

Metodologija za upravljanje potencijalnim obavezama:

ZA IDENTIFIKACIJU, KVANTIFIKACIJU,
PRAĆENJE I IZVEŠTAVANJE
O POTENCIJALNIM OBAVEZAMA



Metodologija za upravljanje potencijalnim obavezama:

ZA IDENTIFIKACIJU, KVANTIFIKACIJU, PRAĆENJE I IZVEŠTAVANJE O POTENCIJALNIM OBAVEZAMA

Izdavač:

Projekat Reforma lokalnih finansija III u Srbiji (RELOF3)
www.lokalnefinansije.rs
office@lokalnefinansije.rs

Autor:

Ivana Jakir Bajo, ekspertkinja projekta RELOF3 za upravljanje javnim finansijama

DTP: Pozitiv MVP

Beograd, 2026.

Izradu ove publikacije omogućila je Vlada Švajcarske.
Ova publikacija ne predstavlja nužno zvanični stav Vlade Švajcarske.



Sadržaj

I. UVOD I ZNAČAJ UPRAVLJANJA POTENCIJALNIM OBAVEZAMA	7
1.1. Potencijalne obaveze kao izvor fiskalnog rizika	7
1.2. Cilj i sadržaj metodološkog priručnika	7
1.3. Kome je metodološki priručnik namenjen	8
1.4. Značaj metodologije za upravljanje javnim finansijama	9
II. KONCEPT POTENCIJALNIH OBAVEZA I NJIHOV ZNAČAJ ZA UPRAVLJANJE FISKALNIM RIZICIMA	11
2.1. Pojam i osnovne karakteristike potencijalnih obaveza	11
2.2. Razlikovanje stvarnih i potencijalnih obaveza	12
2.3. Fiskalni efekti aktiviranja potencijalnih obaveza	13
III. MEĐUNARODNI I NACIONALNI OKVIR ZA UPRAVLJANJE POTENCIJALNIM OBAVEZAMA	15
3.1. Međunarodni standardi i dobre prakse upravljanja potencijalnim obavezama	15
3.1.1. PEFA okvir i upravljanje fiskalnim rizicima	15
3.1.2. Međunarodni računovodstveni standard za javni sektor IPSAS 19 „Rezervisanja, potencijalne obaveze i potencijalna imovina“	18
3.2. Evropski regulatorni okvir	19
3.2.1. Direktiva 2011/85/EU o zahtevima za budžetske okvire država članica Evropske unije i transparentnost potencijalnih obaveza	19
3.2.2. Fiskalna održivost lokalnih samouprava i usklađivanje sa evropskim fiskalnim okvirom	21
3.3. Nacionalni pravni i institucionalni okvir	22
3.3.1. Zakon o budžetskom sistemu i upravljanje obavezama	22
3.3.2. Pravilnik o zajedničkim kriterijumima i standardima za finansijsko upravljanje i kontrolu	23
3.3.3. Zakon o lokalnoj samoupravi i Zakon o finansiranju lokalne samouprave	24
3.4. Računovodstveni okvir za evidentiranje i izveštavanje o potencijalnim obavezama	25
3.4.1. Pravilnik o računovodstvenim politikama korisnika budžetskih sredstava i korisnika sredstava organizacija obaveznog socijalnog osiguranja	25
3.4.2. Pravilnik o standardnom klasifikacionom okviru i Kontnom planu za budžetski sistem	26
3.4.3. Zahtevi Državne revizorske institucije u pogledu potencijalnih obaveza	28
3.5. Fiskalni rizici u okviru Jedinstvene metodologije za praćenje fiskalnih rizika	29
3.5.1. Osnovni principi Jedinstvene metodologije	29
3.5.2. Unutrašnji i spoljašnji izvori fiskalnih rizika	29
3.5.3. Fiskalni rizici po osnovu sudskih sporova	31
3.5.4. Fiskalni rizici usled elementarnih nepogoda	32

IV. VRSTE POTENCIJALNIH OBAVEZA I OBUHVAT METODOLOGIJE	34
4.1. Potencijalne obaveze u međunarodnoj teoriji i praksi	34
4.2. Eksplicitne potencijalne obaveze	37
4.2.1. Garancije	37
4.2.2. Obaveze iz sistema osiguranja i zaštite	38
4.2.3. Sudski sporovi	40
4.2.4. Obaveze iz dugoročnih ugovora i javnoprivatnih partnerstava	40
4.2.5. Podsticaji i garancije za privatni sektor	42
4.3. Implicitne potencijalne obaveze	43
4.3.1. Sanacija komunalnih i javnih preduzeća	43
4.3.2. Elementarne nepogode i vanredni događaji	44
4.3.3. Podrška ustanovama od javnog značaja	45
4.3.4. Socijalne i politički motivisane obaveze	46
V. METODOLOGIJA USPOSTAVLJANJA I UPRAVLJANJA REGISTROM POTENCIJALNIH OBAVEZA	49
5.1. Metodološki pristup upravljanju potencijalnim obavezama	49
5.1.1. Ciljevi metodologije	49
5.1.2. Faze metodologije upravljanja potencijalnim obavezama	50
5.1.3. Identifikacija potencijalnih obaveza	50
5.1.4. Klasifikacija potencijalnih obaveza	51
5.1.5. Kvantifikacija potencijalnih obaveza	51
5.1.6. Procena verovatnoće aktiviranja	52
5.1.7. Procena fiskalnog uticaja	52
5.1.8. Definisane mere upravljanja rizicima	53
5.1.9. Kontinuirano praćenje i ažuriranje	53
5.2. Jedinstveni registar potencijalnih obaveza	54
5.2.1. Svrha i funkcija registra	54
5.2.2. Obuhvat registra potencijalnih obaveza	54
5.2.3. Modularna i standardizovana struktura registra	56
5.2.4. Agregiranje i analiza podataka	56
5.2.5. Uvažavanje različitosti pojedinih kategorija rizika	57
5.3. Primena registra u upravljanju javnim finansijama	58
5.3.1. Preporučena struktura registra s uputstvom za popunjavanje	58
5.3.2. Dodatni podaci i proširenje modula registra	65
5.3.3. Integracija potencijalnih obaveza u budžetski proces	67
5.3.4. Uključivanje potencijalnih obaveza u budžetski ciklus	68
5.3.5. Budžetske rezerve kao instrument upravljanja rizicima	69

5.4. Organizacija sistema upravljanja potencijalnim obavezama	71
5.4.1. Institucionalne odgovornosti	71
5.4.2. Minimalna procedura upravljanja potencijalnim obavezama	72
5.5. Ažuriranje registra i izveštavanje	73
5.5.1. Redovno i vanredno ažuriranje registra	73
5.5.2. Ažuriranje registra u funkciji procesa pripreme budžeta	73
5.5.3. Izveštavanje o potencijalnim obavezama	74
5.5.4. Transparentnost i zaštita poverljivih informacija	74

VI. ZAVRŠNE PREPORUKE ZA ODRŽIV SISTEM UPRAVLJANJA POTENCIJALNIM OBAVEZAMA 76

VII. PRILOZI, IZVORI I REFERENTNI PROPISI 77

7.1. Pregled korišćenih propisa	77
7.2. Pregled međunarodnih i nacionalnih metodoloških izvora	78
7.3. Prilog 1. Primer popunjenog registra potencijalnih obaveza	79

Sažetak za rukovodioce

Potencijalne obaveze predstavljaju jedan od najznačajnijih, ali često nedovoljno vidljivih izvora fiskalnog rizika u jedinicama lokalne samouprave. Iako se ne iskazuju kao neposredni rashodi ili dug, njihova realizacija može proizvesti značajne budžetske troškove i ugroziti fiskalnu stabilnost lokalne zajednice. Najvažniji izvori ovih obaveza su sudski sporovi, javno-privatna partnerstva i koncesije, instrumenti obezbeđenja iz ugovornih odnosa, programi podsticaja privredi, kao i obaveze koje mogu nastati usled elementarnih nepogoda.

Cilj ovog priručnika je uspostavljanje jedinstvenog i sistematičnog pristupa identifikaciji, kvantifikaciji, evidentiranju, praćenju i izveštavanju o potencijalnim obavezama. U njegovoj osnovi nalazi se jedinstveni registar potencijalnih obaveza koji omogućava objedinjavanje podataka iz različitih organizacionih jedinica, procenu ukupne fiskalne izloženosti i povezivanje rizika sa procesom budžetskog planiranja.

Metodologija se zasniva na pet ključnih koraka: identifikaciji potencijalnih obaveza, njihovoj klasifikaciji, proceni vrednosti i verovatnoće nastanka, određivanju fiskalnog uticaja i kontinuiranom praćenju. Na taj način, potencijalne obaveze postaju sastavni deo sistema upravljanja javnim finansijama, a ne samo evidencija mogućih budućih troškova.

Primena metodologije omogućava pravovremeno prepoznavanje fiskalnih rizika, kvalitetnije planiranje budžetskih rezervi, veću transparentnost i informisanije donošenje odluka. Krajnji cilj jeste jačanje fiskalne održivosti, smanjenje rizika od neočekivanih budžetskih opterećenja i unapređenje odgovornog upravljanja javnim sredstvima u jedinicama lokalne samouprave.

I. Uvod i značaj upravljanja potencijalnim obavezama

1.1. Potencijalne obaveze kao izvor fiskalnog rizika

Upravljanje javnim finansijama na lokalnom nivou tradicionalno je usmereno na planiranje i izvršenje budžeta, kontrolu rashoda, praćenje prihoda i upravljanje zaduženošću. Takav pristup predstavlja neophodnu osnovu fiskalne odgovornosti, ali sam po sebi ne pruža potpunu sliku finansijskog položaja jedinice lokalne samouprave. Značajan deo fiskalnih rizika nalazi se izvan bilansnih evidencija i formalno iskazanih obaveza, a njihova materijalizacija može proizvesti značajne budžetske rashode u budućnosti.

Potencijalne obaveze predstavljaju upravo takve rizike. Reč je o mogućim budućim obavezama čije nastajanje zavisi od neizvesnih događaja. One se ne iskazuju kao dug niti kao rashod u trenutku njihovog nastanka, ali mogu prerasti u stvarne budžetske obaveze ukoliko se ispune određeni uslovi. Međunarodni računovodstveni standard IPSAS 19 prepoznaje ovu kategoriju obaveza i zahteva njihovo kontinuirano praćenje i objavljivanje u napomenama uz finansijske izveštaje.

Potreba za sistematskim upravljanjem ovim rizicima proizlazi i iz savremenih međunarodnih standarda upravljanja javnim finansijama. Program PEFA, kao jedan od najpriznatijih međunarodnih okvira za procenu sistema javnih finansija, posebno vrednuje sposobnost javnog sektora da identifikuje, kvantifikuje i objavljuje podatke o potencijalnim obavezama i drugim fiskalnim rizicima.

FISKALNI RIZIK VAN BILANSA

Potencijalne obaveze ne predstavljaju stvarni dug u trenutku nastanka, ali mogu proizvesti značajne buduće rashode i **postati ozbiljan teret** za budžet jedinice lokalne samouprave.

1.2. Cilj i sadržaj metodološkog priručnika

Ovaj priručnik predstavlja praktičnu metodologiju za uspostavljanje sistema identifikacije, kvantifikacije, praćenja i izveštavanja o potencijalnim obavezama u jedinicama lokalne samouprave. Njegov osnovni cilj jeste da lokalnim vlastima omogući uspostavljanje jedinstvenog i sistematičnog pristupa upravljanju fiskalnim rizicima koji proizlaze iz sudskih sporova, ugovornih odnosa, javno-privatnih partnerstava i drugih događaja koji mogu proizvesti buduće finansijske posledice po budžet.

Ovaj priručnik organizovan je u **sedam međusobno povezanih poglavlja**. Prvo poglavlje objašnjava pojam potencijalnih obaveza, njihov značaj za upravljanje javnim finansijama i razloge za uspostavljanje sistema njihovog praćenja. Drugo poglavlje obrađuje osnovne karakteristike potencijalnih obaveza i njihovu povezanost sa fiskalnim rizicima i budžetskim planiranjem. Treće poglavlje prikazuje međunarodni, evropski i nacionalni regulatorni okvir, uključujući PEFA metodologiju, IPSAS 19, relevantne direktive Evropske unije i domaće propise koji uređuju upravljanje fiskalnim rizicima. Četvrto poglavlje daje pregled najvažnijih vrsta potencijalnih obaveza jedinica lokalne samouprave i definiše obuhvat metodologije. Peto poglavlje predstavlja centralni operativni deo priručnika i sadrži metodologiju za identifikaciju, kvantifikaciju, evidentiranje, praćenje i izveštavanje o potencijalnim obavezama, kao i model jedinstvenog registra i njegovu povezanost sa budžetskim procesom. Šesto poglavlje sadrži preporuke za uspostavljanje održivog sistema upravljanja potencijalnim obavezama, dok sedmo poglavlje donosi pregled korišćenih propisa, metodoloških izvora i referentne literature.

1.3. Kome je metodološki priručnik namenjen

Upravljanje potencijalnim obavezama predstavlja međusektorski proces koji prevazilazi nadležnosti pojedinačnih organizacionih jedinica. Informacije o potencijalnim obavezama najčešće su raspoređene između finansijskih službi, pravobranilaštva, službi zaduženih za ugovaranje, investicije, komunalne delatnosti, upravljanje javnom imovinom, javna preduzeća i vanredne situacije. Zbog toga uspešna primena metodologije zahteva koordinisan rad svih relevantnih učesnika i jasno definisane odgovornosti u procesu identifikacije, kvantifikacije, evidentiranja i izveštavanja o potencijalnim obavezama.

Priručnik je namenjen rukovodstvu jedinica lokalne samouprave, službama za budžet i finansije, pravnim i stručnim službama, kao i svim organizacionim jedinicama koje učestvuju u upravljanju fiskalnim rizicima. Njegova svrha je da obezbedi zajednički metodološki okvir i jedinstveno razumevanje procesa upravljanja potencijalnim obavezama, bez obzira na organizacionu strukturu konkretne jedinice lokalne samouprave.

Iako je **metodologija razvijena sa fokusom na potrebe opština, gradova i grada Beograda**, njeni principi i postupci mogu se, uz odgovarajuća prilagođavanja, **primenjivati i na drugim nivoima javne uprave**. To se naročito odnosi na ministarstva, posebne organizacije, uprave, direkcije, fondove, javne agencije, ustanove i druge korisnike javnih sredstava koji se suočavaju sa sličnim fiskalnim rizicima nastalim iz sudskih sporova, ugovornih odnosa, garancija, projekata finansiranih iz javnih sredstava ili drugih potencijalnih obaveza. Zbog toga ovaj priručnik može predstavljati polaznu osnovu za uspostavljanje sistema upravljanja potencijalnim obavezama u širem javnom sektoru, uz uvažavanje specifičnosti nadležnosti, organizacione strukture i regulatornog okvira pojedinačnih institucija.

1.4. Značaj metodologije za upravljanje javnim finansijama

FISKALNA ODRŽIVOST I KONTROLA RIZIKA

Metodologija za identifikaciju, kvantifikaciju, praćenje i izveštavanje potencijalnih obaveza bitna je zbog očuvanja dugoročne fiskalne održivosti. Brojna iskustva pokazuju da neprijavljene i neprocenjene potencijalne obaveze mogu izazvati ozbiljnu fiskalnu nestabilnost kada se ostvare (aktiviraju). Fiskalna održivost zahteva da lokalne vlasti održavaju kontrolu ne samo nad tekućim dugom i deficitom, već i nad potencijalnim obavezama koje bi u budućnosti mogle postati teret budžeta. Bez jasne metodologije, javlja se opasnost potcenjivanja rizika i nenadanog gomilanja dospelih obaveza.

KREDIBILITET I PLANIRANJE BUDŽETA

Uvrštavanje uslovnih obaveza u budžetsko planiranje i izveštavanje povećava kredibilitet budžeta. Ako jedinice lokalne samouprave transparentno izlože svoje potencijalne troškove i ostale rizike, budžetski planovi će biti realističniji i manje podložni neočekivanim odstupanjima. To poboljšava poverenje građana, investitora i viših nivoa vlasti u lokalne finansije. Nedostatak jasne metodologije može dovesti do toga da lokalni budžeti budu „preoptimistični“, zanemarujući latentne troškove, što podriva poverenje u planiranje i otežava ispunjenje fiskalnih ciljeva. Međunarodna praksa (npr. OECD, MMF) stoga preporučuje da se potencijalne obaveze analitički prikažu u budžetskoj dokumentaciji, kroz anekse i izveštaje o fiskalnim rizicima, jer tek tada budžet pruža potpunu sliku finansijskog položaja i rizika javne vlasti.

Transparentnost i javna odgovornost: Sistemsko praćenje i javno izveštavanje o potencijalnim obavezama povećava fiskalnu transparentnost i podstiče odgovornost rukovodilaca javnih sredstava. Zakon o budžetskom sistemu i povezani propisi iz oblasti javnog duga i fiskalnog izveštavanja uspostavljaju obavezu praćenja i izveštavanja o javnom dugu, fiskalnim rizicima i drugim informacijama značajnim za sagledavanje fiskalne pozicije javnog sektora. Međutim, punu vrednost toga moguće je ostvariti samo ako postoji jasna metodologija koja obezbeđuje da se ništa od potencijalnih obaveza ne previdi i da relevantni podaci budu tačni, sveobuhvatni i pravovremeni. Transparentnost u pogledu potencijalnih obaveza doprinosi i boljoj proceni kreditne sposobnosti i rizika date lokalne zajednice.

Odgovornost rukovodilaca i upravljačka odgovornost: Konačno, postojanje metodologije za upravljanje potencijalnim obavezama pomaže rukovodiocima jedinica lokalne samouprave i njihovim finansijskim službama da svesno prepoznaju i preuzmu odgovornost za potencijalne rizike. U skladu sa upravljačkom odgovornošću (koja je definisana u Zakonu o budžetskom sistemu i Pravilniku o zajedničkim kriterijumima i standardima za finansijsko upravljanje i kontrolu) rukovodioci su dužni da sprovede efikasno upravljanje rizicima i zaštitu sredstava. Time, pravovremenim identifikovanjem i praćenjem potencijalnih obaveza, oni mogu preduzimati preventivne mere i redovno izveštavati lokalna predstavnička tela i Ministarstvo finansija, ispunjavajući svoje zakonske obaveze i štiteći javni interes.

ZAKLJUČAK POGLAVLJA I.

Potencijalne obaveze predstavljaju jedan od najznačajnijih, ali često nedovoljno vidljivih izvora fiskalnog rizika u jedinicama lokalne samouprave. Njihovo sistematsko praćenje omogućava realnije planiranje budžeta, unapređuje transparentnost i doprinosi očuvanju fiskalne održivosti. Zbog toga upravljanje potencijalnim obavezama ne treba posmatrati kao računovodstvenu ili administrativnu aktivnost, već kao sastavni deo savremenog sistema upravljanja javnim finansijama.

II. Koncept potencijalnih obaveza i njihov značaj za upravljanje fiskalnim rizicima

2.1. Pojam i osnovne karakteristike potencijalnih obaveza

Potencijalne obaveze predstavljaju moguće buduće obaveze koje proizlaze iz prošlih događaja, ali čije postojanje, vreme nastanka ili iznos još uvek nisu sa sigurnošću utvrđeni. Njihovo priznavanje zavisi od ostvarenja ili neostvarenja određenih budućih događaja, zbog čega zahtevaju posebno praćenje i objavljivanje u finansijskim izveštajima.

Dakle, potencijalne obaveze karakterišu neizvesnost u pogledu njihovog nastanka i iznosa, povezanost sa prošlim događajima, mogućnost budućeg budžetskog odliva, promenljivost procena kroz vreme, kao i potreba za njihovim kontinuiranim praćenjem, evidentiranjem i objavljivanjem.

Neizvesnost. Potencijalne obaveze karakteriše neizvesnost, jer u trenutku njihovog nastanka nije sigurno da li će obaveza zaista nastati niti koliki će biti njen konačan iznos. Njihova realizacija zavisi od budućih događaja i okolnosti koje nisu u potpunosti pod kontrolom subjekta.

Povezanost sa prošlim događajem. Svaka potencijalna obaveza proizlazi iz događaja koji se već dogodio. To može biti zaključen ugovor, doneta odluka, izdata garancija, pokrenut sudski spor ili bilo koja druga činjenica koja je već nastala i koja može dovesti do buduće obaveze.

Potencijalni budžetski odliv. Ukoliko se potencijalna obaveza aktivira, jedinica lokalne samouprave ili drugi subjekt moraće da izdvoji finansijska sredstva za njeno izmirenje. Zbog toga potencijalne obaveze predstavljaju mogući budući teret za budžet i finansijsku stabilnost.

Promenljivost kroz vreme. Verovatnoća nastanka obaveze i njen očekivani iznos mogu se menjati tokom vremena. Kako se pojavljuju nove informacije, dokazi ili okolnosti, procena rizika i finansijskih posledica potencijalne obaveze se ažurira.

Potreba za objavljivanjem i praćenjem. Čak i kada potencijalne obaveze ne ispunjavaju uslove za priznavanje kao stvarne obaveze u finansijskim izveštajima, neophodno je da budu evidentirane, praćene i adekvatno objavljene. Na taj način se obezbeđuje transparentnost i omogućava pravovremeno upravljanje mogućim finansijskim rizicima.

KLJUČNE KARAKTERISTIKE

Potencijalne obaveze karakterišu neizvesnost, povezanost sa prošlim događajima i mogućnost budućeg budžetskog odliva, zbog čega zahtevaju kontinuirano praćenje i procenjivanje.

2.2. Razlikovanje stvarnih i potencijalnih obaveza

Razlikovanje između stvarnih obaveza i potencijalnih obaveza predstavlja jedno od ključnih pitanja finansijskog izveštavanja u javnom sektoru, jer direktno utiče na način prikazivanja finansijskog položaja i procenu budućih rizika. „Stvarna“ obaveza je postojeća finansijska obaveza nastala iz prošlih događaja koja je izvesna, dovodi do odliva sredstava, pri čemu se takve obaveze evidentiraju u poslovnim knjigama i iskazuju u pasivi bilansa stanja u iznosu koji se pouzdano može utvrditi. Potencijalna obaveza zavisi od budućeg neizvesnog događaja. Ona se ne prikazuje kao dug dok se uslov ne ostvari, ali može imati ozbiljan budžetski efekat kada se aktivira.

Tabela 1. Ključne razlike stvarnih i potencijalnih obaveza

Pitanje	Stvarna obaveza	Potencijalna obaveza
Da li je obaveza već nastala?	Da, postoji sadašnja obaveza.	Može postojati moguća obaveza ili sadašnja obaveza koja ne ispunjava uslove za priznavanje.
Da li je iznos poznat?	Uglavnom da ili je pouzdano utvrdiv.	Može biti procenljiv, ali često uz značajnu neizvesnost.
Da li se priznaje kao dug / obaveza?	Da.	Ne, dok ne postane verovatno da će doći do odliva i iznos bude pouzdano procenljiv.
Primer	Dospela faktura dobavljača; rata kredita; izvršna sudska presuda.	Spor u toku; data garancija; obaveza po ugovoru o javno-privatnom partnerstvu u slučaju raskida.
Budžetski tretman	Planira se kao rashod ili otpлата obaveze.	Prati se, procenjuje i po potrebi pokriva rezervom ili posebnom aproprijacijom.

PRIMER KRATKE PROCENE

Opština vodi sudski spor zbog naknade štete od 18 miliona dinara. Pravno odeljenje procenjuje da je ishod neizvestan, ali postoji realna mogućnost gubitka spora. Dok odluka nije izvesna, obaveza se evidentira kao potencijalna. Ako drugostepena presuda učini gubitak verovatnim i iznos pouzdano procenljivim, predmet se preklasifikuje u stvarnu obavezu, u skladu sa računovodstvenim pravilima i budžetskim propisima.

STEPEN IZVESNOSTI

Ključna razlika između stvarnih i potencijalnih obaveza jeste stepen izvesnosti. Stvarna obaveza već postoji, dok potencijalna obaveza zavisi od budućeg neizvesnog događaja.

2.3. Fiskalni efekti aktiviranja potencijalnih obaveza

Tabela 2. Fiskalni efekti aktiviranja potencijalne obaveze

Efekat	Kako se ispoljava	Tipična posledica
Rashodni šok	Neplanirani izdatak nastaje u toku godine.	Rebalans, korišćenje rezerve ili odlaganje drugih rashoda.
Pritisak na likvidnost	Plaćanje mora biti izvršeno pre nego što je obezbeđen priliv.	Kašnjenje plaćanja, rizik zateznih kamata ili preraspodela gotovine.
Rast duga	Lokalna jedinica se zadužuje radi izmirenja obaveze.	Veći troškovi kamata i manji fiskalni prostor.
Smanjenje investicija	Sredstva planirana za projekte preusmeravaju se na obavezu.	Odlaganje ili smanjenje kapitalnih ulaganja.
Reputacioni rizik	Javnost i nadzorni organi uočavaju slabosti u upravljanju.	Niže poverenje i stroži nadzor budućih odluka.

Rashodni šok. Ukoliko dođe do realizacije potencijalne obaveze, jedinica lokalne samouprave može biti suočena sa neplaniranim rashodima koji izazivaju poremećaje u izvršenju budžeta i zahtevaju preduzimanje korektivnih mera. Jedna od najčešćih posledica jeste rashodni šok, koji nastaje kada se tokom budžetske godine pojavi potreba za izdvajanjem sredstava koja nisu bila planirana.

Pritisak na likvidnost. Pored toga, aktiviranje potencijalne obaveze može izazvati pritisak na likvidnost, jer plaćanje mora biti izvršeno pre obezbeđivanja odgovarajućih priliva sredstava. U takvim okolnostima dolazi do smanjenja raspoloživih novčanih sredstava potrebnih za redovno funkcionisanje jedinice lokalne samouprave. Posledično, mogu se javiti kašnjenja u plaćanju drugih dospelih obaveza, povećanje troškova po osnovu zateznih kamata ili potreba za privremenom preraspodelom sredstava između budžetskih korisnika. Dugotrajan pritisak na likvidnost može ugroziti stabilnost finansijskog poslovanja i otežati izvršenje planiranih budžetskih aktivnosti.

