

УДК/UDC 339.72.053.1(497.6)

336.273.3(497.6)

DOI: 10.7251/GPFIS1601022K

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД / *REVIEW ARTICLE*

Примљен: јул 2016.

Received: July 2016.

Мирољуб Крунић

Министарство финансија и трезора БиХ, Сарајево

ОБРИСИ ДИСФУНКЦИЈЕ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ДУГОМ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

Босна и Херцеговина има успостављене системске прописе у области јавног дуга од 1997. године. Основни закон донесен је на нивоу БиХ, а представљао је оквир за законе донесене на нивоу ентитета. Протеклом времена ентитетски прописи су претрпјели промјене које су уносиле виши степен дисхармоније, при чему је изостало доношење кључних подзаконских аката на нивоу Босне и Херцеговине, а спровођење тих прописа довело је до изостављања елементарних аналитичких процедура и процедура надзирања функција спољњег и унутрашњег дуга. У таквим околностима, функција планирања јавног дуга скоро да не постоји, а прописи БиХ и њених ентитета у овој области добијају обриси подвојености и паралелног егзистирања.

У таквим околностима јавља се мноштво дисфункционалних промјена у систему управљања јавним дугом, што представља озбиљан фактор ризика за релевантне елементе економске политике и циљеве развоја економије Босне и Херцеговине у цјелини. Садашњи режим управљања дугом и систем селекције пројектних потреба захтијевају да буду преиспитани, а субјективни фактори конзервирања дисфункционалног стања отклоњени.

Кључне ријечи: Јавни дуг; Спољни дуг; Систем управљања дугом; Економска политика; Економски развој; Фискална одрживост; Конкурентска способност.

1. УЗАЈАМНОСТ ПРОЦЕСА КРЕИРАЊА ДУГА И ПЛАНИРАЊА

1.1. Текућа позиција јавне задужености.

Током 2012. године, Босна и Херцеговина је остварила економски раст који има забрињавајуће тенденције, нешто слично као Србија и Црна Гора. Пад привредног раста убрзан је током друге половине године у обиму 1,1 %, мјерено у односу на прву половину године.¹ Такво стање водило је погоршању биланса трговања, текућег рачуна и директних страних инвестиција. Спољни дуг пет земаља југоисточне Европе (БиХ, Србија, Македонија, Албанија, Црна Гора) забиљежио је рекордан раст током 2012. године и чинио је 69,6 % бруто домаћег производа. Босна и Херцеговина има умјерен дуг и има мању задуженост у односу на Србију, Црну Гору и Македонију, а већу у односу на Албанију. Задржала је и фискални дефицит испод просјека ове групе земаља. Суверени рејтинг земље је погоршан у односу на 2010. годину и задржан је на нивоу Б (иза Албаније са Б+).²

Подаци јавне задужености Босне и Херцеговине за овај период сумарно су представљени у Табели бр. 1. Први утисак не наводи на закључак да се ради о забрињавајућем стању јавног дуга. Ипак, подаци одсликавају више негативних тенденција, те потврђују фактичко стање децентрализоване структуре инвестиционих потреба за које су кориштени јавни финансијски извори.

Табела бр. 1
Стање јавне задужености Босне и Херцеговине на дан 31.12.2012. године
(у милионима КМ)

Опис		Износ задужења	Алокацијска структура			
			Федерација БиХ	Република Српска	Брчко Дистрикт	Институције БиХ
Спољни дуг	БиХ носилац обавезе	6.977,35	4.382,35	2.555,49	10,85	28,65
	Дуг ентитета	154,02	99,2	54,83	0	0
	Укупно	7.131,37	4.481,54	2.610,32	10,85	28,65
Унутрашњи дуг		3.332,39	1.560,42	1731,94	40,03	0
	Свеукупно	10.463,76	6041,96	4342,26	50,88	28,65

Извор: Министарство финансија и трезора Босне и Херцеговине, *Информација о јавној задужености Босне и Херцеговине – 31.12.2012. године*.

¹ The World Bank, Washington D. C., <http://wds.worldbank.org-Report No.78505-ECA>, 12. јун 2016.

² Рангирано према „Standard and Poor`s“ – мај 2013.

Унутрашњи дуг одражава релативно стабилно учешће у структури јавног дуга, што указује на низак ниво приступа комерцијалном тржишту и преферирање екстерног финансирања. Релативно учешће обавеза спољног дуга у односу на друштвени бруто производ је порасло, а видљива је јака релативна задуженост Републике Српске. Обим јавног дуга алоциран на ниво БиХ остаје низак и одражава децентрализован приступ у управљању ресурсима. Салдо текућег рачуна задржава инертност у односу на новчани ток јавног инвестирања (Табела бр. 2). Претежан обим инвестиционих потреба усмјерен је на ентитетски ниво надлежности. Општа јавна потрошња је задржана као значајно подручје инвестирања ради одржања буџетске равнотеже.

