

Мирољуб Крунић

Министарство финансија и трезора БиХ;
Сарајево,
Бих

✉ mkrunic@mft.gov.ba

АКТУЕЛНИ ПРОБЛЕМИ И ИЗАЗОВИ ЈАВНОГ ДУГА У БИХ

CURRENT PROBLEMS AND CHALLENGES OF PUBLIC DEBT IN B&H

Резиме: У периоду након 1995. године Босни и Херцеговини је додијељена обухватна и садржајна међународна финансијска помоћ и подршка са циљем постизања убрзаног економског опоравка и економског развоја, те остварења транзицијских промјена путем провођења друштвено-економских реформи. Таква међународна асистенција захтијевала је провођење цијелиходних и конзистентних економских политика. Оне су декларативно биле заступљене, али њихово провођење није било довољно ефикасно. Неправовременост у имплементацији планираних реформи, проблеми у одржању контроле дефицита и недовољна посвећеност систему јавног дуга условили су повећање ризика за одржање оптималног нивоа спољног и унутрашњег јавног дуга. Укупан ниво задужења земље крајем 2010. године достигао је ниво од 34% у односу на друштвену бруто производ са тенденцијом повећања, док ниво јавног дуга ентитета испољава тенденцију приближавања граничним вриједностима у смислу важећих прописа у БиХ. Успостављање система управљања пројектним потребама, задржавање планског приступа у креирању јавног дуга, повећање одговорности за вођење цијелиходне и конзистентне економске политике и активан однос у погледу повећања конкурентске способности представља важне изазове за све нивое власти у БиХ.

Кључне ријечи: јавни дуг, спољни дуг, систем управљања дугом, економска политика, економски развој, фискална одрживост, конкурентска способност.

ЈЕЛ класификација: Ф34, Ф35, Х63, Х74.

Summary: In the period after 1995, Bosnia and Herzegovina has received a comprehensive and substantial international financial assistance and support in order to achieve more rapid economic recovery and economic development, as well as implementation of transitional changes by carrying out socio-economic reforms. Such international assistance required the implementation of consistent and efficient economic policies. They have been represented declaratively, but their implementation was not efficient enough. Delays in implementing the planned reforms, problems in maintaining control of the deficit and insufficient attention paid to the system of public debt have caused the increase in risk to maintain optimal level of external and internal public debt. At the end of 2010, the total level of the country debt reached a level of 34% related to the gross social product with a tendency to increase, while public debt of entities tends to approach the limit values in terms of current regulations in BiH. Establishing a system of project needs management, maintaining the planning approach in the creation of public debt, greater responsibility for the conduct of appropriate and consistent economic policy and an active approach in view of increasing the competitiveness represent important challenges for all levels of BiH government.

Key words: public debt, foreign debt, debt management system, economic policy, economic development, fiscal sustainability, competitiveness

JEL Classification: F34, F35, H63, H74

1. УВОД

Током послеријатног периода БиХ је остварила ограничен економски раст, упркос снажној подршци међународних финансијских институција. Међународна подршка пружана је перманентно уз трансфер знања, помоћ и координацију у обликовању економских политика, концесионалном финансирању, финансирању уз

реформско навођење, експанзију партнерства са Европском унијом и кофинансирање операција.

Иако је друштвени бруто производ по глави становника у периоду између 1998. и 2008. године готово учтворостручен, а сиромаштво опало са 20 на 14% (СБЦПС12-15)¹ уз повремене рецесионе периоде, ипак се ефекти имплементираних економских политика не могу оцијенити задовољавајућим.

Перманентно је отворено питање да ли доносиоци одлука на адекватан начин одговарају на изазове развоја, транзицијске учинке и изазов придружења Европској унији. Босна и Херцеговина остаје изложена међународној супервизији у форми високог представника за Босну и Херцеговину или специјалног представника Европске уније, а задржава споро прилагођавање секторских политика сагласно захтјеву Уговора о стабилизацији и придруживању. Чак се може говорити и о стагнацији која се манифестује од 2008. године до данас.

У 2010. години достигнут је друштвени бруто производ по глави становника од 4.500,00 УС\$ (приближно 6.500,00КМ) у коме услуге учествују у додатној вриједности са 65% , пољопривреда са 10%, а индустрија са грађевинарством и енергетиком 25% . Зауостављен је процес проводјења реформи и континуирано увећавана потреба за додатним финансирањем јавног сектора од 2009. и настављен током 2011. године.

2. ЈАВНИ ДУГ КАО ЕЛЕМЕНАТ МАКРОЕКОНОМСКЕ СТАБИЛНОСТИ

2.1 Концепт управљања

Системски приступ у управљању дугом омогућава достизање и одржавање оптималног нивоа задуживања. Висина дуга може расти брже него извоз само на кратак и лимитиран рок. Земље које су искусиле проблеме у управљању дугом нису биле у могућности контролисати фискални дефицит. Истовремено су имале лоше приоритете инвестирања, пад владиних прихода у односу на ДБП, раст владиних расхода у односу на приходе и нису успјеле да предузму одговарајуће мјере у условима погоршања услова трговања.

Системски приступ управљању јавним дугом подразумијева цјелисходно успостављене функције финансирања, мониторинга и контроле. Трендови финансирања могу се сагледати из односа структуре биланса финансирања груписане као финансијски ток који не ствара дуг (службени трансфери, директне инвестиције), новчани ток који ствара обавезе у погледу резерви и новчани ток који ствара обавезу отплате дуга (службени и приватни кредитори). Процедуре и услови успостављања финансијског тока и правни контекст закључивања и реализације уговора о финансирању морају бити ваљано конципирани.

Осим тога постоји потреба мониторинга јавног дуга као и задуживања невладиног сектора. Мониторинг јавног дуга испољава се кроз успостављање адекватних рачуноводствених принципа у области јавног дуга, књиговодство дуга, мониторинг повлачења кредита, отплате главнице, камата и других трошкова кредита, те адекватну компјутеризацију.

Контрола дуга испољава се кроз могућност мјерења капацитета сервисирања дуга, управљање ризиком, промјену структуре дуга и организацију институција надлежних за управљање дугом.