Rast javnog duga. U slučajevima kada raspoloživa sredstva nisu dovoljna, može doći do rasta javnog duga usled novog zaduživanja radi izmirenja nastale obaveze. Povećanje nivoa duga može smanjiti fiskalnu fleksibilnost i ograničiti mogućnost finansiranja novih razvojnih projekata. Takođe, veći stepen zaduženosti može negativno uticati na kreditni rejting i uslove budućeg zaduživanja.

Smanjenje investicionih aktivnosti. Potreba za finansiranjem obaveze često dovodi do smanjenja investicionih aktivnosti, odnosno preusmeravanja sredstava sa planiranih kapitalnih projekata na pokriće nepredviđenih izdataka. Kao posledica toga, mogu biti odloženi ili umanjeni projekti od značaja za lokalni razvoj, poput ulaganja u infrastrukturu, komunalne usluge ili zaštitu životne sredine. Ovakve odluke mogu imati dugoročne negativne posledice na kvalitet javnih usluga i razvojne mogućnosti lokalne zajednice. Istovremeno, smanjenje kapitalnih ulaganja može umanjiti očekivane ekonomske i društvene koristi koje bi ti projekti doneli.

Reputacioni rizik. Konačno, aktiviranje potencijalnih obaveza može proizvesti i reputacioni rizik, jer javnost i nadzorni organi mogu takve događaje posmatrati kao pokazatelj nedovoljno efikasnog upravljanja fiskalnim rizicima i javnim sredstvima. U slučaju značajnih finansijskih posledica, može doći do narušavanja poverenja građana, investitora, kreditora i drugih zainteresovanih strana. Negativna percepcija javnosti može uticati na ugled jedinice lokalne samouprave i povećati pritisak za jačanje kontrolnih i nadzornih mehanizama.

PRINCIP „RANO UPOZORENJE, RANA REAKCIJA“

Sistem treba da otkrije potencijalne obaveze dovoljno rano da rukovodstvo može da reaguje. Reakcija ne mora uvek biti izdvajanje novca; može biti pregovaranje o ugovornim uslovima, pribavljanje osiguranja, dodatna pravna aktivnost, aktiviranje regresnog zahteva, promena tehničkog rešenja, planiranje rezerve ili donošenje odluke da se rizik prihvati kao prihvatljiv.

ZAKLJUČAK POGLAVLJA II.

Potencijalne obaveze predstavljaju specifičnu kategoriju budućih mogućih obaveza čija realizacija zavisi od neizvesnih događaja, zbog čega zahtevaju drugačiji pristup od stvarnih budžetskih obaveza. Njihova osnovna karakteristika nije samo neizvesnost, već i činjenica da mogu postojati godinama izvan bilansa stanja, a zatim u kratkom roku proizvesti značajne fiskalne posledice. Sudski sporovi, ugovorni odnosi, javno-privatna partnerstva i drugi izvori potencijalnih obaveza mogu se, u slučaju aktiviranja, manifestovati kroz rashodne šokove, pritisak na likvidnost, rast zaduženosti ili odlaganje razvojnih investicija. Zbog toga je njihovo kontinuirano identifikovanje, procenjivanje i praćenje neophodan preduslov za blagovremeno upravljanje fiskalnim rizicima i donošenje informisanih budžetskih odluka.

III. Međunarodni i nacionalni okvir za upravljanje potencijalnim obavezama

3.1. Međunarodni standardi i dobre prakse upravljanja potencijalnim obavezama

3.1.1. PEFA OKVIR I UPRAVLJANJE FISKALNIM RIZICIMA

Program javne potrošnje i finansijske odgovornosti PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) je standardni okvir za procenu sistema upravljanja javnim finansijama PFM (Public Financial Management).

PEFA pomaže jedinicama lokalne samouprave da dijagnostikuju stanje svojih javnih finansija, identifikuju ključne slabosti i snage i zatim prioritetno planiraju reforme radi unapređenja upravljanja budžetima. Pritom koristi **31 indikator** grupisan u sedam **tematskih stubova** (od budžetske pouzdanosti do eksternog nadzora i revizije) i omogućava kvantitativnu ocenu različitih funkcionalnih segmenata PFM-a, uključujući budžetsku kredibilnost, transparentnost finansija, upravljanje fiskalnim rizicima, interne kontrole i izveštavanje.

Rezultati PEFA¹ procena su dragocen dijagnostički alat za srpske opštine i gradove, jer pružaju sveobuhvatan pregled stanja sistema upravljanja javnim finansijama, ističući kako jake strane (npr. kvalitet budžetskih dokumenata, uredno računovodstvo) tako i slabe tačke (npr. preciznost budžetiranja, upravljanje rizicima, interne kontrole).

¹ RELOF program je na osnovu PEFA nalaza u **šest** pilot opština (Knjaževac, Osečina, Paraćin, Sremska Mitrovica, Vranje, Užice) sproveo mere poput: uspostavljanja ili jačanja finansijskog upravljanja i kontrola (FMC/FUK) i edukacije menadžmenta o upravljačkoj odgovornosti, uvođenja i razvoja funkcije interne revizije, unapređenja planiranja i izvršenja budžeta (uvedeni srednjoročni planovi i bolja identifikacija prioriteta), modernizacija upravljanja poreskim prihodima, povećanje naplate i baze poreza na imovinu i sl.

Tabela 3. Sedam tematskih stubova PEFA-e s pripadajućim indikatorima

STUB 1-7 sa pripadajućim PI indikatorima						
STUB 1 - Pouzdanost budžeta	STUB 2 - Transparentnost javnih finansija	STUB 3 - Upravljanje imovinom i obavezama	STUB 4 - Fiskalna strategija i budžetiranje prema javnim politikama	STUB 5 - Predvidljivost i kontrola izvršenja budžeta	STUB 6 - Računovodstvo i izveštavanje	STUB 7 - Eksterni nadzor i revizija
HLG 1 Predvidljivost transfera od viših nivoa vlasti PI 1 Ukupno izvršeni rashodi (ukupno izvršenje budžeta) PI 2 Izvršenje po strukturi rashoda (varijansa strukture rashoda) PI 3 Izvršenje prihoda (ostvarenje izvornih prihoda)	PI 4 Budžetska klasifikacija PI 5 Budžetska dokumentacija PI 6 Opštinske transakcije van finansijskih izveštaja PI 7 Transferi lokalnim samoupravama PI 8 Informacije o učinku za pružanje usluga PI 9 Dostupnost fiskalnih informacija javnosti	PI 10 Izveštavanje o fiskalnom riziku PI 11 Upravljanje javnim ulaganjima (investicijama) PI 12 Upravljanje javnom imovinom PI 13 Upravljanje obavezama (dugom)	PI 14 Izrada makroekonomskih i fiskalnih projekcija PI 15 Fiskalna strategija PI 16 Srednjoročna perspektiva rashoda PI 17 Postupak izrade budžeta PI 18 Nadzor zakonodavne vlasti nad budžetom	PI 19 Administriranje naplate javnih prihoda PI 20 Računovodstvo prihoda PI 21 Predvidljivost opredjeljivanja sredstava u toku godine PI 22 Docnje (kašnjenja) na strani rashoda PI 23 Kontrola rashoda za plate (platni spisak) PI 24 Javne nabavke PI 25 Interne kontrole rashoda (osim plata) PI 26 Interna revizija	PI 27 Integritet finansijskih podataka PI 28 Budžetski izveštaji u toku godine PI 29 Godišnji finansijski izveštaji	PI 30 Eksterna revizija PI 31 Nadzor zakonodavne vlasti nad revizorskim izveštajima

Za temu potencijalnih obaveza posebno je važan **stub 3 „Upravljanje imovinom i obavezama“** i **indikator PI-10: Izveštavanje o fiskalnim rizicima**. Cilj ovog indikatora je da proceni u kojoj meri jedinica javnog sektora, a to je i jedinica lokalne samouprave, identifikuje, kvantifikuje, prati i objavljuje informacije o rizicima koji mogu proizvesti buduće fiskalne obaveze i negativno uticati na budžetsku održivost. PEFA polazi od pretpostavke da dobro upravljanje javnim finansijama ne podrazumeva samo praćenje postojećih dugova i rashoda, već i prepoznavanje budućih potencijalnih obaveza koje još nisu postale stvarni budžetski izdaci.

PI-10 obuhvata tri osnovne oblasti. Prva oblast odnosi se na rizike koji proizlaze iz poslovanja javnih preduzeća (PI-10.1), budući da gubici, dugovi ili finansijske teškoće javnih preduzeća mogu postati direktan teret budžeta osnivača. Druga oblast odnosi se na fiskalne rizike povezane sa nižim nivoima vlasti, ustanovama i drugim povezanim subjektima (PI-10.2), čiji finansijski problemi mogu izazvati dodatne obaveze za lokalnu samoupravu. Treća oblast, koja je za upravljanje potencijalnim obavezama najvažnija, odnosi se na **PI-10.3 Potencijalne obaveze i druge fiskalne rizike**.

PI-10.3 polazi od stava da značajne potencijalne obaveze ne bi smele ostati van sistema finansijskog upravljanja samo zato što još nisu postale stvarne obaveze. Naprotiv, lokalna samouprava treba da raspolaže pouzdanim informacijama o njihovom mogućem finansijskom efektu i da te informacije uključi u proces planiranja budžeta i upravljanja fiskalnim rizicima. U praksi to znači da se potencijalne obaveze identifikuju, procenjuju, kvantifikuju i objavljuju kroz odgovarajuće izveštaje i finansijsku dokumentaciju.

Registar potencijalnih obaveza. Zbog toga PEFA posebno naglašava potrebu za uspostavljanjem registra potencijalnih obaveza i drugih fiskalnih rizika. Registar predstavlja osnov za pripremu godišnjih izveštaja o fiskalnim rizicima i omogućava rukovodstvu da donosi odluke na osnovu sveobuhvatnih informacija o budućim budžetskim izloženostima.

PEFA MINIMUM ZA REGISTAR POTENCIJALNIH OBAVEZA

Registar treba da bude dovoljno jednostavan za redovno ažuriranje, ali dovoljno potpun da pokaže: vrstu rizika, pravni osnov, procenjenju izloženost, verovatnoću aktiviranja, vremenski horizont, odgovornu službu i predlog budžetskog tretmana.

Ocenjivanje. PEFA koristi skalu ocenjivanja od **A do D**, pri čemu viša ocena označava razvijeniji sistem identifikacije, kvantifikacije i objavljivanja fiskalnih rizika. Za indikator PI-10.3 ocene se dodeljuju na sledeći način:

Ocena A dodeljuje se kada lokalna vlast najmanje jednom godišnje objavljuje poseban izveštaj u kojem su kvantifikovane i objedinjene informacije o svim značajnim potencijalnim obavezama i drugim fiskalnim rizicima. Ovakav pristup podrazumeva visok nivo transparentnosti i razvijen sistem upravljanja fiskalnim rizicima.

Ocena B dodeljuje se kada lokalna vlast kvantifikuje i objavljuje informacije o najvećem delu značajnih potencijalnih obaveza i drugih fiskalnih rizika, ali obuhvat nije potpun ili informacije nisu objedinjene u jedinstvenom godišnjem izveštaju.

Ocena C dodeljuje se kada se informacije prikupljaju i kvantifikuju samo za manji broj značajnih potencijalnih obaveza. U tom slučaju sistem postoji, ali nije dovoljno razvijen da obuhvati sve relevantne izvore fiskalnog rizika.

Ocena D označava da lokalna samouprava ne raspolaže dovoljnim informacijama o potencijalnim obavezama ili da ne postoji sistematsko kvantifikovanje i izveštavanje o fiskalnim rizicima. Takva ocena ukazuje na visok nivo fiskalne netransparentnosti i povećan rizik od iznenadnih budžetskih šokova.

PEFA procene koje su sprovedene za jedinice lokalne samouprave u Republici Srbiji pokazale su da je upravo oblast izveštavanja o fiskalnim rizicima među izazovnijim segmentima sistema upravljanja javnim finansijama. Informacije o potencijalnim obavezama prikupljaju se i objavljuju samo za deo značajnih fiskalnih rizika.

Za jedinice lokalne samouprave koje žele da unaprede svoj rezultat u okviru PI-10.3, ključni koraci su uspostavljanje registra potencijalnih obaveza, redovno ažuriranje podataka, procena verovatnoće i finansijskog efekta rizika, povezivanje registra sa budžetskim planiranjem i priprema godišnjeg izveštaja o fiskalnim rizicima. Takav pristup omogućava prelazak sa reaktivnog upravljanja fiskalnim šokovima na proaktivno upravljanje rizicima i predstavlja jednu od osnovnih preporuka savremenih sistema javnih finansija.

3.1.2. MEĐUNARODNI RAČUNOVODSTVENI STANDARD ZA JAVNI SEKTOR IPSAS 19 „REZERVISANJA, POTENCIJALNE OBAVEZE I POTENCIJALNA IMOVINA“

Međunarodni računovodstveni standard za javni sektor (eng. *International Public Sector Accounting Standards*) **IPSAS 19 „Rezervisanja, potencijalne obaveze i potencijalna imovina“** (eng. *Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets*) definiše računovodstveni tretman rezervisanja, potencijalnih obaveza i potencijalne imovine, sa ciljem obezbeđivanja transparentnog i pouzdanog finansijskog izveštavanja u javnom sektoru. Njegova praktična vrednost je u tome što daje kriterijume kada se nešto priznaje kao obaveza, kada se samo objavljuje kao potencijalna obaveza, a kada se ne objavljuje jer je odliv resursa udaljen ili beznačajan.

Potencijalne obaveze (eng. *contingent liabilities*) predstavljaju specifičnu kategoriju obaveza koje su karakterisane visokim stepenom neizvesnosti. U skladu sa IPSAS 19, potencijalna obaveza može biti:

- moguća obaveza koja proizlazi iz prošlih događaja, čije postojanje zavisi od budućih neizvesnih događaja; ili
- sadašnja obaveza koja se ne priznaje zato što nije verovatno da će doći do odliva resursa ili zato što se iznos ne može pouzdano proceniti.

Osnovna karakteristika potencijalnih obaveza jeste da se **ne priznaju u bilansu stanja**, već se samo **objavljaju u napomenama uz finansijske izveštaje**. Standard eksplicitno propisuje da entitet ne sme priznati potencijalnu obavezu kao obavezu u finansijskim izveštajima.

TRANSPARENTNOST PRE MATERIJALIZACIJE RIZIKA

I kada se ne priznaju u bilansu stanja, potencijalne obaveze moraju biti transparentno prikazane kako bi korisnici finansijskih izveštaja razumeli buduće fiskalne rizike.

Ovakav pristup proizlazi iz osnovnog principa priznavanja obaveza u IPSAS 19. Obaveza se priznaje samo kada su ispunjena tri kumulativna uslova:

1. postojanje sadašnje obaveze kao rezultat prošlog događaja;
2. verovatnoća da će za izmirenje obaveze biti potreban odliv resursa;
3. mogućnost pouzdane procene iznosa obaveze.

Kada ovi uslovi nisu ispunjeni, obaveza se ne priznaje već se klasifikuje kao potencijalna obaveza.

Kontinuirana procena. Jedna od najvažnijih karakteristika potencijalnih obaveza jeste njihova promenljivost kroz vreme. IPSAS 19 naglašava da se one moraju kontinuirano procenjivati. Ukoliko tokom vremena dođe do promene procene, odnosno ako postane verovatno da će doći do odliva resursa, potencijalna obaveza prelazi u rezervisanje i tada se priznaje u finansijskim izveštajima.

Ova dinamika posebno dolazi do izražaja kod sudskih sporova. Na početku spora, obaveza je neizvesna i tretira se kao potencijalna, dok se razvojem slučaja može transformisati u priznatu obavezu ukoliko postane verovatno da će entitet snositi troškove.

Iako se ne priznaju u bilansu stanja, potencijalne obaveze moraju biti objavljene u napomenama uz finansijske izveštaje. IPSAS 19 zahteva objavljivanje sledećih informacija:

- Priroda obaveze: šta je osnov nastanka i šta može aktivirati obavezu.
- Procena finansijskog efekta: najbolja raspoloživa procena iznosa ili raspon.
- Neizvesnosti: ključni događaji, rokovi, zavisnost od suda, ugovora, tržišta ili trećih lica.
- Mogućnost nadoknade: osiguranje, regres, garancija izvođača, jamstvo ili drugi izvor refundacije.
- Razlog neobjavljivanja detalja, ako bi detaljna objava ozbiljno ugrozila položaj jedinice lokalne samouprave u sporu.

Cilj ovih objavljivanja jeste da korisnici finansijskih izveštaja imaju uvid u potencijalne rizike i buduće obaveze entiteta.

3.2. Evropski regulatorni okvir

3.2.1. DIREKTIVA 2011/85/EU O ZAHTEVIMA ZA BUDŽETSKE OKVIRE DRŽAVA ČLANICA EVROPSKE UNIJE I TRANSPARENTNOST POTENCIJALNIH OBAVEZA

Direktiva Saveta 2011/85/EU o zahtevima za budžetske okvire država članica EU predstavlja jedan od ključnih normativnih instrumenata Evropske unije usmerenih na jačanje fiskalne discipline, odgovornosti i transparentnosti javnih finansija. Direktiva je usvojena kao odgovor na slabosti u upravljanju javnim dugom i fiskalnim rizicima koje su postale posebno izražene tokom globalne finansijske krize. Njen osnovni cilj jeste da obezbedi pouzdane, pravovremene i sveobuhvatne informacije o stanju javnih finansija radi efikasnijeg fiskalnog nadzora i kvalitetnijeg donošenja budžetskih politika.

Direktiva definiše budžetski okvir kao skup pravila, procedura i institucija koje uređuju budžetski proces i fiskalnu politiku države, pri čemu se poseban značaj pridaje kvalitetu računovodstvenih i statističkih sistema. U tom kontekstu, naglašava se potreba za uspostavljanjem javnih računovodstvenih sistema koji obuhvataju sve ključne elemente finansijskog upravljanja, uključujući knjigovodstvo, internu kontrolu, finansijsko izveštavanje i reviziju.

Važno je naglasiti da je prvobitni okvir uspostavljen Direktivom 2011/85/EU dodatno unapređen donošenjem Direktive (EU) 2024/1265 Evropskog parlamenta i Saveta od 29. aprila 2024. godine o izmeni Direktive 2011/85/EU o zahtevima za budžetske okvire država članica. Ovom izmenom dodatno su ojačani zahtevi u pogledu kvaliteta fiskalnih podataka, transparentnosti javnih finansija, upravljanja fiskalnim rizicima i srednjoročnog budžetskog planiranja. Time je potvrđena potreba da svi nivoi vlasti, uključujući i jedinice lokalne samouprave, raspolazu potpunim i pouzdanim informacijama o postojećim i potencijalnim obavezama koje mogu uticati na održivost javnih finansija.

Ovakav pristup ukazuje da fiskalna stabilnost ne zavisi isključivo od formalnog nivoa javnog duga, već i od kvaliteta informacija koje država poseduje o svojim postojećim i potencijalnim obavezama. Direktiva posebno ističe važnost transparentnosti i dostupnosti pouzdanih fiskalnih podataka, jer su oni neophodan preduslov za efikasan sistem fiskalnog nadzora.

Direktiva 2011/85/EU, zajedno sa kasnijim izmenama i dopunama, naglašava potrebu da budžetski sistemi obuhvate sve relevantne fiskalne informacije, uključujući i potencijalne obaveze koje mogu imati značajan uticaj na javne budžete. U praktičnom smislu, to znači da budžetsko planiranje ne sme obuhvatati samo postojeće dugove i rashode, već i obaveze koje još nisu nastale, ali pod određenim okolnostima mogu prerasti u stvarne izdatke budžeta.

U tom kontekstu, poseban značaj dobija koncept potencijalnih obaveza, koje predstavljaju skrivene ili uslovne obaveze države i drugih subjekata javnog sektora, a koje mogu značajno uticati na budući nivo javnog duga i fiskalnu stabilnost. Iako Direktiva u svojim uvodnim odredbama ne pruža detaljnu definiciju potencijalnih obaveza, njihov značaj postaje jasno izražen kroz odredbe koje uređuju transparentnost javnih finansija. Pod pojmom „država“ u smislu ove direktive podrazumeva se sektor opšte države, koji obuhvata centralni nivo vlasti, fondove socijalnog osiguranja, kao i jedinice lokalne samouprave, odnosno gradove, opštine i njihove budžetske korisnike.

Ključna odredba koja se neposredno odnosi na potencijalne obaveze sadržana je u članu 14. Direktive 2011/85/EU, kojim se propisuje obaveza država članica da objavljuju informacije o potencijalnim obavezama koje mogu imati značajan uticaj na javne budžete. U tom smislu, Direktiva navodi:

„Za sve podsektore opšte države, države članice objavljuju relevantne informacije o potencijalnim obavezama koje mogu imati značajan uticaj na javne budžete, uključujući državne garancije, nenaplative kredite i obaveze koje proizlaze iz poslovanja javnih korporacija, uključujući i njihov obim.“

Ova odredba predstavlja važan normativni osnov za razumevanje potencijalnih obaveza u okviru fiskalnog sistema Evropske unije. Njome se potvrđuje da potencijalne obaveze nisu samo računovodstvena kategorija, već i značajan instrument fiskalne analize i upravljanja rizicima. Posebno je značajno što Direktiva naglašava njihov „potencijalno veliki uticaj na javne budžete“, čime ih svrstava među ključne faktore fiskalne održivosti.

EVROPSKI STANDARD TRANSPARENTNOSTI

Direktiva 2011/85/EU zahteva objavljivanje informacija o potencijalnim obavezama koje mogu imati značajan uticaj na javne budžete, čime ih svrstava među ključne fiskalne rizike.

Za jedinice lokalne samouprave, ovaj zahtev ima poseban značaj. Lokalni budžeti često preuzimaju različite oblike potencijalnih obaveza kroz učešće u projektima javno-privatnog partnerstva, sudske sporove, kapitalne infrastrukturne projekte i druge ugovorne aranžmane. Iako takve obaveze u trenutku nastanka ne predstavljaju direktan budžetski rashod, njihovo aktiviranje može dovesti do značajnih finansijskih opterećenja lokalnog budžeta i ugroziti finansiranje osnovnih javnih usluga.

Dalje, ista odredba Direktive proširuje obim objavljivanja informacija i na vlasnička učešća države u privrednim subjektima: „Države članice objavljuju i informacije o učešću sektora opšte države u kapitalu privatnih i javnih korporacija kada je reč o ekonomski značajnim iznosima.“

Na taj način, Direktiva ukazuje da potencijalne obaveze ne obuhvataju samo formalne garancije i kreditne aranžmane, već i indirektno fiskalne rizike koji proizlaze iz vlasničkih odnosa države, gradova i opština sa javnim i privatnim preduzećima. Time se tradicionalni koncept javnog duga proširuje na širi koncept fiskalne izloženosti.

U praksi Evropske unije primena ovih odredbi dovela je do razvoja detaljnih statističkih izveštaja o potencijalnim obavezama. U tim izveštajima potencijalne obaveze sistematizuju se kroz nekoliko osnovnih kategorija. Najznačajnije mesto zauzimaju državne i lokalne garancije (napomena: Zakon o javnom dugu zabranjuje gradovima i opštinama u Republici Srbiji da izdaju garancije bilo kom pravnom licu), koje predstavljaju jedan od najvećih izvora fiskalnog rizika, jer podrazumevaju mogućnost da javni sektor preuzme obaveze korisnika garancije. Značajnu kategoriju čine i obaveze koje proizlaze iz javno-private partnerstava zbog njihove dugoročne prirode i složenosti finansijskih aranžmana. Pored toga, obuhvataju se i nenaplativi krediti, kao i obaveze javnih preduzeća koja formalno nisu deo sektora opšte države, ali se nalaze pod njenom kontrolom.

3.2.2. FISKALNA ODRŽIVOST LOKALNIH SAMOUPRAVA I USKLAĐIVANJE SA EVROPSKIM FISKALNIM OKVIROM

Za jedinice lokalne samouprave posebno je važno da identifikuju, evidentiraju, procenjuju i redovno objavljuju podatke o potencijalnim obavezama, jer upravo ove obaveze predstavljaju jedan od najčešćih izvora neočekivanih budžetskih rashoda. Transparentno izveštavanje o potencijalnim obavezama omogućava realnije planiranje budžeta, pravovremeno upravljanje fiskalnim rizicima, formiranje odgovarajućih budžetskih rezervi i jačanje dugoročne finansijske održivosti lokalne zajednice.

FISKALNA ODRŽIVOST LOKALNIH SAMOUPRAVA

Evropski regulatorni okvir, dodatno osnažen Direktivom (EU) 2024/1265, jasno pokazuje da upravljanje potencijalnim obavezama predstavlja sastavni deo odgovornog fiskalnog upravljanja i jedan od ključnih preduslova očuvanja stabilnosti lokalnih javnih finansija.

Značaj Direktive Saveta 2011/85/EU, kao i kasnijih izmena sadržanih u Direktivi (EU) 2024/1265, ogleda se u činjenici da ona predstavlja jedan od temeljnih akata Evropske unije u oblasti upravljanja javnim finansijama. Njeni principi transparentnosti, fiskalne odgovornosti, upravljanja rizicima i pouzdanog finansijskog izveštavanja postali su referentni standard za razvoj nacionalnih budžetskih sistema država članica i zemalja kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. U tom kontekstu, usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa zahtevima ove direktive predstavlja važan korak ka jačanju kvaliteta fiskalnog upravljanja i unapređenju stabilnosti javnih finansija.

Upravo iz tih razloga, nacrt novog Zakona o budžetskom sistemu preuzima ključna načela Direktive 2011/85/EU i njenih dopuna, sa posebnim naglaskom na povećanje transparentnosti budžetskog procesa, unapređenje sistema izveštavanja o fiskalnim rizicima i jačanje odgovornosti u upravljanju javnim sredstvima.

3.3. Nacionalni pravni i institucionalni okvir

3.3.1. ZAKON O BUDŽETSKOM SISTEMU I UPRAVLJANJE OBAVEZAMA

Zakon o budžetskom sistemu predstavlja osnovni i najvažniji propis kojim se uređuje sistem javnih finansija u Republici Srbiji. Njegova uloga prevazilazi samo definisanje pravila za pripremu i izvršenje budžeta, jer uspostavlja celovit okvir za planiranje, upravljanje, kontrolu i izveštavanje o korišćenju javnih sredstava. Zakon obuhvata budžet Republike Srbije, budžete autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave, kao i direktne i indirektne korisnike budžetskih sredstava, čime obezbeđuje jedinstven pristup upravljanju javnim finansijama na svim nivoima vlasti. Kroz svoja osnovna načela zakon promovise fiskalnu odgovornost, transparentnost, ekonomičnost i efikasnost trošenja javnih sredstava, stvarajući pretpostavke za dugoročno održivo upravljanje javnim finansijama.