Табела бр. 2

Динамика промјена спољне задужености и друштвеног бруто производа

Опис	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
- Номинални БДП у мил. КМ	24984	24307	24879	25772	25734	26282	26934
- Спољни дуг % БДП	17	21,5	25,3	25,8	27,8	28,2	30,4
- Спољни дуг у мил. КМ	4240	5234	6289	6661	7155	7409	8182
- Салдо текућег рачуна	-14,1	-6,5	-6,2	-9,6	-8,9	-5,7	-7,7
- Раст БДП	5,6	-2,7	0,8	1	-1,2	2,5	0,7
Извоз у мил. КМ	6712	5530	7096	8222	7858	8380	8684
Спољни дуг/извоз	0,63	0,95	0,89	0,81	0,91	0,88	0,94

Извор: Централна банка Босне и Херцеговине, *Билтен бр. 1/2015*, <http://www.cbbh.ba/Content/Archive/35?lang=sr>.

Према истом извору невладин спољни дуг на крају 9. мјесеца 2012. год. износи 8398,93 милиона КМ. Такође, треба имати у виду уговорне клаузуле убрзане отплате које садрже кредитни споразуми засновани на коришћењу IDA³ финансијских извора (редовних и мијешаних), те чињеницу да се очекује градација БиХ на крају програма IDA16, што би осигурало додатне изворе за IDA17 програм и редистрибуцију обавеза Босне и Херцеговине у наредном периоду. Капацитет сувереног задуживања земље ће остати подложен спровођењу преузетих обавеза. Ради се о двије уговорне опције означене као „стара“ и „нова“. Стара уговорна опција укључивана је апроксимативно до 1. јула 1996. године, а нова опција последије тог датума. Првом се предвиђа праг друштвеног бруто производа по глави становника који би био премашен у пет узастопних година (*the historic cut-off*), а другом праг који одређује Асоцијација премашен у три узастопне године (*the operational cut-off*). Почетком 2013. године Босна и Херцеговина имала је укупно остатка дуга по основу IDA кредита од 1178,5 милиона америчких долара од чега уговори са остатком дуга од 643,4 милиона долара садрже нову

³ IDA – *International development association*.

клаузулу, а уговори са остатком дуга од 154,3 милиона америчких долара садрже стару клаузулу. При томе је вриједност остатка дуга по другим ИДА уговорима у вриједности 380,8 милиона америчких долара неоптерећен оваквом клаузулом. Примјена претходних уговорних клаузула подразумијева измјену обавеза за отплату дуга по кредитима на начин да се изврши скраћивање доспијећа обавеза по кредиту удвостручавањем главнице или увећањем обавеза за камате (измјена каматне стопе), с циљем да се оствари исти ниво нето садашње вриједности као у претходном случају удвостручене главнице задржавајући неизмијењен распоред отплата главнице. Од 2010. године допуштима је добровољна отплата обавеза изнад уговореног износа у одређеним модалитетима. Увећање обавеза по основу убрзане отплате може увећати укупне обавезе сервиса спољњег дуга у првој фази спровођења преко 15 постотака и додатно отежати позицију Босне и Херцеговине у погледу капацитета задуживања и одрживости дуга. Претходно експонирана политика финансирања пројеката и економска политика у цјелини нису омогућили кредитни бонитет земље и приступ комерцијалним изворима. У овом контексту, постојећи систем одлучивања у Босни и Херцеговини улази у околности да би морао бити преиспитан.

Током 2012. године забиљежена је негативна годишња стопа раста бруто домаћег производа у висини од -1,2 %. То указује да Босна и Херцеговина није напустила спиралу стагнације која је отворена 2009. године када је стопа раста пала на негативних 2,7 %. У периоду током 2014. године забиљежен је раст од 0,7 % бруто домаћег производа.⁴

Крајем 2014. године акумулисано је стање јавне задужености према Табели бр. 3.

Табела бр. 3
Стање јавне задужености Босне и Херцеговине на дан 31.12.2014. године
(у милионима КМ)

Опис	Износ задужења	Алокацијска структура			
		Федерација БиХ	Република Српска	Брчко Дистрикт	Институције БиХ
1 Унутрашњи дуг	3298,05	1109,05	2168,05	20,95	0,00
2 Спољни дуг	8218,27	5251,71	2891,67	15,9	58,99
3 Јавни дуг	11516,32	6360,76	5059,72	36,85	58,99

Извор: Централна банка Босне и Херцеговине, *Билтен бр. 1/2015*, <http://www.cbbh.ba/Content/Archive/35?lang=sr>.

