

EKONOMSKA PLATFORMA
/
ECONOMIC POLICY PAPER¹

'Narod i Pravda'

'Strategija za održiv i inkluzivan rast':
'Platforma za industrijski razvoj i socijalnu uključenost'

2018-2022



¹ Dokument predstavlja zvanični ekonomski program stranke. Zahvaljujemo se autorima, Sabini Silajdžić predsjednici Ekonomskog Savjeta „Narod i Pravda“ i Eldinu Mehiću eksternom saradniku. Zahvalnicu također upućujemo gospodinu Izudinu Kešetoviću, Enveru Backoviću, gđici Seleni Begović na korisnim komentarima i sugestijama, kao i ostalim članovima Ekonomskog Savjeta stranke na njihovom doprinosu. Sve eventualne pogreške u smislu podataka, navoda, predstavljaju odgovornost autora, a ne organa stranke. Dokument se značajno oslanja na podatke i rezultate ranijih istraživanja autora, te predstavlja svojevrsnu sintezu empirijskih istraživanja različitih 'policy' oblasti u BiH, provedena od strane autora, i podržana od strane različitih međunarodnih institucija u periodu 2013-2018. Autor izdvaja i zahvaljuje se na podršci European Commission, The World Bank, International Republican Institute, PRPP i OECD, koji su doprinijeli, kroz finansiranje različitih projekata, boljem razumijevanju važnih policy instanci BiH ekonomije, integriranih u ovaj dokument.



Vizija

Prosperitetno društvo gdje ljudi žele živjeti i raditi!

Misija

Ekonomska ekspanzija i dohodovna kovergencija temeljem izgradnje i jačanja konkurentnih sposobnosti BiH industrija, u svrhu rebalansiranja ekonomskog rasta i generiranja ukupnog društvenog blagostanja.

Strateški cilj

Pokretanje rasta investicija, produktivnosti i rasta realnog sektora kao održivih izvora ekonomskog rasta sa sistematičnim pozitivnim uticajem na rast dugoročne zaposlenosti u srednjem roku.

OKVIRNI SADRŽAJ

Uvodna razmatranja:

Konktextualizacija BiH ekonomije

Koncept Ekonomske strategije

POGLAVLJE I: MAKROEKONOMSKI OKVIR (autor: Sabina Silajdžić)

Prijedlog politike 1.

I.A Unapređenje sistema javnih rashoda u smislu obezbjeđenja fiskalne održivosti kroz smanjenja tekućih rashoda.

I.1 Diskusija relevantnosti predložene politike:.....

1. Rezime Politike/policy box.....

Prijedlog politike 2.

I.B Unapređenje sistema javnih rashoda u smislu povoljnijeg učešća produktivne javne potrošnje te smanjenja koncentracije na tekuće rashode.

I.2 Diskusija relevantnosti predložene politike:.....

2. Rezime Politike/policy box.....

Prijedlog politike 3.

I. D Unapređenje sistema javnih prihoda i unapređenje ekonomske efikasnosti sistema oporezivanja smanjenjem poreskog opterećenja radne snage u BiH.

I.3 Diskusija relevantnosti predložene politike:.....

3. Rezime Politike/policy box.....

POGLAVLJE II: KONKURENTNOST I RAZVOJ - (autor Sabina Silajdžić)

Prijedlog politike 5.

II.A Izgradnja i jačanje konkurentnih sposobnosti BiH industrije kroz implementaciju integrirane industrijske politike.

II.1 Diskusija relevantnosti predložene politike:.....

4. Rezime Politike/policy box.....

II.B Formuliranje sveobuhvatne politike Inovacija za razvoj nauke i tehnologije s dugoročnim ciljem uspostave i revitaliziranja dinamičnog sistema inovacija u FBiH.

II.2 Diskusija relevantnosti predložene politike:.....

5. Rezime Politike/policy box.....

POGLAVLJE III: POSLOVNO OKRUŽENJE I DSI (autor Eldin Mehić)

Prijedlog politike 6.

III. A Unapređenje poslovnog okruženja u svrhu razvoja poduzetništva.

III.1 Diskusija relevantnosti predložene politike:.....

6. Rezime Politike/policy box.....

Prijedlog politike 7.

III. B Jačanje institucionalnih kapaciteta i formuliranje efektivne strategije za promociju i privlačenje DSI.

III.2 Diskusija relevantnosti predložene politike:.....

7. Rezime Politike/policy box.....

Uvodna razmatranja

Kontekstualizacija ekonomije Bosne i Hercegovine: fenomen „rasta-bez rasta zaposlenosti“ i zamka „rane deindustrijalizacije“.

Ekonomski rast Bosne i Hercegovine (BiH) je persistentno na niskoj razini od 2009 godine, od kada se BiH ekonomija suočava se posljedicama globalne finansijske krize i ekonomske recesije. Visoke stope realnog rasta BiH ekonomije u periodu 1997-2000 godine određene su prije svega činjenicom da je ekonomski rast nastupio nakon rata, te se tvori na niskoj bazi sa značajnim učešćem inostrane pomoći. Relativno visoke stope ekonomskog rasta u prosjeku od oko 5,5 % u periodu 2000-2008 godine, su iako zadovoljavajući, posve očekivane. Ekonomski rast je u inicijalnim fazama tranzicije primarno vođen rastom trgovine i rastom bankarskog sektora uslijed liberalizacije tržišta. Sporu dinamiku ekonomskog rasta nakon globalne recesije, i odsustva značajnijeg ekonomskog oporavka primarno objašnjava nizak nivo konkurentnosti i diversificiranosti industrijske i izvozne baze. Trend niskih stopa rasta se nastavlja u kontinuitetu u proteklih 10 godina, uz odsustvo naznaka održivog i sistematičnog ekonomskog progresa.² Prosječna realna stopa ekonomskog rasta u periodu 2012-2016 godina, iznosila je svega 1,44 %, uz naznake početaka ekonomskog oporavka sa 2016 godinom i ostvarenom stopom realnog rasta od 3,1%. Procijenjena stopa realnog ekonomskog rasta za 2017 godinu je jednako na niskoj razini i iznosi približno 3,2%³.

Ekonomski rast je u protekle dvije godine prevashodno određen rastom potražnje u EU zemljama što upućuje na prisustvo „eksterne ranjivosti“ i oslonca na potrošnju, umjesto investicija, koja u kontinuitetu određuje dinamiku BiH ekonomskog rasta. Konkretno, izostanak značajnijeg rasta produktivnosti i rasta kapitalnih investicija realnog sektora BiH ekonomije u proteklom periodu (2012-2016) objašnjava nastavak fenomenologije ekonomske zavisnosti, te upućuje na odsustvo poželjne strukturne transformacije temeljem rasta konkurentnih sposobnosti BiH industrija i protekle dvije godine (Silajdzic, 2018;). Iako je slaba dinamika rasta karakteristična i za ostale zemlje regiona, BiH je specifična u smislu izražene socijalne i dohodovne nejednakosti, te najviše stope nezaposlenosti među zemljama regiona (WB, 2017; Koczan, 2016;). Ovako niske stope ekonomskog rasta nemaju sistemskog uticaja na smanjenje nezaposlenosti kako u BiH tako i u zemljama regiona, dok je ekonomski rast primarno vođen rastom eksterne potražnje i trgovinom (WB&WIIW, 2017; Silajdžić, 2018;). Spora integracija BiH ekonomije je rezultat niskog rasta produktivnosti u svim sektorima, kao posljedica niskog nivoa tehnoloških i inovativnih sposobnosti realnog sektora.

Slaba dinamika ekonomskog rasta, praćena visokim stopama nezaposlenosti upućuje na strukturalne probleme koji su dugoročne i strukturalne prirode. *Šta objašnjava slab ekonomski progres BiH ekonomije, i općenito ekonomije zemalja Zapadnog Balkana, u uslovima otvorenosti tržišta je jedno od ključnih pitanja koja zaokuplja znanstvenike i javne „policy“ zvaničnike? Svi će se složiti da su problemi strukturalne prirode, te da se reflektiraju, prije svega, u neznačajnom rastu realnog sektora i njegovom učešću u generiranju zaposlenosti i dodatne vrijednosti. Međutim, pogledi su različiti pri promatranju odgovora na pitanje, zašto zemlje Zapadnog Balkana bilježe drugačije obrasce tranzicije uz naglašeno odsustvo dinamične integracije u svjetske, i prije svega, EU ekonomske tokove?. Zapravo uistinu, odgovor na ovo pitanje, s jedne strane, krije ili mogućnost izlaska iz tzv. „zamke srednjeg dohotka“ u kojoj se odveć dugo nalazi ekonomija BiH, ili nastavak agonije dualnosti*

² Isti se temelji na rastu obima i rastu produktivnosti realnog sektora, sa posebnim osvrtom na rast učešća u dodatne vrijednosti proizvodnih i kapaciteta prerađivačke industrije.

³ Izvor: International Monetary Fond (IMF) statistics.

BiH ekonomije glede dugoročne nezaposlenosti, siromaštva i produbljene socijalne nejednakosti.

Zapravo, od presudne je važnosti ustvrditi da je persistentna i slaba dinamika oporavka i rasta realnog sektora BiH ekonomije, posljedica dugogodišnjeg nerazumijevanja okosnice strukturalnih slabosti naše ekonomije, tj. problema „urušene industrijske baze“ i „erodiranih kapaciteta znanja“, te posljedično, u pogrešnom pristupu tranziciji, i neadekvatnim ekonomskim politikama. Jaz u nivou razvijenosti između BiH ekonomije i prosjeka referentnih zemalja EU, je ne samo izražen i persistentan, već je tehnološke i strukturne prirode. **Vodeći se toerijskim i empirijskim saznanjima, premoštavanje predmetnog jaza u nivou razvijenosti i dohodovna konvergencija BiH ekonomije u dugom roku, je u direktnoj ovisnosti u mogućnostima reindustrijalizacije.** Drugim riječima, rješavanje i premoštavanje izazova konvergencije i održivosti ovisi o mogućnostima izgradnje i jačanja konkurentnosti BiH industrija. S tim u vezi, vizija ekonomskog razvoja nužno mora biti promatran kroz teorijski diskurs. Stoga, vrijedi istaći da je industrijalizacija okosnica ekonomskog razvoja, te predstavlja stiliziranu činjenicu u ekonomskoj teoriji i istoriji fenomenologije (ne)razvijenosti (Chenery, 1960; Rodrik, 2007; Lall, 2004; Krugman, 2001;). Drugim riječima niti jedna zemlja se nije razvila a da prethodno nije prošla kroz proces industrijalizacije - širenje i diversifikaciju industrijske baze praćene tehnološkim progresom, rastom produktivnosti i zaposlenosti s toga ne treba da čudi naziv ili sinonim za razvijene zemlje, odnosno zemlje visokog dohotka koji glasi „industrijaliziranje ekonomije“ (eng. 'industrialised countries'). Razumijevanje problematike i značaja industrijalizacije za ekonomski prosperitet u dugom roku, barijerama i tržišnim propustima koji preveniraju optimalnu industrijalizaciju, te nužnosti Vladinih politika usmjerenih na otklanjanje predmetnih barijera i propusta, se detaljno razmatra i elaborira u ovom dokumentu.

Dakle, u svjetlu ove diskusije, ključno pitanje BiH ekonomije, postaje kako do „reindustrijalizacije“? Nedvojbeno, u našim uslovima i vodeći se toerijskim premisama, rast realnog sektora u smislu tehnološkog progresa i značaja prerađivačke industrije u ekonomskoj aktivnosti, **moguće je ostvariti isključivo mehanizmima interventnih i proaktivnih ekonomskih politika izgradnje i jačanja konkurentnih sposobnosti BiH firmi i industrija.** Nasuprot, ovoj doktrini razvoja, **BiH pristup tranziciji i društvenoj transformaciji u post-ratnom periodu odražava tzv. „hands-off“ pristup restrukturiranju ekonomije sa posljedicom „rasta, bez rasta zaposlenosti“** (eng. „job-less growth“), te fenomenom rane **deindustrijalizacije.** Stoga ne čudi, karakter dualnosti BiH ekonomije u formi izraženog siromaštva, dohodovne nejednakosti i socijalne isključenosti.

Uzroci i posljedice rane deindustrijalizacije BiH ekonomije: osvrt

Po okončanju rata, tačnije od 1996 godine, proces tranzicije baziran je prevashodno na primjeni politika makroekonomske stabilizacije, liberalizacije tržišta i cijena, te politikama privatizacije. Ne potcijenjujući važnost predmetnih politika u procesu transformacije i prelaska sa centralne na slobodno tržišni ekonomski sistem, važno je istaći da je uloga države u potpunosti potcijenjena, te se pristup tranziciji oslanjao na fenomen „slobodnog tržišta“ kao fundamentalnog mehanizma društvenog preobražaja i jedinstvene osnove za generiranje ekonomskog rasta. Ključno, proces tranzicije sa centralno planirane na slobodno tržišnu ekonomiju je **pogrešno viđen kao sveobuhvatno i rapidno „sistemsko povlačenje“ države iz svih ekonomskih aktivnosti** uključujući i sistemsko odustvo podrške razvoju nauke i tehnologije, odsustvo podrške industrijskoj transformaciji i poduzetništvu. Uloga države isključivo je viđena kao stabilizacijska, regulatorna i redistributivna. Industrijska politika je u duhu ove doktrine pala u zaborav, dok se politika privatizacije provodila uz odsustvo politika korporativnog restrukturiranja. Ovakav „ad hoc“ pristup privatizaciju dugoročno je prevenirao revitalizaciju industrijske i izvozne baze, te je sam proces privatizacije okarakterisan sa

ograničenim interesom investiranja, stoga ne čudi da proces velike privatizacije i dalje ostaje nedovršen. Dok je proces privatizacije temeljen na „ad hoc“ programima i metodi masovne vaučer privatizacije pogrešno viđen kao ultimativni mehanizam generiranja ekonomske efikasnosti i promoviranja rasta privatnog sektora, izostale su politike i mjere podrške izgradnje proizvodnih kapaciteta i jačanja privatnog sektora.

Ovakav vid brutalnog i neodgovornog sistemskog povlačenja vlada iz upravljanja industrijskim razvojem i transformacijom, upravljanja naukom i tehnologijom imao je za posljedicu masovno erodiranje industrijske tehnološke i naučne baze, te rezultirao sistematičnom i persistentnom deindustrijalizacijom. Kontinuiran gubitak značaja i učešća industrijskih (prerađivačkih) kapaciteta u generiranju dodatne vrijednosti se u literaturi označava kao fenomen deindustrijalizacije, te je isti očekivan u početnom periodu transformacije centralno planiranih ekonomija na tržišno orijentirani sistem. Međutim, ovakav obrazac ekonomskog restrukturiranja nužno mora biti „tranzitoran“, te se konkurentnost i održivost ekonomije na nižem nivou razvijenosti temelji na revitalizaciji i jačanju konkurentnih sposobnosti industrija. Upravo ovakav obrazac ekonomske transformacije karakteriše većinu zemalja Centralne i Istočne Evrope (CEE)⁴. Nasuprot ovim pozitivnim iskustvima CEE zemalja, zemlje Zapadnog Balkana karakteriše fenomen rane deindustrijalizacije praćen niskim nivom rasta produktivnosti i masovnom strukturalnom nezaposlenosti (Estrin & Uvalic, 2014;), tzv. „Jobless growth“ koji, primjera radi, u BiH koegzistiraju više od dvadeset godina od početaka tranzicije (Silajdzic, 2015; Uvalic, 2013;). Prolongiranje fenomena rane deindustrijalizacije će za posljedicu imati održanje statusa quo u smislu spore dinamike razvoja i ugrožene eksterne stabilnosti u dugom roku, te daljnjeg rasta dohodovne nejednakosti. **Vrijedi upozoriti da u slučaju da se nastavi trend niskog nivoa realnog ekonomskog rasta BiH, jednako vrijedi i za ostale zemlje regiona Zapadnog Balkana, BiH će biti potrebno 6 decenija u prosjeku da se dosegne dohodovna konvergencija sa zemljama EU (vidi WB, 2017:)⁵.**

Zašto je važna reindustrijalizacija?

Dinamiziranje industrijske transformacije koji je praćen rastom produktivnosti i ukupne zaposlenosti predstavlja fundamentalni preduslov uspješne integracije i dohodovne konvergencije. Drugim riječima, slaba dinamika oporavka i rasta industrijske aktivnosti u zemljama Zapadnog Balkana (ZB) predstavlja ključnu strukturalnu barijeru, doprinoseći slabom rastu izvoza i integriranju ZB u regionalne i globalne ekonomske tokove. Primarni faktori koji objašnjavaju slabu dinamiku revitalizacije industrijske aktivnosti vezuju se za masovnu fizičku devastaciju proizvodnih kapaciteta, izgubljenih tržišta i veza u lancima nabavke i saradnje, erodiranog ljudskog kapitala, nedostatka znanja, tehnološkog zaostajanja i pristupa kapitalu reflektirajući nizak nivo konkurentnosti i produktivnosti većine industrija u ranom periodu tranzicije. **Međutim, posljedičan sistematičan kontinuitet eksternog disbalansa (značajnog trgovinskog deficita i deficita tekućeg računa) zemalja ZB, na čelu sa BiH, je u značajnoj mjeri odraz „promašenih politika“ uključujući politike privatizacije i restrukturiranja, te „pasivne“ trgovinske liberalizacije u uslovima nepostojećih, imperfektnih tržišta i neizgrađenih institucionalnih kapaciteta.**

⁴ Sa izuzetkom Litvanije, Rumunije i Bugarske zemlje poput Slovačke, Češke, Poljske, Mađarske i Slovenije su čak šta više uspjele dosegnuti ili čak prevagnuti pred-transitorni nivo zaposlenosti u industrijskom sektoru (učešće zaposlenih u industriji kreće se u rasponu od 90%-110% u odnosu na 1990-tu godinu).

⁵ Izračuni i rezultati su urađeni pod pretpostavkom nastavka, iako niskih, relativno stabilnih i pozitivnih stopa rasta u datom periodu, što implicira odsustva eksternih škova i posljedično negativnih stopa rasta. Dohodovna konvergencija podrazumijeva izjednačavanje prosječnog nivoa dohotka po glavi stanovnika, što je primarni indikator nivoa razvijenosti jedne ekonomije.

Neumanjujući bitnost navedenih primarnih faktora rane deindustrijalizacije u zemljama u tranziciji, priroda tehnološkog obrasca industrijskog restrukturiranja, tehnološki progres i diversifikacija industrijske baze u kasnijim fazama tranzicije je presudno određena tzv. „početnim uslovima“ koji odražavaju dosegnuti nivo razvijenosti tehnološkog i industrijskog razvoja prije početka tranzicije, „Vladinim politikama“ koje uključuju politike korporativnog restrukturiranja i privatizacije u početnoj fazi tranzicije, politike inovacija (Silajdžić i Hashi, 2011; Radošević; 2008;), kao i Direktnim Stranim Ulaganjima (DSI) koja su u sprezi sa većim stupnjem tehnološke sofisticiranosti industrija (Silajdžić i Mehić, 2015;). Od presudne važnosti je naglasiti da upravo ovi faktori objašnjavaju ekonomski rast i rast učešća privatnog sektora u generiranju dodatne vrijednosti. Učešće privatnog sektora u ekonomiji je okosnica dinamičnog tržišnog restrukturiranja u procesu tranzicije, koji je u grupi zemalja sa naprednim „početnim uslovima“, dakle u Sloveniji, Češkoj, Slovačkoj i Mađarskoj dosegao i do 80% do kraja 2000 godine. Drugim riječima, zemlje poput zemalja Zapadnog Balkana, koje su se našle na marginama tehnološkog nivoa razvijenosti i erodirane industrijske i naučne baze usljed konflikta i izolacije, nisu imale šansu za reindustrijalizaciju temeljem oslonca na „pasivnu privatizaciju“ i mehanizme slobodnog tržišta, te su ušle u proces tranzicije oslanjajući se na efikasnost i tzv. perfekciju tržišta. Problem je u tome što ekonomija BiH nema izgrađene institucionalne kapacitete, niti razvijena tržišta, da bi realno mogli očekivati revitalizaciju i rađanje novih industrijskih aktivnosti, bez značajne i systemske podrške vlada.