Poseban značaj ima činjenica da zakon stvara institucionalne pretpostavke za pravovremeno identifikovanje fiskalnih rizika i donošenje odgovarajućih mera za njihovo ublažavanje. Na taj način, budžetski sistem ne predstavlja samo evidenciju prihoda i rashoda, već i instrument strateškog upravljanja finansijskim položajem države i lokalnih vlasti.

U kontekstu upravljanja obavezama, Zakon o budžetskom sistemu primarno je usmeren na **stvarne odnosno direktne obaveze** koje nastaju iz budžetskog poslovanja. Takve obaveze uključuju dug po osnovu kredita i zaduživanja, ugovorene obaveze prema dobavljačima, obaveze po osnovu investicionih projekata, kao i sve druge dospele i nedospele finansijske obaveze koje terete budžet. Evidentiranje i kontrola ovih obaveza od suštinskog su značaja za očuvanje likvidnosti budžeta i sprečavanje nastanka neizmirenih obaveza koje mogu ugroziti finansijsku stabilnost javnog sektora.

Radi obezbeđenja fiskalne discipline, zakon uspostavlja sistem evidencije i kontrole budžetskih obaveza kroz trezorsko poslovanje, finansijsko izveštavanje i završni račun budžeta. Sve preuzete obaveze moraju biti evidentirane i praćene tokom njihovog životnog ciklusa, od trenutka nastanka do konačnog izmirenja. Takav sistem omogućava donosiocima odluka da u svakom trenutku raspolažu pouzdanim informacijama o finansijskom položaju budžeta i nivou preuzetih obaveza. Istovremeno, redovno izveštavanje povećava transparentnost rada javnog sektora i omogućava građanima, nadzornim institucijama i drugim zainteresovanim stranama uvid u način upravljanja javnim sredstvima.

Posebno važan segment Zakona o budžetskom sistemu odnosi se na **ograničenja zaduživanja i fiskalna pravila**. Zakonom su propisani uslovi pod kojima se mogu preuzimati nove obaveze i vršiti zaduživanja, kao i ograničenja koja imaju za cilj sprečavanje prekomernog rasta javnog duga i budžetskog deficita. Ova pravila imaju izuzetnu važnost za jedinice lokalne samouprave, budući da lokalni budžeti često raspolažu znatno ograničenijim finansijskim kapacitetima od centralnog nivoa vlasti. Kontrola zaduživanja i obaveza lokalnih vlasti predstavlja važan mehanizam zaštite fiskalne održivosti i sprečavanja finansijskih problema koji bi mogli ugroziti pružanje osnovnih javnih usluga građanima.

Značaj Zakona o budžetskom sistemu postaje još izraženiji kada se posmatra u svetlu savremenih evropskih standarda fiskalnog upravljanja. **Nacrt izmena i dopuna Zakona o budžetskom sistemu** predviđa dalje **usklađivanje** sa zahtevima **Direktive Saveta 2011/85/EU o zahtevima za budžetske okvire država članica**, kao i sa novim pravilima sadržanim u **Direktivi (EU) 2024/1265**. Cilj ovog usklađivanja jeste unapređenje transparentnosti, jačanje sistema izveštavanja o fiskalnim rizicima i obezbeđivanje potpunijih informacija o finansijskom položaju javnog sektora.

ZNAČAJ PRAĆENJA OBAVEZA

Bez kvalitetne evidencije i kontrole obaveza nema održivog budžeta ni dugoročne fiskalne stabilnosti lokalne samouprave.

3.3.2. PRAVILNIK O ZAJEDNIČKIM KRITERIJUMIMA I STANDARDIMA ZA FINANSIJSKO UPRAVLJANJE I KONTROLU

Sistem finansijskog upravljanja i kontrole postavlja okvir za integrisano upravljanje rizicima i kontrolu svih aspekata poslovanja jedinica lokalne samouprave. Potencijalne obaveze su deo šireg sistema upravljanja rizicima. Finansijsko upravljanje i kontrole ne treba da postoje samo kao formalni zahtev, već kao praktičan mehanizam kojim lokalna jedinica sprečava da odluke, ugovori i propusti danas proizvedu neplanirane rashode sutra.

Pravilnik o zajedničkim kriterijumima i standardima za finansijsko upravljanje i kontrolu (FUK) iz 2019. je logička nadogradnja Zakona o budžetskom sistemu, kojom se operativno sprovode zakonski zahtevi za dobro finansijsko upravljanje i internu kontrolu na svim nivoima javnog sektora. Zakon je u definicijama i obavezama utkao postojanje adekvatnog sistema finansijskog upravljanja i kontrole kod korisnika javnih sredstava. Primena Pravilnika stoga obezbeđuje da jedinice lokalne samouprave ispune zakonsku dužnost uspostavljanja i održavanja sistema finansijskog upravljanja i kontrole, čime se postiže uspešnije planiranje i kontrola budžeta, uključujući i pravovremeno upravljanje fiskalnim rizicima.

Pravilnik je deo šire reforme poznate kao **PIFC (eng. Public Internal Financial Control)**, usklađene sa EU praksom, koja ima za cilj da modernizuje upravljanje javnim finansijama uvodeći međunarodne standarde interne kontrole i dobre prakse upravljanja u javni sektor.

Svrha i logika sistema finansijskog upravljanja i kontrole. To je univerzalni sistem upravljanja i nadzora, kroz koji rukovodilac institucije uspostavlja stalne mere i procedure, redovno ih ažurira i njima upravlja rizicima kako bi obezbedio razumnu uverenost da će institucija ostvariti svoje ciljeve na pravilan, ekonomičan, efikasan i efektivan način. Time sistem finansijskog upravljanja i kontrole postaje instrument „upravljačke odgovornosti“. Pravilnik jasno vezuje uspešno uspostavljanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole sa konceptom upravljanja rizicima, ističući da efektivna interna kontrola pretpostavlja da upravljači proaktivno identifikuju i kontrolišu rizike koji mogu ugroziti ostvarenje ciljeva organizacije.

Obuhvat i elementi sistema finansijskog upravljanja i kontrole. Sistem finansijskog upravljanja i kontrole je sveobuhvatan, horizontalan sistem, odnosi se na sve procese i aktivnosti u okviru institucija javnog sektora, uključujući i jedinice lokalne samouprave.

Pravilnik definiše **pet međusobno povezanih elemenata finansijskog upravljanja i kontrole: (1) kontrolno okruženje, (2) upravljanje rizicima, (3) kontrolne aktivnosti, (4) informacije i komunikacije i (5) praćenje i procenu sistema.** Ove komponente su u potpunosti usklađene sa međunarodnim INTOSAI standardima i COSO okvirom interne kontrole.

Kontrolno okruženje uspostavlja okvir integriteta i odgovornosti u jedinici lokalne samouprave, dok **upravljanje rizicima** propisuje sistematski pristup identifikaciji i proceni rizika.

POTENCIJALNE OBAVEZE KAO PREDMET UPRAVLJANJA RIZICIMA

Upravljanje rizicima kao drugi element sistema finansijskog upravljanja i kontrole direktno obuhvata postupak identifikacije, procene i tretmana rizika koji mogu uticati na ostvarenje ciljeva jedinice lokalne samouprave.

Potencijalne obaveze su u svojoj srži fiskalni rizici, stoga pravilno vođena metodologija za njihovo praćenje treba da bude integralni deo procesa upravljanja rizicima u jedinici lokalne samouprave.

Kontrolne aktivnosti (treći element finansijskog upravljanja i kontrole) podrazumevaju konkretne mere kojima se drže rizici pod kontrolom, čime se postiže uspešnije planiranje i kontrola budžeta, uključujući i pravovremeno upravljanje fiskalnim rizicima. **Metodologija za upravljanje potencijalnim obavezama** propisuje jasne procedure i kontrole kojima se prati nastanak ili promena stanja ovih obaveza. Primer kontrolnih aktivnosti u ovom kontekstu su: redovno ažuriranje registra potencijalnih obaveza (detaljnije o registru potencijalnih obaveza može se pronaći u poglavlju V.) i nadziranje finansijskog stanja povezanih pravnih lica. Ove mere su preventivne kontrole koje smanjuju verovatnoću da se rizik materijalizuje, odnosno ograničavaju obim štete ako do materijalizacije dođe.

Informacije i komunikacija (četvrti element finansijskog upravljanja i kontrole) naglašavaju prikupljanje kvalitetnih, tačnih informacija i njihovu adekvatnu internu i eksternu komunikaciju. U praksi, to znači da jedinica lokalne samouprave treba da uspostavi protok informacija o potencijalnim obavezama između različitih odeljenja (npr. pravne službe, budžeta/finansija, odseka za investicije i dr.), tako da sve relevantne službe budu upoznate sa potencijalnim obavezama. Istovremeno, neophodno je izveštavati nadležne organe: rukovodioci jedinice lokalne samouprave uključuju podatke o svojim potencijalnim obavezama i fiskalnim rizicima u redovne izveštaje višim nivoima vlasti, u skladu sa zakonskom obavezom transparentnog izveštavanja.

Tabela 4. Pet elemenata interne kontrole u primeni

Element FUK	Primena kod uslovnih obaveza
Kontrolno okruženje	Rukovodstvo jasno nalaže da se rizici prijavljuju i da se ne prikrivaju zbog trenutne budžetske slike.
Upravljanje rizicima	Rizici se identifikuju, procenjuju, rangiraju i povezuju sa merama.
Kontrolne aktivnosti	Ugovori, sporovi i JPP prolaze provere pre preuzimanja obaveza.
Informisanje i komunikacija	Pravna služba, finansije i sektori redovno razmenjuju podatke o statusu rizika.
Praćenje i procena	Registar potencijalnih obaveza se ažurira; interna revizija proverava da li su podaci potpuni i korisni za odlučivanje.

Interna revizija ne preuzima odgovornost za registar potencijalnih obaveza, ali može proveriti da li sistem funkcioniše: da li postoje procedure, da li su sve službe dostavile podatke, da li su procene dokumentovane, da li je rukovodstvo informisano i da li je budžet uzeo u obzir značajne rizike.

3.3.3. ZAKON O LOKALNOJ SAMOUPRAVI I ZAKON O FINANSIRANJU LOKALNE SAMOUPRAVE

Sistem lokalne samouprave u Republici Srbiji zasniva se na 174 jedinice lokalne samouprave. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave definiše ovaj sistem kao jednostepen, pri čemu analitički servis jedinica lokalne samouprave sadrži finansijske pokazatelje gradova i opština iz završnih računa, uključujući podatke o prihodima, rashodima, rezultatu i zaduženosti. To znači da na lokalnom nivou postoje mehanizmi za prikupljanje osnovnih fiskalnih podataka, dok je praćenje potencijalnih obaveza oblast koja zahteva dodatne procedure i instrumente za sistematsko evidentiranje i upravljanje rizicima.

Za lokalne jedinice je dodatno važan **Zakon o finansiranju lokalne samouprave**, jer on uređuje obezbeđivanje sredstava opštinama, gradovima i gradu Beogradu za obavljanje izvornih i poverenih poslova i sadrži princip da je Republika dužna da pri svakom prenošenju ili poveravanju novih poslova lokalnoj samoupravi obezbedi odgovarajuća sredstva ili izvore prihoda potrebne za obavljanje tih poslova. Taj princip je fiskalno važan, ali ne rešava pitanje potencijalnih obaveza koje lokalna jedinica može generisati kroz svoja javna preduzeća, ugovorne aranžmane ili sudske postupke. Drugim rečima, zakon uređuje tokove prihoda i nadležnosti, ali ne daje sam po sebi metodologiju za kvantifikaciju skrivenog rizika.

Zakon o lokalnoj samoupravi dodatno potvrđuje da jedinica lokalne samouprave može osnivati preduzeća, ustanove i druge organizacije koje vrše javnu službu i da ugovorom može poveriti obavljanje pojedinih poslova drugim pravnim ili fizičkim licima. Upravo iz te dve činjenice nastaje najvažniji deo fiskalnog rizika na lokalnom nivou: lokalna samouprava ne deluje samo kroz sopstveni budžet, nego i kroz mrežu javnih preduzeća, ustanova, poverenih poslova i dugoročnih ugovornih odnosa.

Fiskalna slika lokalne samouprave je u velikoj meri organizovana oko budžeta i izvršenja budžeta, dok su potencijalne obaveze po svojoj prirodi transverzne. One se pojavljuju u pravobranilaštvu, u ugovorima o komunalnoj infrastrukturi, u bilansima javnih preduzeća, u sporovima zbog eksproprijacije ili radnih odnosa, u sporazumima sa investitorima i u obavezama koje nastaju kada se lokalna vlast oseća dužnom da spasi preduzeće ili ustanovu koju formalno nije morala da sanira iz budžeta. Zato je jedan od ciljeva ove metodologije da proširi obuhvat analize sa budžeta i njegovog izvršenja na širi okvir fiskalnog rizika lokalnog javnog sektora, koji pored budžetskih obaveza uključuje i potencijalne obaveze, rizike i druge okolnosti koje mogu uticati na buduću fiskalnu poziciju jedinice lokalne samouprave.

3.4. Računovodstveni okvir za evidentiranje i izveštavanje o potencijalnim obavezama

3.4.1. PRAVILNIK O RAČUNOVODSTVENIM POLITIKAMA KORISNIKA BUDŽETSKIH SREDSTAVA I KORISNIKA SREDSTAVA ORGANIZACIJA OBAVEZNOG SOCIJALNOG OSIGURANJA

Pravilnik o računovodstvenim politikama korisnika budžetskih sredstava i korisnika sredstava organizacija obaveznog socijalnog osiguranja predstavlja osnovni propis kojim se uređuju računovodstvene politike za pripremu, sastavljanje i prezentaciju finansijskih izveštaja u javnom sektoru Republike Srbije. Njegova suština se ogleda u uspostavljanju jedinstvenog sistema finansijskog izveštavanja zasnovanog na gotovinskoj osnovi, pri čemu se jasno definišu principi priznavanja prihoda, rashoda, primitaka i izdataka, kao i način prezentacije finansijskih informacija. Ovaj Pravilnik primenjuje se na budžet Republike Srbije, budžete autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave, kao i na njihove direktne i indirektne korisnike, fondove socijalnog osiguranja i druge korisnike javnih sredstava, čime obuhvata celokupan javni sektor u organizacionom i funkcionalnom smislu.

Posebno je značajno da Pravilnik eksplicitno upućuje na primenu Međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor, odnosno IPSAS na gotovinskoj osnovi, koji predstavljaju temelj za definisanje računovodstvenih politika i finansijskog izveštavanja. Time se domaći sistem javnog računovodstva povezuje sa međunarodnim standardima i obezbeđuje usklađenost sa opšteprihvaćenim principima transparentnosti i uporedivosti finansijskih izveštaja. Pravilnik jasno propisuje da su IPSAS standardi

osnov za utvrđivanje računovodstvenih politika, dok se u **praksi primenjuje gotovinska osnova** prema kojoj se transakcije priznaju u trenutku primanje ili isplate novca, uz određene dodatne evidencije koje služe za potrebe kontrole i praćenja obaveza.

U okviru ovakvog sistema, razumevanje evidencije obaveza i potencijalnih obaveza zahteva pažljivo sagledavanje odnosa između gotovinske osnove i potreba za potpunim finansijskim izveštavanjem. Iako se rashodi priznaju tek u momentu plaćanja, Pravilnik kroz obavezu obelodanjivanja dodatnih informacija u napomenama uvodi elemente šireg informisanja korisnika, čime se omogućava prikaz stvarnog finansijskog položaja. **Napomene uz finansijske izveštaje** imaju ključnu ulogu jer predstavljaju instrument kojim se obezbeđuje da sve relevantne informacije koje nisu direktno iskazane u izveštajima budu dostupne, naročito kada je reč o rizicima i potencijalnim budućim obavezama.

U tom kontekstu posebno je važna odredba prema kojoj napomene treba da pruže dodatne informacije koje nisu prikazane u finansijskim izveštajima, ali su neophodne za fer prezentaciju priliva i odliva i stanja sredstava. Ovo znači da Pravilnik implicitno prepoznaje potrebu za prikazivanjem i onih obaveza koje ne ispunjavaju uslove za priznavanje u bilansu stanja, ali mogu uticati na buduće finansijsko stanje subjekta, potencijalnih obaveza. Na taj način se obezbeđuje da finansijski izveštaji ne budu ograničeni isključivo na evidentirane novčane tokove, već da pružaju širu sliku potencijalnih obaveza i rizika.

3.4.2. PRAVILNIK O STANDARDNOM KLASIFIKACIONOM OKVIRU I KONTNOM PLANU ZA BUDŽETSKI SISTEM

Pravilnik o standardnom klasifikacionom okviru i Kontnom planu za budžetski sistem uređuje sistem klasifikacije i evidentiranja poslovnih promena u javnom sektoru i odnosi se na budžet Republike Srbije, budžete autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave, kao i na njihove direktne i indirektne korisnike, čime obezbeđuje jedinstvenu osnovu za vođenje budžetskog računovodstva.

U okviru ovog Pravilnika definisana je **klasa 350000** koja obuhvata **vanbilansnu evidenciju**, sa kontima **351000 – vanbilansna aktiva i 352000 – vanbilansna pasiva**, koja služe za evidentiranje događaja koji nemaju neposredan uticaj na imovinu i obaveze u bilansu stanja, ali su značajni za praćenje finansijskih rizika i potencijalnih budućih obaveza.

OBUH VAT VANBILANSNE EVIDENCIJE

Jedinice lokalne samouprave dužne su da evidentiraju **obaveze po osnovu sudskih sporova, imovinu drugih lica datu na korišćenje ili upravljanje, kao i druge potencijalne obaveze** čije ostvarenje zavisi od budućih događaja.

Slika 1. Primer vanbilansnog evidentiranja obaveza po sudskom sporu

Vanbilansno evidentiranje obaveze po sudskom sporu

1. Nastanak spora			
351000 VANBILANSNA AKTIVA		352000 VANBILANSNA PASIVA	
DP		DP	
1) 500.000		1) 500.000	
Evidentiranje potencijalne obaveze po sudskom sporu		Evidentiranje potencijalne obaveze po sudskom sporu	

SALDO D = P = 500.000

2. Ishod - spor izgubljen			
351000 VANBILANSNA AKTIVA		352000 VANBILANSNA PASIVA	
DP		DP	
	2) 500.000	2) 500.000	
	Brisanje - spor izgubljen	Brisanje - spor izgubljen	

SALDO D = P = 0

3. Ishod - spor dobijen			
351000 VANBILANSNA AKTIVA		352000 VANBILANSNA PASIVA	
DP		DP	
	3) 500.000	3) 500.000	
	Brisanje - spor dobijen	Brisanje - spor dobijen	

SALDO D = P = 0

Bilansno evidentiranje (samo ako je spor izgubljen)

4. Priznavanje obaveze (nakon pravnosnažne presude)			
130000 OBRAČUNATI RASHODI		200000 OBAVEZE	
DP		DP	
1) 500.000		1) 500.000	
Priznavanje obaveze po sudskom sporu		Priznavanje obaveze po sudskom sporu	

5. Plaćanje obaveze			
200000 OBAVEZE		111000 NOVAC U BLAGAJNI / TREZORU	
DP		DP	
2) 500.000		2) 500.000	
Plaćanje obaveze		Plaćanje obaveze	

6. Zatvaranje obračunatog rashoda			
400000 TEKUĆI RASHODI		130000 OBRAČUNATI RASHODI	
DP		DP	
3) 500.000		3) 500.000	
Rashod priznat u izveštajnom periodu		Zatvaranje obračunatog rashoda	

Slika 1. prikazuje računovodstveni tretman obaveza po osnovu sudskih sporova, od njihovog nastanka do konačnog ishoda. U trenutku pokretanja spora potencijalna obaveza evidentira se u vanbilansnoj evidenciji. Ukoliko je spor izgubljen i obaveza postane izvesna pravosnažnom odlukom, vrši se njeno isknjižavanje iz vanbilansne evidencije i priznavanje u bilansu stanja kao stvarne obaveze. Nakon izmirjenja obaveze evidentira se plaćanje, dok se na kraju obračunskog perioda rashod priznaje u bilansu uspeha. Ako je spor dobijen, potencijalna obaveza se samo briše iz vanbilansne evidencije, bez efekta na bilansno priznavanje obaveza i rashoda.

Vanbilansna evidencija služi za praćenje potencijalnih obaveza do trenutka kada njihov nastanak postane izvestan i kada se ispune uslovi za bilansno priznavanje. Ovakav pristup omogućava jedinicama lokalne samouprave jasno razdvajanje između stvarnih obaveza koje se iskazuju u bilansu i potencijalnih obaveza koje se prate u vanbilansnoj evidenciji, čime se obezbeđuje pouzdanost finansijskih izveštaja i istovremeno transparentnost u pogledu izloženosti rizicima. Dodatne informacije o ovim obavezama, u skladu sa pravilnikom o računovodstvenim politikama, obelodanjuju se kroz napomene uz finansijske izveštaje kako bi se korisnicima pružila potpuna slika finansijskog položaja.

U poređenju sa IPSAS 19, može se uočiti da se u domaćem sistemu funkcija prikazivanja potencijalnih obaveza ostvaruje kroz vanbilansnu evidenciju i napomene, dok IPSAS 19 uvodi koncept rezervisanja i potencijalnih obaveza, pri čemu se rezervisanja priznaju kada postoji sadašnja obaveza i verovatan odliv sredstava, a u suprotnom se informacije objavljuju u napomenama. Oba sistema, uprkos razlikama u metodologiji, imaju isti cilj da obezbede informisanost o mogućim budućim finansijskim obavezama.

3.4.3. ZAHTEVI DRŽAVNE REVIZORSKE INSTITUCIJE U POGLEDU POTENCIJALNIH OBAVEZA

Zahtevi Državne revizorske institucije (DRI) predstavljaju važan element u razvoju sistema upravljanja potencijalnim obavezama na nivou jedinica lokalne samouprave. Državna revizorska institucija u svojim revizijama naglašava potrebu za uspostavljanjem potpune i ažurne evidencije potencijalnih obaveza, primenom principa istinitog i objektivnog prikazivanja finansijskog položaja i obezbeđivanjem transparentnog izveštavanja o rizicima koji mogu proizvesti buduće budžetske rashode.

U svojim izveštajima Državna revizorska institucija redovno prikazuje podatke o broju sudskih postupaka, strukturi predmeta, vrednosti tužbenih zahteva i procenjenim potencijalnim obavezama. Kao primer dobre prakse ističe se objavljivanje podataka o ukupnoj vrednosti potencijalnih obaveza po osnovu sporova u kojima je lokalna samouprava tužena, čime se korisnicima finansijskih izveštaja omogućava sagledavanje fiskalnih rizika koji nisu iskazani u bilansu stanja.

Za razvoj metodologije upravljanja potencijalnim obavezama na lokalnom nivou zahtevi Državne revizorske institucije imaju poseban značaj jer potvrđuju potrebu za sistematskom identifikacijom, evidencijom, procenom i praćenjem potencijalnih obaveza. Oni istovremeno ukazuju da upravljanje potencijalnim obavezama nije samo pitanje dobrog finansijskog upravljanja, već i pitanje transparentnosti, odgovornosti i usklađenosti sa zahtevima eksterne revizije. Uspostavljanje jedinstvenog registra potencijalnih obaveza omogućilo bi lokalnim samoupravama da ispune očekivanja Državne revizorske institucije, unaprede kvalitet finansijskog izveštavanja i obezbede pouzdaniju osnovu za procenu fiskalnih rizika i budžetsko planiranje.

3.5. Fiskalni rizici u okviru Jedinstvene metodologije za praćenje fiskalnih rizika

3.5.1. OSNOVNI PRINCIPI JEDINSTVENE METODOLOGIJE

Jedinstvena metodologija za praćenje fiskalnih rizika u Republici Srbiji predstavlja centralni operativni okvir za identifikaciju, analizu, kvantifikaciju i izveštavanje o fiskalnim rizicima u javnom sektoru. Događaja je sa ciljem uspostavljanja standardizovanog sistema koji omogućava pravovremeno prepoznavanje potencijalnih odstupanja fiskalnih agregata i donošenje mera za očuvanje stabilnosti javnih finansija. Metodologija je razvijena u okviru savetodavnog projekta Svetske banke pokrenutog 2019. godine, a njena primena poverena je Ministarstvu finansija, odnosno Sektoru za praćenje fiskalnih rizika, koji sistematski prikuplja i obrađuje podatke, izrađuje matrice fiskalnih rizika, vrši procenu njihovog potencijalnog uticaja na budžet i priprema kvartalne i godišnje izveštaje.

Jedan od osnovnih ciljeva metodologije jeste unapređenje kvaliteta fiskalnog planiranja i povećanje otpornosti javnih finansija na fiskalne i makroekonomske šokove. Polazi se od pretpostavke da fiskalna stabilnost ne zavisi isključivo od trenutnog stanja budžeta, već i od sposobnosti institucija da identifikuju i procene događaje koji mogu izazvati buduća odstupanja od planiranih fiskalnih kretanja. Na taj način, fiskalni rizici postaju sastavni deo procesa upravljanja javnim finansijama, umesto da budu prepoznati tek nakon što proizvedu negativne budžetske posledice.

Metodologija definiše fiskalne rizike kao kratkoročna i srednjoročna odstupanja ključnih fiskalnih pokazatelja u odnosu na vrednosti planirane budžetom, finansijskim izveštajima ili projekcijama javnih finansija. Takva odstupanja mogu se manifestovati kroz smanjenje planiranih prihoda, povećanje rashoda, pogoršanje fiskalnog rezultata, rast obaveza javnog sektora ili smanjenje vrednosti njegove imovine. Ovakvo određenje fiskalnih rizika posebno je značajno za lokalne samouprave, budući da brojni događaji koji nastaju izvan samog budžetskog sistema mogu kasnije proizvesti značajne finansijske posledice za lokalni budžet.

3.5.2. UNUTRAŠNJI I SPOLJAŠNJI IZVORI FISKALNIH RIZIKA

Metodologija razlikuje **1. unutrašnje** i **2. spoljašnje izvore fiskalnih rizika**.