БиХ данас има успостављен, али релативно расцјепкан број институција надлежних за управљање дугом. Систем рачуноводственог обухвата и извјештавања није довољно хармонизован. Процес доношења одлука функционише отежано због

¹ Свјетска банка – Стратегија партнерства за земљу.

фрагментирани надлежности. Планирани новчани токови у вези са дугом (приливи и одливи) још увијек нису интегрисани у пуном обухвату у методолошки процес израчунавања фискалног оквира. Компјутерско-софтверска основа је разнородна. Отежан је мониторинг система имплементације због високо децентрализоване мреже субјеката одговорних за тај процес и нехармонизованих политика у овој области, те отежана доступност података и правовремених извјештаја. Систем процедура није довршен, а процес планирања није успостављен на пожељан начин. Контролне процедуре у оваквом контексту постају врло тешке и сложене, а за њихово извршавање недостају основне линије равнања због непостојања основних планских докумената у вези са спољним дугом и неуређених подзаконских аката.

2.2. Утицај задуживања на макроекономску стабилност

Дејство задуживања на макроекономску стабилност испољава се кроз однос производње, потрошње, штедње и инвестиција.

Економски раст се може убрзати задуживањем. У таквим околностима увоз надмашује извоз и у исто вријеме инвестиције и владини трошкови надмашују штедњу и порезе. Од пресудне је важности да задуживање доведе до производне експанзије чији ће резултати служити не само задовољењу потреба домаће потрошње већ извоза. Стандардни индикатори за мјерење способности спољног задуживања су однос дуга према извозу и друштвеном бруто производу као и однос сервиса дуга према извозу и приходима владе. Ово су широко прихваћени индикатори за мјерење кредитне способности земље. Поред ових, Свјетска банка је успоставила више параметара за праћење презадужених земаља.

Јавни дуг је практично приход државе који она остварује на тржишту, уз изостанак присиле. Задуживање државе мора увијек бити посљедица фискалних циљева и циљева економске политике. Поред тога, постоје и други као што је циљ интертемпоралног уједначавања терета. Задуживање је перманентно политички занимљиво јер представља алтернативни приход и простор за проширено дјеловање државе. Проширено дјеловање државе огледа се у додатним државним расходима заснованим на допунским изворима створеним задуживањем. Такође, задуживање је као облик финансирања мање примјетно него финансирање порезима. Тиме је отпор друштва мањи према задуживању него према повећању пореских захтјева. Како су кључне интересне групе националних заједница (политичари и гласачи) фокусиране на кратак рок, а отплате обавеза односе се на дуге временске интервале, могуће је издејствовати одређени капацитет задуживања на дуг временски период.

3. СТРУКТУРА ЈАВНОГ ДУГА У БИХ И ЊЕГОВЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ

3.1. Структура јавног дуга

Структура јавног дуга БиХ одражава примарну позицију спољњег дуга, што је показано у табели бр. 1. За оцјену укупне задужености неопходно је узети у обзир задуженост невладиног сектора, која је према подацима Централне банке БиХ износила крајем 2010. 8,698 мил. КМ. Валутна структура дуга дата је у табели бр.2.

Табела 1: Стање јавне задужености Босне и Херцеговине са стањем на дан 31. 12. 2010. године Износи у мил. КМ²

Опис		Износ задужења	од тога алоцирано на:			
			Федерација БиХ	Република Српска	Брчко Дистрикт	Институције БиХ
Спољни дуг	БиХ носилац обвезе	6.136,80	3.963,17	2.134,57	11,29	27,77
	Дир. дуг ентитета	112,60	104,97	7,63	0,00	0,00
	<i>Укупно</i>	<i>6.249,39</i>	<i>4.068,14</i>	<i>2.142,20</i>	<i>11,29</i>	<i>27,77</i>
Унутрашњи дуг	Стара девиз. штедња	1.604,62	946,39	609,41	48,82	-
	Ратна потраживања	1.055,36	500,00	555,36	-	-
	Опште обавезе	183,47	13,17	170,30	-	-
	Рефундација пореза општ. и фонд по основи измирења пореза путем обвезница	12,41	-	12,41	-	-
	Дуг општина, градова	345,95	125,19	220,76	-	-
	<i>Укупно</i>	<i>3.201,81</i>	<i>1.584,75</i>	<i>1.568,24</i>	<i>48,82</i>	<i>0,00</i>
<i>ЈАВНИ ДУГ БиХ</i>		<i>9.451,20</i>	<i>5.652,89</i>	<i>3.710,44</i>	<i>60,11</i>	<i>27,77</i>

Табела 2: Валутна структура кредита

Валута	Валутна структура уговорених кредита		Валутна структура стања дуга		Валутна структура отплате кредита	
	2009.год.	2010.год.	2009.год.	2010.год.	2009.год.	2010.год.
ЕУР	50,80%	50,48%	45,11%	42,57%	55,02%	63,01%
СДР	29,70%	27,75%	33,99%	38,62%	-	-
УСД	10,76%	9,72%	11,83%	10,24%	35,04%	32,75%
ЦПУ	4,90%	4,98%	5,01%	4,72%	-	-
Остале валуте	3,84%	7,07%	4,06%	3,85%	9,94%	4,24%
УКУПНО	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

3.2. Промјене јавне задужености БиХ

Крупне промјене нивоа јавне задужености БиХ примјетно се испољавају већ током посљедње три године и то у смјеру њеног раста. Интензитет промјена дат је у табели 3 и досеже на крају 2010. године ниво од 33,8 % друштвеног бруто производа. Ниво спољног дуга показује свој раст.

Ипак, интензитет промјена не угрожава капацитет задуживања.

Табела 3: Показатељи јавне задужености Босне и Херцеговине у периоду 2007–2010. године

Показатељи	Износи у мил. КМ			
	2007.	2008.	2009.	2010.
Спољни дуг	3.961	4.240	5.234	6.249
Сервисирање вањског дуга	244	254	252	307
Унутарњи дуг	4.865	3.161	3.038	3.202

² Извјештај Министарства финансија и трезора БиХ из 2011. године, кориштен као извор за табеле бр. 1, 2, 3.

