

Мр Миролjub Крунић

Министарство финансија и трезора БиХ, Сарајево

ПРАВНА РЕГУЛАТИВА ЈАВНОГ ДУГА У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ И ЕВРОПСКЕ ВРИЈЕДНОСТИ

Потписивањем Споразума о стабилизацији и асоцијацији, 16. јуна 2008. године, Босна и Херцеговина је преузела обавезу успостављања владавине закона као једног од кључних циљева, те пристала на транзицијски период од шест година.

У домену система прописа који омогућавају суверено позајмљивање, то је подразумијевало потпуно прилагођавање правној тековини Европске уније и успостављање механизма цијелисходног управљања јавним дугом. Посебан изазов за земљу представљало је емитовање суверених гаранција за преузете обавезе, те у том смислу и гаранција у погледу државне помоћи која, нужно, треба да је компатибилна унутрашњем и јединственом тржишту. Овим је требало промовисати економски и социјални прогрес на балансиран и одржив начин, те отклонити баријере које су одржавале подијељеност тржишта унутар земље и његову изолованост од тржишта земаља заједнице.

Достигнуто стање правне регулативе у области спољног и унутрашњег дуга, као и њена примјена у Босни и Херцеговини, упућују на значајна одступања од пожељних циљева и угрожавају одрживост економског раста земље.

Кључне ријечи: Јавни дуг; Спољни дуг; Државна помоћ; Економски раст; Јединствено тржиште; Владавина закона.

1. УВОД

Систем Европске Уније је прожет принципом консензуса. Израстао је на подлози уговорног односа земаља чланица. Чланице су слободном вољом приступале Унији, вођене својим појединачним интересима. Они су првенствено били опредијељени економским потребама које су „носиле“ интересе укључивања на шире тржиште. Генератор таквих

Миролjub Крунић, mkrunic@mft.gov.ba.

потреба лежао је првенствено у циљевима појединачних економских субјеката и постојећим ограничењима њиховог раста и развоја. Јачање конкурентске способности постало је тијесно повезано са питањем одржања континуитета носилаца привредне активности. Снажни појединачни интереси добили су уговорно право као примарну алатку за ширење простора за своју економску и друштвену експанзију. Трајност и одрживост таквог система била је гарантована владавином права, првенствено права базираног на уговорима у које су улазили слободно и самостално. Институционални поредак успостављан је прописима до којих се долазило консензусом у поступку доношења одлука.

У Босни и Херцеговини трају вишегодишње расправе о надлежностима државе, ентитета, кантона и општина. У тим расправама, преовладава бирократски приступ, при чему је приступ јачања конкурентске способности дијелова и цјелине потпуно занемарен уз „изгубљену“ потребу јачања одговорности. Настојањем да се придобију нове или оправдају постојеће формалне надлежности на нивоу ширих територијалних заједница, појединачни интереси економских агенаса остају маргинализовани и то уз мноштво ограничења за њихово пословање и развој. У овом контексту, систем прописа који регулише област јавног дуга, задуживања и гаранција није остао поштеђен таквог утицаја. Ефекте таквог утицаја могуће је мјерити, али за алоцирање одговорности по правилу би изостао консензус појединих нивоа власти.

2. ОСВРТ НА ПРОПИСЕ БиХ ИЗ ОБЛАСТИ ЈАВНОГ ДУГА

2.1. Општи хронолошки контекст

Први Закон о спољном дугу објављен је 29. октобра 1997 године.¹ Његовим доношењем омогућена је идентификација дијела потраживања и обавеза Социјалистичке Федеративне Републике Југославије који се наслеђују од стране Босне и Херцеговине за период прије 2. априла 1992. године. Такође, омогућена је правна подлога за поступак преговарања са међународним финансијским субјектима ради преузимања и репрограмирања обавеза, те идентификације обавеза спољног дуга Босне и Херцеговине до дана ступања на снагу овог закона. Исти је представљао и темељни пропис за регулисање обавеза сервисирања спољног дуга и правно уређивање спољних обавеза које се односе на период прије и послје доношења закона. Садржао је седам поглавља и 21 члан кроз које је прописао и основне корелативне обавезе два ентитета у његовој имплементацији. Објављен је у службеним гласилима Босне и Херцеговине и ентитета. Измијењен је 28. децембра 2001.

¹ Закон о спољном дугу – ЗСД, *Службени гласник БиХ*, бр. 1/97.

године.² Измјене су се односиле на пренос надлежности у дијелу који се односи на примјену закона од стране новоуспостављеног Министарства трезора Босне и Херцеговине, као и на увођење надлежности ратификације обавеза спољног дуга од стране Предсједништва уз претходну сагласност Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине.

