

Мр Миролуб Крунић

Министарство финансија и трезора БиХ, Сарајево

РЕГУЛАТИВНА ЛЕГИСЛАТИВА МЕЂУНАРОДНОГ ФИНАНСИРАЊА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ – ПРОБЛЕМИ И ИЗАЗОВИ

Путем међународних финансијских уговора жељело се, посљедњих деценија, постигнута и усмјерити укупна привредна транзиција у Босни и Херцеговини. Међутим, након двадесет пет година види се да неке значајније привредне реформе нису ни почете, да је привредни раст у озбиљној кризи, а домаћа економија – за сада је називамо „ковид економија“ – пријети несавременом и опасним последицама, како по извоз, радна мјеста, производњу, тако и по живот у цјелини. Ток екстерног финансирања земље и привреде често је „подешаван“ одлукама домаћих актера не водећи рачуна о природи тих инструмената и обавезама из међународних уговора.

У таквим околностима проблематизује се међузависност постигнутих резултата и квалитета и карактера регулативне легислативе тог дијела међународних економских односа. Уз то отварају се питања да ли је механизам регулације могао (и зашто није то учинио) правовремено препознати сметње и процијенити потенцијалне негативне учинке по земљу, а напосе питање одговорности и свих врста санкција за створено стање. У раду ће се покушати дати одговор на ова и нека друга питања из домена назначене теме рада. Такође, настојаћемо да упутитмо читаоце на могућности да регулаторна легислатива из посматраног домена позитивније утиче и снажније и брже мијења тежку, тј. озбиљну економску позицију земље.

Кључне ријечи: Економски развој; Економска политика; Јавни дуг; Пословни амбијент; Легислатива јавног дуга; Конкурентска способност; Владавина права; Транзицијски учинак; Корупција.

1. УВОД

Босна и Херцеговина је у односу са међународном заједницом исказивала одређене циљеве за убрзану транзицију, убрзан развој економије и демократског друштва и владавину закона. На основу такве одређености, улазила је у међународне уговоре који су по садржају упућивали на реформске програме подршке, те различите инвестиционе пројекте и пројекте са транзицијским учинком. Понуђени регулаторни оквир легислативе требало је да омогући закључивање и имплементацију таквих споразума на кредибилан начин. У реалности, ствари нису ишле како се очекивало. Транзиција је попримила успорен ток, тренд раста је умјесто убрзаног попримио стагнирајући и негативан динамизам, а владавина закона је постала кључна сметња на путу европских интеграција. Пристигла пандемија корона затекла је економију земље са више структурних проблема и стањем слабости, па ће захтијевати борбу са њом далеко изнад могућности земље. У раду се даје кратак пресјек економских трендова, издвајају се основни недостаци регулативе екстерног финансирања и показују њена проблематична подручја. Испитивање односа повезаности регулативе и процеса којих се она тиче даје јасне закључке о стању, могућој превенцији и позицији одговорности за резултате.

2. СТАЊЕ ЕКОНОМИЈЕ И ТРЕНДОВИ

Економија Босне и Херцеговине до почетка 2020. године остваривала је успорен раст који није могао да омогући потребан ниво животног стандарда грађана. Развој, мјерен стопом раста домаћег бруто производа, остварен после 2008 године, знатно је заостајао у односу на дотадашњи период.¹ Мјере против корона вируса и тржишни амбијент услед пандемије, погодовали су да акумулисане слабости поприме обриси рецесије и додатно усложне нагомилане проблеме. Стање економије у БиХ на почетку и током тог периода јасно исказује Извјештај Свјетске банке за Западни Балкан бр. 18.² Уз прогнозу пада стопе раста током 2020. године на ниво од -3,2 %, пада извоза у првој половини године за 14,8 % и уз друге пратеће појаве, банка предвиђа најјачу рецесију у посљедњих двадесет пет година. За средњорочни период Извјештај истиче важност провођења структуралних реформи у циљу рјешавања дуго нерјешаваних питања. Посебно пада у очи препорука

¹ М. Крунић, „Зачарани круг економских проблема у Босни и Херцеговини и однос према њима“, http://jbf.ekofis.ues.rs.ba/images/2020/sessions/session%20economics/33_Krunic.pdf.

² Western Balkans Regular Economic Report No. 18 <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34644/153774.pdf>, 25. март 2021.

примјене другог пакета превентивних антиковид-19 мјера које треба да минимизирају утицај корона вируса на економију испољен у другом кварталу, што упућује на неадекватан приступ управљања кризом. Допуштана рањивост економије на ковид утицај без циљане процјене потенцијалних губитака отворила је простор за отпуштања радника из продуктивног приватног сектора, погоршања у фискалном потенцијалу земље и повећање ризика усљед смањења дознака из иностранства. У таквим околностима може се слободно рећи, економија поприма обрисе „ковид економије“, тј. „вирусно“ обољеле економије.