⁴ Централна банка Босне и Херцеговине, *Билтен бр. 1/2015*, <http://www.cbbh.ba/Content/Archive/35?lang=sr>, 13. јун 2016.

Раст јавног дуга од 10 % у односу на 2012. годину показује знатно већу прогресију у односу на раст реалног бруто домаћег производа. Релативно учешће Републике Српске од 44 % у укупном јавном дугу Босне и Херцеговине резултат је сталног раста јавне задужености овог ентитета (16,5 % у односу на 2012. годину).

Стање кредитног рејтинга земље остало је неизмијењено, при чему је задржан негативан салдо текућег рачуна на нивоу од 7,7 % друштвеног бруто производа. Може се видјети и нагли скок трошкова сервиса дуга са 4,9 % БДП у 2012. на 8,2 % у 2014. години.⁵

1.2. Тренутна позиција процеса планирања дуга

Босна и Херцеговина је закључила више од 160 кредитних споразума којим је осигурала финансијску подршку пројектима за потребе два ентитета и њихове циљеве на заједничком нивоу. У складу са Законом о задуживању, дугу и гаранцијама БиХ,⁶ надлежна институција за планирање и управљање дугом је Министарство финансија и трезора БиХ. Истим законом прописана је надлежност Комисије за спољни дуг.⁷ Ово тијело још увијек, у правном смислу, није оперативно и функционално, а Стратегија дуга као кључни плански документ није донесен. Покушај да претежне надлежности Комисије буду преузете од стране Фискалног савјета Босне и Херцеговине није се показао дјелотворним, већ је остао израз тежње надлежних ауторитета да се о спољном дугу, а тиме и јавном дугу БиХ, одлучује на једногодишњи рок под притиском постојећих инвестиционих захтјева и датог фискалног оквира. Закони о извршењу буџета који се доносе на нивоу Босне и Херцеговине и ентитета обухватају текуће пројекције новчаног тока у вези са јавним дугом, те не омогућавају дугорочни оквир планирања спољног дуга. Недостатак одредби о циљевима управљања дугом и неусклађене одредбе у вези са праговима задуживања отежавају његово спровођење.

Осим тога, суштински гледано, није успостављен механизам управљања постојећим и новим дугом путем којег би се могло вршити реструктурисање и рефинансирање дуга. Надлежност у овом погледу је успостављена на нивоу Министарства финансија и трезора БиХ, али се она практично не проводи. Овим се практично губи могућност да се утиче на трошкове финансијских извора или на структуру њиховог доспијећа. Кажимо и то, да сâмо постојање правног оквира је потребан, али не и довољан услов за цјелисходно планирање и управљање дугом.

⁵ Централна банка Босне и Херцеговине, *Билтен бр. 1/2015*, <http://www.cbbh.ba/Content/Archive/35?lang=sr>.

⁶ Закон о задуживању, дугу и гаранцијама БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 52/05.

⁷ О овоме, више вид. М. Крунић, „АКТУЕЛНИ ПРОБЛЕМИ И ИЗАЗОВИ ЈАВНОГ ДУГА У БИХ“, *Зборник радова Економског факултета Пале* 2012, 161–176.

1.3. Осврт на новчани ток у спровођењу пројеката

Код тржишно оријентисаних привреда трошкови инвестирања допустиви су до границе када стопа поврата постаје уравнотежена са каматном стопом која се плаћа на додатно позајмљени капитал. Структура трошкова пројеката и њихов обим остају важна одредница квалитета процеса управљања дугом. Цијели процес позајмљивања има смисла уколико је усмјерен на минимизирање трошкова и максимизирање ефеката пројеката и извоза земље у цјелини. Утицај финансираних пројеката на извозну експанзију морао би бити на таквом нивоу да генерише приходе довољне да покрију трошкове сервисирања позајмљених извора за финансирање. Ако то није случај, такав процес ће генерисати додатни притисак на фискалну одрживост и девизне резерве.

Кретање просјечних депозита рачуна путем којих се врши повлачење средстава из међународних извора намијењених финансирању пројеката у Босни и Херцеговини у периоду 2012–2014. исказан је у Табели бр. 4.

Табела бр. 4.