Подзаконски акти нису експлицитно предвиђени. Пропис упућује на обавезу закључења уговора са Централном банком БиХ о размјени валута.³

Други закон, знатно опширнији, са шест поглавља и 67 чланова, укључујући казнене одредбе у минорном обиму, објављен је 2005. године, и тренутно је на снази са његовим измјенама.⁴ Законом се, на доста детаљан начин, уређује материја јавног дуга и гаранција Босне и Херцеговине, поступак задуживања и издавања унутрашњих и вањских гаранција, емисија вредносних папира и отплата дуга. Његова примарност у примјени и обавеза усклађивања других прописа, укључујући прописе ентитета и Брчко Дистрикта, исказана је члановима 65 и 66. Минималан број подзаконских аката односи се на 16 чланова закона, а прописани временски оквир за доношење од 60 дана. Донесена су само два подзаконска акта.⁵

Ентитети у Босни и Херцеговини су донијели посебне прописе на подлози кореспондентног закона БиХ.⁶

2.2. Афирмативни елементи система управљања дугом

Потреба екстерног позајмљивања заснована је на захтјеву појединачне националне економије да повећа просјечну продуктивност и генерише економски раст већом експанзијом извоза, првенствено у земље са већим капацитетом штедње и нижим каматним стопама. Тиме се омогућава ба-

² Закон о измјенама и допунама Закона о спољном дугу – ЗИД ЗСГ, *Службени гласник БиХ*, бр. 32/2001.

³ ЗСД, чл. 5.

⁴ Закон о задуживању, дугу и гаранцијама Босне и Херцеговине – ЗЗДГ, *Службени гласник БиХ*, бр. 52/2005; Закон о измјенама и допунама Закона о задуживању, дугу и гаранцијама Босне и Херцеговине – ЗИД ЗЗДГ, *Службени гласник БиХ*, бр. 103/09 и 90/16.

⁵ Правилник о садржају, начину и роковима доставе документације ради прибављања претходне сагласности Парламентарне скупштине БиХ у поступку стварања обавеза по основу вањског дуга ентитета и Брчко Дистрикта БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 84/15.

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.

⁶ Закон о дугу, задуживању и гаранцијама Федерације БиХ, *Службене новине ФБиХ*, бр. 86/07, 24/09, 45/10; Закон о вањском дугу Федерације БиХ, *Службене новине ФБиХ*, бр. 41/98; Закон о спољном дугу Републике Српске, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 38/98; Закон о задуживању, дугу и гаранцијама РС, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 30/07, 29/10, 71/12, 52/14.

ланс у коме трошкови владе и инвестиције премашују вриједност пореза и штедње остварене у једној земљи. Такође, у истим околностима, обим увоза начелно надмашује обим извоза. Овакав позитиван макроекономски контекст сам по себи није довољан да осигура адекватну балансираност појединих макроекономских величина. У условима тржишне економије, све то постаје више комплексно у односу на системе са доминантним аутархичним концептом привређивања. По својој економској природи пулсирања ових макроекономских варијабли, намеће се обавеза одржања оптималног нивоа позајмљивања. Практично, то подразумева способност успостављања механизма креирања и одржавања висине спољног дуга на нивоу који оптимално подржава економски раст једне земље. У том смислу, позитивне привредне праксе подразумевају три основне групе активности ефикасно сублимисане у посебне елементе система, и то: активности екстерног позајмљивања, активности мониторинга, и активности контроле.

Активности екстерног позајмљивања треба да се проводе на начин да доприносе оптимизацији макроекономског новчаног тока, да одражавају њихову усклађеност са економским потребама и буду балансиране са постојећим обавезама спољног дуга, те да буду засниване на прописима и обављене на транспарентан начин. Макроекономски контекст новчаног тока мора бити документован и чврсто повезан са одговорностима из одлука о економској политици и мјерама њене имплементације. Постојање тврде везе са системом одабира пројеката који се финансирају и њиховим приоритетима има наглашен значај који се испољава у ефектима таквог финансирања на кратак и дуг рок. Неопходно је да приоритети финансирања одраже видљивост постојећих позиција спољног дуга како на макро тако и на микро нивоу. Правна утемељеност и транспарентност подразумева њихово креирање и извођење на подлози законских прописа, документованих политика и посебних процедура, уз омогућавање приступа јавности дијелу или цјелини тих активности.

Активности мониторинга дуга односе се на активности књиговодственог обухвата дуга у складу са позитивним међународним стандардима, праћење директног дуга сектора владе и невладиног сектора, примјену информационе технологије. Примјена информационих технологија у мониторингу дуга изузетно је значајна, не само из разлога цјелисходног праћења, већ и разлога подржавања контролних функција.