Поред стагнирајућег раста који није омогућавао довољне приходе за сустизање земаља у развоју, и земаља Европске уније, БиХ економија је у претходном периоду испољила и друге карактеристике које указују на стање великих слабости и рањивости. Демографске диспропорције већ данас стварају озбиљне изазове за земљу, првенствено у погледу смањивања становништва и неповољне старосне структуре.³ Радно активно становништво у старосној доби од 15 до 64 године као и младо становништво у доби 0–14 је у опадању, док је становништво у доби од преко 64 године у релативном порасту. Пад укупног броја становника је настављен са 3.751.000 у 2000. на 3.301.000 у 2019. години.⁴ Одржавање трговинског дебаланса одсликава увозну оријентисаност и економску неуравнотеженост у односу на извоз. Незнатне промјене од -4900.8 милиона USD у 2005. до -4576.6 милиона у 2019. години⁵ не указују на посвећеност постизању равнотежног стања у развоју земље. Пословни амбијент заостаје за земљама региона и тиме Босна и Херцеговина остаје најудаљенија од најбољих пракси у односу на друге земље региона.⁶

У документу „Систематска дијагностика за земљу“, Свјетска банка истиче четири основне карактеристике економског стања у земљи: Гломазне институције и неефикасна јавна администрација, присуство демографских промјена, застој реформи и недостатак економске трансформације, те процијењен дуг пут до приступања Европској унији.⁷ У истом Извјештају посебно је подвучено одсуство снажног и одрживог економског раста, као и одсуство довољног доприноса јавних финансија промовисању одрживог раста и правичности. Оцјена економског програма Босне и Херцеговине за

³ Погледати извор: UN DESA 2019.

⁴ World Population Prospects, <https://population.un.org/wpp/Publications/-world-population-prospects-2019>, 25. март 2021.

⁵ Централана Банка Босне и Херцеговине – статистика, <http://www.cbbh.ba>, 25. март 2021.

⁶ Doing business 2020, <http://www.doingbusiness.org/-reports/global-reports/doing-business>, 25. март 2021.

⁷ Bosnia and Herzegovina Systematic Country Diagnostic, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33870/Bosnia-and-Herzegovina-Systematic-Country-Diagnostic.pdf>, 25. март 2021.

период 2019–2021. од стране Европске комисије садржи обиман попис недостатака владиних политика и упућује на то, што онемогућава подизање економског раста путем приватних и јавних инвестиција.⁸

Сумирајући изнијето, поуздано се може тврдити постојање лошег економског модела у БиХ који јача увоз, јавни сектор и потрошњу, а на штету приватног бизнис сектора, извоза и инвестиција. Неповољна демографска структура и неадекватан радни ресурс, нерелевантност услуга у базичним секторима и неповољно стање физичког капитала и животне средине. У погледу доминантних економских трендова, уочљив је тренд стагнације и смањења економског раста, тренд демографског пражњења, тренд заостајања у погледу конкурентности и тренд одржања неефикасних јавних финансија и јавног сектора у цјелини. У домену транзицијских процеса задржан је тренд стагнирања у провођењу структурних реформи. Овакво стање указује да је тржиште неразвијено и неадекватно регулисано, а држава без потребне конкуренције и подстицаја.⁹ Остаје препознатљива потреба да БиХ и њени ентитети измијене постојећи модел развоја тако да се однос тржишта и државе обликује на начин јачања тржишта и хуманистичких вриједности.

3. РЕГУЛАТИВА ЕКСТЕРНОГ ФИНАНСИРАЊА – КЉУЧНИ НЕДОСТАЦИ

У погледу надлежности за закључивање међународних финансијских уговора Босна и Херцеговина је овлашћена уговорна страна и носилац је суверенитета у овој области у односу на ниже нивое власти. Истина, два њена ентитета имају могућност уговарања међународних финансијских извора само под условом прибављања претходне сагласности Парламентарне скупштине БиХ. У стварности, ова овлашћења се реализују тако што се за пројекте који су у власништву ентитета или субјеката носилаца пројектних потреба са тог простора формално поднесени захтјеви одређују административни процес с циљем закључења међународног уговорноправног посла, те посљедично повратни пренос права и обавеза релевантних за његово извршење. Када се ради о пројектним потребама субјеката у вези са институцијама Босне и Херцеговине, административни поступак је повезан са крајњим корисником. У сваком случају резултат цјелокупног административног поступка тангира привредни рачун власника пројекта односно крајњег корисника.

⁸ Оцјена економског програма Босне и Херцеговине за период 2019–2021, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/bosnia_and_herzegovina_2019-2021_erp.pdf, 25. март 2021.

⁹ Опширније о односу државе и тржишта у раду J. Tirole, *Economie du bien commun*, Presses Universitaires de France, 2016, 20.

Како коришћење екстерних финансијских извора нужно одређује њихову повезаност са спољним дугом и платним билансом земље у цјелини, отуда се управљање спољним дугом намеће као питање од посебне важности у процесу вођења економске политике и усмјеравања економског развоја. Поред тога, екстерним финансирањем омогућава се доступност одређених технологија и резултата њихове примјене. За Босну и Херцеговину је то од посебне важности из разлога транзицијских циљева и постојећих гапова, нарочито у домену инфраструктуре. При томе, ефикасност финансирања остаје од посебне важности. „Колико ће поједине земље трошити на инфраструктуру зависи од њихових циљева, али такође и од ефикасности са којом оне трагају за тим циљевима“, један је од кључних закључака истраживања Свјетске Банке.¹⁰ Поред тога, проведено истраживање доказује да одговарајуће политике инвестирања омогућавају да ниже и средње развијене земље могу са инвестирањем од 4,5 % бруто домаћег производа остварити циљеве самоодрживог развоја у домену инфраструктуре и остати у лимиту климатских промјена до 2 %. Из такве међусобне повезаности финансирања, економске политике земље и резултата инвестирања проистиче потреба да легислатива спољног дуга слиједи позитивну праксу других земаља и међународне стандарде у тој области. У том контексту оптималан ниво задуживања, цјелиходно управљање дугом, те мониторинг владиног и невладиног дуга морају бити дио системских рјешења.¹¹ Подобност механизма управљања спољним дугом у Босни и Херцеговини у односу на позитивну праксу испитала је Свјетска банка кроз више својих мисија, те о томе доставила посебне извјештаје.¹²

