



EU INTEGRACIJSKI PROCES I BOSANSKOHERCEGOVAČKA LEGISLATIVA

Dr. sc. Edin Rizvanović, redovni profesor
Pravni fakultet, Univerzitet "Džemal Bijedić" Mostar

Dr.sc. Salih Bučuk, vanredni profesor,
Internacionalni univerzitet Travnik u Travniku, bucuksalih@gmail.com

Sažetak: Autori su u ovom radu analizirali jedan segment pravnog, grosso modo poslovnog, sistema BiH. To čine kroz ostvarenje normativne funkcije države. Osnov pristupa nalazi se u posmatranju glavnih determinanti sistema: transformacije vlasništva i evropskih integracionih procesa. Ustav predstavlja polaznu tačku analize, na što se naslanjaju privatizacijski propisi, sa jasnim refleksijama na druge propise. Autori, istovremeno, ukazuju na poseban značaj potpune introdukcije standardnih funkcija države. Izgradnja domaćeg sistema u značajnoj mjeri ovisi o integracionom procesu, čiji početak referira na Sporazume o slobodnoj trgovini (2000), zatim na zaključenje CEFTA-e, potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i primjenu Privremenog trgovinskog sporazuma (2008). Na kreiranje normativne slike u BiH utječe niz faktora: neadekvatan pristup u donošenju propisa, česte promjene propisa, neujednačenost entitetskih normi, sporost u usvajanju pojedinih zakona. Posljedica toga je nefunkcionalnost pravnog sistema, pravna nesigurnost, sa implikacijama na ostvarenje osnovnih ljudskih prava i sloboda, te nelojalna konkurencija kojoj su izloženi domaći poslovni subjekti. Aktuelnoj situaciji, između ostalog, doprinosi i proces dez institucionaliziranja, koji svoju pozadinu ima u nespremnosti prihvatanja temeljnih društvenih, pravnih i poslovnih standarda.

Ključne riječi: pravni i poslovni sistem, funkcije države, privatizacija, integracioni proces, institucije, pravna nesigurnost, malo/srednje poduzetništvo, reorganizacija stečajnog dužnika, dez institucionaliziranje, supsidijarnost

NORMATIVE FUNCTION OF THE STATE VS. EU INTEGRATION PROCESS

Abstract: The authors in this paper analyzes one segment of a legal, grosso modo, business system of BiH. The authors makes this through realization of the normative function of the state. The basis of the approach is found in the observation of the main determinants of the system: ownership transformation and European integration processes. The Constitution represents the starting point of analysis, on which lean the privatization regulations, with clear reflections on other regulations. The authors, at the same time, points out at the special importance of the complete introduction of standard functions of the state. Building a domestic system depends, to a large extent, on the integration process, the beginning of which refers to the Free Trade Agreements (2000), then the conclusion of CEFTA, the signing of the Stabilisation and Association Agreement and implementation of the Interim Trade Agreement (2008). The creation of a normative image in BiH is being influenced by a number of factors: inadequate approach in adopting legislation, frequent changes of legislation, non harmonized entity norms, and slowness in adopting certain laws. The consequence of this is the non-functionality of the legal system, legal uncertainty, with implications to the realization of



fundamental human rights and freedoms, and unfair competition which affects domestic business entities. Current situation is, among other things, contributed by the process of deinstitutionalization that has its background in the unwillingness to accept the fundamental social, legal and business standards.

Keywords: legal and business system, the functions of the state, privatization, integration process, institutions, legal uncertainty, a small / medium entrepreneurship, reorganization of the bankruptcy debtor, deinstitutionalization, subsidiary

1. Uvod u naš ambijent svagdašnji

Na kreiranje općeg ambijenta u BiH utječe niz društvenih aktera, od kojih su najvažniji: vlada, poslodavci, i sindikat. U navedenom spektru vlada je u najpovoljnijem položaju, dok se za sindikat, zbog mnogostrukih slabosti, može reći da ima totalno marginaliziranu poziciju. Trenutni odnos snaga između glavnih interesnih grupa ima direktne implikacije na postojeće loše stanje u društvu. Kada se tome dodaju osnovne odrednice sistema: kompetentnost, konkurencija, odgovornost, koje prepoznajemo samo kao jedva vidljive obrise, onda situacija postaje još jasnija (i lošija). Prva od njih - kompetentnost još uvijek je u sjeni podobnosti, koja kao „kriterij“ korespondira postojećim rješenjima o sukobu interesa. Kvalitet odnosa fer nadmetanja i nepostojanja odgovornosti za rezultantu ima neizgrađen sistem vrijednosti. Kao logičan slijed navedenog pojavljuje se činjenica da je javni interes (većine) duboko u zaleđu privatnog interesa (manjine).

Poslovni sistem Bosne i Hercegovine od stjecanja nezavisnosti doživio je korjenite promjene. Osnov promjena nalazi se u preambuli Ustava BiH: „U želji da podstakne opće blagostanje i ekonomski razvoj kroz zaštitu privatnog vlasništva i unapređenje tržišne privrede“, odnosno u članu I stav 1. Ustava BiH „Postoji sloboda kretanja širom Bosne i Hercegovine i entiteti neće ometati punu slobodu kretanja osoba, roba, usluga i kapitala širom BiH“. Mnogi instituti iz prethodnog sistema su nestali. Neki od njih promijenili su sadržaj i teleološku odrednicu. Nastaju nove institucije i istovremeno se mijenja pozicija države u odnosu na tržište. Kreira se tržište sa drugačijim sudionicima i pravilima igre. Najveće zasluge za promjenu cjelokupnog sistema u BiH, pa tako i poslovnog, pripadaju procesu privatizacije, koji se u našoj zemlji provodio na dva nivoa (entiteti, i kantoni u Federaciji), uz istovrsnu nadležnost Agencije za privatizaciju²²³. Sumirajući dosadašnje rezultate može se generalno reći da ponuđeni model transformacije vlasništva nije ponudio načine zaštite državne (društvene) imovine, niti je otvorio prostor stvaranju novih poslovnih subjekata (malih i srednjih preduzeća).