Активности контроле спољног дуга подразумевају његово мјерење и мјерење капацитета отплате дуга, управљање ризиком (курс, каматна стопа, цијене роба опште потрошње) и институционалну организацију система управљања дугом. У организационом погледу, пожељна пракса препознаје организациони сегмент одговоран за екстерно позајмљивање, статистику (евиденцију) и контролну јединицу.

2.3. Тренутне слабости у примјени прописа из система управљања дугом

Управљање спољним дугом је једна од надлежности делегирана на ниво Босне и Херцеговине, која омогућава позајмљивања на домаћем или иностраном тржишту. Кориштење таквих финансијских извора остварује се за потребе институција Босне и Херцеговине или потребе њених ентитета и Дистрикта Брчко. Такође, потребе за финансирањем могу бити подмирене и издавањем суверених гаранција. Паралелно са овим надлежностима, ентитети и Дистрикт Брчко имају своје прописе донесене у сагласности са Законом о задуживању, дугу и гаранцијама на нивоу Босне и Херцеговине и функције управљања дугом инсталисане сагласно тим прописима. Сваки ниво власти располаже властитим капацитетима за управљање дугом, при чему је ексклузивно право управљања спољним дугом Босне и Херцеговине формално везано за ниво Министарства финансија и трезора Босне и Херцеговине. Сва директна позајмљивања ентитета у домену спољног дуга морају добити претходну сагласност Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине. Претежан обим обавеза спољног дуга у досадашњем периоду чиниле су обавезе за прослијеђени дуг ентитетима.⁷ Кључни депозити за отплату обавеза спољног дуга чине новчана средства индиректних пореза која се акумулишу на јединственом рачуну Управе за индиректно опорезивање Босне и Херцеговине. Надлежно министарство финансија и трезора Босне и Херцеговине остварује право првенства у приступу овим изворима, како за потребе отплате обавеза спољног дуга, тако и финансирања буџета њених институција.

Оваква дисперзија надлежности последично не производи нужно стање оптимизације имплементационих рјешења. Напротив, перманентне интересне тензије доводе до мање ефикасних имплементационих рјешења појединих правних института, па и до девијација у пракси. У појединим случајевима, због отпора у примјени законских рјешења прибјегавало се измјени самог прописа. Ни у таквим околностима није могуће потврдити позитивне исходе такве орјентације.

Типично подручје на коме је испољено одступање постојећег стања од пожељне праксе је подручје планских одлука у домену спољног дуга. Ради се о примјени чл. 5 Закона и обавези ажурирања Стратегије управљања дугом. Двадесетогодишња егзистенција законске обавезе није донијела успостављање и редовно ажурирање овог планског документа. Прекретница у тој пракси била је асистенција Свјетске бан-

⁷ Детаљније: Информација о стању јавне задужености Босне и Херцеговине на дан 31.12.2017, https://www.mft.gov.ba/srb/images/stories/javni_dug/informacije/Informacija%20o%20stanju%20javne%20zaduzenosti%20BiH%20na%20dan%2031.12.2017.%20godineSRP.pdf.

ке, која је омогућила састављање и објаву овог документа за период 2017–2020.⁸ Сам документ је сачињен на начин да представља збир стратегија два ентитета и стратегије Брчко Дистрикта, али је очигледан позитиван корак у примјени прописа, иако је сам пропис претходно измијењен 2016. године, уклањањем одреднице петогодишњег периода.

Надаље, надлежности управљања дугом су неефикасно имплементирани у дијелу обавезе успостављања и вршења функција Савјетодавне комисије за спољни дуг и њене подршке планским документима из домена државног дуга дате чл. 4 Закона. Недостатак интереса за правовремену примјену ове одредбе резултирао је њеном дјелимичном разградњом садржаном у Измјенама и допунама Закона 2016. године, на начин да за њене чланове није неопходно именовати дио чланова из реда министара финансија, већ представнике институција чије компетенције нису наглашене.

Координација са фискалном политиком и политиком буџета упростила је на начин да се координација остварује путем Фискалног савјета који својом одлуком одобрава лимите дуга. Политика буџета позиционира обавезе спољног дуга као засебну цјелину релевантног дуга ентитета и Дистрикта Брчко. На овај начин, сва пројектна финансирања институција Босне и Херцеговине примају ново ограничење наметањем услова да се обавезе отплате дуга по основу таквог финансирања базирају на уштедама трошкова општег буџета институција.

Поступак позајмљивања за који је релативно јасно исказана надлежност није добио потребно упориште у подзаконским актима и за такав поступак нису развијене детаљне процедуре које по доброј пракси морају бити документоване. Иако законом предвиђене, њихово доношење није услиједило током цијелог вијека егзистенције ове надлежности. Оправдање за овакво стање није цјелиходно тражити у комплексности процедура одлучивања, јер је за доношење подзаконског акта овлаштен министар који руководи надлежним министарством. Овим је последично успостављена продужена временска дистанца у којој се обавља закључивање међународних финансијских уговора.

