

Zdravko Miović

# Šta je stvarni prioritet: REGULATORNE REFORME ILI KONKURENTNOST PRIVREDE?

Policy Brief





Agencija za razvoj preduzeća Eda  
Banja Luka Tel.: +387 51 300 241, 319 507, Telefaks: +387 51 318 838  
[www.edabi.org](http://www.edabi.org); [eda@edabi.org](mailto:eda@edabi.org)



Ovaj policy brief je nastao u okviru projekta „CREDO Krajina“ koji finansira Švedska, a implementira ga Agencija za razvoj preduzeća Eda iz Banjaluke u saradnji sa Udruženjem za razvoj NERDA iz Tuzle.

Cilj projekta je da se poboljša konkurentnost malih i srednjih preduzeća na području Krajine, kako bi se kreirala i održala radna mjesta, smanjilo siromaštvo i poboljšao ekonomski status ovog područja.

Projekat treba da omogući kreiranje više od 200 novih radnih mesta i održanje do 1000 radnih mesta u kompanijama, odnosno sektorima obuhvaćenim projektnim intervencijama. Takođe, projekat treba da olakša vertikalnu i horizontalnu koordinaciju politika usmjerenih prema malim i srednjim preduzećima u projektnom području.

# DA LI IZABRANI PUT NUŽNO VODI RAZVIJENIJOJ PRIVREDI?

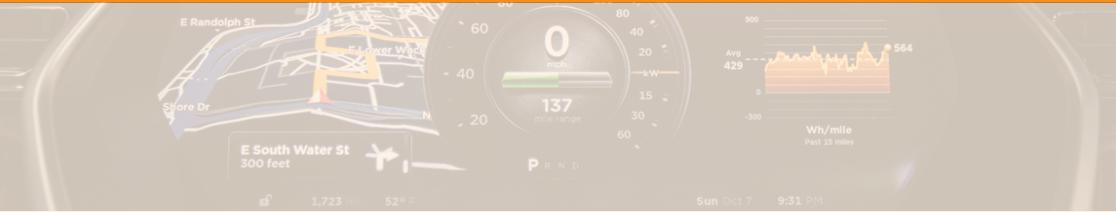


Već više od decenije regulatorne reforme su na dnevnom redu međunarodnih projekata i svih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini. Jesmo li zaboravili veliku pompu, publicitet i podršku sa kojom je pokrenuta i izvedena velika reformska inicijativa, nazvana Buldožer, pod pokroviteljstvom tadašnjeg visokog predstavnika međunarodne zajednice u BiH i podržana praktično od svih tadašnjih političara i lidera, na svim nivoima? Upravo 12. novembra 2014. navršeno je punih 12 godina kako je inicijativa pokrenuta, sa eksplisitno izraženom namjerom *da se otkloni što je više moguće zapreka i na najmanju mjeru smanji bespotrebna birokratija kako bi se privreda mogla slobodnije razvijati*<sup>1</sup>. Gdje smo nakon tih 12 godina? Sa manje ili više *bespotrebne birokratije* iz ugla gledanja privrede? Koliko nam je privreda stvarno razvijena? Koliko su „buldožerska“ i brojne druge regulatorne reforme doprinijele takvom razvoju privrede?

Ako nismo daleko otišli, do koga je, ili do čega: do izabranog puta (regulatorna reforma), do odabranog vozila (buldožer) ili do vozača (nas ovakvih kakvi smo, bitno pojačani visokim predstavnikom, njegovim aparatom i brojnim projektima)? Kakvi smo – to otrprilike znamo; od teškog vozila se već poodustalo, tako da ima smisla pozabaviti se onim što najčešće ne dovodimo u pitanje: je li izabrani put stvarno bio put koji nužno vodi razvijenoj privredi?



<sup>1</sup> [http://www.ohr.int/ohr-dept/econ/bulldozer-initiative/default.asp?content\\_id=28724](http://www.ohr.int/ohr-dept/econ/bulldozer-initiative/default.asp?content_id=28724)



# SVOĐENJE RAČUNA



Kontrolna tabla pokazuje sljedeće rezultate:

- Na rang-listi „Doing Business“, koju utvrđuje Svjetska banka i koja govori o jednostavnosti poslovanja u različitim zemljama, BiH je sa 87. mjestu u 2006. pala na 104. mjesto u 2014. godini.
- Prema podacima Globalnog indikatora konkurentnosti (GCI) ekonomija BiH se 2014. nalazi na istom, 87. mjestu, na kojem je bila i 2004. godine, mada se u međuvremenu rang mijenjao, od 82. mesta u 2007. do 109. mesta u 2010. godini.
- Procenat izvoza u strukturi BDP-a je porastao, sa 17,95% u 2002. godini na 29,66% u 2014. godini.