1. U unutrašnje rizike ubrajaju se oni koji proizlaze iz aktivnosti javnog sektora i na koje javne institucije mogu uticati svojim odlukama i politikama. U ovu grupu spadaju: poslovanje javnih preduzeća, fiskalno upravljanje jedinicama lokalne samouprave i sudski sporovi.
2. Sa druge strane, spoljašnji rizici obuhvataju događaje na koje javni sektor ne može direktno da utiče, kao što su prirodne nepogode, globalne finansijske krize i makroekonomski šokovi. Takva podela omogućava sistematično sagledavanje izvora rizika i razvoj odgovarajućih mehanizama za njihovo praćenje i ublažavanje.

Za potrebe lokalnih samouprava posebno je značajno što metodologija uvodi strukturiran proces upravljanja rizicima koji se zasniva na nekoliko međusobno povezanih faza. Prva faza obuhvata identifikaciju rizika i podrazumeva sistematsko prikupljanje podataka o događajima i okolnostima koje mogu proizvesti buduće fiskalne posledice. Druga faza odnosi se na analizu i kvantifikaciju rizika, odnosno procenu njihovog mogućeg finansijskog efekta i verovatnoće nastanka. Treća faza obuhvata kontinuirano praćenje identifikovanih rizika, dok četvrta podrazumeva izveštavanje nadležnih institucija i uključivanje rezultata analiza u proces fiskalnog planiranja. Ovim pristupom fiskalni rizici se više ne posmatraju kao izolovani događaji, već kao sastavni deo kontinuiranog sistema upravljanja javnim finansijama.

Poseban značaj metodologije za jedinice lokalne samouprave ogleda se u njenom pristupu fiskalnim rizicima koji proizlaze iz samog funkcionisanja lokalnih vlasti. U okviru metodologije razvijen je sistem pokazatelja koji omogućava identifikaciju fiskalnog stresa i procenu finansijskog položaja lokalnih samouprava. Cilj je da se identifikuju potencijalni fiskalni problemi pre nego što ugroze redovno funkcionisanje budžeta i pružanje javnih usluga.

Stopa bruto operativnog bilansa pokazuje koliki deo tekućih prihoda ostaje nakon pokrivanja redovnih rashoda. Viša stopa ukazuje na veću sposobnost finansiranja investicija, otplate duga i vanrednih troškova iz sopstvenih sredstava.

Stopa izvornih prihoda meri udeo prihoda koje lokalna samouprava ostvaruje iz sopstvenih izvora, kao što su porezi, takse i naknade. Ovaj pokazatelj odražava stepen fiskalne autonomije i otpornost na promene u transferima sa viših nivoa vlasti.

Nivo zaduženosti pokazuje koliki teret dugoročnih obaveza nosi lokalna samouprava u odnosu na svoje prihode. Veća zaduženost smanjuje fiskalni prostor za nove investicije i povećava izloženost finansijskim rizicima.

Likvidnost predstavlja sposobnost pravovremenog izmirivanja kratkoročnih obaveza. Problemi sa likvidnošću često su prvi signal pogoršanja fiskalne situacije, čak i kada je ukupna finansijska pozicija formalno stabilna.

Sposobnost servisiranja duga meri da li lokalna samouprava može redovno da izmiruje obaveze po osnovu kamata i otplate glavnice. Ovaj pokazatelj pokazuje koliko postojeći dug opterećuje buduće budžetske prihode.

Broj zaposlenih na 1.000 stanovnika koristi se za procenu efikasnosti lokalne administracije. Prevelik broj zaposlenih može ukazivati na povećane tekuće rashode i potrebu za racionalizacijom organizacije.

Na osnovu ovih pokazatelja formiraju se kompozitni indeks kapaciteta samofinansiranja i kompozitni **indeks opterećenja plaćanjima**, koji omogućavaju poređenje lokalnih samouprava i njihovo razvrstavanje u kategorije „normalna“, „pod nadzorom“ ili „u riziku“. Takav sistem predstavlja mehanizam ranog upozoravanja koji omogućava pravovremeno prepoznavanje fiskalnih slabosti i preduzimanje korektivnih mera pre nastanka ozbiljnih finansijskih problema.

Sa aspekta upravljanja potencijalnim obavezama posebno su značajne dve metodološke oblasti:

1. praćenje fiskalnih rizika po osnovu sudskih postupaka i
2. praćenje fiskalnih rizika koji nastaju kao posledica elementarnih nepogoda.

3.5.3. FISKALNI RIZICI PO OSNOVU SUDSKIH SPOROVA

Iskustvo lokalnih samouprava pokazuje da sudski sporovi predstavljaju najznačajniji pojedinačni izvor potencijalnih budžetskih obaveza. Tužbe građana, sporovi iz eksproprijacije, imovinsko-pravni sporovi, sporovi iz ugovora o javnim nabavkama, sporovi iz radnih odnosa i sporovi sa investitorima mogu dovesti do značajnih finansijskih obaveza koje se često pojavljuju neočekivano i izvan redovnog procesa budžetskog planiranja.

Jedinstvena metodologija polazi od pretpostavke da upravljanje ovim rizicima mora započeti sistematskim prikupljanjem podataka. Za svaki predmet potrebno je evidentirati vrstu postupka, osnov spora, broj predmeta, priliv novih predmeta, broj predmeta u radu, način rešavanja, broj odluka donetih u korist ili na štetu korisnika javnih sredstava, visinu tužbenog zahteva i visinu pravosnažno dosuđenog iznosa.

Za razliku od tradicionalnog pristupa koji sporove prati prvenstveno kroz njihov broj i vrstu, metodologija **uvodi procenu fiskalnog rizika** zasnovanu na verovatnoći nastanka obaveze i njenom mogućem finansijskom uticaju na budžet lokalne samouprave. Na taj način, procena ne zavisi samo od toga koliko sporova postoji, već i od toga kolika je verovatnoća da će oni rezultirati isplatom i koliki bi iznos mogao pasti na teret budžeta.

Verovatnoća donošenja odluke na štetu korisnika javnih sredstava (POŠ) predstavlja procenu verovatnoće da će sudski ili drugi postupak biti okončan nepovoljno za lokalnu samoupravu. Ovaj pokazatelj zasniva se na pravnoj proceni snage predmeta, dosadašnjoj sudskoj praksi i fazi postupka. Što je veća verovatnoća nepovoljnog ishoda, veći je i fiskalni rizik koji spor predstavlja.

Korigovani ekonomski odnos (KEO) predstavlja koeficijent kojim se prilagođava procena rizika uzimajući u obzir posebne okolnosti konkretnog slučaja, kao što su složenost spora, kvalitet raspoložive dokumentacije, mogućnost vansudskog poravnanja ili drugi faktori koji mogu uticati na konačan ishod. Njegova svrha je da obezbedi realniju procenu rizika od one koja bi proizlazila samo iz nominalne vrednosti predmeta spora.

Korigovana ekonomska vrednost (KEV) predstavlja finansijsku vrednost spora korigovanu primenom odgovarajućih koeficijenata rizika. Na taj način, nominalna vrednost zahteva prilagođava se procenjenom stepenu izloženosti budžeta, pa sporovi iste nominalne vrednosti mogu imati različitu korigovanu vrednost u zavisnosti od procenjene verovatnoće gubitka i drugih relevantnih faktora.

Očekivana potencijalna vrednost (OPV) predstavlja procenjeni iznos buduće obaveze koji se dobija kombinovanjem verovatnoće nepovoljnog ishoda i korigovane ekonomske vrednosti spora. Ovaj pokazatelj predstavlja najpotpuniju meru fiskalnog rizika, jer iskazuje očekivani finansijski teret koji bi mogao pasti na budžet lokalne samouprave. Zbir očekivanih potencijalnih vrednosti svih sporova omogućava procenu ukupne izloženosti lokalne samouprave sudskim i drugim pravnim rizicima.

Suština ovog pristupa jeste da lokalna samouprava ne prati samo koliko sporova vodi, već i kolika je verovatnoća da će ti sporovi proizvesti buduće budžetske rashode. Na osnovu dobijenih rezultata moguće je identifikovati sporove koji predstavljaju najveću pretnju fiskalnoj stabilnosti i blagovremeno planirati potrebna sredstva.

3.5.4. FISKALNI RIZICI USLED ELEMENTARNIH NEPOGODA

Pored sudskih sporova, drugi značajan izvor potencijalnih obaveza predstavljaju elementarne nepogode. Za razliku od sudskih postupaka, gde je rizik vezan za konkretne pravne sporove, kod elementarnih nepogoda fiskalni rizik proizlazi iz zakonskih nadležnosti lokalne samouprave u oblasti zaštite i spasavanja stanovništva.

Lokalne samouprave imaju zakonsku odgovornost za organizovanje sistema zaštite i spasavanja, sprovođenje preventivnih mera i učešće u sanaciji posledica katastrofa. Pri tome nije moguće unapred znati ni da li će do nepogode doći niti koliki će biti finansijski efekti njenog nastanka. Upravo zbog toga se troškovi zaštite, spasavanja, evakuacije, pomoći stanovništvu i obnove infrastrukture smatraju eksplicitnim potencijalnim obavezama.

Identifikacija ovih rizika treba da se zasniva na dokumentima koji već postoje u sistemu upravljanja vanrednim situacijama, pre svega na:

- Proceni rizika od katastrofa;
- Planu zaštite i spasavanja;
- Planu smanjenja rizika od katastrofa.

Ovi dokumenti sadrže procene ugroženosti, verovatnoće nastanka događaja, očekivanih posledica i potrebnih mera delovanja, pa predstavljaju prirodnu osnovu za procenu potencijalnih fiskalnih obaveza.

Posebnu pažnju treba posvetiti implicitnim obavezama koje se pojavljuju nakon katastrofa. U praksi, lokalne samouprave često finansiraju dodatne pomoći građanima, obnovu privatne imovine ili programe podrške koji nisu izričito propisani zakonom, ali postaju programi koje je politički i društveno teško izbeći. Upravo zbog toga, stvarni fiskalni efekti elementarnih nepogoda mogu biti značajno veći od formalno propisanih obaveza.

PRIMENA JEDINSTVENE METODOLOGIJE U UPRAVLJANJU POTENCIJALNIM OBAVEZAMA LOKALNIH SAMOUPRAVA

Za jedinice lokalne samouprave **Jedinstvena metodologija predstavlja važan model za razvoj sopstvenih sistema upravljanja potencijalnim obavezama**. Njeni principi identifikacije, kvantifikacije, praćenja i izveštavanja mogu se direktno primeniti na lokalni nivo kroz uspostavljanje registara potencijalnih obaveza, redovno praćenje sudskih sporova, procenu fiskalnih efekata elementarnih nepogoda i povezivanje dobijenih informacija sa procesom budžetskog planiranja. Time se stvara osnova za proaktivno upravljanje fiskalnim rizicima i dugoročnu održivost lokalnih javnih finansija.

ZAKLJUČAK POGLAVLJA III.

Međunarodni standardi, evropski regulatorni okvir i nacionalni propisi zajednički potvrđuju da potencijalne obaveze predstavljaju važan element upravljanja javnim finansijama i fiskalnim rizicima. PEFA metodologija, IPSAS 19, Direktiva 2011/85/EU, Jedinствена metodologija za praćenje fiskalnih rizika, kao i domaći budžetski, računovodstveni i kontrolni propisi, usmereni su ka istom cilju: pravovremenom identifikovanju, kvantifikaciji, evidentiranju i objavljivanju obaveza koje mogu imati buduće finansijske posledice. Posmatrani kao celina, ovi standardi i propisi predstavljaju normativnu i metodološku osnovu za uspostavljanje registra potencijalnih obaveza i razvoj savremenog sistema upravljanja fiskalnim rizicima u jedinicama lokalne samouprave.

IV. Vrste potencijalnih obaveza i obuhvat metodologije

4.1. Potencijalne obaveze u međunarodnoj teoriji i praksi

Pre donošenja odluke o tome koje vrste potencijalnih obaveza će biti uključene u metodologiju i jedinstveni registar potencijalnih obaveza, potrebno je sagledati širi teorijski i međunarodni okvir upravljanja fiskalnim rizicima. Međunarodne organizacije, nacionalne metodologije i stručna literatura identifikuju širok spektar eksplicitnih i implicitnih potencijalnih obaveza koje mogu uticati na održivost javnih finansija. Njihov obuhvat često uključuje garancije, javno-privatna partnerstva, sudske sporove, obaveze iz sistema socijalne zaštite, rizike povezane sa javnim preduzećima, elementarne nepogode, programe podrške privredi i druge izvore fiskalne neizvesnosti.

Međutim, takva klasifikacija prvenstveno predstavlja analitički okvir za razumevanje prirode potencijalnih obaveza i ne znači da su sve navedene kategorije podjednako relevantne za svaku državu ili za svaki nivo vlasti. Pojedine vrste potencijalnih obaveza zavise od specifičnih zakonskih rešenja, institucionalnog uređenja i nadležnosti koje postoje u određenom sistemu javnih finansija. Zbog toga nije moguće niti opravdano mehanički preuzimati međunarodne klasifikacije bez njihovog prilagođavanja domaćem pravnom i fiskalnom okruženju.

Iz tog razloga, klasifikacija prikazana u ovom poglavlju ne predstavlja konačan obuhvat metodologije niti budućeg registra potencijalnih obaveza, već pre svega služi kao pregled mogućih izvora fiskalnih rizika koji se u teoriji i praksi mogu pojaviti kod jedinica lokalne samouprave. Prikaz šire klasifikacije potencijalnih obaveza ima važnu ulogu jer omogućava lokalnim samoupravama da razumeju puni spektar rizika koji se u različitim sistemima javnih finansija mogu pojaviti, kao i da u narednim fazama razvoja metodologije postepeno proširuju njen obuhvat. Na taj način, ovo poglavlje predstavlja polaznu osnovu za identifikaciju potencijalnih obaveza, dok će metodologija i registar, u skladu sa potrebama i mogućnostima sistema lokalnih finansija u Republici Srbiji, obuhvatiti samo one kategorije koje su procenjene kao prioritete za upravljanje fiskalnim rizicima.

Razvrstavanje potencijalnih obaveza na **eksplicitne i implicitne** omogućava jasnije sagledavanje strukture fiskalnih rizika sa kojima se suočavaju jedinice lokalne samouprave. Bez adekvatne klasifikacije, značajan deo potencijalnih obaveza ostaje izvan formalnog fiskalnog okvira, što može dovesti do iznenadnih i neplaniranih budžetskih opterećenja.

Eksplicitne potencijalne obaveze predstavljaju obaveze koje imaju jasan pravni ili ugovorni osnov i proizlaze iz formalnih odluka lokalnih organa vlasti. To su takođe one obaveze koje proizlaze iz zakona, ugovora, izdatih garancija ili specifičnih ugovornih klauzula koje se aktiviraju nastupanjem određenog događaja. One su unapred definisane, ali njihova realizacija zavisi od budućih događaja.

U ovu kategoriju spadaju obaveze po osnovu obaveze iz ugovora o javno-privatnom partnerstvu, kao i obaveze koje proizlaze iz ugovora sa klauzulama o minimalnom prihodu, naknadi za raspoloživost, raskidu ugovora, nadoknadi štete ili preuzimanju duga. Takođe, u ovu grupu ubrajaju se i obaveze po sudskim presudama koje još nisu izvršene, ali je njihov ishod visoko verovatan, što ih čini relevantnim za procenu budućih fiskalnih opterećenja.

Implicitne potencijalne obaveze, za razliku od eksplicitnih, nemaju unapred definisan pravni osnov, ali postoji realna verovatnoća da će ih jedinica lokalne samouprave preuzeti zbog ekonomskih ili socijalnih razloga. Ove obaveze proizlaze iz očekivanja da će lokalna samouprava reagovati u određenim situacijama radi zaštite javnog interesa i očuvanja stabilnosti lokalne zajednice. Njihovo preuzimanje najčešće je povezano sa potrebom obezbeđivanja kontinuiteta pružanja javnih usluga i sprečavanja negativnih sistemskih posledica.

U ovu kategoriju spadaju troškovi sanacije javnih preduzeća, pokriće gubitaka komunalnih preduzeća, finansijska podrška ustanovama i društvima od javnog interesa, kao i obaveze koje lokalna jedinica de facto preuzima kada ne može dozvoliti insolventnost subjekata koji imaju ključnu ulogu u funkcionisanju lokalne zajednice.

Tabela 5. Klasifikacija potencijalnih obaveza

Eksplisitne potencijalne obaveze

Proističu iz ugovora, zakona ili jasno definisanih klauzula.



Garancije lokalne samouprave za zaduživanje

Lokalna vlast može garantovati za obaveze javnih preduzeća, ustanova ili drugih subjekata od lokalnog značaja. Obaveza nastaje samo u slučaju da dužnik ne izvrši svoju obavezu.



Obaveze iz sistema osiguranja i zaštite

Lokalni programi ili sistemi zaštite, naročito u komunalnim i socijalnim sektorima, mogu generisati potencijalne obaveze u slučaju aktiviranja određenih mehanizama podrške.



Sudski sporovi i pravni zahtevi

Obaveze koje mogu nastati po osnovu sudskih postupaka protiv jedinica lokalne samouprave, uključujući imovinsko-pravne sporove, radne sporove i ugovorne obaveze.



Obaveze iz dugoročnih ugovora i javno privatnih partnerstava

Ugovorni aranžmani sa privatnim sektorom, posebno u oblasti infrastrukture i komunalnih delatnosti, mogu sadržati klauzule koje generišu obaveze lokalne samouprave u slučaju neostvarenja očekivanih ekonomskih parametara.



Podsticaji i garancije za privatni sektor

Mere lokalnog ekonomskog razvoja, poput subvencija i podrške investicijama, mogu rezultirati potencijalnim obavezama ukoliko se postavljeni ciljevi ne ostvare.



Eksplisitne obaveze karakteriše pravna definisanost, što omogućava njihovo lakše identifikovanje, ali ne i izvesnost njihove realizacije.

Implicitne potencijalne obaveze

Nisu pravno unapred definisane, ali postoji realna verovatnoća da će ih budžet lokalne jedinice ipak snositi.



Sanaciju komunalnih i javnih preduzeća

Lokalna vlast često preuzima finansijski teret gubitaka javnih preduzeća kako bi obezbedila kontinuirano pružanje osnovnih usluga, poput vodosnabdevanja, grejanja ili javnog prevoza.



Troškove elementarnih nepogoda i vanrednih događaja

Poplave, klizišta i druge nepogode zahtevaju neposredne finansijske intervencije koje predstavljaju značajan budžetski rizik.



Podršku ustanovama od javnog značaja

U slučaju finansijskih problema u radu škola, vrtića, zdravstvenih ili socijalnih ustanova, lokalna samouprava često interveniše i bez formalne obaveze.



Socijalne i politički motivisane obaveze

Pod uticajem javnosti i potrebe očuvanja socijalne stabilnosti, lokalne vlasti preuzimaju dodatne rashode koji nisu pravno obavezujući, ali su faktički neizbežni.



Za implicitne obaveze karakteristično je da su teže uočljive i teško merljive, ali u praksi mogu imati značajan uticaj na fiskalnu stabilnost lokalnih budžeta.

4.2. Eksplicitne potencijalne obaveze

4.2.1. GARANCIJE

Garancije predstavljaju jedan od najčešćih oblika potencijalnih obaveza u javnom sektoru. Njihova specifičnost ogleda se u činjenici da u trenutku izdavanja ne predstavljaju direktan rashod niti dug davaoca garancije, ali mogu prerasti u stvarnu budžetsku obavezu ukoliko dužnik za kojeg je garancija izdata ne ispuni svoje obaveze. Zbog toga se garancije smatraju značajnim fiskalnim rizikom i u međunarodnoj praksi predstavljaju važan element sistema upravljanja potencijalnim obavezama. Lokalne samouprave koje izdaju garancije preuzimaju odgovornost za moguće buduće plaćanje duga, što zahteva njihovo pažljivo evidentiranje, procenu i praćenje.

U nekim državama, lokalne samouprave imaju mogućnost izdavanja garancija javnim preduzećima, ustanovama ili drugim subjektima od lokalnog značaja, najčešće radi finansiranja infrastrukturnih projekata ili obezbeđivanja kreditnih sredstava. Takve garancije stvaraju potencijalne obaveze koje se redovno evidentiraju u registrima fiskalnih rizika i predstavljaju predmet posebnog nadzora javnih finansija. Iako garancije ne rezultiraju trenutnim budžetskim izdacima, njihova realizacija može značajno opteretiti budžet lokalne samouprave, naročito u situacijama kada garantovani subjekti posluju sa finansijskim teškoćama.

Iako se garancije u teoriji smatraju tipičnim oblikom potencijalnih obaveza lokalnih vlasti, u Srbiji ovaj rizik ne postoji. U Republici Srbiji jedinice lokalne samouprave nemaju zakonsku mogućnost da izdaju garancije za zaduživanje drugih pravnih lica.

Zakon o javnom dugu uređuje uslove, način i postupak zaduživanja Republike Srbije, jedinica teritorijalne autonomije i jedinica lokalne samouprave, kao i upravljanje javnim dugom i davanje garancija. Njegova osnovna svrha je očuvanje fiskalne discipline, transparentnosti i stabilnosti javnih finansija, uz jasno definisanu kontrolnu ulogu Ministarstva finansija Republike Srbije.

Jedinice lokalne samouprave mogu se zaduživati isključivo u skladu sa zakonom i tek nakon što nadležni organ lokalne vlasti donese odluku o zaduživanju uz prethodno pribavljenu saglasnost Ministarstva finansija. Bez takve saglasnosti svako zaduživanje smatra se nezakonitim. Zahtev za davanje saglasnosti Ministarstvu finansija mora biti potpun i obrazložen i mora sadržati podatke o ostvarenim prihodima i rashodima u prethodnoj godini, trenutnoj zaduženosti, planu i izvršenju budžeta u tekućoj godini, kao i podatke o svim dospelim, a neizmirenim obavezama. Ministarstvo finansija prilikom odlučivanja ceni ukupno finansijsko stanje lokalne jedinice, stepen izvršenja prihoda i rashoda, postojeći nivo duga i planirani budžetski deficit. Ukoliko Ministarstvo u zakonskom roku ne dostavi odgovor, smatra se da saglasnost nije data.

Zaduživanje lokalnih jedinica može biti kratkoročno ili dugoročno. Kratkoročno zaduživanje dozvoljeno je isključivo radi obezbeđivanja tekuće likvidnosti budžeta, odnosno radi privremenog premošćavanja neusklađenosti između priliva javnih prihoda i dospeća rashoda u toku budžetske godine. Takvo zaduživanje mora biti u celosti vraćeno do kraja iste budžetske godine i ne može se refinansirati niti preneti u narednu godinu. Ukupan iznos kratkoročnog zaduživanja tokom godine zakonom je strogo ograničen i ne može preći pet procenata ukupno ostvarenih prihoda lokalne jedinice u prethodnoj godini. Dugoročno zaduživanje lokalnih jedinica dozvoljeno je isključivo radi finansiranja ili refinansiranja kapitalnih

investicionih rashoda predviđenih budžetom, kao što su infrastrukturni i razvojni projekti. Ukupan iznos neizmirenog dugoročnog duga ne može biti veći od polovine ukupno ostvarenih tekućih prihoda iz prethodne godine, dok godišnji iznos obaveza po osnovu otplate glavnice i kamate ne može prelaziti petnaest procenata tih prihoda, osim u izuzetnim slučajevima propisanim zakonom.

ZAKONSKA ZABRANA DAVANJA GARANCIJA OD STRANE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Zakon o javnom dugu propisuje **apsolutnu zabranu davanja garancija od strane lokalnih jedinica**. Jedinice lokalne samouprave ne smeju davati garancije nijednom pravnom licu, uključujući i pravna lica čiji su same osnivač, kao što su javna i komunalna preduzeća, ustanove ili druga društva u javnom vlasništvu. Takođe, lokalne jedinice ne smeju davati garancije ni privatnim pravnim licima, bez obzira na svrhu zaduživanja ili eventualni javni interes projekta.

Ova zabrana postoji radi sprečavanja nastanka potencijalnih i skrivenih obaveza koje bi u budućnosti mogle pasti na teret lokalnog budžeta i ugroziti njegovu finansijsku stabilnost. U praksi to znači da jedinica lokalne samouprave ne sme preuzeti ulogu jemca za kredit, lizing, obveznice ili bilo koju drugu finansijsku obavezu trećeg subjekta. Ukoliko je za realizaciju određenog projekta neophodno davanje garancije, ona može biti data isključivo od strane Republike Srbije, u skladu sa posebnim postupkom i odlukama nadležnih državnih organa.

Jedinice lokalne samouprave imaju stalnu obavezu da Ministarstvu finansija dostavljaju podatke o svim vrstama zaduživanja, iznosima duga, dinamici otplate i visini kamatnih stopa, u rokovima i na način koji propisuje ministar finansija. Neizvršavanje obaveza po osnovu duga ili nemogućnost urednog servisiranja zaduženja može dovesti do ozbiljnih finansijskih posledica, uključujući obustavu prenosa sredstava iz budžeta Republike Srbije i primenu mehanizama prinudne naplate.

4.2.2. OBAVEZE IZ SISTEMA OSIGURANJA I ZAŠTITE

Obaveze iz sistema osiguranja i zaštite predstavljaju posebnu kategoriju potencijalnih obaveza koje proizlaze iz zakonskih nadležnosti jedinica lokalne samouprave u oblasti socijalne zaštite, civilne zaštite, pružanja komunalnih usluga i zaštite zaposlenih. Njihova specifičnost ogleda se u tome što pravni osnov za nastanak obaveze uglavnom postoji unapred, ali je njena realizacija neizvesna jer zavisi od budućih događaja, potreba korisnika ili vanrednih okolnosti.

Jedan od najvažnijih izvora potencijalnih obaveza u ovoj oblasti jesu obaveze iz sistema socijalne zaštite. Lokalne samouprave imaju zakonsku obavezu finansiranja različitih oblika pomoći građanima, a velikim delom proizlaze iz odredaba Zakona o socijalnoj zaštiti (član 209.), kojim se propisuje da se iz lokalnih budžeta finansiraju dnevne usluge u zajednici, usluge podrške za samostalan život, savetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge, jednokratne novčane pomoći i drugi oblici pomoći, programi usta-

nova socijalne zaštite, kao i druge usluge u skladu sa potrebama lokalne zajednice. Iako obaveza postoji na osnovu zakona, njen stvarni obim i finansijski efekat zavise od broja korisnika i njihovih potreba, koje nije moguće u potpunosti predvideti unapred. Zbog toga, socijalna davanja predstavljaju tipičan primer potencijalne obaveze čiji se iznos može značajno menjati tokom vremena.

