili srodno zakonodavstvo jasno ne odredi stranu koja ima ovlašćenje da se zaduži u ime države, postoji stvarni rizik da će biti više strana koje se mogu zadužiti u ime države. Pored toga, ovaj nedostatak jasnoće može ostaviti utisak na zajmodavca da zajmoprimac pati od određenog nivoa neorganizovanosti, što može ugroziti njegovo povjerenje u zajmoprimca. U većini slučajeva, ustav samo propisuje da određena strana ima nadležnost da se zaduži. Precizniji detalji o obimu ovlašćenja i ograničenjima vršenja ovih ovlašćenja opisani su u relevantnom zakonodavstvu i propisima.


Da li se **ovlašćenje za zaduživanje** daje isključivo jednoj grani vlasti ili se dijeli između različitih grana vlasti, je pitanje koje regulatorni okvir treba da pojašni. U većini slučajeva, često je ovo ovlašćenje dato isključivo izvršnoj grani vlasti. Međutim, obično je zakonodavni organ taj koji ima ulogu u vršenju nadzora nad aktivnostima izvršnog organa kada je u pitanju zaduživanje. Na primjer, zakonodavni organ može odrediti koliko se izvršni organ može zadužiti tokom određenog budžetskog ciklusa i u koje svrhe.

Kada je u pitanju delegiranje ovlašćenja izvršnog organa određenom licu u tom organu (npr. ministru finansija) ili svim predstavnicima vlasti, poželjno je da se ovo ovlašćenje da izričito jednom licu u izvršnom organu, u cilju podsticanja transparentnosti i odgovornosti vlade. Ovakva postavka dodatno promovise disciplinu u procesu zaduživanja zahtijevajući od svih ostalih aktera izvršne vlasti da prenose svoje potrebe za zaduživanjem preko strane koja ima isključivu nadležnost da obavlja zaduživanje.

Ovlašćenje države da izdaje **garancije** treba jasno razmotriti u regulatornom okviru na način da jasno definiše ko, ako iko, ima ovlašćenje da izda garancije i za koje vrste dugovanja se mogu izdati garancije.

Kada su u pitanju **procedure zaduživanja**, one se obično utvrđuju zakonima, te drugim propisima poput uredbi i sl. Postoji niz razmatranja koja je potrebno uzeti u obzir prilikom izrade

² *A general overview of legal issues in debt management*, by Professor Daniel D. Bradlow, UNITAR Senior Special Fellow Professor of Law and Director of International Legal Studies Program, American University Washington College of Law, July 2004




ovih procedura, prvenstveno to koliko *fleksibilne* ili *striktne* one treba da budu. Prednost fleksibilnih procedura je ta da kao takve dozvoljavaju donosiocima odluka diskreciono pravo da brzo reaguju na određene situacije. „Cijena“ fleksibilnih procedura je smanjena predvidljivost, iz razloga što niko ne može unaprijed znati kako će donosioci odluka koristiti svoje diskreciono pravo u određenom slučaju. U tom smislu, procedure se takođe mogu smatrati manje transparentnim nego što bi trebalo da budu. Ovakve procedure takođe mogu dovesti do smanjene odgovornosti, jer je teže utvrditi ko je ključni donosilac odluke o određenom pitanju te da li je zloupotrijebio svoje diskreciono pravo ili ne u tom specifičnom slučaju. Ovi faktori mogu narušiti povjerenje zajmodavca u zemlji zajmoprimca. Dok se ova „cijena“ fleksibilnosti može smanjiti uspostavljanjem strožih procedura, potrebno je imati na umu da strože procedure takođe imaju svoju „cijenu“, jer strože procedure otežavaju zemlji koja se zadužuje (zajmoprimcu) da reaguje na izmijenjene okolnosti i nove mogućnosti.

S tim u vezi, svaki regulatorni okvir treba da uspostavi ravnotežu između fleksibilnosti i strogosti, te je važno napomenuti da način na koji zemlja odluči da uspostavi takvu ravnotežu utiče na formu regulatornog okvira. Ukoliko država želi okvir koji je previše strog, trebalo bi da sadrži najviše detalja o procedurama zaduživanja u zakonima, što zahtijeva izmjenu zakonodavnih mjera. Ako želi fleksibilnije procedure, najviše detalja o procedurama je potrebno navesti u podzakonskim aktima poput uredbi, odluka i sl. koje se relativno lako mogu mijenjati odlukama izvršnog organa.

Druga bitna stavka za razmatranje je odluka o tome kojim zainteresovanim stranama država treba da dozvoli da učestvuju u procesu donošenja odluka po pitanju zaduživanja, s tim što postoji veliki broj zainteresovanih strana koji mogu imati interesovanje za proces donošenja odluka za određene aranžmane. U izvršnoj grani vlasti, zainteresovane strane uključuju Ministarstvo finansija, Ministarstvo planiranja, Centralnu banku, resorna ministarstva koji mogu očekivati da dobiju neke od prihoda od određene transakcije, kao i državni tužilac ili ekvivalent glavnom vladinom službeniku za pravna pitanja. Osim toga, zakonodavni organ, preduzeća u državnom vlasništvu, privatni sektor i civilni sektor mogu imati interes za odluke koje se odnose na pojedine transakcije i odluke u vezi sa upravljanjem dugom.

Postoji veliki broj faktora koji su relevantni za određivanje koji od ovih zainteresovanih strana treba da učestvuju u procesu donošenja odluka i kakva je priroda njihovog učešća. Prvi je taj da će politički kredibilitet i legitimnost odluke biti bolji ukoliko sve strane mogu učestvovati u odluci. Drugo, široko učešće bi trebalo da omogući veću vjerovatnoću da će donosioci odluka imati pristup svim relevantnim informacijama prije donošenja odluke o zaduživanju. Pored toga, široko učešće može smanjiti rizike da će određena transakcija kasnije naići na otpor. Ovo ukazuje na to da je proces koji omogućava maksimalno učešće poželjan. S druge strane, ovakvo učešće usporava proces donošenja odluka i može povećati troškove izvršavanja odluka. Takođe, može rezultirati povećanim troškovima zaduživanja, jer smanjuje mogućnost korišćenja prednosti koje se u datom trenutku pojave. Bez obzira šta je rješenje, važno je prepoznati to da, pored strateške odluke o tome koliko učešća uključiti u postupak donošenja odluka, moraju se donijeti posebne odluke o ulozi koju svaka pojedinačno zainteresovana strana ima. Na primjer, ima nekih prednosti da odluka o tome da jedan subjekt bude ovlašćen za pozajmljivanje u ime države, najčešće ministar finansija, bude predmet ratifikacije od strane višeg organa. Ovaj organ može biti vlada ili parlament. Jedna prednost zahtijeva za ratifikacijom je ta što dozvoljava zajmoprimcu mogućnost da strana koja nije bila direktno uključena u pregovaranje o dugu, ima konačan uvid u određeni aranžman i odredi da li je poželjan ili nije, prije nego što postane obavezujući za zajmoprimca.

Fleksibilnost ili striktnost procedura za zaduživanje igra značajnu ulogu u određivanju da li konačnu odluku treba da donese izvršni ili zakonodavni organ. *Neki sistemi teže da ostvare*



ravnotežu na način što zakonodavni organ odobrava sveukupni limit zaduživanja, ali delegira izvršnom organu da donese konačnu odluku o načinu primjene ograničenja zaduživanja utvrđenog od strane zakonodavnog organa.

Slično tome, donosioci odluka moraju odlučiti da li utvrditi različite procedure za domaće i vanjske pozajmice. Obrazloženje za postojanje odvojenih procedura je to da neki od razloga koji utiču na poželjnost spoljnog zaduživanja su drugačiji od onih koji se primjenjuju na domaće pozajmice. Srodno pitanje je da li procedura treba da bude ista za nastanak duga po osnovu zaduživanja ili za izdavanje državnih garancija. Iako je priroda svake od ovih obaveza drugačija – zaduživanje je direktna obaveza dok su garancije nepredviđene obaveze - na kraju i jedne i druge predstavljaju potraživanja od strane države. Shodno tome, postoji opravdanost za praćenje iste procedure. Činjenica koja ne ide u prilog tome je da su to različite pravne obaveze koje uključuju različite zainteresovane strane.

Još jedno pitanje koje treba razmotriti u pogledu procedura zaduživanja je da li procedure treba da budu različite za odobravanje duga koji se duguje različitim izvorima sredstava. U tom pogledu važno je napomenuti da se, na primjer, sporazumi sa IBRD-om i IDA-om tretiraju kao međunarodni sporazumi prema međunarodnom pravu. Shodno tome, oni treba da budu podvrgnuti istom ratifikacionom procesu kao i drugi međunarodni sporazumi. Takva razmatranja se ne primjenjuju na dugovanja države ili privatnih zajmoprimaca privatnim zajmodavcima, koji su regulisani domaćim zakonodavstvom, a ne međunarodnim pravom. Ovo ukazuje na to da je pogodno zahtijevati različite procedure za različite kategorije dugova. Činjenica koja ne ide u prilog ovom je ta da postoje efektivne dobiti kada su svi državni dugovi predmet iste procedure donošenja odluka i odobrenja.

Postoji konačno razmatranje koje treba uzeti u obzir prilikom utvrđivanja procedura zaduživanja, a to je da država ima koristi od postavljanja jasnih procedura koje poštuju sve zainteresovane strane. Takve procedure pomažu potencijalnim zajmodavcima, ulijevaju povjerenje, jer ostavljaju utisak na zajmodavca da aktivnosti zajmoprimca podliježu predvidljivim i transparentnim procedurama. Istovremeno mogu unaprijediti pregovaračku poziciju zajmoprimca uspostavljanjem jasnog okvira u kojem se pregovori moraju voditi.

2. GLAVNI NALAZI ISTRAŽIVANJA


Fiskalna pravila, poput pravila zaduživanja, u cilju pokrivanja nastalog deficita, predstavljaju ograničenja za fiskalnu politiku koja se propisuju, najčešće, zakonom. Pravila mogu biti *numerička*, tj. njima se definišu ograničenja za fiskalne varijable, najčešće javni dug, fiskalni deficit ili rashodi prema BDP-u i *proceduralna*, tj. kada se njima definišu principi i procedure donošenja odluka o fiskalnoj politici.³

U zemljama regiona postoji **višestruki zakonodavni i institucionalni okvir za upravljanje dugom**. Tako, na primjer u **BiH** upravljanje dugom reguliše se, *inter alia*, Zakonom o zaduživanju, dugu i garancijama Bosne i Hercegovine, kao i zakonima o zaduživanju, dugu i garancijama za svaki entitet i Distrikt pojedinačno. U **Hrvatskoj**, pravni i institucionalni okvir za upravljanje javnim dugom predstavlja Zakon o budžetu, kojim su utvrđeni obuhvat i ciljevi upravljanja javnim dugom, uslovi i ovlašćenja zaduživanja te obaveza izvještavanja, kao i godišnji zakon o izvršavanju državnog budžeta za narednu budžetsku godinu koji utvrđuje iznos novog zaduživanja (tj. granicu zaduživanja na domaćem i stranom tržištu), kao i obaveza na osnovu tekućih otplata državnog duga. Postupak i način zaduživanja države, izdavanja državnih garancija i upravljanja javnim dugom u **Makedoniji** uređen je Zakonom o javnom dugu, dok je u **Sloveniji** ova oblast uređena Zakonom o javnim finansijama i Zakonom o fiskalnom pravilu. U **Srbiji**, pravni okvir kojim se uređuje pitanje upravljanja javnim dugom te uslovi, način i postupak zaduživanja Republike, jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave predstavlja Zakon o javnom dugu. S druge strane, Zakon o budžetskom sistemu utvrđuje pitanja planiranja, pripreme, donošenja i izvršenja budžeta Republike, autonomnih pokrajina, jedinica lokalne samouprave itd. te fiskalne principe, pravila i procedure.

Kada je u pitanju **izvor ovlašćenja države da se zaduži**, osnovni pravni akt predstavlja *ustav*, koji može precizirati da li država ima ovlašćenja da se zaduži i izda garancije, te utvrditi ko je ovlašćen da se zadužuje odnosno izdaje garancije u ime države. Na primjer, Ustav **Finske** definiše da se zaduživanje države, kao i izdavanje garancija, može obaviti samo uz saglasnost Parlamenta, koji utvrđuje maksimalni nivo novog duga ili ukupni nivo državnog duga. Takođe, Ustav **Estonije** predviđa da Parlament, na predlog Vlade, odlučuje o tome da li će Vladi odobriti zaduživanje ili preuzimanje drugih finansijskih obaveza. Parlament određuje i godišnji limit iznosa obaveza u pogledu duga i to prilikom usvajanja državnog budžeta. U nekim zemljama ustavom su uređena pravila o fiskalnoj stabilnosti, pa tako Ustav **Republike Njemačke** definiše ovlašćenje kao i ograničenja po pitanju zaduživanja ukazujući na to da za zaduživanje i preuzimanje obaveza obezbjeđenja, garancija ili drugih obaveza koje mogu dovesti do rashoda u budućim fiskalnim godinama potrebno je ovlašćenje koje daje savezni zakon koji navodi ili dozvoljava izračunavanje sadržanih iznosa. **Španski ustav** propisuje da Vlada mora biti ovlašćena zakonom da emituje obveznice ili da ugovara zajmove. U **Poljskoj**, Ustav definiše da se ugovaranje zajmova, kao i davanje garancija od strane države vrši u skladu sa principima i procedurama utvrđenim zakonom. Poljski ustav takođe definiše da nije dozvoljeno ugovaranje zajmova kao ni davanje garancija koje bi dovele do državnog javnog duga koji prelazi tri petine vrijednosti godišnjeg BDP-a, te da se način utvrđivanja vrijednosti godišnjeg BDP-a duga utvrđuje zakonom. Kada su u pitanju zemlje regiona, Ustav **Republike Slovenije** navodi da su zajmovi na teret države, kao i državne garancije za zajmove, dozvoljeni isključivo na osnovu zakona. Za razliku od navedenih zemalja, ustavi **BiH, Hrvatske, Makedonije i Srbije** ne sadrže odredbe koje se konkretno odnose na zaduživanje države, već se nadležnosti parlamenta u pogledu budžeta odnose na usvajanje budžeta i završnog računa na predlog Vlade. Incijativa za izmjenu Ustava Makedonije iz 2014. godine kako bi se povećala uloga Parlamenta u upravljanju javnim dugom nije prihvaćena.