Један од извјештаја тицао се плана реформи управљања дугом који се требало имплементирати у цјелини. У домену екстерног позајмљивања сугерисане су три позитивне праксе. Прво, да се екстерно позајмљивање одвија у оквиру средњорочне стратегије управљања дугом на начин да се омогући развој годишњег плана задуживања са идентификованим условима за сваки појединачни извор уз његово редовно ажурирање и обавјештавање у систему носилаца фискалне политике. Друго, најатрактивнији финансијски услови расположиви у постојећим и потенцијалним изворима морају бити идентификовани и редовно ажу-

¹⁰ Видјети опширније J. Rozenberg, M. Fay, *Beyond the Gap: How Countries Can Afford the Infrastructure They Need While Protecting the Planet*, World Bank, Washington, D. C. 2019, 15–16

¹¹ Опширније вид. Th. M. Klein, *External Debt Management*, World Bank, Washington D. C. 1994.

¹² Видјети опширније у раду М. Крунић, „Сарадња БиХ са Међународним финансијским институцијама у свјетлу добре праксе, владавине права и транзицијских очекивања“, *Годишњак Прваног факултета у Источном Сарајеву* 1/2020.

рирани коришћењем алата финансијске анализе. Треће, процедуре за екстерно задуживање морају бити детаљно документоване и обухватне према свим кредиторима и тржишним изворима укључујући све поступке свих организационих цјелина те све административне операције свих административних процеса и коришћених аналитичких алата.

У погледу позитивних пракси везаних за издавање гаранција, Извјештај упућује на независну процјену и цјеновно квантификовање ризика, обухватање финансијских ефеката кашњења и случајева „окидача“, праћење ризика током имплементације гарантованог кредита, усклађеност задуживања ентитета на којег се односи гаранција и задуживања на нивоу земље, поуздан систем евиденције и извјештавања. Ово подразумијева принцип из 87. и 88. члана (сада 107. и 108. Уговора о функционисању ЕУ) Уговора о оснивању ЕУ везано за регулацију државне помоћи, што подразумијева да цијена гаранција мора бити тржишно базирана.

Примарно су два основна закона од суштинског значаја за регулацију активности међународног финансирања. Спољно задуживање је регулисано Законом о задуживању, дугу и гаранцијама БиХ.¹³ Накнадним измјенама и допунама извршеним у два наврата, обухваћена су техничка прилагођавања без значајнијег побољшања квалитета самог садржаја. Напротив, измјенама и допунама из 2016 године умањен је значај Савјетодавне комисије за дуг сагласно ставу 4 чл. 4 и смањена рочност планирања дуга сагласно чл. 5 Закона. Пропис има карактер оквирног закона и намеће зависност прописа у ентитетима и Брчко Дистрикту у погледу усклађивања у року од 90 дана (чл. 66. и 65). Његовим садржајем је прописана обавеза доношења подзаконских аката на минимално 15 чланова закона (чл. 64) у року од 60 дана. Казнене одредбе се односе на три случаја од којих се два тичу забране вршења утицаја на финансијском тржишту, док се трећи односи на доставу погрешних података у вези са задуживањем. Објављена су само два подзаконска акта,¹⁴ при чему су базни институти Закона (процедура закључивања финансијских уговора и процедура издавања гаранција) остали без припадајућих подзаконских рјешења. Поред тога, поступак закључивања међународних уговора регулисан је посебним прописом и чини значајну компоненту регулативе међународног финансирања.¹⁵

¹³ Закон о задуживању, дугу и гаранцијама БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 52/05, 103/09 и 90/16.

¹⁴ Подзаконски акт на наведени закон, Упутство о прикупљању података и вођењу евиденција о државном дугу, о државним гаранцијама, те о дугу и гаранцијама ентитета и Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине (*Службени гласник БиХ*, бр. 14/09, 8/16).

¹⁵ Закон о поступку закључивања међународних уговора, *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 29/00 и 32/13.

Овим законом су уређене основне процедуралне цјелине закључивања и извршавања међународних уговора, а његовим измјенама и допунама извршено је специфицирање допуштене временске границе трајања компоненти поступка ратификације за међународне уговоре којима Босна и Херцеговина преузима кредитне и друге финансијске обавезе уз допуштање примјене одредби Закона о задуживању, дугу и гаранцијама БиХ на посебан поступак закључивања таквих уговора. Измјене су прописале максимално трајање поступка ратификације кредитних уговора од 41 дан, а у дијелу административне процедуре закључивања омогућиле формална поједностављења што је требало проистећи из режима примјене важећег Закона о задуживању, дугу и гаранцијама. Финансијски уговори из предмета донација у овом пропису нису обухваћени процедуром хитног поступка ратификације.

Овакво рјешење није цјелисходно, јер занемарује динамику пројеката и њихову структуру финансирања. Према садржају овог закона, инструменте о прихватању, одобравању, приступању и ратификацији издају се на основу одлуке Предсједништва БиХ, а њихову размјену или депоновање врши Министарство иностраних послова које се истовремено стара о објави тих одлука чији је прописан рок остао неизмијењен у трајању од 90 дана од дана доношења (чл. 24. Закона). Остало је нејасно зашто је законодавац процедуру објављивања задржао у продуженом трајању, знајући да је ефективност уговора зависна од времена формалне објаве.