Kako do reindustrijalizacije?

Teorijska i empirijska saznanja jasno upućuju da **reversibilnost trenda rane deindustrijalizacije prevashodno zavisi od politika usmjerenih na razvoj proizvodnih sposobnosti i jačanje izvoznih kapaciteta, tj. od karaktera industrijske i inovacijske politike koje su u sprezi za razvojem poduzetništva i politika podrške Malim i Srednjim Preduzećima (MSP)**. Dok zemlje u regionu karakteriše značajan napredak u pogledu predmetnih politika podrške, BiH zaostaje za zemljama regiona u značajnoj mjeri po svim parametrima i indikatorima „policy governance“ tj. politikama Vlada, kao što su primjera radi podrška nauci i inovacijama (OECD, 2017a;), podrška malim i srednjim preduzećima (OECD, 2017b;) te izostanka napretka glede poslovnog okruženja (WB, 2017; WEF, 2017;). Upravo izostanak progressa u usporedbi sa referentnim zemljama regiona je ono što posebno zabrinjava, te predstavlja trend koji nužno mora biti promijenjen.

Politike podrške razvoju poduzetništva i politike inovacije u BiH predstavljaju tek skori fenomen, gdje dolazi do prividnog „osvještenja“ u smislu nužnosti proaktivnog pristupa podrške razvoju realnog sektora. Temeljem saradnje sa predstavnicima međunarodnih finansijskih i EU institucija, od 2014 godine dolazi do usvajanja niza strateških dokumenata i pratećih zakona, te razvoja programa podrške inovacijama i malim i srednjim preduzećima. No, i dalje proaktivna i sveobuhvatna industrijska politika ostaje izopćena iz strategija djelovanja Vlada na različitim nivoima vlasti (Silajdzic, 2017:). Da je predmetna podrška razvoju poduzetništva i inovacijama neadekvatna govore u prilog brojne studije i empirijska istraživanja koja ukazuju na nedovoljna finansijska izdvajanja, neadekvatnu institucionalnu infrastrukturu i odsustvo adekvatnih mjera i instrumenata podrške koji bi mogli imati systemskog i dugoročnog efekta na održivi rast realnog sektora, osobito prerađivačke industrije (Silajdzic, 2018:2017; OECD 2017;).

U svijetlu ove diskusije, a temeljem referentnih saznanja, okosnicu ekonomske platforme čini integrirana industrijska politika, koja se zasniva na komplementarnim politikama inovacija i razvoja poduzetništva, te politikama privlačenja Direktnih Stranih Investicija. Dakako, strategija nužno integrira i druge bitne politike koje predstavljaju makroekonomski

okvir koji u značajnoj mjeri utiče na rast realnog sektora i određuje efektivnost provedbe integriranih politika industrijskog razvoja i konkurentnosti BiH ekonomije.

Strateške odrednice/ciljevi:

- *Održanje makroekonomske stabilnosti* – efikasnija Vlada i odgovorno upravljanje javnim rashodima
 - *Stvaranje povoljnog poslovnog okruženja* – rebalansiranje (poreskog) opterećenja realnog sektora i regulatorna reforma
 - *Povećanje prilika zaposlenosti i ukupnog nivoa blagostanja* – izgradnja i jačanje konkurentnih sposobnosti BiH industrija, povećanje produktivnosti i investicija
 - *Dinamična ekonomska integracija* – izvozna ekspanzija i (vertikalna) integracija u **int'l lance** dodatne vrijednosti
-

Idejni koncept strategije

- *Premoštavanje predmetnog jaza u nivou razvijenosti i dohodovna konvergencija BiH ekonomije u dugom roku, je u direktnoj ovisnosti u mogućnostima reindustrijalizacije – dinamične ekonomske integracije.*
 - *Okosnicu ekonomske platforme čini integrirana industrijska politika, koja se zasniva na komplementarnim politikama inovacija i razvoja poduzetništva, te politikama privlačenja Direktnih Stranih Investicija.*
 - *Dakako, strategija nužno integrira i druge bitne politike koje predstavljaju makroekonomski okvir i poslovno okruženje koji u značajnoj mjeri utiču na rast realnog sektora.*
-

Model ekonomske ekspanzije

- *Zasniva se na endogenim teorijama ekonomskog rasta, te konkretno neo tehnološkim teorijskim postavkama i modelima dinamičnog strukturalnog razvoj u kojem endogene tehnološke sposobnosti određuju dinamiku **'catching up'** procesa manje razvijenih ekonomija*
- *Integrira saznanja iz oblasti industrijske ekonomije i 'optimalne' industrijalizacije, i specifičnih teorija **'small open economies'***
- *Integrira teorijska saznanja i empirijska iskustva iz oblasti industrijske politike i politike inovacija*

U okviru ovog dokumenta razmatra se set prioriternih ekonomskih politika koje su temelj za prokopavanje puta izgradnje konkurentnih sposobnosti BiH industrija i održiv, izvozno induciran rast. Prijedlozi ekonomskih politika temelje se na razmatranju kako teorijskih tako i empirijskih saznanja glede fenomenologije (ne)razvijenosti i ekonomske tranzicije.

Dokument sadrži tri temeljna poglavlja i definira 7 prioriternih politika. S metodološke strane gledano, za svaku od navedenih politika diskutira se i analizira: I) osnovanost predloženih reformi sa fokusom na teorijsku i empirijsku literaturu, II) specifičnost BiH te predstavlja, III) rezime politike sa smjernicama i IV) predviđenim mjerama implementacije i unapređenja u srednjoročnom periodu. Bitne sektorske

politike kao što je poljoprivredna politika, politika obrazovanja, i razmatrane su odvojeno u zasebnim dokumentima, odnosno sektorskim politikama u okviru izbornog programa.

POGLAVLJE I: MAKROEKONOMSKI OKVIR

I 1. FISKALNA POLITIKA / FISCAL POLICY

Strateški cilj / Policy goal

'Revidiranje fiskalne politike u funkciji obezbjeđenja fiskalne održivosti, održivih stopa rasta, unapređenja pravičnosti i društvene jednakosti.'

Prijedlog politike 1.

I.A Unapređenje sistema javnih rashoda u smislu obezbjeđenja fiskalne održivosti kroz smanjenja tekućih rashoda

Cilj politike:

- ***Smanjenje javnih rashoda na tekuću potrošnju s ciljem rebalansiranja potrošnje.***

I.1.Diskusija relevantnosti predložene politike / Policy Relevance

U okviru ove politike argumentira se teza o neophodnosti uspostavljanja makroekonomske stabilnosti i održivosti kroz ostvarivanje kratkoročne stabilnosti i srednjoročne fiskalne održivosti, koji obuhvata period od tri odnosno pet godina pocev sa 2018 godinom. Također, ciljem makroekonomske politike ili konkretno u ovom slučaju politike javnih finansija, nije samo ostvarenje makroekonomske stabilnosti već i promidžbu ekonomskog rasta. S tim u vezi zagovara se politika reforme sistema javnih rashoda usmjerenih na promidžbu ekonomske efikasnosti kroz restrukturiranje i smanjenje javnih rashoda te uspostavljanja sistema odgovornosti u korištenju javnih resursa.

I.1.1 Teorijske premise

Kao polazna osnova uzima se u obzir činjenica da, u uvjetima režima Valutnog Odbora (VO) fiskalna politika predstavlja jedini instrument makroekonomske politike, te da teorijske premise održivosti VB izričito zahtjevaju fiskalnu disciplinu i idealno '0' budžetski deficit. U suprotnom, trendovi fiskalne destabilizacije mjereni prije svega visinom budžetskog deficita, te indikatorima eksternog balansa, mogu ugroziti stabilnost VB najčešće kroz mehanizme realne aprecijacije lokalne valute. Fiskalna disciplina je posebno važna za BiH obzirom da BiH vlasti nemaju pristup izvorima finansiranja fiskalni debalansa kako tekućih naravi tako i srednjoročne naravi, uzimajući u obzir činjenice da nemamo pristup međunarodnom tržištu kapitala kao i nepovoljne uvjete kreditiranja domaćeg bankarsog sektora. Posljedično ovomu, fiskalni debalansi finansiraju se dominantno putem 'Stand-by' aranžmana sa Međunarodnim Monetarnim Fondom (IMF). S tim u vezi bitno je naglasiti da bi domaće vlasti trebale preuzeti odgovornost, te uspostaviti mehanizme odgovornog upravljanja javnim finansijama čime bi smanjile mogućnosti i prostor za 'uvjetovanje' fiskalnih reformi od strane IMF-a.

1.1.2 Karakteristike makroekonomskog i fiskalnog okvira u BiH

Nije upitno, fiskalna održivost predstavlja okosnicu ekonomskog prosperiteta BiH u uslovima režima VB. Međutim, problemi ili izazovi ovisnosti BiH vlasti o pristupu IMF fondovima radi finansiranja fiskalnih debalansa se ogledaju u činjenici da IMF nema poseban interes niti mandat zagovaranja restrukturiranja javnih rashoda koji bi polučili veću ekonomsku efikasnost. Primarnim ciljem IMF-a odnosno Stand-by aranžmana sa BiH vlastima, jeste osiguranje fiskalne održivosti i stabilnosti te recipročno mogućnosti BiH vlasti da dugoročno gledano ispoštuju kreditne obaveze prema IMF-u. Glede ovoga, IMF-ovo fiskalno strukturalno 'uslovljavanje' odnosi se gotovo isključivo na budžetke elemente ili stavke u budžetu koje imaju veću vjerovatnoću prohodnosti kod političkih vlasti, kao što su socijalni transferi. Drugim riječima, IMF prepoznaje nedostatke stukturiranja javnih rashoda u smislu učešća tekućih rashoda po osnovu dupliranja pozicija i izdataka na plate, no ne insistira (ne uslovljava) na njihovom smanjenju u korist veće efikasnosti javnih rashoda, obzirom da to iziskuje vremenski dugoročnu reformu javne administracije uvjetovanu političkom voljom. Za posljedicu ovakvog pristupa ostvarivanju ciljeva 'balansiranog budžeta' od strane IMF-a s jedne, te neodgovornosti lokalnih vlasti s druge strane, fiskalna održivost gotovo isključivo uvijek ide na štetu ugroženih kategorija stanovništva, gdje su penzije, invalidnine i drugi socijalni izdaci predmetom revizija i tzv. srednjoročnog strukturalnog 'uslovljavanja' od strane IMF-a.⁶ Međutim, ovdje je važno naglasiti da odgovornost pripada BiH vlastima, te se ne može pripisati IMF-ovom pristupu ili Stand-by aranžmanu kao takvom. Kako se detaljno elaborira u ovom poglavlju, esencijalni strukturalni problem fiskalne politike jeste dupliranje funkcija shodno kompleksnom administrativnom sistemu javnih finansija. S tim u vezi, u nastavku se argumentira teza o neophodnom a) smanjenju javnih rashoda radi ostvarenja kratkoročne fiskalne stabilnosti i srednjoročne održivosti; b) restrukturiranju javnih finansija u smislu realokacije tekućih rashoda u produktivne svrhe, i mijenjanje trenda prevelike koncentracije javnih rashoda na tekuću potrošnju (uključujući plate, penzije i socijalne transfere).

Specifični ciljevi ove politke su:

- Smanjenje javnih rashoda na godišnjem nivou, po stopi u rasponu od 0,1% do 0,3 % GDP-a s ciljem smanjenja budžetskog deficita i otvorenja pretpostavki za ostvarenje balansiranog budžeta u dugom roku.
- Restrukturiranje javnih rashoda s ciljem smanjenja udjela javnih rashoda na tekuće rashode, i to udjela plate sa trenutnih 33% na 25-27% u srednjoročnom periodu (2018-2022), te smanjenje kompenzacija i naknada, te ostalih administrativnih troškova.

1.1.3 Analiza opravdanosti i efekata predložene politike I

U vezi sa prvim ciljem predložene politike, radi se o neophodnosti fiskalne konsolidacije putem ograničavanja odnosno smanjenja ukupnih javnih rashoda, te posebice smanjenja učešća tekućih rashoda u ukupnim javnim rashodima. Veličina Vladinog sektora, je među najvećim u regionu BiH (odmah iza Hrvatske), što je očekivano zbog složenosti svoje administrativne strukture, no pitanje održivosti veličine Vladinog sektora procijenjenog na oko 44% ukupnog GDP-a je ključnim. Nivo fiskalnog deficita u periodu 2013-2015 godina iznosio je približno u prosjeku 2,7% GDP-a, dok procjene o visini fiskalnog deficita za 2016 godinu iznose približno

⁶ Iznimno, IMF je u protekle dvije godine zauzeo ogromne napore insistirajući na smanjenju plata javne administracije u visini od 10%.

3% GDP-a, (vidi IMF country report, 2015; IMF country statistics, 2017;). Ne ulazeći u detaljnu genezu naglog rasta ukupnih javnih rashoda od 2005 godine na ovamo navesti ćemo samo da su provedene fiskalne reforme i rezultirale značajnim rastom javnih prihoda u periodu 2013-2016 godina. Međutim, povoljan trend rasta javnih prihoda nije imao značajnog uticaja na smanjenje ukupnog budžetskog deficita, niti je došlo do smanjenja ukupnih izdvajanja na tekuće rashode, koji je najveći među zemljama u regionu (IMF, 2015;).

Pregleda radi, na primjer fiskalni balans je zaključno sa 2005 i 2006 godinom bio pozitivan. Konkretno, nivo budžetskog suficita u 2005 godini iznosio je približno 1% GDP-a, te čak blizu 2% u 2006 godini. Iz te povoljne makroekonomske i finansijske pozicije, usljed neodgovornog upravljanja javnim rashodima nivo budžetskog suficita je pao na 0,1% GDP-a u 2007 godini, te je budžetski deficit dosegao već 3,5% GDP-a u 2008 godinu, te rekordnih 5,5% GDP-a u 2009 godini (izvor, WB-PEIR report, 2012;). Visina budžetskog deficita zabilježena u 2009 godini je posljedica ekonomske kontrakcije uvjetovanu globalnom ekonomskom krizom. Međutim, relativno nepovoljni trend visine budžetskog deficita se nastavlja i u daljnjem periodu 2013-2017.

Dakako zabilježeni trend rasta fiskalnog deficita je dominantno rezultat nastavka neodgovornom upravljanju javnim rashodima u proteklom periodu 2013-2017 godinu. Entitetske Vlade su pomenutom razdoblju odstupile od ciljeva Nacionalnog fiskalnog vijeća (NFV) te stvorile nove obaveze po osnovu uvećanja plata na nižim nivoima vlasti (na primjer u Republici Srpskoj, (RS), kao i usvojile niz novih zakonskih propisa glede socijalnih transfera (na primjer nova opterećenja i naknade po osnovu invalidnina i zaštite boraca u Federaciji BiH (FBiH), te su obaveze po osnovu plata, kompenzacija i naknada uposlenicima u javnoj upravi konstantno u porastu, sa kontinuiranim povećanjem relativnog učešća u ukupnoj javnoj potrošnji (IMF, 2015; Izvještaj o Reviziji: 2016:2017;). Učešće tekućih rashoda u GDP-u BiH je najveće u suporedbi sa zemljama u regionu. Nastavak ovog trenda je nedopustiv, sa aspekta fiskalne održivosti, te je razvojno ograničavajući.

Uzimajući u obzir činjenicu o trenutno neodrživoj veličini javnog sektora, fiskalna održivost se neupitno morati ostvariti kroz, kratkoročno gledano, značajne uštede javnih rashoda i to nedvojbeno izdataka na tekuće rashode i.e. platu te djelomično i na socijalne transfere. Primjera radi, u 2016 godini u okviru BiH konsolidiranog budžeta 34% javnih rashoda otpada na plate i kompenzacije, što je približno 12% GDP-a.

Imajući u vidu navedeno, te činjenicu da se u okviru strukturalnih uslovljavanja od strane IMF-a sprovode značajne reforme u pogledu penzionog sistema u FBiH i RS, te sisteme socijalne zaštite s ciljem smanjenja i ograničenja budžetskih opterećenja, akcenat u okviru ovog dokumenta se stavlja na relokaciju budžetskih rashoda kroz smanjenja tekućih troškova javne administracije i to plata i naknada. Ovo nedvojbeno uključuje slijedeće⁷:

- revidiranje postojeće sistematizacije radnih mjesta prije svega u FBiH, a u skladu sa revizijom organa javne uprave u FBiH, Institucija BiH te organima uprave RS-a. Prema PEIR izvještaju World Bank (WB), trenutno postoji značajan broj nepopunjenih radnih mjesta, prema postojećoj sistematizaciji. U skladu s tim postoji jasna osnova za racionalizaciju te smanjenje izdataka na plate izradom novih sistematizacija koje bi odgovarale realnim procjenama.
- Usvojiti novi zakon o državnoj službi FBiH, koji će biti u skladu sa međunarodnim pravom i najboljim praksama, a sve s ciljem jačanja kapaciteta javne uprave; selekcijom kandidata po osnovu profesionalnih kriterija stručnosti, te povećanja transparentnosti i

⁷ Niz preporuka sadržanih u nastavku predstavljaju i preporuke sadržane u okviru PEIR izvještaja Svjetske Banke, za 2014 godinu.

upravljanja. (napomena: na prijedlogu novog zakona i izradi su učestvovala institucije EU i OECD. Imajući u vidu tehničku asistenciju pomenutih institucija očekuje se da bi se usvajanjem ovog zakona trebalo osigurati 'dobre prakse' upošljavanja u javnoj upravi po uzoru na zemlje članice EU. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi iz 2015 godine nije u skladu sa međunarodnim pravom, te ne osigurava kriterije transparentnog zapošljavanja u javnom sektoru)

- Uspostavljanje efikasnih mehanizama kontrole zapošljavanja u javnim institucijama i rashoda na plate, te uvođenja sistema odgovornosti (kazni) u za one koji krše dogovorene politike.
- smanjenja troškova na plate koji se odnose na razne izdatke po osnovu učešća u raznim komisijama, radnim grupama i savjetima. Ne postoji nikakav razuman osnov da se ove aktivnosti dodatno plaćaju. Naprotiv, one predstavljaju instrument kreiranja nepoželjnih 'incentives' u smislu rivalstva među javnim službenicima za učešće u komisijama, te se rizikuje da se komisije formiraju po osnovu neformalnih umrežavanja javnih službenika bez obzira na njihovu stručnost po određenim pitanjima. Zsigurno, većina rada u ovim ad hoc organima spada u domen redovnih dužnosti i poslovnih obaveza, čime se esencijalno neopravdava finansijska renumeracija po ovom osnovu. Procjenjuje se da se značajne uštede mogu ostvariti upravo ukidanjem prava na naknadu u ovom domenu, ikao je teško napraviti realne procjene obzirom na ograničen pristup podacima po ovom pitanju. Treba insistirati na transparentnosti organa javne uprave u pogledu davanja informacija koliko trenutno otpada na (ili čine) stoje izdaci po ovom osnovu u prosjeku na mjesečnom/godišnjem nivou pojedinačnih institucija.
- Ukidanje/ograničavanje raznih naknada po osnovu rada u institucijama sa drugim mjestom prebivališta, sto uključuje plaćanje troškova smještaja, naknade odvojenog života te posjeta porodicama. Ovo se neupitno odnosi na uposlenike u institucijama zakonodavne vlasti, kojima je dat privilegirani status finansiranja troškova smještaja, te gorepomenutih vidova naknada koji su neopravdani imajući u vidu stvarne troškove boravka po osnovu izvršavanja redovnih dužnosti. U ovom pogledu, potrebno je revidiranje ili potpunog ukidanja ovih privilegija kako bi se reflektirali stvarni troškovi. (Predmetom izuzeća trebaju/mogu biti isključivo međunarodni službenici i diplomati).