Normativna funkcija se ostvaruje sa djelomičnim uspjehom - primjetna je teleološka manjkavost i nedosljednost, česte izmjene propisa, njihovo neprovođenje, kao i različito reguliranje na entitetskom nivou, što je posebno vidljivo u normiranju poslovnog sistema. Ekonomska funkcija države, koja se, prije svega, ispoljava kroz upotrebu javnih sredstava, je marginalizirana. Višegodišnje kašnjenje sa usvajanjem Zakona o sistemu državne pomoći

²²³ Prema članu 4. Zakona o Agenciji za privatizaciju FBiH djelatnost Agencije jeste obavljanje stručnih i drugih poslova u vezi s privatizacijom. Član 5: „Agencija Federacije naročito inicira i učestvuje u pripremi donošenja zakona i drugih propisa u području privatizacije, ... odobrava i sprovodi privatizaciju preduzeća koja imaju dijelove na području više kantona...“ Službene novine Federacije BiH br. 18/96, 2/02, 110/12.



(posljednji u regiji) je u uskoj vezi sa domaćim fiskalnim okvirom (raspodjelom javnih sredstava). Primjena ovog zakona je bitna ne samo za poslovni sistem već i za aktuelna događanja: poplave, zaštitu kulturno-historijskih spomenika, zaštitu životne sredine. Valja napomenuti da je državna pomoć²²⁴ „EU standard“ te da je ova oblast regulirana 1957. (EEZ), i kao takva zastupljena i u Lisabonskom ugovoru, te da članice EU u prosjeku izdvajaju preko 3% BDP-a za ovaj oblik državnog intervencionizma. Socijalna funkcija, u smislu njene realizacije, obzirom da je izvedenica prethodne dvije, nikako ne može dobiti pozitivnu ocjenu.

2. Evropski integracioni proces: zahtjevi vs potrebe

Zastoj, blokada, stagnacija, zaostajanje, kašnjenje, novi pristup, stupanje na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, nedostatak koordinacije, neki su od termina koji obilježavaju trenutno stanje integracionog procesa.²²⁵ Početak tog procesa nagovještavao je bolje rezultate. Temelj ove konstatacije leži u prirodi bilateralnih sporazuma o slobodnoj trgovini, zaključenih sa zemljama regije, koji su uvažavali osnovna načela međunarodne trgovine: ravnopravnost i reciprocitet. Osnovni cilj ovih sporazuma bio je uspostavljanje područja slobodne trgovine (eliminiranjem trgovinskih prepreka: carina i količinskih ograničenja) koji će omogućiti ostvarenje uzajamnih interesa ugovornih strana²²⁶, i to po modelu koji je korišten u stvaranju zajedničkog tržišta pola stoljeća unazad. Prvi od njih - Sporazum o slobodnoj trgovini sa Republikom Hrvatskom²²⁷, upućivao je na potrebu nacionalnog legislativnog reguliranja pravnih instituta sadržanih u tim sporazumima (konkurencija, državna pomoć, javne nabavke, intelektualno vlasništvo), a time i njihovu introdukciju u domaći pravni (poslovni) sistem. Osim toga, sporazum sadrži poziv za stvaranje validnog osnova u kreiranju poljoprivredne politike, državnih monopola komercijalne prirode, reguliranje unutrašnjeg oporezivanja, i, uz to, uvođenje platnobilansnih teškoća kao osnovnog argumenta za poduzimanje protekcionističkih mjera.²²⁸ U navedenom kontekstu vrijedi spomenuti i Odluku Vijeća ministara, odnosno njeno neprovođenje, iz 2002. godine.²²⁹ Poslije toga uslijedio je Sporazum o izmjeni i pristupanju centralnoevropskom sporazumu o slobodnoj trgovini - CEFTA 2006, koji predstavlja multilateralni sublimat navedenih sporazuma. On je imao dvostruki značaj: za ekonomske odnose sa zemljama regije, ali i kao priprema za adaptiranje standardima i mehanizmima funkcioniranja unutrašnjeg tržišta, te u

²²⁴ Više o institutu državne pomoći i funkcijama države u: E. Rizvanović, Državna pomoć u zemljama Evropske unije - iskustva za Bosnu i Hercegovinu, Štamparija Fojnica, 2005.

²²⁵ Prema Izvještaju Evropske komisije o napretku Bosne i Hercegovine u 2011. godini ključne riječi koje se u kontekstu stagnacije BiH koriste su: nedostatak političke volje, nedovoljno izgrađena institucionalna struktura, osporavanje teritorijalnog integriteta, korupcija, nedovoljno jaki administrativni kapaciteti, neusvajanje globalnog fiskalnog okvira, (ne)funkcionalnost, nesklad obrazovnog sistema i potreba tržišta rada, nepostojanje sistema državne pomoći, loš sistem javnih nabavki, izostanak realizacije IPA programa pomoći, neefikasno sudstvo, nepostojanje adekvatne industrijske i poljoprivredne politike. Brisel, 12.10.2011. SEC (2011) 1206.

²²⁶ Član 1. stav 2. Sporazuma: "Ciljevi ovog sporazuma su da se širenjem međusobne trgovine podstiče skladan razvoj privrednih odnosa između Ugovornih strana,...napredak privredne djelatnosti, porast životnog standarda, porast zapošljavanja...". Sporazum o slobodnoj trgovini između BiH i SRJ, Službeni glasnik BiH, br. 4/02.