БДП ³	23.357	26.175	27.547	27.991
Извоз роба и услуга	7.829	8.610	7.827	8.951
Спољни дуг / БДП (%)	17,0	16,2	19,0	22,3
Спољни дуг / Извоз роба и услуга (%)	50,6	49,2	66,9	69,8
Спољни дуг по стан. (КМ)	1.031	1.104	1.362	1.626
Сервисирање спољног дуга / Извоз роба и услуга (%)	3,1	3,0	3,2	3,4
Унутрашњи дуг / БДП (%)	20,8	12,1	11,0	11,4
Јавни дуг	8.826	7.401	8.272	9.451
Јавни дуг / БДП (%)	37,8	28,3	30,0	33,8
Јавни дуг по стан. (КМ)	2.297	1.926	2.152	2.459

Имајући у виду да је вриједност БДП за 2010. годину 27.991 милиона КМ, учешће јавног дуга у бруто друштвеном производу БиХ износило је приближно 34%, са тенденцијом даљњег увећања, имајући у виду вриједност уговора у припреми и одобравању.

4. ДОПУСТИВЕ ГРАНИЧНЕ ВРИЈЕДНОСТИ ВИСИНЕ ЈАВНЕ ЗАДУЖЕНОСТИ

4.1. Границе јавне задужености

Границе јавног задуживања је тешко одредити у апсолутним вриједностима. Оне иду до тачке гдје настаје угрожавање циљева националне економије. Такође, ништа лакше није ни дефинисати оквир оптималног задуживања. У начелу, оптимум није досегнут док издаци који се финансирају задуживањем омогућавају боље кориштење производног и економског капацитета те напредак у погледу пожељних односа у расподјели.

Задуживање се увијек испољава у одређеном фискалном оквиру. Овај оквир ограничен је могућим приходима и већ оствареним расходима у претходном периоду и обавезама које су преузете а доспијевају за плаћање у будућности. Релативни односи јавног дуга и камата много више говоре од апсолутних вриједности, као на примјер уддио издатака за камате у пореским приходима, камате у БДП стопа финансирања дугом, уддио јавних расхода који се финансирају нето задуживањем. Оцјена о овом показатељу се заснива на томе какав утицај ови јавни расходи имају на будућност и користи се за анализу коњуктурне политике, удјела новог дуга у ДБП, удјела дуга у ДБП.

Са порастом друштвеног бруто производа опада значај нивоа задуживања који је достигнут у неком временском тренутку. Такође стопа инфлације може битно утицати на висину неотплаћеног јавног дуга.

4.2. Границе задуживања са становишта прописа у БиХ

Границе задуживања одређене су прописима земље. Уколико су расходи већи од прихода, задуживање мора бити додатно одобрено. У случају да су приходи већи од расхода, очекивано је да то доведе до смањења задужености услед чињенице да су расходи прописани законом. Ипак, уобичајено вишак прихода доводи до повећања расхода изнад висине дозвољене прописима (стално се пронађе оправдан разлог за усвајање ребаланса). Ограничење задуживања формално не постоји у овом тренутку на

³ БДП – Бруто домаћи производ.

нивоу БиХ. Чланом 15. Закона о дугу, задуживању и гаранцијама БиХ (*Сл. гл. БиХ* бр. 52/05) прописан је лимит од 18% редовних прихода из претходне фискалне године за износе сервисирања директног унутрашњег и вањског дугорочног државног дуга. Ово ограничење прописано је за период од 3 године од дана ступања на снагу Закона, те је обавезно да буде подложно годишњим анализама.

Министарство финансија и трезора БиХ је надлежно за провођење процедура задуживања и управљања државним дугом (чл. 4 Закона). Посебна улога дата је Комисији за спољни дуг од 8 чланова коју именује СМ БиХ. Чине је два представника СМ од којих је један министар као предсједавајући Комисије, један представник ЦБ БиХ, два представника Федерације БиХ од којих је један министар финансија, а другог именује Влада Федерације БиХ, два представника РС од којих је један министар финансија, а другог именује Влада РС, те један представник Дистрикта као директор Управе прихода БД⁴. У процедури именовања чланова Комисије именују се и њихови замјеници са обавезом да замјене именованог члана у случају његове спријечености да присуствује сједници Комисије. Комисија има савјетодавни карактер у вези стања и перспективе државног дуга, тренутним и будућим потребама прихода ради сервисирања, мјерама за одржањем стабилности континуитета и равнотеже у сервисирању државног дуга, критеријима приликом задуживања државе и издавања државних гаранција, те помоћи Министарству приликом израде Стратегије задуживања.

Потреба доношења Стратегије управљања државним дугом прописана је чл. 5 Закона и обавезна је за сваку фискалну годину и то мјесец дана прије истека фискалне године. Стратегија треба да садржи: неизмирени државни дуг и државне гаранције, припрему петогодишње средњорочне стратегије управљања државним дугом која укључује дуг ентитета и ДБ, приједлог државног задужења и издавања државних гаранција са сврхом задужења, пројекцију сервисирања државног дуга за наредних пет година. Евиденција о државном дугу се објављује најмање једном годишње најкасније до 31. марта.

Чланом 7 Закона о дугу, задуживању и гаранцијама у Федерацији БиХ (*Службене новине федерације БиХ* бр. 86/07) прописано је ограничење од 18% консолидованих прихода Федерације и кантона остварених у претходној фискалној години. Ово ограничење укључује дуг Федерације и дуг кантона. Праг задуживања кантона прописан је ст. 2 истог члана и износи 10% прихода остварених у претходној фискалној години. Постоји обавеза за укупан унутрашњи и вањски дуг, гаранције, обавезе сервисирања за предложено ново задуживање и зајмове за које су издате гаранције.

Сагласно ст. 3 истог члана, општине и градови у ФБиХ могу се дугорочно задужити до висине 10% прихода остварених у претходној фискалној години.

Влада Федерације БиХ, сагласно чл. 4 истог Закона обавезна је именовати Комисију за дуг у чији састав улазе федерални министар финансија и министри финансија кантона. Чланови комисије имају своје замјенике. Задатак Комисије је утврђивање стања и перспективе дуга у Федерацији, тренутних и будућих потреба за приходима ради сервисирања дуга, мјера за одржање стабилности у сервисирању дуга, критерија и висине нових задужења у вези са укупним ограничењима задужења за наредну фискалну годину.