*Просјечни мјесечни депозити на специјалним рачунима у периоду 2012–2014. год.
(у милионима КМ)*

Год.	Депозити у домаћим комерцијалним банкама	Депозити у Централној банци	Депозити у иностраним комерцијалним банкама	Укупни депозити	Број отворених рачуна	Висина депозита по рачуну
2012.	24,20	38,78	67,52	130,50	77	1,69
2013.	37,44	34,55	40,28	112,27	86	1,31
2014.	65,53	31,02	59,11	155,66	95	1,64

Извор: База података Министарства финансија и трезора БиХ.

Висок ниво депозита имплицира двосмјерно негативне ефекте. Негативни ефекти акумулишу се из негативног односа висине камата на депозите и висине каматне стопе која се плаћа на екстерне изворе који су ангажовани, те продужења времена имплементације чиме се угрожава стопа поврата. Просјечно по рачуну, депозит је био највећи у 2012. години, као години наглашеног дефицита.

1.4. Пасивна позиција у оцјени и стихијност у укупном обухвату пројектних потреба

Обухват потреба у цјелини и по дјелатностима није системски креиран и плански осмишљен. Обим улагања у привредне дјелатности је у опадању и на крају 2012. године износи 13 % у структури док је учешће јавног сектора у обиму од 37 %, те сектор инфраструкту-

ре од 50 %.⁸ У процесуирању кредитних захтјева изоставља се самоодрживост функција крајњег субјекта чије потребе су алиментиране кредитним захтјевом. Занемарено је и неразвијено партнерство приватног сектора у подручју дјелатности јавних предузећа. Цјелокупан портфолио не прати приоритетне потребе економије, посебно извозно оријентисане учинке. Пројектне потребе у вези са климатским промјенама су маргинализоване. Питање конкурентске способности је занемарено. Потребне из Уговора о стабилизацији и придруживању Европској унији остају са врло слабом корелацијом према портфолију кључних кредитора. Приватни капитал би могао супституисати значајан обим инвестирања који се проводи из јавних извора и тиме позитивно промијенити конкурентску способност земље у цјелини.

По броју закључених уговора, билатерални кредити заостају за мултилатералним кредитима. То заостајање је блаже изражено у погледу броја закључених споразума, а значајно више у погледу вриједности уговора.

1.5. Непостојање конзистентне економске политике и непринципијелан приступ у ангажовању међународних извора

Економска политика у БиХ и њеним ентитетима је често еволуирала на непринципијелан и конјуктуран начин. Носиоци те политике, притјешњени стањем актуелизованих потреба за недостајућим новчаним изворима и екстерним захтјевима да проведу економске и друштвене реформе, често су посезали за опцијом да формално прокламују циљеве и економску политику која битно одступа од стварних кретања.⁹ Тако су у писмима намјера упућеним Међународном монетарном фонду обећаване политике које су првенствено имале циљ да увјере о оправданој потреби буџетског прилагођавања на кратак рок, а мање о битнијим потребама. Више пројеката је било предмет кредитних уговора код међународних институција од којих се одустало или су отказани због неиспуњења пројектних циљева.

Типичан примјер видљив је кроз DPL програм финансијске подршке.¹⁰ Биле су изгледне три операције кредитних интервенција као подршка развојним политикама у Босни и Херцеговини. Прва кредитна операција је одобрена и повучена током 2010. године у вриједности 111 милиона USD, док су друге двије отказане и кредитне линије су затворене у укупној вриједности од 200 милиона

⁸ Министарство финансија и трезора БиХ, *Информација о стању задужености на крају 2012. године*, 12.

⁹ М. Крунић, 161–176.

¹⁰ DPL – Development Policy Loan.

USD. Програмски циљеви били су скопчани са виталним потребама из домена јавних финансија и социјалне политике два ентитета. Први се односио на повећање социјалне помоћи сиромашнима уз истовремено смањење фискалног дефицита и стварање фискалног простора за раст којим се смањује сиромаштво. Други је тангирао унапређење структуре и ефикасности јавне потрошње. Трећи се тичао смањења стопа социјалних доприноса и притиска на плате у приватном сектору изазваних бржим растом плата у јавном сектору, чиме се јача конкурентност приватног сектора.¹¹ Сва три циља кореспондирала су са циљевима Стратегије партнерства који су се односили на смањење оптерећења за привреду и јачање фискалне координације, побољшање система усмјеравања социјалних давања и унапређење окружења за раст вођеног приватним сектором.

Одступање од провођења претходно прихваћених програмских циљева потпомогло је задржавање платно-билансних тешкоћа два ентитета, угрозило конкурентску способност Босне и Херцеговине, те учинило одговор владајућих структура на ефекте глобалне економске кризе мање ефикасним.