Neki sistemi ostvaruju ravnotežu na način što **zakonodavni organ odobrava sveukupni limit zaduživanja, ali delegira izvršnom organu da donese konačnu odluku** o načinu primjene ograničenja zaduživanja utvrđenog od strane zakonodavnog organa. S obzirom na to da je

³ Državni dug sa posebnim osvrtom na državni dug Crne Gore u periodu 2002-2012, Centralna banka Crne Gore, 2012



svrha zaduživanja finansiranje budžetskog deficita, zakonsko ovlaštenje za zaduživanje obično se daje instituciji koja priprema predlog budžeta i koja odgovara parlamentu. Najčešće je to Ministarstvo finansija (ili ministar finansija). Zakon o zaduživanju, dugu i garancijama **Bosne i Hercegovine** daje ovlaštenje entitetima i Distriktu da sklapaju ugovore o zaduživanju s vanjskim kreditorima po osnovu direktnog duga uz prethodno odobrenje Parlamentarne skupštine BiH, s tim što je Ministarstvo finansija i trezora odgovorno za vođenje pregovora i sprovođenje procedura za zaključivanje kreditnih sporazuma i vrijednosnih papira Bosne i Hercegovine kojim se država zadužuje po osnovu vanjskog duga. U **Makedoniji**, Vlada se može zadužiti u inostranstvu zaključivanjem ugovora o kreditu, nakon donošenja posebnog zakona za svako novo strano zaduživanje, dok se domaće zaduživanje može izvršiti na osnovu odluke Vlade. Osim toga, za svako strano zaduživanje uz izdavanje državnih garancija takođe je potrebno usvajanje posebnog zakona. Zaduzivanje izdavanjem državnih hartija od vrijednosti na domaćem i stranom finansijskom tržištu vrši Ministarstvo finansija na osnovu odluke Vlade kojom se utvrđuje maksimalan iznos novog zaduzenja putem hartija od vrijednosti. Specifično je to da javna preduzeća i javne ustanove čiji je osnivač država, kao i privredna društva koja su u potpunosti ili u pretežnom vlasništvu države, ne mogu započeti postupak zaduzivanja od dana donošenja odluke o raspisivanju parlamentarnih izbora do završetka izbora za poslanike Parlamenta Makedonije. Zakonom o izvršavanju državnog budžeta **Hrvatske** utvrđuje se za budžetsku godinu ukupan iznos novog državnog duga i državnih garancija koje se mogu preuzeti ili izdati tokom budžetske godine i ukupan iznos državnog duga na kraju budžetske godine. Odluka o visini zaduzivanja i iznosu državnih garancija donosi se u skladu sa iznosima i namjenama utvrđenima godišnjim budžetom i zakonom o izvršavanju državnog budžeta. Ministar finansija donosi odluku o zaduzivanju državnog budžeta do visine utvrđene u skladu sa navedenim, te potpisuje ugovore o zaduzivanju državnog budžeta i državne garancije. U **Sloveniji**, ukupan iznos zaduzenosti i izdatih garancija utvrđuje se zakonom, dok o sklapanju poslova u vezi sa zaduzivanjem države i upravljanjem državnim dugom odlučuje ministar nadležan za finansije, ili druga osoba na osnovu pismenog odobrenja tog ministra, na osnovu godišnjeg programa finansiranja budžeta koji je usvojila Vlada.

Svaka država definiše **granicu zaduzivanja**, koja zavisi od velikog broja ekonomskih i neekonomskih parametara pa je neke države definišu zakonom/odlukom, kao dio opštih i/ili posebnih fiskalnih pravila. Tako se npr. limit javnog duga u **Makedoniji** utvrđuje na osnovu odnosa javnog duga i BDP-a, pri čemu su Fiskalnom strategijom koju Vlada usvaja na period od tri godine predviđena detaljna pravila o ograničenjima u kratkom i srednjem roku, poput toga da javni dug ne treba da prelazi 60% BDP-a. Politika upravljanja javnim dugom do 2011. godine bila je utvrđena posebnom strategijom o upravljanju javnim dugom koju je Parlament usvajao godišnje, uz budžet. Izmjenama Zakona o javnom dugom 2011. godine, ukinuto je usvajanje godišnje strategije, a politika upravljanja javnim dugom postala je sastavni dio Vladine Fiskalne strategije. U pojedinim zemljama (**Slovenija, Srbija**) djeluje nezavisna institucija poput *Fiskalnog savjeta*, čija se osnovna uloga ogleda u provjeri makroekonomske i fiskalne pretpostavke korišćene za izradu Fiskalne strategije vlade; davanju nezavisne i kredibilne ocjene mjera ekonomske politike koje predlaže vlada u cilju ostvarivanja kvantitativnih fiskalnih ciljeva koje je Vlada postavila; procjeni osnovnih fiskalnih rizika i vjerovatnoće da će vlada ispuniti svoje fiskalne ciljeve u budućnosti; procjeni u kojoj mjeri je vlada u prošlosti poštovala fiskalna pravila koja je utvrdila te provjeri adekvatnosti ekonomskih klasifikacija.

Fiskalni savjeti predstavljaju relativno nove institucije. Razlikuju se u smislu mandata i karakteristika, a kvalitativna priroda važnog dijela njihovog rada otežava procjenu njihove djelotvornosti. Njihova uloga je da podstiču fiskalnu disciplinu i time upotpunjuju fiskalna pravila, podstiču transparentnost, a samim tim i kredibilitet. Uloga fiskalnih savjeta je da prati ex-ante da će fiskalna politika zadovoljiti kratke i dugoročne ciljeve i ujedno omogućiti fiskalnu fleksibilnost. Ne postoji jedinstven model u smislu sastava fiskalnog savjeta, već njihov model od političke kulture zemlje, pravnih tradicija i ekonomskih karakteristika.⁴

⁴ Prudent debt targets and fiscal frameworks, OECD Economic Policy Paper, July 2015, No. 15, pg. 44

3. KOMPARATIVNI PREGLED

3.1 Bosna i Hercegovina

U Bosni i Hercegovini postoji **višestruki zakonodavni i institucionalni okvir** za upravljanje dugom na svim nivoima vlasti. Prvenstveno, *Ustav Bosne i Hercegovine*⁵ definiše nadležnosti Parlamentarne skupštine propisujući da je Parlamentarna skupština nadležna za odlučivanje o izvorima i iznosu sredstava za rad institucija Bosne i Hercegovine i za međunarodne obaveze Bosne i Hercegovine, kao i za odobravanje budžeta za institucije Bosne i Hercegovine⁶. Dug entiteta i Distrikta (Federacija Bosne i Hercegovine, Republika Srpska i Distrikt Brčko) regulisan je kroz niz pravnih okvira, *inter alia*: *Zakonom o dugu, zaduživanju i garancijama Federacije Bosne i Hercegovine*⁷; *Zakonom o utvrđivanju i načinu izmirenja unutrašnjih obaveza Federacije Bosne i Hercegovine*⁸; *Zakonom o zaduživanju, dugu i garancijama Republike Srpske*⁹; *Zakonom o unutrašnjem dugu Republike Srpske*¹⁰; *Zakonom o trezoru Brčko distrikta BiH*¹¹; *Zakonom o unutrašnjem dugu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine*¹², *godišnjim zakonom o izvršavanju budžeta za svaki entitet i Distrikt pojedinačno*.

*Zakonom o zaduživanju, dugu i garancijama Bosne i Hercegovine*¹³ uređuju se, *inter alia*, dug i garancije Bosne i Hercegovine, način i postupak zaduživanja, osiguranje sredstava za otplatu duga, izdavanje garancija i emisija hartija od vrijednosti, vođenje evidencija o dugu i garancijama. Ovaj zakon daje **ovlašćenja entitetima i Distriktu da se mogu zadužiti** po osnovu *vanjskog* duga, s tim što će taj dug zajedno s pratećom dokumentacijom biti predmet prethodne **saglasnosti Parlamentarne skupštine BiH**¹⁴. U BiH, **Ministarstvo finansija i trezora** ima isključivo ovlašćenje za emitovanje kratkoročnih i dugoročnih hartija od vrijednosti BiH i sklapanje kreditnih sporazuma. Ministarstvo ima ovlašćenje da se zadužuje po osnovu državnog duga radi olakšanja poslova upravljanja dugom zamjenom između više vrsta kredita, ranijom otplatom već ugovorenih kredita u potpunosti ili djelimično, konverzijom postojećih kredita kad aktuelni uslovi finansijskog tržišta to nalažu, ili obavljanjem finansijskog poslovanja obavezama po osnovu duga uključujući finansijske proizvode.¹⁵

Zakon definiše i **ograničenja iznosa direktnog državnog duga**, propisujući da zaduženje može nastati ukoliko u vrijeme zaduženja po osnovu dugoročnog direktnog unutrašnjeg državnog duga ili dugoročnog direktnog vanjskog državnog duga iznos servisiranja dugoročnog duga koji dopijeva u bilo kojoj narednoj godini ne prelazi 18% redovnih prihoda ostvarenih u prethodnoj fiskalnoj godini.¹⁶

Takođe, Zakonom se definišu **ograničenja iznosa, kao i procedure za stvaranje obaveza po osnovu direktnog/indirektnog unutrašnjeg državnog duga odnosno vanjskog državnog duga**. Naime, kada je u pitanju *unutrašnji* državni dug, ograničenje njegovog iznosa određuje se Zakonom o izvršenju budžeta, koji sadrži ovlašćenje za zaduživanje do propisanog iznosa. Istim zakonom odobrava se kapitalna investicija, uključujući maksimalan iznos direktnog unutrašnjeg državnog duga odobrenog za finansiranje kapitalne investicije.

⁵ Ustav Bosne i Hercegovine, Aneks IV Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH, „Sl. glasnik BiH”, br. 25/2009-Amandman I

⁶ Član 4 Ustava

⁷ „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine”, br. 86/07, 24/09 i 44/10

⁸ „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine”, br. 66/04, 49/05, 35/06, 31/08, 32/09, 65/09 i 42/11

⁹ „Službeni glasnik Republike Srpske”, br. 7/12 i 52/14

¹⁰ „Službeni glasnik Republike Srpske”, br. 1/12, 28/13, 41/13, 59/13 i 44/14)

¹¹ „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH”, br. 3/07, 19/07 i 2/08


¹² „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH”, br. 27/04 i 19/07

¹³ Zakon o zaduživanju, dugu i garancijama Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH”, br. 52/05, 103/09, br. 90/16

¹⁴ Ibid, Član 49

¹⁵ Ibid, čl. 11-12

¹⁶ Ibid, Član 15



Vijeće ministara donosi odluku kojom se utvrđuje, između ostalog: maksimalan iznos glavnice direktnog unutrašnjeg državnog duga; forma direktnog unutrašnjeg državnog duga; prispjeće i uslovi otplate; svrha zaduženja; period amortizacije kapitalne investicije koja se finansira; dokaz o osiguranju sredstava za otplatu direktnog unutrašnjeg državnog duga po prispjeću itd. Nakon donošenja ove odluke, Ministarstvo je ovlašćeno stvoriti obaveze po osnovu direktnog unutrašnjeg državnog duga u skladu s utvrđenim uslovima, i najkasnije u roku od 30 dana od dana stvaranja obaveza po osnovu direktnog unutrašnjeg državnog duga, dostaviće Vijeću ministara izvještaj o nastaloj obavezi. Vijeće ministara će, najkasnije u roku od 60 dana od dana stvaranja obaveza, Parlamentarnoj skupštini proslijediti na uvid svoju odluku i izvještaj o zaduženju.¹⁷ U slučaju kada država ne izvrši pravovremeno servisiranje direktnog unutrašnjeg državnog duga, Ministarstvo predlaže Vijeću ministara da od Parlamentarne skupštine zatraži da se donese zakonska mjera o momentalnoj statusnoj suspenziji svih garancijskih programa koja će biti na snazi do vremena otklanjanja takvog zastoja u servisiranju duga i ovlasti Ministarstvo da uđe u pregovore s povjeriocima radi izmjene dužničkih obaveza države.¹⁸