²²⁷ Sporazum je potpisan 19.12.2000. godine, a Predsjedništvo BiH ga je ratificiralo 14.6.2001. godine.

²²⁸ Više u: E. Rizvanović, Sporazumi o slobodnoj trgovini i ekonomska funkcija države, Zbornik radova sa V međunarodnog savjetovanja "Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse" Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, juni 2007.

²²⁹ Odluka o mjerama zaštite domaće proizvodnje od prekomjernog uvoza, Službeni glasnik BiH br. 30/02.



tom smislu bio je posljednje upozorenje u pogledu potrebe akceptiranja osnovnih odrednica, koji su praćeni odgovarajućim instrumentarijem za njihovo provođenje.²³⁰ Nažalost, situacija ne samo da se nije popravila, već je primjena ovog sporazuma, posebno u početnom periodu, donijela uvećanje trgovinskog deficita. Pored CEFTA-e, trenutno najaktuelniji „integracioni“ međunarodni dokument jeste Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), odnosno njegova pravosnažna ekonomska izvedenica - Privremeni trgovinski sporazum (PTS). Privremeni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima između Bosne i Hercegovine i Evropskih zajednica i njihovih članica (sa primjenom od 01.7.2008.) predstavlja ekonomski apstrakt Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica i BiH. Primjenu Privremenog sporazuma prati Privremeni odbor za stabilizaciju i pridruživanje, čije članove imenuje Vijeće ministara BiH, a koji je sačinjen od sedam pododbora: pododbor za trgovinu, industriju, carine, oporezivanje i saradnju sa drugim zemljama, pododbor za konkurenciju i unutrašnje tržište, pododbor za poljoprivredu i ribarstvo, zatim slijede pododbori za ekonomska i finansijska pitanja i statistiku, pododbor za transport, pododbor za sigurnost, pododbor za inovacije, tehnološki razvoj i socijalnu politiku. Razlog transponiranja temeljnih ekonomskih odredbi SSP-a²³¹ u PTS je period koji je potreban za stupanje na snagu „stabilizacijskog sporazuma“. Veliki značaj, u navedenom u kontekstu, ima i glava VII SSP-a: sloboda, pravda, sigurnost (jačanje institucija i vladavine prava, zaštita osobnih podataka, vize, upravljanje granicom, azil i migracije, spriječavanje i kontrola ilegalne imigracije, pranje novca i finansiranje terorizma, saradnja po pitanju nedozvoljenih droga, spriječavanje i borba protiv organiziranog kriminala i drugih nezakonitih aktivnosti).

U našem slučaju prošlo je više od pet godina od zaključenja SSP-a, ali još uvijek nema njegove priželjkivane pravosnažnosti. Šta je to inkorporirano i potpisano u stabilizacijskom sporazumu, a da još uvijek nemamo očekivani i priželjkivani (standardni) rezultat: stupanje na snagu, i nastavak procesa - stjecanje statusa kandidata za članstvo?! Iz dolje citiranih odredbi sigurno se ne bi moglo reći da je sadržaj SSP-a krivac za to.

Tako, u članu 10 st. 1. Glave II SSP-a stoji: „Politički dijalog između strana dalje će se razvijati u smislu ovog Sporazuma. Političkim dijalogom pratit će se i jačati bliski odnosi između Evropske unije i Bosne i Hercegovine te doprinositi uspostavljanju bliskih veza solidarnosti i novih oblika saradnje između strana“ i dalje u stavu 2. tačka a) : „Političkim dijalogom posebno se unapređuje puna integracija Bosne i Hercegovine u zajednicu demokratskih država i postupno približavanja Evropskoj uniji“. Član 11. st. 1. SSP-a svjedoči o institucionalnom segmentu dijaloga, te se, u tom kontekstu, može smatrati i ključnim, ne samo za ovu glavu već i za sporazum u cjelini: „Politički dijalog odvija se prvenstveno unutar Vijeća za stabilizaciju i pridruživanje, koje ima opću nadležnost za svako pitanje koje bi strane željela pred njega iznijeti“. Na to se naslanja i član 12. SSP-a po kojem: „Politički

²³⁰ O sporazumu CEFTA vidjeti u: E. Rizvanović, Šta je nama CEFTA, Pravna riječ br. 20, Banja Luka, 2009.

²³¹ Na ekonomski značaj SSP-a upućuje podatak da, od ukupno deset glava, po obimu najviše prostora pripada ekonomskom segmentu: slobodno kretanje roba (glava IV), ostale tržišne slobode (glava V): kretanje radnika, pružanje usluga i poslovno nastanjanje, kretanje kapitala, glava VI - usklađivanje zakona, provođenje zakona i pravila konkurencije (državna pomoć, javna preduzeća, intelektualno vlasništvo, javne nabavke, standardizacija, mjeriteljstvo, akreditacija, zaštita potrošača, uvjeti rada i jednake mogućnosti) i glava VIII (politike saradnje) : ekonomska i trgovinska politika, saradnja u oblasti statistike, bankarstvo, osiguranje, finansijske usluge, revizija, finansijska kontrola, promoviranje i zaštita investicija, saradnja u oblasti industrije, malih i srednjih preduzeća, poljoprivrede, turizma, carina, ribarstva, oporezivanja, socijalne politike, obrazovanja, kulture, transport, energija, okoliš, regionalni i lokalni razvoj, reforma javne uprave.



dijalog na parlamentarnom nivou odvija se u okviru Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje, uspostavljenog u skladu sa članom 121.²³²

Uvođenje sintagme „kredibilna aplikacija“ svakako predstavlja novu nestandardnu prepreku koja će, ukoliko kao takva opstane, samo otežati integracijski proces u Bosni i Hercegovini. S druge strane, supstitucija postojećeg mehanizma koordinacije načelom supsidijarnosti bi znatno doprinijelo rješavanju problema koji proizlaze iz podijeljene nadležnosti.