REZIME POLITIKE / POLICY BOX 1

Fiskalna održivost predstavlja okosnicu ekonomskog prosperiteta BiH u uslovima režima VB.

Uzimajući u obzir činjenicu o trenutno neodrživoj veličini javnog sektora, fiskalna održivost se neupitno morati ostvariti kroz, kratkoročno gledano, značajne uštede javnih rashoda i to nedvojbeno izdataka na tekuće rashode, te ušteda po osnovu administrativnih i operativnih rashoda.

Akcentat u okviru ovog dokumenta se stavlja na smanjenje tekućih izdataka;

a) i to na plate uposlenika unutar javnog sektora kroz:

- Moguće uštede kroz novu sistematizaciju radnih mjesta i racionalizaciju
- Uspostavu efikasnog mehanizma kontrole zapošljavanja u javnom sektoru
- Smanjenja troškova na plate koji se odnose na razne izdatke po osnovu učešća u raznim komisijama, radnim grupama i savjetima
- Ukidanje/ograničavanje raznih naknada po osnovu rada u instiucjama sa drugim mjestom prebivališta

b) racionalizaciju ostalih operativnih i administrativnih tekućih rashoda kroz:

- Uspostavu i revidiranje sistema budžetiranja troškova javnih organizacija i administrativnih jedinica
- Uspostavu rigoroznog sistema nadzora i kontrole utroška javnih rashoda
- Jačanje kapaciteta institucija revizije i uvođenje sistema odgovornosti i mehanizma sankcionisanja u slučaju neetičnog i neodgovornog upravljanja javnim resursima

Prijedlog politike 2.

I.B Unapređenje sistema javnih rashoda u smislu povoljnijeg učešća produktivne javne potrošnje te smanjenja koncentracije na tekuće rashode.

Cilj politike:

Restrukturiranje sistema javnih rashoda u korist povećanja (non-interest) kapitalne potrošnje, te ostvarivanja pretpostavki usmjeravanja javnih rashoda za podršku rasta realnog sektora.

I.2.Diskusija relevantnosti predložene politike / Policy Relevance

U vezi sa prijedlogom ove politike naglašavamo da je trenutna struktura javnih rashoda neprihvatljiva, neodrživa te neopravdana sa aspekta kopmaracije trendova i struktura javnih rashoda prisutnih u drugim tranzicionim zemljama (vidi npr. PIER izvještaj WB, 2016;). Usporedbe radi ukupni tekući rashodi, dakle u osnovi izdaci na plate i socijalni transferi (koji ne generišu nove javne prihode) su u istoj godini iznosili oko 41% u odnosu na GDP što je više od 2/3 ukupnih konsolidiranih javnih rashoda, dok je visina 'non-interest' kapitalne potrošnje iznosila svega 6,7% u odnosu na GDP. Vrijedi naglasiti da je učešće kapitalne potrošnje u ukupnim rashodima smanjeno u relativnom odnosu na tekuće rashode, te je učešće kapitalne potrošnje približno 8% u periodu prije krize na, manje od 7% u proteklom periodu. Ovaj trend je nedopustiv i razvojno ograničavajući. Dodatno, oslonac na ino-finansiranje i zaduživanje glede kapitalne potrošnje u periodu 2015-2017 je sve izraženiji, što implicira povećanje ukupnog eksternog javnog duga, bez razmatranja mogućnosti budžetskih ušteda.

Konkretnije, nedvojbeno je da je ovaj trend i struktura javnih rashoda neodrživa u dugom roku, ali problematičnost se ogleda prije svega u činjenici da politika javnih rashoda nije ' primarno orijentirana u produktivne svrhe. Karakteristike neizgrađenih infrastrukturnih kapaciteta i potrebe generiranja i poticanja realnih izvora rasta kroz fiskalnu politiku nužno moraju predstavljati prioritet. Ovdje se radi o najmanje trostrukom problemu-izazovu:

- Prvi se odnosi na ugroženost makroekonomske stabilnosti zbog mogućih reperkusija na realnu vrijednost kursa, te eksterne stabilnosti i mogućnosti održivog finansiranja vanjskog duga. Dakle nedvojbeno se radi o potrebi osiguranja fiskalne stabilnosti putem balansiranog budžeta u narednom periodu (2018-2022), te odgovornog upravljanja javnim dugom.⁸
- Drugi se ogleda u činjenici da je BiH potrebna daljnja nadogradnja javnog sektora, tj. izgradnje institucionalnog okvira u procesu priprema za članstvo u EU. Trenutna veličina javnog sektora i relativno nepovoljni trendovi rasta budžetskih prihoda mogu ozbiljno dovesti u pitanje mogućnost financiranja daljnje izgradnje javnih institucija u procesu integracije i članstva u EU.
- Treći reflektira ne otvaranje prostora za rebalansiranje budžeta u korist kapitalnih rashoda sa ozbiljnim reperkusijama na stvaranje povoljnijeg ekonomskog i poslovnog okruženja te deprivacijom razvojnih kapaciteta jedne ekonomije.
- Četvrti se pak odnosi na nepovoljne demografske trendove u BiH, odnosno progresivno starenje populacije što će povećati fiskalni pritisak već u srednjoročnom roku. Ovi demografski trendovi zajedno sa odsustvom rasta formalne zaposlenosti u

⁸ Iskorak u pogledu politike javnog zaduživanja ogleda se u činjenici da je po prvi puta, 2016 g. usvojena Strategija upravljanja javnim dugom, koja predstavlja osnov za praćenje i planiranje zaduživanja i servisiranja javnog duga.

BiH, impliciraju uvećane potražnje za socijalnim transferim na zdravstvo i penzije dok se baza osiguranika koji plaćaju doprinose smanjuje.

Imajući u vidu navedeno, specifičnim ciljem ove politike jeste:

- Restrukturiranje javnih rashoda u korist povećanja kapitalnih investicija, kroz realokaciju ušteda na tekućim rashodima u srednjem roku na povećanje non-interest kapitalne potrošnje entitetskih i konsolidiranog budžeta.

U kontekstu realizacije predmetne politike i ciljeva iste zasigurno treba zagovarati štednju po osnovu principa efikasnosti javne administracije u srednjem roku. Dakle rebalansiranje javnih rashoda u korist kapitalnih investicija se u srednjem roku može ostvariti putem ukidanja dupliranja funkcija, razmatranje prebacivanje ovlasti i kompetencija, (ukidanje ministarstava) sa Kantonalnog na Federalni nivo obzirom da Federalni budžet predstavlja osobitu problematiku u ovom pogledu u srednjem roku. Faktor nedostatka političke volje odnosno koncenzusa ne smije i nemože biti opravdanjem rizika upitne srednjoročne održivosti budžeta. Ovdje se međutim rizikuje, da se balansirani budžet postiže isključivo smanjenjem socijalnih transfera (shodno angažmanu IMF-a kroz Stand-by aranžman), politički vješto izbjegavajući suočenje sa ekonomski neodrživom kompleksnom administrativnom strukturom, prije svega u FBiH, koja odražava uslovljenju ili nametnutu političko-etničku realnost.

Ukoliko se nastavi sa trendom nepovoljnom strukture javnih rashoda, naredne državne i entitetske vlade suočit će se sa, ne samo, značajnim fiskalnim izazovima u predstojećem srednjoročnom periodu nego i sa ozbiljnim reperkusijama na stvaranje povoljnijeg ekonomskog i poslovnog okruženja te deprivacijom razvojnih kapaciteta ekonomije. Preliminarne procjene ukazuju na to da, ukoliko se tekuće politike nastave, konsolidovani bilans generalne vlade povećati će deficit GDP-a sa trenutnih 2,3% na 2,5%, uzimajući u obzir da procjene kretanja ekonomskog rasta i dalje upućuju na relativno niske stope realnog ekonomskog rasta od oko 3,2%. Iako je realni ekonomski rast za 2017 godinu iznosio 3,01% procjene kretanja ekonomskog rasta u narednom periodu upućuju na nedostatan rast u smislu očekivanja značajnijeg povećanja prihoda po osnovu indirektnih poreza. Iako indirektni prihodi bilježe kontinuiran rast u protekle tri godine, slaba rasta dinamika rasta prihoda po osnovu indirektnog oporezivanja je razlogom za odgovornije planiranje i upravljanje javnim rashodima. Restrukturiranje javnih rashoda je neophodno imajući u vidu činjenicu da fiskalna politika treba biti usmjerena ne samo na fiskalnu stabilnost nego i promidžbu ekonomske efikasnosti i rasta privatnog ekonomskog sektora.

Glvanim uzrokom ovakve nepovoljne strukture javnih prihoda jeste kompleksna administracija javne uprave, koja uključuje i dupliranje pozicija i velikom broju instanci duplu strukturu organa javne uprave odnosno ministarstava na više nivoa vlasti. U uvjetima neminovnog smanjenja budžetskog deficita i postizanja balansiraniog budžeta, neprihvatljivo je zadržavanje postojeće strukture javne administracije već u srednjem roku. Stoga rebalansiranje budžeta u korist veće kapitalne potrošnje treba biti usmjerno iz ušteda po osnovu restrukturiranja javne administracije.

Neumanjujući značaj prethodno pomenutih kratkoročnih ciljeva fiskalne stabilizacije, dugoročno gledano efikasnost javnih finansija u pogledu prije svega entitetskih vlada, se neminovno određuje potrebom restrukturiranja javne uprave i administracije, posebice u FBiH na primjer:

- Pitanja poput smanjenja fragmentacije i dupliranja funkcija sektora obrazovanja i zdravstva se neosporno mora razmotriti u srednjem roku. Konkretnije, poželjno je razmotriti/zagovarati prebacivanje ovlasti visokoškolskog obrazovanja na entitetski nivo-argumenti zadržavanja kulturne autonomije ustavom konstituisanih nacionalnosti nemože biti prepreka integriranju ciljeva visokoškolskog obrazovanja i stavljanja u liniju kompetencija na federalnom nivou. Ako postoji politička volja, svi elementi kulturne autonomije mogu biti ugrađeni u federalni zakon o visokom obrazovanju, što se odnosi i na uspostavu adekvatnih mehanizama sprovođenja odnosno zaštite istih.
- Razmatranje osnova za ukidanje drugih kantonalnih ministarstava u srednjem roku (npr. socijalne politike i rada, ministarstva privrede) i prebacivanje ingerencija na Federalni nivo. Uštede po ovom osnovu bi trebale biti realocirane na kapitalne rashode javnog sektora
- U pogledu sektora zdravstva potrebno je razmotriti daljnje reorganiziranje javnih zdravstvenih ustanova, te otvarati mogućnosti prebacivanje ingerencija upravljanja zdravstvom sa kantonalnih na entitetski nivo -minimalno sistema naplate i kontrole doprinosa.
- Na nivou BiH institucija, neophodno je održati integritet jedinstvenog računa Uprave za indirektno oporezivanje te prevenirati eventualne sporove oko raspodjele prihoda između entitetskih vlada, obzirom da bi ovo moglo imati ozbiljne reperkusije na donošenja i izvršavanja budžeta.
- Također, na nivou BiH veliki izazov predstavlja jačanje kapaciteta i kompetencija Nacionalnog Fiskalnog Vijeća, kako bi se izbjegle reperkusije poput neusvajanja budžeta po osnovu raznih vidova neusaglašenosti stavova političke provincijencije.

REZIME POLITIKE / POLICY BOX 2

Trenutna struktura javnih rashoda je neodrživa i neopravdana sa aspekta realizacije srednjoročnih i dugoročnih ciljeva javne politike, odnosno promidžbe ekonomskog rasta. Učešće tekućih rashoda (dakle rashoda koji ne generiraju prihode) iznosi približno 42% u odnosu na GDP, što dosta iznad prosjeka i među zemljama u regionu, te iznosi više od 2/3 ukupnih konsolidiranih javnih rashoda. S druge strane, visina 'non-interest' kapitalne potrošnje iznosi svega 6,7% u odnosu na GDP, ili kreće se ispod 7% u prosjeku od 2009. g. na ovamo, dok istodobno relativno učešće tekućih rashoda raste. Ovaj trend je nedopustiv i razvojno ograničavajući.

Glvanim uzrokom ovakve nepovoljne strukture javnih prihoda jeste kompleksna administracija javne uprave, koja uključuje i dupliranje pozicija i velikom broju instanci duplu strukturu organa javne uprave odnosno ministarstava na više nivoa vlasti. U uvjetima neminovnog smanjenja budžetskog deficita i postizanja balansiranog budžeta, neprihvatljivo je zadržavanje postojeće strukture javne administracije već u srednjem roku. U suprotnom postizanje balansiranog budžeta ići će isključivo na štetu socijalno ugroženih kategorija kroz smanjenja socijalnih transfera i penzija, revidiranje sistema zdravstvene zaštite u smislu smanjenja izdataka zdravstvenog. Rebalansiranje budžeta u korist veće kapitalne potrošnje treba biti usmjerno iz ušteda po osnovu restrukturiranja javne administracije.

Imajući u vidu navedeno, specifičnim ciljem ove politike jeste:

- Restrukturiranje javnih rashoda u korist povećanja kapitalnih investicija, kroz realokaciju ušteda na tekućim rashodima u srednjem roku na povećanje non-interest kapitalne potrošnje entitetskih i konsolidiranog budžeta.
- Planiranje i usmjeravanje javnih prihoda u korist kapitalne potrošnje –ulaganja u fizičku infrastrukturu

- Povećanja javnih transfera i grantova na ime podrške Malim i Srednjim Preduzećima, inovacijama i tehnološkom razvoju te izgradnji i jačanju proizvodnih kapaciteta

Uštede je moguće osvariti putem reorganizacije administracije na Federalnom nivou, kao i realokacije budžetskih sredstava s ne-produktivne potrošnje na svim nivoima vlasti. S tim u vezi poželjno je preusmjeravanje sredstava zavoda za zapošljavanje (od oko 40 miliona BAM) u svrhu podrške realnom sektoru putem SME i politike inovacija. Također, realne uštede u srednjem i dugom roku moguće su kroz neminovnost preispitivanja opravdanosti dupliranja ingerencija organa javne uprave na kantonalnom i federalnom nivou, odnosno ukidanje kantonalnih ministarstava u srednjem roku, posebice u vezi sa:

- Sektorom obrazovanja, sektorom zdravstva, socijalne politike

Prijedlog politike 3.

I. D Unapređenje sistema javnih prihoda i unapređenje ekonomske efikasnosti sistema oporezivanja smanjenjem poreskog opterećenja radne snage u BiH.

- *Ciljevi politike:*
- *Povećanje konkurentnosti radne snage kroz smanjenje socijalnih doprinosa na plate u FBiH, te unapređenje efikasnosti rashoda privatnog sektora.*
- *Pravičnije oporezivanje rada kroz uvođenje većeg/pravičnog neoporezivog praga/cenzusa poreza na lični dohotak i/ili rebalansiranje poreskog opterećenja uvođenjem progresivnog oporezivanja dohotka*
- *Povećanje (formalne) zaposlenosti i među-entitetska harmonizacija poreskog opterećenja.*

I.4 Analiza opravdanosti smanjenje poreskog opterećenja rada u BiH:

U literaturi se pridaje veliki značaj reformama indirektnih poreza i efikasnosti naplate, te uvođenja efikasnog sistema PDV-a za manje razvijene zemlje, ili zemlje nižeg i srednjeg dohotka. Jednim od bitnih razloga jeste relativno mala poreska baza koja podliježe direktnim porezima. Imajući u vidu nivo razvijenosti BiH očekuje se da je osnovica direktnih poreza vrlo mala, te je analogno ovome i njihovo učešće u strukturi prihoda gotovo zanemarivo, što potvrđuju i činjenice o strukturi poreskih prihoda.

Analizirajući strukturu poreskih prihoda glavni izvor poreskih prihoda u BiH su zapravo indirektni porezi, dakle PDV, carine i akcize sa učešćem u ukupnim poreskim prihodima u visini od oko 50%. Ukupan prihod od poreza i socijalnih doprinosa u BiH je među najvećim u regionu i iznosi približno 38% u odnosu na GDP. Drugim najznačajnijim izvorom prihoda predstavljaju prihodi po osnovu poreza na rad. Konkretno, učešće socijalnih doprinosa u ukupnim poreskim prihodima iznosi 41,2% u, ukupnim poreskim prihodima, što je približno 16,2% vrijednosti GDP-a (2016.g), dok učešće direktnih poreza u ukupnim poreskim prihodima iznosi svega oko 9,5% sveukupnih prihoda.⁹ U strukturi ukupnih prihoda od poreza, prihodi po osnovu socijalnih doprinosa su najveći u usporedbi sa zemljama u regionu, kao i u usporedbi sa prosjekom referentnih zemalja Centralne i Istočne Evrope, te su u stalnom relativnom porastu. Iz ovoga se jasno vidi snažan oslonac na prihode od socijalnih doprinosa, odnosno prekomjerno poresko opterećenje realnog sektora, koji je u nepovoljnom položaju u odnosu na konkurente iz regiona.

Pitanje koje se ovdje neupitno nameće nije da li je učešće prihoda po osnovu oporezivanja rada relativno visko u odnosu na druge zemlje ili recimo prosjek Evropskih OECD zemalja, uzimajući u obzir činjenicu da je usporedba relativno učešća socijalnih doprinosa u ukupnim prihodima dosta limitirajuća. Drugim riječima, zemlje visokih prihoda imaju drugačiju strukturu ekonomije sa znatno većim učešćem privatnog sektora u GDP-u, imaju relativno perfektno tržište rada za razliku od manje razvijenih zemalja, ili većine tranzicionih zemalja poput BiH, te nadalje imaju različit nivo razvijenosti i kvaliteta institucionalnog okvira, mnogo manje sklonosti utaji poreza i neformalnostima pri zapošljavanju, te efikasnim javnim politikama koje su u funkciji podrške privatnog sektora i obezbjeđenju efikasnosti ekonomskih transakcija. Drugim riječima, očekivani efekti poreskog opterećivanja plata, te posebice njihov uticaj na zaposlenost, će varirati u ovisnosti o ovim faktorima. Imajući u vidu navedeno,

⁹ Izvori: IMF 'staff' kalkulacije i BiH statistike, 2016.g.

relevantno pitanje koje je predmetom analize u ovom dokumentu jeste: *da li je BiH poresko opterećenje rada u BiH održivo, da li to ekonomski efikasno, te da li ima negativne reperkusije na ekonomski razvoj i prije svega zapošljavanje kako u kratkom tako i dugom roku.*

Eksplícite valjan odgovor na ovo pitanje, te kvantifikacija učinka istog bi iziskivao upotrebu ekonometrijskih metoda, te adekvatno modeliranja tržišta radne snage u BiH. Obzirom na ograničen obuhvat ovog dokumenta, umjesto modeliranja, dati ćemo analizu opravdanosti smanjenja socijalnih doprinosa na plate, osvrćući se na analize i preporuke Evropske komisije, iskustva drugih zemalja, te najvažnije relevantne empirijske studije koje imaju univerzalno aplikativne zaključke. U vezi sa posljednjim, bitno je naglasiti da univerzalnost empirijskih zaključaka podrazumijeva upotrebu mjerodavnih tehnika istraživanja, teoretski relevantnu specifikaciju modela, faktore vremenske dimenzije i pokrivenosti zemalja inkorporiranih u metodologiju istraživanja. Ovo značajno sužava broj relevantnih studija, te se konkretno elaboracija zasniva na rigoroznoj selekciji empirijske literature.