Značajnu kategoriju čine i obaveze u sistemu vanrednih situacija i civilne zaštite. Lokalne samouprave imaju odgovornost za organizovanje mera zaštite i spasavanja, evakuaciju i zbrinjavanje stanovništva, kao i za učešće u sanaciji posledica elementarnih nepogoda i drugih kriznih događaja. Ove obaveze aktiviraju se tek kada nastupi vanredna situacija, zbog čega predstavljaju uslovne obaveze sa visokim stepenom neizvesnosti. Troškovi intervencija mogu biti veoma značajni, posebno u slučajevima poplava, požara, klizišta ili drugih katastrofa koje zahtevaju hitno angažovanje javnih resursa.

Potencijalne obaveze mogu nastati i u oblasti komunalne zaštite i obezbeđivanja javnih usluga. Lokalna samouprava odgovorna je za očuvanje kontinuiranog funkcionisanja osnovnih komunalnih sistema kao što su vodosnabdevanje, upravljanje otpadom, daljinsko grejanje i održavanje infrastrukture. U slučaju većih poremećaja ili prekida pružanja usluga, mogu se pojaviti nepredviđeni rashodi za hitne intervencije, popravke ili sanaciju posledica. Iako se ovakve obaveze ne aktiviraju redovno, njihovo eventualno nastupanje može predstavljati značajno budžetsko opterećenje.

Sistem zaštite obuhvata i potencijalne obaveze prema zaposlenima. One se najčešće odnose na naknade štete usled povreda na radu, troškove zaštite zdravlja zaposlenih i druge obaveze koje proizlaze iz odgovornosti poslodavca. Ove obaveze nastupaju samo u slučaju štetnog događaja, ali mogu izazvati dodatne rashode za lokalnu samoupravu ili ustanove i organizacije čiji je osnivač.

Posebnu grupu predstavljaju lokalni programi zaštite i pomoći koje jedinice lokalne samouprave uspostavljaju na osnovu svojih strateških i razvojnih prioriteta. To mogu biti programi podrške energetski ugroženim kupcima, mere pomoći građanima u kriznim situacijama ili drugi oblici zaštite definisani odlukama skupštine lokalne samouprave. Iako su zasnovani na formalnim aktima, njihov konačan finansijski efekat ostaje neizvestan jer zavisi od broja korisnika, ekonomskih okolnosti i intenziteta potreba koje se javljaju tokom godine.

POTENCIJALNE OBAVEZE IZ SISTEMA SOCIJALNE ZAŠTITE VAN OBUHVATA METODOLOGIJE I REGISTRA POTENCIJALNIH OBAVEZA

Iako **potencijalne obaveze iz sistema socijalne zaštite** mogu predstavljati značajan izvor fiskalnog rizika za jedinice lokalne samouprave, **ova metodologija se njima neće detaljnije baviti**. Razlog tome je što su ove obaveze u najvećoj meri zasnovane na zakonski definisanim nadležnostima i kontinuirano se finansiraju kroz redovne budžetske programe, pa su uglavnom vidljive i obuhvaćene postojećim sistemom budžetskog planiranja. Fokus ove metodologije usmeren je na one kategorije potencijalnih obaveza koje predstavljaju veći stepen fiskalne neizvesnosti i mogu imati značajniji uticaj na buduću finansijsku održivost lokalne samouprave.

Istovremeno, metodologija je zamišljena kao razvojni okvir koji se može postepeno proširivati, pa bi u narednim fazama njenog unapređenja u obuhvat mogle biti uključene i potencijalne obaveze koje proizlaze iz sistema socijalne zaštite, naročito u jedinicama lokalne samouprave kod kojih ove obaveze predstavljaju značajniji fiskalni rizik.

4.2.3. SUDSKI SPOROVI

Sudski sporovi predstavljaju jednu od najznačajnijih kategorija potencijalnih obaveza jedinica lokalne samouprave. Njihova specifičnost ogleda se u činjenici da obaveza plaćanja još uvek nije konačno utvrđena, ali postoji mogućnost da će se u budućnosti materijalizovati kao budžetski rashod. Upravo zbog visokog nivoa neizvesnosti, sudski sporovi se u međunarodnoj i domaćoj praksi smatraju važnim fiskalnim rizikom koji zahteva kontinuirano praćenje i procenu. Na početku postupka nije moguće sa sigurnošću utvrditi njegov ishod niti konačan iznos eventualne obaveze, ali se razvojem predmeta verovatnoća nastanka rashoda može postepeno povećavati.

Jedinice lokalne samouprave mogu biti uključene u različite vrste sporova. Najčešći su imovinskopравни sporovi koji se odnose na vlasništvo nad zemljištem i objektima, postupke eksproprijacije, naknadu štete ili restituciju imovine. Značajan broj sporova proizlazi i iz ugovornih odnosa sa izvođačima radova, pružaocima usluga i drugim privrednim subjektima, posebno u oblasti javnih nabavki i realizacije infrastrukturnih projekata. Pored toga, lokalne samouprave se suočavaju i sa radnim sporovima koje pokreću sadašnji ili bivši zaposleni zbog zarada, naknada, prestanka radnog odnosa ili drugih prava iz radnog odnosa. Važan deo potencijalnih obaveza čine i sporovi sa građanima po osnovu odgovornosti za štetu nastalu usled neodgovarajućeg održavanja javne infrastrukture ili vršenja javnih funkcija.

Fiskalni značaj sudskih sporova ne zavisi samo od njihovog broja, već prvenstveno od potencijalne finansijske izloženosti koju stvaraju. Jedan spor visoke vrednosti može imati veći uticaj na budžet od velikog broja postupaka male vrednosti. Zbog toga savremeni pristup upravljanju fiskalnim rizicima podrazumeva procenu verovatnoće gubitka spora i procenu mogućeg iznosa buduće obaveze. Posebno su značajni predmeti koji se odnose na velike infrastrukturne projekte, eksproprijaciju zemljišta ili kolektivne zahteve većeg broja zaposlenih, jer njihovi efekti mogu ozbiljno ugroziti budžetsku stabilnost lokalne samouprave.

Efikasno upravljanje ovim rizikom zahteva uspostavljanje ažurne evidencije svih sporova, redovno praćenje njihovog statusa i procenu finansijskih posledica mogućih sudskih odluka. Podaci o vrsti spora, osnovu tužbenog zahteva, vrednosti predmeta, broju odluka donetih na štetu ili u korist lokalne samouprave, kao i procena očekivanog finansijskog efekta, predstavljaju osnovu za praćenje potencijalnih obaveza. Takve informacije omogućavaju pravovremeno planiranje budžetskih sredstava i smanjuju rizik od neočekivanih rashoda koji mogu nastati nakon pravosnažnih sudskih odluka.

4.2.4. OBAVEZE IZ DUGOROČNIH UGOVORA I JAVNOPRIVATNIH PARTNERSTAVA

Ugovorni aranžmani sa privatnim sektorom, posebno u oblasti infrastrukture i komunalnih delatnosti, mogu sadržati klauzule koje generišu obaveze lokalne samouprave u slučaju neostvarenja očekivanih ekonomskih parametara.

Javno-privatno partnerstvo (JPP) predstavlja jedan od najznačajnijih instrumenata za realizaciju infrastrukturnih projekata i pružanje javnih usluga kada raspoloživa budžetska sredstva nisu dovoljna za finansiranje velikih investicionih poduhvata. Za jedinice lokalne samouprave ovaj model omogućava uključivanje privatnog kapitala, znanja i iskustva u realizaciju projekata od javnog interesa. Međutim, pored brojnih prednosti, javno-privatno partnerstvo istovremeno predstavlja i značajan izvor potencijalnih obaveza koje mogu proizvesti buduće fiskalne rashode i finansijske rizike za lokalne budžete.

Prema Zakonu o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, javno-privatno partnerstvo predstavlja dugoročnu saradnju između javnog i privatnog partnera radi obezbeđivanja javnih usluga ili izgradnje i upravljanja infrastrukturom. Osnovna karakteristika ovog modela jeste raspodela obaveza, finansiranja i rizika između ugovornih strana. Javno-privatno partnerstvo podrazumeva dugoročne ugovorne odnose koji mogu trajati od pet do pedeset godina, uz mogućnost produženja kada je to opravdano ekonomskim razlozima i povratom investicije. Privatni partner učestvuje u finansiranju projekta i često preuzima poslove izgradnje, upravljanja i održavanja, dok javni partner zadržava određene regulatorne nadležnosti i deo rizika vezanih za javni interes.

Poseban oblik javno-privatnog partnerstva predstavlja **koncesija**. Kod koncesionih projekata privatni partner stiče pravo korišćenja javnog dobra ili pružanja određene javne usluge uz sopstveni poslovni rizik i odgovarajuću naknadu. Upravo zbog dugoročnosti i složenosti ovih ugovora zakon stavlja poseban naglasak na procenu finansijskih efekata i raspodelu rizika pre donošenja odluke o realizaciji projekta.

Iako javno-privatna partnerstva omogućavaju realizaciju značajnih investicija bez neposrednog budžetskog opterećenja, ona stvaraju dugoročne finansijske obaveze koje se često pojavljuju kao potencijalne obaveze. Njihova specifičnost ogleda se u činjenici da se neće nužno aktivirati, ali ukoliko do određenih događaja dođe, lokalna samouprava može biti suočena sa značajnim rashodima.

Potencijalne obaveze kod projekata javno-privatnog partnerstva najčešće nastaju zbog ugovornih odredbi kojima se javni partner obavezuje na buduća plaćanja, garantovanje određenog nivoa kvaliteta ili raspoloživosti usluga, kao i na nadoknade privatnom partneru u slučaju raskida ugovora. Značajan izvor rizika predstavljaju i situacije u kojima ostvareni prihodi od projekta budu manji od planiranih, što može zahtevati dodatno finansijsko učešće lokalne samouprave.

U praksi se najčešće identifikuju sledeći fiskalni rizici:

- dugoročne obaveze plaćanja privatnom partneru;
- obaveze koje nastaju u slučaju neuspeha projekta;
- rizik pogrešne procene potražnje ili prihoda;
- obaveze koje proizlaze iz ugovornih garancija;
- troškovi prevremenog raskida ugovora i naknade štete.

Jedan od najvažnijih elemenata Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama jeste **obaveza sprovođenja detaljne procene finansijskih efekata projekta tokom njegovog celokupnog životnog ciklusa**. Zakon zahteva da svaki predlog projekta sadrži procenu uticaja na budžet autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, plan raspodele rizika između partnera, kao i vrste i iznose sredstava obezbeđenja.

Naročito je značajna obaveza **sprovođenja analize „vrednost za novac“ (value for money)**, kojom se procenjuje da li je realizacija projekta kroz javno-privatno partnerstvo ekonomski opravdana od tradicionalnog budžetskog finansiranja. Na ovaj način, fiskalni rizici postaju sastavni deo procesa planiranja i donošenja odluka, a ne pitanje koje se razmatra tek nakon zaključivanja ugovora.

To praktično znači da lokalna samouprava mora unapred identifikovati sve potencijalne obaveze koje mogu proisteći iz projekta, proceniti verovatnoću njihovog nastanka i analizirati njihov mogući fiskalni efekat. Ukoliko takva procena nije sprovedena, nije moguće smatrati da je projekat pripremljen u skladu sa standardima koje zakon podrazumeva.

Registar javnih ugovora. Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama uspostavio je institucionalni okvir za evidentiranje svih zaključenih ugovora o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama kroz Registar javnih ugovora, koji se vodi u okviru Portala javnih nabavki Republike Srbije. Registar predstavlja centralnu elektronsku bazu podataka koja omogućava transparentnost i javni uvid u zaključene ugovore, njihove učesnike i osnovne karakteristike projekta. Na taj način, javnosti i nadležnim institucijama omogućen je pristup informacijama o obavezama koje javni sektor preuzima kroz dugoročne ugovorne aranžmane.

Međutim, postojeći Registar javnih ugovora prvenstveno je usmeren na evidenciju zaključenih ugovora i nije organizovan kao instrument za sistematsko praćenje fiskalnih rizika koji iz njih proizlaze. Podaci su strukturirani po pojedinačnim ugovorima, dok ne postoji standardizovana evidencija potencijalnih obaveza prema njihovoj vrsti, verovatnoći nastanka ili mogućem fiskalnom uticaju. Zbog toga registar omogućava uvid u ugovorne odnose, ali ne pruža objedinjenu sliku ukupne izloženosti jedinice lokalne samouprave rizicima koji proizlaze iz javno-privatnih partnerstava i koncesija.

Iz tog razloga je, u okviru sistema upravljanja potencijalnim obavezama na nivou jedinice lokalne samouprave, potrebno uspostaviti interni registar potencijalnih obaveza (detaljnije o registru potencijalnih obaveza može se pronaći u poglavlju V.) povezanih sa ugovorima o javno-privatnom partnerstvu. Takav registar ne bi predstavljao zamenu za postojeći Registar javnih ugovora, već njegovu funkcionalnu dopunu. U njemu bi se za svaki projekat evidentirali preuzeti rizici, procenjena vrednost potencijalnih obaveza, verovatnoća njihovog aktiviranja, očekivani vremenski horizont i mogući uticaj na budžet. Na taj način, lokalna samouprava bi, pored evidencije zaključenih ugovora, raspolagala i instrumentom za kontinuirano praćenje i upravljanje fiskalnom izloženošću koja proizlazi iz dugoročnih ugovornih aranžmana.

4.2.5. PODSTICAJI I GARANCIJE ZA PRIVATNI SEKTOR

Podsticanje lokalnog ekonomskog razvoja predstavlja jednu od važnih funkcija jedinica lokalne samouprave. U cilju privlačenja investicija, otvaranja novih radnih mesta i jačanja konkurentnosti lokalne privrede, gradovi i opštine često sprovode različite programe podrške privatnom sektoru. Ovi programi mogu obuhvatati subvencije za investicije, finansijske podsticaje za zapošljavanje, ulaganja u infrastrukturu namenjenu investitorima, kao i različite oblike garancija za realizaciju razvojnih projekata. Iako imaju za cilj unapređenje privrednog razvoja, ovakvi instrumenti mogu stvarati značajne potencijalne obaveze za lokalne budžete.

Specifičnost ovih obaveza ogleda se u tome što njihovo konačno finansijsko dejstvo zavisi od ispunjenja unapred definisanih uslova iz ugovora, programa podrške ili odluka lokalnih organa. U trenutku odobravanja podsticaja često nije izvesno da li će svi predviđeni uslovi biti ispunjeni, koliki će biti konačni obim podrške niti kada će eventualna budžetska obaveza nastati. Upravo zbog toga podsticaji i garancije za privatni sektor predstavljaju tipičan primer potencijalnih obaveza koje zahtevaju kontinuirano praćenje i procenu fiskalnog rizika. Obaveza lokalne samouprave može nastati ukoliko investitor ispunji ugovorene uslove za ostvarivanje podsticaja, kao što su realizacija planirane investicije, dostizanje određenog broja zaposlenih ili održavanje poslovne aktivnosti tokom definisanog vremenskog perioda.

Sa fiskalnog aspekta posebno je značajno što se efekti ovih programa često protežu kroz više budžetskih godina. Odobravanje podsticaja danas može proizvesti finansijske obaveze tek nakon nekoliko godina, kada investitor ispuni ugovorene kriterijume ili kada nastupe okolnosti predviđene ugovorom. Zbog toga je neophodno da se prilikom planiranja programa ekonomskog razvoja procene ne samo neposredni troškovi, već i moguće buduće obaveze koje mogu opteretiti budžete narednih godina.

Upravljanje ovim rizikom podrazumeva identifikaciju svih programa podrške privatnom sektoru, procenu verovatnoće nastanka budućih obaveza i redovno praćenje realizacije ugovorenih uslova. Jedinstvena metodologija za upravljanje potencijalnim obavezama predviđa da se takve obaveze evidentiraju, kvantifikuju i uključe u sistem praćenja fiskalnih rizika, kako bi lokalna samouprava raspolagala potpunom slikom potencijalnog budžetskog izlaganja.

4.3. Implicitne potencijalne obaveze

4.3.1. SANACIJA KOMUNALNIH I JAVNIH PREDUZEĆA

Jedan od najznačajnijih izvora implicitnih potencijalnih obaveza jedinica lokalne samouprave predstavlja finansijska podrška javnim i komunalnim preduzećima čiji su osnivači gradovi i opštine. Ova preduzeća obavljaju delatnosti od opšteg interesa, kao što su vodosnabdevanje, odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda, upravljanje otpadom, javni prevoz, daljinsko grejanje i održavanje komunalne infrastrukture. Kontinuitet pružanja ovih usluga od presudnog je značaja za funkcionisanje lokalne zajednice, zbog čega lokalne vlasti često intervenišu kada preduzeća zapadnu u finansijske teškoće.

Za razliku od eksplicitnih obaveza koje proizlaze iz zakona ili ugovora, obaveza sanacije gubitaka javnih preduzeća najčešće nema unapred definisan pravni osnov. Međutim, zbog društvenog značaja usluga koje ta preduzeća pružaju, lokalna samouprava je u praksi često primorana da obezbedi dodatna sredstva kako bi se izbegao prekid rada sistema. Takva intervencija može imati različite oblike, uključujući subvencije, dokapitalizaciju, preuzimanje dugova, finansiranje investicija ili obezbeđivanje likvidnosti kroz budžetsku podršku.

Fiskalni rizik nastaje zbog činjenice da se buduća potreba za finansijskom pomoći ne može sa sigurnošću predvideti. Problemi u poslovanju mogu nastati usled rasta cena energenata, pada naplate usluga, neefikasnog upravljanja, visokog nivoa zaduženosti ili potrebe za velikim investicionim ulaganjima. Kada se takvi rizici materijalizuju, lokalna samouprava se suočava sa značajnim budžetskim izdacima koji nisu bili planirani u trenutku donošenja budžeta.

POTENCIJALNE OBAVEZE POVEZANE S JAVNIM I KOMUNALNIM PREDUZEĆIMA VAN OBUHVATA METODOLOGIJE I REGISTRA POTENCIJALNIH OBAVEZA

Iako potencijalne obaveze povezane sa finansijskim stanjem javnih i komunalnih preduzeća predstavljaju jedan od najznačajnijih izvora implicitnih fiskalnih rizika za jedinice lokalne samouprave, ova metodologija se njima neće detaljnije baviti. Razlog tome je što upravljanje ovim rizicima zahteva poseban sistem finansijskog praćenja poslovanja javnih preduzeća, analizu bilansa, pokazatelja likvidnosti, profitabilnosti i zaduženosti, kao i procenu održivosti njihovih poslovnih modela.

Takva analiza prevazilazi okvir metodologije koja je prvenstveno usmerena na identifikaciju i evidenciju potencijalnih obaveza koje proizlaze iz konkretnih pravnih, ugovornih i drugih događaja ili okolnosti. Međutim, u kasnijoj fazi razvoja sistema upravljanja potencijalnim obavezama preporučljivo je proširiti obuhvat metodologije i na fiskalne rizike povezane sa javnim i komunalnim preduzećima, s obzirom na njihov značajan potencijalni uticaj na budžete jedinica lokalne samouprave.

4.3.2. ELEMENTARNE NEPOGODE I VANREDNI DOGAĐAJI

Elementarne nepogode i vanredni događaji predstavljaju jedan od najizraženijih izvora potencijalnih obaveza lokalnih samouprava. Poplave, klizišta, suše, požari, olujni vetrovi, zemljotresi i druge katastrofe mogu izazvati značajne štete na infrastrukturi, javnim objektima, privredi i privatnoj imovini građana. Iako se ne može unapred predvideti da li će do takvog događaja doći, lokalne vlasti imaju zakonsku odgovornost da organizuju zaštitu stanovništva, spasavanje i sanaciju posledica katastrofa.

Karakteristika ovih obaveza jeste visok stepen neizvesnosti. Nije poznato kada će se nepogoda dogoditi, koliki će biti njen obim niti koliki će troškovi nastati. Upravo zbog toga troškovi sanacije predstavljaju tipičan primer potencijalne obaveze koja može ostati neaktivirana godinama, ali se u slučaju nastanka vanrednog događaja pretvara u neposredan i često veoma visok budžetski rashod.

Prema **Zakonu o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama**, jedinice lokalne samouprave imaju zakonske obaveze koje obuhvataju organizovanje zaštite i spasavanja, preduzimanje preventivnih mera i učešće u sanaciji posledica vanrednih događaja. Ove nadležnosti stvaraju čak eksplicitne potencijalne obaveze, jer obaveza postoji u pravnom smislu, ali nije poznato da li će se rizik realizovati niti koliki će biti troškovi njegove sanacije.

Ključnu ulogu u identifikaciji i upravljanju ovim obavezama imaju dokumenti planiranja u oblasti upravljanja vanrednim situacijama. **Procena rizika od katastrofa** identifikuje vrste ugroženosti i moguće posledice po stanovništvo, imovinu i infrastrukturu. Na osnovu tih procena izrađuje se **Plan zaštite i spasavanja**, kojim se definišu aktivnosti poput evakuacije stanovništva, angažovanja hitnih službi i organizovanja potrebne logističke podrške. Pored toga, **Plan smanjenja rizika** predviđa preventivne mere, kao što su izgradnja zaštitnih nasipa, uređenje vodotokova i jačanje infrastrukture, čime se unapred stvaraju određene investicione obaveze sa ciljem smanjenja budućih šteta.

Specifičnost ove vrste potencijalnih obaveza jeste činjenica da se njihov finansijski efekat može kretati od relativno malih troškova do veoma visokih iznosa koji mogu ozbiljno opteretiti lokalni budžet. Troškovi zaštite i spasavanja, privremenog smeštaja stanovništva, hitnih sanacionih radova i obnove javne infrastrukture nastaju tek nakon realizacije rizika, zbog čega predstavljaju tipičan primer potencijalne obaveze. Upravo zbog toga metodologije za upravljanje fiskalnim rizicima posebnu pažnju posvećuju proceni verovatnoće nastanka elementarnih nepogoda, njihovog intenziteta i mogućih ekonomskih posledica.

Pored zakonski definisanih obaveza, kod elementarnih nepogoda često se javlja i značajan segment implicitnih potencijalnih obaveza. U praksi, lokalne vlasti neretko pružaju dodatnu pomoć građanima iznad zakonskog minimuma, finansiraju obnovu privatne imovine, isplaćuju jednokratne pomoći ili nadoknađuju štetu čak i kada za to ne postoji neposredna pravna obaveza. Takve intervencije proizlaze iz socijalnih potreba zajednice i očekivanja javnosti, zbog čega su često faktički neizbežne.

OBUH VAT METODOLOGIJE U OBLASTI ELEMENTARNIH NEPOGODA

Granica između eksplicitnih i implicitnih obaveza naročito je izražena upravo u oblasti elementarnih nepogoda. Ova **metodologija i registar potencijalnih obaveza će ih obuhvatiti** zbog njihove neposredne povezanosti sa zakonskim obavezama jedinica lokalne samouprave u oblasti zaštite i spasavanja. Takođe, učestalost i intenzitet ekstremnih vremenskih događaja poslednjih godina povećavaju značaj ovih rizika i njihov potencijalni fiskalni uticaj na budžete lokalnih samouprava.

Zbog toga se rizici povezani sa elementarnim nepogodama u ovoj metodologiji posmatraju kao celina, bez stroge podele na eksplicitne i implicitne obaveze, sa ciljem obezbeđivanja sveobuhvatnijeg pristupa upravljanju fiskalnim rizicima.

Iz ugla upravljanja javnim finansijama, sanacija posledica elementarnih nepogoda zahteva kontinuirano praćenje fiskalnih rizika i uključivanje procenjenih troškova u budžetsko planiranje. Pravovremena identifikacija rizika, izrada procena mogućih finansijskih posledica i planiranje budžetskih rezervi omogućavaju lokalnim samoupravama da povećaju otpornost svojih javnih finansija i smanje rizik od ozbiljnih fiskalnih poremećaja kada dođe do realizacije katastrofalnog događaja.

4.3.3. PODRŠKA USTANOVAMA OD JAVNOG ZNAČAJA

Jedinice lokalne samouprave osnivaju i finansiraju brojne ustanove koje obavljaju delatnosti od posebnog društvenog značaja, poput predškolskih ustanova, ustanova kulture, sportskih organizacija, centara za socijalni rad i drugih javnih službi. Iako se njihovo finansiranje u najvećoj meri planira kroz budžet, mogu nastati situacije u kojima ustanove nisu u mogućnosti da redovno izvršavaju svoje obaveze ili da obezbede nesmetano pružanje usluga.

U takvim okolnostima, lokalna samouprava često obezbeđuje dodatna finansijska sredstva kako bi se očuvao kontinuitet rada i zaštitio javni interes. Takva podrška može uključivati pokrivanje operativnih gubitaka, finansiranje hitnih investicija, izmirenje dospelih obaveza ili obezbeđivanje privremene likvid-

nosti. Iako ove intervencije nisu uvek unapred propisane konkretnom zakonskom obavezom, njihovo izostajanje moglo bi ugroziti ostvarivanje osnovnih prava građana i funkcionisanje ključnih javnih usluga.

Fiskalni rizik proizlazi iz činjenice da potrebe za dodatnim sredstvima uglavnom nastaju neočekivano. Promene u troškovima poslovanja, pad prihoda, nepredviđeni kvarovi ili vanredni događaji mogu dovesti do finansijskih problema ustanova koje zavise od podrške osnivača. Zbog toga lokalna samouprava mora uspostaviti sistem redovnog praćenja finansijskog stanja ustanova i procene njihovih potencijalnih potreba za budžetskom podrškom.

Upravljanje ovim rizikom posebno je važno zbog velikog broja ustanova koje posluju u okviru lokalnog sektora i činjenice da se pojedinačno mali problemi mogu pretvoriti u značajno ukupno fiskalno opterećenje za budžet lokalne samouprave.