3. O novim/starim institutima je riječ ...

Predmet analize jesu pojedini instituti čije reguliranje i primjena znatno nadilaze okvire poslovnog sistema BiH. To su: malo/srednje poduzetništvo, reorganizacija stečajnog dužnika, i sistem državne pomoći, te prateći instituti i institucije.

3.1. Malo/srednje poduzetništvo vs mali/srednji subjekti male privrede

Jedna od oblasti koja je u BiH, još uvijek, van normativnih standarda je segment malog i srednjeg poduzetništva. I pored jasne EU terminologije: mala i srednja preduzeća (engl. Small and Medium sized Enterprises - SME), u Federaciji BiH još uvijek se koriste termini mali, odnosno srednji subjekti male privrede. Zakon o poticaju razvoja male privrede FBiH²³³, na navedeni način, ukazuje na marginalizaciju ove kategorije poslovnih subjekata. To je vidljivo, i.a., i po kriterijima klasifikacije malih i srednjih preduzeća (rađenih prema EU modelu), koji se nastoje mehanički inkorporirati u (bitno drugačiji) bh. poslovni ambijent. Kontradiktornost je posebno izražena kod dva kriterija: godišnji promet i broj zaposlenih, na što se naslanja identifikiranje nositelja obaveze osiguranja ugodnog poslovnog okruženja, gdje država uopće ne nalazi sebe u ulozi „osiguratelja“. Na kraju zakona je odredba koja se tiče iznosa sredstava za poticaje razvoju „male privrede“, koja nije stimulativnog karaktera, jer predviđa izdvajanja do 2% budžeta Federacije BiH, čime se daje legalitet svim izdvajanjima od 0,1-2,00%. Ovome treba dodati nekonzistentnost odredbi ovog zakona sa odredbama zakona o PDV-u i finansijsko-računovodstvenim propisima, prije svega, zbog različitosti u pogledu finansijskog kriterija, vrlo bitnog za klasifikaciju malih i srednjih preduzeća. Pored toga, registracijski propisi, u najširem smislu, uopće ne poznaju ovu kategoriju poslovnih subjekata. Ništa se značajnije, u navedenom smislu, nije promijenilo ni sa „najnovijim“ izmjenama zakona.²³⁴ Promjena trenutne situacije implicira hitnu izradu studije izvodivosti o transformaciji malih i srednjih preduzeća. Njihovo definiranje treba da počiva na tačno utvrđenim kriterijima: proizvodni program, organizacijska struktura i tehnološka struktura, proizvodni kapaciteti, kapital. Potom slijedi uvažavanje ekonomskih parametara: broj zaposlenih, prihod, dobit, troškovi, porezi, bilans stanja, bilans uspjeha, projekcija budžeta, i kriterija za klasifikaciju: djelatnost, sektorska pripadnost, vlasnička struktura. Navedeno uključuje analizu faktora rizika: platni bilans, tehničko-tehnološki program i organizacijski model.²³⁵ Pored toga, pri

²³² Član 121. SSP-a: „Ovim se osniva Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje. To će biti forum u kojem će se članovi Parlamentarne skupštine BiH i Evropskog parlamenta sastajati i razmjenjivati stavove. Odbor će se sastajati u vremenskim razmacima koje sam utvrdi.“

²³³ Službene novine Federacije BiH br. 17/06.

²³⁴ Zakon o izmjenama i dopunama zakona o razvoju male privrede, Službene novine Federacije BiH br. 25/09.

²³⁵ O malim i srednjim preduzećima vidjeti i u: E. Rizvanović, Osnovi poslovnog prava, Ekonomski fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru, 2011, str. 214-218.



transformaciji malih i srednjih preduzeća pažnju treba posvetiti analizi tržišta, i to prema osnovnim odrednicama unutrašnjeg tržišta naznačenim u CEFTA-i. U tom smislu posebno mjesto pripada Aneksu II Protokola CEFTA-e: Lista prerada ili obrada što ih je potrebno obaviti na materijalima bez porijekla kako bi dobiveni proizvod stekao status proizvoda s porijeklom. Kada je u pitanju kumulacija porijekla onda se prema Aneksu IV CEFTA-e smatra da se radi o proizvodima (materijalima) porijeklom ne samo iz država potpisnica CEFTA-a i članica Evropske zajednice, već i iz: Islanda, Norveške, Švicarske, Lihtenštajna i Turske.²³⁶ O značaju malih i srednjih preduzeća u zemljama Unije svjedoči, i.a., i Evropska povelja²³⁷, kao i instrumentarij državne pomoći namijenjen istima.²³⁸ Za očekivati je da će Zakon o sistemu državne pomoći (član 6. st. 2-c/1 „potpora malim i srednjim preduzećima“), uz ranije spomenute promjene, kontribuirati poboljšanju trenutnog stanja.