Покушаји да се негативне последице продуженог администраирања смање измјенама прописа који регулишу закључивање међународних уговора није дала видљиве резултате. Учинила је да уговори о финансијској помоћи имају често дуже администраирање у поступку ратификације него кредитни споразуми.

Управљање оперативним ризицима и готовинским током остаје изложено благом конципираним везама са политиком буџета, полити-

⁸ Детаљније видјети: Стратегија управљања спољним дугом БиХ, https://www.mft.gov.ba/srb/images/stories/javni_dug/informacije/2018/Srednjorocna%20strategija%20upravljanja%20dugom%20BiH%20za%20period%202017-2020%20za%20objavu%20pdf%20BOS.pdf

ком информатизације и политике одржања радних процеса за случај непредвиђених околности. Такође, активности књиговодства дуга и активности извјештавања о дугу остају изложене ризицима доцње и ризицима грешке, посебно у дијелу директног дуга ентитета. Тако, Министарство финансија и трезора Босне и Херцеговине објавило је податак о спољном дугу ентитета са стањем на дан 31.12.2017 године у висини 133.21 милиона КМ сагласно табели бр. 1.⁹ Описани спољни дуг ентитета није био предметом сагласности Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине.

Табела бр. 1 Стање спољног дуга БиХ на дан 31.12.2017. године, износи у милионима КМ

Опис дуга	Укупно	Федерација БиХ	Република Српска	Дистрикт Брчко	Институције БиХ
Спољни државни дуг	7.718,78	4.704,69	2.903,14	36,72	74,23
Спољни дуг ентитета и Дистрикта	133,21	82,23	50,98	0,00	0,00
Спољни дуг БиХ	7.851,99	4.786,92	2.954,12	36,72	74,23

На страни 32 истог извјештаја даје се дио аналитичких података у вези са тим дугом, из ког се види да се ради о уговорима са Кувајтским фондом за арапски економски развој, Владом Португала, ОПЕС фонда за међународни развој, Владом Пољске, и Републиком Србијом. Чланом 49 закона, на који се реферише аутор информације, предвиђена је подложност оваквог дуга претходној сагласности Парламентарне скупштине у складу са условима из Устава Босне и Херцеговине. У овом случају извршена је категоризација предметног спољног дуга уз недостатак битног законског услова. Таква пракса могла би да каналише будуће поступке и отвара простор за континуитет оваквих девијација и њихово ширење.

Поступак издавања суверених гаранција није финансиран на подзаконским актима која су законом предвиђена, нити документован одговарајућим процедурама. Тиме се онемогућава примјена адекватне методологије процјене ризика и обрачуна премија осигурања и трошкова издавања гаранција, те провођење надзора у вези са финансијском способношћу зајмопримаца који су добили суверене гаранције за зајам. У том контексту, одсуство обрачуна гаранцијске премије и про-

⁹ Информација о стању јавне задужености Босне и Херцеговине на дан 31.12.2017, 6, https://www.mft.gov.ba/srb/images/stories/javni_dug/informacije/Informacija%20o%20stanju%20javne%20zaduzenosti%20BiH%20na%20dan%2031.12.2017.%20godineSRP.pdf.

визије у поступку издавања гаранција отвара врло актуелно питање пружања државне помоћи. Потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању, Босна и Херцеговина је остала у обавези да изврши одређена прилагођавања и усклади праксу, с циљем адекватног повезивања са тржиштем Европске уније. Јачање конкурентске способности земље и њених привредних субјеката остаје перманентни изазов и копча за већу одговорност.

Надлежност везана за издавање вриједносних папира остаје изложена тихом девастирању. Било да се ради о суздржавању од емитовања подзаконских аката, или апстинирању од исказивања пројектних захтјева који се односе на емисију хартија од вриједности, садашње стање примјене закона у овој области може индиковати постојање других циљева који противрече принципима ефикасног система управљања дугом. Потенцијалним позитивним ефектима који се могу остварити емисијом хартија од вриједности у екстерном финансирању по том основу не доприноси и кредитни рејтинг земље. Историја кредитног рејтинга Босне и Херцеговине показује упорност у одржавању неинвестиционог нивоа стања, те стања спекулативне кредитне способности и високог кредитног ризика, како је то показано табелом бр. 2.¹⁰

Табела бр. 2. Оцјена кредитног рејтинга Босне и Херцеговине у периоду 2004–2018. година

Год.	2004	2006	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Standard & Poors			Б+	Б+	Б-	Б	Б	Б	Б	Б	Б	Б
Moodus	Б3	Б2			Б2	Б3				Б3		Б3

Одсуство складног артикулисања прагова висине дуга на нивоу Босне и Херцеговине и на нивоу њених ентитета, противи се потреби одржања одговорности за дуг, као и смањењу евентуалног политичког ексклузивитета. Садашње стање прописа у овом погледу нуди различите приступе и нејасне линије поређења.