Чланом 6 Закона о задуживању дугу и гаранцијама Републике Српске (*Сл. гл. РС* бр. 30/07) утврђено је да вриједност краткорочног дуга не може бити већа од 5% износа редовних прихода остварених у претходној фискалној години. Износ за сервисирање дугорочног спољног и унутрашњег дуга не може прећи 18% износа редовних прихода остварених у претходној фискалној години. Под сервисирањем дуга подразумијева се

⁴ БД – Брчко Дистрикт.

обавеза за главницу, камату, и друге обавезе по основу дуга укључујући остале пратеће трошкове. Дуг не укључује индиректни дуг РС, дуг општина и дуг институција јавног сектора, већ само дуг чији је зајмопримац Влада РС.

Сагласно чл. 48 истог Закона, општина се може задужити ако у периоду стварања дуга укупан износ који доспијева за отплату по предложеном дугу и цјелокупном доспјелом неизмиренем дугу у било којој наредној години не прелази 18% износа њених редовних прихода остварених у претходној фискалној години.

Према чл. 49 истог Закона, краткорочни дуг не може прелазити 5% редовних прихода остварених у претходној фискалној години, а члану 50 изложеност општине издатим гаранцијама не смије прелазити 30% износа редовних прихода претходне фискалне године.

Напријед означена ограничења могуће је прекорачити уз одобрење МФ РС⁵ у складу са чл. 53 Закона.

4.3. Интертемпорални учинак јавног задуживања

Често се поставља питање у којој мјери је могуће терет финансирања јавног дуга државе пренијети на будуће генерације. Принципијелно посматрано унутрашњи дуг државе није простор за стварање интертемпоралног учинка. Задуживањем по овој основи није могуће пренијети терет финансирања на будуће генерације. Ниво потрошње и инвестиција будућих генерација остаје једнака оном нивоу који би постојао и када би се држава финансирала из пореза.

Овај учинак се испољава код задуживања у иностранству. У случају када се држава задужује у иностранству будуће генерације су оптерећене отплатом главнице кредита и другим трошковима, чиме се умањују укупни ресурси употребљиви у земљи у односу на ситуацију када би се потребе финансирале из пореза. Млађа генерација мора давати трансфере старијој генерацији, ради финансирања трошкова отплате кредита. Задуживање не представља економски терет појединцу у садашњости, а цјелокупан економски терет преноси се на појединца као пореског обвезника у будућности. Ипак, величина терета који се преноси зависи од врсте пројеката који се финансирају као и односа каматних стопа релевантних за односне временске периоде.

На одлуке о избору начина финансирања (финансирање порезима или финансирање задуживањем), у политичком смислу утиче и састав гласачког тијела као и структура становништва у смислу субјеката који имају право гласа и оних који то право гласа немају.

Овдје је важно примјењивати систематски приступ о могућим последицама садашњих одлука политике јавног дуга на будуће генерације и будуће животне периоде у БиХ.

5. . ПРОБЛЕМИ ЈАВНОГ ЗАДУЖИВАЊА У БИХ

Тешкоће у креирању јавног дуга и његовом одржавању могу се представити као последица следећих пропуста:

- одсуство система управљања пројектним потребама у БиХ,
- одсуство планског приступа у креирању јавног дуга,
- одсуство одговорности за вођење конзистентне економске политике,
- недовољно активан однос у погледу подизања конкурентске способности.

⁵ МФРС – Министарство финансија Републике Српске.

5.1. Одсуство система управљања пројектним потребама

Непостојање јасне визије пројектних потреба и недовољна аналитичност у њиховој селекцији, те одсуство средњорочног и дугорочног планског приступа у њиховом оптималном груписању чини континуирану сметњу за постизање оптималних услова за њихово финансирање. Надлежност управљања привредним ресурсима примарно је алоцирана на ентитетске и кантоналне нивое. Одсуство визије о потреби успостављања хармонизованог акционог наступа и секторских стратегија развоја се потврђује на сваком кораку.

БиХ је припремила Нацрт стратегије за земљу. Иако је она производ координације различитих административних нивоа, она још увијек не представља дјелотворну стратегију за *цијелу БиХ*.

Постоји доста уједначен однос ентитетских и државног нивоа власти према већини секторских и макроекономских питања. Основне декларативне сагласности постоје нарочито по следећим питањима: 1. отвореност и извозна оријентација тржишта БиХ; 2. смањена економска улога државе као услов унапређивања конкурентности; 3. везаност БиХ за интеграцију са ЕУ; 4. примат транспортне и комуникационе инфраструктуре за економски раст и интеграционе процесе; 5. потенцијал сектора шума и вода користити на самоодржив начин; 6. јачање људских потенцијала кроз ефикаснији систем образовања и интензивну обуку радника.

Кључне разлике везане су за начин остваривања приоритета и прихватљив степен координације између ентитета и државног нивоа и између самих ентитета, те ентитета и кантона и ентитета и општина.

Према Стратегији развоја БиХ основни нагласци стављени су на следеће области: интеграција у ЕУ (посебно јединствен методолошки приступ за испуњење захтјева *acquis-a*); остварење макроекономске стабилности смањењем јавног сектора и преусмјеравање јавне потрошње са јавне администрације и социјалних давања на инфраструктуру и социјална улагања; успостављање јединственог економског простора треба резултирати стимулацијом раста и конкурентности, повећање броја студената с техничким образовањем и подстицање обуке уз рад те враћање иселених талената у земљу, повећање запослености путем капиталних инвестиција за развој МСП и развоја пословних инкубатора те подизање ефективности институција тржишта рада, развој руралних подручја холистичким приступом и улагањем у технологије у примарној пољопривредној производњи те прелазак на секундарну производњу, усвајање политике ЕУ у вези са заштитом околине, подстицај обновљивих извора енергије, осигурање социјалне инклузије.