Kada je u pitanju ograničenje iznosa *vanjskog* državnog duga, kao i ograničenje iznosa vanjskih državnih garancija, isto je određeno Zakonom o izvršenju budžeta. Procedura za stvaranje obaveza po osnovu vanjskog državnog duga nalaže da je Ministarstvo odgovorno za vođenje pregovora i sprovođenje procedura za zaključivanje kreditnih sporazuma i vrijednosnih papira Bosne i Hercegovine kojim se država zadužuje po osnovu vanjskog duga. Ministarstvo dostavlja Vijeću ministara inicijativu za vođenje pregovora radi zaključivanja kreditnog sporazuma. Inicijativa sadrži: kratak opis projekta; razloge za zaduživanje po osnovu vanjskog državnog duga; iznos predloženog vanjskog državnog duga; uslove predloženog vanjskog državnog duga; prijedlog Ministarstva. Vijeće ministara razmatra inicijativu i, ako je prihvati, određuje delegaciju za pregovore. Nakon završenih pregovora, Ministarstvo dostavlja Vijeću ministara nacrt kreditnog sporazuma i osnove za zaključivanje kreditnog sporazuma. Nakon što Vijeće ministara prihvati nacrt kreditnog sporazuma, dostavlja ga Predsjedništvu Bosne i Hercegovine s prijedlogom potpisnika. Predsjedništvo Bosne i Hercegovine donosi odluku kojom prihvata vanjski državni dug i određuje potpisnika kreditnog sporazuma. Nakon donošenja odluke, ovlašćeni potpisnik potpisuje kreditni sporazum i dostavlja ga Ministarstvu. Ministarstvo upućuje kreditni sporazum Ministarstvu vanjskih poslova BiH radi pokretanja postupka ratifikacije u skladu sa Zakonom o postupku zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora. Kreditni sporazum kojim država preuzima kreditne i druge finansijske obaveze ima prioritet u postupku ratifikacije.¹⁹

Zakonom o zaduživanju, dugu i garancijama Bosne i Hercegovine utvrđena je **nadležnost Ministarstva finansija i trezora Bosne i Hercegovine** u pogledu zaduživanja, tj. sprovođenja procedura ugovaranja novih vanjskih državnih zajmova, a kroz: upravljanje, evidentiranje, nadgledanje, servisiranje i pripremu planova u pogledu državnog duga. Ovaj zakon propisuje da je Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine *nadležno za sprovođenje procedura za zaduživanje i upravljanje državnim dugom*²⁰, *te pokreće aktivnosti zaduživanja u okviru ograničenja definisanim zakonom*²¹. Ministarstvo će u godišnji budžet koji se dostavlja Parlamentarnoj skupštini uključiti prihode potrebne da se u toj fiskalnoj godini izvrši plaćanje obaveza po osnovu državnog duga uključujući obaveze koje dospijevaju tokom te fiskalne


¹⁷ Ibid, čl. 26-27

¹⁸ Ibid, Član 33

¹⁹ Ibid, Član 39

²⁰ Ibid, Član 4

²¹ Ibid, Član 5



godine kao i one koje će nastati tokom te fiskalne godine. Procjena se dostavlja tokom procedure usvajanja godišnjeg budžeta.²²

Pored opšteg zakonodavnog okvira na nivou BiH, postoje i posebni zakonodavni okviri na nivou entiteta i Distrikta, pa je tako pravni okvir kojim se reguliše oblast duga i zaduživanja u **Federaciji** utvrđen, inter alia, *Zakonom o dugu, zaduživanju i garancijama u Federaciji Bosne i Hercegovine*, kao i *Zakonom o izvršavanju budžeta Federacije Bosne i Hercegovine* koji se donosi za svaku budžetsku godinu. Ovim zakonom FBiH se može zaduživati u zemlji i inostranstvu, a za sprovođenje procedure zaduživanja i upravljanjem dugom FBiH nadležno je Federalno ministarstvo finansija, koje je ujedno i jedini organ nadležan za pripremu i potpisivanje garancija FBiH²³. Federalno ministarstvo finansija ima ovlašćenje za zaključivanje kreditnih sporazuma, emisiju hartija od vrijednosti i izdavanje garancija.²⁴ Parlament Federacije, kao najviše zakonodavno tijelo FBiH, odobrava izdavanje garancije Federacije i imenuje potpisnika sporazuma o garanciji Federacije. Garancije Federacije mogu se izdati samo za finansiranje kapitalnih investicija, a Zakonom o izvršenju budžeta utvrđuje se ukupna vrijednost i struktura garantnog fonda iz kojeg se izdvajaju sredstva za izvršenje plaćanja po izdatim garancijama.²⁵ Ovaj zakon definiše i limite zaduživanja za ukupni javni dug FBiH, pa se tako Federacija može dugoročno zadužiti ukoliko iznos servisiranja duga za ukupan unutrašnji i vanjski dug i garancije koje dospijevaju u svakoj narednoj godini, uključujući i servisiranje za predloženo novo zaduženje i sve zajmove za koje su izdate garancije Federacije, zajedno sa ograničenjima iznosa duga kantona ne prelaze 18% konsolidovanih prihoda Federacije i kantona ostvarenih u prethodnoj fiskalnoj godini²⁶. U slučaju da Federacija, kanton, grad ili opština prekrši ova ograničenja, Vladi Federacije, vladi kantona, gradskom vijeću ili opštinskom vijeću neće biti dozvoljeno bilo koje dalje kratkoročno i dugoročno zaduživanje ili izdavanje garancije sve dok ograničenje ne bude opet ispoštovano.²⁷

Federalno ministarstvo finansija je na osnovu odluke Vlade ovlašćeno da sredstva odobrenih kredita Federaciji i sredstva Federacije čija je namjena otplata duga investira samo u svrhe propisane zakonom o investiranju javnih sredstava.²⁸

Takođe, ovim zakonom propisano je u koje svrhe se FBiH može zadužiti na vanjskom ili unutrašnjem tržištu, te izdati garancije. Kada je u pitanju ograničenje iznosa *unutrašnjeg duga* Federacije ono se određuje propisom o izvršenju budžeta.²⁹ O visini i svrsi zaduženja Federacije i vanbudžetskih fondova koje može nastati svake godine odlučuje Parlament Federacije donošenjem budžeta, Zakona o izvršenju budžeta i finansijskih planova vanbudžetskih fondova koji sadrže odredbe o iznosu i svrsi novog zaduživanja. Parlament Federacije odobrava kapitalnu investiciju uključujući maksimalan iznos zaduženja za finansiranje takve kapitalne investicije. Vlada Federacije donosi odluku o svakom zaduženju posebno, kojom se utvrđuje, *inter alia*: maksimalan iznos glavnice duga; forma duga; dospijeće i uslovi otplate; svrha zaduženja itd. Federalni ministar finansija je ovlašćen da sprovede ovu odluku.³⁰

Kada je u pitanju *vanjski dug*, Federacija se može zadužiti na osnovu vanjskog duga uz prethodnu saglasnost Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i uz dostavljanje prateće

²² Ibid, Član 6

²³ Član 51 Zakona o dugu, zaduživanju i garancijama u Federaciji Bosne i Hercegovine

²⁴ Ibid, Član 6

²⁵ Ibid, čl. 52-54


²⁶ Ibid, Član 7

²⁷ Ibid, Član 8

²⁸ Ibid, Član 11

²⁹ Ibid, čl. 19-20

³⁰ Ibid, čl. 21-22



dokumentacije koju propisuje Ministarstvo finansija i trezora.³¹ Kao i kod unutrašnjeg duga, ograničenje iznosa vanjskog duga Federacije određuje se Zakonom o izvršenju budžeta Federacije. Procedura zaduživanja na osnovu vanjskog duga nalaže da su Federalno ministarstvo finansija i resorno federalno ministarstvo odgovorni za vođenje pregovora u vezi sa novim zaduživanjem. Federalno ministarstvo finansija je isključivo odgovorno za sprovođenje procedure za zaključivanje kreditnih sporazuma, a federalni ministar finansija odgovoran je za potpisivanje kreditnog sporazuma i drugih dokumenata koji iz njega proizilaze. Federalno ministarstvo finansija dostavlja Vladi Federacije inicijativu za vođenje pregovora u vezi sa zaključivanjem kreditnog sporazuma. Nakon završenih pregovora Federalno ministarstvo finansija dostavlja Vladi Federacije nacrt kreditnog sporazuma ili zapisnik sa pregovora i nacrt odluke o zaduživanju koja sadrži: svrhu za koju se predlaže zaključivanje kreditnoga sporazuma; elemente o iznosu i uslovima zaduživanja kantona, grada, opštine ili javnog preduzeća po osnovu indirektnog duga Federacije; okvirni iznos sredstava i način osiguranja istih u slučaju da se radi o sufinansiranju projekta; iznos glavnice duga, kamatnu stopu, troškove zaduživanja, oblik duga, dospijeće i rok otplate; procjenu zahtijeva li priprema i implementacija kreditnoga sporazuma donošenje novih zakona ili izmjenu postojećih. Nakon što Vlada Federacije prihvati nacrt kreditnog sporazuma i utvrdi prijedlog odluke dostavlja ih Parlamentu Federacije na usvajanje.³²

3.2 Hrvatska

U okviru nadležnosti Hrvatskog sabora, prema *Ustavu Republike Hrvatske*, je da donosi državni budžet koji predlaže Vlada Republike Hrvatske.³³ Osim toga, **pravni i institucionalni okvir** za upravljanje javnim dugom u Hrvatskoj predstavlja *Zakon o budžetu*³⁴, kojim je utvrđen obuhvat javnog duga, ciljevi upravljanja javnim dugom, uslovi i ovlaštenja zaduživanja te obaveza izvještavanja, kao i *Zakon o izvršavanju državnog budžeta Republike Hrvatske*³⁵, koji se donosi svake godine i odnosi se na narednu budžetsku godinu, te utvrđuje iznos novog zaduživanja (tj. granicu zaduženja na domaćem i stranom tržištu), kao i obaveza na osnovu tekućih otplata državnog duga.

Strategija upravljanja javnim dugom za period 2017-2019³⁶, koju donosi Vlada, definiše osnovne ciljeve i metode za sprovođenje unapređenja održivosti ukupnog javnog duga i ublažavanja povezanih rizika.

Hrvatski sabor se izvještava dva puta godišnje, kroz **polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju državnog budžeta**, o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala te o datim državnim garancijama i izdacima po državnim garancijama.³⁷

U pogledu ovlaštenja zaduživanja, Zakon o izvršavanju budžeta za 2018. godinu propisuje da se ministar finansija može, uz saglasnost Vlade, u 2018. godini **zadužiti iznad limita zaduživanja** koji je preciziran u zakonu za povraćaj državnog duga čije je dospijeće u sljedećim budžetskim godinama ako su uslovi zaduživanja povoljniji, odnosno ako će zaduživanje dovesti do manjih troškova povraćaja državnog duga.³⁸ Ministar finansija može se, uz saglasnost Vlade, dodatno zadužiti do iznosa neostvarenih dobitaka od prodaje dionica i udjela u glavnici.³⁹

³¹ Ibid, Član 37

³² Ibid, Član 40

³³ Član 81 i 113 Ustava Republike Hrvatske.

³⁴ Zakon o proračunu, „Narodne novine“, br. 87/08, 136/12, 15/15

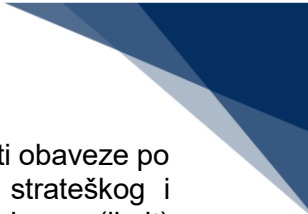
³⁵ Zakon o izvršavanju državnog proračuna Republike Hrvatske za 2018. godinu, „Narodne novine“, br. 124/2017

³⁶ Strategija upravljanja javnim dugom za period 2017-2019

³⁷ Strategija upravljanja javnim dugom za period 2017-2019, str. 5

³⁸ Član 30 Zakona o izvršavanju državnog proračuna Republike Hrvatske za 2018. godinu

³⁹ Ibid, Član 31



Vlada može radi zaštite interesa Republike Hrvatske posebnom odlukom preuzeti obaveze po kreditima, odnosno zajmovima trgovačkih društva i drugih pravnih lica od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku. Preuzete obaveze ne ulaze u iznos (limit) zaduživanja predviđen Zakonom ako se neće podmiriti u 2018. godini i ako se mogu podmiriti iz prihoda državnog budžeta.⁴⁰

Zakon o budžetu Republike Hrvatske: Zaduzivanje i državni dug

Zakonom o budžetu Republike Hrvatske⁴¹ zaduživanje je definisano kao uzimanje kredita, zajma ili izdavanje hartija od vrijednosti.⁴² Zaduzivanje se može izvršiti u zemlji i inostranstvu u granicama propisanim zakonom. Zakonom o izvršavanju državnog budžeta utvrđuje se gornji iznos novog zaduživanja, kao i obaveza sa osnove tekućih otplata državnog duga.⁴³ Zakonom je, takođe, definisana svrha zaduživanja, ali i kada se sprovodi zaduživanje u svrhu prijevremenog otkupa državnog duga.

Zakonom o izvršavanju državnog budžeta utvrđuje se za budžetsku godinu ukupan iznos novog državnog duga i državnih garancija koje se mogu preuzeti ili izdati tokom budžetske godine i ukupan iznos državnog duga na kraju budžetske godine.