Непримјењивање појединих одредаба закона, недоношење у потребном тренутку подзаконских аката и његовање конфузне сфере стварне надлежности, реално отежава функцију одржања одговарајућег кадровског и техничког потенцијала посвећеног систему адекватног управљања јавним дугом. Познате компетенције кадрова, мапирани радни процеси, одржавање адекватног нивоа попуне радних мјеста и ваљана техничка опремљеност представљају основ доброг организационог капацитета овог система.

¹⁰ Интернет презентација Централне банке БиХ, <https://www.cbbh.ba/Content/Read/1054>.

3. КОНТЕКСТ ЕВРОПСКИХ ВРИЈЕДНОСТИ И АФИРМИСАНИ ЦИЉЕВИ БиХ

3.1. Уговорна опередијеленост БиХ

На основу опередијеленја да се са Европском унијом изграде блиске и трајне везе засноване на заједничким интересима, постигне пуни обим политичке, економске и институционалне стабилизације, те жељи да постане њена чланица, Босна и Херцеговина је 16. јуна 2008. године потписала Споразум о стабилизацији и придруживању – ССП са Европском унијом, који је ступио на снагу 30. јуна 2015.¹¹ Тиме је званично потврђена спремност прилагођавања легислативе БиХ легислативи Уније с циљем ефикасније примјене прокламованог опередијеленја и постављених циљева.

Први од прокламованих циљева успостављене асоцијације је јачање демократије и владавине закона. Ово је уједно и најважнији циљ у опередијеленју за изградњу функционалне тржишне економије и успостављање зоне слободе трговања. Поступак прилагођавања легислативе са обавезом њене ефикасне имплементације формално је започет даном потписивања и допуштен је да траје до краја транзицијског периода.¹² Владавина закона је један од пет базичних вриједности Европске уније врло компатибилан са слободом, демократијом, поштовањем људских права и дигнитета људи, те једнакошћу. Опередијеленје за изградњу функционалне тржишне економије и није могуће без владавине закона. За Босну и Херцеговину овакав пут није једноставан, поготово ако се има у виду изражено присуство наслеђа социјал-комунистичких и планско-тржишних вриједносних судова. То потврђује и наглашена тромост у имплементацији новоопередијелених циљева. Она је јасно видљива на способности прилагођавања у овом уском легислативном подручју оријентисаном на материју спољног дуга и упућује на тешкоће отклоне монополу и преферирању политичком или другом ексклузивитету у односу на законске норме.

3.2. Подручја упућености

У погледу прописа о спољном дугу испољавају се два основна корелативна елемента компарације са режимом услова Европске уније. Једно је усклађеност тих прописа са легислативом Уније и друго, обавеза одржања праксе у односу на ту легислативу. Постизање потпуне транспарентности у домену државне помоћи, ненарушавање конкуренције, статус и пословање јавних предузећа, постају неки од важ-

¹¹ L164/2Official Journal of the European Union – 30062015.

¹² ССП, чл. 8 и 70.

них тачки додатне сензибилности у поступку осигурања финансирања субјектата у контексту јавног дуга. Поред тога, ефикасне процедуре у вези са позајмљивањем остају врло актуелна материја, како у контексту екстерних услова, тако и контексту унутаринституционалног и правног механизма. Питање процедура у цјелини, у погледу примјене важећих закона Босне и Херцеговине, остаје додатно актуелизовано, не само у смислу самог ССП, већ и међународних конвенција које тангирају права физичких и правних лица. Садржај важећих закона о дугу и њихова примјена одређују активности учесника много ширег тржишта, а тиме је цјелокупан механизам одговорности за евентуалне негативне посљедице додатно наглашен. Мноштво је случајева спорова са судским епилогом из подручја нарушавања конкуренције издавањем појединачних гаранција или примјеном гаранцијских шема. У сваком случају, земље чланице остају слободне да самостално обликују систем процедура за издавање државних гаранција, уз услов потпуне сагласности са материјалним правом Уније.

Закон о задуживању, дугу и гаранцијама не испуњава критерије материјалних прописа Европске уније у погледу услова за издавање гаранција. Основне линије диспропорције леже у приступу дефинисања пројеката за чије намјене се користе гаранције, различитом третману приватних и јавних субјектата, неадекватним процедурама, недостатку мјера превенције.