Kad se, dakle, svedu računi, uz stalno držanje na dnevnom redu regulatornih reformi jedino je došlo do rasta procenta izvoza u BDP-u. Sa aspekta očekivanog napretka na listi „Doing Business“ (a to je još uvijek jedan od motiva regulatornih reformi) ispostavlja se da se radi o stalnom „vrćenju u krug“. Relativna konkurentnost privrede se ne mijenja, a pozitivan izvozni pomak pravo značenje dobija tek kada se uporedimo sa zemljama iz kojih dolaze glavni konkurenti našim firmama na evropskim tržištima. Udio izvoza u BDP-u Češke je 77%, Mađarske 94%, a Slovačke 95%. Ako se mi kao zemlja, iz različitih razloga, ne nadmećemo i ne odmjeravamo s njima, naše firme se žestoko bore s njihovim firmama na najzahtjevnijim tržištima, a kupci i partneri stalno odmjeravaju konkurentnost jednih, drugih i trećih, koji stalno pristižu nudeći svoje konkurentске prednosti.

Za one koji ovo poređenje smatraju za nas već suviše teškim, jer se radi o zemljama koje su znatno poodmakle, evo i drugog, bližeg poređenja. Makedonija je visoko plasirana na listi „Doing Business“, na 30. mjestu, a njena ekonomija je tek nešto bolje plasirana od naše po GCI-ju i nalazi se na 73. mjestu. Kad pitate naše izvoznike odakle dolaze njihovi glavni konkurenti na vodećim evropskim tržištima, kakvo je njemačko, niko još ne pominje makedonske firme. Toliko o uticaju regulatornih reformi na konkurentnost firmi.

# PUT KOJIM SVI IDU, A NIKO NE STIŽE



Kad god u prvi plan stavi regulatorne reforme i stvaranje povoljnog poslovnog okruženja, država se bavi sama sobom, svodeći ulogu privatnog sektora, odnosno privrede, na ispitniku koji treba samo da iznese svoje primjedbe i onda čeka rezultat popravki (rjeđe prepravki) koje institucije rade same na sebi. A institucije onda pripremaju i izvode reforme onako kako su naučile da rade: birokratski, mijenjajući ponešto u zakonodavstvu i u procedurama, a ne mijenjajući suštinski ništa u svom ponašanju i ne doprinoseći suštinski stvarnom razvijanju privrede. Reforme započnu i završe na papiru; mala grupa stručnih ljudi iz institucija, uz podršku odgovarajućeg projekta, povuče najveći dio posla; ugledni zvaničnici (premijeri, ministri, načelnici opština) promovišu ostvarene rezultate, po mjeri podržavajućeg projekta i onako kako je napisano u projektnom prijedlogu. Nedovoljno zainteresovani i ponešto upitani na početku poduhvata, privrednici na kraju sve gledaju u čudu, jer ne vide nikakve opipljive i neopipljive koristi za svoje firme. U poslovnoj stvarnosti, nema ozbiljnijeg pomaka, da i ne govorimo o nekom uticaju na poboljšanje konkurentnosti privrede. A upravo se o poboljšanju konkurenosti privrede radi, kad govorimo o njenoj razvijenosti.

Je li moglo drugačije i bolje? I jeste i nije, zavisno od toga koji ugao gledanja i djelovanja odaberemo. Ako ostanemo u uglu regulatorne reforme i stvaranja povoljnijeg poslovnog okruženja, teško da se može uraditi nešto drugačije i sa više pravih efekata. Razlog je jednostavan i svodi se na ograničenja imanentna samom pristupu. Reforme predvodi i izvodi javni sektor, uz podršku eksperata spolja, kroz linearan proces koji ima tri odvojene faze:

1. početna procjena stanja od strane spoljnih stručnjaka (obično uz anketiranje privatnog sektora),
2. izbor prioriteta reforme kroz javno-privatni dijalog (obično na sastancima sa privrednim komorama i udruženjima), i
3. provođenje reforme prepušteno javnom sektoru.