Секторско стање у БиХ захтијева значајне интервенције у циљу постизања цјелиходних учинака. Анализирајући секторску структуру са позиције стварног стања и потребе да то стање буде прилагођено развојним потребама БиХ сагласно контексту промјена у окружењу, Групација Свјетске банке је у Стратегији партнерства са БиХ за период 2012–2015. дала преглед основних развојних изазова за земљу. Истакнута су три кључна изазова: 1. одржање раста путем унапређивања конкурентности; 2. провођење реформе јавних финансија и институција те унапређење области пружања услуга, учинити раст у већој мјери социјално инклузивним; 3. постићи одрживо коришћење природних ресурса укључујући прилагођавање на климатске промјене.⁶

Секторско стање виђено је у следећем смислу:

Сложен и стагнирајући регулаторни оквир, висок утицај државе у корпоративном сектору, недовољна политичка стабилност и ефективност владе у цјелини, спорост судских органа и исподрегионални стандард њиховог рада, квалитет јавних услуга угрожава *мала корупција*, релативно висок ниво корупције, недовољно

⁶ Извор: Свјетска банка – Стратегија партнерства за земљу за период 2012–2015. године.

развијен систем јавних финансија, а систем јавних набавки недовољно усклађен са системом јавних набавки ЕУ, значајно одступање стања транспортне инфраструктуре од стандарда транспортне политике ЕУ са истакнутим проблемима у управљању системом и потреби обимнијег улагања у инфраструктуру, енергетски сектор окарактерисан је као енергетски интензиван са великом емисијом угљика и значајним потенцијалом за унапређивање енергетске ефикасности са истакнутом потребом инвестирања у нове електроенергетске објекте и унапређивање ефикасности енергије коришћењем обновљивих ресурса, те конкретним мјерама за ублажавање и прилагођавање климатским промјенама. Оцијењено је да развој руралног тржишта угрожава слабо дефинисана имовинска права и уситњеност посједа, лоше искоришћен приступ европском тржишту, неквалитетна рурална инфраструктура и недовољна повезаност произвођача и прерађивача. Недовољна изграђеност тржишта рада видљива кроз ниску стопу активности радно способног становништва које тражи посао, недостатак вјештина за суочавање са изазовима глобализоване економије, релативно високе стопе социјалних доприноса и недовољан фискални простор за њихово смањење, висок ниво неформалног сектора. Укљученост влада у активне политике тржишта рада је оцјењена недовољном и фрагментираном.

Стање у сектору јавних услуга представљено је на следећи начин:

Мноштво људи нема приступ основним услугама због недовољне локалне инфраструктуре и недовољног пружања локалних услуга, минимални стандарди за локалне услуге нису успостављени те није успостављена одговорност за њихово пружање, политичка мотивација за пружање јавних услуга није довољна, сложени аранжмани власти у образовним структурама, примјетна неефикасност образовног система.

Учинци здравственог сектора значајно заостају у односу на земље регије, расходи за здравствене услуге су у порасту по неодрживој стопи и оптерећују јавни и кућни буџет, здравствени систем је фрагментиран те резултира неједнакостима, неефикасношћу и slabим управљањем, задржан је неприлагођен систем финансирања примарне здравствене заштите.

Такође, истакнут је увећан ниво трошкова на мреже социјалне сигурности у односу на друге земље у регији, те висок дефицит у систему пензија и поремећаји у вези са имплементацијом лимита за исплату пензија.

У вези са стањем коришћења природних ресурса климатских промјена подвучен је:

- недостатак стратегије за заштиту природних богатстава БиХ,
- осјетљивост на климатске промјене у подручју енергетике,
- пољопривреде, вода и шумарства.

Истакнута је ургентност за усвајање кључних прописа ЕУ у вези са заштитом околине у циљу успостављања пожељног омјера елемената енергетске ефикасности.

Имајући у виду претходне садржаје и чињеницу да надлежне владе нису донијеле одговарајуће документе о стратегијама и акционе планове за њихово провођење, у циљу постизања неопходних измјена у економском систему, сагласно напријед описаним потребама, те чињеницу да нису утврђене и одобрене листе пројеката подобних за јавно финансирање са потребним приоритетима, може се закључити да не постоји системски приступ у рјешавању потреба за финансирањем пројеката у БиХ. Финансијске потребе за екстерним финансирањем нису познате за средњорочне периоде док се за периоде од једне године о тим потребама може посредно закључивати из докумената које припремају неке међународне финансијске институције.

Непостојање јасне визије пројеката, па тиме и потреба за екстерним финансирањем тих пројеката у БиХ, значајно повећава ризике за провођење економске политике у земљи и замагљује одговорност за економски развој и фискалну одрживост.

Овим је истовремено угрожен процес провођења реформи у правцу постизања стандарда ЕУ, те задржан на платформи декларативног.

5.2. Одсуство планског приступа у креирању јавног дуга

Обавеза планирања јавног дуга прописана је постојећим законима на нивоу БиХ, ентитета и регулативом БД. Она проистиче и из економско-управљачког концепта дуга везаног за програм позајмљивања. Доношење ваљаних одлука о позајмљивању је врло комплексно. У том смислу захтијевно је врло реалистично прогнозирање главних економских варијабли и платног биланса, континуирана анализа екстерног финансијског тржишта и могућности позајмљивања у иностранству, ажурни и обухватни подаци о позицији земље у погледу спољног и унутрашњег дуга. Екстерно финансирање може утицати на постизање врло снажног економског раста, уколико је управљање овом материјом адекватно. У супротном, неадекватан третман система управљања дугом може акумулисати обавезе за сервис дуга које у наредним периодима могу ограничити економску политику и економски раст. Систем управљања дугом обухвата активности у вези са креирањем финансијског тока и његово структурисање на оптималан начин, сагласно пројектним потребама, макроекономској позицији земље, стања на финансијском тржишту, те мониторинг и контролу дуга.

Профилисање оквира финансијског тока посљедично одражава структуру финансијских извора па тиме и структуру дуга. Није занемарив однос кредита и грантова, ОДА⁷ и других извора, експортних и приватних кредита, кредита из владиних извора и кредита невладиних извора, те гаранција у структури укупног портфолија дуга. За сваки од појединачних категорија дуга посебан значај имају финансијски и правни аспекти уговора.

Мониторинг дуга обухвата рачуноводствене принципе и односе, мониторинг обавеза, повлачења, отплате и других обавеза по основу дуга те питања техничке основе система и софтверске подршке. Контрола дуга обухвата активности мјерења капацитета сервисирања дуга, мјерење ризика и активности реструктурирање дуга.