3.2. Reorganizacija stečajnog dužnika

Uvođenje instituta reorganizacije, Zakonom o stečajnom postupku Federacije BiH²³⁹ i Zakonom o stečajnom postupku Republike Srpske²⁴⁰ predstavlja korak naprijed u odnosu na ranija rješenja.²⁴¹ Od sadržine stečajnog plana, kao glavnog akta postupka reorganizacije, zavisi da li će stečajni dužnik nastaviti sa radom, ili će stečajni dužnik, okončanjem postupka, biti likvidiran. Sam naziv zakona jasno upućuje na namjeru zakonodavca: urediti proceduru stečaja, s ciljem izvršenja normativne obaveze. U prilog tome i član 142. st. 1. ZoSP-a FBiH: „Nakon otvaranja stečajnog postupka dopušteno je izraditi stečajni plan u kojem se može odstupiti od zakonskih odredaba o unovčenju i raspodjeli stečajne mase“. Drugim riječima: nije zabranjeno izvršiti reorganizaciju stečajnog dužnika. Prema našem zakonu osnovne sastavnice stečajnog plana su: pripremne osnove i osnove za provođenje plana. U pripremnim osnovama (čl. 145. ZoSP-a FBiH), pored mjera koje su poduzete prije otvaranja stečajnog postupka, treba navesti mjere koje će se poduzeti s ciljem stvaranja osnova za ostvarivanje prava učesnika, odnosno podatke o osnovama i posljedicama plana koji su značajni za donošenje odluke povjerilaca o planu i za njegovu sudsku potvrdu. Osnov za provođenje (čl. 146-a ZoSP-a FBiH) sadržan je u odredbama koje tretiraju modalitete izmjene pravnog položaja stečajnog dužnika i drugih učesnika u postupku, zatim način, vrijeme i iznos do kojeg povjerioci trebaju biti isplaćeni ili namireni na drugi način, kao i mogućnost konverzije tražbina povjerilaca u kapital stečajnog dužnika, odnosno određenje stepena do kojeg se

²³⁶ Argument koji se ovom prilikom može navesti u pogledu neophodnosti de iure i de facto promjena u ovoj oblasti jesu i konstatacije iz Izvještaja revizije učinka „Podrška razvoju malog i srednjeg poduzetništva u Federaciji BiH“ što ga je (2013) izradio Ured za reviziju institucija u Federaciji BiH, „Mjere koje su poduzimane u proteklom periodu nisu doprinijele značajnijem poboljšanju uslova za razvoj malog i srednjeg poduzetništva ... i Realizacija poticaja prema postojećim kriterijima ne potiče razvoj malog i srednjeg poduzetništva“ Prema podacima Federalnog ministarstva za razvoj, poduzetništvo i obrt (2010) poticaji za uslužne djelatnosti su bili veći od poticaja za proizvodne djelatnosti; www.saifbih.ba/javni-izvj.

²³⁷ European Charter for Small Enterprises (2000) naglašava njihov značaj za rast, konkurentnost i zapošljavanje, ali i principe na kojima počiva njihov razvoj: edukacija i obuka, jeftiniji proces osnivanja, unapređenje regulative i okruženja, povoljniji porezni tretman i pristup finansijskim sredstvima; www.ec.europa.eu/enterprise/sme.

²³⁸ O instrumentima državne pomoći vidjeti opširnije u: E. Rizvanović, Državna pomoć u zemljama Evropske unije..., op. cit., str. 154-165.

²³⁹ Službene novine Federacije BiH br. 29/03. U daljem tekstu ZoSP FBiH.

²⁴⁰ Službeni glasnik Republike Srpske br. 67/2002.

²⁴¹ Više o stečaju u: V. Čolović, N. Milijević, Stečajni postupak, Teoretska razmatranja, zakonski propisi, sudska praksa i obrasci za praktičnu primjenu, Banja Luka, 2004., str. 111-135.



dužniku može oprostiti njegov dug. On treba da sadrži i: finansijsku prognozu, vrste mjera koje treba poduzeti da bi se vratila profitabilnost preduzeća dužnika, način izvršenja reorganizacije, te izvore finansiranja i finansijski plan za primjenu stečajnog plana. U provedbenoj osnovi nedostaje spona sa ekonomskim aspektom stečajnog plana, koji prije svega referira na potrebu aktivnije uloge države, posebno u pogledu mjera za smanjenje broja radnika. U ovom dijelu trebalo bi uskladiti ZoSP sa članom 6. st. 2-c/3 Zakona o sistemu državne pomoći „Potpora u obeštećenju, spašavanju ili restrukturiranju privrednih subjekata“. Kod izjašnjenja o stečajnom planu (čl. 157. ZoSP-a FBiH): „Stečajni sud može pozvati tijela uprave nadležna za predmet poslovanja stečajnog dužnika, te nadležnu privrednu komoru da se očituje o stečajnom planu“. Zadnju riječ kod potvrde stečajnog plana ima sud (čl. 173. ZoSP-a FBiH): „Nakon što stečajni plan prihvate povjerioci i nakon što na njega pristane stečajni dužnik, stečajni sud će odlučiti o tome hoće li stečajni plan potvrditi“. Nadzor nad provođenjem stečajnog plana (čl. 185. st. 1. ZoSP-a FBiH) je fakultativnog karaktera: „U pravilu, za sprovođenje stečajnog plana može se predvidjeti da će se njegovo ispunjenje nadzirati“, odnosno u stavu 2. istog člana: „Ako je nadzor predviđen, nakon zaključenja stečajnog postupka, nadzirat će se stečajni dužnik ispunjava li svoje obaveze prema povjeriocima...“.