Odluka o visini zaduživanja i iznosu državnih garancija donosi se u skladu sa iznosima i namjenama utvrđenima godišnjim budžetom i zakonom o izvršavanju državnog budžeta. **Ministar finansija** donosi odluku o zaduživanju državnog budžeta do visine utvrđene u skladu sa navedenim, te potpisuje ugovore o zaduživanju državnog budžeta i državne garancije. Vlada može predložiti mjere ograničenja u vezi sa zaduživanjem jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i izvanbudžetskih korisnika navedenih u zakonu o izvršavanju državnog budžeta za određenu godinu. Ministarstvo finansija vodi evidenciju duga, datih garancija i zajmova.⁴⁴

Upravljanje državnim dugom

Država može da uzimanjem kredita, zajmova i izdavanjem hartija od vrijednosti stiče sredstva potrebna za povraćaj državnog duga prije njegovog dospijeca ili za otkup vlastitih hartija od vrijednosti. Ministar finansija može prijevremeno otkupiti državne obveznice te prijevremeno otplatiti kredite i zajmove kada je otkup obveznica i prijevremena otplata kredita i zajmova dopuštena ugovorom, u slučaju da se prijevremeno plaćanje može obaviti sredstvima iz povoljnijeg oblika zaduživanja te će se, na taj način, ostvariti ušteda u otplati kamata i druge pogodnosti. Ministar finansija može, uz saglasnost Vlade, da zaduživanjem u tekućoj budžetskoj godini stiče sredstva potrebna za povraćaj državnog duga čije je dospijeca u sljedećoj budžetskoj godini. Prikupljena sredstva deponuju se kod Hrvatske narodne banke.⁴⁵ Ministar finansija može da sklopi poslove sa izvedenim finansijskim instrumentima radi postizanja povoljnije ročnosti, valutne ili kamatne strukture državnog duga te što manjeg rizika pri međuvalutnim promjenama i porastu kamatnih stopa.

Ministar finansija može pozajmljena sredstva prenijeti državnim tijelima, finansijskim institucijama i/ili drugim pravnim subjektima u skladu sa uslovima propisanim ugovorom, u slučaju kada se ugovorom o kreditu ili ugovorom o zajmu omogućava namjensko finansiranje. Državna tijela, finansijske institucije i/ili drugi pravni subjekti mogu koristiti primljena sredstva za finansiranje investicionih projekata ili aktivnosti trećih strana koje ispunjavaju zahtjeve

⁴⁰ Ibid, Član 32

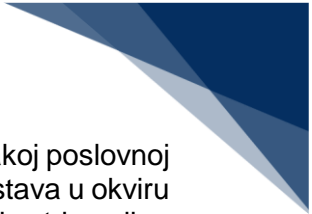
⁴¹ Zakon o proračunu, „Narodne novine“, br. 87/08, 136/12, 15/15

⁴² Ibid, Član 3

⁴³ U periodu privremenog finansiranja država se može zadužiti do iznosa utvrđenog u odluci o privremenom finansiranju iz člana 42 ovog Zakona.

⁴⁴ Ibid, čl. 71-76

⁴⁵ Ova zaduživanja ne ulaze u ograničenja iz člana 71. stava 3. Zakona koji glasi: Zakonom o izvršavanju državnog budžeta utvrđuje se gornji iznos novog zaduživanja, kao i obaveza sa osnove tekućih otplata državnog duga.



zajmodavaca. Državna tijela, finansijske institucije i/ili drugi pravni subjekti po svakoj poslovnoj promjeni dostavljaju Ministarstvu finansija dokumentaciju o stanju i kretanju sredstava u okviru odobrenog kredita ili zajma na način koji odredi ministar finansija. Vlada svake tri godine najkasnije do 15. novembra tekuće godine zaključkom usvaja strategiju upravljanja javnim dugom za sljedeće tri budžetske godine.⁴⁶

Uslovi i način sklapanja ugovora o kreditu i ugovora o zajmu sa državnom garancijom

Zakonom o izvršavanju državnog budžeta Sabor može ovlastiti Vladu da sklapa ugovore o kreditu i ugovore o zajmu za određene namjene sa državnom garancijom za određena domaća pravna lica u okviru iznosa za te namjene, utvrđene državnim budžetom za svaku pojedinu godinu. Na predlog Ministarstva finansija Vlada daje saglasnost za ove ugovore na osnovu posebne odluke za svaki pojedini posao.

Odluku o davanju državnih garancija donosi Vlada, osim državnih garancija koje su u nadležnosti Sabora. Ministarstvo finansija učestvuje u pregovorima o uzimanju kredita ili zajma sa državnom garancijom te u ime Vlade odobrava ugovore o davanju državnih garancija u skladu sa odlukom Vlade. Vlada može odrediti i druga državna tijela da zajedno sa Ministarstvom finansija učestvuju u pregovorima o kreditima ili zajmovima sa državnom garancijom. Način davanja državnih garancija propisuje se zakonom o izvršavanju državnog budžeta za svaku pojedinu godinu.

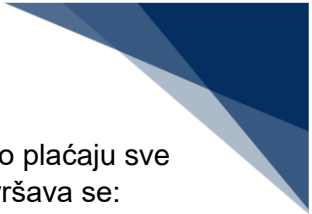
Država sklapa ugovor o kreditu ili ugovor o zajmu sa nerezidentom i daje garanciju po tim ugovorima sa nerezidentom u skladu sa zakonom o izvršavanju državnog budžeta ili na osnovu posebnog zakona za svaki ugovor. Ugovori o kreditu, ugovori o zajmu i ugovori o garanciji sklopljeni sa nerezidentima koji su subjekti međunarodnog prava te međunarodni ugovori na osnovi sukcesije na osnovu kojih za državu nastaju ili mogu proisteći finansijske obaveze potvrđuju se zakonom. Navedenim zakonom se uređuju izvori finansijskih sredstava te uslovi i načini podmirivanja obaveza države koje proizilaze ili mogu proizaći na osnovi ugovorenih kredita, zajmova ili garancija. Ministar finansija sklapa poseban ugovor s korisnikom kredita ili zajma za garancije nakon potpisivanja ugovora o garanciji, a prije pokretanja navedenog postupka. Republika Hrvatska ovim ugovorom stiče prava zajmodavca na iznos izvršenog plaćanja u vezi sa obavezama iz ugovora o kreditu ili zajmu. O kreditnim poslovima sa inostranstvom obavještava se Hrvatska narodna banka, na način i u rokovima koje određuje Hrvatska narodna banka.

Pravno lice u većinskom vlasništvu ili suvlasništvu Republike Hrvatske sklapa ugovore o kreditu, ugovore o zajmu ili daje garancije na osnovi odluke o saglasnosti Vlade, ako vrijednost posla ili garancija prelazi iznos utvrđen zakonom o izvršavanju državnog budžeta. Ova odluka sadrži odredbe o obavezi otplate kredita ili zajma do konačne otplate i odredbe o ostalim garancijama u pogledu obeštećenja i osiguranja državnog budžeta u slučaju promjene vlasničkih odnosa kod korisnika kredita, zajma ili garancije. Pravno lice mora obezbijediti da se ugovori o kreditu i ugovori o zajmu ne sklapaju sa namjerom izbjegavanja sklapanja ugovora na osnovu odluke o saglasnosti Vlade, ako vrijednost posla ili garancija prelazi iznos utvrđen zakonom o izvršavanju državnog budžeta.

Izmjene i dopune ugovora o kreditu, ugovora o zajmu ili ugovora o garanciji, kada su državne garancije već date, dopuštene su samo uz saglasnost Vlade.

Korisnici kredita i zajmova sa državnom garancijom svaki mjesec do 15. u mjesecu Ministarstvu finansija dostavljaju informacije o stanju sredstava odobrenog kredita i zajma. Ministar finansija može prema potrebi zatražiti dodatne informacije o kreditima i zajmovima sa državnom garancijom od tijela državne uprave koja su predložila davanje državne garancije.

⁴⁶ Ibid, Članovi 77, 78 i 78a



Korisnici kredita i zajmova sa državnom garancijom dužni su da uredno i redovno plaćaju sve obaveze prema zajmodavcu. Plaćanje u vezi sa datom državnom garancijom izvršava se:

1. kada korisnik kredita ili zajma ne izvrši potpuno ili djelomično plaćanje u skladu sa uslovima iz ugovora o kreditu ili ugovora o zajmu,
2. kada zajmodavac preduzme mjere i aktivnosti koje su utvrđene ugovorom o kreditu ili ugovorom o zajmu.

Kada se ove mjere i aktivnosti ne uređuju ugovorom o davanju državne garancije, ministar finansija sa zajmodavcem utvrđuje mjere koje će se preduzeti u slučaju dospeljeća naplate iz državne garancije i rokove u kojima država treba da podmiri dospjele neplaćene obaveze u skladu sa posebnim propisima. Ministar finansija posebnim ugovorom sa korisnikom kredita ili zajma sa državnom garancijom utvrđuje način na koji država stiče prava zajmodavca za iznos izvršenog plaćanja sa osnova državne garancije. Korisnik kredita ili zajma dužan je da izvrši povraćaj svakog iznosa koji je Ministarstvo finansija platilo sa osnova državne garancije. Ministar finansija je ovlašćen da preduzima sve mjere utvrđene ugovorom i zakonom za povratak iznosa plaćenih sa osnova državne garancije.⁴⁷

Zaduživanje i davanje garancija izvanbudžetskih korisnika budžeta

Izvanbudžetski korisnici državnog budžeta mogu se zaduživati i davati garancije samo pod uslovima koje utvrđuje Vlada odlukom na predlog ministra finansija. Ukupna visina zaduženja i datih garancija utvrđuje se zakonom o izvršavanju državnog budžeta.⁴⁸

Zakon o izvršavanju državnog budžeta Republike Hrvatske

Granice zaduživanja

Zakon o izvršavanju državnog budžeta Republike Hrvatske za 2018. godinu⁴⁹, između ostalog, uređuje granice zaduživanja i garancija države, upravljanje javnim dugom, kazne za neispunjavanje obaveza te druga pitanja u izvršavanju budžeta.⁵⁰

Ministar finansija može da se, uz saglasnost Vlade, u 2018. godini zaduži iznad visine zaduživanja za povraćaj državnog duga čije je dospeljeće u sljedećim budžetskim godinama ako su uslovi zaduživanja povoljniji, odnosno ako će zaduživanje dovesti do manjih troškova povratka državnog duga. Ako se ministar finansija, uz saglasnost Vlade, u 2018. godini zaduži za povraćaj državnog duga čije je dospeljeće u sljedećoj budžetskoj godini, iznos zaduženja evidentiraće se u 2018. godini.

Ministar finansija može da se, uz saglasnost Vlade, dodatno zadužiti do iznosa neostvarenih dobitaka od prodaje dionica i udjela u glavnici.

Vlada može da, radi zaštite interesa Republike Hrvatske, posebnom odlukom preuzme obaveze po kreditima, odnosno zajmovima trgovačkih društva i drugih pravnih lica od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku. Preuzete obaveze ne ulaze u utvrđene granice zaduživanja ako se neće podmirivati u 2018. godini i ako se mogu podmiriti iz prihoda državnog budžeta.⁵¹

Kursne razlike mogu se u skladu sa obračunom priznati i iznad iznosa predviđenog budžetom. Mjenice kojima se na teret budžeta stvaraju obaveze može izdavati samo ministar finansija.

⁴⁷ Ibid, čl. 79-85

⁴⁸ Ibid, Član 93

⁴⁹ Zakon o izvršavanju državnog proračuna Republike Hrvatske za 2018. godinu

⁵⁰ Ibid, Član 1

⁵¹ Ibid, čl. 30-34

Državne garancije

Na predlog Ministarstva, Vlada u ime Republike Hrvatske može davati finansijske i stvarne garancije. Godišnja vrijednost novih finansijskih garancija za 2018. godinu, svrha zaduživanja, kao i to da Ministarstvo ugovorom utvrđuje korišćenje sredstava zaduživanja i međusobna prava i obaveze po zaduženju utvrđeni su Zakonom o izvršavanju državnog budžeta Republike Hrvatske za 2018. godinu.

Nadležnom ministarstvu tražioc garancija kao pravno lice dostavlja zahtjev koji prosljeđuje Ministarstvu⁵² radi davanja mišljenja i prijave Evropskoj komisiji, u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje državna pomoć.

Nadležno ministarstvo⁵³, u roku od 30 dana od prijema odobrenja predloga državne pomoći od Evropske komisije, odnosno mišljenja Ministarstva ako se radi o državnoj pomoći izuzetnoj od obaveze prijave Evropskoj komisiji, odnosno odluke Evropske komisije o nepostojanju državne pomoći, u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje državna pomoć, dostavlja Ministarstvu dokumentovani zahtjev tražioca garancije, zajedno sa predlogom odluke o dodjeli garancije. Ministarstvo, uz procjenu kreditnih uslova banaka davaoca kredita, obavezno je da Vladi uputi svoje mišljenje najkasnije u roku od 30 dana od dostavljanja dokumentacije.

Stvarne garancije, koja su u pravilu vezana za okončanje posla, mogu se davati na osnovu primljenih predujma u novcu ili imovini za gradnju brodova do njihove isporuke, nabavku aviona na temelju dugoročnog ugovora o zakupu te za infrastrukturne projekte koji se izvode na osnovu ugovora o koncesiji ili zajedničkih ulaganja. Vlada može direktno odobriti garanciju za zaduženje određenog korisnika vezano za sprovođenje prioritetnog programa/projekta koji ima značenje za regionalnu ekonomsku stabilnost, radi ublažavanja ekonomske nerazvijenosti određenog područja, uklanjanja ratnih šteta, obnove ili hitne obnove od posljedica elementarnih nepogoda.