1.6. Неадекватности у избору приоритета

Приоритети финансирања појединачних пројеката нису одређени на дужи временски период, већ су их владе одређених нивоа власти у Босни и Херцеговини утврђивале под утицајем актуелизованих захтјева на кратак рок. То отежава изградњу системског приступа у избору финансијских извора и њиховом комбиновању, те постизање адекватне рочне структуре. Критеријум економске оправданости инвестиција није постављен као примаран у скали фактора који одређују приоритете и ранг пројеката.

Не само да се не проводи оцјена подобности пројеката за финансирање, већ се не врши *cost-benefit* анализа недостајућих извора финансирања. Ниједан ниво власти не показује довољну сензибилност у вези са потенцијалним ефектима пројеката и компоновања извора финансирања. У случају када су такви поступци прописани Законом, они су изостављени или су сведени на ниво који сугерише појединачни кредитор.

Приоритети пројеката не утврђују се на националном нивоу, а за ниво ентитета тај процес је сведен на закључке влада, без довољне аналитичности и уз одсуство оцјене ефеката на средњи и дуги рок.

¹¹ The World Bank, Washington D. C., *Implementation completion and results report on the DPL of March 26, 2013.*

1.7. Непостојање довољне повезаности одобрених пројеката са листом јавних инвестиција

Перманентно је са запостављањем функције планирања, запостављена и функција транспарентности приступа у коришћењу финансијских ресурса. Појединачне финансијске институције које се експонирају у портфолију пројеката, а које финансирају у Босни и Херцеговини, нису у могућности да добију адекватног саговорника у ентитетским институцијама. Стратешки документи које уобичајено припремају међународне финансијске институције за одређене временске интервале не налазе копчу са правовремено одобреним пројектима у земљи, те чврсто дефинисаним развојним циљевима крајњих корисника. Често се подлога за припрему оквирних средњорочних докумената за сарадњу ослања на појединачне разговоре са представницима институција у БиХ, што резултира продуженим администрирањем и губитком ресурса. Тако је, на примјер, поступак иницирања и припреме пројекта осигурања од ризика елементарних непогода (земљотреси, поплаве, клизишта, суше, и сл.) трајао чак десет година, уз често одустајање ентитетских власти. За потребе Републике Српске уговорна кредитна документација и документација о чланству у регионалном фонду била је испреговарана, а онда је улиједио одустанак. Као последица овог поступка, ентитети у БиХ имали су озбиљне тешкоће да санирају недавне последице обимних поплава. Ипак, солидарност међународне заједнице значајно је допринијела опоравку поплавлених регија. Такође, огромне су штете у аграрном сектору Босне и Херцеговине усљед неспровођења пројекта осигурања и неправовремености спровођења пројеката превенције поплава и пројеката изградње система наводњавања.

2. ПРОТИВРЈЕЧНОСТИ УНУТАР МЕХАНИЗМА ЈАВНОГ ДУГА

2.1. Несклад номиналног и provedбеног

Анализирајући садржај прописа у области јавног дуга и система задуживања, те прописаног механизма за издавање гаранција, као и начина институционалног поступања, стиче се утисак да законодавац није довршио процес алоцирања одговорности. Поступци појединачних институција одражавају помањкање амбиција да се оперативни поступци међусобно ускладе и да се ствара притисак ка позитивном еволуирању законодавних института с циљем постизања истанчаније регулативе сагласно потребама.

Како је могуће да се Закон о дугу и гаранцијама БиХ примјењује 18 година у условима непотпуног система прописа? Ради се, прије свега, о

условима непостојања више подзаконских аката који имају кључну улогу за цјелисходно постизање основних циљева закона. Тешко је утврдити основне мотиве за одржавање таквих услова. Ипак, последице таквог стања неумољиво остављају траг у виду помањкања интереса за ефикасношћу и ефективношћу, не само административних процеса везаних за закључивање самих финансијских аранжмана и њихово спровођење, већ и самих одлука у домену корисности ангажовања појединих финансијских извора.