У погледу извршавања међународних уговора, прописана је обавеза старања од стране Савјета министара БиХ уз најмање једнократно годишње прослеђивање извјештаја Предсједништву и Парламентарној скупштини БиХ (чл. 27–30 Закона). Пропис не садржи казнене одредбе, па је обавезност његовог провођења остала на диспозицији надлежних институција. Предсједништво је посебном одлуком¹⁶ прописало поступке закључивања уговора из међународних односа који немају карактер међународних уговора у смислу важећег Закона. Одлука упућује на надлежност Предсједништва и обавезу усклађивања са спољном политиком, обавезу евидентирања и чувања аналогно Закону, те уопштено описује административну процедуру достављања приједлога споразума на одобрење.

Не улазећи у детаљну анализу претходно означених прописа из домена регулације међународног финансирања, прегледом њиховог садржаја, уочава се више фундаменталних недостатака. Ево неких.

¹⁶ Одлука о поступању министарстава, управних организација и других институција БиХ приликом предузимања активности и покретања поступака у подручју међународних односа који имају за циљ остваривање међународне сарадње из њиховог дјелокруга рада, *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 57/14.

У погледу регулативе спољног дуга примарно пада у очи недостатак подзаконских аката који се односе на примјену одређених института закона и документованост процедура. Од укупно 15 интервенција које су Законом означене као минималне, надлежна институција је донијела само два подзаконска акта. Процедуре нису документоване за поступак закључивања међународних кредитних и грант споразума и споразума везаних за издавање државних гаранција које фигуришу као двије кључне области спољног финансирања. Ово се односи на споразуме са и без статуса међународног уговора. Интерни односи институција Босне и Херцеговине и институција ентитета, те Брчко Дистрикта нису транспарентно прецизирани. Посљедично, испреплетеност и неусклађеност административних поступака упућују на бројне ризике одуговлачења административних активности закључивања и извршавања међународних споразума. Такође, најатрактивнији финансијски услови и финансијски извори нису доступни у оваквим околностима, одабир пројеката остаје упитан, а њихово финансирање продужено и изложено увећаним трошковима и ризицима одлагања. Уочљива је широка лепеза неусклађености са легислативом ЕУ, посебно у дијелу механизма државних гаранција и питања државне помоћи. По природи ствари, законом није прикладно детаљно регулисати свеукупне односе у домену међународног финансирања, али је то могуће допунити подзаконским актима и документима којим се уређују процедуре и поступци примјене појединачних законских одредаба, те односи страна којих се то тиче.

Несистемски приступ регулацији процеса међународног финансирања и одсуство бриге за коначне последице провејавају кроз законска рјешења. Упориште за овакву тврдњу може да се види у више елемената. Дуг је период протекао (само 13 година ако занемаримо претходне три године) да би законодавац уочио потребу издвојеног третмана међународних финансијских уговора у погледу трајања административне процедуре ратификације и уопште потребу увида у допустиво вријеме администрирања. При томе, настојећи да изврши максимална скраћења и уведе рокове максималног трајања одређујући се на укупну дужину од 41 дан, задржава рок за објаву од 90 дана заборављајући чињеницу да стандардни рокови кључних међународних финансијских институција сугеришу период од 60 дана за стицање ефективности уговора након њиховог потписивања, те да се за продужено администрирање плаћа увећана цијена. О степену посвећености овом питању говори и чињеница да је након измјена Закона о поступку закључивања и извршавања међународних уговора задржан различит режим поступања за кредитне и грант споразуме. Кредитни споразуми имају првенство у односу на споразуме о гранту, иако су ови други уобичајено везани за

изворе кофинансирања истих пројеката и њихову припрему. Не смије се губити из вида околност да, како основни тако и измијењени, прописи задржавају неријешено питање одговорности за прописане поступке и изостављају казнене одредбе или их задржавају на маргиналном обухвату као у случају Закона о задуживању, дугу и гаранцијама.

Ниска осјетљивост законодавца на питања усклађености прописа са легислативом ЕУ, као и на приступање тржиштима регије и ширих интеграционих цјелина на подлози међународних споразума. Видљивост таквог одступања посебно је изражена на институту државних гаранција. Пропуштање обавезе доношења подзаконских аката онемогућава примјену важећег Закона у овом дијелу. Упутство ЕК¹⁷ о примјени чл. 107. и чл. 108. Уговора о функционисању Европске уније) даје доста комплексне захтјеве у погледу механизма имплементације државних гаранција. Уговор о стабилизацији и придруживању је потписан 2008. године и упућује на обавезу усклађивања до уговореног рока.¹⁸

Смањен афинитет апсорпције информација од стране тијела надлежних за припрему и примјену прописа у погледу ефеката примјене регулативе и потребе поступања у складу са позитивном међународном праксом и стандардима. Препоруке Свјетске банке у дијелу потребне реформе управљања спољним дугом нису биле довољно мотивишуће за институције надлежне за примјену Закона о задуживању, дугу и гаранцијама БиХ. Примјена достављених препорука односила се на потребу емитовања документованих процедура у формату подзаконских аката и других методолошких приручника. Дакле, сама припрема прописа и њихово доношење нису довољно фокусирани на ефекте саме њихове примјене који се могу са великом вјероватноћом предвидјети. За разлику од тога, текући проблеми везани за закључивање и примјену споразума из домена међународног финансирања требало је да буду уочени у процесу старања (надзора) за примјену кроз редовне годишње извјештаје. Упада у очи чињеница да повратне информације из тог процеса нису биле уочене, чак и када се радило о материјалној штети, па је неоправдано пропуштено вријеме за потребна прилагођавања.