По свим претходно датим елементима присутна је фрагментарност и недовољна диоба информација те губитак основне контролне линије усљед непостојања кључних планских докумената.

Цијенећи чињеницу да БиХ ни на једном нивоу власти није донијела стратешке планске документе у вези са дугом, може се закључити да су одлуке за задуживањем биле појединачно доношене без видљиве везе са средњорочним и дугорочним циљевима економског раста. У претежном броју случајева такве одлуке су биле инициране активношћу међународних финансијских институција на подлози истраживања пројектних потреба, а мањим обимом предузимљивошћу и иницијативношћу домаћих субјеката.

5.3. Одсуство одговорности за вођење конзистентне економске политике

Ауторитативни представници власти у Босни и Херцеговини изјављивали су пред међународним институцијама приоритете за реформе и политике којих ће се придржавати у циљу осигурања финансијског тока за потребе екстерне асистенције економском развоју. Ако погледамо хронологију изјава датих ММФ-у⁸ оне изгледају овако:

Писмом намјере од 14. јун 1999. године наведена је сљедећа листа реформи: изградња заједничких институција, јачање међуентитетске кооперације, убрзање транзиције ка тржишној економији, промовисање одрживог економског опоравка, повећање запослености, повећање животног стандарда. Претходно је засновано на

⁷ ODA – Official Development Assistance.

⁸ ММФ – Међународни монетарни фонд.

програму од четири кључна елемента: фиксирање курсне стопе у вези аранжмана currency board, буџет ће афирмисати подршку потребама реконструкције и социјалним потребама уз избјегавање домаћег позајмљивања, екстерна финансијска асистенција ће бити кориштена за економски опоравак, транзиција на тржишну економију ће бити убрзана кроз структуралне реформе (реформа банака, реформа предузећа, девизна и трговинска либерализација, побољшање економске статистике).

Писмом намјере од 23. 02. 200. обећано је реформисање буџетских процедура у циљу бољег буџетског планирања са успостављањем трезорског система те побољшање фискалног извјештавања и јачање пореске администрације, побољшање транспарентности операција везаних за социјалне фондове и успоставити редовно извјештавање, провести реформе у вези са управљањем расходима и порезима, наставак процеса приватизације банака и предузећа, наставак либерализације трговине у правцу њене одрживе мултилатералне либерализације, наставак побољшања система социјалних бенефита и елиминисања поремећаја тржишта радне снаге.

Писмом намјере од 4. децембра 2000. године обећан је наставак имплементације правила у вези са везаним курсом, фискалним ограничењем о питањима буџетских лимита, транспарентност фискалних операција, борба против корупције на свим нивоима власти. Обећани су балансирани буџети на подлози новчаног тока без права позајмљивања из домаћих ресурса и ограничење екстерног позајмљивања искључиво на концесионалне кредите, да плате неће бити повећаване без консултација са ММФ, да ће буџетске обавезе ентитета према државној администрацији и сервисирање спољњег дуга бити обухваћено редовним мјесечним трансферима, побољшање мјера у вези са царинским и пореским приходима и наставак реформи пореске администрације. Даље, да ће започети реформа система социјалне помоћи, значајна редукација трошкова за војску, јачање банкарске супервизије и повећања оснивачког цензуса за банке на 10 мил. КМ, као мјере развоја и реформи финансијског сектора, реструктурисање сектора предузећа путем убрзања приватизације предузећа у државном власништву, побољшање управљања пензионим фондовима, наставак реформи у дијелу тржишта радне снаге измјеном регулативе те наставак реформи трговинске либерализације и доношење закона о царинској политици, суздржање од неконцесионалног позајмљивања.

Писмом од 31. маја 2002. године, ради тражења СДР 67,6 м. у оквиру СБА сугерише се стриктно придржавање за механизам везаног курса, обазрива фискална политика и комплетирање структуралних реформи које су потребне за креирање потпуно функционалне тржишне економије. То практично значи у дијелу монетарне политике и политике девизног курса останак currency board аранжмана и именовање ЦБ БиХ као фискалног агента за ММФ. У дијелу фискалних политика обећано је смањење буџетског дефицита са 6,3 на 3% до 2003. године и наставак забране позајмљивања из домаћих и иностраних комерцијалних извора који нису одобрени од ММФ, фискална консолидација и хармонизација фискалног система те јачање фискалних операција (комплетирање увођења трезорског система и његово проширење према општинама, ограничења у вези исплате обавеза пензионих фондова). У дијелу структуралних политика обећано је побољшање пословног окружења, што би било подржано посебним кредитом СБ, убрзање програма приватизације, приватизација 8 великих предузећа у Федерацији, укључујући БХ телеком и Електропривреду у току 5 наредних година, приватизација предузећа у РС средње величине и убрзање приватизације стратешких предузећа, повећање приступа страним тржиштима, довршење приватизације у банкарском сектору уз повећање основног цензуса те јачање супервизије банака, побољшање података у статистичком сектору.

Писмом од 04. децембра 2002. године понављају се кључне одреднице програма у дијелу задржања политике везаног курса, даље фискалне консолидације, наставак структуралних реформи.

Писмом од 24. априла 2003. године потврђују се претходне политике и захтијева се други и трећи преглед по СБА те сугерише извјесна корекција циљева усвојених политика.

Писмом од 10. фебруара 2004. потврђује се приврженост претходним политикама и сугерише комплетирање четвртог прегледа истичући да неки циљеви политика нису остварени.

Писмом од 16. јуна 2009. године тражи се подршка економског програма путем СБА у вриједности од СДР 1.01 милијарди, што износи 600% квоте. Програм се састоји у јачању фискалне политике на плану редукације владиних финансијских потреба те побољшање средњорочне фискалне самоодрживости, ограничење раста плата јавног сектора, структуралне фискалне реформе у дијелу система трансфера и јачање управљања јавним финансијама, стабилност финансијског сектора, друге структуралне реформе које ће осигурати компетитивност и стабилност аранжмана везаног курса.