POTENCIJALNE OBAVEZE USTANOVA VAN OBUHVATA METODOLOGIJE I REGISTRA POTENCIJALNIH OBAVEZA

Iako potencijalne obaveze povezane sa finansiranjem ustanova čiji su osnivači jedinice lokalne samouprave mogu predstavljati značajan fiskalni rizik, ova metodologija se njima neće detaljnije baviti. Razlog tome je što su rizici povezani sa radom ustanova u najvećoj meri vezani za redovno finansiranje njihovog poslovanja i zahtevaju poseban sistem praćenja finansijskih i operativnih pokazatelja, uključujući analizu prihoda, rashoda, likvidnosti, investicionih potreba i kvaliteta pružanja javnih usluga.

Dodatno, najveći deo finansijskih odnosa između lokalne samouprave i ustanova već je obuhvaćen redovnim budžetskim planiranjem i sistemom finansijske kontrole. Zbog toga se ova metodologija pre svega fokusira na potencijalne obaveze koje proizlaze iz konkretnih pravnih, ugovornih ili vanrednih događaja, dok se rizici povezani sa finansijskom održivošću ustanova mogu razmatrati u okviru posebnih analiza fiskalne održivosti lokalnog javnog sektora.

4.3.4. SOCIJALNE I POLITIČKI MOTIVISANE OBAVEZE

Pored zakonskih i ugovornih obaveza, lokalne samouprave često preuzimaju i određene finansijske obaveze koje proizlaze iz socijalnih potreba stanovništva ili političkih očekivanja zajednice. Ove obaveze najčešće nemaju strogo definisan pravni osnov, ali se u praksi smatraju neizbežnim zbog potrebe očuvanja socijalne stabilnosti, javnog poverenja i društvene kohezije.

Takve intervencije mogu obuhvatati jednokratne novčane pomoći ugroženim domaćinstvima, dodatne subvencije određenim grupama stanovništva, finansijsku podršku nakon privrednih poremećaja, pomoć građanima pogođenim vanrednim događajima ili finansiranje mera koje prevazilaze zakonski minimum zaštite. U velikom broju slučajeva odluke o ovim izdacima donose se kao odgovor na hitne društvene potrebe i snažan pritisak javnosti.

Specifičnost ovih obaveza jeste da ih je veoma teško unapred kvantifikovati. Njihov nastanak zavisi od ekonomskih okolnosti, socijalnih prilika, političkih prioriteta i očekivanja građana. Zbog toga one predstavljaju važan izvor fiskalne neizvesnosti koji nije moguće sagledati isključivo kroz zakonske ili ugovorne obaveze lokalne samouprave.

SOCIJALNE I POLITIČKI MOTIVISANE OBAVEZE VAN OBUHVATA METODOLOGIJE I REGISTRA POTENCIJALNIH OBAVEZA

Iako **socijalne i politički motivisane obaveze** mogu predstavljati značajan izvor fiskalne neizvesnosti za jedinice lokalne samouprave, ova **metodologija ih neće posebno obuhvatiti**. Razlog tome je što se radi o obavezama koje u najvećoj meri nemaju jasno definisan pravni ili ugovorni osnov, već njihov nastanak zavisi od političkih odluka, društvenih okolnosti, ekonomskih kretanja i očekivanja građana. Zbog visokog stepena subjektivnosti i nepredvidivosti, njihova pouzdana identifikacija, kvantifikacija i procena verovatnoće nastanka znatno je otežana.

Ova metodologija je prvenstveno usmerena na potencijalne obaveze koje proizlaze iz postojećih zakonskih, ugovornih i drugih formalno preuzetih odgovornosti lokalne samouprave, za koje je moguće uspostaviti sistematičan pristup evidenciji i proceni fiskalnog rizika. Socijalne i politički motivisane intervencije mogu se razmatrati u okviru šireg procesa budžetskog planiranja i procene fiskalne otpornosti, ali nisu predmet detaljne razrade u okviru ove metodologije.

ZAKLJUČAK POGLAVLJA IV.

Međunarodna praksa pokazuje da potencijalne obaveze mogu nastajati iz veoma različitih izvora, od sudskih sporova i javno-privatnih partnerstava do poslovanja javnih preduzeća, sistema socijalne zaštite, elementarnih nepogoda i različitih programa podrške. Međutim, značaj i zastupljenost pojedinih kategorija zavise od pravnog i institucionalnog okvira svake države, zbog čega nije moguće mehanički preuzimati međunarodne klasifikacije. U uslovima sistema lokalnih finansija u Republici Srbiji, metodologija je usmerena na one vrste potencijalnih obaveza koje imaju jasan pravni, ugovorni ili drugi formalni osnov i koje mogu proizvesti značajne buduće rashode za budžet jedinice lokalne samouprave.

V. Metodologija uspostavljanja i upravljanja registrom potencijalnih obaveza

5.1. Metodološki pristup upravljanju potencijalnim obavezama

5.1.1. CILJEVI METODOLOGIJE

Za potrebe razvoja **metodologije upravljanja potencijalnim obavezama: za identifikaciju, kvantifikaciju, praćenje i izveštavanje o potencijalnim obavezama u jedinicama lokalne samouprave, Jedinstvena metodologija za praćenje fiskalnih rizika** (detaljne o ovoj metodologiji može se pronaći u delu 3.5.) predstavlja osnovni metodološki okvir i jedno od najvažnijih polazišta.

Njena vrednost ne ogleda se samo u tome što omogućava identifikaciju i praćenje fiskalnih rizika u javnom sektoru, već i u činjenici da pruža jasan i sistematičan model za identifikaciju, procenu i upravljanje potencijalnim obavezama. Posebno je značajno što metodologija uvodi standardizovan proces zasnovan na identifikaciji, analizi, kvantifikaciji, praćenju i izveštavanju o rizicima, čime se stvara čvrsta osnova za razvoj jedinstvenog sistema upravljanja potencijalnim obavezama na lokalnom nivou.

Potencijalne obaveze predstavljaju buduće finansijske obaveze čije nastupanje zavisi od određenih događaja ili okolnosti koje još nisu nastupile. One najčešće proizlaze iz sudskih sporova, javno-privatnih partnerstava, instrumenata obezbeđenja plaćanja, elementarnih nepogoda i drugih događaja koji mogu proizvesti značajne budžetske rashode u budućnosti. Osnovni cilj metodologije nije da obezbedi apsolutno tačnu procenu budućih troškova, već da omogući dovoljno pouzdane informacije za donošenje kvalitetnih finansijskih odluka. Zbog toga metodologija mora biti jednostavna, ponovljiva, transparentna i dovoljno fleksibilna da se može primenjivati u svim jedinicama lokalne samouprave bez obzira na njihovu veličinu i organizacionu strukturu.

KLJUČNA PORUKA METODOLOGIJE

Potencijalnim obavezama može se upravljati samo ako su pravovremeno **identifikovane, procenjene i uključene u proces budžetskog planiranja**. **Registar potencijalnih obaveza** predstavlja osnovni alat za takvo upravljanje.

5.1.2. FAZE METODOLOGIJE UPRAVLJANJA POTENCIJALNIM OBAVEZAMA

Pre prikaza pojedinačnih koraka, metodologija upravljanja potencijalnim obavezama može se predstaviti kao jedinstven i kontinuiran proces koji povezuje identifikaciju rizika, procenu njihovog mogućeg fiskalnog uticaja, planiranje odgovora na rizike i njihovo redovno praćenje. Ključne faze ovog procesa, zajedno sa njihovim osnovnim sadržajem i očekivanim rezultatima, prikazane su u Tabeli 6.

Tabela 6. Faze metodologije upravljanja potencijalnim obavezama jedinica lokalne samouprave

Faza	Opis	Izlaz
1. Identifikacija	Prikupljanje informacija iz pravne službe, ugovora, projekata, troškova elementarnih nepogoda.	Lista potencijalnih obaveza.
2. Klasifikacija	Dodela modula i pravnog osnova.	Tip obaveze i odgovorna služba.
3. Kvantifikacija	Procena nominalnog iznosa i procena izloženosti (kamata, troškova i mogućih nadoknada).	Najbolja procena i scenariji.
4. Procena verovatnoće	Korišćenje skale niska / srednja / visoka ili procentualnog raspona.	Ocena verovatnoće aktiviranja.
5. Procena fiskalnog uticaja	Poređenje sa budžetom, rezervama, likvidnošću i investicionim planom.	Rang rizika.
6. Odgovor na rizik	Smanjenje, prenos, prihvatanje, izbegavanje ili budžetsko pokriće.	Akcioni plan.
7. Praćenje	Kvartalno i vanredno ažuriranje.	Ažuran registar i izveštaj rukovodstvu.

SEDAM KORAKA UPRAVLJANJA RIZICIMA

Metodologija se zasniva na **sedam međusobno povezanih koraka**: identifikacija, klasifikacija, kvantifikacija, procena verovatnoće, procena fiskalnog uticaja, definisanje mera upravljanja i kontinuirano praćenje.

5.1.3. IDENTIFIKACIJA POTENCIJALNIH OBAVEZA

Polazna pretpostavka metodologije jeste da se potencijalnim obavezama može upravljati samo ukoliko su prethodno identifikovane. Neprepoznat rizik ne može biti predmet procene, kontrole niti budžetskog planiranja. Zbog toga se prvi korak metodologije odnosi na sistematsko prikupljanje informacija iz svih organizacionih jedinica koje mogu biti izvor potencijalnih obaveza. To obuhvata pravne službe, odeljenja za finansije, javne nabavke, investicije, upravljanje imovinom, zaštitu i spasavanje, kao i druge organizacione jedinice koje raspolažu podacima o mogućim budućim fiskalnim obavezama. Kao rezultat ove faze formira se početna lista potencijalnih obaveza koje ulaze u dalju analizu.

5.1.4. KLASIFIKACIJA POTENCIJALNIH OBAVEZA

Klasifikacija obaveza sledi nakon identifikacije. Svrha ove faze jeste da se svakoj potencijalnoj obavezi dodeli odgovarajuća kategorija i jasno utvrdi njen pravni ili ugovorni osnov. Klasifikacija omogućava grupisanje obaveza prema vrsti rizika, određivanje nadležnih organizacionih jedinica i uspostavljanje jedinstvene evidencije. Istovremeno, ona omogućava kasniju agregaciju podataka i sagledavanje ukupne fiskalne izloženosti lokalne samouprave po pojedinim grupama rizika. Jedinstvena klasifikacija predstavlja preduslov za uspešno funkcionisanje registra potencijalnih obaveza i za uporedivost podataka kroz vreme.

5.1.5. KVANTIFIKACIJA POTENCIJALNIH OBAVEZA

Kvantifikacija potencijalnih obaveza predstavlja treću fazu.

Kvantifikacija potencijalnih obaveza predstavlja treću fazu metodologije. U ovoj fazi procenjuju se finansijski efekti identifikovanih potencijalnih obaveza kroz dve međusobno povezane komponente: nominalnu vrednost i procenu izloženosti.

Nominalna vrednost predstavlja maksimalni poznati iznos potencijalne obaveze i po pravilu se preuzima iz raspoložive dokumentacije, kao što su tužbeni zahtev, ugovor, garancija, menica ili drugi pravni akt.

Procena izloženosti predstavlja najbolju procenu stvarnog fiskalnog efekta koji bi mogao nastati po budžet jedinice lokalne samouprave. Kada je moguće, procena se izražava kao iznos, a kada postoji značajna neizvesnost, preporučuje se korišćenje raspona procene ili više scenarija. Na taj način, obezbeđuje se realističniji prikaz mogućih budućih budžetskih rashoda.

Procena treba da bude transparentna i zasnovana na raspoloživim informacijama i stručnim procenama. Kod sudskih sporova nominalna vrednost obično odgovara iznosu tužbenog zahteva, dok procena izloženosti predstavlja očekivani iznos koji bi mogao pasti na teret budžeta, uključujući glavnica, a po mogućnosti i kamate i troškove postupka. Kod javno-privatnih partnerstava i dugoročnih ugovora nominalna vrednost predstavlja maksimalnu ugovornu obavezu, dok procena izloženosti obuhvata očekivani fiskalni efekat u slučaju aktiviranja ugovornih klauzula ili raskida ugovora. Kod instrumenata obezbeđenja plaćanja, nominalna vrednost predstavlja maksimalni iznos instrumenta, dok procena izloženosti pokazuje iznos za koji postoji realna mogućnost aktiviranja. Kod programa podsticaja i podrške privatnom sektoru, nominalna vrednost predstavlja maksimalni iznos odobrene podrške, a procena izloženosti očekivani iznos budućih budžetskih izdvajanja. Kod elementarnih nepogoda i vanrednih događaja, nominalna vrednost može predstavljati procenjenu ukupnu štetu, dok se procena izloženosti utvrđuje kroz scenarije mogućih troškova koji bi mogli pasti na teret budžeta jedinice lokalne samouprave.

Na ovaj način, registar istovremeno prikazuje maksimalni potencijalni rizik i najverovatniji fiskalni efekat, što omogućava kvalitetniju procenu fiskalne izloženosti i donošenje informisanih budžetskih odluka.

Tabela 7. Procena vrednosti

Metod	Kada se koristi	Primer
Nominalna vrednost	Kod tužbenih zahteva i ugovornih limita.	Instrument osiguranja izvršenja ugovora do 10 miliona dinara.
Procena izloženosti/vrednosti gubitka/	Kada postoji najverovatniji ishod.	Spor od osam miliona, procena realnog gubitka četiri miliona.
Raspon	Kada je neizvesnost velika.	Mogući trošak sanacije klizišta 12-25 miliona.
Očekivana vrednost	Kada postoji više scenarija sa verovatnoćama.	$20\% \times 0 + 50\% \times 3m + 30\% \times 8m = 3,9m$.

5.1.6. PROCENA VEROVATNOĆE AKTIVIRANJA

Sama procena iznosa nije dovoljna ukoliko se ne sagleda verovatnoća da će obaveza zaista nastati. Zbog toga, četvrtu fazu metodologije predstavlja procena verovatnoće aktiviranja potencijalne obaveze. Procena se može vršiti korišćenjem jednostavne skale niske, srednje i visoke verovatnoće ili kroz procentualne raspone ukoliko postoje odgovarajući podaci. Kod sudskih sporova, procena se može zasnivati na mišljenju pravne službe, dok se kod elementarnih nepogoda mogu koristiti procene iz dokumenata upravljanja vanrednim situacijama. Cilj nije postizanje matematičke preciznosti, već uspostavljanje konzistentnog sistema procene koji omogućava poređenje različitih vrsta rizika.

Tabela 8. Skala verovatnoće

Ocena	Opis	Orijentacioni kriterijum
Niska	Aktiviranje je moguće, ali trenutno malo verovatno.	Pravna / tehnička procena ukazuje da je ishod pretežno povoljan.
Srednja	Postoje argumenti za oba ishoda ili značajne nepoznanice.	Ishod zavisi od veštačenja, pregovora, spoljnog događaja ili buduće odluke.
Visoka	Aktiviranje je verovatno ili se već dogodio ključni negativan događaj.	Nepovoljna presuda, kašnjenje koje aktivira penale, poznato neispunjenje uslova.

5.1.7. PROCENA FISKALNOG UTICAJA

Nakon određivanja iznosa i verovatnoće, procenjuje se fiskalni uticaj potencijalne obaveze na budžet lokalne samouprave. Ova faza omogućava da se rizici rangiraju prema značaju i da se utvrdi koji od njih mogu proizvesti najveće posledice po budžet jedinice lokalne samouprave. Pri tome se procenjeni iznosi porede sa veličinom budžeta, raspoloživim rezervama, nivoom likvidnosti i planiranim investicionim aktivnostima. Na osnovu ovih analiza formira se rang-lista fiskalnih rizika koja pomaže rukovodstvu da prioritizuje aktivnosti i usmeri pažnju na najznačajnije izvore potencijalnih budžetskih opterećenja.

5.1.8. DEFINISANJE MERA UPRAVLJANJA RIZICIMA

Metodologija se ne završava identifikacijom i procenom rizika. Suština upravljanja rizicima ogleda se u određivanju odgovora na utvrđene rizike. Za svaku značajnu potencijalnu obavezu potrebno je definisati odgovarajuće mere upravljanja. U zavisnosti od prirode rizika, moguće je primeniti njegovo smanjenje, prenos na druge subjekte, izbegavanje aktivnosti koje stvaraju rizik, prihvatanje rizika ili planiranje budžetskog pokrića za slučaj njegove realizacije. Rezultat ove faze jeste akcioni plan kojim se definišu konkretne aktivnosti, nosioci odgovornosti i rokovi za sprovođenje mera.

Tabela 9. Matrica rizika

Finansijski uticaj / verovatnoća	Niska verovatnoća	Srednja verovatnoća	Visoka verovatnoća
Nizak uticaj	Zeleno: pratiti godišnje.	Zeleno/žuto: pratiti kvartalno.	Žuto: planirati meru.
Srednji uticaj	Žuto: proveriti mere smanjenja.	Narandžasto: uključiti u izveštaj rukovodstvu.	Crveno: razmotriti budžetsko pokriće.
Visok uticaj	Narandžasto: scenario analiza.	Crveno: akcioni plan i budžetska rezerva.	Crveno: prioritet rukovodstva i budžeta.

5.1.9. KONTINUIRANO PRAĆENJE I AŽURIRANJE

Kontinuirano praćenje i ažuriranje podataka predstavlja poslednju fazu metodologije. Potencijalne obaveze nisu statična kategorija. Sudski sporovi napreduju kroz različite faze postupka, vrednost ugovornih obaveza se menja, pojavljuju se novi rizici, a postojeći mogu prestati. Zbog toga je neophodno uspostaviti **registar potencijalnih obaveza** koji će se redovno ažurirati, najmanje kvartalno, kao i vanredno kada nastupe značajne promene. Registar treba da sadrži podatke o vrsti obaveze, pravnom osnovu, procenjenom iznosu, verovatnoći nastanka, fiskalnom uticaju, odgovornoj organizacionoj jedinici i statusu rizika.

Primenom ovakvog pristupa potencijalne obaveze postaju sastavni deo sistema finansijskog upravljanja, umesto da budu posmatrane kao pojedinačni i izolovani događaji. Time se omogućava njihovo povezivanje sa procesom budžetskog planiranja, izradom srednjoročnih fiskalnih projekcija i donošenjem strateških odluka o upravljanju budžetom. Krajnji rezultat metodologije jeste stvaranje jedinstvenog, preglednog i održivog sistema koji omogućava pravovremeno prepoznavanje fiskalnih rizika, smanjenje iznenadnih budžetskih opterećenja i unapređenje dugoročne održivosti finansija jedinica lokalne samouprave.

5.2. Jedinstveni registar potencijalnih obaveza

5.2.1. SVRHA I FUNKCIJA REGISTRA

Osnovni alat za primenu metodologije jeste uspostavljanje jedinstvenog registra potencijalnih obaveza na nivou lokalne samouprave. Jedinstveni registar potencijalnih obaveza je centralna evidencija svih značajnih potencijalnih obaveza lokalne jedinice. On ne zamenjuje detaljne evidencije pravne službe, ugovora ili projekata, već ih povezuje u jedan fiskalni pregled. Njegova osnovna svrha nije samo evidentiranje pojedinačnih rizika, već stvaranje jedinstvene baze podataka koja omogućava sistematsko praćenje svih događaja i okolnosti koje mogu proizvesti buduće finansijske obaveze.

REGISTAR NIJE EVIDENCIJA, VEĆ ALAT ZA ODLUČIVANJE

Svrha registra nije samo evidentiranje pojedinačnih rizika, već stvaranje jedinstvenog pregleda ukupne fiskalne izloženosti jedinice lokalne samouprave.

5.2.2. OBUHVAT REGISTRA POTENCIJALNIH OBAVEZA

U poglavlju IV. predstavljene su najvažnije kategorije potencijalnih obaveza koje se u međunarodnoj praksi i stručnoj literaturi povezuju sa fiskalnim rizicima lokalnih vlasti. One obuhvataju garancije, obaveze iz sistema osiguranja i zaštite, sudske sporove, javno-privatna partnerstva, podsticaje privatnom sektoru, obaveze povezane sa javnim i komunalnim preduzećima, elementarne nepogode, ustanove od javnog značaja i druge implicitne obaveze.

Međutim, cilj registra nije da od samog početka obuhvati sve moguće izvore fiskalnog rizika. Iskustva zemalja koje primenjuju sisteme upravljanja potencijalnim obavezama pokazuju da je u početnim fazama uspostavljanja registra najvažnije obuhvatiti one kategorije koje imaju najveći fiskalni značaj, za koje postoji dovoljno podataka i koje je moguće na relativno jednostavan način identifikovati i kvantifikovati. Zbog toga je registar prilagođen pravnom i institucionalnom okviru Republike Srbije i u ovoj fazi obuhvata ograničen broj kategorija potencijalnih obaveza.

Sudski sporovi predstavljaju osnovnu kategoriju potencijalnih obaveza obuhvaćenih registrom. Njihova karakteristika je postojanje konkretnog pravnog postupka, poznatog tužbenog zahteva i mogućnosti procene verovatnoće nastanka buduće budžetske obaveze.

Obaveze iz dugoročnih ugovora i javnoprivatnih partnerstava. Drugu kategoriju čine obaveze koje proizlaze iz ugovora o javno-privatnim partnerstvima, koncesijama i drugim dugoročnim ugovornim aranžmanima. Iako se veliki deo takvih obaveza možda nikada neće aktivirati, njihova potencijalna vrednost može biti značajna i imati dugoročne posledice po lokalne budžete.

Instrumenti obezbeđenja plaćanja iz ugovornih odnosa. Iako ova kategorija nije standardno izdvojena u svim međunarodnim metodologijama, praksa u regionu pokazuje da određeni instrumenti obezbeđenja plaćanja mogu predstavljati značajan izvor buduće finansijske izloženosti. Zbog toga registar predviđa mogućnost evidentiranja različitih instrumenata koji mogu proizvesti potencijalne obaveze za jedinicu lokalne samouprave. Njihovo uključivanje predstavlja prilagođavanje metodologije specifičnostima domaće prakse i sistema finansijskog upravljanja.

Podsticaji i programi podrške privatnom sektoru. Iako jedinice lokalne samouprave u Srbiji ne mogu davati garancije za zaduživanje drugih pravnih lica, one mogu sprovoditi različite programe ekonomskog razvoja kroz subvencije, podsticaje za investicije i mere zapošljavanja. Takvi programi mogu stvoriti buduće budžetske obaveze čiji konačni iznos zavisi od ispunjenja unapred definisanih uslova. Zbog toga se značajniji programi podsticaja evidentiraju u registru kao posebna kategorija potencijalnih obaveza.

Elementarne nepogode i vanredni događaji. U skladu sa Zakonom o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama, jedinice lokalne samouprave imaju jasno definisane obaveze u oblasti zaštite i spasavanja. Zbog toga se rizici povezani sa elementarnim nepogodama smatraju jednom od ključnih kategorija potencijalnih obaveza.

Kao što proizlazi iz prethodnog pregleda potencijalnih obaveza, registar će u početnoj fazi biti usmeren prvenstveno na eksplicitne potencijalne obaveze, odnosno na obaveze koje imaju jasan zakonski, ugovorni ili drugi formalni osnov i za koje je moguće uspostaviti standardizovan sistem identifikacije, evidentiranja, procene i praćenja. Izuzetak predstavljaju elementarne nepogode i vanredni događaji, koji će biti uključeni iako sadrže elemente kako eksplicitnih tako i implicitnih potencijalnih obaveza. Razlog za njihovo uključivanje jeste njihov potencijalno visok fiskalni uticaj na budžete jedinica lokalne samouprave, kao i neposredna povezanost sa zakonskim nadležnostima lokalnih vlasti u oblasti zaštite i spasavanja. Ostale kategorije implicitnih potencijalnih obaveza, poput rizika povezanih sa javnim i komunalnim preduzećima, ustanovama čiji je osnivač lokalna samouprava ili socijalno i politički motivisanim intervencijama, nisu uključene u početni obuhvat registra i mogu biti predmet njegovog proširenja u narednim fazama razvoja metodologije.

Tabela 10. Ključne kategorije potencijalnih obaveza obuhvaćene registrom

Modul registra	Tipični izvori rizika	Primer aktiviranja
Sudski sporovi	Naknada štete, radni sporovi, imovinski sporovi, eksproprijacija, ugovorni sporovi.	Pravosnažna presuda ili poravnanje.
Instrumenti obezbeđenja plaćanja	Menice, bankarske garancije, jemstva, hipoteke, zaloge.	Aktiviranje menice ili garancije zbog neizvršenja obaveze.
Podsticaji i garancije privatnom sektoru	Subvencije uslovljene rezultatima, ugovori o podršci.	Korisnik ne ispunio uslove ili ne servisira kredit.
JPP i dugoročni ugovori	Plaćanja za raspoloživost, minimalni prihodi, raskid, kompenzacije.	Raskid ugovora ili manja potražnja od planirane.
Elementarne nepogode	Poplave, klizišta, oluje, požari, suša, epidemije.	Proglašenje vanredne situacije i obaveza hitne sanacije.

POČETNI OBUHVAT REGISTRA

U početnoj fazi registar obuhvata prvenstveno eksplicitne potencijalne obaveze za koje postoji jasan pravni ili ugovorni osnov i mogućnost procene fiskalnog efekta.

5.2.3. MODULARNA I STANDARDIZOVANA STRUKTURA REGISTRA

Registar se vodi na nivou lokalne jedinice, ima modularnu strukturu po vrstama obaveza i standardne kolone za agregaciju. Modularni registar jer su potencijalne obaveze različite po pravnom osnovu, verovatnoći aktiviranja i vremenskom horizontu. Različitost nije razlog za odvojene registre, već razlog za jedan registar sa modulima. Time se omogućava agregacija ukupnog fiskalnog izlaganja i uporedivost rizika.

Da bi registar ispunio svoju funkciju, neophodno je da svi evidentirani slučajevi sadrže standardizovane informacije i jedinstven skup osnovnih podataka, a najmanje sledeće podatke:

- jedinstveni identifikacioni broj;
- naziv i opis obaveze;
- pravni osnov;
- odgovornu organizacionu jedinicu;
- nominalnu vrednost obaveze;
- procenjenu izloženost;
- procenu verovatnoće nastanka;
- očekivani vremenski horizont;
- potrebu planiranja sredstava u budžetu;
- datum poslednjeg ažuriranja.