4. НЕГАТИВНО ЕКСПОНИРАНИ УТИЦАЈИ РЕГУЛАТИВЕ

Прописи који се тичу регулације екстерног финансирања условљавају расположивост и цијене коришћених извора. Неке од њих се могу посебно издвојити.

¹⁷ ОЈ 2008 С 155/10.

¹⁸ Уговор о стабилизацији и придруживању, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/-STABILISATION AND ASSOCIATION AGREEMENT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/-STABILISATION%20AND%20ASSOCIATION%20AGREEMENT), 25. март 2021.

Утицај на трошкове одржавања финансијских извора. Висина трошкова одржавања финансијских извора појављује се као директно пропорционална дужини времена одржаване расположивости финансијског извора сагласно уговореним условима. Истина, сви уговори не садрже такву врсту клаузуле. Они уговори који садрже клаузулу трошкова одржавања уговореног новчаног износа, имају различите стопе трошкова на неповучена средства зајма зависно од политике појединачног кредитора. Код кредита везаних за праћење транзицијског учинка уобичајено уговарана стопа ових трошкова је 0,5 % годишње. Обрачунава се након протеча 60 дана од дана потписивања, а плаћање отпочиње након стицања ефективности уговора по испостављеној факури.

У табели бр. 1 дат је преглед укупних трошкова одржавања упоредо са трошковима кредита повезаних са праћењем транзицијског учинка финансираног пројекта плаћених по годинама. Повезаност ових трошкова и временског периода стицања ефективности, као и периода инвестирања исказана је табелом бр. 2. У овом раду није разматран стварни ефекат транзицијског учинка по овим инвестицијама, али се јасно може видјети доминација трошкова одржавања таквих финансијских извора у укупним трошковима ове категорије и њихова везаност на овом узорку за просјечних 13,6 мјесеци стицања ефективности што чини 16,40 % укупног времена просјечне расположивости извора.

Да се стварни услови нису промијенили ни након доношења измјена и допуна Закона о поступку закључивања међународних уговора потврђује извјештај Свјетске банке о извршењу програма за земљу за период 2016–2018.¹⁹ Према том Извјештају, просјечно вријеме стицања ефективности споразума од момента одобравања остварено је са 10,7 мјесеци, а у појединачним случајевима достигало је преко 18 мјесеци као у примјеру (како је наведено у Извјештају) пројекта „Јачање банкарског сектора“ (април 2017–октобар 2018. године). Да је могуће ово вријеме скратити, говори и чињеница наведена у истом извјештају да је у случају пројекта „Хитне санације од поплава“ остварено вријеме стицања ефективности са 2,5 мјесеци након одобравања.

Табела бр. 1 Плаћене обавезе БиХ по основу трошкова одржавања по годинама у милионима КМ

| Година | 98 | 99 | 00 | 01 | 02 | 03 | 04 | 05 | 06 | 07 | 08 |
|-----------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------------------|
| Укупно | 0,5 | 0,5 | 0,2 | 0,1 | 0,5 | 1,1 | 2,6 | 1,7 | 2,6 | 2,6 | 4,5 ²⁰ |
| Транзицијски пројекти | 0,5 | 0,5 | 0,2 | 0,1 | 0,5 | 1,1 | 0,9 | 0,7 | 1,8 | 2,1 | 4,0 ²¹ |

¹⁹ World bank, Report No. 130043-BA.

²⁰ Информација, <https://www.mft.gov.ba/srb/images/stories/dug/INFORMACIJA>, 25. март 2021.

²¹ Подаци за период 1998–2008. преузети су из оперативних евиденција Министарства финансија и трезора БиХ.

| | | | | | | | | | | | |
|-----------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------------------|
| Година | 09 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 |
| Укупно | 3,7 | 3,9 | 3,7 | 3,1 | 2,4 | 1,8 | 3,4 | 2,7 | 2,2 | 6,3 | 7,3 |
| Транзицијски пројекти | 3,3 | 3,5 | 3,2 | 2,4 | 1,3 | 0,9 | 1,7 | 0,5 | 0,4 | 3,5 | 3,8 ²² |

Извор: Министарство финансија и трезора БиХ према наводу из фуснота 17, 18 и 19.

Утицај на ниво оптимизације и одбира најповољнијих извора. Оптимизација и одбир најатрактивнијих извора је један од важних захтјева у прибављању извора међународног финансирања. Недостатак подзаконских аката и документованих процедура није омогућио одржање таквог принципа. Из прегледа трошкова датих табелом бр. 1 проистиче чињеница да су упорно коришћени извори са неповољном клаузулом трошкова одржавања, имајући у виду комплексност проблема администрирања у домену закључивања споразума. Уколико би се у том случају обратила пажња и на друге уговорне клаузуле, дошло би се до спознаје да су такви финансијски извори из разлога преферирања транзицијског учинка имали увећану цијену. Посебно је питање да ли су пожељни транзицијски ефекти у пројектима финансираним тим изворима били реално и остварени?