1.4. 1 Teoretske premise i pregled empirijske literature

Uvidom u teoretsku literaturu može se ustvrditi da po pitanju potrebe smanjenja oporezivanja radne snage postoji vrlo jasno konzensusno stajalište da efikasan poreski sistem implicira nizak nivo poreskog opterećenja radne snage. U pozadini ovog konzensusnog stajališta leže različiti ekonomski rezoni, koji su utemeljeni u empirijskim analizama. Na primjer shodno studijama European Commission (1994) i OECD (1994) jasno se naglašava da je smanjenje poreskog opterećenja radne snage direktnim instrumentom smanjenja troškova radne snage, te kao takav ima pozitivne reperkusije na zaposlenost i konkurentnost. Skorije studije koje koriste panel metodologiju, da izučavaju odnos između visine poreskog opterećenja radne snage i konkretno socijalnih doprinosa i nezaposlenosti u vremenu, našli su jaku vezu između ova dva fenomena. Nikell (2003) 10% povećanje poreskog opterećenja radne snage smanjuje zaposlenost za približno 2% na godišnjem nivou.

Neumanjujući značaj ovih studija, posebno ćemo naglasiti rezultate studije González-Páramo and Melguizo, (2013) koja je urađena na bazi meta-regresione analize, dakle metodologije koja uključuje sve empirijske nalaze u vezi sa efektima smanjenja poreskog opterećenja radne snage, s ciljem kvantifikacije univerzalno valjanog efekta. Ekonometrijski rezultati ove studije nedvojbeno ukazuju, da iako u dugom roku visoki socijalni doprinosi nemaju značajnog efekta na zaposlenost, imaju značajne negativne efekte na zaposlenost u kratkom i u srednjem roku. Također, na rezultati ove studije potvrđuju prihodovno neutralna poreska reforma ima ekonomski značajne pozitivne efekte na zaposlenosti. Prihodovno neutralna reforma u ovom slučaju odnosi se na smanjenje socijalnih doprinosa na plate uz istodobno povećanje potrošačkog poreza.

Također, shodno Econpublica, (2013) naglašavaju se razlike efekata poreskih reformi na zaposlenost u ovisnosti da li se radi o perfektnom ili imperfektnom tržištu radne snage. Obzirom na značajne razlike, empirijski nalazi potkrijepljuju teorijska očekivanja gdje se naglašavaju veći pozitivni efekti poreskih reformi u slučaju tranzicionih zemalja, dakle ekonomski značajni pozitivni efekti smanjenja poreskog opterećenja radne snage na zaposlenost zemalja za imperfektnim tržištem radne snage. Imajući u vidu nalaze empirijskih istraživanja koji nedvojbeno ukazuju na potrebu što je moguće nižeg poreskog opterećenja radne snage, ciljem ostalih sekcija jeste sagledati nivo poreskog opterećenja u BiH, te razmotriti opravdanost i reperkusije smanjenja oporezivanja rada u BiH.

I.4.2 Oporezivanje rada u BiH- karakteristike sistema oporezivanja

Analizirajući komparativnu visinu stope socijalnih doprinosa u BiH čini se da se trošak kompleksne strukture javne administracije finansira putem prekomjernog poreskog opterećenja privatnog sektora (dakle poslodavaca), zaposlenih te samozaposlenih. Visina stope socijalnih doprinosa u BiH je veća kako i od prosjeka OECD zemalja (i.e. 29.5) ili prosjeka zemalja novih članica EU tzv. EU(8) koji iznosi 38,1%. Također oporezivanje rada u BiH je znatno veće nego u zemljama u regionu, npr. u Albaniji (27,9), Makedoniji (27), Srbiji (35,8) i Crnoj Gori (33,8) i Hrvatskoj (37,2). Stope poreza na prihod su u zemljama regiona kao i u BiH utvrđene na nivou od 10 % sa izuzećem Srbije gdje ova stopa iznosi 12%. Međutim, bitno je naglasiti da se pri razmatranju opravdanosti smanjenja stope socijalnih doprinosa u BiH, mora se promatrati ukupno poresko opterećenje rada, koje dakle uključuje i porez na dohotak. ***Durgim riječima ono što jeste relevantno pri analizi poreskog opterećenja rada jeste uzimanje u obzir ukupnog fiskalnog opterećenja neto zarade uposlenika***, koje će varirati u ovisnosti o specifičnosti poreske regulative shodno kojoj se vrši obračun poreskih opterećenja. S tim u vezi naglašavamo slijedeće;

Prvo u Republici Srpskoj, kao i Federaciji BiH, doprinosi se obračunavaju na temelju bruto plate, koja obuhvata neto platu zaposlenog, pomnoženu s utvrđenim koeficijentom, plus doprinosi iz plate. Drugo, čini se neumjesnim upoređivati stopu socijalnih doprinosa BiH sa drugim zemljama, imajući u vidu fiskalni federalizam odnosno entitetsku fiskalnu autonomiju po ovom osnovu, koji rezultiraju u značajnoj razlici u visini poreskog opterećenja rada u dva entiteta. Ukupna stopa socijalnih doprinosa u FBiH iznosi čak 41,5%¹⁰, dok u RS je ona znatno manja i iznosi 33%¹¹ Međutim, uzimajući u obzir razlike glede neoporezivih prihoda među dva entiteta poreskog opterećenja rada je među najvišim u regionu u oba entiteta, te je čak iznad prosjeka EU-zemalja. Ukupno poresko opterećenje mjereno odnosom poreskog opterećenja u udosu na bruto platu, iznosi približno 44% za FBiH na nivou prosječne plate, i skoro 40% u RS-u. Imajući u vidu navedeno, preporuka o potrebi snižavanja stope socijalnih doprinosa odnosi se prije svega na FBiH, uz razmatranja poželjne harmonizacije poreskog opterećenja rada u dva entiteta.

Treće, porez na prihod pojedinca je jednak u oba entiteta i iznosi 10%, s tim da je u FBiH dozvoljen takozvani lični odbitak u visini od 300KM mjesečno (3600 KM godišnje) čime je efektivna stopa poreza na dohodak znatno manja u FBiH nego u RS (napomena: za pojedince koji imaju djecu ili izdržavaju nekog člana obitelji lični odbitak je veći i varira u ovisnosti o broju djece s tim da samo jedan roditelj ima pravo na odbitak po ovom osnovu). U prosjeku neoporezivi prihod kreće se u visini od oko 800 BAM u prosjeku uključujući i naknade za topli obrok i prevoz.

Imajući u vidu navedene razlike, postavlja se pitanje kolika je stvarna razlika poreza na rad u dva entita, te koliko je poresko opterećenje radne snage u susjednim zemljama? U nastavku se razmatra opravdanost prekomjernog oporezivanja radne snage u oba entiteta.

¹⁰ Udio u doprinosima koji plaća zaposleni u FBiH iznose 17% za penzijsko i invalidsko osiguranje, 12,5% za zdravstveno osiguranje i 1,5% za osiguranje u slučaju nezaposlenosti (ukupno 31 % na bruto platu), dok udio u doprinosima koji plaća poslodavac iznosi: 6% za penzijsko i invalidsko osiguranje, 4% za zdravstveno osiguranje i 0,50% za osiguranje u slučaju nezaposlenosti (ukupno 10,50% na bruto platu).

¹¹ Udio u doprinosima koji plaća zaposleni u RS iznose 18,5% za penzijsko i invalidsko osiguranje, 12% za zdravstveno osiguranje i 1% za osiguranje u slučaju nezaposlenosti i 1,5% za zaštitu djece (ukupno 33 % na bruto platu), dok istodobno nema udjela u doprinosima koje plaća poslodavac.

1.4.3 Analiza opravdanosti smanjenje poreskog opterećenja rada u BiH:

U okviru ove skekcije analizira se poresko opterećenje radne snage u BiH, a potom se radi analiza efekta promjena predloženih politika. Da bismo utvrdili visinu stvarnog fiskalnog opterećenja na neto zarade u FBiH i Republici Srpskoj, napravljene su relevantne kalkulacije tzv. 'tax wedge' (poreskog klina/opterećenja) u oba entiteta te uporedna analiza fiskalnog opterećenja na neto zarade u Srbiji i Hrvatskoj.

Ovdje je bitno naglasiti da se zapravo stvarno poresko opterećenje utvrđuje procjenama o tzv. 'poreskom klinu ili jazu' (tax-wedge), u daljnjem tekstu 'poresko opterećenje'. Koncept 'poreskog opterećenja' na koji se oslanja većina relevantne literature koja se bavi procjenama i analizama poreza, počiva na permisi da je zapravo stvarni trošak oporezivanja radne snage, jednak razlici između ukupnog realnog troška uposlenika koje plaća poslodavac (dakle troška koji uključuje neto isplaćenu platu, troškove poreza na dohodak i ukupne troškove socijalnih doprinosa) i realne neto plate uposlenika (raspoloživog dohotka ili neto plate na potrošnju radnika). Drugim riječima, procjenu stvarnog troška oporezivanja radne snage kao i uporedne analize troškova oporezivanja radne snage među zemljama moguće je realno vršiti isključivo putem ovakve procjene 'poreskog opterećenja'. Drugim riječima, činjenica da je recimo procentualni nivo poreskih nameta na socijalne doprinose veći odnosno manji u nekoj zemlji, ne mora da znači *per se* da je zapravo stvarno 'poresko opterećenje' u toj zemlji veće odnosno manje. Stvarno poresko opterećenje će ovisiti o drugim faktorima predmetne zakonske regulative koja se vezuje za razlike u visinama socijalnih doprinosa koje plaća poslodavac i onim koje plaća uposleni, visini i načinu obračuna poreza na dohodak, postojanja dohodovnog cenzusa/praga i drugim oblicima naknada (parafiskalnih nameta na poslodavce). Imajući ovo u vidu urađena je analiza stvarnog fiskalnog opterećenja na neto zarade putem izračuna odnos poreskog tereta za poslodavce i neto zarade uposlenika, koji odražava nivo poreskog opterećenja ili tzv. 'koeficienta poreskog opterećenja' (tax-wedge) u daljnjem tekstu

Obračun koeficienta poreskog opterećenja rađen je na bazi pretpostavljenog nivoa prosječne plate i određenog u visini od 600 KM (300eura) (radi pojednostavljenosti kalkulacija uzeta je procječna neto plata Srbije). Rezultati izračuna predstavljeni su u Tabeli 6, dok smo iz razloga jednostavnosti *expozeae* analize, u tabeli prikazali samo koeficiente od interesa.¹² Shodno našim kalkulacijama obračuna koeficienta koji reflektira odnos poreskog tereta za poslodavce i prosječne neto zaradu određenu (predpostavljenju) u visini od zaključujemo da je poresko opterećenja rada veće i u FBiH i u RS od poreskog opterećenja rada u Hrvatskoj, jednako kao i u Srbiji. Analogno našim obračunima, fiskalno opterećenje na neto zarade i u Republici Srpskoj i u Federaciji BiH je najveće u regionu. Ishod ove analize je bio očekivan u slučaju Federacije, uzimajući u obzir znatno veća poreska opterećenja po osnovu socijalnih doprinosa nego u susjednim zemljama. Međutim, zaključujemo, iako je stopa socijalnih doprinosa RS-a najniža u regionu visina stvarnog poreskog opterećenja radne snage je u prosjeku veća u RS nego susjednim zemljama. Konkretno visina koeficienta koji odražava odnos ukupnog tereta poslodavca i neto zarade iznosi 1,69 u FBiH, 1,66 u RS, što je veće nego odnos tereta poslodavca i neto zarade i u Srbiji i u Hrvatskoj (vidi Tabelu 6). Ova razlika je u slučaju FBiH prouzrokovana značajno većom stopom socijalnih doprinosa u odnosu na stope socijalnih doprinosa u Srbiji i Hrvatskoj, dok je u slučaju RS prouzrokovana razlikama u obračunima poreza na dohodak, te postojanja neoporezivog cenzusa u Srbiji (72 eura) i Hrvatskoj (243 eura). Važno je pojasniti da je došlo do znatnog povećanja ('tax wedge') ukupnih izdataka poslodavca za zaposlenog u RS sa prijašnjih 1,52 na trenutnih 1,66, kao posljedica sa novih zakonodavnih rješenjima u vezi sa porezom na prihod koji je povećan sa 8 na 10 procenata, i u

¹² Detalji u vezi za izračunom, metodologijom izračuna su dostupni od autora, te zbog obimnosti kalkulacija nisu sastavni dio ovog dokumenta.

okviru kojeg nema neoporezivog cenzusa (praga) niti se dozvoljava lični odbitak kao što je slučaj u FBiH.

Tabela 6 Odnos ukupnog tereta poslodavca i neto zarade uposlenika: uporedna analiza

Koeficijent odnosa	Federacija	Republika Srpska	Srbija	Hrvatska
ukupan teret/neto zarada	1.69	1.66	1.64	1.52
Neto plata uposlenika*	600	600	600	600
Ukupan trošak poslodavca	1014	996	984	912

Izvor: kalkulacije autora na bazi dostupnih metoda izračuna shodno relevantnim zakonskim rješenjima. *Neto plata za isplatu (nakon poreza na dohodak i socijalnih doprinosa iz plate)

Dakle troškovi rada su izrazito visoki u BiH, gledajući usporedne analize stvarnog poreskog opterećenja sa susjednim zemljama. Ove razlike su još drastičnije kada govorimo o usporedbi sa drugim zemljama Jugo-Istočne Evrope (JIE) kao što su na primjer, Makedonija, Albanija, Rumunija i Bugarska. Ako uzmemo u obzir samo prosječne troškove radne snage, konvencionalno uzimajući bruto platu, zaključujemo da je prosječna bruto plata u BiH veća za čak 38% od prosjeka grupe zemalja od interesa izuzimajući Hrvatsku (Makedonija, Albanija, Rumunija, Bugarska, Srbija). Imajući u vidu činjenicu da je nivo poreskog opterećenja radne snage znatno veće u BiH nego prosjek zemalja JIE, naglašava se da je u društvu uvriježena floskula o '**jeftinijoj radnoj snazi**' u BiH neutemeljena. Upravo suprotno, troškovi radne snage su u prosjeku znatno veći u BiH nego u zemljama u regionu po svim konvencionalnim parametrima.

U svjetlu ove diskusije, specifičnim ciljevima politike smanjenja oporezivanja radne snage u FBiH su:

- **smanjenje poreskog opterećenja u FBiH ukidanjem doprinosa na teret poslodavca**, u visini od 10,5% u FBiH s ciljem ostvarenja ukupnog poreskog opterećenja u visini od maksimalno 1,56 u odnosu na neto platu u prosjeku
- **uvođenje većeg-pravičnijeg neoporezovog praga/cenzusa** koji bi omogućio veća neto primanja, odnosno veći raspoloživi prihod kategorijama sa nižim (ispod prosjeka) primanjima u FBiH.

Također, bitno je naglasiti da je nužno analizirati **ostvarenje neutralnosti budžeta, koje je moguće ostvariti**

- a) proširivanjem poreske osnovice u FBiH ukidanjem poreskih izuzetaka u FBiH (topli obrok, prevoz), uz uvođenje neoporezivog dohotka i/ili zadržavanja ličnih odbitaka
- b) mogućnosti uvođenje progresivnog poreza na dohotak uvođenjem poreznih razreda, odnosno većih stopa poreza za kategorije koje zarađuju više- visoke dohodovne kategorije. Također efekti neutralnosti bi se mogli razmatrati nakon uvođenja novog sistema oporezivanja radne snage.
- c) Mogućnost razmatranja potrebe pomjeranja poreskog opterećenja radne snage na potrošački porez (pdv) u slučaju potrebe da se osigura fiskalna stabilnost i osigura povećanje prihoda koje uzrokuje manje poremećaje.

Shodno našim, izračunima, ukidanje socijalnih doprinosa u Federaciji koji idu na teret poslodavca, a koji su određeni u visini od 10,5 procenata na bruto platu kao što je to slučaj u RS, odnos ukupnog poreskog opterećenja i neto zarade u FBiH smanjio bi se u prosjeku na nivo **1,48** u slučaju obračuna na najnižu platu. Ako uzmemo banalan primjer firme koja uposljava 10 radnika sa punim radnim vremenom i ugovorenom najnižom platom, uštede poslodavca te firme na mjesečnom nivou bi iznosile približno u prosjeku 548 KM po ovom osnovu. Drugim riječima firma od 10 zaposlenih sa najnižom ugovorenom platom bi si mogla priuštiti približno

jos jednog formalno prijavljenog radnika sa najnižom neto ugovorenom platom u FBiH. **Dakle, po ovom osnovu ex-ante se može ustvrditi da bi efekat na povećanje zaposlenosti iznosio čak 10%, uz ograničenje/predpostavku da zaposlenost raste srazmjerno uštedama na troškovima radne snage.** Shodno kalkulaciji na osnovu prosječne plate u FBiH, efekat promjene politike bi reflektirao značajne uštede poslodavaca u prosjeku, tj. odnos ukupnog poreskog opterećenja i neto zarade u FBiH smanjio bi se sa trenutnog prosječnog koeficijenta poreskog opterećenja u visini od 1,69 na 1,56 u prosjeku.

Ovdje je važno naglasiti da aktuelni prijedlozi izmjena zakona poreza na dohotak i poreza na doprinose (nacrti zakona upućeni u parlamentarnu proceduru u junu 2018.g.) specifičnim rješenjima ukidanja ličnog odbitka, povećanja poreske osnovice ukidanjem toplog obroka i prevoza, ne doprinose u značajnoj mjeri stvarnom smanjenju poreskog opterećenja plata (iako je isti formalno predviđen smanjenjem ukupnih socijalnih doprinosa), jednako kao ni pravičnijem oporezivanju rada.. Kao prvo, ako se uzme u obzir predviđeno povećanje poreske osnovice za u prosjeku 230 BAM, te visina i struktura prosječnih plata u FBiH, efekat predviđenog smanjenja ukupnog poreskog opterećenja sa trenutnih 1.69 na približno 1.55 na prosječnu platu, je gotovo neutralan, i ne doprinosi potrebnom značajnom rasterećenju prosječnih troškova rada u FBiH. Nadalje, ukoliko se uzme u obzir činjenica da, prema važećim propisima trenutno, neoporezivi prihodi iznose 800BAM u prosjeku, te da je neoporezivi prag u novim zakonskim rješenjima znatno niži i predviđen u visini od 700 BAM, primjena novih predviđenih zakonskih riješenja **zapravo može ugroziti neto zaradu i raspoloživa primanja kategorije sa najnižim primanjima. Također, predviđeni platni razredi i uvođenje kaskadnog sistema oporezivanja nisu razmatrani sa aspekta socijalne opravdanosti, te je način i kriteriji određivanja platnih razreda nepoznat javnosti.**

REZIME POLITIKE / Policy Box 4

U okviru ove politike zagovara se i analizira opravdanost smanjenja poreskog opterećenja radne snage u BiH. Definirani specifični ciljevi odnosno mjere ove politike se mogu ukratko sagledati kroz slijedeće:

- 1. Smanjenje poreskog opterećenja radne snage u FBiH, sa koeficijentom ukupnog poreskog opterećenja u visini od (1.47- 1.56).** Iz drugog ugla gledano ukupno poresko opterećenje ne bi smijelo iznositi više od 35% u odnosu na bruto platu.
- 2. Bitno je naglasiti nužnosti poreskog rasterećenja uposlenika sa najnižim prihodima,** mogućim uvođenjem većeg neoporezivog praga uz zadržavanje ličnih odbitaka po različitim osnovama. Visina neoporezivog praga bi trebala biti utvrđena u odnosu na nivo prosječne plate u FBiH, na godišnjem nivou.