Standardizovana struktura registra omogućava uporedivost različitih vrsta fiskalnih rizika. Na primer, sudski spor visokog finansijskog iznosa može se analizirati na isti način kao potencijalna obaveza proistekla iz javno-privatnog partnerstva. Takav pristup omogućava donosiocima odluka da procenjuju ukupnu izloženost lokalne samouprave i da raspoložive finansijske resurse usmere na upravljanje rizicima koji nose najveće potencijalne posledice po budžet.

5.2.4. AGREGIRANJE I ANALIZA PODATAKA

Poseban značaj registra ogleda se u **mogućnosti agregiranja podataka**. Pojedinačne obaveze često ne predstavljaju ozbiljan problem posmatrane zasebno, ali njihov zbir može ukazati na značajan nivo fiskalne izloženosti. Kroz objedinjavanje podataka iz svih organizacionih jedinica lokalne samouprave stvara se jasna slika ukupnog fiskalnog rizika, što omogućava realnije planiranje budžetskih rezervi i donošenje informisanih finansijskih odluka.

5.2.5. UVAŽAVANJE RAZLIČITOSTI POJEDINIH KATEGORIJA RIZIKA

Iako se registar potencijalnih obaveza zasniva na standardizovanoj metodologiji i jedinstvenom skupu osnovnih podataka, potpuno uniformisanje svih kategorija rizika nije moguće niti poželjno. Razlog za to leži u činjenici da registar obuhvata veoma različite vrste potencijalnih obaveza, od sudskih sporova i imovinsko-pravnih zahteva, preko obaveza iz javno-privatnih partnerstava i koncesija, do rizika povezanih sa elementarnim nepogodama. Zbog toga registar treba da sadrži zajedničke, obavezne elemente koji omogućavaju uporedivost i agregiranje podataka, ali i posebne module sa specifičnim pokazateljima koji su prilagođeni prirodi pojedinačne kategorije rizika.

Na primer, kod sudskih sporova od ključnog značaja su podaci o fazi postupka, proceni uspeha spora i očekivanom iznosu potraživanja, dok će kod elementarnih nepogoda veći značaj imati podaci o ugroženosti područja, procenjenoj šteti i mogućim izvorima finansiranja sanacije. Slično tome, javno-privatna partnerstva zahtevaju praćenje ugovornih obaveza i mehanizama aktiviranja javnih plaćanja, što nije relevantno za druge vrste rizika. Upravo zbog takvih razlika, registar mora kombinovati standardizaciju i fleksibilnost.

Takav pristup omogućava da se očuva jedinstvena metodološka osnova za upravljanje fiskalnim rizicima, uz istovremeno uvažavanje specifičnosti pojedinih vrsta potencijalnih obaveza. Na taj način, registar postaje ne samo evidencioni alat, već i platforma za kvalitetnije procenjivanje, praćenje i upravljanje različitim izvorima fiskalne izloženosti jedinica lokalne samouprave.

STANDARDIZACIJA UZ FLEKSIBILNOST

Svi rizici evidentiraju se kroz jedinstvenu metodologiju, ali **pojedine kategorije** zahtevaju dodatne **specifične podatke** zbog različite prirode potencijalnih obaveza.

5.3. Primena registra u upravljanju javnim finansijama

5.3.1. PREPORUČENA STRUKTURA REGISTRA S UPUTSTVOM ZA POPUNJAVANJE

Registar potencijalnih obaveza zasniva se na principu da se svi identifikovani fiskalni rizici evidentiraju kroz jedinstven skup osnovnih podataka, bez obzira na njihovu vrstu ili izvor nastanka. Takav pristup omogućava objedinjavanje podataka iz različitih organizacionih jedinica, procenu ukupne fiskalne izloženosti i povezivanje potencijalnih obaveza sa budžetskim planiranjem. Tabela 11. prikazuje preporučenu strukturu registra i minimalne podatke koje je potrebno evidentirati za svaku potencijalnu obavezu.

Tabela 11. Preporučene kolone registra

Kolona	Opis	Napomena za popunjavanje
ID	Jedinstveni identifikacioni broj.	Format npr. UO-2026-001.
Modul	Vrsta obaveze.	Sporovi, JPP, nepogode, itd.
Naziv / opis	Kratak opis rizika.	Dovoljno jasan za rukovodstvo.
Pravni osnov	Ugovor, tužba, odluka, zakon.	Naveći broj akta i datum ako postoji.
Odgovorna jedinica	Služba koja prati predmet.	Ne mora biti ista kao finansije.
Nominalna vrednost	Maksimalni poznati iznos.	Tužbeni zahtev, ugovorni limit.
Procena izloženosti	Najbolja procena realnog fiskalnog efekta.	Može biti iznos ili raspon.
Verovatnoća	Niska, srednja, visoka.	Obrazložiti u napomeni.
Vremenski horizont	Kada se rizik može aktivirati.	Tekuća godina, 1-3 godine, više od tri godine.
Mere	Šta se radi da se rizik smanji.	Pregovori, osiguranje, pravni lek, kontrola ugovora.
Budžetski tretman	Rezerva, aproprijacija, praćenje, projekcija.	Povezati sa pripremom budžeta.
Status i ažuriranje	Aktivan, zatvoren, preklasifikovan; datum ažuriranja.	Obavezno navesti poslednju promenu.

Uputstvo za popunjavanje registra potencijalnih obaveza. Radi lakše i ujednačene evidencije potencijalnih obaveza, preporučuje se da se pojedine kolone registra popunjavaju na način opisan u nastavku. Predložene smernice imaju za cilj da olakšaju primenu registra, unaprede uporedivost podataka i omoguće kvalitetniju procenu ukupne fiskalne izloženosti jedinice lokalne samouprave.

JEDINSTVENI IDENTIFIKACIONI BROJ ID:

Svakoj potencijalnoj obavezi dodeljuje se jedinstveni identifikacioni broj koji omogućava njeno praćenje tokom celog životnog ciklusa.

Primeri:

- SP-2026-001 (sudski spor)
- JPP-2026-003 (javno-privatno partnerstvo)
- EN-2026-002 (elementarna nepogoda)

MODUL:

U ovoj koloni evidentira se vrsta potencijalne obaveze, a moguće ključne kategorije su: 1. sudski sporovi; 2. JPP i dugoročni ugovori; 3. instrumenti obezbeđenja plaćanja; 4. podsticaji i programi podrške privatnom sektoru; 5. elementarne nepogode i vanredni događaji.

Primeri:

Sudski sporovi

- radni sporovi;
- sporovi za naknadu štete;
- imovinsko-pravni sporovi;
- sporovi iz eksproprijacije;
- ugovorni sporovi.

JPP i dugoročni ugovori

- ugovori o javno-privatnom partnerstvu;
- koncesije;
- ugovori sa garantovanim nivoom usluge;
- ugovori sa obavezama plaćanja za raspoloživost.

Instrumenti obezbeđenja plaćanja

- menice;
- bankarske garancije;
- jemstva;
- hipoteke;
- založno pravo.

Podsticaji i programi podrške privatnom sektoru

- subvencije investitorima;
- podsticaji za zapošljavanje;
- programi razvoja privrede;
- podrška poljoprivredi i preduzetništvu.

Elementarne nepogode i vanredni događaji

- poplave;
- klizišta;
- požari;
- oluje;
- suše;
- epidemije;
- druge vanredne situacije.

NAZIV I OPIS OBAVEZA:

Potrebno je dati kratak i jasan opis rizika.

Primeri:

- Tužba zaposlenih za neisplaćene naknade.
- Rekonstrukcija javne rasvete po ugovoru o JPP.
- Aktivirana bankarska garancija izvođača radova.
- Potencijalni troškovi sanacije posledica poplava.

Opis treba da bude razumljiv licima koja nisu neposredno uključena u predmet.

PRAVNI OSNOV:

Navodi se dokument iz kojeg proizlazi potencijalna obaveza.

Primeri:

Kod sudskih sporova

- broj predmeta;
- naziv suda;
- datum podnošenja tužbe.

Kod JPP i dugoročnih ugovora

- broj ugovora;
- datum zaključenja;
- relevantne ugovorne odredbe.

Kod instrumenata obezbeđenja plaćanja

- ugovor;
- menica;
- garancija;
- ugovor o jemstvu.

Kod podsticaja i programa podrške privatnom sektoru

- odluka skupštine;
- program podrške;
- ugovor sa korisnikom.

Kod elementarnih nepogoda

- procena ugroženosti;
- plan zaštite i spasavanja;
- akt o proglašenju vanredne situacije.

ODGOVORNA ORGANIZACIONA JEDINICA:

Navodi se organizaciona jedinica koja prati rizik.

Primer:

- Odeljenje za budžet i finansije;
- Gradsko pravobranilaštvo;
- Odeljenje za investicije;
- Odeljenje za lokalni ekonomski razvoj;
- Štab za vanredne situacije;
- Odeljenje za imovinsko-pravne poslove.

Odgovorna jedinica ne mora biti ista kao jedinica koja vrši objedinjavanje podataka u registru.

NOMINALNA VREDNOST:

Predstavlja maksimalni poznati iznos potencijalne obaveze.

Sudski sporovi • puni iznos tužbenog zahteva.

JPP • maksimalna ugovorna obaveza ili procenjena obaveza pri raskidu ugovora.

Instrumenti obezbeđenja plaćanja • maksimalni iznos menice ili bankarske garancije.

Podsticaji i programi podrške privatnom sektoru • maksimalni iznos odobrene podrške.

Elementarne nepogode • procenjena ukupna šteta.

PROCENA IZLOŽENOSTI:

Predstavlja najbolju procenu stvarnog fiskalnog efekta koji bi mogao nastati ukoliko dođe do aktiviranja potencijalne obaveze.

Sudski sporovi

- procenjeni iznos koji će jedinica lokalne samouprave verovatno platiti u slučaju nepovoljnog ishoda spora;
- procena može uključivati glavnica, kamatu i troškove postupka;
- po potrebi navesti raspon procene.

Primer: *Tužbeni zahtev iznosi 10 miliona dinara, ali pravna služba procenjuje da je verovatan gubitak između tri i pet miliona dinara.*

JPP i dugoročni ugovori

- procenjeni iznos plaćanja u slučaju aktiviranja ugovornih obaveza;
- procenjena naknada u slučaju raskida ugovora;
- očekivane obaveze po osnovu garantovanih plaćanja.

Primer: *U slučaju prevremenog raskida ugovora procenjuje se da bi obaveza iznosila oko 15 miliona dinara.*

Instrumenti obezbeđenja plaćanja

- procenjeni iznos za koji postoji realna mogućnost aktiviranja;
- očekivani fiskalni efekat aktiviranja instrumenta obezbeđenja plaćanja.

Primer: Nominalna vrednost instrumenta obezbeđenja plaćanja iznosi 20 miliona dinara, dok se procenjeni fiskalni efekat njegovog aktiviranja procenjuje na oko pet miliona dinara.

Podsticaji i programi podrške privatnom sektoru

- procenjeni iznos budućih isplata ukoliko korisnici ispune propisane uslove;
- očekivani iznos podsticaja koji će teretiti budžet.

Primer: Program podrške predviđa maksimalno 12 miliona dinara, ali se procenjuje da će zbog broja korisnika stvarna obaveza iznositi oko osam miliona dinara.

Elementarne nepogode i vanredni događaji

- procenjeni troškovi hitnih intervencija i sanacije;
- procena troškova prema scenariju manjeg, srednjeg ili velikog događaja;
- procena dela štete koji će biti finansiran iz budžeta jedinice lokalne samouprave.

Primer: Poplava manjeg obima: pet miliona dinara; srednjeg obima: 20 miliona dinara; velikog obima: 50 miliona dinara.

VEROVATNOĆA:

Verovatnoća se procenjuje korišćenjem sledeće skale, a kategorije mogu biti: 1. niska verovatnoća; 2. srednja verovatnoća i 3. visoka verovatnoća.

Niska verovatnoća: Aktiviranje obaveze je moguće, ali trenutno nije verovatno.

Primeri:

- pravna služba procenjuje velike šanse za uspeh u sporu;
- izvođač uredno izvršava ugovor;
- rizik od aktiviranja garancije je mali.

Srednja verovatnoća: Postoje argumenti za više mogućih ishoda ili značajne neizvesnosti.

Primeri:

- sudski postupak je u toku;
- spor zavisi od veštačenja;
- postoji mogućnost aktiviranja ugovornih obaveza.

Visoka verovatnoća: Postoji velika verovatnoća da će obaveza nastati.

Primeri:

- nepovoljna prvostepena presuda;
- već nastupilo kršenje ugovora;
- proglašena vanredna situacija;
- evidentirana značajna šteta od nepogode.

VREMENSKI HORIZONT:

Potrebno je proceniti kada se potencijalna obaveza može aktivirati, a kategorije mogu biti:

1. tekuća budžetska godina; 2. u naredne 1-3 godine; 3. nakon tri godine.

Procena vremenskog horizonta predstavlja važan element procene fiskalnog rizika, jer omogućava da se sagledaju budući budžetski pritisci i pravovremeno planiraju odgovarajuće budžetske rezerve, apropijacije i mere upravljanja rizikom.

MERE UPRAVLJANJA:

Navode se aktivnosti koje se preduzimaju radi smanjenja fiskalnog rizika.

Primeri:

Kod sudskih sporova:

- mirno rešavanje spora;
- zaključenje poravnania;
- angažovanje veštaka.

Kod JPP:

- revizija ugovornih odredbi;
- dodatni nadzor izvršenja.

Kod instrumenata obezbeđenja plaćanja:

- praćenje izvršenja ugovora;
- kontrola rokova.

Kod podsticaja i programa podrške privatnom sektoru:

- praćenje ispunjenja ugovornih uslova.

Kod elementarnih nepogoda:

- preventivne mere zaštite;
- osiguranje imovine;
- planovi hitnog reagovanja.

BUDŽETSKI TRETMAN:

Potrebno je naznačiti na koji način je rizik uključen u budžetski proces.

Moguće oznake:

- prati se bez budžetskog izdvajanja;
- obezbeđena sredstva u tekućoj budžetskoj rezervi;
- obezbeđena sredstva u stalnoj budžetskoj rezervi;
- planirana apropijacija;
- uključeno u srednjoročne fiskalne projekcije.

STATUS I AŽURIRANJE:

Za svaku obavezu evidentira se njen trenutni status i datum poslednjeg ažuriranja.

Mogući statusi:

- aktivan;
- u praćenju;
- realizovan;
- zatvoren;
- preklasifikovan.

Obavezno se navodi datum poslednjeg ažuriranja kako bi se obezbedila ažurnost registra i mogućnost praćenja promena tokom vremena.

Primer popunjenog registra potencijalnih obaveza, sa po jednim ilustrativnim primerom za svaki modul, odnosno vrstu potencijalne obaveze i služi kao pomoć jedinicama lokalne samouprave prilikom uspostavljanja i vođenja registra.

5.3.2. DODATNI PODACI I PROŠIRENJE MODULA REGISTRA

5.3.2.1. Evidencije i obrasci za pojedine module

Registar potencijalnih obaveza zasniva se na jedinstvenom skupu obaveznih podataka prikazanih u Tabeli 11, koji omogućavaju uporedivost podataka, agregiranje fiskalnih rizika i jedinstveno izveštavanje na nivou jedinice lokalne samouprave. Standardizovana struktura registra predstavlja osnov za sagledavanje ukupne fiskalne izloženosti i povezivanje potencijalnih obaveza sa budžetskim planiranjem i upravljanjem javnim finansijama.

Zbog toga se preporučuje da osnovni registar zadrži predloženu strukturu i obavezne kolone definisane ovom metodologijom. Istovremeno, različita priroda pojedinih kategorija potencijalnih obaveza često zahteva prikupljanje dodatnih informacija koje prevazilaze minimalni skup podataka sadržan u registru. Iz tog razloga, za pojedine module mogu se uspostaviti **dodatni obrasci, pomoćne evidencije ili proširene verzije registra** koje omogućavaju detaljnije praćenje specifičnih rizika. Njihova svrha je da pruže dodatnu informacionu osnovu za identifikaciju, procenu, praćenje i upravljanje određenim vrstama potencijalnih obaveza.

Dodatni podaci mogu se voditi na dva načina. Prvi pristup podrazumeva uspostavljanje posebnih obrazaca i prateće dokumentacije koja se vodi u pozadini registra i predstavlja detaljniju evidenciju za pojedinačne rizike. Drugi pristup podrazumeva proširenje osnovne strukture registra dodavanjem novih kolona koje su prilagođene određenom modulu ili vrsti potencijalne obaveze. Izbor pristupa zavisi od organizacione strukture jedinice lokalne samouprave, raspoloživih administrativnih kapaciteta, informacionog sistema koji se koristi, kao i obima i složenosti potencijalnih obaveza koje se prate.

Ovakav pristup omogućava da se istovremeno očuvaju standardizacija i uporedivost podataka kroz jedinstveni registar, uz dovoljno fleksibilnosti da se za pojedine module prikupljaju detaljnije informacije kada za tim postoji potreba. Obrasci prikazani u nastavku predstavljaju primere mogućeg proširenja pojedinih modula registra i mogu se prilagođavati potrebama, organizaciji i nivou razvijenosti sistema upravljanja fiskalnim rizicima u svakoj jedinici lokalne samouprave.

Obrazac 1. Procena sudskog spora

Polje	Unos
Broj predmeta	
Tužilac / protivna strana	
Vrsta spora	
Tužbeni zahtev	
Kamate i troškovi	
Faza postupka	
Procena pravne službe	
Obrazloženje procene	
Mogućnost poravnanja	
Datum sledećeg ročišta / odluke	
Potrebna odluka rukovodstva	

Obrazac 2. Evidencija instrumenata obezbeđenja plaćanja

Polje	Unos
Vrsta instrumenta	
Korisnik instrumenta	
Izdavalac / obveznik	
Ugovor na koji se odnosi	
Maksimalni iznos	
Rok važenja	
Uslovi aktiviranja	
Protivobezbeđenje / regres	
Napomena	

Obrazac 3. Procena JPP i dugoročnog ugovora

Polje	Unos
Naziv projekta	
Privatni partner	
Trajanje ugovora	
Vrsta plaćanja	
Ukupna ugovorena vrednost	
Rizici javnog partnera	
Rizici privatnog partnera	
Klauzule o raskidu	
Maksimalni efekat raskida	
Rizik potražnje / raspoloživosti	

Obrazac 4. Scenario elementarne nepogode

Polje	Unos
Vrsta opasnosti	
Izvor procene	
Najugroženije lokacije	
Minimalni scenario - trošak	
Srednji scenario - trošak	
Teški scenario - trošak	
Mogući izvori pokrića	
Potrebne preventivne mere	

5.3.2.2. Evidencija istorijskih podataka o elementarnim nepogodama

Kod procene potencijalnih obaveza povezanih sa elementarnim nepogodama i vanrednim događajima, jedan od osnovnih preduslova za kvalitetnu procenu rizika jeste **uspostavljanje baze podataka o prethodno nastalim nepogodama, njihovim posledicama i troškovima sanacije**. Iskustva iz prethodnih događaja predstavljaju najpouzdaniji izvor informacija za procenu mogućih budućih fiskalnih efekata, naročito u situacijama kada ne postoje razvijeni modeli procene rizika ili detaljne stručne analize.

Takva evidencija treba da obuhvati najmanje podatke o vrsti nepogode, vremenu i lokaciji nastanka događaja, procenjenoj i stvarno nastaloj šteti, troškovima hitnih intervencija, troškovima sanacije i obnove, izvorima finansiranja, korišćenju budžetskih rezervi, sredstvima dobijenim od viših nivoa vlasti, donacija ili osiguranja, kao i podatke o sprovedenim preventivnim merama. Po mogućnosti, potrebno je evidentirati i podatke o broju pogođenih domaćinstava, oštećenoj infrastrukturi i trajanju procesa sanacije.

Ukoliko takva baza podataka ne postoji, preporučuje se da jedinica lokalne samouprave započne njeno sistematsko uspostavljanje i vođenje. Iako u početnom periodu procene mogu biti zasnovane na ograničenim informacijama i stručnim procenama, vremenom će prikupljeni podaci omogućiti preciznije definisanje minimalnih, srednjih i teških scenarija, identifikaciju najugroženijih područja i realističnije procene budućih budžetskih potreba. Na taj način, evidencija o prethodnim nepogodama postaje važan alat za unapređenje kvaliteta procene fiskalnih rizika, planiranje budžetskih rezervi i jačanje otpornosti lokalnih finansija na vanredne događaje.

BEZ PODATAKA NEMA KVALITETNE PROCENE

Evidencija prethodnih elementarnih nepogoda i njihovih fiskalnih posledica predstavlja osnov za izradu pouzdanih scenarija rizika i planiranje budućih budžetskih potreba.

5.3.3. INTEGRACIJA POTENCIJALNIH OBAVEZA U BUDŽETSKI PROCES

Najveća vrednost metodologije ogleda se u njenoj neposrednoj povezanosti sa budžetskim procesom. Potencijalne obaveze nisu samo predmet evidencije i izveštavanja, već predstavljaju važan element finansijskog planiranja i upravljanja fiskalnim rizicima. Njihova sistematska identifikacija i procena omogućavaju da se mogući budućí troškovi sagledaju pre nego što se materijalizuju, čime se stvaraju uslovi za planiranje budžetskih rezervi, definisanje fiskalnih scenarija i primenu drugih mehanizama zaštite od neočekivanih finansijskih opterećenja.

Razlika između tradicionalnog i savremenog pristupa može se sagledati kroz nekoliko ključnih karakteristika. U **reaktivnom modelu** rizici postaju predmet pažnje tek kada nastane konkretna obaveza plaćanja, što često zahteva hitne izmene budžeta i vanredne mere finansiranja. Nasuprot tome, **proaktivni model** podrazumeva evidentiranje rizika već u fazi njihove identifikacije, planiranje odgovarajućih rezervi i razvoj alternativnih budžetskih scenarija. Istovremeno se jača koordinacija između pravne službe, finansija i rukovodstva, dok se kroz izveštavanje obezbeđuje sveobuhvatan uvid u nivo fiskalne izloženosti i mere za njeno ublažavanje.

Tabela 12. Proaktivni pristup

Reaktivni pristup	Proaktivni pristup
Rizik se pominje tek kada nastane obaveza plaćanja.	Rizik se evidentira čim se identifikuje.
Budžet se menja hitnim rebalansom.	Budžet unapred sadrži rezervu ili scenario.
Službe rade odvojeno.	Pravna služba, finansije i rukovodstvo imaju zajednički pregled.
Javnost vidi samo posledicu.	Izveštaji prikazuju agregirani fiskalni rizik i mere.

5.3.4. UKLJUČIVANJE POTENCIJALNIH OBAVEZA U BUDŽETSKI CIKLUS

Efikasno upravljanje potencijalnim obavezama može ostvariti svoj puni značaj samo ukoliko je povezano sa svim fazama budžetskog ciklusa. Registar potencijalnih obaveza ne predstavlja izolovanu evidenciju, već alat koji omogućava da informacije o mogućim budućim finansijskim teretima budu uključene u planiranje, donošenje i izvršenje budžeta.

Veza sa budžetskim procesom počinje već u fazi izrade uputstva za pripremu budžeta. U tom periodu finansijska služba prikuplja ažurirane podatke iz registra i vrši preliminarnu procenu najznačajnijih fiskalnih rizika. Cilj je da se potencijalni izvori budućih izdataka prepoznaju dovoljno rano kako bi mogli biti uzeti u obzir tokom planiranja budžeta.

Tokom izrade nacrtu odluke o budžetu procenjeni rizici dobijaju konkretnu budžetsku dimenziju. Identifikovane potencijalne obaveze povezuju se sa odgovarajućim budžetskim instrumentima, pre svega sa budžetskim rezervama, ali i sa pojedinim apropiacijama i srednjoročnim projekcijama.

U fazi razmatranja i usvajanja budžeta rukovodstvu i donosiocima odluka predstavljaju se najznačajniji fiskalni rizici i mogući načini njihovog upravljanja. Time se unapređuje kvalitet budžetskog odlučivanja i omogućava da odluke budu zasnovane na potpunijem sagledavanju finansijske izloženosti lokalne samouprave.

Tokom izvršenja budžeta registar se redovno ažurira u skladu sa promenama u statusu sudskih sporova, javno-privatnih partnerstava, garancija, posledica elementarnih nepogoda i drugih izvora potencijalnih obaveza. Tako ažurirani podaci predstavljaju važnu podršku za upravljanje likvidnošću i eventualne preraspodele sredstava tokom godine.

Na kraju budžetskog ciklusa, u okviru završnog računa, priprema se pregled stanja potencijalnih obaveza i rizika koji su se tokom godine materijalizovali. Ovaj izveštaj omogućava analizu tačnosti prethodnih procena, procenu efikasnosti preduzetih mera upravljanja rizicima i identifikaciju oblasti koje zahtevaju dodatno unapređenje. Istovremeno, on predstavlja važnu osnovu za planiranje narednog budžetskog ciklusa i kontinuirano unapređenje sistema upravljanja fiskalnim rizicima.

Tabela 13. Veza sa budžetskim ciklusom

Faza budžetskog ciklusa	Aktivnost u vezi sa uslovnim obavezama
Priprema uputstva	Finansije traže ažurirane podatke iz registra i preliminarnu procenu značajnih rizika.
Izrada nacrtu odluke o budžetu	Značajni rizici se povezuju sa rezervom, apropiacijama i projekcijama.
Rasprava i usvajanje	Rukovodstvu se dostavlja sažetak fiskalnih rizika i predlog tretmana.
Izvršenje budžeta	Registar se ažurira i koristi za plan likvidnosti i eventualne preraspodele.
Završni račun	Priprema se godišnji izveštaj o stanju potencijalnih obaveza i aktiviranim rizicima.

Prikazane aktivnosti potvrđuju da upravljanje potencijalnim obavezama nije jednokratna aktivnost, već kontinuirani proces koji prati čitav budžetski ciklus.

VEZA SA BUDŽETSKIM PROCESOM

Najveća vrednost registra ostvaruje se njegovim povezivanjem sa budžetskim ciklusom, kroz planiranje rezervi, procenu fiskalne izloženosti i donošenje informisanih finansijskih odluka.

5.3.5. BUDŽETSKE REZERVE KAO INSTRUMENT UPRAVLJANJA RIZICIMA

Integracija potencijalnih obaveza u budžet znači da se budžetska sredstva planiraju unapred za moguće buduće finansijske izdatke. Drugim rečima, budžet ne predstavlja samo plan očekivanih prihoda i rashoda, već obuhvata i procenu fiskalnih rizika kojima je lokalna samouprava izložena. Takav pristup omogućava rezervisanje odgovarajućih aproprijacija u okviru pojedinih budžetskih programa, aktivnosti i projekata, čime se povećava otpornost budžeta na nepredviđene događaje.