3.3. Основни захтјеви

Основне захтјеве легислативе Европске уније на јасан начин исказује чл. 107 (раније чл. 87) и 108 (раније чл. 88) TFEU и Упутство о пружању државне помоћи JEU.¹³ Генерално, према чл. 107 TFEU, државна помоћ дата у било којем облику од стране државе или државних извора која нарушава или може нарушити конкуренцију није компатибилна са унутрашњим тржиштем Уније. Истим чланом прописане су таксативно компатибилности државне помоћи са тржиштем Уније, уз задржавање права да се таква листа услова измијени. Чланом 108 Унија је задржала право у сарадњи са земљом чланицом да има стални увид у систем државне помоћи и да предложи одговарајуће мјере прилагођавања у односу на стање тржишних услова. Државна помоћ се може остварити директним и индиректним субвенцијама, давањем кредита и емитовањем државних гаранција. Кориштење државних гаранција је увијек атрактивније због блажег утицаја на издашност буџетских ресурса и повољнијих ефеката калкулација ризика и веће комотности у погледу прагова задуживања. Гаранције по својој природи представљају финансијске услуге и отежавају исказивање скривених

¹³ Treaty on functioning of European Union – TFEU.

економских ефеката који би могли бити третирани као државна помоћ. Свака издата гаранција, па и сам систем процедура, морају бити вредновани по правилима државне помоћи. С циљем примјене одредаба државне помоћи из ТФЕУ, Европска унија је издала посебно упутство које се иновира у повременим временским интервалима.¹⁴ Ово упутство је примијењено на област државних гаранција, било да се ради о појединачним гаранцијама, било о гаранцијама у оквиру гаранцијских шема. Такође, препознаје помоћ која се гаранцијама може пружити кориснику и даваоцу кредита.

Предвиђени су (чл. 3.2) сљедећи услови као потврда одсуства државне помоћи *издатом гаранцијом*:

- Да зајмопримац нема финансијских тешкоћа;
- Да ефекат гаранције буде мјерљив и да гаранција мора бити повезана са појединачном трансакцијом у вези са гаранцијом;
- Да гаранција не обухвата више од 80 % вриједности доспјелог кредита на који се односи;
- Да је тржишно базирана цијена плаћена за гаранцију.

За гаранцијске шеме ти услови су сљедећи:

- Да је шема затворена за зајмопримце са финансијским тешкоћама;
- Да је ефекат издатих гаранција мјерљив и да су везане за појединачне трансакције на укупан износ и одређено вријеме;
- Да не обухвата више од 80 % доспјеле финансијске обавезе;
- Да су засноване на реалистичној процјени ризика, тако да плаћена премија то одражава на основу самофинансирања;
- Да адекватност премије мора бити провјерена најмање једанпут годишње и прилагођена на основу ефективне стопе губитка шеме;
- Да обрачуната премија садржи нормални ризик, административне трошкове, и годишњи поврат адекватног капитала;
- Да је шема транспарентна у погледу услова, подобних компанија, рејтинга, времена примјене, сектора и величине, максималне вриједности и трајања гаранције.

Претходно дати услови су кључне одреднице за управљање државном помоћи у области гаранција. Они остају подложни потенцијално могућим измјенама, уз обавезу примјене од стране чланица током периода њиховог важења.

¹⁴ Видјети: Commission Notice on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to State aid in the form of guarantees, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008XC0620\(02\)&from=HR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008XC0620(02)&from=HR).

3.4. Неопходна прилагођавања

Полазећи од постојећег стања правног окружења у области спољног дуга Босне и Херцеговине и основних захтјева легислативе Европске уније, цјелисходно је да започети процес прилагођавања буде настављен кроз вишезначне промјене и допуне.

Прво, нужно је да буду донесена подзаконска акта прописана законом и одређене процедуре за позајмљивање и издавање суверених гаранција које укључују издавање и објаву правног мишљења, те изврши прилагођавање законских рјешења прописима Уније у мјери у којој је то неопходно.

Друго, неопходно је извршити отклањање потенцијално дискриминишућих ефеката по учеснике на тржишту и узети у обзир смјернице Европске уније о државној помоћи.

Важно је и да се спријечи издавање гаранције зајмопримцима са финансијским тешкоћама, као и да гаранција не обухвата више од 80 % доспјелог кредита.

Осим тога, треба успоставити начин израчунавања премије и провизије и исти учинити актуелним и транспарентним.

Потребно је, такође, да се уреде процедурални детаљи у погледу ауторизације, форме и третмана захтјева, подобности корисника кредита и гаранција.

Уз то, поступак и методологија оцјене бонитета и кредитне способности корисника морају бити прописани детаљно и транспарентно.

Надаље, нужно је учинити да шеме ризика буду позната основа за калкулисање премије.

Процедуре у вези са функцијом управљања гаранцијским фондом нису установљене и неопходно је да оне буду прописане на начин да адекватно тангирају релевантне учеснике тог процеса.