Dosadašnja iskustva sa primjenom ovog pristupa idu u prilog prilično obeshrabrujućoj hipotezi *da se reforme koje vodi država nedovoljno fokusiraju na aspekte koji su najvažniji za firme, osim ukoliko donosioci odluka iz firmi ne daju stalne doprinose procesu*<sup>2</sup>. Fokus reformi je na vlastima, njima treba da se prevaziđu neuspjesi države, odnosno javnog sektora, koji se ogledaju u komplikovanom i neusklađenom zakonodavstvu, stvaranju nepotrebnih uskih grla i barijera, previsokim troškovima, i sl. Taj fokus može da bude i produktivan, ali tek onda kad su prethodno riješeni tzv. *neuspjesi tržišta*<sup>3</sup>, tj. problemi koje tržište i preduzeća koja se na njemu nadmeću i sarađuju, ne mogu da riješe sami od sebe, bez neke vrste sistemskih intervencija. A to već predstavlja promjenu ugla gledanja i djelovanja

---

<sup>2</sup> Više o tome u: Hindson, D. and Meyer-Stamer, J. *The Local Business Environment and Local Economic Development: Comparing Approaches*; preuzeti sa: [http://www.mesopartner.com/publications/publications-blog/archive/2007/april/article/the-local-business-environment-and-local-economic-development-comparing-approaches/?tx\\_ttnews%5Bday%5D=27&cHash=f70d4b4edc203c143c94b4e5c6099c82](http://www.mesopartner.com/publications/publications-blog/archive/2007/april/article/the-local-business-environment-and-local-economic-development-comparing-approaches/?tx_ttnews%5Bday%5D=27&cHash=f70d4b4edc203c143c94b4e5c6099c82)

<sup>3</sup> Neuspjesi tržišta obuhvataju situacije kada samo tržište ne uspijeva da efikasno isporuči neku robu ili uslugu, iz nekog razloga koji je izvan uticaja ili isplativosti za firme, npr. prirodni monopol javnog sektora na eksploataciju šume (sa posljedicama u snabdijevanju tržišta sirovinama) ili, recimo, nemogućnost organizovanja vlastitog istraživanja i razvoja sa odgovarajućim laboratorijama za mala i srednja preduzeća (zbog velikih ulaganja, previsokih troškova i sporog povrata).



# PUT KOJIM SE RJEĐE IDE



K R A J I N A  
C R E D D O



Takav drugi, drugačiji i potencijalno bolji, ugao gledanja i djelovanja predstavlja sistemsko unapređivanje konkurentnosti privrede, bilo da se radi na lokalnom i regionalnom nivou (lokalni i regionalni ekonomski razvoj), bilo da se radi o sektorskom pristupu ili unapređivanju odabranih lanaca vrijednosti, što se može izvoditi i lokalno, i regionalno, i na nivou cijele nacionalne ekonomije, nerijetko uključujući i dimenzije međunarodnog poslovanja.

Ovim pristupom se u prvi plan stavljuju neuspjesi tržišta, važni za konkurentnost firmi, i neuspjesi firmi da kroz umrežavanje i saradnju ostvare efekte veće od zbiru pojedinačnih efekata. Ni neuspjesi države (kroz tzv. regulatorne reforme i stvaranje povoljnog poslovnog okruženja) se ne zanemaruju, već se identificuju i provode polazeći od perspektive unapređivanja konkurentnosti firmi<sup>4</sup> i lokacija. A takvi procesi se ne mogu voditi bez stalne uključenosti privatnog sektora, ne toliko putem njegovih predstavnika (komora i udruženja, već poprilično birokratizovanih i udaljenih od stvarnih tržišnih dešavanja i problema)<sup>5</sup>. Pritom, dakle, privatni sektor ima vodeću ulogu, a proces se odvija spiralno – dijagnoza kroz dijalog, djelovanje je organski povezano sa dijagnozom, kreće se prvo sa onim što se može odmah započeti i brzo završiti, bez resursa sa strane, fokus i obim intervencija se vremenom širi kako akteri napreduju u učenju kroz djelovanje i neposredno iskustvo. Kada se tako pristupi, dobije se bitno drugačiji i repertoar i redoslijed prioriteta intervencija koje mogu i treba da se izvedu.

<sup>4</sup> Konkurentnost firmi svodi se u konačnici na njihovu sposobnost da uspješno posluju na konkurentnim tržištima. U našem slučaju najčešće se radi o tržištima zemalja EU.