Garancija koju, u skladu sa Zakonom, odobrava Vlada može biti u obliku posebnog akta ili ugovora o garanciji. Garancija se može mijenjati ili dopunjavati uz saglasnost Vlade, a direktno, samo uz saglasnost ministra finansija, i to ako se izmjenama i dopunama ugovaraju uslovi zaduživanja koji su povoljniji za korisnika kredita i ako dođe do ustupanja, prenošenja, zamjene, obnove (novacije) ili zalaganja prava i/ili obveza banke davaoca kredita na ime izdate garancije.

Za date garancije ugovorom o izdavanju garancije uređuju se obaveze tražioca garancije i instrumenti osiguranja. Pravno lice u većinskom vlasništvu ili suvlasništvu Republike Hrvatske sklapa ugovore o kreditu, ugovore o zajmu u kojima je zajmoprimac ili daje garancije na osnovi odluke o saglasnosti Vlade ako vrijednost posla ili garancija prelazi iznos od 1.006.010 eura (7.500.000,00 kuna).

⁵² Prije dostavljanja Ministarstvu nadležno ministarstvo dužno je da ocijeni: osnov donošenja predloga dodjele garancije u obliku programa ili druge osnove za podnošenje zahtjeva za dodjelu garancije; bonitet tražioca; ocjenu stanja zaduženosti; efekte novog zaduženja na mogućnost razvoja i likvidnosti te izraditi stručno mišljenje i jasno opredjeljenje prema odobrenju predložene garancije. Pri ocjeni zahtjeva za davanje državne garancije uzima se u obzir: podrška kapitalnim ulaganjima u razvoju kojima se poboljšavaju opšti uslovi ekonomskog djelovanja i koji utiču na izvozni rezultat i ekonomska stabilnost i važnost u regionalnom razvoju.

⁵³ Nadležnim ministarstvom, odnosno ministarstvom nadležnim za podnošenje zahtjeva Ministarstvu za izdavanje mišljenja i prijavu programa garancije Evropskoj komisiji smatra se ono ministarstvo u čijem su djelokrugu i koje obavlja poslove vezane za namjene za koje se predviđa izdavanje garancije iz programa garancija.

Zakon o fiskalnoj odgovornosti: Javni dug ne veći od 60% BDP-a

Zakonom o fiskalnoj odgovornosti se određuju pravila kojima se ograničava državna potrošnja, jača odgovornost za zakonito, namjensko i svrsishodno korišćenje budžetskih sredstava i jača sistem kontrole i nadzora radi osiguranja fiskalne odgovornosti.⁵⁴

Cilj ovoga zakona je osiguranje i održavanje fiskalne odgovornosti, transparentnosti i srednjoročne i dugoročne održivosti javnih finansija, što se postiže uspostavljanjem i jačanjem fiskalnih pravila i pravila za osiguranje fiskalne odgovornosti na osnovu kojih Vlada Republike Hrvatske utvrđuje i sprovodi fiskalnu politiku.

Prema Zakonu, strukturni saldo izražen udjelom u bruto domaćem proizvodu ostvaruje se prema planu prilagođavanja radi dostizanja srednjoročnog budžetskog cilja pri čemu rast rashoda opšteg budžeta ne smije prelaziti referentnu potencijalnu stopu rasta BDP-a, uvećanu za očekivani porast cijena. Plan prilagođavanja odlukom određuje Vlada Republike Hrvatske u svrhu ostvarivanja srednjoročnog budžetskog cilja, a na preporuku Savjeta Evropske unije, pri čemu međugodišnje smanjenje strukturnog salda mora iznositi najmanje 0,5% BDP-a. Srednjoročni budžetski cilj određuje se kao strukturni saldo koji osigurava da manjak opšteg budžeta ne bude veći od 3% bruto domaćeg proizvoda, *odnosno da javni dug ne bude veći od 60% bruto domaćeg proizvoda.*

3.3 Makedonija

U okviru nadležnosti Parlamenta Makedonije, u skladu sa *Ustavom*⁵⁵, je da usvaja budžet i završni račun. **Zakonodavni okvir** kojim se uređuje politika javnog duga u Makedoniji čine *Zakon o javnom dugu, Zakon o budžetu i godišnji zakon o budžetu*. Osim toga, ciljevi fiskalne politike i smjernice zajedno sa iznosima za glavne kategorije očekivanih prihoda i izdvajanja definisani su *Fiskalnom strategijom Republike Makedonije* koju donosi Vlada.

Postupak i način zadužavanja države, postupak izdavanja i prestanka državnih garancija, kao i upravljanje javnim dugom u Makedoniji uređeno je *Zakonom o javnom dugu*⁵⁶. Shodno Zakonu, zaduživanje je procedura preuzimanja finansijskih obaveza zaključivanjem ugovora o kreditu i/ili izdavanjem dužničkih hartija od vrijednosti koje izdaje država ili opština, gradska opština Grada Skoplja ili Grad Skoplje.⁵⁷

Politika upravljanja javnim dugom utvrđuje se za period od tri godine, predstavlja dio fiskalne strategije Ministarstva finansija i uključuje:

- iznos (limit) javnog duga na srednji rok,
- maksimalni iznos novog zaduživanja u prvoj godini na koju se donosi fiskalna strategija,
- maksimalni iznos novih izdatih državnih garancija u prvoj godini na koju se odnosi fiskalna strategija.

Limit javnog duga utvrđuje se na osnovu odnosa javnog duga i bruto domaćeg proizvoda, a koristi se za: finansiranje projekata i investicija, podršku platnom bilansu zemlje, podršku deviznim rezervama Republike Makedonije, podsticanje razvoja finansijskog tržišta u Republici Makedoniji, finansiranje budžetskog deficita, privremeno finansiranje likvidnosti u vezi sa novčanim tokovima, refinansiranje državnog duga, finansiranje obaveza preuzetih od strane opštine, gradske opštine Grada Skoplje i Grada Skoplje, plaćanje po osnovu izdatih državnih

⁵⁴ Zakon o fiskalnoj odgovornosti, NN 139/10, 19/14

⁵⁵ Устав на Република Македонија

⁵⁶ Закон за јавен долг - официјален пречистен текст ("Службен весник на Република Македонија" број 165/2014)

⁵⁷ Ibid, Član 2, stav 4

garancija, zaštita ili eliminacija posljedica izazvanih prirodnim nepogodama ili ekološkim katastrofama.

Projekti predloženi za finansiranje moraju ispunjavati sljedeće uslove:

- usaglašenost sa strateškim dokumentima Vlade,
- nosioci javnog duga moraju obezbijediti sredstva za sufinansiranje u cilju neometane implementacije projekta.⁵⁸

Ministarstvo finansija u upravljanju dugom ima sljedeće nadležnosti:

- predlaže izvor i strukturu zaduživanja za finansiranje budžetskog deficita,
- preduzima aktivnosti koje se odnose na redovno servisiranje državnog duga,
- prati redovno servisiranje javnog duga od strane nosilaca javnog duga,
- preduzimanje mjera za naplatu potraživanja od nosilaca javnog duga na čije ime je izvršeno plaćanje na osnovu aktiviranih garancija, odnosno ugovora o kreditu,
- preduzimanje mjera u vezi sa ograničenjima javnog duga,
- priprema godišnjeg izvještaja o upravljanju javnim dugom,
- priprema i objavljivanje kalendara planiranih emisija državnih hartija od vrijednosti za tekuću godinu,
- organizuje i vrši izdavanje državnih hartija od vrijednosti u ime Republike Makedonije,
- vodi evidenciju izdavanja državnih hartija od vrijednosti, prati transakcije u vezi sa državnim hartijama od vrijednosti na sekundarnom tržištu i stvara uslove za razvoj sekundarnog tržišta,
- utvrđuje kriterijume za izbor i bira ovlašćene učesnike na tržištu državnih hartija od vrijednosti,
- preduzima aktivnosti u cilju smanjenja troškova servisiranja državnog duga i izdatih državnih garancija,
- preduzima mjere u cilju smanjenja rizika u vezi sa strukturom javnog duga i državnih garancija,
- upotrebljava izvedene finansijske instrumente (derivate) u cilju otklanjanja ili umanjenja finansijskih rizika,
- prati stanje na jedinstvenom računu trezora i upravlja investicionim viškom sredstava na njemu,
- prati stanje na deviznom računu države koji je otvoren i vodi se kod Narodne banke Makedonije i upravlja viškom sredstava na računu Ministarstva finansija,
- zaključuje ugovore u vezi sa vršenjem nadležnosti predviđenih zakonom,
- učestvuje u postupku zaduživanja, i
- daje preporuke nosiocima javnog duga u vezi sa uslovima zaduživanja u slučaju finansiranja projekata koji zahtijevaju zaduživanje.

Osim toga, *Ministarstvo finansija* u upravljanju javnog duga ima i sljedeća ovlašćenja koja može prenijeti na agenta:

- vodi registar javnog duga,
- vodi registar izdatih državnih garancija,
- vodi registar nosilaca državnih hartija od vrijednosti,
- sprovodi aktivnosti u vezi sa primarnim tržištem državnih hartija od vrijednosti,
- kontroliše da li ovlašćeni učesnici na tržištu državnih hartija od vrijednosti ispunjavaju kriterijume i vrši izbor ovlašćenih učesnika na tržištu državnih hartija od vrijednosti,
- upravlja sredstvima koja su obezbijedena za zaduživanje Republike Makedonije,

⁵⁸ Ibid, čl. 7, 8 (stavovi 1 i 2), član 12

- upravlja deviznim računima države,

Ministarstvo finansija može prenijeti ove nadležnosti na agenta sklapanjem ugovora sa agentom.⁵⁹

Uloga i nadležnosti Parlamenta u sistemu upravljanja javnim dugom Makedonije ograničene su. Godišnji izvještaj o upravljanju javnim dugom priprema Ministarstvo finansija i dostavlja ga Parlamentu isključivo u cilju informisanja, bez obaveze da raspravlja o njemu. Direktno, Parlament može imati uticaj u politici upravljanja dugom u slučajevima zaduživanja u inostranstvu putem zaključivanja kredita i uz izdavanje državnih garancija. U takvim slučajevima, za svako strano zaduživanje mora biti usvojen poseban zakon. Sa druge strane, Parlament indirektno može uticati na rad Vlade i ministra finansija, a samim tim i na politiku javnog duga putem redovnih mehanizama u okviru nadzorne i kontrolne funkcije.

Uloga Parlamenta u upravljanju javnim dugom dodatno je smanjena od 2011. godine. U skladu sa Zakonom o javnom dugu, politika upravljanja javnim dugom do 2011. godine utvrđivala se posebnom strategijom o upravljanju javnim dugom koju je Parlament usvajao godišnje, zajedno sa godišnjim budžetom. Izmjenama Zakona o javnom dugu 2011. godine usvajanje ove strategije ukinuto je, čime je politika upravljanja javnim dugom postala sastavni dio Fiskalne strategije koju usvaja Vlada, pri čemu Parlament nema nadležnosti u tom smislu.⁶⁰

U kontekstu jačanja uloge Parlamenta u sistemu upravljanja javnim dugom, predložene su izmjene Ustava Makedonije 2014. godine. Suština podnietog amandmana bila je da Parlament odlučuje dvotrećinskom većinom u svim slučajevima gdje se traže odstupanja od fiskalnih pravila predviđenih Ustavom. Međutim, predložene izmjene nijesu prihvaćene.⁶¹

Zaduživanje zaključivanjem ugovora o kreditu

U ime države, ugovor o kreditu zaključuje Vlada Republike Makedonije, koji potpisuje ministar finansija u ime Vlade. *Postupak za zaduživanje zakonodavne, sudske i izvršne vlasti započinje upućivanjem inicijative Vladi koja obavezno mora sadržati mišljenje Ministarstva finansija.*

Postupak za zaduživanje javnih ustanova čiji je osnivač Republika Makedonija i opština, gradskih opština Grada Skoplje i Grada Skoplje počinje dobijanjem saglasnosti Ministarstva finansija. Za dobijanje saglasnosti Ministarstva finansija, javne ustanova čiji je osnivač Republika Makedonija i opštine, gradske opštine Grada Skoplje i Grad Skoplje moraju dostaviti:


- odluku o zaduživanju koja obavezno sadrži iznos i svrhu zaduživanja,
- zahtjev za zaduživanje koji sadrži podatke o projektu i podatke o finansijskim kapacitetima javnih ustanova javnih ustanova čiji je osnivač Republika Makedonija i opština, gradskih opština Grada Skoplje i Grada Skoplje.

U postupku zaduživanja u oba slučaja (inicijativa zakonodavne, sudske i izvršne vlasti i inicijativa javnih ustanova čiji je osnivač Republika Makedonija i opština, gradskih opština Grada Skoplje i Grada Skoplje) obavezno učestvuju predstavnici Ministarstva finansija i drugi ovlašćeni predstavnici Vlade.

⁵⁹ Ibid, član 11

⁶⁰ *Structure of the Public Debt*, Study prepared by Dejan Dimitrievski, Parliamentary Institute of the Assembly of Macedonia, Skopje, March 2018, p. 7 and p. 8

⁶¹ Ibid.



Nosioci zaduživanja zaključuju ugovor o zaduživanju, nakon donošenja posebnog zakona za svako novo strano zaduživanje.⁶² Za svako novo zaduživanje kod stranih kreditora čiji su nosioci zakonodavna, sudska i izvršna vlast, ministar pravde izdaje pravno mišljenje o validnosti ugovora o kreditu. Nosioci zaduživanja zaključuju ugovor o kreditu, nakon donošenja odluke Vlade za svako zaduživanje u zemlji.