Табела бр. 2 Узорак кредита имплементираних у БиХ са преференцијом транзицијског учинка и прегледом карактеристичних датума, времена администрирања и трошкова одржавања

| Број Кред. | Кредит у мил. ЕУР-а | Датум потписа | Ефективност | Датум затварања | Прва фактура у КМ | Укупно у КМ | Еф. у мјес. | Импл. у мјес | Факт. у % |
|------------|---------------------|---------------|-------------|-----------------|-------------------|-------------|-------------|--------------|-----------|
| 599 | 14.10 | 27.11. 97. | 27.05. 98. | 31.03. 01. | 69976 | 248043 | 6 | 34,1 | 28.21 |
| 891 | 68.20 | 02.11. 00. | 18.04. 02. | 31.12. 10. | 269022 | 3523787 | 17.5 | 104.4 | 7.63 |
| 944 | 21.00 | 11.06. 01. | 30.03. 02. | 31.12. 08. | 193925 | 1000405 | 9.6 | 81 | 19.38 |
| 31788 | 70.00 | 03.12. 04. | 09.08. 06. | 30.09. 13. | 1305915 | 3474704 | 20,2 | 85.7 | 37.58 |
| 35806 | 55.00 | 01.02. 06. | 29.11. 06. | 30.09. 11. | 854948 | 1636940 | 9,9 | 58 | 52.23 |
| 35418 | 70.00 | 09.12. 05. | 08.04. 08. | 31.12. 18. | 1716942 | 4633056 | 28 | 127,8 | 37.06 |
| 35288 | 17.00 | 01.08. 06. | 10.08. 07. | 31.12. 10. | 117847 | 440748 | 12,3 | 40.7 | 26.74 |
| 36876 | 7.00 | 17.07. 07. | 12.05. 08. | 31.12. 10. | 60709 | 143249 | 9,9 | 31.6 | 42.38 |
| 37543 | 75.00 | 17.07. 07. | 14.07. 08. | 30.03. 14. | 903021 | 2567713 | 11,9 | 68.5 | 35.17 |
| 38716 | 205.00 | 28.10. 08. | 25.09. 09. | 18.12. 14. | 1327373 | 7678951 | 10,9 | 62.8 | 17.29 |
| | 602.30 | | | | 6819678 | 25347596 | 136,2 | 694,6 | 26.90 |

Извор: Евиденција Министарства финансија и трезора БиХ²³

²² Подаци за период 2009–2019. преузети из периодичних информација Министарства финансија и трезора, доступно на: <https://www.mft.gov.ba>, 25. март 2021.

²³ Еф = ефективност у мјесецима, Импл = Период имплементације у мјесецима, факт = трошкови прве фактуре у укупним трошковима одржавања.

Утицај на политику уговарања, избор модела финансирања. Уситњеност кредитних захтјева и неприлагођеност инструмената финансирања може бити од утицаја на укупне трошкове финансираног пројекта. У околностима када су административне процедуре стицања ефективности уговора продужене, напријед анализирани трошкови ће задржати ефекте мултипликовања сразмјерно броју операција и приступа у дефинисању уговорних услова за ефективност. Учестали су случајеви у којима се као услов ефективности уговора предлаже испуњење услова који се односе на окончање интерних административних радњи на нижим нивоима власти након његовог потписивања, или се захтјев за екстерно финансирање подноси преурањено у односу на познати режим реалних предуслова. Такође, коришћење модела сувереног кредита или суверене гаранције даје различите цјеновне и друге ефекте финансирања. Постојећа регулатива у својој некомплетности профилише модел кредитирања и подпозајмљивања на доста робусан и скуп начин, а модел финансирања путем издавања суверених гаранција или емитовања хартија од вриједности чини немогућим.

Утицај на одбир пројеката и њихову претходну припрему за финансирање. Нису ријетки случајеви у којима се пројектна документација припрема након закључивања кредитног споразума, или се прибављају грађевинске и друге дозволе. У појединим околностима извори кофинансирања се ишчекују у неизвјесности након активирања екстерних извора. Процедуре за оцјену квалитета пројеката у смислу оцјене њихове подобности и приоритета за финансирање остају са битним утицајем на коначан успјех и самоодрживост финансираног пројекта. Непотпуност прописа и нецјелиходност њихових рјешења погодују одбиру пројеката чија оцјена није проведена као и њихова припремљеност за финансирање.

Политика набавке остаје актуелно подручје утицаја режима прописа на ефекте екстерног финансирања. Уситњеност вриједности лотова и проблеми у домену примјене прописа јавних набавки су од непосредног значаја за ток имплементације коришћених финансијских извора. Додјела уговора добављачима који располажу ниским капацитетом учинка захтјева мању вриједност оглашене набавке. Цјеновни ефекти и ефекти коначног учинка могу се значајно разликовати зависно од висине вриједности и рокова укупне набавке по поједином пројекту. Такође, коришћење екстерних извора финансирања доноси потребу примјене процедура набавки прихватљивих за појединачне кредиторе. Уколико такве процедуре нису препознате у систему домаће легислативе, застој и дисконтинуитет у процесу имплементације су неизбјежни. За сада, Босна и Херцеговина није омогућила да се у систему јавних набавки, те режиму жалбених процедура, захтјеви из кредитних угово-

ра примјене без задршке и сметњи. Таква околност доводи кредитора у позицију да буде додатно ангажован у надзору за имплементацију набавке сагласно уговореним условима.

Утицај регулативе на вријеме имплементације финансијског извора и коначне ефекте је врло значајан. Продужено вријеме стицања ефективности директно одлаже имплементацију уговореног извора. Тако се усложњава питање динамике извршења пројектних активности, те односа и одрживости извора кофинансирања. Припрема пројекта, како у погледу документације тако и у погледу капацитета за реализацију, тангирана је легислативом и може битно утицати на фактор времена извршења пројекта. Непостојање документованих процедура омогућава мноштво произвољности и онемогућава примјену артикулисане политике у овом погледу. У изградњи инфраструктурног пројекта Коридор 5ц врло је уочљив ефекат балансирања политика припреме и извођења овог пројекта који је од виталног значаја за БиХ. Његова градња траје већ 20 година, а процјене крајњег датума су такве да су изнудиле ангажовање представника Делегације ЕК у БиХ током 2020. године за проналажење могућности убрзања. У том контексту, кашњење извршења појединих пројеката последично може да наруши међусобну повезаност циљева.