Ostvarivanje neutralnost budžeta u kratkom roku moguće je razmatrati sa više stajališta; proširivanjem poreske osnovice u FBiH ukidanjem poreskih izuzetaka u FBiH (topli obrok, prevoz) uz obavezno i znatno povećanje neoporezivog praga, mogućim povećanjem progresivnost poreza na dohotak uvođenjem većeg poreza na dohodak za one koji zarađuju više, ili na koncu povećanjem stope PDV-a. Svakako samo referenta analiza temeljena na principu Regulatory Impact Assesment može polučiti adekvatna konačna rješenja

- Nivo poreskog opterećenja rada u BiH, posebice u FBiH je neosnovan kako sa aspekta ekonomske efikasnost, te je najveći među zemljama regionu što negativno utiče na troškovnu i ekonomsku efikasnost poslovanja i podriva rast realnog sektora i formalne zaposlenosti siže diskusije i empirijskih nalaza ukazuje da ukidanje socijalnih doprinosa koje plaća poslodavac u FBiH, a koji iznose 10.5 procenata, približno

rezultira targetiranom koeficijentu poreskog opterećenja rada u visini od 1.57 u prosjeku u FBiH, dok bi se približno isti koeficijent poreskog opterećenja u RS mogao ostvariti putem uvođenja ličnih odbitaka na porez na dohodak, kao što je to slučaj u Federaciji, koji bi imali značajne pozitivne reperkusije na visinu neto plate uposlenog, dakle prosječan raspoloživi dohodak u RS-u.

- Drugo, kao posljedica smanjenja poreskog opterećenja radne snage, očekuju se pozitivni efekti na zaposlenost, odnosno na rast zaposlenosti već u srednjem roku (3-5 godina). Očekuje se da će rast zaposlenosti po ovom osnovu ostvariti u visini od 2% u prosjeku na godišnjem nivou. Za kvantifikaciju ovog efekta uzete su procjene marginalnih efekata smanjenja poreskog opterećenja na nivo zaposlenosti na bazi empirijske studije Nickell (2003). Također procjene autora ove studije o uštedama poslodavaca otkrivaju da su, po osnovu predloženih reformi, **najmanje** procjenjene uštede na 10 zaposlenih u FBiH ekvivalentne još jednom uposlenom sa punim radnim vremenom i najnižom platom, dok su u prosjeku uštede znatno veće.
- Treće, kao posljedica smanjenja poreskog opterećenja radne snage, očekuju se i pozitivni efekti na rast formalne zaposlenosti, uzrokovane očekivanim povećanjem incidencije tranzicije neformalne ka formalnoj zaposlenosti. što se tiče efekta na rast formalne zaposlenosti, isti bi implicirao veću socijalnu sigurnost zaposlenih te ostvarenja njihovih prava na zdravstvenu zaštitu i penziju. Naravno, incidencija tranzicije sa formalnog u neformalni sektor zavisi od mnogo faktora koji je porez na plate, iako bitan, samo jedan u nizu faktora koji objašnjavaju fenomenologiju neformalne zaposlenosti.

Poglavlje II INDUSTRIJSKA KONKURENTNOST I RAZVOJ PODUZETNIŠTVA

Strateški cilj / Policy Goal

- **'Ostvarenje izvozno orijentiranog rasta induciranog rastom proizvodnog sektora i restrukturiranjem industrija na bazi tehnološkog progressa.**

Prijedlog politike/Policy proposal

II.A Formuliranje integrirane industrijske politike za izgradnju i jačanje konkurentnih sposobnosti BiH industrija: otvaranje pretpostavki za povećanje produktivnosti i zaposlenosti.

Ciljevi politike:

- a. Formuliranje integrirane industrijske politike u FBiH, s fokusom na komplementarnost politika industrijskog razvoja, politike inovacija i politike Malih i Srednjih Preduzeća.**
- b. Osiguranje systemske podrške za revitalizaciju, diversifikaciju i rast proizvodnih/izvoznih kapaciteta prerađivačke industrije.**

II. 1 Diskusija relevantnosti predložene politike / Policy Relevance

U okviru ove politike odnosno poglavlja o relevantnosti predložene politike argumentira se diskutira se neupitna potreba (neophodnost) formuliranja i implementacije integrirane industrijske politike na entitetskim nivoima. Industrijska politika predstavlja okvir integrativnog mehanizma podrške izgradnje i unapređenja konkurentnosti strateških (selektivnih) industrijskih sektora te izgradnje tehnoloških i inovativnih kapaciteta istih. Činjenica da sve zemlje kako industrijski razvijene tako i industrilizirajuće zemlje pribjegavaju aktivnim industrijskim politikama, te nadalje da je floskula o 'nepravdanosti' vladine intervencije u ovom kontekstu prisutna još samo u **'empowerished states'** dovoljno govori sama za sebe o potrebi aktivne uloge države u obezbjeđenju 'optimalne' industrijalizacije (vidi npr. Lall, 2002:2003; Rodrik, 2001). U vezi sa posljednjim misli se na dinamiku i karakter strukturanle transformacije ekonomije koju potpiruje tehnološki progres i diversifikacija industrijske baze shodno akumulaciji tehnoloških i inovativnih kapaciteta. Drugim riječima, kao što će biti nešto više govora dalje u tekstu povodom razmatranja teorijskih premisa i empirijske literature, bez adekvatnih mjera podrške industrijskom razvoju rizikuje se ne samo narušavanje dinamike ovog procesa (sporost) nego i ozbiljno ugrožava mogućnost izgradnje konkurentnosti pojedinih industrija, te ostvarenja održivih stopa rasta.

Esencijalnim nedostatkom trenutne javne politike predstavlja činjenica da entitetski niovi vlada nemaju 'adekvatnu' industrijsku politiku. Na nivou entiteta postoje dokumenti 'Strategija Industrijske politike Republike Srpske' te 'Strategija razvoja industrijske politike FBiH', te niz drugih razvojnih dokumenata (vidi npr. Strategija razvoja FBiH 2010-2020). Konkretnije, dok prethodni dokument predstavlja relativno zadovoljavajući model industrijskog razvoja entiteta RS-a, u FBiH još uvijek ne postoji integrativna strategija industrijskog razvoja odnosno industrijska politika. Imajući u vidu navedevno, u okviru razmatranja opravdanosti odnosno neophodnosti formuliranja integrativne Industrijske politike (IP) fokusirati ćemo se na entitet Federacije, dok u pogledu razmatranja neophodnosti izgradnje institucionalne infrastrukture za efektivnu realizaciju instrumenata i mjera IP-a osvrnut ćemo se na oba entiteta.

II.1.1 Teorijske premise i pregled empirijske literature

Proces industrijalizacije se fundamentalno poima kao proces diversifikacije industrijske baze zasnovan na tehnološkom progresu, praćen rastom produktivnosti, tehnološkoj nadogradnji, undapređenju proizvodnih kapaciteta i jačanju tehnoloških sposobnosti (Lall, 2001; Lin, 2009). Brza društvena i ekonomska transformacija je viđena kao, ne samo, neophodna, imajući u vidu 'troškove' nerazvijenosti, nego kao i moguća poučeni iskustvom drugih zemalja (Lin & Chang, 2009). U kontekstu ekonomske transformacije, proces industrijalizacije predstavlja okosnicu razvojne ekonomije (Rosenstein & Rodan, 1943; Lewis, 1954; Hirshman, 1958; Nurkse, 1952). Proces industrijalizacije intuitivno promatran kao prelaz sa dominantno tradicionalne, nisko-produktivne proizvodnje ka produktivnom/modernom proizvodnom sektoru (Chenery, 1960; Rodrik, 2007), je ne samo poželjan nego zapravo neophodan obzirom da je praćen rastom dohotka, produktivnosti i diversifikacijom industrijske baze, ostvaruje pretpostavke za održivi razvoj/rast te smanjuje eksternu ranjivost ekonomije.

Imajući u vidu navedeno, industrijska politika (IP) u širem smislu, zapravo predstavlja način (instrumentarij i mehanizam) na koji vlade pokušavaju dostići rapidnu/brzu transformaciju društva tj. "optimalnu" industrijalizaciju. Ovdje je važno naglasiti, da se vladina intervencija smatra neophodnom jer će proces industrijalizacije biti ograničen zbog prisustva takozvanih 'tržišnih i kordinacionih propusta'. U kontekstu industrijalizacije i relevantnosti industrijske politike, tržišni propusti se najčešće odnose na; a) *specifične karakteristike tehnologije i znanja (kompleksnost, komplementarnost, sektorska/inter-firm među-zavisnost, i nepredvidivost tehnološkog progresu)* (Lall, 2004), b) *"fenomen industrije u začecu", te fenomen c) "externalija"*, prije svega sa naglaskom na pozitivne eksternalije, koje novija literatura dovodi u vezu sa izvozom, FDI, proizvodnjom i "dynamic economies", informacijskim nedostatcima itd. (Naude, 2010). S tim u vezi naglašava se neophodnost sveobuhvatna alteracija države u obezbjeđenju efikasne alokacije resursa odnosno industrijalizacije ekonomije i samo-održivosti generiranja ekonomskog rasta. Shodno novijem stajalištu u vezi sa karakterom i obuhvatom Industrijske politike naglašava se opravdana potreba za intevencionizom u smislu "izgradnje konkurentne prednosti" koja neminovno počiva na dinamičnoj akumulaciji znanja, *okarakterisanoj gradualnim produbljivanju sposobnosti, kompetencija, učenja i vještina, eksternalijama, tehnološkim komplementarnostima i povezanošću* te je stoga potrebna sveobuhvatna vladina alteracija u izgradnji "tehnoloških kapaciteta i sposobnosti" i ostvarenju "tehnološkog progresu". *Strukturni/Schumpeterian/Neo-tehnološki pristup* (Lall, 2001:2004; Cimoli et al. 2006; Dosi et al. 1990)

Ne postoji koncenzusna definicija IP, izuzev opće da je IP platforma za vladinu intervenciju, dakle implementaciju principa ("non-neutrality"), kako bi se selektivno promovirali određeni sektori i izgradila latentna komparativna prednost određenih industrija ('defy'/ latent "Comparative advantage"). Danas se dakle, industrijska politika poima kao ne samo 'selective' nego i poželjno 'functional' ili 'broad-based', sveobuhvatna politika 'koja gradi i promovira konkurentnost proizvodnog sektora (Lall, 2004). Unatoč, IP je zapravo okarakterisana vječnom debatom u vezi sa poželjnim konceptom IP, korisnosti i benefitima s jedne strane, jednako kao i troškovima ili neželjenim efektima IP, s druge. Kontraverze koje karakterišu debatu u vezi sa IP, se primarno odnose na "stara pitanja", kao što su pitanja protekcionističkog vladinog djelovanja (UNU-WIDER, 2009). Rodrik (2007) argumentira da debata oko koncepta IP i potrebe za IP ostaje aktualna samo u "impoverished states"! Weiss (2009); Haque (2007); Perez and Primi (2009) upozoravaju na činjenicu da sve zemlje pribjegavaju IP u nekoj formi, unatoč kontraverzi, samo je pitanje forme, karaktera i sadržine IP. Razvoj ne može biti iniciran/ostvaren oslanjajući se isključivo na snage tržišta i (perfekciju) tržišnog mehanizma te

IP ima za cilj da promovira 'optimalnu' industrijalizaciju i izgrađuje i jača konkurentne prednosti industrija pojedinačnih ekonomija.

II.1.2 Karakteristike postojećeg stanja u pogledu industrijske politike u FBiH

Veliki napredak u pogledu aktivnosti u vezi sa izradom industrijske politike u Federaciji je vidljiv iz činjenice da je Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije raspisalo konkurs za izradu dokumenta 'Razvoja industrijske politike u Federaciji Bosne i Hercegovine', te je izrađeni dokument, još 2009 godine, usvojen od strane Federalne vlade i Parlamenta 2010 godine, zajedno sa Akcionim planom za realizaciju razvoja industrijske politike. Međutim, detaljnim uvidom u oba dokumenta odgovorno tvrdimo da na nivou Federacije još uvijek ne postoji dokument Industrijske politike, koji predstavlja integrativni model industrijskog razvoja odnosno **poderske** industrijskom razvoju. U diskusiji u nastavku, argumentira se potreba formuliranja konciznog i integrativnog dokumenta Industrijske politike.

Važno pomenuti da izradu integrativne Industrijske politike na nivou Federacije dodatno komplikuje i činjenica da postoji niz komplementarnih dokumenata u ingerencijama različitih entitetskih ministarstava koji imaju fokus na specifične elemente industrijskog razvoja, poput strategija razvoja Malih i Srednjih Preduzeća (MSP), politika istraživanja i razvoja (R&D). Ovi dokumenti bi trebali biti integrirani u jedinstven dokument Industrijske politike Federacije te bi se trebala osigurati i njihova podudarnost sa opštom strategijom razvoja Federacije. Zapravo pomenuti dokumenti kao i niz drugih dokumenata drugih vladinih institucija (poput zavoda/agencija za razvoja) predstavljaju niz 'policy' dokumenata koji nisu konzistentni sa postojećim dokumentom razvoja Industrijske politike Federacije. Ono što je najbitnije jeste da svi ovi dokumenti trebaju prethoditi integrativnoj industrijskoj politici, ili pak ako već postoje, onda se mora osigurati njihova konzistentnost sa Integrativnom Industrijskom politikom, što može iziskivati i značajne modifikacije postojećih dokumenata. Također, kao što će biti više govora dalje u tekstu, u većini 'policy' instanci teško je odrediti šta je zapravo policy domena SME-sektora u odnosu na domen industrijske politike.

Nadalje, ključnim problemom dokumenata poput Strategije razvoja Federacije, Strategije razvoja MSP Federacije, jeste i činjenica da ovi dokumenti zapravo predstavljaju 'svrhu sami sebi' ('en end in itself'). S tim u vezi naglašava se činjenica da navedeni dokumenti ne osiguravaju elemente ključne za uspješnu implementaciju politika, dakle sadržaji istih su u manjoj ili većoj mjeri bez jasno definiranih ciljeva, aktivnosti, mjera i instrumenata implementacije, jasne podjele odgovornosti i nadležnosti za implementaciju, te indikatore za monitoring i evaluaciju. Imajući u vidu navedeno, te značaj i potencijalne industrijskog sektora Federacije, dalje u tekstu predočava se potreba formulacije i implementacije Integrativne politike industrijskog razvoja na nivou entiteta.

Kao što je već pomenuto Federalna vlada je još 2010 godine usvojila dokument 'Razvoja industrijske politike', te ja na bazi ovog dokumenta 2011 godine usvojila Akcioni plan za realizaciju Razvoja Industrijske politike Federacije, na bazi kojeg su direktno definirane aktivnosti i ciljevi nadležnih institucija. Vlada je dalje za period 2011-2014 planirala aktivnosti izrade sektorskih politika, te su iste već u procesu usvajanja (usvojene) ili u procesu izrade. Ciljem specifičnih sektorskih politika jeste napređenje ambijenta za proizvodnju i izvoznu orijentaciju pojedinačnih sektora. Međutim, činjenica da usvojeni dokument Razvoja industrijske politike Federacije zapravo prestavlja konačni dokument Industrijske politike Federacije. Preskakanje slijeda koraka je stvorilo niz problema ne samo u vezi sa

implementacijom definisanih aktivnosti i mjera u Akcionom planu, već da se zasigurno radi i o nizu propusta u smislu ostvarenja integrativnih ciljeva razvoj industrije na nivou Federacije. Prije svega naglašavamo da dokument Razvoj industrijske politike je po svom karakteru i sadržini sveobuhvatan dajući kompleksne analize i presjeke stanja ne samo pojedinačnih industrija, nego i makroekonomskih kretanja, poslovnog okruženja i pitanja u vezi sa privlačenjem DSI, predviđa niz mjera i preporuka, dok istodobno izostaju jasne strateške smjernice i ciljeve Industrijske politike Federacije¹³ *per se*, te kao takav nemože predstavljati finalni dokument Industrijske politike.

'Policy' Smjernice

U svjetlu ove diskusije, konkretnim ciljevima ove politike predstavljaju:

- **Formuliranje integrirane industrijske politike u FBiH.**
- **Osiguranje systemske podrške za revitalizaciju, diversifikaciju i rast porizvodnih/izvoznih kapaciteta prerađivačke industrije.**

Iako su aktivnosti koje je vodila Vlada(e) u vezi sa projektom Razvoja Industrijske politike Federacije, počev od 2009 g., mora se priznati velikim napredkom i otkrivaju podignut nivo svijesti o poteci aktivne uloge države u poticanju industrijskog razvoja, i dalje nedostaje jasno formuliran model industrijske politike sadržan u jedinstvenom dokumentu Integrativne industrijske politike FBiH. Nadalje, ključnim je integrirati politiku restrukturiranja javnih preduzeća i privatizacije u politiku industrijskog razvoja uzimajući u obzir, značajan udio državnog vlasništva u industrijskom sektoru, te neuspjehe postojećih programa velike privatizacije, te presudno teorijska uporišta koja idu u prilog mogućem systemskom otklanjanju tržišnih propusta i izgradnje konkurentnih sposobnosti industrija. Suštinski problem predstavlja i činjenica da u proteklom periodu nikada nije došlo do izdvajanja značajnih finansijskih sredstava za potrebe i realizaciju podrške industrijskom razvoju i provedbu mjera npr. predviđenih u Akcionom planu FBiH jos iz 2012g.. U proces budžetiranja nisu uključivane mjere i ciljevi predviđeni u Akcionim planovima za podršku industrijskom razvoju. Imajući u vidu navedeno, formulirati integriranu Industrijsku politiku FBiH, koja će dati isključive ovlasti Ministarstvu Energetike, Rudarstva i Industrije za sprovedbu Industrijske politike na nivou Federacije i koordinaciju mjera podrške na nižim nivoima vlasti, te predvidjeti izgradnju neophodnog institucionalnog okvira za implementaciju razvoja tehnoloških kapaciteta industrija/firmi.

Držimo na stajalištu da po uzoru na praksu drugih zemalja te uvriježenu teorijsku konceptualizaciju strategije Industrijske politike kao takve, konačan dokument industrijske politike bi trebao biti:

- koncizniju po svom opusu, dalje,
- dokument iz kojeg je jasno vidljiv karakter (pasivan vs. proaktivan) i obuhvata strategije IP-a,
- dokument u okviru kojeg su jasno precizirani strateški i opšti ciljevi strategije IP-a, kao i specifični sektorski ciljevi (utvrđeni na bazi selekcije i/ili eventualno nadopune predloženih ciljeva i mjera u dokumentu Razvoja industrijske politike),
- dokument za jasnim vremenskim horizontom, kratkoronim, srednjoročnim i dugoročnim smjernicama i ciljevima IP-a te jasnim mehanizmom implementacije, evaluacije i nadzora

¹³ Naravno, definiranje smjernica, strateških ciljeva i specifičnih ciljeva koji se namjeravaju postići kroz Industrijsku politiku, su predmetom razmatranja i utvrđivanja na strani Vlade Federacije.