Прогнозирана је могућност остварења дефицита у 2009. години у висини од 7,8%, па је обећан ребаланс буџета на свим нивоима те измјена прописа за повећање акцизе на дуванске производе, кафу и нафтне деривате у циљу уравнотежења прихода и расхода буџета. Измјена акцизних прописа требало је да резултира промјеном у вриједности од 162 мил. КМ или 0,7% ДБП у 2009 години. Рестриктивне мјере на појединим трошковним позицијама требало је да резултирају редукацијом трошкова на државном нивоу за КМ 40 мил., БД за КМ 10 мил., ФБиХ КМ 414. мил., у РС КМ 66 мил. те у општинама и другим јавним фондовима тог ентитета КМ 80 мил. Обећане су и политике рестриције плата у јавном сектору, те фискална дисциплина током средњорочног периода. Током 2010 године обећано је свођење дефицита на ниво од око 4% ДБП, успјешна координација фискалне политике на нивоу Фискалног савјета БиХ као и структуралне фискалне реформе ради враћања јавних финансија на пут самоодрживости. Федерација БиХ је обећала обухватне реформе у сегменту права везаних за буџетске издатке у сарадњи са СБ који се односе на демобилисане војнике, цивиле и ветеране, те пензије ветерана. Обећана је реформа сектора јавне администрације и промјена прописа у тој области у циљу консолидације плата и накнада у категорију плата, посебно у дијелу Федерације БиХ, те доношење закона о фискалној одговорности. Федерална влада је преузела обавезу помјерања напријед процеса приватизације предузећа у јавном власништву те иницирати тај процес до краја јуна 2009. године.

У дијелу политика финансијског сектора обећано је тражење гаранција о минималној изложености домаћих банака и њихова рекапитализација од стране страних банака које су њихови оснивачи, оснивање сталне комисије за финансијску стабилност, промјену оквира сарадње агенција за банкарство и агенције за осигурање депозита, јачање фонда за осигурање депозита, те измјене критерија у вези са лимитом капитала поријеклом из јавног сектора.

У дијелу других политика обећана је хармонизација система статистике, унапређење система обраде података и система извјештавања, посебно у дијелу фискалне статистике, те укључење исплата за пројекте који се екстерно финансирају и небуџетских исплата са посебних рачуна у позицију фискалних података тзв. опште државе (*генерална влада*).

Писмом од 5. марта 2010. године затражен је први преглед по СБА уз извјесне модификације политика на подлози истог програмског основа из СБА.

Писмима од 17. септембра и 13. октобра 2010. године тражи се корекција временских термина примјенљивости критерија на истој програмској основи аранжмана.

У којој мјери су успјешно имплементиране економске политике и проведена реформа појединих дијелова система говори извјештај Мисије ММФ од 22. новембра 2011. (у саопштењу ММФ-а бр. 11/426). Истиче се да су сви нивои власти под притиском финансирања, национална политика координације је ослабљена. Постојећи

драфтови буџета припремљени од стране институција БиХ и ентитета су исказали приходе оптимистично и са недостатком конзистентности, ограничавање трошкова је круцијално за очување стабилности јавног финансирања на свим нивоима власти. Указано је на ургентну потребу доношења глобалног фискалног оквира за период 2012–2014. као основе за планирање буџета 2012. Мисија предлаже напуштање мјера појединачних уштеда и отпочињање реформи у јавном сектору у дијелу плата, запошљавања, накнада на основу учешћа у рату, пензионог система и система здравствене заштите.

Кроз све напријед означене документе провејава иста природа обећаних политика што потврђује врло успорену имплементацију програма реформи и понављање обећања. Стиче се утисак да су дата обећања у дијелу реализације економских политика у вези са циљевима програма у околностима наглашене потребе за одржањем континуитета финансирања текућих јавних потреба, те да не постоји спремност за постизање услова за фискалну самоодрживост у средњорочном и дугорочном периоду, као и за подизање конкурентске способности земље.

5.4. Недовољно активан однос према подизању конкурентске способности.

Самоиницијативно преузета обавеза подизања конкурентске способности БиХ постоји већ дужи временски период.

Према извјештајима *Doing Business* Свјетске банке примјетно је да у погледу параметара покретања бизниса нема битних промјена у периоду 2004–2012. Број од 12 процедура остао је неизмијењен, са рангом на 173. у 2011. и 163. у 2012. од укупно 183 економије. Број процедура за издавање грађевинских дозвола је увећан са 15 према извјештају за 2006. годину на 18 према извјештају за 2012. годину, и рангом 157.

За електрификацију број процедура је измијењен са 10 на 8, без битних промјена у рангу са 101 мјеста у 2011 на 100 мјесто према извјештају за 2012.

Регистровање имовине захтијева 7 процедура у цијелом периоду са осилацијом у рангу са 64. на 67. мјесто. Процедуре за добивање кредита су увећане са 3 на 5 са промјеном у рангу са 93. на 97. позицију.

Степен заштите инвеститора током периода остао је неизмијењен на нивоу 5, мјерен индексом од 1 до 10, док је ранг промијењен у посљедња два извјештаја са 108. на 110. мјесто.

У погледу плаћања пореза број плаћања није измијењен и задан је на нивоу 40 у току године при чему је измијењен ранг у посљедња два извјештајна периода са 109. на 108. мјесто.

У прекограничној трговини број докумената за извоз повећан је са 6 на 8, за увоз са 8 на 9, при чему је задржано 125. мјесто током посљедња два извјештајна периода.

Број процедура потребних за ступање уговора на снагу опао је са 41 на 37. док је ниво ранга измијењен са 78. на 80. мјесто.

Просјечно вријеме рјешавања инсолвентности није измијењено и процијењено је на 3,3 године .

Табела 4: Пословна регулатива БиХ у односу на 183 економије⁹

Редни бр.	Основ рангирања	ДБ2012	ДБ2011	Проmjена
1	Почетак пословања	162	161	-1
2	Добивање грађевинске дозволе	163	173	+10
3	Добивање прикључка на струју	157	157	-
4	Регистрација имовине	100	101	+1
5	Добивање кредита	67	64	-3
6	Заштита инвеститора	97	93	-4
7	Плаћање пореза	110	108	-1
8	Трговина са иностранством	108	109	+1
9	Провођење уговора	125	125	-
10	Рјешавање несолвентности	80	78	-2

Промијене конкурентске способности земље могу се посматрати и према другим критеријима. Видљиво је да нема битних позитивних промијена, те промијена у кључним програмским елементима усмјереним на побољшање економије земље. Економске политике везане за остваривање програмских циљева остају више декларативне природе и непроизводе битне измијене фактичног стања развоја економије земље. Такав приступ отежава реализацију стабилног и ефикасног модела јавног финансирања и отвара мноштво тешких питања за конципирање одрживости јавног дуга у цјелини.