BUDŽETSKE REZERVE KAO INSTRUMENT UPRAVLJANJA POTENCIJALNIM OBAVEZAMA

Jedan od najvažnijih instrumenata za integraciju potencijalnih obaveza u budžetski proces jesu budžetske rezerve. Zakon o budžetskom sistemu Republike Srbije prepoznaje **dva osnovna instrumenta budžetske zaštite: tekuću budžetsku rezervu i stalnu budžetsku rezervu**. Njihova funkcija je da obezbede finansijsku fleksibilnost i omogućće reagovanje na događaje koji nisu mogli biti precizno predviđeni tokom izrade budžeta.

Stalna budžetska rezerva predstavlja instrument namenjen finansiranju rashoda nastalih usled vanrednih okolnosti i velikih poremećaja. Prema odredbama Zakona o budžetskom sistemu, sredstva stalne budžetske rezerve koriste se za otklanjanje posledica vanrednih okolnosti kao što su zemljotresi, poplave, suše, požari, klizišta, epidemije i druge elementarne ili prirodne nepogode, odnosno vanredni događaji koji ugrožavaju život, zdravlje ljudi ili imovinu većeg obima. Ovaj instrument predstavlja svojevrsni fiskalni zaštitni mehanizam kojim se obezbeđuje brza reakcija javnog sektora u kriznim situacijama bez potrebe za hitnim izmenama budžeta. Zakonom je propisano da se sredstva stalne budžetske rezerve planiraju u budžetu i da ne mogu premašiti 0,5% ukupnih prihoda i primanja budžeta za budžetsku godinu.

Sa druge strane, **tekuća budžetska rezerva** predstavlja fleksibilniji mehanizam upravljanja fiskalnim rizicima. Njena svrha jeste finansiranje rashoda koji nisu bili planirani ili su planirani u nedovoljnom obimu. Tokom budžetske godine mogu se pojaviti nove okolnosti, povećani troškovi postojećih aktivnosti ili potrebe koje nije bilo moguće precizno proceniti u fazi planiranja budžeta. U takvim slučajevima sredstva tekuće budžetske rezerve koriste se za otvaranje novih aproprijacija ili povećanje postojećih. Zakon o budžetskom sistemu propisuje da sredstva tekuće budžetske rezerve ne mogu preći 4% ukupnih prihoda i primanja budžeta za odgovarajuću fiskalnu godinu.

Iz perspektive upravljanja potencijalnim obavezama, budžetske rezerve predstavljaju vezu između identifikovanih fiskalnih rizika i budžetskog planiranja. Umesto da se rezerva određuje samo na osnovu istorijskih iskustava ili proizvoljnih procena, napredni sistemi upravljanja rizicima predviđaju da se njen nivo određuje na osnovu procenjene verovatnoće nastanka pojedinih potencijalnih obaveza i procene njihovog finansijskog efekta. Na primer, jedinica lokalne samouprave koja vodi veći broj sporova velike vrednosti ili koja se nalazi na području sa povećanom izloženosti poplavama može planirati veći deo budžetskih rezervi upravo zbog tih identifikovanih rizika.

Takav pristup donosi višestruke koristi. Pre svega, značajno smanjuje fiskalna iznenađenja i budžetske šokove. Kada se unapred sagledaju mogući finansijski efekti sporova, elementarnih nepogoda ili drugih uslovnih obaveza, manja je verovatnoća da će njihova realizacija dovesti do ozbiljnih poremećaja u izvršenju budžeta. Time se smanjuje potreba za hitnim rebalansima budžeta, preraspodelama sredstava i odlaganjem razvojnih projekata.

Druga značajna korist odnosi se na povećanje transparentnosti i odgovornosti u upravljanju javnim finansijama. Uključivanje potencijalnih obaveza u budžetsko planiranje omogućava odbornicima, građanima, investitorima i nadzornim institucijama jasniji uvid u stvarni nivo fiskalne izloženosti lokalne samouprave. Budžetski dokumenti tako ne prikazuju samo postojeće obaveze već i moguće buduće finansijske terete koji mogu uticati na fiskalni položaj jedinice lokalne samouprave.

Pored toga, integracija potencijalnih obaveza unapređuje kvalitet budžetskog odlučivanja. Tradicionalni pristup planiranju budžeta najčešće polazi od jedne procene očekivanih prihoda i rashoda. Nasuprot tome, upravljanje fiskalnim rizicima podrazumeva razmatranje više mogućih scenarija i procenu posledica različitih događaja. Na taj način, budžetske odluke postaju zasnovane na potpunijim informacijama, a rukovodstvo lokalne samouprave dobija bolju osnovu za donošenje finansijskih odluka.

Poseban značaj ima i izveštavanje o korišćenju sredstava tekuće i stalne budžetske rezerve. Analiza budžetskih izveštaja pokazuje da upravo podaci o aktiviranju rezervi predstavljaju važan izvor informacija za identifikaciju fiskalnih rizika koji su se materijalizovali tokom godine. Evidentiranje razloga korišćenja rezervi omogućava uspostavljanje povratne veze između sistema upravljanja potencijalnim obavezama i budžetskog planiranja. Na osnovu tih podataka moguće je unaprediti procene rizika, preciznije planirati buduće rezerve i razvijati otporniji budžetski sistem.

5.4. Organizacija sistema upravljanja potencijalnim obavezama

5.4.1. INSTITUCIONALNE ODGOVORNOSTI

Uspešno upravljanje potencijalnim obavezama ne zavisi isključivo od kvaliteta metodologije ili registra, već i od jasno definisanih institucionalnih odgovornosti. Da bi sistem bio održiv i funkcionalan, neophodno je odrediti nosioca procesa koji će koordinisati prikupljanje podataka, procenu rizika, izveštavanje i povezivanje rezultata sa budžetskim planiranjem. U praksi jedinica lokalne samouprave, tu ulogu najprirodnije preuzima organizaciona jedinica nadležna za budžet i finansije, budući da upravo ona upravlja budžetskim procesom, prati izvršenje budžeta, planira likvidnost i priprema finansijske izveštaje.

Međutim, upravljanje potencijalnim obavezama ne može biti odgovornost samo finansijske službe. Izvori fiskalnih rizika rasprostranjeni su kroz različite organizacione celine lokalne samouprave. U većim jedinicama lokalne samouprave podaci neophodni za upravljanje potencijalnim obavezama raspoređeni su između više organizacionih jedinica. Informacije o sudskim sporovima, izvršnim postupcima i drugim pravnim zahtevima uglavnom se nalaze u organizacionim jedinicama koje obavljaju pravne poslove. Informacije o javno-privatnim partnerstvima, razvojnim projektima i ugovornim odnosima značajnim za lokalni razvoj nalaze se u organizacionim jedinicama nadležnim za privredu i ekonomski razvoj. U nekim jedinicama lokalne samouprave ove poslove, između ostalih, obavljaju organizacione jedinice za budžet i finansije, za privredu i ekonomski razvoj, za urbanizam, imovinsko-pravne poslove, komunalno-stambene delatnosti te za investicije i građevinsko zemljište. Informacije o kapitalnim projektima, upravljanju javnom imovinom, komunalnoj infrastrukturi i investicionim ulaganjima najčešće se nalaze u organizacionim jedinicama nadležnim za urbanizam, imovinsko-pravne poslove, investicije i komunalne delatnosti. Istovremeno, podaci o štetama i obavezama nastalim usled elementarnih nepogoda i drugih vanrednih događaja nalaze se u organizacionim jedinicama nadležnim za vanredne situacije, komunalne poslove i infrastrukturu.

Zbog ovakve organizacione raspršenosti, nijedna služba ili odeljenje ne raspolaže celovitom slikom svih potencijalnih obaveza jedinice lokalne samouprave. Upravo zato, **uspostavljanje registra potencijalnih obaveza zahteva koordinisano učešće svih relevantnih organizacionih jedinica**, kako bi se svi podaci objedinjeno evidentirali, procenjivali i pratili kroz jedinstven sistem upravljanja fiskalnim rizicima.

Tabela 14. Predložena RACI matrica

Aktivnost	Finansije	Pravna služba	Sektori / projekti	Rukovodstvo	Interna revizija
Uspostavljanje metodologije	R	C	C	A	C
Dostavljanje podataka o rizicima	C	R	R	I	I
Procena fiskalnog efekta	R	C	C	A	I
Odlučivanje o merama	C	C	C	A/R	I
Ažuriranje registra	R	C	C	I	I
Revizija funkcionisanja sistema	I	I	I	I	R

Legenda: R = odgovoran za izvršenje; A = odgovoran za odobrenje; C = konsultuje se; I = informiše se.

Prikazana raspodela odgovornosti omogućava jasno razgraničenje uloga učesnika u procesu i smanjuje mogućnost da pojedini rizici ostanu neidentifikovani ili neadekvatno procenjeni. Istovremeno, ona obezbeđuje da informacije o potencijalnim obavezama budu dostupne svim relevantnim donosiocima odluka i da se pravovremeno uključe u sistem finansijskog upravljanja.

VLASNIK PROCESA

Upravljanje potencijalnim obavezama mora imati jasno određenog nosioca procesa. Služba za budžet i finansije koordinira sistem, ali uspeh zavisi od saradnje svih organizacionih jedinica koje raspolažu podacima o rizicima.

5.4.2. MINIMALNA PROCEDURA UPRAVLJANJA POTENCIJALNIM OBAVEZAMA

Pored jasne raspodele odgovornosti, za uspešno funkcionisanje sistema neophodno je uspostaviti jednostavnu i standardizovanu proceduru koja će obezbediti redovno ažuriranje registra i kontinuirano praćenje fiskalnih rizika. Prednost predložene procedure ogleda se u tome što ne zahteva složene organizacione promene niti dodatne administrativne kapacitete, već se može primeniti u okviru postojećeg sistema upravljanja lokalnim finansijama.

Upravljanje potencijalnim obavezama treba da ima jasno određenog nosioca procesa. U praksi, tu ulogu najčešće ima organizaciona jedinica nadležna za budžet i finansije, koja koordinira prikupljanje podataka, održava registar i povezuje rezultate procene sa budžetskim planiranjem. Istovremeno, informacije o potencijalnim obavezama dostavljaju sve organizacione jedinice koje raspolažu relevantnim podacima, pre svega pravna služba, službe za investicije, javne nabavke, imovinsko-pravne poslove, lokalni ekonomski razvoj i vanredne situacije.

Preporučuje se primena sledeće minimalne procedure:

1. Finansije najmanje jednom kvartalno traže ažurirane podatke od svih organizacionih jedinica koje prate potencijalne obaveze.
2. Nadležne službe dostavljaju informacije o novim rizicima i promenama kod postojećih potencijalnih obaveza.
3. Finansije proveravaju potpunost i konzistentnost dostavljenih podataka i po potrebi traže dopune.
4. Značajniji rizici razmatraju se zajednički uz učešće finansija, pravne službe i drugih nadležnih organizacionih jedinica.
5. Registar se ažurira, a rukovodstvu se dostavlja pregled najznačajnijih rizika i promena.

5.5. Ažuriranje registra i izveštavanje

5.5.1. REDOVNO I VANREDNO AŽURIRANJE REGISTRA

Efikasnost registra potencijalnih obaveza ne zavisi samo od kvaliteta početne identifikacije rizika, već pre svega od njegovog redovnog i sistematičnog ažuriranja. U skladu sa principima međunarodnog računovodstvenog standarda IPSAS 19, potencijalne obaveze predstavljaju dinamičnu kategoriju čija se verovatnoća nastanka i procenjena finansijska vrednost mogu značajno menjati tokom vremena. Sudski spor koji je u trenutku evidentiranja procenjen kao nizak rizik može tokom postupka prerasti u obavezu visokog značaja za budžet, dok se kod ugovora, jemstava ili projekata javno-privatnog partnerstva mogu pojaviti okolnosti koje povećavaju verovatnoću nastanka finansijskog tereta za jedinicu lokalne samouprave. Zbog toga, registar ne sme biti posmatran kao statična evidencija, već kao aktivan instrument upravljanja fiskalnim rizicima koji kontinuirano prati promene u okruženju i omogućava pravovremeno reagovanje donosilaca odluka.

Uspostavljeni registar treba da bude **predmet redovnog ažuriranja**. Nakon isteka svakog kvartala, nadležne organizacione jedinice dostavljaju informacije o promenama koje su nastupile u okviru obaveza za koje su odgovorne. Pravobranilaštvo i pravne službe dostavljaju pregled promena u sudskim sporovima, finansijske službe ažuriraju podatke o eventualno nastalim plaćanjima ili rezervisanim sredstvima, dok organizacione jedinice nadležne za investicije, imovinu, javna preduzeća, javno-privatna partnerstva i druge oblasti dostavljaju informacije o svim novim okolnostima koje mogu uticati na procenu rizika. Ovakav pristup omogućava da rukovodstvo jedinice lokalne samouprave u svakom trenutku raspolaže ažurnim podacima o mogućim budućim budžetskim opterećenjima.

Pored redovnih ažuriranja, metodologija treba da predvidi i **obavezno vanredno ažuriranje** registra nakon nastanka značajnih događaja koji mogu bitno promeniti procenu fiskalnog rizika. Takvi događaji mogu uključivati: donošenje sudske presude, pokretanje izvršnog postupka, aktiviranje instrumenta obezbeđenja plaćanja iz ugovornog odnosa, raskid ugovora, nastanak štete usled elementarne nepogode ili bilo koju drugu okolnost koja može dovesti do nastanka značajne obaveze za budžet. U takvim situacijama podaci bi trebalo da budu uneti u registar bez odlaganja, odnosno najkasnije u roku od pet radnih dana od saznanja za nastali događaj.

5.5.2. AŽURIRANJE REGISTRA U FUNKCIJI PROCESA PRIPREME BUDŽETA

Poseban značaj ažuriranje registra ima u procesu pripreme budžeta. Pre izrade nacrtu odluke o budžetu potrebno je izvršiti detaljnu analizu svih evidentiranih potencijalnih obaveza i proceniti njihove moguće fiskalne efekte u narednom budžetskom periodu. Na osnovu tih informacija mogu se planirati odgovarajuće budžetske rezerve, proceniti potrebe za dodatnim fiskalnim prostorom i identifikovati rizici koji mogu ugroziti realizaciju planiranih politika i projekata. Na taj način, registar postaje važan alat za povećavanje upravljanja rizicima sa budžetskim procesom i donošenjem finansijskih odluka.

Tabela 15. Pravila i dinamika ažuriranja registra potencijalnih obaveza

Događaj	Rok ažuriranja	Primer
Redovno kvartalno ažuriranje	Do 15 dana po isteku kvartala.	Pravna služba dostavlja status svih sporova.
Značajan novi događaj	Odmah, najkasnije pet radnih dana.	Presuda, raskid ugovora.
Priprema budžeta	Pre izrade nacрта odluke o budžetu.	Finansije pripremaju sažetak za budžetske rezerve.
Završni račun / godišnji izveštaj	Po završetku godine.	Objava agregiranih fiskalnih rizika.

5.5.3. IZVEŠTAVANJE O POTENCIJALNIM OBAVEZAMA

Po završetku budžetske godine podaci iz registra predstavljaju značajan izvor informacija za izradu završnog računa. U tim dokumentima preporučljivo je objavljivanje zbirnih informacija o najvažnijim kategorijama potencijalnih obaveza, njihovoj procenjenoj vrednosti i promenama koje su nastupile tokom godine. Takvo izveštavanje doprinosi većoj transparentnosti javnih finansija i omogućava odbornicima, državnim institucijama i građanima da steknu realniji uvid u fiskalne rizike kojima je jedinica lokalne samouprave izložena.

5.5.4. TRANSPARENTNOST I ZAŠTITA POVERLJIVIH INFORMACIJA

Međutim, **princip transparentnosti mora biti uravnotežen sa obavezom zaštite legitimnih interesa jedinice lokalne samouprave**. Zbog toga se u javno dostupnim izveštajima, naročito kod sudskih sporova, arbitražnih postupaka i drugih osetljivih postupaka, ne moraju objavljivati svi detalji pojedinačnih predmeta ukoliko bi njihovo objavljivanje moglo ozbiljno ugroziti pravni ili finansijski položaj jedinice lokalne samouprave. U takvim slučajevima, preporučuje se objavljivanje agregiranih podataka po kategorijama rizika, bez navođenja procesne strategije, pravnih argumenata ili drugih informacija koje bi mogle negativno uticati na ishod postupka. Na taj način, postiže se ravnoteža između zahteva za transparentnošću i potrebe zaštite javnog interesa.

Redovno ažuriranje registra predstavlja stoga ključni preduslov njegove stvarne upotrebljivosti. Samo registar koji se kontinuirano prati, dopunjava i povezuje sa budžetskim procesom može ispuniti svoju osnovnu svrhu, da rukovodstvu jedinice lokalne samouprave omogući pravovremeno prepoznavanje fiskalnih rizika, donošenje informisanih odluka i očuvanje dugoročne stabilnosti lokalnih javnih finansija.

ZAKLJUČAK POGLAVLJA V.

Metodologija upravljanja potencijalnim obavezama zasniva se na identifikaciji, kvantifikaciji, praćenju i izveštavanju o fiskalnim rizicima koji mogu proizvesti buduće budžetske rashode. Njen ključni alat je jedinstveni registar potencijalnih obaveza, koji omogućava objedinjavanje podataka, procenu ukupne fiskalne izloženosti i povezivanje rizika sa budžetskim planiranjem. Redovno ažuriranje registra, jasno definisane odgovornosti i integracija sa budžetskim ciklusom omogućavaju pravovremeno prepoznavanje rizika i donošenje kvalitetnijih finansijskih odluka. Na taj način, potencijalne obaveze postaju sastavni deo sistema upravljanja javnim finansijama, a ne samo evidencija mogućih budućih obaveza.

VI. Završne preporuke za održiv sistem upravljanja potencijalnim obavezama

1. Voditi jedan registar, a ne nepovezane tabele po službama.
2. Za svaki rizik imenovati odgovornu organizacionu jedinicu.
3. Razdvojiti nominalni iznos od procene izloženosti.
4. Uvek dokumentovati pretpostavke procene.
5. Koristiti jednostavnu skalu verovatnoće dok kapacitet ne dozvoli naprednije modele.
6. Kvartalno ažurirati sve značajne stavke.
7. Vanredno ažurirati registar nakon presude, raskida, aktiviranja instrumenta obezbeđenja plaćanja iz ugovornog odnosa ili vanrednog događaja.
8. Visoke rizike obavezno povezati sa budžetskom rezervom ili apropijacijom.
9. Uključiti internu reviziju da periodično proveri potpunost i kvalitet procesa.
10. Izveštavati transparentno, ali uz zaštitu poverljivih pravnih i komercijalnih informacija.

VII. Prilozi, izvori i referentni propisi

7.1. Pregled korišćenih propisa

Propis	Službeno glasilo / broj	Značaj za metodologiju
Zakon o budžetskom sistemu	„Službeni glasnik RS”, br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispravka, 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021, 118/2021 - dr. zakon, 138/2022, 92/2023 i 94/2024.	Osnovni okvir za pripremu i izvršenje budžeta, budžetsko računovodstvo, izveštavanje, FUK i budžetske rezerve.
Zakon o javnom dugu	„Službeni glasnik RS”, br. 61/2005, 107/2009, 78/2011, 68/2015, 95/2018, 91/2019 i 149/2020.	Uređuje zaduživanje lokalne vlasti i ograničenja u vezi sa garancijama.
Zakon o lokalnoj samoupravi	„Službeni glasnik RS”, br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon, 47/2018 i 111/2021 - dr. zakon.	Uređuje nadležnosti JLS, osnivanje preduzeća i ustanova i poveravanje poslova.
Zakon o finansiranju lokalne samouprave	„Službeni glasnik RS”, br. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 - usklađeni din. izn., 125/2014 - usklađeni din. izn., 95/2015 - usklađeni din. izn., 83/2016, 91/2016 - usklađeni din. izn., 104/2016 - dr. zakon, 96/2017 - usklađeni din. izn., 89/2018 - usklađeni din. izn., 95/2018 - dr. zakon, 86/2019 - usklađeni din. izn., 126/2020 - usklađeni din. izn., 99/2021 - usklađeni din. izn., 111/2021 - dr. zakon, 124/2022 - usklađeni din. izn., 97/2023 - usklađeni din. izn., 85/2024 - usklađeni din. izn. i 115/2025 - usklađeni din. izn.	Uređuje izvore finansiranja JLS i princip obezbeđenja sredstava za poverene poslove.
Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama	„Službeni glasnik RS”, br. 88/2011, 15/2016 i 104/2016.	Osnov za procenu dugoročnih ugovornih rizika, JPP i koncesija.
Zakon o socijalnoj zaštiti	„Službeni glasnik RS”, br. 24/2011 i 117/2022 - odluka US.	Relevantan za obaveze JLS u finansiranju određenih usluga i prava socijalne zaštite.
Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama	„Službeni glasnik RS”, br. 87/2018.	Osnov za obaveze u oblasti zaštite, spasavanja i sanacije posledica elementarnih nepogoda.
Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji	„Službeni glasnik RS”, br. 101/2005, 54/2007, 36/2010 i 44/2018 - dr. zakon.	Relevantan za eksternu reviziju, pravilnost poslovanja i pouzdanost finansijskog izveštavanja.
Pravilnik o zajedničkim kriterijumima i standardima za uspostavljanje, funkcionisanje i izveštavanje o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru	„Službeni glasnik RS”, br. 89/2019.	Operativni okvir za upravljanje rizicima, kontrolne aktivnosti, informacije, komunikaciju i praćenje.

Propis	Službeno glasilo / broj	Značaj za metodologiju
Pravilnik o računovodstvenim politikama korisnika budžetskih sredstava i korisnika sredstava organizacija za obavezno socijalno osiguranje	„Službeni glasnik RS”, br. 78/2025.	Važan za računovodstveni pristup i napomene uz finansijske izveštaje.
Pravilnik o standardnom klasifikacionom okviru i Kontnom planu za budžetski sistem	„Službeni glasnik RS”, br. 16/2016, 49/2016, 107/2016, 46/2017, 114/2017, 20/2018, 36/2018, 93/2018, 104/2018, 14/2019, 33/2019, 68/2019, 84/2019, 151/2020, 19/2021, 66/2021, 130/2021, 144/2022, 26/2023, 83/2023, 118/2023, 105/2024, 12/2025, 115/2025 i 30/2026.	Relevantan za budžetsku klasifikaciju i vanbilansnu evidenciju.
Jedinstvena metodologija za praćenje fiskalnih rizika u Republici Srbiji	„Službeni glasnik RS”, br. 99/2021.	Obezbeđuje standardizovan pristup identifikaciji, proceni i praćenju fiskalnih rizika i potencijalnih obaveza.
Direktiva Saveta 2011/85/EU	Službeni list EU, OJ L 306, 23.11.2011, str. 41-47.	Evropski okvir za budžetske okvire, fiskalne podatke i transparentnost.
Direktiva Saveta (EU) 2024/1265	Službeni list EU, OJ L, 2024/1265, 30.4.2024.	Izmena Direktive 2011/85/EU i jačanje zahteva za budžetske okvire.

7.2. Pregled međunarodnih i nacionalnih metodoloških izvora

- PEFA Framework for assessing public financial management, PEFA Secretariat, October 2019; indikator PI-10 Fiscal risk reporting.
- IPSASB, 2025 Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements; IPSAS 19 - Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets.
- Komisija za javno-privatno partnerstvo Republike Srbije, „Koraci za realizaciju projekata JPP“

7.3. Prilog 1. Primer popunjenog registra potencijalnih obaveza

ID	Modul	Naziv / opis	Pravni osnov	Odgovorna organizaciona jedinica	Nominalna vrednost	Procena izloženosti	Verovatnoća	Vremenski horizont	Mere	Budžetski tretman	Status i ažuriranje
SP-2026-001	Sudski sporovi	Tužba zaposlenog za neisplaćene naknade troškova prevoza	Predmet P. br. 245/2025 pred Osnovnim sudom	Gradsko pravobranilaštvo	3.300.000	1.500.000 do 2.000.000	Srednja	Tekuća budžetska godina	Praćenje postupka i razmatranje poravnjanja	Tekuća budžetska rezerva	Aktivan; ažurirano 30.06.2026.
JPP-2026-002	JPP i dugoročni ugovori	Mogućnost aktiviranja naknade zbog raskida ugovora o javnoj rasveti	Ugovor o JPP br. 07-112/2023	Odeljenje za investicije	45.000.000	Oko 12.000.000	Niska	1-3 godine	Nadzor izvršenja ugovora i pravna analiza	Srednjoročne fiskalne projekcije	Aktivan; ažurirano 30.06.2026.
IOP-2026-003	Instrumenti obezbeđenja plaćanja	Menica izdata u okviru projekta rekonstrukcije škole	Ugovor br. 404-58/2025	Odeljenje za investicije	10.000.000	Oko 5.000.000	Srednja	Tekuća budžetska godina	Praćenje realizacije ugovora	Praćenje bez posebne aproprijacije	Aktivan; ažurirano 30.06.2026.
PS-2026-004	Podsticaji i programi podrške privatnom sektoru	Program subvencija za nova zapošljavanja	Odluka SO br. 02-45/2026	Odeljenje za lokalni ekonomski razvoj	15.000.000	Oko 8.000.000	Srednja	Tekuća budžetska godina	Praćenje ispunjenja uslova	Planirana aproprijacija u budžetu	Aktivan; ažurirano 30.06.2026.
EN-2026-005	Elementarne nepogode i vanredni događaji	Potencijalni troškovi sanacije klizišta u naselju X	Plan zaštite i spasavanja	Štab za vanredne situacije	25.000.000	12.000.000 do 25.000.000	Srednja	1-3 godine	Preventivni radovi i praćenje stanja	Stalna budžetska rezerva	Aktivan; ažurirano 30.06.2026.

Metodologija za upravljanje potencijalnim obavezama:

ZA IDENTIFIKACIJU, KVANTIFIKACIJU, PRAĆENJE I
IZVEŠTAVANJE O POTENCIJALNIM OBAVEZAMA



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Department of Economic Affairs,
Education and Research EAER
State Secretariat for Economic Affairs SECO



MAXIMA
consulting