5. ОДНОСИ И ПОВЕЗАНОСТИ

Активности међународног финансирања и регулативна легислатива која се на њих односи испољавају однос директне међузависности. Легислатива треба да омогући уговорно-правну доступност међународних финансијских извора на цјелисходан и ефикасан начин за потребе реализације циљева економске политике и пројекта појединачно. Носиоци потреба финансирања, полазећи од динамике и садржаја пројектних потреба и ефеката који се јављају, имају могућност утицаја на законодавне органе путем институционалног механизма. Тај утицај треба да омогући остварење циљева пројекта, елиминише штетне последице и омогући његову самоодрживост. Међународне финансијске институције или други међународни извори финансирања у овом уговорно-правном повезивању поред новца доносе позитивну међународну праксу која је од посебног значаја за ефекте самог финансирања.

Једносмјерност утицаја регулаторне легислативе задржана је током времена без довољно отворености за повратне информације о ефектима примјене прописа. Међународни уговори су закључивани у процедурама које су исцрпљујуће дуго трајале, производећи обимне штетне последице и успоравајући пројектне активности. У стварности

такав механизам није осигурао самоувиђање последица једносмјерности. Прописана је обавеза извјештавања о примјени, али примјена те клаузуле није дала пожељне резултате. Иако је другим посебним прописима запријеђена санкција за причињавање штете другом и јавном интересу, надлежне институције нису трагале за одговорношћу у контексту негативних последица примјене таквих прописа. Ради се о износима милионске вриједности (видјети табелу бр. 1) који се могу врло прецизно алоцирати на појединачне поступке и носиоце.

Непотпуност обухвата одражава утицај испољен као недовољан интерес за процес који је предмет регулације. Ово указује на чињеницу да у самом законодавном механизму није успостављена провјера формалне и материјалне комплетности прописа. Уколико је пропис припремљен на подлози анализе утицаја примјене прописа, његова задршка у правном промету без подзаконских аката које прописује морала би бити довољно уочљива и референтна за потенцијалну одговорност.

Пасивизиран утицај корисника финансирања и власника пројекта допринио је одржавању негативног утицаја легислативе на економски ток међународног финансирања. Без обзира на то да ли се радило о продуженој имплементацији пројеката или директно увећаним трошковима, крајњи корисник пројеката није показивао противљење, већ је безговорно прихватао реалност. У појединим случајевима сам власник пројекта био је заокупљен интерним администрирањем тако да је губио из вида фактор времена и фактор трошкова. Објашњење за овакав однос може да лежи у чињеници да су корисници финансирања били субјекти јавног сектора. Нереформисан јавни сектор није развио осјетљивост на неефикасност, па је понуђена пракса остала прихватљива.

Онемогућавање утицаја позитивне међународне праксе и стандарда испољавало се током времена и развило своју жилавост. Експлицитне препоруке међународних финансијских институција нису помогле у потреби комплетирања процедура на подлози закона. Свјетска банка је кроз више својих извјештаја указивала на потребу потпуније регулације активности из система спољног дуга, чак је директно својом техничком асистенцијом омогућила израду Средњорочне стратегије управљања дугом, али учинак је изостао. Модел суверених гаранција није омогућен у регулацији и примјени, а модел суверених кредита који се имплементира носи низ проблема који се тичу ликвидности, нерационалности у администрирању и неповољних последица по економију пројеката. У тим околностима остаје пожељно да квалитет пројеката буде преиспитан, посебно у погледу њихове транзицијске ефикасности.

6. ЗАКЉУЧАК

1. Регулација међународног финансирања у Босни и Херцеговини не протежира системски приступ и показује низ слабости које се последично негативно испољавају на економију пројекта и њихове транзицијске учинке. Не постоји системска брига за цјеловитост прописа и њихову садржајну цјелисходност и ефекта примјене. Систем повратне спреге у примјени прописа не функционише доприносећи тиме гомилању штетних последица.

2. У свом постојећем облику функционисања регулација потцјењује потребу одржања кредибилности земље као уговорне стране у словима прибављања и коришћења међународних финансијских извора. Приступ продуженог администрирања и успорене поводљивости обавеза из међународних уговора смањује повјерење у институције и ограничава услове за подизање кредитног рејтинга земље. Недовољна пријемчивост за напредну међународну праксу и недовољно отвореност за унапређење правних рјешења сагласно правном наслеђу Европске уније отвара простор за неповољан утицај на економске процесе и подстиче негативне последице.

3. У околностима примјене постојеће легислативе међународни финансијски споразуми су имали продужено вријеме закључивања и имплементације са значајно увећаним трошковима. Истовремено, захтјеви за финансирање нису пролазили процес оцјене атрактивности кредитних услова и фаворизујући утицај на ликвидност земље у односу на ликвидност корисника као и власника пројекта. Иако су поједини трошкови достигали милионске вриједности, нису препознати као негативна последица механизма администрирања.