Profiliranje javnog interesa u evropskim zemaljama²⁴² u vitalnim poslovnim institutima, poput stečaja, ima sasvim drugačiji karakter. Normativne izmjene su neophodne i u dijelu ZoSP-a koji regulira međunarodni stečaj, tačnije u čl. 206. kojim se relativizira najjače stvarno pravo (pravo vlasništva) domaćih (izlučnih) povjerilaca.²⁴³ Jedna od pretpostavki za priznanje strane sudske odluke (čl. 205. st. 1. tačka 3), pored nadležnosti organa i izvršnosti, je „da priznanje ne bi bilo u suprotnosti sa javnim poretom Federacije BiH“. U našem postojećem ambijentu problem je definiranje javnog poretka, pa time i njegovo protekcionističko pozicioniranje u kontekstu ostvarenja vlastitih interesa u međunarodnom stečajnom postupku. Prvi korak, u realizaciji navedenog cilja, upućuje na cjelovitu primjenu Zakona o sistemu državne pomoći.

3.3. Razvojna banka Federacije BiH

Jedna od institucija koja ima veliki značaj za poslovni sistem je i Razvojna banka Federacije BiH.²⁴⁴ Cilj Razvojne banke, čiji kapital je u 100% vlasništvu države²⁴⁵, je poticanje privrednog razvoja i ukupnog društvenog razvoja, te poticanje održivog razvoja na području

²⁴² Jedan od primjera je institut „vanrednog upravljanja velikim preduzećima u krizi“ koji je u Italiji reformiran Dekretom iz 1999. godine. Osnovni ciljevi Dekreta bili su očuvanje zaposlenosti i zaštita, odnosno održavanje proizvodne imovine, nastavkom, reaktiviranjem i rekonverzijom poslovnih aktivnosti. Nastavak poslovanja preduzeća regulira se prema diverzifikaciji stečajnog plana, koji može biti: prijenos pogona preduzeća, uz zadržavanje proizvodnih aktivnosti i radnih mjesta, ili ekonomska i finansijska sanacija. Više o ovom institutu u: E. Rizvanović, Stečajni plan i pozicija države, Pravna riječ, br. 16, Banja Luka, 2008., str. 57-69.

²⁴³ Član 206. st. 2. ZoSP-a: „Nakon objave oglasa na oglasnoj ploči...nije moguće, dok teče postupak za priznanje, pokrenuti parnični postupak kao ni postupak izvršenja ili osiguranja u kojem je stečajni dužnik stranka...“. Prema članu 206. st. 3. „Izuzetno od stava 2. ovog člana izlučni i razlučni povjerioci ... mogu i za vrijeme trajanja postupka priznanja pokrenuti odnosno nastaviti prekinuti izvršni postupak radi ostvarenja svojih zahtjeva ... ali samo pod uvjetom ako se sa tim složi strani stečajni upravnik“.

²⁴⁴ Zakon o Razvojnoj banci Federacije BiH, Službene novine Federacije BiH, br. 37/08.

²⁴⁵ Prema Izvještaju Evropske Komisije o napretku Bosne i Hercegovine u 2011. godini na bankarskom tržištu BiH djeluje dvadeset devet banaka, od toga: dvadeset jedna strana banka, sedam domaćih privatnih banaka i jedna banka u vlasništvu države.



Federacije. Banka može osnivati privredna društva i biti članica privrednih društava u zemlji i inozemstvu. Finansijski ciljevi banke, pored obnove i razvoja privrede Federacije BiH, su:

- finansiranje privredne infrastrukture,
- finansiranje unapređenja poljoprivredne proizvodnje,
- finansiranje ruralnog razvoja i poticanje razvoja ruralnog turizma,
- finansiranje poticanja izvoza.

Općedruštveni ciljevi, pored potpore razvoja malog i srednjeg poduzetništva, su:

- unapređenje obrazovanja i uvođenje novih tehnologija i inovacija poslovnih metoda,
- osiguranje izvoza roba i usluga iz Federacije od netržišnih rizika,
- međunarodna promocija razvojnih aktivnosti Federacije,
- unapređenje zaštite životne sredine,
- stvaranje jedinstvenog ekonomskog prostora,
- stvaranje proizvodnih lanaca domaćih proizvoda,
- ravnomjerni razvoj kantona Federacije.

Citirane zakonske odredbe svjedoče o kvalitetnim teleološkim odrednicama, ali i o postojanju značajnog neiskorištenog prostora u smislu doprinosa Razvojne banke unapređenju poslovnog ambijenta, a time i poboljšanju ekonomsko-socijalne situacije u Bosni i Hercegovini. Politička nestabilnost u zemlji predstavlja najveću prepreku takvom razvoju događaja.

4. Sistem državne pomoći u Bosni i Hercegovini

Zakonom o sistemu državne pomoći BiH (ZoSDP)²⁴⁶ kreirani su uvjeti za uređenje oblasti državnog intervencionizma u našoj zemlji. Pri tome treba naglasiti da *conditio sine qua non* introdukcije i realizacije državne pomoći predstavlja spremnost za drugačijom redistribucijom javnih sredstava. Zakonom o sistemu državne pomoći BiH uređuju se opći uvjeti za dodjelu, kontrola dodjele i korištenja, odobravanje i povrat nezakonito dodijeljene državne pomoći, popis državne pomoći i izvještavanje o državnoj pomoći, s ciljem uspostavljanja i osiguranja konkurentnih tržišnih uvjeta kao i izvršavanja preuzetih obaveza po zaključenim međunarodnim ugovorima koji sadrže odredbe o državnoj pomoći. Prema članu 3. ZoSDP-a državna pomoć je svaki stvarni ili potencijalni javni rashod ili umanjeno ostvarenje javnog prihoda, postojećeg, planiranog ili potencijalnog, koja može biti dodijeljena ili planirana direktno ili indirektno od strane davatelja državne pomoći, u bilo kom obliku, čime se narušava ili postoji opasnost od narušavanja konkurencije na tržištu stavljajući u povoljniji položaj određene privredne subjekte, proizvodnju ili trgovinu određenih proizvoda ili pružanje određenih usluga, ukoliko to utječe na ispunjavanje međunarodnih obaveza BiH iz ove oblasti. Zakon se ne primjenjuje na: državnu pomoć za poljoprivredu i ribarstvo, državnu pomoć nacionalnoj sigurnosti ili vojnoj industriji, uključujući pomoć dodijeljenu za tehnologiju dvostruke namjene, pod uvjetom da je svrha te pomoći da subvencionira robe i tehnologiju koje su namijenjene isključivo u svrhe nacionalne sigurnosti ili odbrane, kao ni na javnu potrošnju za infrastrukturu. Vrste državne pomoći po slovu zakona su: subvencije, nepovratna pomoć, izuzeća, porezne olakšice, otpis ili preuzimanje duga, krediti sa preferencijalnim kamatnim stopama, pomoć za sanaciju, restrukturiranje, istraživanje i razvoj. Na ovaj način zakonodavac je izvršio konfuziju instrumenata državne pomoći i vrsta državne