Oblik i sadržaj zahtjeva za zaduživanje propisuje ministar finansija.

Zaduživanje izdavanjem državnih hartija od vrijednosti

Zaduživanje izdavanjem državnih hartija od vrijednosti vrši se emisijom kratkoročnih i dugoročnih hartija od vrijednosti. Državne hartije od vrijednosti u ime Republike Makedonije na domaćem finansijskom tržištu izdaje Ministarstvo finansija na osnovu odluke Vlade kojom se utvrđuje maksimalan iznos novog zaduživanja putem državnih hartija od vrijednosti. Ministar pravde izdaje pravno mišljenje o validnosti izdavanja državnih hartija od vrijednosti na međunarodnom finansijskom tržištu. Način i postupak izdavanja i isplate državnih hartija od vrijednosti na domaćem finansijskom tržištu propisuje ministar finansija. Izbor institucija za isplatu i utvrđivanje primarne emisije državnih hartija od vrijednosti vrši ministar finansija. Osim toga, ministar finansija zaključuje ugovor sa ovlašćenim učesnicima na tržištu hartija od vrijednosti.⁶³

Ministarstvo finansija ima pravo da u bilo kojem trenutku otkupi državne hartije od vrijednosti prije roka njihovog dospjeća, u zavisnosti od vrste i karakteristika državnih hartija od vrijednosti. O otkupu državnih hartija od vrijednosti prije roka dospjeća odlučuje ministar finansija.

Ministarstvo finansija objavljuje javni poziv za učešće u otkupu hartija od vrijednosti prije roka njihovog dospjeća. Izuzetno od toga, Ministarstvo finansija ne dostavlja vlasnicima državnih hartija od vrijednosti poziv za učešće u prijevremenom otkupu, ukoliko se u samom dokumentu o emisiji predviđa pravo ministarstva da u bilo kojem trenutku izvrši prijevremeni otkup pod uslovima predviđenim dokumentom. U vezi sa tim, Ministarstvo finansija javno objavljuje prijevremeni otkup.⁶⁴

Državne garancije

Vlada može, u ime Republike Makedonije, izdati državne garancije prilikom zaduživanja nosilaca javnog duga.

Projekti za čije finansiranje je potrebno izdavanje državnih garancija moraju ispunjavati sljedeće uslove:


- usklađenost sa strateškim dokumentima Vlade Republike Makedonije,
- obezbijeđena sredstva za sufinansiranje u cilju neometane realizacije projekta.

Nosioci javnog duga započinju postupak zaduživanja obezbijeđen državnom garancijom u skladu sa postupkom koji je predviđen za zaduživanje zaključivanjem ugovora o kreditu.

⁶² Tekstovi zakona o stranom zaduživanju dostupni su na makedonskom jeziku na internet stranicama Ministarstva finansija: <https://www.finance.gov.mk/mk/node/191>

⁶³ Ibid. član 16 i član 18

⁶⁴ Ibid, član 19 i član 20



Ministar finansija, u ime Vlade, potpisuje ugovor o izdavanju državne garancije ili garantno pismo sa *stranim zajmodavcem*, kao i ugovor o obezbjeđivanju državne garancije sa subjektom u čije ime se izdaje državna garancija, nakon što je prethodno usvojen zakona o izdavanju državne garancije. Ministar pravde izdaje mišljenje o pravnoj valjanosti izdavanja državne garancije.

Ministar finansija, u ime Vlade, potpisuje ugovor o izdavanju državne garancije ili garantno pismo sa *domaćim zajmodavcem*, kao i ugovor o obezbjeđivanju državne garancije sa subjektom u čije ime se izdaje državna garancija, nakon prethodno donijete odluke Vlade.

Servisiranje duga koji garantuje Republika Makedonija i/ili plaćanje drugih troškova, vrši nosilac javnog duga u čije ime je izdata državna garancija. Ukoliko nosilac javnog duga u čije ime je izdata državna garancija ne izvrši servisiranje duga i/ili ne isplati druge troškove na datum dospelja, Ministarstvo finansija, u ime države, vrši plaćanje pristigloh obaveza po osnovu državnih garancija.

U slučaju da Ministarstvo finansija, u ime države, izvrši plaćanje obaveza po osnovu državnih garancija, Ministarstvo ima pravo da naplati potraživanje, uključujući glavnica, kamatu, zateznu kamatu i druge troškove nastale zbog nemogućnosti nosioca javnog duga u čije ime je izdata državna garancija da servisira dug i/ili druge troškove na dan njihovog dospelja.

Nosilac javnog duga u čije ime je izdata državna garancija u obavezi je da u određenom roku predviđenim ugovorom o izdavanju državnih garancija, sredstva koje Ministarstvo finansija uplati po osnovu državnih garancija uplati na račun državnog budžeta. Ova obaveza je безусловna i neopoziva. Ukoliko je nosilac javnog duga, u čije ime je izdata državna garancija, opština, gradska opština Grada Skoplje i Grad Skoplje, kao i preduzeća koja su u potpunosti ili pretežno u vlasništvu opštine, gradske opštine Grada Skoplje ili Grada Skoplje, Ministarstvo finansija ima pravo da u cilju naplate potraživanja:

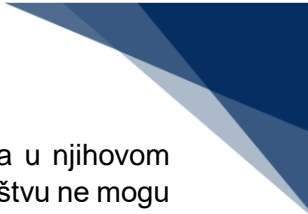
- prebaci sredstva sa računa budžeta opštine, gradske opštine Grada Skoplje ili Grada Skoplje na račun državnog budžeta do iznosa koji je potreban za isplatu potraživanja, i/ili
- da zadrži dio grantova koji treba se raspodijeli opštini, gradskoj opštini Grada Skoplje ili Gradu Skoplje, do iznosa koji je potreban za naplatu potraživanja.
- ministar finansija ima pravo na preduzimanje dodatnih mjera u cilju naplate potraživanja oredviđenih ugovorom o izdavanju državnih garancija.

Izdata državna garancija prestaje da važi ukoliko:

- su u potpunosti izmirene obaveze po pitanju duga za koji je država izdala garanciju najkasnije do datum njihovog dospelja;
- je istekao period važenja izdate državne garancije koji je predviđen ugovorom. Ministarstvo finansija u obavezi je da evidentira prestanak važenja izdate državne garancije.

Zabrana zaduživanja

Javna preduzeća i javne ustanove čiji je osnivač država, kao i privredna društva koja su u potpunosti ili u pretežnom vlasništvu države, ne mogu započeti postupak zaduživanja od dana donošenja odluke o raspisivanju parlamentarnih izbora do završetka izbora za poslanike Parlamenta.



Opštine, gradske opštine Grada Skoplje i Grad Skoplje, kao i javna preduzeća u njihovom vlasništvu i privredna društva koja su u potpunosti ili u njihovom pretežnom vlasništvu ne mogu započeti postupak zaduživanja od dana donošenja odluke o raspisivanju lokalnih izbora do završetka izbora za gradonačelnika ili odbornika.

Ukoliko nosilac javnog duga ima neizmirene obaveze prema državi po osnovu državne garancije ili zajma, ne može da dobije saglasnot za novo zaduživanje do momenta regulisanja dospjelih obaveza.⁶⁵

U pogledu transparentnosti javnog duga, Zakonom o javnom dugu predviđeno je da godišnji izvještaj o upravljanju javnim dugom razmatra Vlada i podnosi ga Parlamentu *u cilju informisanja*. Ministarstvo finansija objavljuje podatke o javnom dugu na svojim internet stranicama i Biltenu Ministrastva finansija.⁶⁶

Fiskalna strategija i zaduživanje

U Makedoniji, Ministarstvo finansija priprema fiskalnu strategiju na period od tri godine, čime predlaže smjernice i ciljeve fiskalne politike i utvrđuje iznose za glavne kategorije očekivanih prihoda i izdvajanja za taj period.

Fiskalnu strategiju usvaja Vlada Republike Makedonije najkasnije 31. maja tekuće fiskalne godine.⁶⁷

Budući da su Zakonom o javnom dugu definisani pojedini kratkoročni i srednjoročni limiti zaduživanja, Strategija detaljnije predviđa da u cilju očuvanja održivog nivoa duga, bez ugrožavanja fiskalne održivosti, nivo duga u srednjem i dugom roku ne treba da prelazi 60% BDP-a. Između ostalog, iznos garantovanog duga u naredne tri godine ne treba da prelazi 13%.

Što se tiče kratkoročnih limita, Strategija predviđa maksimalan iznos neto zaduživanja u 2018. godini (stranog i domaćeg) na osnovu državnog duga do 550 miliona eura.⁶⁸

U Zakonu o budžetu Republike Makedonije za 2018. godinu, navedeni su iznosi za projektovani deficit za 2018, kao i otplata na osnovu glavnice spoljnog i domaćeg duga koji će biti finansirani zaduživanjem u inostranstvu i na domaćem tržištu državnih hartija od vrijednosti.

Osim toga, zaduživanjem na domaćem tržištu hartija od vrijednosti biće obezbijedeno dodatno finansiranje pod povoljnim uslovima, uz korišćenje niskih kamatnih stopa i povećano interesovanje investitora na domaćem tržištu za državne hartije od vrijednosti.

U cilju optimizacije plaćanja i smanjenja rizika od refinansiranja, glavna dužnost Ministarstva finansija biće povećanje ročnosti hartija od vrijednosti izdavanjem državnih obveznica sa dužim rokovima dospjeća. Pored toga predviđa se i povećana akumulacija depozita na budžetskom računu u cilju redovnog i blagovremenog finansiranja obaveza koje dospijevaju u srednjem roku.

⁶⁵ Ibid, čl. 21, 22, 23, 24, 24a i 24b

⁶⁶ Ibid, čl. 27

⁶⁷ Zakon o budžetu, član 16

⁶⁸ Fiskalna strategija Republike Makedonije za period 2018-2020

Zakonom o budžetu za 2018. godinu, u dijelu koji se odnosi na Konsolidovani budžet Makedonije za 2018. godinu navodi se da je za 2018. godinu predviđeno neto domaće zaduživanje u iznosu od 88.235.800 eura i neto strano zaduživanje u iznosu od 395.087. 000 eura.⁶⁹

3.4 Slovenija

*Ustav Republike Slovenije*⁷⁰ navodi da svi izdaci za finansiranje javne potrošnje moraju biti uključeni u državni budžet. Prihodi i rashodi državnog budžeta moraju biti srednjoročno uravnoteženi bez zaduživanja, ili prihodi moraju prevazilaziti rashode. Od ovog principa može se odstupati samo pod izuzetnim okolnostima za državu. Zakonom, koji donji dom Parlamenta (Državni zbor) usvaja dvotrećinskom većinom glasova svih poslanika, određuju se način i vremenski okvir za sprovođenje tog principa, kriterijumi za utvrđivanje izuzetnih okolnosti, kao i način postupanja po njihovom pojavljivanju.⁷¹ Pored toga, Ustav navodi da su zajmovi na teret države, kao i državne garancije za zajmove, dozvoljeni isključivo na osnovu zakona.⁷²

*Zakon o javnim finansijama*⁷³ propisuje da Vlada za izvršavanje državnog budžeta odgovara Državnom zboru.⁷⁴ Država se za izvršavanje državnog budžeta može zadužiti u zemlji ili inostranstvu do visine deficita balansa prihoda i rashoda, finansijskih potraživanja i ulaganja i otplate glavnice dugova koji dospijevaju u tekućoj finansijskoj godini, do iznosa koji je potreban za amortizaciju duga državnog budžeta, koji dospijeva tokom sljedeće dvije fiskalne godine. U periodu privremenog finansiranja država se može zadužiti do iznosa potrebnog za otplatu glavnice državnog duga u tekućoj fiskalnoj godini.⁷⁵

Istim zakonom definiše se da **o sklapanju poslova u vezi sa zaduživanjem države i upravljanjem državnim dugom odlučuje ministar nadležan za finansije**, ili druga osoba na osnovu pismenog odobrenja tog ministra, *na osnovu godišnjeg programa finansiranja budžeta koji je usvojila Vlada.*⁷⁶ Osim toga, država može izdavati garancije za obaveze koje proizilaze iz zaduživanja drugih lica, u mjeri i pod uslovima utvrđenim zakonom. Ugovor o garancijama u ime države zaključuje ministar nadležan za finansijske poslove, ili lice koje je za to ovlastila Vlada. *Ukupan iznos zaduženosti i izdatih garancija utvrđuje se zakonom kojim se uređuje izvršenje budžeta za svaku godinu.*⁷⁷

*Zakonom o izvršavanju budžeta Republike Slovenije za 2017. i 2018. godinu*⁷⁸ definisani su maksimalni iznosi do kojih se ta država može zadužiti tokom ove dvije godine. U ovaj obim zaduživanja ne spadaju zaduživanje države zbog upravljanja dugovima, preuzimanje duga, kao ni izdavanje hartija od vrijednosti koje se privremeno prenose drugim pravnim licima (u iznosu od najviše milijardu eura). Zakon ostavlja mogućnost dodatnog zaduživanja države tokom ove dvije godine za potrebe izvršavanja budžeta, navodeći iznos dodatnog zaduživanja. *O dodatnom zaduživanju odlučuje Vlada*, o čemu mora obavijestiti Državni zbor.⁷⁹ Zakon utvrđuje i obim odnosno ograničenje novih državnih garancija, izdatih na osnovu zakona o garancijama za kreditne obaveze domaćih pravnih lica.⁸⁰ Ovim zakonom definisani su samo

⁶⁹ Буџет на Република Македонија за 2018. година

⁷⁰ Ustava Republike Slovenije, „Uradni list RS“, br. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 i 75/16

⁷¹ Ibid, Član 148

⁷² Ibid, Član 149

⁷³ *Zakon o javnih financah*, „Uradni list RS“, br. 11/11, 14/13, 101/13, 55/15 i 96/15

⁷⁴ Ibid, Član 4.