Методологија обрачуна провизије треба да буде успостављена и примјењена у сваком појединачном случају.

Такође, треба уредити и позиционирати поступке и односе ентитетских институција, документе и линије комуникација у предмету подношења кредитних и апликација за издавање гаранција, те осигурати методологију алоцирања ризика и провизија у случају када апликације подносе субјекти везани за надлежности нижих нивоа власти.

Поред тога, неопходно је развити процедуру регресног потраживања, линије комуникације и неопходну документацију.

Важно је истаћи да, сагласно постојећим законских рјешењима, треба стандардизовати лимите за за израчунавање допуштене границе задужења и прагова изложености гаранцијама на јасан и усклађен начин.

У правно-процедуралном контексту, потребно је омогућити алоцирање одговорности за временске исходе процедура за различите формате захтјева.

Неопходно је и стандардизовати шему подуговора у процедури позајмљивања и издавања гаранција и смањити обим садржаја подложног преговарању.

Надаље, ради уштеде времена у административно-процесној фази и смањења трошкова администрација, потребно је омогућити механизам ефикасног процесуирања финансијских уговора, гаранцијских уговора и уговора о помоћи. Оваквим приступом може се утицати на висину трошкова одржавања уговорених финансијских извора и времену имплементације пројеката.

Цјелисходно би било дефинисати правно-статусна питања појединих аката, примјене прописа и арбитраже у случају спорова. Ризик покретања судских и арбитражних спорова по међународним уговорима и њиховој имплементацији остаје увећан у околностима односа квалификованих ниским кредитним рејтингом и околностима неизграђених процедура праћених недовољно алоцираном одговорношћу.

Поред претходно изнесеног, потребно је осигурати механизам редовног надзора у имплементацији међународних уговора и на адекватан начин успоставити линије информисања.

Такође, правила државне помоћи треба учинити детаљним и узимати их у обзир са познатим условима припреме и извршења међународних финансијских уговора.

Овако усмјерена прилагођавања и њихова адекватна примјена оставили би значајан простор за имплементацију прокламованих одређења, извршење уговорних обавеза и остварење циља владавине закона у области система управљања дугом Босне и Херцеговине.

4. ЗАКЉУЧАК

У процесу повезивања са тржиштем Европске уније, као дијелом свјетског тржишта, Босна и Херцеговина је у досадашњој пракси преферирала то да на нове битно измијењене захтјеве одговори формалним пристанком на преузимање обавезе и обећања њихове имплементације у односу на потребу прилагођавања нормативног амбијента и праксе коју проводи. Такав однос није нова чињеница, већ наставак смањеног ангажовања свих на плану унапређења конкурентске способности, као и одређености за принцип политичког ексклузивитета у условима неодговарајуће алокације одговорности за макроеко-

номску позицију земље и њених ентитета. То дјелимично може бити посљедица остатака претходног, социјалистичког, концепта вредновања и стечених навика и понашања.

У новонасталим околностима, стање диспропорције реалног и прокламованог, поред тога што отежава ефикасно управљање јавним дугом, може довести до угрожавања учесника на домаћем или ширем тржишту Европске уније у које се земља прикључује, па тиме и до екстерне негативне валоризације одговорности земље и њених институција, уз реално висок обим штетних посљедица. Такође, обим и економска специфична тежина „пропуштаних прилика“ постају екстерно мјерљиви и могу допринијети угрожавању економских интереса домаћих субјеката на ширем тржишту.

Владавина закона, као основна европска вриједност, остаје недовољно потенцирана и актуелна у Босни и Херцеговини и у домену система управљања дугом. Њен утицај на способност прихватања других вриједносних принципа треба бити стално наглашен. Не само да је државни ниво остао пасиван у примјени овог принципа, већ је наступило „прожимање“ интереса цјелине и дијелова у овом домену, упркос чињеници да политичке тензије имају повремено другачију валентност и да дијелови имају контролне пакете у процесу одлучивања.

Остаје обавеза прилагођавања прописа, али и одржања дисциплине када је у питању провођење нормативних рјешења. Не ради се само о потреби да се ускладе правила, него и о другачијем поступању институција, тако да се нормативна рјешења примјењују на одговоран начин. У противном, јавни дуг БиХ ће неминовно расти у будућности и теритити нове нараштаје становништва који ничим нису допринијели ни заслужили да им живот додатно буде тежак и сиромашан.

Претежан обим неопходних прилагођавања тиче се институција законом одговорних за систем спољног дуга Босне и Херцеговине и односи се на увођење одговарајућих процедуралних рјешења. Да би се стање ствари позитивно промијенило, није неопходно посегнути за стратешким, већ првенствено за прагматичним рјешењима.