4. Упркос мањкавостима, прописи су дијелом омогућавали да негативне појаве буду запажене. Тијела овлашћена за надзор примјене прописа нису била фокусирана на овај сегмент девијација. Уколико друштво остаје на путу владавине права, одговорност за причињену материјалну штету у овим словима мора бити актуелизована.

5. Легислативу регулације међународног финансирања је могуће и потребно прилагодити на начин да њена примјена превентивно спречава појаву негативне праксе са последицама штете. Постојеће стање не указује на то да се жељело превентивно утицати на непожељне последице за које се унапријед могло знати да ће наступити. У сваком случају, остаје недопустиво да одговорност носилаца обавеза на подлози закона и међународних уговора буде релативизирана. Пратећи такав принцип, успостављање и одржавање ефикасног система регулације међународног финансирања остаје одговоран неопходан посао.

6. Намеће се као неопходно да се питање регулативне легислативе међународног финансирања уреди на системски начин као претходни услов успјешности транзиције структуралних реформи и инвестиционих програма. Доцња у рјешавању овог питања оставља довољан простор за политичке и друге ризике успјешности међународног финансирања. Превенција и управљање ризицима у овом подручју од непосредног је утицаја на коначне учинке екстерног позајмљивања.

Тиме ћемо завршити овај рад с увјерењем да смо бар у основном скренули пажњу научној, стручној и политичкој јавности на постојање озбиљних проблема у правном оквиру легислативе екстерног финансирања у Босни и Херцеговини.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Jean Tirole, *Economie du bien commun*, Presses Universitaires de France, 2016;
2. Thomas M. Klein, *External Debt Management*, World Bank, Washington D.C. 1994;
3. Rozenberg, J., Fay, M., *Beyond the Gap: How Countries Can Afford the Infrastructure They Need While Protecting the Planet*, World Bank, Washington, DC 2019;
4. Крунић, Миролуб, „Зачарани круг економских проблема у Босни и Херцеговини и однос према њима“, *Јахорински пословни форум 2020*, <http://jbf.ekofis.ues.rs.ba/index.php/archive/19-jahorina-business-forum-2020>.
5. Крунић, Миролуб, „Сарадња БиХ са Међународним финансијским институцијама у свјетлу добре праксе, владавине права и транзицијских очекивања“, *Годишњак Правног факултета у Источном Сарајеву 1/2020*.

Правни извори

1. Закон о задуживању, дугу и гаранцијама БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 52/05, 103/09 и 90/16;
2. Закон о поступку закључивања међународних уговора, *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 29/00 и 32/13;
3. Одлука о поступању министарстава, управних организација и других институција БиХ приликом предузимања активности и покретања поступака у подручју међународних односакоји имају за циљ остваривање међународне сарадње из њиховог дјелокруга рада, *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 57/14;
4. Упутство о прикупљању података и вођењу евиденција о државном дугу, о државним гаранцијама, те о дугу и гаранцијама ентитета и Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине, *Службени гласник БиХ*, бр. 14/09, 8/16.

Интернет извори

1. Bosnia and Herzegovina Systematic Country Diagnostic, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33870/Bosnia-and-Herzegovina-Systematic-Country-Diagnostic.pdf>;
2. Doing business 2020, <http://www.doingbusiness.org/-reports/global-reports/doing-business>;
3. Doing business 2020, <http://www.doingbusiness.org/-reports/global-reports/doing-business>;
4. Western Balkans Regular Economic Report No. 18 <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34644/153774.pdf>;
5. World Population Prospects, <https://population.un.org/wpp/Publications/-world-population-prospects-2019>;
6. Информација, <https://www.mft.gov.ba/srb/images/stories/dug/INFORMACIJA>;
7. Јавни дуг БиХ, <http://www.mft.gov.ba/srg/indeks.php>;
8. Оцјена економског програма Босне и Херцеговине за период 2019-2021, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/bosnia_and_herzegovina_2019-2021_erp.pdf;
9. Уговор о стабилизацији и придруживању, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/-STABILISATION_AND_ASSOCIATION_AGREEMENT;
10. Централана Банка Босне и Херцеговине – статистика, <http://www.cbbh.ba>.

Miroљub Krunic, LL.M.

Ministry of Finance and Treasury of Bosnia and Herzegovina

REGULATORY LEGISLATION OF INTERNATIONAL FINANCING OF BOSNIA AND HERZEGOVINA – PROBLEMS AND CHALLENGES

Summary

In recent decades, one way of attempting to improve and guide the overall economic transition in Bosnia and Herzegovina has been through financial international agreements. However, twenty-five years later, it is evident that some significant economic reforms have not even begun yet, that economic growth is in a serious crisis, and that the domestic economy – so far we have called it “covid economy” – threatens with unforeseeable and dangerous consequences, to exports and jobs, to production, as well as to life in general. The course of external financing of the country and the economy is often “adjusted” by the decisions of domestic actors, without taking into account the nature of these instruments and the obligations from international agreements.

In such circumstances, the interdependence of the achieved results and the quality and character of the regulatory legislation of that part of international economic relations is problematized. In addition, questions arise as to whether the regulatory mechanism could (and why it failed to) identify obstacles in a timely manner and assess potential negative effects on the country. In particular, the issue of liability and all types of sanctions for the current situation is raised. The article will try to give answers to these and some other questions from the domain of the indicated topic of the article. Furthermore, it attempts to present the possibilities of the relevant regulatory legislation to have a more positive impact and change difficult economic position of the country.

Key words: *Economic development; Economic policy; Public Debt; Business environment; Public debt legislation; Competitiveness; The rule of law; Transition effect; Corruption.*