Specifične mjere industrijske politike u kontekstu FBiH i karakteristika slabog industrijskog razvoja, nedovršenog procesa privatizacije i značajnog učešća državne svojine u industrijskim preduzećima, te stvarnih potreba restrukturiranja i revitalizacije preduzeća uključuju set okvirnih mjera:

- Revizija postojećih strateških dokumenata i relevantnih zakonskih rješenja poput Zakona o državnoj pomoći, Zakona o javnim preduzećima, Zakona o privatizaciji i sl. s ciljem ostvarivanja pretpostavki za interventno otklanjanje tržišnih propusta i mogućnosti revitalizacije proizvodnih (prerađivačkih) kapaciteta.
- Mapiranje industrija na nivou FBiH i analiza industrijskih komplementarnosti i međuzavisnosti
- Identifikacija strateških industrija i industrija sa latentnim (eng.defay) komparativnim prednostima
- Identifikacija preduzeća od strateškog (vitalnog) značaja s posebnim osvrtom na preduzeća sa većinskim državnim vlasništvom, mogućnostima restuktuiranja i mogućim pozitivnim (eng.pecuniary) eksternalijama (vezanim sa fenomen podržavajuće i potporne industrije, aglomeracijskih i 'kluster' efekata)
- Analiza stanja (slabosti, prednosti) i izazova (snaga i prilika) industrijskog razvoja i izrada strateških dokumenata i planova – Integrirana industrijska politika-
- Razvijanje direktnih mjera i instrumenata systemske podrške izgradnje i jačanja proizvodnih kapaciteta i tehnološkog rasta s ciljem rasta produktivnosti i dodatne vrijednosti industrija, te daljnje industrijske diversifikacije.
- Direktno mjere podrške bi uključivale javne kapitalne transfere i investicije u pogledu preduzeća sa udjelom državnog vlasništva na osnovu precizno i rigorozno utvrđenih kriterija u skladu sa programima restrukturiranja preduzeća i revitalizacije proizvodnih programa/pogona, grantove i co-machting grantove za kupovinu mašina i opreme, tehničku asistenciju i podršku edukaciji za 'know-how' i transfer tehnologija, programe i mjere sufinansiranja certifikacije i osiguranja međunarodnih proizvodnih/procesnih standarda, unapređenje okoliša i uvođenje 'okolišno-prihvatljive tehnologije, programi jačanja naučne baze i jačanja kapaciteta javne uprave za potrebe industrijskog razvoja kroz integriranje postojećih resursa znanja i razvoj e-platfome za potrebe raspolaganja ljudskim kapitalom- Science&Egeneers, Dijaspora..). *Napomena, akumuliranje resursa znanja je integralni dio Inovacijske politike i koja se razmatra u ovom dokumentu i politike obrazovanja.*
- Sve Agende i akcioni planovi nužno trebaju predvidjeti kratkoročna i srednjoročna ulaganja te trebaju biti obvezujući i uključeni u proces budžetiranja. Razmatranja mogućnosti korištenja ino-finansiranja u svrhu realizacije IP-a i otklanjanja tržišnih propusta.
- Analiza postojeće institucionalne infrastrukture i potrebe izgradnje (npr. Fond za razvoj) ili jačanja i depolitizacije postojećih institucija kao budućih nosioca industrijske politike, uključujući Razvojnu Banku Federacije BiH.

REZIME POLITIKE / POLICY BOX 5

U okviru ove politike odnosno poglavlja o relevantnosti predložene politike argumentira se diskutira se neupitna potreba (neophodnost) formuliranja i implementacije integrirane industrijske politike na entitetskim nivoima. Industrijska politika pretstavlja okvir

integrativnog mehanizma podrške izgradnje i unapređenja konkurentnosti strateških (selektivnih) industrijskih sektora te izgradnje tehnoloških i inovativnih kapaciteta istih.

Dalje, zaključuje se da, iako su aktivnosti koje je vodila Vlada FBiH, u vezi sa projektom Razvoja Industrijske politike Federacije, mora se priznati velikim napretkom, i dalje nedostaje jasno formuliran model industrijske politike sadržan u jedinstvenom dokumentu Integrativne industrijske politike FBiH. Imajući u vidu navedeno neophodno je formulirati Industrijsku politiku FBiH, koja će dati isključive ovlasti Ministarstvu Energetike, Rudarstva i Industrije za sprovedbu Industrijske politike na nivou Federacije, te predvidjeti izgradnju neophodnog institucionalnog okvira za implementaciju razvoja tehnoloških kapaciteta industrija/firmi.

S tim u vezi, naglašava se da dokument IP-a neminovno mora zadržati slijedeće elemente: proaktivan i sveobuhvatan karakter i obuhvat strategije, strateški i opšte ciljeve IP-a kao i specifične sektorske ciljeve, vremenska dinamika realizacije, mehanizam implementacije, evaluacije i nadzora.

'Policy' smjernice i mjere identificirane u ovom dokumentu uključuju domene:

1. Sistematične i sveobuhvatne analize postojećeg zakonskog okvira i strateških dokumenata za potrebe otvaranja pretpostavki za realizaciju interventnih mjera podrške revitalizaciji i restrukturiranju proizvodnih kapaciteta.
2. Sistematičnu analizu industrija kroz industrijsko mapiranje, identifikaciju sistema uvezanosti industrija, komplementarnosti i međuzavisnosti.
3. Razvoj i planiranje strateških odrednica i analiza komparativnih i skrivenih prednosti.
4. Formulacija integrativne industrijske politike.
5. Plan i razvoj programa podrške i instrumenata vladinog djelovanja.

Prijedlog politike/Policy proposal

II.B Formuliranje sveobuhvatne politike Inovacija, nauke i tehnologije s dugoročnim ciljem uspostave i revitaliziranja dinamičnog sistema inovacija u FBiH.

Ciljevi politike

a. Izgradnja i jačanje naučne baze i istraživačke institucionalne infrastrukture u funkciji inovativnosti, tehnološkog progressa i diversifikacije industrijske baze.

b. Osiguranje sistemske podrške razvoju internih kapaciteta znanja, tehnoloških i inovativnih sposobnosti realnog sektora u svrhu povećanja dodatne vrijednosti i konkurentnosti BiH industrija.

Analiza osnovanost politike / Rezime Diskusije

Nivo izdvajanja za podršku nauci i inovacijama u BiH je daleko na najnižoj razini u BiH u odnosu na zemlje u regionu (procenjen na nivo od ispod 0,04% GDP-a,. Problem odustva podrške nauci, inovacijama i tehnološkom razvoju u uslovima erodirane naučne baze (sistema inovacija) je posebno izražen u Federaciji. Dok zemlje u regionu čine veliki iskorak u smislu

razvoja systemske podrške nauci i inovacijama, u FBiH ne postoje mjere podrške istraživanju i razvoju ili inovativnim aktivnostima firmi. Federalno Ministarstvo Obrta i Poduzetništva realizira niz mjera podrške Malim i Srednjim Preduzećima, uz napomenu da niti jedna ne predviđa direktnu podršku inovacijama, te da je ukupan iznos izdvojenih sredstava u formi kapitalnih transfera i grantova na nivou Federacije minoran i godinama je na razini nižoj od 1.3 miliona KM. Stoga ne čudi da BiH zaostaje značajno za zemljama u regionu u pogledu mjernih indikatora kako politike inovacija tako i politike razvoja poduzetništva (vidjeti npr. OECD-Assesment of SME ACT, 2017; OECD-Innovation policy in Western Balkans, 2016) Što je još više zabrinjavajuće, BiH ne bilježi progres gotovo niti po parametru upravljanja sektorom inovacija i MSP-a. Inovacijska politika treba biti usklađena sa politikom MSP i potrebama razvoja MSP sektora u svrhu otklanjanja tržišnih nedostataka, koja uključuju neadekvatan pristup kapitalu, nedostatne investicije u istraživanje i razvoj, kupovinu, razvoj i adaptaciju nove tehnologije. S ciljem značajna finansijska ukaganja

Ključni problem u kontekstu Inovacijske politike, odnosno ostvarenja ciljeva IP-a na nivou oba entiteta, predstavlja činjenica o erodiranoj naučnoj bazi, zatvorenim i urušenim naučnim specifičnim industrijskim institutima koji su nekada bili temelj podrške tehnološkom unapređenju industrijskih proizvoda i procesa. Neadekvatna institucionalna infrastruktura, koja ozbiljno prevenira odnosno ugrožava efikasnu implementaciju instrumenata i mjera proaktivne političke podrške. Ovdje se prije svega misli na institucije takozvanog Sistema Nacionalnih Inovacija (NSI- prema Nelson-u,2002). Iako ovaj termin podrazumjeva kompleksan i sveobuhvatan sistem institucija na nacionalnom nivou koje su u funkciji izgradnje tehnoloških i inovativnih kapaciteta industrija i firmi, te izgradnje konkurentnosti istih, za potrebe definiranja jasnog i specifičnog institucionalnog okvira, unutar ovog dokumenta fokusirati ćemo se isključivo na potrebu izgradnje institucionalne infrastrukture i to na dva nivoa: **a) nivo ekonomske regije i b) nivo industrije.**

Predviđeno formiranje dvije institucije na nivou Federacije (Akcioni Plan FBiH, 2011) je više nego poželjno i neophodno i to: a) Instituta za tehnologiju u Federaciji BiH i b) Agencije za promociju saradnje univerziteta i instituta za industriju i MSP, međutim ovdje se naglašava da je ne samo sa teorijskog već zapravo s čisto empirijskog stajališta neophodna izgradnja institucija koje imaju isključivi fokus na potrebe tehnološkog razvoja i jačanja inovativnih sposobnosti specifičnih za određenu industriju. U skladu sa navedenim prijedlogom izgradnja neophodnih institucija na više fragmentiranom nivou tj. na nivou ekonomske regije kao i na nivou industrije, navod se empirijski nalazi kvalitativnog istraživanja i ekonometrijske analize iz studije Silajdžić (2012) u pogledu potreba izgradnje adekvatnih institucija i reperkusija nepostojanja istih na produktivnosti i izvozne kapacitete BiH firmi, dakle procjenjenih kvantitativnih efekata na prerformansu proizvodnih firmi.

'Erozija Nacionalnog Sistema Inovacija' usljed dezintegracije Jugoslavije, i posljedičnih konflikta, je imala nesagledive posljedice na potencijale revitalizacije industrijske aktivnosti neposredno u post-ratnom periodu u BiH, te mogućnosti izgradnje konkurentnih sposobnosti firmi posebice iz određenih više-tehnološko intenzivnih industrija u periodu tranzicije. Erozija NSI u BiH se prije svega odnosi na detorijaciju tehnološko relevantnih institucija počev od javnih istraživačkih instituta, univerzitetskih laboratorija pa do slabljenja aktivnosti i kapaciteta istraživanja i razvoja (R&D) firmi i industija (nekad industrijskih konglomerata). Samo ćemo pomenuti neke od indikatora poput erozije Science and Technology (S&T) osoblja procjenjenog u visini od 56% unutar nekadašnjeg R&D sistema, drastičan pad finansiranja R&D aktivnosti sa nekadašnjih približno 1.8 GDP-a BiH na sadašnjih manje od 0.01% GDP-a, te nepovoljna zakonska rješenja u pogledu tranzicije javnih tehnoloških-relevantnih institucija koje odražava 'napuštanje' nekadašnjeg NSI, te prepuštanje ovih institucija milosti slobodno-tržišnog mehanizma. Ovakva politika rezultirala je zapravo ili potpunim nestankom, dakle

formalnim zatvaranjem predmetnih institucija, ili njihovom degradacijom (npr. istraživačka infrastruktura i oprema je zastarjela, mnogim laboratorijima nedostaju operativni fondovi, većina istraživanja u industriji su prestala). u smislu preveniranja njihove primarne funkcije servisiranja potreba tehnološkog razvoja i inovacijskih unapređenja specifičnih industrija Na nivou industrija odnosno firmi, rezultati ekonometrijske analize studije (Silajdžić, 2012) nedvojbeno ukazuju da je efekat prestanka tehnološke kolaboracije na nivou firme-tehnološke institucije, na izvozne kapacitete firmi jednak u prosjeku 42% manjoj izvoznoj performansi BiH prerađivačkog sektora, te 56% manjeg nivoa produktivnosti u prosjeku (*ceteris paribus*). Potrebno je revitalizirati institucionalnu infrastrukturu, a ne graditi nove institucije 'sa zelene trave', jer nemamo elementarne pretpostavke za učinkovitost i prosperitet tih institucija obzirom na fragmentiranost i oskudnost baze znanje, u post-ratnom periodu. **Unapređenje zakonskog okvira kojim se otvara mogućnost osnivanja i izgradnje tehnološki i inovaciji orijentiranih institucija (tehnološki parkovi, industrijski klasteri, centri izvrsnosti i sl.) predstavlja pozitivan iskorak, međutim dosadašnje aktivnosti usmjerene u tom pravcu (npr. osnivanja tehnoloških parkova u FBiH Tuzla, Mostar) apsolutni su promašaj upravo iz razloga primarnog nerazumijevanja funkcioniranja ovakvih institucija i sistemskog učinka (vidjeti npr. Silajdžić, 2016)**

Bez namjere detaljne elaboracije teorijskih permisa koje potkrepljuju potrebu prisustva ovakvog institucionalnog sistema podrške, te empirijskih nalaza koji idu u prilog tezi da isti predstavljaju ključnu determinantu konkurentnosti industrija na globalnom nivou (vidi npr. Lall, 2004; Fagerberg et al. 2008) naglasti ćemo samo slijedeće, da firme konstruiraju svoje tehnološke sposobnosti nesporno na bazi internih kapaciteta, ali jednako i korz interackciju sa drugim firmama odnosno tehnološki-relevantnim institucijama, koja odražava tehnološku kolaboraciju u funkciji izgradnje tehnoloških kapaciteta i inovacija (dakle unapređenje ili uvođenje novih proizvoda i/ili proizvodnih procesa). S tim u vezi naglašava se da tehnologija u širem smislu te riječi, nije exogen faktor koji je dostupan na tržištu isključivo u formi nove proizvodne opreme (mašina), proizvodnih inputa, 'licenci' ili uputstava-recepture tehničko-tehnoloških karakteristika negog proizvoda, već također odražava i takozvane nevidljive elemente 'znanja' koji nisu dostupni na tržištu, već predstavljaju endogen fenomen akumuliranog znanja i iskustva firmi i industrija unutar pojedinih regija/zemalja (poput samostalnog razvoja imitativnih kapaciteta firme, organizacijskih struktura i specifičnih oblika tehnološke efikasnosti ili inovativnih prednosti proizvoda isl.). Tradicionalne industrije su kao industrije manjeg tehnološkog-intenziteta (npr. tekstilna industrija, prerada drveta, bazna metalna industirja), manje ovisne o endogenim aspektima tehnologije ili pomenutim konkretnim elementima 'nevidljive tehnologije' u usporedbi sa industrijama srednjeg i višeg tehnološkog intenziteta (npr. industirje elektro aparata i elektronike, auto industrije, hemijske ili farmaceutske industrije). Ovo je relevantno samo u smislu da su efekti nepostojanja adekvatne tehnološke institucionalne podrške dosta manji na tradicionalne industrije u smislu njihove sposobnosti revitalizacije ili izgradnje određenog nivoa konkurentnosti, dok su posljedice za sektore većeg tehnološkog intenziteta nesagledivo veće u smislu njihovog potpunog kolabriranja ili nemogućnosti ostvarenja elemenata dugoročne održivosti industrije, što je potkrijepljeno empirijskim nalazima na bazi 149 i 300 proizvodnih firmi u BiH (vidi Silajdžić, 2012, i Silajdžić, 2013). Shodno ovome naglašava se da je proces strukturalne transformacije i diversifikacije industrija na bazi tehnološkog progressa direktno onemogućen nedostajanjem adekvatne institucionalne infrastrukture u BiH. Elementarni preduslov za razvoj i održanje konkurentnosti industrija jesu zapravo imitativni i inovatini kapaciti, te se s ciljem promidžbe inovativnih aktivnosti privatnog sektora i akumulacije inovativnih kapaciteta radi izemdju ostalog i na institucionalizaciji geografske aglomeracije firmi, u formi npr. podrške industrijskim klasterima osnivanjima tehnoloških parkova i sl. dok su tehnološki relevantne institucije sastavni dio nacionalnih sistema inovacija ili mreža.

Ovome ide u prilog i činjenica da su poslodavci, prepoznavši potrebu postojanja institucija u funkciji industrijskog razvoja i konkretno izgradnje konkurentnih sposobnosti i tehnoloških kapaciteta specifičnih industrija, uz značajnu podršku međunarodnog faktora oformili pilot-institucije koje zapravo su pokušaj nadomještavanja nepostajuće javne institucionalne podrške. Ovo je relativno noviji fenomen koji ide u prilog jačanju industrijskog sektora ili pojedinačnih firmi na nivou Federacije. Konkretno ovdje izdvajamo, formiranje specifičnih institucija od značaja od strane fizičkih lica tj. poslodavaca poput: **MTTC**- Machine Tool and Technology Centar – neprofitni centar u vlasništvu konzorcija privatnih kompanija; **ARTECO** Tehnološki centar za drvenu industriju – neprofitni centar u vlasništvu konzorcija privatnih kompanija¹⁴; kao i niza sličnih na području opština Gračanice i Tešnja. Ne ulazeći u detalje profila struktura i aktivnosti ovih institucija, naglasit ćemo da navedene institucije imaju za cilj da preko svojih aktivnosti i usluga koje nude direktno omoguće razvoj novih proizvoda koji su tehnološki napredniji i kompleksniji, da te unaprijede svoje proizvodne procese, i u konacnici proizvode sa znatno većom 'dodatnom vrijednosti'. Aktivnosti i usluge su vrlo konkretni, i odgovaraju specifičnim potrebama raznih industrija u smislu razvoja novih proizvoda, upotrebe novih mašina i proizvodne opreme, pa sve do obučavanja i edukacije kadrova prilagođenih i profiliranih za potrebe konkretne industije ili čak konkretne firme. Pomenute institucije su već za sada ostvarile značajne rezultate, dakle u ranoj fazi nastanka. Međutim, esencijalnim problemom predstavlja činjenica što trenutno ove institucije funkcionišu uz nedostatna finansijska sredstva i uz međunarodne asistencije, te je njihov opstanak i djelotvornost dugoročnog karaktera upitna, odnosno u direktnoj ovisnosti od milosti domaćih vlasti da preuzmu direktnu podršku ovim institucijama.

Imajući u vidu navedeno, predviđene su slijedeće 'policy' smjernice i set okvirnih mjera:

1. **Formulira sveobuhvatna politika inovacija u skladu sa najboljim praksama, ali primarno dosadašnjim saznanjima glede potreba i barijera tehnološkom rastu i inovacijama industrijskih preduzeća i SME sektora.**
 - Za te svrhe potrebno je osigurati značajna finansijska sredstva. Minimalno, procjenjuje se da je potrebno inicijalnih 200 miliona KM za sprovedbu direktne podrške u srednjoročnom periodu (2018-2022), koja bi mogla imati sistemski pozitivne učinke na produktivnost i zaposlenost u realnom sektoru u srednjem roku sa pretpostavkom potrebe akumuliranja znatno većih sredstava u dužem roku.
 - Za potrebe efektivne realizacije pomenute politike potrebna je izgradnja adekvatne infrastrukture što se elaborira u nastavku. Priorite je na podršci i izgradnji institucija, koje osiguravaju pozitivne eksternalije **'knowledge spillovers'** među firmama unutar istih ili komplementarnih industrija, dakle IPRO.