²⁴⁶ Objavljen u Službenom glasniku BiH, br. 10/12.



pomoći. Pod dozvoljenom (odobrenom) državnom pomoći po ZoSDP-u smatra se: pomoć socijalnog karaktera koja se dodjeljuje pojedinačnim korisnicima bez diskriminacije u pogledu porijekla robe, proizvoda koji čine dodijeljenu državnu pomoć; pomoć za naknadu materijalne štete prouzrokovane prirodnim nepogodama ili drugim vanrednim okolnostima; finansijska podrška pravnim i fizičkim osobama kojima je u skladu sa posebnim pravilima povjereno obavljanje usluga od općeg ekonomskog interesa ili dodijeljeno isključivo pravo obavljanja određenih djelatnosti...; pomoć koja je usklađena sa pravilom de minimis u skladu sa članom 2/c) ZoSDP-a. Zakon predviđa i ustroj popisa državne pomoći, koji treba da obuhvati sve oblike državne pomoći dodijeljene u BiH, klasificirane prema vrsti, kategoriji, iznosu, trajanju, nivou vlasti i pravnoj osnovi, i uz to, kao poseban dokument, sveobuhvatan popis svih programa pomoći, pokrenutih prije formiranja Vijeća za državnu pomoć. Davatelji državne pomoći su: Bosna i Hercegovina, Federacija BiH, Republika Srpska, Brčko distrikt BiH, kantonalne, gradske i općinske uprave putem ovlaštenih pravnih osoba, te svaka pravna osoba koja dodjeljuje ili upravlja državnom pomoći, dok se korisnicima državne pomoći smatraju privredni subjekti koji obavljaju privrednu djelatnost učestvujući na tržištu putem proizvodnje ili trgovine roba i/ili usluga. Navedenim zakonskim rješenjima uvodi se sistemski pristup, čime se otvara prostor za svrsishodnije ulaganje javnih sredstava, što za rezultat treba da ima veću korist za domaće poslovne subjekte, a time i za državu. Pri tome se posebno misli na introdukciju pojedinih vrsta pomoći: sanacija, restrukturiranje, pomoć za istraživanje i razvoj, poticaji malim i srednjim preduzećima, pomoć socijalnog karaktera, pomoć za zapošljavanje, za obuku zaposlenih, zaštitu životne sredine i uštedu energije, kao i na trenutno najaktuelniju kategoriju pomoći: pomoć za naknadu materijalnih šteta prouzrokovanih prirodnim nedaćama ili drugim vanrednim okolnostima. Dosljednja primjena zakona trebala bi, kroz povećanje konkurentnosti, doprinijeti ostvarenju bolje pozicije za domaće poslovne subjekte, ali i slabljenju, odnosno eliminiranju, nelojalne konkurencije kojoj su izloženi.

4.1. Vijeće za državnu pomoć - funkcionalnost

Vijeće za državnu pomoć spada među najmlađe institucije u pravnom i poslovnom sistemu Bosne i Hercegovine. Potreba uvođenja ovog organa iskazana je, i.a., u Zajedničkoj izjavi Sporazuma CEFTA 2006., u vezi članova o konkurenciji i državnoj pomoći (20. i 21.) - tačka 3: "Strane će u periodu navedenom u st. 1. uspostaviti operativno neovisno tijelo koje će biti nadležno za primjenu pravila konkurencije i državne pomoći". Osnov institucionalizacije državnog intervencionizma nalazi se u članu 36. st. 4. PTS-a: "Bosna i Hercegovina osnovat će samostalni organ, kojem će povjeriti ovlaštenja neophodna za punu primjenu stava 1. (c), u roku od dvije godine od dana stupanja na snagu ovog sporazuma. Taj organ će inter alia biti ovlašten da odobrava programe državne pomoći i pojedinačna sredstva pomoći..., kao i ovlaštenje da određuje povrat državne pomoći koja je nezakonito dodijeljena". Ovaj rok je, u našem slučaju, probijen za više od dvije godine, obzirom da je Vijeće konstituirano tek krajem 2012. godine. Značaj ovog organa za bh. poslovni ambijent ogleda se prije svega u ključnoj ulozi u primjeni sistema državne pomoći, izraženog kroz spektar vrsta i instrumenata pomoći, što uključuje i postepeno uvođenje standarda u pogledu relativnih pokazatelja koji će biti dodjeljivani korisnicima.



5. Zaključak

Izgradnja bh. pravnog sistema ne odvija se prema utvrđenim standardima. Domaći model vlasničke transformacije, prije svega zbog nekvalitetnih „privatizacijskih“ normi, nije kontribuirao kreiranju dobrih društvenih temelja. Neusvajanje zakona o restituciji ima značajne implikacije u segmentu ostvarenja i zaštite osnovnih ljudskih prava.