⁷⁵ Ibid, Član 81

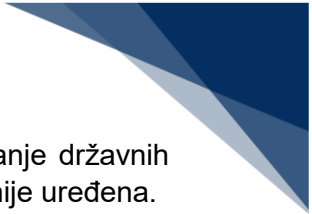
⁷⁶ Ibid, Član 84

⁷⁷ Ibid, članovi 86 i 87

⁷⁸ *Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2017 in 2018*, „Uradni list RS“, br. 80/16

⁷⁹ Ibid, Član 48

⁸⁰ Ibid, Član 50



maksimalni iznosi kod kojih je dozvoljeno zaduživanje države, odnosno izdavanje državnih garancija, dok konkretna pitanja, poput načina i svrhe zaduživanja, nijesu detaljnije uređena.

Državni zbor je 31. maja 2013. godine usvojio ustavni zakon kojim se mijenja član 148 Ustava Republike Slovenije (*Uradni list RS, br. 47/13*), koji glasi: Svi prihodi i rashodi za finansiranje javne potrošnje moraju biti uključeni u državni budžet. Ova promjena definisala je tzv. fiskalno pravilo⁸¹ kao ustavni princip. Dvije godine kasnije, odnosno 10. jula 2015. godine, Državni zbor usvojio je zakon kojim država izričito definiše način na koji se ova ustavna obaveza sprovodi u praksi.

*Zakon o fiskalnom pravilu*⁸² definiše način i vremenske rokove za implementaciju principa srednjoročne uravnoteženosti budžetskih prihoda i rashoda bez zaduživanja, kao i kriterijume za određivanje vanrednih okolnosti i načina njihovog nastanka. Implementacija Zakona o fiskalnom pravilu definisana je Zakonom o javnim finansijama.

Zakon o fiskalnom pravilu, koji detaljno definiše princip srednjoročne fiskalne uravnoteženosti, poziva na postepeno smanjivanje strukturnog deficita Vlade. Smanjenje strukturnog deficita mora biti izvršeno u skladu sa dinamikama predviđenim *Paktom za stabilnost i rast*.⁸³ Ovim zakonom uvodi se i institucija Fiskalnog savjeta, kao nezavisnog i samostalnog državnog organa, koji priprema i objavljuje procjene, koje mogu uključivati i preporuke, u vezi sa usklađenošću fiskalne politike sa fiskalnim pravilima utvrđenim zakonima, drugim propisima kojima se uređuju javne finansije, kao i propisima EU kojima se uređuje ekonomsko upravljanje u državama članicama. Između ostalog, Fiskalni savjet procjenjuje održivost i usklađenost fiskalne politike sa fiskalnim pravilima, priprema procjenu usaglašenosti sa fiskalnim pravilima na osnovu predloga budžeta, predloga izmjene ili rebalansa budžeta koji se predlažu na usvajanje Državnom zboru, i prati primjenu državnog budžeta, opštinskih budžeta, zdravstvenih i penzionih fondova.

Fiskalni savjet ima tri člana, koje na predlog Vlade imenuje Državni zbor na period od pet godina, sa mogućnošću jednog obnavljanja mandata. Za članove Fiskalnog savjeta imenuju se stručnjaci iz oblasti makroekonomije, javnih finansija ili ekonomije, pri čemu u Savjetu uvijek mora biti jedan član iz oblasti makroekonomije, i jedan iz oblasti javnih finansija. Stručnjakom iz ovih oblasti smatra se osoba sa najmanje univerzitetskim obrazovanjem, ili obrazovanjem po studijskom programu drugog stepena u skladu sa zakonom koji uređuje visoko obrazovanje, sa najmanje deset godina radnog iskustva u svojoj oblasti, pri čemu se uzimaju u obzir poslovna uspješnost, uspješnost na prethodnim radnim mjestima, kao i ugled.⁸⁵ Fiskalni savjet Državnom zboru dostavlja izvještaj o svom radu za prethodnu godinu do kraja maja tekuće godine.

Ako Vlada, na osnovu procjene **Fiskalnog savjeta**, ocijeni da se srednjoročna uravnoteženost ne izvršava u skladu sa Zakonom o fiskalnom pravilu, ili ako Republika Slovenija primi preporuku ili poziv Savjeta zbog odstupanja od Pakta za stabilnost i rast, ministar nadležan za finansije primjenjuje mjere propisane aktom kojim se uređuju javne finansije u cilju uravnoteženja javnih finansija u srednjem roku. Ukoliko ove mjere ne budu uspješne, Vlada na predlog ministra finansija, najkasnije u roku od tri mjeseca od ove odluke ili prijema preporuke, dostavlja Državnom zboru na usvajanje predloženu izmjenu okvira i predlog programa mjera, kojima se ponovo uspostavlja srednjoročna uravnoteženost. Ovi predlozi


⁸¹ *Fiskalno pravilo* predstavlja budžetsko pravilo kojim se obezbjeđuje srednjoročna uravnoteženost prihoda i rashoda državnog budžeta bez (dugoročnog) zaduživanja, sa ciljem dostizanja održivosti javnih finansija.

⁸² *Zakon o fiskalnom pravilu*, „Uradni list RS“, br. 55/15

⁸³ Republic of Slovenia, Ministry of Finance - Fiscal Rule:

⁸⁴ *Pakt za stabilnost i rast (Pact for Stability and Growth)* predstavlja sporazum 28 država članica Evropske unije koji sadrži set pravila usvojenih sa ciljem razumnog upravljanja javnim finansijama, kao i koordinacije fiskalnih politika država članica.

⁸⁵ *Ibid*, Član 8



Vlade dostavljaju se i Fiskalnom savjetu. Predlog programa mjera sadrži mjere u obimu koji je srazmjeran utvrđenom odstupanju od srednjoročne uravnoteženosti, ili utvrđenom odstupanju od planirane eliminacije odstupanja od srednjoročne uravnoteženosti, i usklađen je sa odredbama Pakta za stabilnost i rast.

Od srednjoročne uravnoteženosti moguća su odstupanja, pod uslovom da se to srednjoročno ne odražava na fiskalnu održivost, i to isključivo tokom perioda teške ekonomske krize, ili u slučaju neobičnog događaja na koji se ne može uticati, a koji ima značajne implikacije za finansijsku situaciju u javnom sektoru. Nastanak i prestanak ovih vanrednih okolnosti utvrđuje Vlada, na osnovu mišljenja Fiskalnog savjeta, koji je dužan da dostavi mišljenje u roku od 15 dana od prijema zahtjeva Vlade. O obimu dopuštenog odstupanja od srednjoročne uravnoteženosti odlučuje Državni zbor, prihvatanjem predloženih izmjena okvira. Predlog za izmjenu okvira Vlada podnosi Državnom zboru, dok ga upućuje i Fiskalnom savjetu.

Kada Vlada, na osnovu ocjene Fiskalnog savjeta, ustanovi da su prestale navedene vanredne okolnosti, i da je strukturni saldo državnog sektora niži od minimalne vrijednosti utvrđene Zakonom o fiskalnom pravilu, ministar nadležan za finansije preuzima zakonske mjere kojima se uređuju javne finansije, u cilju njihovog srednjoročnog uravnoteženja. Ukoliko se tim mjerama ne postigne željeni cilj, tj. da se strukturni saldo državnog sektora izjednači sa zakonom propisanom minimalnom vrijednošću, Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za finansije, najkasnije u roku od tri mjeseca od svoje odluke o prestanku vanrednih okolnosti, Državnom zboru dostavlja predlog revizije okvira i predlog programa mjera kojima će ponovo biti uspostavljena srednjoročna uravnoteženost. Oba predloga Vlada prosjeđuje i Fiskalnom savjetu.⁸⁶

3.5 Srbija

U okviru nadležnosti Narodne skupštine Republike Srbije, prema *Ustavu*⁸⁷, je da usvaja budžet i završni račun Republike Srbije, na predlog Vlade.⁸⁸

Pravni i institucionalni okvir za upravljanje javnim dugom u Srbiji je *Zakon o javnom dugu*⁸⁹, koji uređuje uslove, način i postupak zaduživanja Srbije, jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje, Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje i Nacionalne službe za zapošljavanje, kao i javnih preduzeća i drugih pravnih lica, čiji je osnivač Republika, davanje garancija Republike, način i postupak upravljanja javnim dugom i vođenje evidencije o javnom dugu. Pored ovog zakona, *Zakonom o budžetskom sistemu*⁹⁰ utvrđuju se fiskalni principi, pravila i procedure na osnovu kojih se ustanovljava fiskalni okvir, kako bi se obezbijedila dugoročna održivost fiskalne politike. Takođe, ovim zakonom ustanovljava se *Fiskalni savjet*, koji nezavisno ocjenjuje kredibilitet fiskalne politike sa aspekta poštovanja utvrđenih fiskalnih pravila i na taj način obezbjeđuje javnost i odgovornost u njenom vođenju.

Zakon o javnom dugu predviđa da se Republika može zadužiti radi finansiranja budžetskog deficita, tekuće likvidnosti, refinansiranja dospjelih obaveza po osnovu javnog duga, za investicije u kapitalna ulaganja i nabavku finansijske imovine, kao i za izvršavanje obaveza po datim garancijama. **Narodna skupština Republike Srbije** odlučuje o zaduživanju Republike

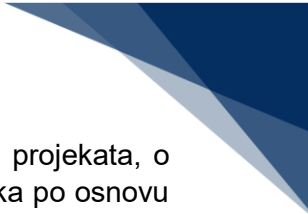
⁸⁶ Ibid, članovi 11-14

⁸⁷ Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS” br. 98/2006

⁸⁸ Ibid, Član 99

⁸⁹ Zakon o javnom dugu, „Sl. glasnik RS”, br. 61/2005, 107/2009, 78/2011 i 68/2015

⁹⁰ Zakon o budžetskom sistemu „Sl. glasnik RS”, br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon, 103/2015, 99/2016 i 113/2017



putem uzimanja dugoročnih kredita⁹¹, zaduživanju za finansiranje investicionih projekata, o davanju garancija, kao i o neposrednom preuzimanju obaveze u svojstvu dužnika po osnovu date garancije. S druge strane, **Vlada Republike Srbije** odlučuje o emitovanju dugoročnih državnih hartija od vrijednosti.

Ministar nadležan za poslove finansija odlučuje o uzimanju kratkoročnih kredita za finansiranje budžetskog deficita, tekuće likvidnosti i za refinansiranje dospjelih obaveza po osnovu javnog duga, kao i o emitovanju kratkoročnih državnih hartija od vrijednosti. U skladu sa ovim Zakonom *ministar finansija je jedini ovlašćen da u ime Vlade i za račun Republike ugovara zaduživanje i zaključuje ugovore o kreditu, odnosno emituje državne hartije od vrijednosti*. Međutim, za zaključivanje ugovora o kreditu, odnosno za emisiju državnih hartija od vrijednosti, ministar finansija može rješenjem ovlastiti postavljeno lice u ministarstvu nadležnom za poslove finansija.

Ministarstvo nadležno za poslove finansija vodi evidenciju o javnom dugu Republike koja sadrži podatke o iznosu i otplati javnog duga, datoj garanciji, vrijednosti, nivou kamatnih stopa i proviziji za datu garanciju. *Ministarstvo jednom godišnje podnosi izvještaj Vladi o podacima iz evidencije dok Vlada jednom godišnje podnosi izvještaj Narodnoj skupštini Republike Srbije o svim podacima u vezi sa stanjem javnog duga*.

Osim toga, *Zakon o budžetskom sistemu* predviđa da Narodnoj skupštini za izvršenje budžeta Republike Srbije odgovara Vlada; za izvršenje budžeta lokalne vlasti nadležni izvršni organ lokalne vlasti odgovara skupštini lokalne vlasti dok za izvršenje finansijskog plana organizacije za obavezno socijalno osiguranje nadležni organ organizacije za obavezno socijalno osiguranje odgovara Vladi. Izvještaj o izvršenju budžeta podnosi se Narodnoj skupštini.


U pogledu *ograničenja kod donošenja budžeta*, izmjena predloga budžeta koju vrši Narodna skupština mora biti u okviru maksimuma ukupnog fiskalnog deficita utvrđenog u predlogu budžeta Vlade. Suficit utvrđen u predlogu budžeta Vlade ne može se koristiti za povećanje rashoda i izdataka predloženih budžetom. Predlog za smanjenje prihoda, mora da sadrži mjere za uvećanje drugih prihoda ili umanjeње rashoda i izdataka za isti iznos, dok, sa druge strane, predlog za uvećanje rashoda i izdataka, mora da sadrži mjere za uvećanje prihoda ili umanjeње drugih rashoda i izdataka za isti iznos.