Имајући у виду скраћено транзиционо вријеме које је наступило, због отклона и недовољно активног постуговорног периода, преостаје обавеза убрзане динамичности у провођењу ССП на одговоран начин од стране Босне и Херцеговине и њених институција.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. The World Bank, Technical paper number 245, ISBN 0-8213-2808-5, External Debt Menagement, Thomas M. Klein, Washington D.C., The World Bank;
2. Ђерић, Бранко, *Основи економске политике*, Економски факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево 1998;
3. Ђерић, Бранко, *Фактори развоја у самоуправном друштву*, Веселин Маслеша, Сарајево 1983;
4. Крунић, Мирољуб, „Актуелни проблемни и изазови јавног дуга у БиХ“, *Зборник радова Економског факултета Пале*, 2012;
5. Крунић, Мирољуб, „Обриси дисфункције управљања спољним дугом у Босни и Херцеговини“, *Годишњак Правног факултета у Источном Сарајеву*, 1/2016.

Интернет извори

1. Информација о стању јавне задужености Босне и Херцеговине на дан 31.12.2017, https://www.mft.gov.ba/srb/images/stories/javni_dug/informacije/Informacija%20o%20stanju%20javne%20zaduzenosti%20BiH%20na%20dan%2031.12.2017.%20godineSRP.pdf.
2. Стратегија управљања спољним дугом БиХ, https://www.mft.gov.ba/srb/images/stories/javni_dug/informacije/2018/Srednjorocna%20strategija%20upravljanja%20dugom%20BiH%20za%20period%202017-2020;
3. Commission Notice on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to State aid in the form of guarantees, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:155:0010:0022:EN:P>;
4. Treaty establishing the European Economic Community, https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_3_antlasmalar/1_3_1_kurucu_antlasmalar/1957_treaty_establishing_eec.pdf;
5. Stabilisation and association agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and Bosnia and Herzegovina, of the other part, <https://europa.ba/wp-content/uploads/2008/06/SAA-EU-BiH-eur-lex.europa1.pdf>;
6. Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>;
7. Статистика Централне банке БиХ, <http://www.cbbh.ba/indeks.php>;
8. Transition Report 2009, <http://www.ebrd.com/pages/research/publication>;
9. Transition Report 2011, <http://www.ebrd.com/pages/research/publication>;
10. World Bank strategy in Bosnia and Herzegovina, http://web.worldbank.org/countries/bosnia_and_herzegovina.

Правни прописи

1. Закон о измјенама и допунама Закона о спољном дугу, *Службени гласник БиХ*, бр. 32/2001;
2. Закон о спољном дугу, *Службени гласник БиХ*, бр. 1/97;
3. Закон о задуживању, дугу и гаранцијама Босне и Херцеговине, *Службени гласник БиХ*, бр. 52/2005;
4. Закон о измјенама и допунама Закона о задуживању, дугу и гаранцијама Босне и Херцеговине, *Службени гласник БиХ*, бр. 103/09 и 90/16;
5. Закон о дугу, задуживању и гаранцијама Федерације БиХ, *Службене новине ФБиХ*, бр. 86/07, 24/09, 45/10;
6. Закон о вањском дугу Федерације БиХ, *Службене новине ФБиХ*, бр. 41/98;
7. Закон о спољном дугу Републике Српске, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 38/98;
8. Закон о задуживању, дугу и гаранцијама РС, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 30/07, 29/10, 71/12, 52/14;
9. Правилник о садржају, начину и роковима доставе документацијеради прибављања претходне сагласности Парламентарне скупштине БиХ у поступку стварања обавеза по основу вањског дуга ентитета и Брчко Дистрикта БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 84/15;
10. 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.

Mirosljub Krunic, LL.M.

Ministry of Finance and Treasury of BiH, Sarajevo

LEGISLATION ON PUBLIC DEBT IN BOSNIA AND HERZEGOVINA AND THE EUROPEAN VALUES

Summary

Bosnia and Herzegovina signed the Stabilization and Association Agreement with the European Union and its members on 16 June 2008, thereby assuming the obligation to establish the rule of law as one of the key objectives, as well as agreeing to a six-year transition period.

Within the domain of the system of regulations that allow sovereign lending, this entailed a complete adaptation to the EU *acquis communautaire*, and the establishment of a mechanism of full public debt management. A particular challenge for the country was the issuance of sovereign guarantees for undertaken obligations, including a state aid guarantee, which necessarily should be compatible with the internal and single market. This

was to promote economic and social progress in a balanced and sustainable way, and to remove barriers that kept the market division within the country and its isolation from the markets of the countries of the community.

The current state of the legislation regarding external and internal debt as well as its application in Bosnia and Herzegovina point to significant deviations from the desired goals and endanger the sustainability of the country's economic growth.

Key words: *Public debt; External debt; State aid; Economic growth; Single market; Rule of law.*