<sup>5</sup> Ima izuzetaka kao što je Privredna komora Republike Srpske.



Tako je, recimo, finalna lista intervencija za poboljšanje konkurentnosti sektora drvoprerađivačke industrije, utvrđena od strane vodećih firmi u okviru projekta „CREDO Krajina“<sup>6</sup>, tek negdje pred kraj (na 8. i 9. mjestu) postavila uobičajene regulatorne zahvate (inicijativa za smanjenje parafiskalnih nameta i izmjene zakona o radu).

Na prvom mjestu su intervencije koje omogućavaju i olakšavaju jače povezivanje firmi sa konkurentnim tržištima, jer se pokazalo da je, recimo, veza sa vrlo zahtjevnim njemačkim kupcima i partnerima presudno uticala na izgradnju konkurentnosti nekih od naših najboljih industrijskih preduzeća.

Na drugom mjestu su intervencije koje se odnose na prilagođavanje profila i vještina radne snage koja dolazi iz obrazovnog sistema i sa tržišta rada aktualnim i perspektivnim potrebama vodećih preduzeća u ovom sektorу, jer bez kvalitetnih i specijalizovanih inženjera i majstora, firme ne mogu da računaju ni na održavanje, a kamoli na poboljšavanje svoje konkurentske pozicije u međunarodnim lancima vrijednosti u koje su uključene. I tako redom, preko drugačije postavljenih kriterijuma i prioriteta za snabdijevanje sirovinom, laboratorijska za brzu izradu prototipa i testiranje proizvoda, na kraju do onoga što se, pri drugačijem pristupu, obično pojavljuje na početku liste: smanjivanje nameta, izmjene zakona, poboljšanje snabdijevanja električnom energijom, finansijska podrška firmama... Veliki posao i za javni sektor, i za lokalne i za entitetske vlade, i za niz javnih institucija, od raznih agencija do srednjih škola i fakulteta, javnih preduzeća i drugih.

<sup>6</sup> Projekat usmjeren od strane Vlade Kraljevine Švedske i implementiran od strane Agencije *Eda*; više o projektu na: <http://www.edabl.org/Credo/Default.aspx>



K R A J I N A  
C R E D O



Za sve ima više nego dovoljno posla, samo je ugao gledanja i djelovanja sada potpuno otvoren prema firmama i slijedi njihove prioritete. Ako institucije vlasti i institucije podrške preuzmu takav ugao i slijede takav redoslijed, rezultati slijede otprilike sljedeću logiku:

1. firme više investiraju i inoviraju i lakše i više posluju na konkurentnim tržištima;
2. tako da mogu da isplate atraktivne plate i tako direktno doprinesu poboljšanju životnog standarda i socijalnog statusa sredina u kojim posluju;
3. tako da mogu da plate poreze i omoguće upravi da dalje unapređuje osnovu za konkurenčnost firmi (obrazovanje, infrastruktura, sigurnost, itd.) i da podrži grupe koje nisu u mogućnosti da participiraju u visokokonkurentnim okruženjima visokog učinka (marginalizovane grupe, mladi, penzioneri i dr.).



# »KOJIM PUTEM DA KRENEMO

Kao i poznatoj bajci o Alisi u zemlji čuda, to zavisi od toga gdje želimo da stignemo. Ako želimo razvijeniju privredu, znači da želimo konkurentnu privredu, u kojoj privredni razvoj nose firme koje mogu da uspješno posluju na konkurentnim tržištima.

Regulatorne reforme imaju smisla i mogu dati prave efekte tek kada se prethodno ostvari pozitivan pomak u pogledu konkurentnosti privrede, kada se u znatnijoj mjeri riješe tzv. neuspjesi tržišta, posebno karakteristični za tranzicione ekonomije, gdje se mala i srednja preduzeća grčevito pokušavaju uključiti u svjetsku utakmicu, koja se igra prema standardima koje postavljaju najbolji i najzahtjevniji igrači. Ona to pokušavaju bez izgrađene istraživačko-razvojne infrastrukture (kakvu imaju firme sa kojima se nadmeću u svojim zemljama), bez kvalitetne podrške iz obrazovnog sistema i sa tržišta rada, uz nerazvijeno konsultantsko tržište na kojem svi rade sve (znači: niko ništa) i sve to u tzv. fazi prvobitne akumulacije kapitala, u kojoj međusobna saradnja, solidarnost i povezivanje konkurenata predstavljaju još uvijek nepoželjne obrasce ponašanja.