У условима постојања наглашене потребе да се управља јавним дугом на јаван и одговоран начин, те одржава капацитет задуживања, БиХ је остала без могућности да држи прагове задуживања као кључне оријентире кредитне способности. Важећи прописи на нивоу Босне и Херцеговине изричито не садрже обавезујуће одреднице у вези са задуживањем, док прописи на нивоу ентитета препознају битно различита мјерила нивоа задужености. Тиме се успоставља фактичко стање са одсуством везе у оквиру једне законодавне цјелине и наглашено је настојање издвојеног успостављања линија равнања издашности капацитета преузимања кредитних обавеза. Очигледно је вишеструко негативан контекст успостављеног односа. Солидарна одговорност ентитета за обавезе БиХ помјерена је у други план, при чему субсувереност ентитета постаје доминантна водила. Јача се потенцијална спремност да ентитети у будућности лакше прилагодје границу задуживања, него одговорно управљају својим обавезама. Ствара се отежан положај за мјерење капацитета кредитне способности БиХ као цјелине. У периоду успостављене дисхармоније, Министарство финансија и трезора Босне и Херцеговине прибјегава увођењу учешћа јавног дуга у бруто домаћем производу земље као мјерила остварене задужености, што јесте блиско општеприхваћеном принципу, али доприноси бројности прагова задуживања који постоје унутар земље и повећава разлике које отежавају међусобну упоредивост.

Такође, постоје озбиљне разлике у тумачењу појединих одредаба Закона о дугу, задуживању и гаранцијама БиХ, те виђењу значаја међународног уговорног права. Мноштво је аката које су донијеле владе ентитета у којима се усиљено, супротно садржају уговорне документације, присваја однос ентитета и међународне финансијске институције и када се ради о закључивању или спровођењу међународних уговора које је закључила Босна и Херцеговина као уговорна страна.¹² У таквим уговорима, обавеза зајмопримца или гаранта алоцирана је на Босну и Херцеговину која је преузела обавезу да омогући финансирање

¹² Вид.: Одлука о процедури за коришћење средстава из међународних финансијских аранжмана, *Службене новине Федерације БиХ*, бр. 42/02; Одлука о овлашћеним потписницима за повлачење кредитних и донаторских средстава одобрених Републици Српској од стране међународних финансијских институција, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 22/02 и 64/03.

пројектних трошкова крајњег корисника, о чему у редовној процедури потписује субсидијарне уговоре са сваким од ентитета или крајњим корисником као власником пројекта. Посебни рачуни који служе за потребе спровођења морају да се отварају у име главног дужника а не крајњег корисника, па се аналогно томе морају и билансирати.

Слична аналогија успостављена је кроз рачуноводствене ентитетске евиденције и као таква одступа од уговорноправне подлоге као документационе основе исказивања и билансирања. Претходно исказане разлике озбиљно противрјече потреби успостављања ефикасног система управљања дугом.

2.2. Мањкавости унутар законодавноправног механизма

Међусобна подвојеност прописа који уређују задуживање, дуг и гаранције на нивоу ентитета и Босне и Херцеговине опстају као релативно одвојени дијелови.¹³ Њихову међусобну повезаност условљава чл. 65 и 66 Закона о задуживању, дугу и гаранцијама БиХ, али таква веза није на одговарајући начин потврђена од стране ентитетских закона који уређују ову област. Постоји обавеза да прописи ентитета буду усклађени са законом на нивоу БиХ, али не и механизам који осигурава испуњење ове обавезе. У Закону о задуживању, дугу и гаранцијама БиХ нису прописане казнене одредбе, за разлику од ентитетских закона.

Непостојање подзаконских аката на нивоу Босне и Херцеговине важећи закон чини непотпуним, што отежава његову примјену. За ниво БиХ, то представља блокирање појединих надлежности и ствара ризик настанка штетних посљедица, те подстиче дисхармонију.

Изостављање експлицитно датих циљева управљања дугом, додатно усложњава питање алоцираних одговорности, те обавезних процедура. Ипак, само закон на нивоу БиХ предвиђа обавезу доношења средњорочне стратегије управљања дугом, док прописи на нивоу ентитета не садрже такве обавезе.

Неусвајање подзаконских аката доводи до оперативног ризика у процесу позајмљивања и недостатка процедура за позајмљивање и управљање дугом. На овај начин, онемогућава се успостављање потпуне процедуре везане за издавање суверених гаранција. Поред тога, блокирана је улога Министарства финансија и трезора БиХ у подручју унутрашњег дуга, те наступа Босне и Херцеговине на међународним комерцијалним тржиштима капитала. То доприноси одсуству могућно-

¹³ Вид.: Закон о задуживању, дугу и гаранцијама Републике Српске, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 71/12; Закон о дугу, задуживању и гаранцијама у Федерацији БиХ, *Службене новине Федерације БиХ*, бр. 86/07, 24/09 и 45/10.

сти успостављања надзора над процесима управљања дугом, те изради унутрашњих аката који регулишу механизам рачуноводствених процедура и процедура заштите података. Цјелокупан процес позајмљивања држи се изван могућности да буде подвргнут прегледу и анализи.