Ministar nadležan za poslove finansija obavezan je da redovno prati izvršenje budžeta i najmanje dva puta godišnje informiše Vladu, a obavezno u roku od petnaest dana po isteku šestomjesečnog, odnosno devetomjesečnog perioda. Nadležni ministri obavezni su da redovno prate izvršenje finansijskih planova organizacija za obavezno socijalno osiguranje i najmanje dva puta godišnje informišu Vladu i ministra, a obavezno u roku od petnaest dana po isteku šestomjesečnog, odnosno devetomjesečnog perioda. U roku od 15 dana po podnošenju izvještaja, Vlada usvaja i dostavlja izvještaje Narodnoj skupštini koji sadrže i odstupanja između usvojenog budžeta i izvršenja i obrazloženje velikih odstupanja.

Zakonom su definisani sljedeći principi, procedure i pravila odgovornog fiskalnog upravljanja:

- 1) princip polaganja računa podrazumijeva da je Vlada, odnosno izvršni organ lokalne vlasti, odgovoran Narodnoj skupštini, odnosno skupštini lokalne vlasti za izvršavanje svojih nadležnosti u vezi sa upravljanjem fiskalnom politikom;
- 2) princip pravičnosti podrazumijeva da se upravljanje fiskalnom politikom sprovodi tako što će se u obzir uzeti njen uticaj na blagostanje sadašnjih i budućih generacija;

⁹¹ Dugoročnim kreditima, odnosno dugoročnim državnim hartijama od vrijednosti smatraju se krediti, odnosno državne hartije od vrijednosti čiji se period otplate proteže i na naredne budžetske godine a uzimanje kredita, odnosno emitovanje hartija od vrijednosti vrši se u okviru limita utvrđenog zakonom kojim se uređuje budžet Republike (član 5)

- 
- 3) princip odgovornosti podrazumijeva da se upravljanje javnom imovinom i obavezama, prirodnim resursima i fiskalnim rizicima, sprovodi na način koji učvršćuje fiskalnu održivost;
 - 4) princip stabilnosti podrazumijeva da se fiskalna politika sprovodi na način koji ne izaziva nagle promjene u kretanjima makroekonomskih i fiskalnih indikatora;
 - 5) princip transparentnosti podrazumijeva da su jasno utvrđeni i definisani zadaci i odgovornosti različitih državnih organa, odnosno organa lokalne vlasti i funkcionera u vezi sa upravljanjem fiskalnom politikom; da su obezbijeđene ažurne finansijske i nefinansijske informacije koje se odnose na upravljanje fiskalnom politikom, da su dostupne kako bi se omogućila djelotvorna javna provjera vođenja fiskalne politike i stanja javnih finansija; da oni koji su odgovorni za objavljivanje takvih informacija te informacije ne uskraćuju, osim ako bi njihovo objavljivanje nanijelo značajnu štetu nacionalnoj bezbjednosti, odbrani ili međunarodnim odnosima Republike Srbije.

U skladu sa *Zakonom o budžetskom sistemu*, Vlada Narodnoj skupštini dostavlja fiskalnu strategiju.⁹²

Kada je riječ o proceduri u donošenju **Fiskalne strategije**, nacrt Fiskalne strategije priprema ministar nadležan za poslove finansija i podnosi Vladi radi razmatranja prije nego što se ovaj nacrt dostavi Fiskalnom savjetu⁹³ u roku predviđenim budžetskim kalendarom. **Fiskalni savjet** razmatra nacrt Fiskalne strategije i daje mišljenje ministru. Sa pribavljenim mišljenjem Fiskalnog savjeta, ministar priprema predlog Fiskalne strategije. Ukoliko bilo koja preporuka Fiskalnog savjeta nije ušla u Fiskalnu strategiju, to se obavezno konstatuje i navode se razlozi za takvu odluku, a dostavljeno mišljenje Fiskalnog savjeta u cjelini se prilaže uz Fiskalnu strategiju. *Nakon usvajanja Vlada podnosi Fiskalnu strategiju na razmatranje Narodnoj skupštini*. Narodna skupština razmatra Fiskalnu strategiju, kako bi ocijenila da li je izrađena u skladu sa fiskalnim principima i pravilima utvrđenim u Zakonu o budžetskom sistemu. Narodna skupština izvještava Vladu da li ima komentare i preporuke u vezi sa Fiskalnom strategijom. Ukoliko Vlada, na predlog ministra odluči da izmijeni i dopuni Fiskalnu strategiju na osnovu preporuka koje je dala Narodna skupština, takve izmjene i dopune unose se u revidiranu Fiskalnu strategiju, koja se dostavlja Narodnoj skupštini prije upućivanja predloga budžeta za narednu godinu.

Fiskalna pravila odnose se na opšti nivo države i ona mogu biti *opšta* i *posebna*. *Opštim* fiskalnim pravilima određuje se ciljni srednjoročni fiskalni deficit, kao i maksimalni odnos duga prema BDP kako bi se obezbijedila dugoročna održivost fiskalne politike u Republici Srbiji dok *posebna* fiskalna pravila određuju kretanje plata i penzija, kao i način obuhvata javnih investicija pri računanju fiskalnog deficita i javnih rashoda i izdataka u periodu od 2011. do 2016. godine.


Opšta fiskalna pravila su:

- 1) ciljni godišnji fiskalni deficit iznosiće u srednjem roku 1% BDP-a;
- 2) dug opšteg nivoa države⁹⁴, ne uključujući obaveze po osnovu restitucije, neće biti veći od 45% BDP-a.

⁹² Ibid, Član 27v

⁹³ Fiskalni savjet je nezavisan državni organ koji je za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti odgovoran Narodnoj skupštini. Fiskalni savjet ima svojstvo pravnog lica i sastoji se od tri člana koje bira Narodna skupština. (član 92a Zakona o budžetskom sistemu)

⁹⁴ Dug opšteg nivoa države obuhvata direktni dug opšteg nivoa države i izdate garancije opšteg nivoa države (indirektni dug), prema domaćim i stranim povjeriocima. (član 27e Zakona o budžetskom sistemu)



Ukoliko dug opšteg nivoa države, bez duga po osnovu restitucije, pređe 45% BDP, Vlada je dužna da Narodnoj skupštini, zajedno sa budžetom za narednu godinu, podnese i program za smanjenje duga u odnosu na BDP.

Fiskalni savjet podnosi Narodnoj skupštini obrazloženo mišljenje o Vladinom programu za smanjenja duga, a predstavnik Fiskalnog savjeta obrazlaže mišljenje u Narodnoj skupštini. Vlada je obavezna da predlog zakona kojim se uređuje pitanje restitucije uskladi sa principima fiskalne odgovornosti. Fiskalni savjet podnosi Narodnoj skupštini obrazloženo mišljenje o tome da li su odredbe koje se odnose na obeštećenje starih vlasnika u novcu ili preko emisije državnih hartija od vrijednosti u skladu sa principima fiskalne odgovornosti, a predstavnik Fiskalnog savjeta obrazlaže mišljenje u Narodnoj skupštini.

Vlada može samo izuzetno i privremeno da odstupa od fiskalnih principa i pravila utvrđenih Zakonom o budžetskom sistemu, i to u slučajevima prirodnih katastrofa i eksternih šokova koji utiču na ugrožavanje zdravlja ljudi, nacionalne bezbjednosti i pad privredne aktivnosti, o čemu donosi odluku. Vlada je dužna da podnese Narodnoj skupštini izvještaj u kome će jasno navesti:

- 1) razloge za odstupanje od fiskalnih principa ili pravila;
- 2) mjere koje Vlada namjerava da preduzme da bi ponovo poštovala fiskalne principe ili pravila;
- 3) vremenski period u kome Vlada očekuje da će početi ponovo da se pridržava fiskalnih principa ili pravila.

Ovaj izvještaj Vlada dostavlja Narodnoj skupštini u roku od trideset dana od usvajanja odluke ili u sljedećoj godišnjoj Fiskalnoj strategiji, u zavisnosti od toga koji slučaj prije nastupi.

Još jedan pravni okvir kojim se uređuju prihodi i primanja, rashodi i izdaci budžeta Republike Srbije za 2018. godinu, njegovo izvršavanje, obim zaduživanja za potrebe finansiranja deficita i konkretnih projekata i davanje garancija, upravljanje javnim dugom, korišćenje donacija, projektnih zajmova, korišćenje prihoda od prodaje dobara i usluga budžetskih korisnika i prava i obaveze korisnika budžetskih sredstava jeste *Zakon o budžetu Republike Srbije za 2018. godinu*⁹⁵. Ovaj zakon precizira visinu kreditnih aranžmana i garancija te njihovu svrhu i iznose.

⁹⁵ Zakon o budžetu Republike Srbije za 2018. godinu, "Sl. glasnik RS", br. 113/2017

IZVORI INFORMACIJA

A general overview of legal issues in debt management, by Professor Daniel D. Bradlow, UNITAR Senior Special Fellow Professor of Law and Director of International Legal Studies Program, American University Washington College of Law, July 2004

Буџет на Република Македонија за 2018. година,
<https://www.finance.gov.mk/files/u6/BUDZET%202018%20%28sl.%20vesnik%29%20-%2022.12.2017.pdf>

Državni dug sa posebnim osvrtom na državni dug Crne Gore u periodu 2002-2012, Centralna banka Crne Gore, 2012, http://www.cb-cg.org/slike_i_fajlovi/fajlovi/fajlovi_publicacije/radne_studije/drzavni_dug.pdf

Fiskalna strategija Republike Makedonije za period 2018-2020,
<https://www.finance.gov.mk/mk/node/4107> (5.3.2018)

Jurković, Pero. Javne financije. Zagreb: Masmedia, 2002

OANDA, <https://www.oanda.com/currency/converter/> (27.2.2018)

Prudent debt targets and fiscal frameworks, OECD Economic Policy Paper, July 2015, No. 15, pg. 44

Republic of Slovenia, Ministry of Finance - Fiscal Rule
http://www.mfin.gov.si/en/areas_of_work/economic_governance/fiscal_policy/fiscal_rule/
(2.3.2018)

Strategija upravljanja javnim dugom za period 2017-2019,
<http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Strategija%20upravljanja%20javnim%20dugom%202017-2019%20-%2025.1.2017.pdf> (26.2.2018)

Structure of the Public Debt, Study prepared by Dejan Dimitrievski, Parliamentary Institute of the Assembly of Macedonia, Skopje, March 2018, p. 7 and p. 8

Ustav Bosne i Hercegovine, Aneks IV Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH, „Sl. glasnik BiH”, br. 25/2009-Amandman I

Ustav Republike Srbije („Službeni glasnik RS” br. 98/2006)

Ustava Republike Hrvatske, <http://www.sabor.hr/ustav-rh-ustrojstvo-drzavne-vlasti>
(26.2.2018)

Ustava Republike Slovenije („Uradni list RS”, br. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 i 75/16)

Устав на Република Македонија,
<https://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/UstavnaRmizmeni.pdf> (27.2.2018)

Zakon o budžetskom sistemu ("Sl. glasnik RS", br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon, 103/2015, 99/2016 i 113/2017)



Zakon o budžetu Republike Srbije za 2018. godinu ("Sl. glasnik RS", br. 113/2017)
<https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-budzetu-republike-srbije-za-2018-godinu.html>
(5.3.2018)

Zakon o fiskalnom pravilu („Uradni list RS“, br. 55/15)

Zakon o fiskalnoj odgovornosti, NN [139/10](#), [19/14](#),
<https://www.zakon.hr/z/425/Zakon-o-fiskalnoj-odgovornosti> (2.3.2018)

Zakon o izvršavanju državnog proračuna Republike Hrvatske za 2018. godinu,
<http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Zakon%20o%20izvršavanju%20Drzavnog%20proracuna%20Republike%20Hrvatske%20za%202018.%20godinu.pdf> (26.2.2018)

Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2017 in 2018 („Uradni list RS“, br. 80/16).

Zakon o javnih financah („Uradni list RS“, br. 11/11, 14/13, 101/13, 55/15 i 96/15).

Zakon o javnom dugu („Sl. glasnik RS", br. 61/2005, 107/2009, 78/2011 i 68/2015)

Закон за јавен долг - официјален пречистен текст ("Службен весник на Република Македонија" број 165/2014)
http://www.finance.gov.mk/files/u252/zakon_za_%20javen_dolg_oficijalen_prechisten_tekst_slv_165_14.pdf (1.3.2018)

Zakon o dugu, zaduživanju i garancijama Federacije Bosne i Hercegovine „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, br. 86/07, 24/09 i 44/10

Zakon o proračunu, „Narodne novine“, br. [87/08](#), [136/12](#), 15/15,
<http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Zakon%20o%20proracunu%20-%20prociseni%20tekst.pdf>

Zakon o trezoru Brčko distrikta BiH „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 3/07, 19/07 i 2/08

Zakon o unutrašnjem dugu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 27/04 i 19/07

„Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, br. 66/04, 49/05, 35/06, 31/08, 32/09, 65/09 i 42/11

Zakon o utvrđivanju i načinu izmirenja unutrašnjih obaveza Federacije Bosne i Hercegovine „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, br. 66/04, 49/05, 35/06, 31/08, 32/09, 65/09 i 42/11

Zakon o zaduživanju, dugu i garancijama Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“, br. 52/05, 103/09, br. 90/16

Zakon o zaduživanju, dugu i garancijama Republike Srpske „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 7/12 i 52/14

Zakon o unutrašnjem dugu Republike Srpske „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 1/12, 28/13, 41/13, 59/13 i 44/14)