Agenција за развој привреде Eda  
Banja Luka Tel.: +387 51 300 241, 319 507, Telefaks: +387 51 318 838  
www.edabi.org; eda@edabi.org

U pitanju *regulatorne reforme ili konkurentnost privrede* ne radi se o isključivanju jednog ili drugog, već o tome šta je prioritet, dakle šta ide prvo, šta je u prvom planu, a šta ide uz to ili poslije toga. Izbor prioriteta je jasan iz odgovora o kojem ne postoje bitna neslaganja: regulatorne reforme nigdje nisu izgradile konkurentnu privredu, a konkurentnoj privredi su dobrodošle regulatorne reforme.

# DA LI NAM JE PRIVREDA KONKURENTNA NA VODEĆIM EVROPSKIM TRŽIŠTIMA?



Prvo pitanje za nas je, dakle: možemo li reći da nam je privreda konkurentna na vodećim evropskim tržištima? Pritom ne smije da nas zavara nominalni rast izvoza – on se ostvaruje uglavnom po cijenu istovremenog smanjenja dobiti i smanjenja broja zaposlenih, kao što je slučaj u trenutno najkonkurentnijoj grani industrije, metalopreradi: u području Krajine izvoz metaloprerađivačkih firmi je u 2013. godini veći za 28% u odnosu na 2011. godinu, ukupan prihod je veći za 35%, uz istovremeno smanjenje broja zaposlenih za 3% i smanjenje dobiti od 50%! A stopa dobiti ni prije nije bila bogzna kakva: 2011. je bila 5,4%, a 2013. je 2,1%.

Najkraći odgovor je: u prvi plan treba staviti poboljšanje konkurentnosti privrede, kao veliki zajednički izazov za javno-privatni dijalog, kroz koji se dolazi do neophodnih intervencija koje se odmah isprobavaju i realizuju<sup>7</sup>. Uz to, treba što prije uraditi i neka od rasterećenja, za koja se zasigurno zna da su dobrodošla firmama – smanjenje poreza i doprinosa na plate i oslobođanje izvoznika plaćanja poreza na dobit bilo bi dovoljno za početak.

Posla ima i na lokalnom nivou. Ne toliko u pogledu regulatorne reforme, koliko u stvaranju preduzetničke klime, uključivanju privatnog sektora u donošenje odluka važnih za lokalni razvoj, razvoju poslovne infrastrukture i usluga, podršci umrežavanju firmi, uvođenju standarda, sajamskim nastupima, energetskoj efikasnosti, pa onda i ubrzavanju procedura i smanjivanju troškova za firme<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Dobar primjer zainteresovanosti vodećih firmi za ovakav pristup su sektorski odbori formirani kroz projekat „CREDO Krajina“ i prijedlozi intervencija koje su participativno kreirali. Sličan inovativan proces dolaženja do sistemskih rješenja poboljšanja konkurentnosti vodećih industrijskih sektora odvija se veoma uspješno u Tešnju i Žepču, u okviru projekta ProLocal, koji implementira GIZ.

<sup>8</sup> I ovdje se mogu koristiti veoma dobra početna iskustva projekta „CREDO Krajina“ u uspostavljanju lokalnih privrednih savjeta, kao stalnog oblika dijaloga privatnog i javnog sektora usmjerenog na unapređivanje konkurentnosti lokalne privrede, koristeći posebno prilagođenu, „lokalizovanu“ i znatno reducirana verziju evropskog Akta o malom biznisu (Small Business Act).



Bez obzira o kom se nivou radi, osnovni obrazac treba da bude isti: poboljšanje konkurentnosti izvozno orijentisanih firmi i sektora treba da bude u prvom planu stalnog dijaloga javnog i privatnog sektora, kroz dobro naciljane i brzo izvedene intervencije i uz stalno prilagođavanje institucija potrebama i prioritetima razvoja firmi. To nije lako i ne daje odmah velike efekte, ali je znatno unosnije za sve od „vrćenja u krug“ regulatornih reformi i daje kumulativne efekte koji dovode do boljeg izvoza firmi i znatno boljeg udjela izvoza u BDP-u zemlje, sa povoljnim povratnim dejstvom na kvalitet poslovanja i života u zemlji.