¹⁴ Centri MTTC i ARTECO su osnovani uz podršku međunarodnog projekta Inovacije u biznisu (www.ei-bih.ba) koji zajednički finansiran od strane Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID) i Norveškog ministarstva inostranih poslova, dok je INTERa osnovana na inicijativu poslodavaca uz podrške projekata vezanih za Evropsku istraživačku zajednicu. Aktualni međunarodni projekti koji su ostvarili značajne rezultate u pogledu unapređenja konkurentnosti BiH industrije su npr. USAID Cluster Competitiveness Activity projekat, koji ima za cilj formiranje cluster aktivnosti, kroz formiranje konzorcija firmi radi jačanja konkurentnih sposobnosti istih kroz zajedničkog nastupa na tržištu; osiguranja plasmana vlastite proizvodnje i angažiranje kapaciteta članica konzorcija pod što povoljnijim uvjetima. FRIMA konzorcij projekat s ciljem podsticanje intervencija za brzo unapređenje tržišta“ (FIRMA) koji finansiraju (USAID) i Švedska agencija za međunarodni razvoj i saradnju (SIDA). Ovo projekat je usmjeren na unapređenje tri sektora: drvni, metaloprerađivački i turistički sektor., zatim CREDO projekat s sličnim profilom i ciljevima.

2. **Oformni Razvojni/ ili Innovation Fond sa ciljem akumuliranja i realociranja sredstava, i implementacije 'innovation' programa podrške na nivou Federacije.** Programi bi nužno bili usaglašeni i komplementarni ciljevima, prethodno pomenute Integrativne industrijske politike, a koji se vezuju za tehnološka unapređenja identificiranih/selektovanih specifičnih proizvodnim djelatnostima ili konkurentnim prednostima pojedinačnih regija i industrija. **Minimalno, aktivnosti i programske mjere ove institucije bile bi prevashodno usmjerene na:**
- Osiguranje finansijskih sredstava, za realizaciju i koordinaciju programa podrške tehnološkom razvoju, razvoju nauke i inovacijama na nivou Federacije
 - Razvoj i implementacija inovacijskih programa, po uzoru na najbolje prakse kroz realizaciju instrumenata direktne podrške firmama (vidjeti npr. OECD, 2016; Silajdžić, 2018)
 - Finansiranje i koordinacija programa tehničke asistencije i pristupa znanju za razvoj/unapređenje novih tehnologija sa značajnim tehnološkim i/ili okolišnim eksternalijama, te procjenama socio-ekonomskih učinaka aplikativnosti.
 - Permanentno finansiranje podrške nauci, razvoju i primjeni novih tehnologija za Industrijske -Istraživačke Institute, od strateškog značaja za razvoj industrija
3. Dalje, od temeljne važnosti je **revitalizirati odnosno sistemski podržati odabrane postojeće naučne Institucije kroz mehanizam dugoročnog finansiranja.** S tim u vezi potrebno je jačati:
- .Postojeće institucionalne kapaciteti koji su u direktnoj sprezi sa industrijama, a u skladu sa identificiranim konkurentnim sposobnostima i potrebama Industrijskog razvoja i streteških sektora. Isti nužno trebaju biti stavljeni u funkciju industrijskog razvoja, razvoja nauke i inovativnih/imitativnih sposobnosti naših industrija, kao što su npr. Institut za Hemiju Tuzla, Metalurški Institut Zenica, poljoprivredni Institut Sarajevo, i sl. te specifični Instituti(Laboratorije) pri javnim Univerzitetima u skladu sa definiranim prioritetima Industrijskog razvoja. Trenutno niti jedan od pomenutih Instituta nema podršku države u smislu stalnog finansiranja za potrebe primijenjenih i fundamentalnih istraživanja.
 - Podrška institutima/R&D labs koji su temelj gradnje naučne baze. Razmatranje opravdanosti direktne podrške (su-financiranja) i potrebe osnivanja drugih takozvanih Industrijskih Istraživakih Organizacija (Instituta), Ovi instituti ne mogu služiti svrsi, a to je razvoj nauke i primjena novih tehnologija i znanja ukoliko nisu predmetom dugoročnog finansiranja. za podršku specifičnih industrijskih djelatnosti po uzoru na najbolje prakse.
 - Podrže postojeće institucije poput MTTC i ARTECO centara kroz ili direktan ulazak lokalne vlade u vlasničku strukturu, ili obezbjeđenje direktne finansijske potpore za ove institucije kako bi se osigurala ne samo njihova egzistencija već i daljni razvoj, te razmatranje opravdanosti osnivanja drugih tehnoloških centara za podršku specifičnih industrijskih djelatnosti po uzoru na pomenute centre. Ovdje je bitno još samo naglasiti, da institucije ovog tipa imaju značajne predispozicije ostvarenja prihoda po komercijalnom osnovu, međjutim njihova opstojnost ne može biti prepuštena mehanizmima slobodnog tržišta, niti razvoj ovih institucija treba biti predmetom ograničenja kako finansijske naravi tako i obezbjeđenja tehničko-stručne potpore.

REZIME POLITIKE / POLICY BOX 5

U okviru politike Inovacija argumentira se diskutira se neupitna potreba (neophodnost) formuliranja i implementacije sveobuhvatno politke Inovacija u Federaciji BiH. S ciljem izgradnje tehnoloških i inovativnih kapaciteta realnog sektora nužno je revitalizirati sistem inovacija i razviti direktne mjere podrške inovacijama usmjerenih ka realnom sektoru, sa specifičnim osvrtom na mala i srednja preduzeća, tehnološke eksternalije i socio-ekonomske efekte. S tim u vezi, prije svega nužno je izgraditi/ jačati naučnu bazu i uspostaviti adekvatnu institucionalnu infrastrukturu za povezivanje nauke i privrede.

U vezi sa izgradnjom neophodnog institucionalnog okvira koji je u funkciji industrijskog razvoja, inovacija i akumulacije tehnoloških sposobnosti predloženo je da se na nivou teritorije FBiH,

1. formulira Inovacijska politika u sprezi sa dugoročnom akumulacijom i planiranjem finansijskih,
2. te razmotriti mogućnosti osnivanja Innovation&SME Fond a čiji će zadatak biti aktivna promidžba i podrška razvoju tehnoloških i inovacijskih sposobnosti, znanja i vještina kroz instrumente direktne podrške. Kroz saradnju sa postojećim Privrednim Komorama i Regionalnim razvojnim Agencijama definirao bi se opus djelatnosti na nivou regija, a shodno specifičnim proizvodnim djelatnostima ili konkurentnim prednostima regije.
3. Sistemski podrže odabrani Instituti od vitalnog značaja za razvoj specifičnih industrija, te planira revitalizacija kapaciteta znanja.
4. podrže postojeće institucije poput MTTC i ARTECO centara kroz ili direktan ulazak (lokalne) vlade u vlasničku strukturu, ili obezbjeđenje direktne finansijske potpore za ove institucije kako bi se osigurala ne samo njihova egzistencija već i daljni razvoj.
5. Razmatranje opravdanosti osnivanja drugih tehnoloških centara, odnosno pružanja systemske podrške (on-going financiranje) odabranim Industrijskim istraživačim organizacijama (eng. Industrial Research Organisation) za podršku specifičnih industrijskih djelatnosti po uzoru na pomenute centre.

Poglavlje III POSLOVNO OKRUŽENJE I PROMIDŽBA DIREKTNIH STRANIH INVESTICIJA

Strateški cilj / Policy goal:

- Unapređenje poslovnog okruženja u svrhu razvoja poduzetništva i jačanje institucionalnih kapaciteta za privlačenja direktnih stranih investicija (DSI).

Prijedlog Politike / Policy proposals:

III. A Unapređenje poslovnog okruženja u svrhu razvoja poduzetništva.

Cilj politike

- *Redefiniranje regulatornog okvira s ciljem pojednostavljenja i efikasnosti zakonske regulative*

III. 1 Diskusija relevantnosti predložene politike / Policy Relevance

U okviru ove politike predočava se dio problematike administrativnog i regulatornog okvira kao ključne prepreke razvoju poduzetništva (rasta privatnog sektora) počev od neefikasnosti zakonske regulative u vezi sa osnivanjem preduzeća, zatim opštih odlika poslovnog okruženja i definiraju jasne/konkretne preporuke u vezi sa zakonskim rješenjima, kao i ključnih institucionalnih barijera prepreka razvoju poduzetništva.

Razvoj privatnog sektora i poduzetništva već odavno se posmatra kao *condicio sine qua non* za ekonomski rast i smanjenje siromaštva u zemljama u razvoju. U tom kontekstu brojne vlade zemalja su preduzele brojne regulatorne reforme usmjerene, između ostalog, na poboljšanje kvalitete propisa koji utječu na razvoj privatnog sektora, na smanjenje troškova za poslovanje putem pojednostavljenja i smanjenja regulatornih troškova te jačanje ljudskih i institucionalnih kapaciteta za upravljanje regulacijama kao dio šireg programa reformi javnog sektora.

III.1.1 Teorijske premise i empirijski nalazi

Obzirom da sa teoretskog aspekta regulatorne reforme predstavljaju temelj za razvoj poslovnog okruženja i poticanje investicija, u nastavku ćemo dati kratki osvrt na utjecaj regulatornog okvira na investicije i razvoja sektora preduzeća. Većina empirijskih radova o utjecaju regulatornih reformi na investicije pokazuju očekivanu pozitivnu vezu između ovih pojava. Eifer (2009) je istraživao utjecaj propisa na stope ulaganja i došao do zaključka da pojednostavljenje propisa i postupaka povećavaju investiranje. Slično, Kirkpatrick et al. (2006) dali su empirijsku potvrdu hipoteze da učinkovito upravljanje regulatornim okvirom daje privatnom sektoru povjerenje te potiče privatne investicije.

Unapređenje procedura registracije preduzeća predstavlja značajan dio regulatornih reformi za razvoj poslovnog okruženja obzirom da se smatra da kompleksne i duge procedure za registraciju novih preduzeća mogu biti značajne barijere za povećanje broja novih preduzeća i

razvoj formalnog sektora. U tom kontekstu, prema podacima WB za Doing Business-a, u periodu 2003-2011. godina, zabilježeno je 349 reformi vezanih za registrovanje preduzeća u 146 zemlje (WB, 2012). Istovremeno, globalno gledajući, prosječno vrijeme za početak poslovanja smanjilo se sa 50 na 31 dan dok su prosječni troškovi za početak poslovanja takođe smanjeni sa 89% na 36% od dohotka per capita.

Većina studija u kojima je primjenjena regresiona analiza na podacima presjeka ili panel podacima pokazuje pozitivnu vezu između regulatornih reformi vezanih za osnivanje preduzeća i različitih indikatora za performanse preduzeća uključujući broj novih registracija, veličinu formalnog sektora, rast zaposlenosti i prihode od poreza (vidjeti De Melo et al, 2012; Bruhn, 2011; Klapper and Love, 2010; Audretsch, 2006). Međutim, treba naglasiti da i pored pozitivnog djelovanja smanjenja procedura i troškova registracije preduzeća na rast formalnog sektora, ova reforma sama po sebi neće biti dovoljna za značajniji rast broja preduzeća. Ubrzani rast broja preduzeća zahtijeva značajne promjene i u širem regulatornom okruženju i institucionalnim kapacitetima u kontekstu programa reformi javnog sektora.

III.1.2 Karakteristike poslovnog okruženja u BiH

BiH nije nikada izradila sveobuhvatnu strategiju regulatornih reformi sa višegodišnjim programom koji postavlja eksplicitne ciljeve stalnog smanjivanja administrativnih barijera s indikatorima ostvarenja ciljeva. Sve promjene ostvarene do sada bile su parcijalne, uglavnom inicirane od strane donatora i nisu rezultirale bitnim smanjenjima pravnih i administrativnih barijera za privatni sektor, a posebno za mala i srednja preduzeća (MSP). U tom kontekstu bitno je istaći veliki broj donatora i aktivnih projekata vezanih za reformu javne uprave (vidjeti web stranicu Ureda za reformu javne uprave BiH)¹⁵ koji do sada nisu znatnije utjecali na poboljšanje poslovnog okruženja u BiH. Kao rezultat toga, u regulatornom okruženju se vide posljedice nedostatka vertikalne i horizontalne koordinacije koja se može riješiti kroz projektni pristup koji uključuje jasno definisan zadatak, uloge, budžet i rokove za provedbu projekta.

Prve inicijative za započinjanje reforme registracije preduzeća u BiH postojale su već u 2003., u okviru BAC (Business Adjustment Credit) projekta Svjetske banke (WB). U 2004. Godini usvojen je i Zakon o o registraciji preduzeća. Projekat DIFID-a Reforma registracije preduzeća započeo u istoj godini trebao je rezultirati harmonizacijom procedura na nivou entitea i jedinstvenim registrom uz razmjenu informacija između 16 sudova u kojima se vrši registracija preduzeća. Međutim, ova reforma je blokirana, uglavnom zbog političkih razloga, i entiteti i dalje imaju posebne registre¹⁶ i koriste različite procedure i naknade.

Pored prethodno navedenih, implementirani su i drugi projekti, ali ni oni nisu rezultirali bitnim poboljšanjima, niti su eventualna poboljšanja ostvarena u pojedinim općinama korištena kao model za poboljšanja u drugim općinama. U okviru takvih projekata izdvajamo:

- USAID SPIRA – Streamlining Permits and Inspection Regime Activities (2005-2009), projekat za smanjenje administrativnih barijera za započinjanje poslovanja i odvijanje poslovanja,
- WB FIAS projekat Investiciona klima (2007-2010) – U okviru ovog projekta jedna od komponenti je bilo i unapređenje uslova poslovanja u izabranim općinama. Prva faza je realizovana u tri pilot općine. Unapređenja ostvarena u Banja Luci i Novom Sarajevu

¹⁵ www.parco.gov.ba

¹⁶ Razmjena informacija između registracionih sudova i javno dostupni registar preduzeća bit će u relativno kratkom roku dostupni, kao jedan od rezultata WB-FIAS projekta vezanog za unapređenj uslova registracije stranih investicija.

omogućila su ostvarivanje direktnih i indirektnih godišnjih ušteda za preduzeća od oko US\$ 10 miliona. Jedan od rezultata projekta u Banja Luci su bile i preporuke za promjene na entiteskom nivou, od kojih je gotovo polovina i usvojena.

- OSCE MAP - Municipal Administration Reform Program.

Dva pristupa su pokazala značajnu učinkovitost o procesu regulatornih reformi. To su Analiza uticaja propisa – RIA (Regulatory impact Assessment) i giljotina propisa. Analiza uticaja propisa (RIA) je alat za ocjenu koristi i troškova nove legislative. Uključuje sistematično i konzistentno istraživanje potencijanog uticaja vladinih aktivnosti i ne-aktivnosti i prenošenje ovih informacija donosiocima odluka o politici. RIA treba biti korištena pri pripremi propisa i ima dva cilja: poboljšanje instrumenata politike i smanjenje broja pravnih instrumenata putem izbjegavanja nepotrebnih propisa.¹⁷ Drugi značajan pristup u povećanju učinkovitosti regulatornih reformi je tzv. giljotina propisa koja obuhvata analizu svih propisa i eliminisanje nepotrebne legislative.

III.1.3 Analiza progressa regulatornih reformi u BiH

Međutim, treba istaći da su navedeni pristupi samo djelimično korištena u BiH u proteklom periodu, u značajnijoj mjeri u RS nego u FBiH i u maloj mjeri na nivou države. Sve aktivnosti su ostvarivane u okviru projekta WB FIAS koji je u implementaciji od 2005.g.

Sistematična primjena RIA je posebno značajna za BiH i druge zemlje regiona zbog potrebe brzog usvajanja niza EU zakona i propisa u skladu s *acquis communautaire*, odnosno u procesu stvaranja uslova za pridruživanje EU. Pored toga, uvođenje RIA je i jedna od obaveza iz Sporazuma o pridruživanju.

U 2006.g. FIAS je pomogao Vladi RS da ustanovi Savjet za regulatorne reforme a od 2010. radi se na strategiji regulatorne reforme.

U RS su aktivnosti na giljotini implementirane u 2006.g., uz podršku WB FIAS projekta i USAID SPIRA projekta, i odnosile su se na razne dozvole i inspekcije za preduzeća. Projekat je rezultirao sa oko 900 inicijativa za promjenu propisa a oko dvije trećine ovih inicijativa je usvojeno tokom 2007.g.

U FBiH je giljotina započeta u 2008. godine kroz FIAS projekat i odnosila se na inspekcije za nekoliko odabranih sektora. Analiza je pokazala da je ovo područje regulisano s 800 različitih propisa a pristup giljotine propisa je trebao omogućiti značajna unapređenja i pojednostavljenja. Sveobuhvatna giljotina je prihvaćen od strane vlade FBiH tek u 2009.g. a rezultat je nacrt izmjena i dopuna u 34 zakona. Potrebno je napomenuti da su prijedlozi projekta obuhvatali 68 zakona te se učinci ovog projekta u FBiH mogu ocijeniti kao značajno manji od očekivanih.

Postoje brojni pokazatelji kojima se nastoji ocijeniti stanje i unapređenje regulative za povećanje podsticaja poslovnoj aktivnosti preduzeća i otklanjanju prepreka u poslovanju. Jedan od najvažnijih i široko primjenjivanih je *Doing Business* kojeg objavljuje Svjetska banka i koji nudi pregled kvantitativnih indikatora o poslovnoj regulativi za 183 ekonomije. Prema indikatorima za *Doing Business* BiH u odnosu na 2012. godinu bilježi stagnaciju ili pogoršanje shodo gotovo svim parametrim *doing business*-metodologije.

¹⁷ Cjelovita i konzistentna primjena RIA uključuje pet ključnih elemenata: formalizaciju, primjenu na sve nove propise, odluku o primjeni potpune ili ograničene RIA, korištenje rezultata za poboljšanje nacrta propisa, političko obavezivanje

Jedina značajna reforma, u proteklom periodu, prema pokazateljima Doing business-a ostvarena u BiH u periodu 2013-2016, odnosila se na smanjenje vremena potrebnog za započinjanje poslovanja, obzirom da je privrednicima omogućeno da poslovanje mogu početi, a da naknadno pribave upotrebnu dozvolu, dozvolu za rad i druga neophodna odobrenja za početak poslovanja. Pored toga olakšan je i postupak za dobijanje poreznog broja i izvršena je potpuna digitalizacija registra zemljišno-knjižnog ureda i katastra. Prema svim ostalim indikatorima Doing Business-a za početak poslovanja, Bosna i Hercegovina uglavnom stagnira u proteklom periodu. Nadalje, bitno je istaći da je BiH uglavnom najlošije plasirana od svih država u regionu po pojedinim elementima ocjene lakoće poslovanja prema podacima Doing Business-a za period 2013. -2016.g.