Босна и Херцеговина не учествује у оцјени приоритетности пројеката, па је тиме ограничен њен утицај на секторске политике које успостављају и проводе ентитети. У аранжманима са Међународним монетарним фондом, Босна и Херцеговина није у позицији да одлучује о политикама и обавезама које се преузимају за финансирање мјера провођења таквих политика.

Прагови задуживања и даље остају у нескладу. Овим је онемогућен интегралан приступ у праћењу и усмјеравању капацитета задуживања БиХ и њених подцјелина, те отежан правовремен систем извјештавања. Када су у питању локалне заједнице, прагови задуживања често угрожавају реализацију важних комуналних и других пројеката од значаја за грађане који у њима живе.

Прописане процедуре задуживања локалних заједница два ентитета обликоване су тако да нужно захтијевају обимно администрирање и онемогућавају изградњу властитих капацитета за управљање дугом и финансијским током.

Сва три закона не омогућавају стварну доступност суверених извора финансирања приватним субјектима у Босни и Херцеговини. Формално, та могућност је предвиђена у прописима на нивоу БиХ, али је примјена практично онемогућена из разлога неприкладних предуслова које би приватни субјект морао испунити и доказати.

Обавезе провођења административних процедура прописаних за потребе одобравања дуга и успостављање новчаног тока финансирања дате су на релативно противрјечан и непрецизан начин. Њихово спровођење захтијева продужено администрирање и продужење времена припреме и реализације пројеката. Такав однос несумњиво доводи до раста укупних трошкова појединих пројеката који оптерећују крајњег корисника, јер умањују његову конкурентску способност.

3. ПОЗИТИВНА ПРАКСА И РЕАЛНОСТ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

3.1. Постојећа пракса као сметња унапређењу јавног сектора

Постојећа пракса у области управљања јавним дугом може да се испољи као дио релативно скупог и неефикасног апарата. Његова ефикасност недвосмислено тангира систем управљања ресурсима у БиХ, и одраз

је приступа циљевима економске политике земље и њеним развојним приоритетима. Босна и Херцеговина је једина земља у региону која на екстерном тржишту капитала није емитовала хартије од вриједности. Заправо, ради се о томе да земља није доведена у позицију да се на комерцијалним тржиштима потврђује као самоодржива. Суштински, то није ни могуће у околностима закржљале функције управљања дугом и недостатком капацитета. Постоји потреба за такво експонирање, али то подразумева оспособљавање за управљање ризиком које доносе ови извори.

Механизам креирања унутрашњег дуга у БиХ остао је заробљен на нивоу одлука које доносе ентитетске владе и парцијална тржишта. Систем управљања депозитима и функције инвестиционих менаџера егзистирају релативно изоловано на пасивизиран начин.

3.2. Утицај на робне токове

Позитивна пракса, позајмљивање из међународних финансијских извора види као приступ увозу путем извоза, и као начин да се убрза економски развој земље. Ово из разлога што је штедња приватног сектора и опорезивање крајња граница за инвестиције приватног сектора и укупну потрошњу владе једне земље. Дакле, екстерно позајмљивање мора своје оријентире цјелисходности имати у крајњим ефектима на капацитет извоза и нето биланс робних токова.

У Босни и Херцеговини није успостављен систем селекције пројеката на принципу доприноса расту извоза. При томе се не проводи процедура оптимализације одабира финансијских извора за финансирање тих пројеката на принципу ниже цијене и повољније рочности. Такав приступ може мултипликовати ризик ниског ефекта на економске учинке и развојне циљеве.

3.3. Ограничење у пословном окружењу и фактор конкурентске способности

Систем управљања дугом има више додирних тачака утицаја на конкурентску способност земље у цјелини, њених приватних и јавних субјеката.

Сам квалитет пројеката који остварују приступ сувереним изворима финансирања може значајно одредити ефекте учинка. Ово се не остварује само по основу трошкова који се преваљују на пројекат, већ и преко избора технологије која се финансира, времена трајања, утицај на околину, транзицијску промјену, утицај на степен кориштења капацитета, и сл. Администрирање и цијена финансијских извора, те њихова рочност могу битно измијенити крајње ефекте пројекта и утицати на његову самодрживост.

Режим пословања и квалитет институција задужених за регулацију система може се, такође, испољити као ограничавајући фактор. Босна и Херцеговина није успјела значајно побољшати пословно окружење током претходног периода и није повољно рангирана.¹⁴

Такође, у више пројеката финансиране су потребе за реформом система и изградња институција. Потребне прилагођавања платнобилансне равнотеже и крупни реформски захвати били су финансирани од стране Међународног монетарног фонда и Свјетске банке. Ефекат таквог позајмљивања је врло значајан на издашност капацитета позајмљивања.