Dio domaćih propisa sadrži nejasne teleološke odrednice, ili nedovoljan instrumentarij za njihovo provođenje. S druge strane, pojedina ustavna rješenja, i pored svoje jasnoće, nisu iskorištena na adekvatan način (npr. o ombudsmenima). Kod pojedinih sistemskih propisa kasni se sa donošenjem (npr. ZoSDP-a). Dio normativne nedorečenosti referira na neefikasan sistem odlučivanja (Konkurencijsko vijeće, Vijeće za državnu pomoć).

Nije na adekvatan način iskorišten instrumentarij međunarodnih (trgovinskih) sporazuma, posebno CEFTA-e 2006., preko koje je otvoreno tržište ne samo zemalja potpisnica (regije) već i EZ i Turske. Česte promjene propisa nisu u službi ostvarenja načela pravne sigurnosti, što uz (entitetsku) neujednačenost propisa otežava funkcioniranje tržišta. Normativne izmjene nisu na liniji afirmacije poduzetništva, a time ni ostvarenja općedruštvenog interesa.

Proces dez institucionaliziranja ima interni i eksterni karakter. Zbog svega navedenog domaći poslovni subjekti su izloženi nelojalnoj konkurenciji, što, uz ranije navedeno, rezultira značajnim kontinuiranim trgovinskim deficitom i ekonomskom stagnacijom, ali i blokadom integracionog procesa.

Popravljanje stanja implicira dinamiziranje integracijskog procesa, posebno intenziviranje aktivnosti oko usvajanja pravne stečevine EU, jačanje institucija, što uključuje i eksternu dimenziju (Vijeće za stabilizaciju pridruživanje i dva Odbora), zatim internu harmonizaciju, i veću dosljednost u realiziranju domaćih i međunarodnih normi. Normativnu neujednačenost, umjesto mehanizma koordinacije, rješavati posredstvom načela supsidijarnosti. Osnovne propise pravnog sistema restrukturirati, učiniti ih funkcionalnijim, te raditi na profiliranju i zaštiti javnog interesa, i efektivnoj zaštiti osnovnih ljudskih prava.

Pored toga, ubrzati proces izgradnje osnovnih karika sistema: kompetentnosti, konkurencije i odgovornosti. Rješenja o sukobu interesa treba da idu u susret ostvarenju općeg interesa. Neophodne su izmjene izbornog zakona, posebno u dijelu koji se tiče kompenzacijskih mandata i nositelja mandata.

Potrebna je aktivnija uloga države u ostvarenju datih funkcija - što bi u poslovnom smislu, prije svega, značilo potrebu animiranja sistema državne pomoći (dosljedniju primjenu ZoSDP-a), stvarnu afirmaciju privatnog poduzetništva, ubrzanje procesa registracije poslovnih subjekata, afirmaciju instituta reorganizacije stečajnog dužnika, kao i pojedine izmjene u pogledu međunarodnog stečaja (npr. član 206. ZoSP-a - poboljšanje pozicije domaćeg izlučnog povjerioca, i izgradnja protekcionističke supstance javnog poretka, kod priznanja stranih sudskih odluka), te bolju iskorištenost potencijala Razvojne banke Federacije BiH.



Literatura

1. Zakon o Agenciji za privatizaciju FBiH Službene novine Federacije BiH br. 18/96, 2/02, 110/12.
2. E. Rizvanović, Državna pomoć u zemljama Evropske unije - iskustva za Bosnu i Hercegovinu, Štamparija Fojnica, 2005.
3. Izvještaju Evropske komisije o napretku Bosne i Hercegovine u 2011, Brisel, 12.10.2012
4. Sporazum o slobodnoj trgovini između BiH i SRJ, Službeni glasnik BiH, br. 4/02.
5. E. Rizvanović, Sporazumi o slobodnoj trgovini i ekonomska funkcija države, Zbornik radova sa V međunarodnog savjetovanja "Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse" Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, juni 2007.
6. Odluka o mjerama zaštite domaće proizvodnje od prekomjernog uvoza, Službeni glasnik BiH br. 30/02.
7. E. Rizvanović, Šta je nama CEFTA, Pravna riječ br. 20, Banja Luka, 2009.
8. Zakon o poticaju razvoja male privrede FBiH, Službene novine Federacije BiH br. 17/06.
9. Zakon o izmjenama i dopunama zakona o razvoju male privrede, Službene novine Federacije BiH br. 25/09.
10. E. Rizvanović, Osnovi poslovnog prava, Ekonomski fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru, 2011.
11. Podrška razvoju malog i srednjeg poduzetništva u Federaciji BiH, www.saifbih.ba/javni-izvj.
12. European Charter for Small Enterprises (2000), www.ec.europa.eu/enterprise/sme.
13. Zakonom o stečajnom postupku Federacije BiH, Službene novine Federacije BiH br. 29/03.
14. Zakonom o stečajnom postupku Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske br. 67/2002.
15. Čolović Vladimir, Miljević Nedeljko, Stečajni postupak, Teoretska razmatranja, zakonski propisi, sudska praksa i obrasci za praktičnu primjenu, Banja Luka, 2004.
16. E. Rizvanović, Stečajni plan i pozicija države, Pravna riječ, br. 16, Banja Luka, 2008.
17. Rizvanović Edin, Osnovi poslovnog prava, Ekonomski fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru, 2011.
18. Zakon o Razvojnoj banci Federacije BiH, Službene novine Federacije BiH, br. 37/08.
19. Zakon o sistemu državne pomoći BiH, Službeni glasnik BiH, br. 10/12.