6. ПОТРЕБА ЗА КОНЦИЗНОМ И КОНЗИСТЕНТНОМ ПОЛИТИКОМ ЗАДУЖИВАЊА У ФУНКЦИЈИ ЕКОНОМСКОГ РАСТА

6.1. Неуспјех управљања дугом као саставни дио проблема дефицита

Током кризе задужености у периоду 1980–1991 испоставило се да су све земље које су биле присиљене репрограмирати своје обавезе спољњег дуга биле земље које нису успјеле контролисати буџетски дефицит. Ипак, када се се проблем дефицита једанпут појави, његово санирање и рјешавање постаје тешко, посебно у политичком смислу. Најчешће се појављују четири узрока фискалног погоршавања и то: 1. када се порески приходи од промета конјуктурних роба употребе за инвестирање у пројекте са нижом стопом поврата, 2. раст цијена при чему увијек заостаје раст пореза (раст владиних прихода у ДБП опада), 3. када владини трошкови расту брже него приходи, 4-слабљење реалних прихода услед утицаја владе на услове трговања. Уобичајно, домаће могућности нису довољне па се посеже за међународним финансирањем.

Ниједан ниво власти у БиХ није био истински опредјељен и спреман на имплементацију фискалне политике која води самоодрживости фискалног система на средњи и дуги рок. Њена реализација подразумијева провођење важних структуралних реформи. Листа реформи и кључне политике предмет су кључних међународних уговора којим се успоставља основ екстерног финансијског тока у значајном обиму. У мјери у којој су те политике и програми реформи декларативни, у тој мјери спољно задуживање за потребе макроекономског прилагођавања остаје изван реалних потреба.

⁹ Извор података: СБ-, „Doing Business“ 2011, 2012.

6.2. Неуспјех управљања дугом као лош избор економске политике

Неуспјех управљања дугом појављује се као последица лошег избора економске политике којом се потпомажу програми јавних инвестиција кроз буџетске ресурсе и подизање домаће штедње.

Ефективно управљање спољним дугом подразумијева: адекватно финансирање, адекватне одлуке о висини финансирања, дневно ажурне евиденције о дугу. Финансијски пакети морају тежити да буду са максималном концесионалношћу, максимумом капитала који се може подизати и минималном цијеном, максималној сагласности потребама индивидуалних пројеката. Такође, сви захтјеви за финансирањем морају одговарати финансијским приоритетима земље као што су извори финансирања (у вези будућих набавки), структура валута ради мање изложености ризику флукуације девизних курсева, изложеност флукуацији каматне стопе током животног вијека кредита, утицај позајмљивања на структуру обавеза спољњег дуга земље.

Политика управљања дугом мора бити формулисана на довољно јасан начин. Њена конзистентност одржава основе стабилности система на средњи и дуг рок. У таквим околностима могуће је одржати оптималне потребе за екстерним јавним финансирањем.

6.3. Економска политика и циљеви развоја економије

Јасна и конзистентна економска политика може бити довољно мотивирајућа и препознатљива линија равнања за одговорност владајућих политичких група, ако добро одражава циљеве развоја.

Политика задуживања је саставни дио економске политике. Сагласно важећем закону, политика јавног дуга у надлежности је Комисије за спољни дуг. Комисија је у обавези редовно доносити средњорочне планске одлуке као оквир креирања јавног дуга.

Имајући у виду чињеницу да у претходном периоду потребна планска документа нису донесена, може се закључити колико су ова питања маргинална за све нивое власти у БиХ.

7. ЗАКЉУЧАК

Из свега напријед изнијетог може се закључити следеће :

1. Недостатак системског приступа у управљању дугом у БиХ представља један од главних фактора који угрожава оптималне потребе задуживања.
2. Процес задуживања у БиХ не садржи довољно везивних елемената са макроекономским циљевима и тиме постаје извор ризика за дугорочну макроекономску стабилност.
3. У структури јавног дуга доминира спољни дуг са 66,12%.
4. БиХ остаје умјерено задужена земља са 34% јавног дуга у односу на ДБП и тенденцијом његовог повећања.
5. Ентитетски нивои власти су се приближили граничним вриједностима јавног дуга одређених прописима БиХ.
6. Основни проблеми задуживања у БиХ манифестују се кроз одсуство система управљања пројектним потребама, одсуство планског приступа у креирању јавног дуга, недовољну одговорност за вођење економске политике и недовољно активан приступ у погледу подизања конкурентске способности привреде земље.
7. Концизна и конзистентна политика задуживања може значајно допринијети економском расту економије БиХ.

ЛИТЕРАТУРА

- Brurrerhoff, D.** 1996. *Finanzwissenschaft*, Munchen: R. Oldenbourg Verlag GmbH.
- De la Dehesa, G.** 1985. Institutional Structure for External Debt Management, in: *External Debt Management*, Washington D.C.: Hassanali Mehran International Monetary Fund.
- Klein, T.M.** 1994. *Exsternal Debt Management*, Washington D.C.: World Bank.
- Tanzi, V.** 1985. Fiscal Management and external Debt Problems, in: *External Debt Management*, Washington D.C.: Hassanali Mehran International Monetary Fund.
- The World Bank.** 2005. *Economic growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, Washington D.C.: The World Bank.
- The World Bank.** 2005. *Fiscal Sustainability in Theory and Practice*, Washington D.C.:The World Bank.
- The World Bank.** 2007. *Fiscal Policy and Economic Growth :Lessons for Eastern Europe and Central Asia*, Washington D.C.: The World Bank.
- The World Bank.** 2011. *Country partnership Strategy for Bosnia and Herzegovina for the period FY12-FY15*, Report No. 64428-BA, Washington D.C.: The World Bank.