4. ЗАКЉУЧАК

Сљедствено напријед изнесеном, може се закључити сљедеће. Босна и Херцеговина није успоставила одговарајући систем управљања јавним дугом и има врло наглашене дисфункционалне сметње. Динамика раста јавног дуга је интензивнија од динамике раста друштвеног бруто производа земље. Раст извоза показује резистентност у односу на раст спољног дуга.

У структури укупног јавног дуга доминира спољни дуг који је претежно прослијеђен ентитетима, при чему обим обавеза по основу дуга Републике Српске у укупној структури има запажен прираст на крају 2014. у односу на 2012. Задржан је висок ниво депозита ангажованих кредитних и донаторских средстава са израженим негативним посљедицама на трошкове пројеката који се финансирају.

Неуспостављене процедуре у вези са јавним дугом и одсуство планирања, кључни су фактори дисфункционалног стања у систему јавног дуга. Дисконекција процеса одабира пројектних потреба и управљања билансом извоза робе остварује ризичан утицај на општи економски развој. Одржавање неповољног режима у систему јавног дуга кроз дуги временски период намеће потребу преиспитивања кључних политика основних нивоа власти у Босни и Херцеговини.

Овај рад није могао дубље да улази у питање различитих интереса земље, њених ентитета и међународне заједнице. Разлике у тим интересима постају видљивије из дана у дан. Такође, рад није улазио у питање координације, већ се бавио основним чињеницама у вези са управљањем јавним дугом Босне и Херцеговине и проблемима дуга које би свака земља настојала да поправи и ријеша.

¹⁴ Вид. The World Bank, Washington D. C., *Doing bussines reports*, <http://www.worldbank.org>.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце, извјештаји и остали документи

1. База података Министарства финансија и трезора БиХ;
2. Крунић, Миролуб, „Актуелни проблеми и изазови јавног дуга у БиХ“, *Зборник радова Економског факултета Пале* 2012;
3. Министарство финансија и трезора БиХ, *Информација о стању задужености на крају 2012. године*;
4. Министарство финансија и трезора Босне и Херцеговине, *Информација о јавној задужености Босне и Херцеговине – 31.12.2012. године*;
5. The World Bank, Washington D. C., *Doing bussines reports*, <http://www.worldbank.org>;
6. The World Bank, Washington D. C., [http://wds.worldbank.org-Report No.78505-ECA](http://wds.worldbank.org-ReportNo.78505-ECA);
7. The World Bank, Washington D. C., *Implementation completion and results report on the DPL of March 26, 2013*;
8. Централна банка Босне и Херцеговине, *Билтен бр. 1/2015*, <http://www.cbbh.ba/Content/Archive/35?lang=sr>.

Правни прописи

1. Закон о дугу, задуживању и гаранцијама у Федерацији БиХ, *Службене новине Федерације БиХ*, бр. 86/07, 24/09 и 45/10;
2. Закон о задуживању, дугу и гаранцијама БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 52/05;
3. Закон о задуживању, дугу и гаранцијама Републике Српске, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 71/12;
4. Одлука о овлашћеним потписницима за повлачење кредитних и донаторских средстава одобрених Републици Српској од стране међународних финансијских институција, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 22/02 и 64/03;
5. Одлука о процедури за коришћење средстава из међународних финансијских аранжмана, *Службене новине Федерације БиХ*, бр. 42/02.

Miroljub Krunic

Ministry of Finances and Treasury of Bosnia and Herzegovina, Sarajevo

TRACES OF DISFUNCTION IN MANAGING PUBLIC DEBT OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Summary

Bosnia and Herzegovina has had systemic legal regulation relating to public debt since 1997. General statute passed on national level represented legal framework for statutes adopted on entity levels. Over time, entity statutes were subject to regulatory changes which, consequently led to greater disharmony between them, and at the same time, none of the required key by-laws at the national level were ever adopted. Furthermore, implementation of such statutory provisions resulted in suspending basic analytical procedures and procedures for monitoring external and internal debt functions. In such circumstances the function of public debt planning is virtually non-existent, and statutory provisions of Bosnia and Herzegovina and its entities relating to this matter emerge as polarized and existing paralelly.

Such circumstances give rise to a multitude of disfunctional changes in the system of managing public debt which pose a serious threat to economic policies and development of Bosnia and Herzegovina as a whole. Current regime of debt management and existing system of project selection require urgent reevaluation, and subjective factors which contribute to preservation of such a disfunctional situation must be eliminated.

Key words: *Public debt; External debt; Debt management system; Economic policy; Economic development; Fiscal susainability; Competitiveness.*