Tabela 2: Lakoća poslovanja

	Lakoće poslovanja	Pokretanje biznisa	Snabdijevanje el.energijom	Pribavljanje građevinskih dozvola	Registrowanje imovine	Dobijanje kredita	Zaštita investitora	Plaćanje poreza	Prekogranična trgovina	Izvršenje ugovora	Zatvaranje biznisa
Makedonija	23	5	65	101	50	23	19	24	76	59	60
Crna Gora	51	58	176	69	117	4	32	81	42	135	44
Bugarska	66	57	123	128	68	40	49	91	93	86	93
Rumunija	72	68	129	168	72	12	49	136	72	60	102
Hrvatska	84	80	143	56	104	40	139	42	105	52	97
Albanija	85	62	185	154	121	23	17	160	79	85	66
Srbija	86	42	179	76	41	40	82	149	94	103	103
BiH	126	162	163	158	93	70	100	128	103	102	83

Izvor: Doing Business 2013:2016

Drugi značajni pokazatelji za stanje regulatornih reformi u Bosni i Hercegovini mogu se pronaći u Izvještaju OECD-a Investment Reform Index koji je objavljen za 2006. i 2010. godinu i koji u fokusu ima zemlje Jugoistočne Evrope. Prema OECD istraživanju Investment Reform Index, BiH je u pogledu dizajniranja, usvajanja i implementacije regulatornih reformi ostvarila u 2006.g. najlošiju ocjenu između devet zemalja uključenih u istraživanje: 1,5 za FBiH i 2 za RS. Ova ocjena je odražavala situaciju nepostojanja formalizovane strategije regulatornih reformi i implementacije malog broja projekata iniciranih i finansiranih od strane donatora. Ocjena za BiH u 2010.g. je poboljšana na 2,6, ali su unapređenja bila mnogo manja nego u drugim zemljama Jugoistočne Evrope. Potrebno je istaći da je Bosna i Hercegovina i prema indikatorima Investment Reform Index-a najlošije plasirana država i prema ukupnoj ocjeni za dimenziju „Bolja regulativa i legislativa“ i prema pojedinim subdimenzijama (vidjeti IRI, 2010).

Prema OECD SME Policy Index kod promjena institucionalnih i pravnih okvira za razvoj MSP BiH je i u 2007. i u 2009.g. ostvarila najlošiju ocjenu, uz malo poboljšanje, od 1,75 u 2007.g. na 2 u 2009.g. Prema tome BiH se još uvijek nalazi u situaciji kompletiranja bazičnih institucionalnih i regulatornih preduslova za razvoj MSP.

Na kraju spomenimo i da Bosna i Hercegovina, prema IMF Country Report No. 12/282 BiH za 2012. godinu, značajno zaostaje za susjednim zemljama u pokazateljima lakoće poslovanja. Iako je Federacija Bosne i Hercegovine usvojila veliki dio IFC preporuka za pojednostavljenje

zakona i propisa u Izvještaju je istaknuto da je potrebno još mnogo učiniti na stvaranju povoljnog okruženja za domaća i ino ulaganja. U tom kontekstu RS poduzima korake kako bi postavili one-stop-shop za novi sistem registracije preduzeća koji će kasnije slijediti i FBiH.

REZIME POLITIKE / Policy Box 6.

U okviru ove politike zagovara se nastavak provođenja regulatorne reforme u Bosni i Hercegovini, otklanjanje administrativnih prepreka u vezi sa osnivanjem preduzeća kao i ključnih institucionalnih barijera razvoju poduzetništva. Definirani specifični ciljevi ove politike se mogu ukratko sagledati kroz slijedeće:

- Provođenje sveobuhvatne analize legislative radi identifikovanja, pojednostavljena i eliminacije nepotrebne legislative.
- Priprema revizije 'giljotine propisa', te izdvajanja prioriternih aktivnosti na otklanjanje propisa i mjera koji se direktno negativno odražavaju na poslovanje relanog sektora.
- Revizija propisa inspekcijских i nadzornih organa, te razmatranje sveobuhvatnosti i osnovanosti pojedinih propisa i vezujućih pravilnika.
- Primjena principa Regulatory Impact Assesment u procesu pripreme legislative. Nužno je osigurati analizu efekata regulative, odnsono procjenu direktnih i indirektnih učinaka.
- Mi smo daleko od prakse 'tzv. evidence based policy making i regulatory impact assesment pristupa formuliranju vladinih politika koji je obvezujući u zemljama

Prijedlog Politike / Policy proposal:

III. B Jačanje institucionalnih kapaciteta i formuliranje efektivne strategije za promociju i privlačenje DSI

Cilj politike:

- *Revidiranje Strategije privlačenja Direktnih Stranih Investicija s ciljem podupiranja strateških ino-ulaganja i stavljanja strategije u funkcije industrijskog razvoja.*
- *Jačanje kapaciteta FIPA-e i relevantnih vladinih institucija u skladu sa najboljom međunarodnom praksom.*
- *Homonizacija legislative za privlačenje DSI u skladu sa najboljom međunarodnom praksom*

III. 2 Diskusija relevantnosti predložene politike / Policy Relevance

U okviru ove politike razmatraju, diskutiraju se determinante institucionalne komponente problematike koja se direktno vezuje sa promociju i privlačenje DSI, s ciljem definiranja konkretnih mjera u vezi sa povećanjem priliva stranih direktnih investicija. Ciljem jeste zapravo istaći da trenutni pasivni pristup privlačenja DSI i fiskalne olakšice nemaju rezultata te je neophodno izgraditi institucionalne kapacitete u svrhu formuliranja i realizacije aktivne politike privlačenja DSI po uzoru na najbolja rješenja iz prakse.

Strane direktne investicije (SDI) predstavljaju jedan od ključnih elemenata rastuće globalizacije koji pruža mogućnost kreiranja direktnih, održivih i dugotrajnih veza među ekonomijama. Povećanje tokova stranih direktnih investicija i široko rasprostranjeno uvjerenje da koristi od FDI mogu biti značajni za zemlju koja prima FDI utjecali su na pojavu obimne literature o stranim direktnim investicijama, njihovim determinantama i efektima. Primarni cilj takvih istraživanja bilo je uglavnom određivanje svih relevantnih ekonomskih i političkih faktora koji mogu utjecati na priliv FDI i procjena efekata koje FDI, kao najmobilniji faktor akumulacije, mogu imati na zemlje u koje se ulaže. Istraživanja su nastojala objasniti uspjeh pojedinih zemalja u privlačenju FDI, te dati preporuke za primjenu adekvatnih politika za povećanje atraktivnosti manje uspješnih zemalja.

Privlačenje stranih direktnih investicija je predstavljao jedan od ključnih ciljeva tranzicijskih ekonomija u procesu tranzicije. Unapređenjem regulatornog (uklanjanje pravnih zapreka i regulatorne prepreke za priliv ino kapitala) i institucionalnog okvira (tj. javne agencije za privlačenje izravnih stranih ulaganja) nastojala se promovirati povoljna investiciona klima za strane ulagače. Osim klasičnih mjera, uključujući širok spektar fiskalnih povlastica (tj. poreza na koncesiju, poreznih olakšica), stvaranje posebnih industrijskih zona i ulaganja u infrastrukturu, vlasti uglavnom nisu bile voljne ponuditi posebne aranžmane i pregovarati o uslovima ulaska pojedinačnih multinacionalnih preduzeća. Sveukupno gledano, povećanje priliva SDI predstavlja važan element u strategiji ekonomske transformacije od 1990-tih godina.

III.2.1 Teorijske premise i empirijski nalazi

Temeljna filozofija podrazumijeva stajalište da direktna strana ulaganja mogu potaknuti restrukturiranje i internacionalizaciju ekonomskih aktivnosti s posebnim naglaskom na proizvodni sektor. Navedeno stajalište potvrđeno je i u brojnim empirijskim istraživanjima koja pokazuju pozitivan utjecaj stranih direktnih investicija na ekonomski rast, realokaciju resursa i podizanje konkurentnosti poslovnog/industrijskog okruženja, izvoz, kreiranje novih radnih mjesta, pristupu novim tržištima i pomoći u prilagođavanju uslovima ponude i potražnje na globalnom tržištu (vidjeti Borsenstein et al., 1998; Johnson, 2006; de Mello, 1999; Chang, 2010; Neto et al., 2008; Dunning, 1994; Holland i Pain, 1998; Garibaldi et al, 1999). Zbog toga vlade ovih zemalja nastoje liberalizirati svoje režime i različitim politikama privući strane direktne investicije kako bi u potpunosti iskoristile prisustvo multinacionalnih preduzeća (MNE) u svojim zemljama. U tom kontekstu i brojna empirijska istraživanja su nastojala dati odgovore na pitanje koje su najvažnije determinante privlačenja stranih direktnih investicija. U većini empirijskih istraživanja o determinantama FDI razmatrana su početna stanja zemalja u tranziciji, progres u ekonomskoj tranziciji ka kapitalizmu, strategije privlačenja FDI, opšte makroekonomske performanse te utjecaj političke stabilnosti na priliv FDI (Bevan i Estrin, 2000; Brenton et al., 1998; Resmini, 2000; Babić et al., 2001). Pored prethodno navedenih determinanti koje su korištene za objašnjavanje priliva FDI u zemlje u tranziciji, u ekonometrijskim studijama je, između ostalog, ispitivana i uloga prirodnih bogatstava, aglomeracije (Campos i Kinoshita, 2003), metoda privatizacije, stručnost radne snage zemlje primaoca (Carstensen i Toubal, 2004), korupcije (Smarzynska i Wei, 2002) itd. Upotreba različitih eksplanatornih varijabli u studijama o determinantama FDI proizilazi iz činjenice da su FDI kompleksna ekonomska kategorija koja zavisi od mnogih faktora i čiji se relativni značaj može mijenjati u skladu sa razvojem ekonomskog okruženja tokom vremena; moguće je da se promjenom ekonomije zemlje primaoca također promijene i FDI determinante.

III. 2.2 Analiza efekata poboljšanja institucionalnog okvira na SDI u BiH

U obimnoj literaturi o determinantama SDI posebno se ukazuje na važnost institucionalnog razvoja u shvaćanju razlike u obrascima priliva stranih direktnih ulaganja u pojedine zemlje (Globerman, 2002; Mudambi i Navarra, 2002. Bevan et al 2004). Danas, postoji rašireno mišljenje da su institucije važna odrednica stranih ulaganja i da oni predstavljaju ključnu prednost lokacije za privlačenje SDI. Empirijski dokazi o tome su dosta mješoviti i opšti zaključci o ulozi institucija u stranih direktnih ulaganja su daleko od jedinstvenog stava (Ali et al. 2010). Većina studija koje su ispitivale utjecaj institucija na donošenje odluke o lokaciji aktivnosti multinacionalnih preduzeća bile su usmjerene na institucionalnu dimenziju u vezi s političkom krizom/stabilnošću, korupcijom, vladavinom zakona, zaštiti vlasničkih prava, riziku od eksproprijacije i nacionalizacije itd. i u njima je ispitivan direktni i indirektni utjecaj pojedinih institucija na troškove i poslovanje MNC u zemljama domaćinima. Dok cross-country regresijska analiza (vidjeti npr. Addison i Heshmati, 2003; Asiedu, 2005; Campos i Kinoshita, 2003) pružaju dokaze u prilog pozitivnog utjecaja institucionalnih dimenzija i privlačenja stranih ulaganja, studije Bevan i ostali (2004), Busse (2004), Harms i Ursprung (2002), Globerman i Shapiro (2002) otkrivaju mješovite dokaze o važnosti pojedinih institucija u privlačenju stranih ulaganja.

U ovom kontesktu bitno je naglasiti da univerzalnost empirijskih zaključaka i korištenje istih za donošenje preporuka podrazumijeva upotrebu mjerodavnih tehnika istraživanja, teoretski relevantnu specifikaciju modela, faktore vremenske dimenzije i pokrivenost zemalja

inkorporiranih u metodologiju istraživanja. Ovo značajno sužava broj relevantnih studija, te će se i naša dalja elaboracija zasnivati na rigoroznoj selekciji empirijske literature. U skladu sa tim, posebnu pažnju ćemo posvetiti rezultatima istraživanja Bellak et al (2010) obzirom da se ista ima u fokusu zemlje Jugoistočne Evrope (JIE), uključujući i Bosnu i Hercegovinu te da ciljevi i rezultati provedenog istraživanja daju jasan i koristan doprinos razmatranju ove politike. Cilj provedenog istraživanja je bio pokazati kako promjene u politikama vezanim za porez na dobit (TAX), javne radove vezane za materijalnu infrastrukturu (INF) i institucionalni okvir (INST) mogu doprinijeti privlačenju SDI. Za svaku od navedene tri varijable definisan je nivo najbolje prakse baziran na vrijednostima za odgovarajuće varijable u zemljama Centralne i Istočne Evrope (CIE) koje su u ovom kontekstu korištene kao kontrolna grupa (za detaljnu metodologiju vidjeti Bellak, 2010). Najvažniji rezultati predstavljeni su u tabeli 1 i 2:

Tabela 1: Relativna razlika u politikama od „najbolje prakse“

	Benchmark is CEECs Min/Max			Benchmark is CEECs Mean		
	INST	TAX	INF	INST	TAX	INF
Albanija	-50.00	0	116.51	-3.13	0	59.09
Bosna i Hercegovina	-66.67	0	99.46	-35.42	0	46.56
Bugarska	-60.00	0	44.99	-22.50	0	6.54
Hrvatska	-66.67	-25.00	29.39	-35.42	-8.10	0
Makedonija	-66.67	0	56.41	-35.42	0	14.93
Moldova	-75.00	0	141.53	-51.56	0	77.47
Crna Gora	-71.43	0	30.51	-44.64	0	0
Rumunija	-60.00	-6.25	75.79	-22.50	0	29.17
Srbija	-71.43	0	33.97	-44.64	0	0

Izvor: Bellak et al (2010)

Prema rezultatima iz Tabele 1. koji se odnose na razliku između pojedinih zemalja Jugoistočne Evrope i zemalja Centralne i Istočne Evrope većina zemalja JIE ima bolje performanse za varijablu TAX u odnosu na benchmark zemlje. Međutim, u slučaju institucionalne varijable (INST) svaka od zemalja JIE ima lošije performanse nego benchmark zemlje. Za varijablu INF samo tri zemlje JIE, Hrvatska, Crna Gora i Srbija, *ceteris paribus*, ima bolje performanse nego CIE.

Tabela 2: Hipotetička ceteris paribus promjena u prilivu DSI u slučaju primjene politike „najbolje prakse“

	Benchmark is CEECs Min/Max			Benchmark is CEECs Mean		
	INST	TAX	INF	INST	TAX	INF
Albanija	11.50	0	74.57	0.72	0	37.82
Bosna i Hercegovina	15.33	0	63.65	8.15	0	29.80
Bugarska	13.80	0	28.79	5.18	0	4.18
Hrvatska	15.33	14.01	18.81	8.15	4.54	0
Makedonija	15.33	0	36.10	8.15	0	9.55
Moldova	17.25	0	90.58	11.86	0	49.58
Crna Gora	16.43	0	19.52	10.27	0	0
Rumunija	13.80	3.50	48.51	5.18	0	18.67
Srbija	16.43	0	21.74	10.27	0	0

Izvor: Bellak et al (2010)

Prema rezultatima navedenim u tabeli 2. a koji se odnose na hipotetičke, *ceteris paribus*, promjene u prilivu DSI u slučaju primjene politike „najbolje prakse“ niti jedna zemlja (osim Hrvatske i Rumunije) neće ostvariti dodatni benefit od smanjenja poreza na dobit. Međutim, sve zemlje bi, *ceteris paribus*, ostvarile dodatni priliv stranih direktnih ulaganja ukoliko bi unaprijedile kvalitet institucija. Konkretno, Bosna i Hercegovina bi prema navedenim rezultatima ostvarila dodatnih 15,33% povećanja priliva SDI kroz unapređenje institucija. Treba istaći i, da prema prezentiranim rezultatima, najveći benefit sve zemlje JIE bi ostvarile kroz unapređenje infrastrukture.

Ovdje također naglašavamo rezultate empirijske analize studije (Silajdžić i Mehić, 2012) koja razmatra efekte institucija u direktnoj vezi sa DSI na priliv FDI u zemljama Jugo Istočne Evrope u periodu 2000-2010. Koristeći ekonomterijsku analizu (panel metod estimacije) za procjenu marginalnih efekata pojedinačnih institucionalnih indikatora utvrđeno je da poboljšanje kvaliteta DSI-baznih institucije kao i politika promocije DSI pozitivno utiče na priliv DSI. Konkretno, shodno ovim nalazima poboljšanje u agregiranom institucionalom okruženju (za jednu jedinicu) povećava priliv DSI po glavi stanovnika za čak 18.5%, u prosjeku *ceteris paribus*. Dakle nedvojbeno, uticaj institucionalnog okruženja na lokacijske odluke stranih investitora je značajan.

U skladu sa prethodno predočenim argumentima i prezentiranim rezultatima istraživanja želimo istaći da trenutni pasivni prispup privlačenja DSI i fiskalne olakšice nemaju rezultata te da je neophodno izgraditi institucionalne kapacitete u svrhu formuliranja i realizacije aktivne politike privlačenja DSI po uzoru na najbolja rješenja iz prakse.

Najbolja praksa za promociju investicija

Iako se režimi politika stranih direktnih investicija većine zemalja u svijetu ocjenjuju kao liberalni može se uočiti da većina zemalja ulaže i dodatne napore da privuče strane direktne investicije u svoje zemlje. U tom kontekstu vlade zemalja donose strategije privlačenja stranih direktnih investicija za čiju provedbu su uglavnom zadužene agencije za promociju stranih ulaganja. Prema istraživanju koje je provela Foreign Investment Advisory Services najmanje polovica ispitanih agencija za promociju investicija ne pruža potpune usluge i informacije za koje su ulagači zainteresovani. Kao rezultat toga, agencije za promociju investicija iz zemalja u tranziciji privlače manje pažnje stranim investitorima nego u slučaju kada bi unaprijedili svoje performanse u skladu sa najboljim rješenjima iz prakse (MIGA, 2006). U kontekstu prethodno navedenog mnoge zemlje promociju investicija nastoje uskladiti sa preporukama i principima najbolje prakse za promociju investicija te ćemo u nastavku dati kratak osvrt na objašnjenje šta zapravo predstavlja najbolja praksa i koje su najvažnije komponente u analitičkom okviru za unapređenje promocije investicija slijedeći rezultate istraživanja UNCTAD-a o najboljim praksama za promociju investicija (UNCTAD 1997, 2012).

Kada je riječ o najboljoj praksi za promociju investicija bitno je naglasiti da je definisanje i komparacija slučajeva najbolje prakse popraćena određenim ograničenjima. Prije svega treba istaći da se ne može identifikovati jedna najbolja praksa koja se generalno može primjeniti u svim zemljama; ono što je dobra praksa u jednoj zemlji može biti suvišna i skupa praksa za drugu zemlju ukoliko se praksa ne temelji na određenim snagama i slabosti posmatranoj zemlji, uključujući dostupnost resursa, kvalitetu i dostupnost know-how i kvalificiranih i nekvalificiranih radnika, dostupnost kapitalu, geografski položaj zemlje, blizina tržišta itd. Nadalje, neke mjere za poticaje ulaganja mogu biti važne ili čak presudne za jednog investitora, ali potpuno nebitne za druge investitore. To se osobito odnosi na vlade koje se uglavnom oslanjaju na fiskalne poticaje kao glavni instrument poticanja ulaganja.

Bez obzira na navedena ograničenja, postoje određeni opšti čimbenici koji se mogu okarakterizirati kao glavne komponente najbolje prakse u promicanju ulaganja. Suština toga jeste kreirati percepciju zemlje ili regije kao atraktivno mjesto za ulaganje ne samo u kontekstu „pogodnosti“ u smislu vladinih razvojnih ciljeva već i dugoročne perspektive ulaganja u tu zemlju. Osnovne komponente najbolje prakse u promicanju ulaganja, dakle, mogu se opisati kao (I) poboljšanje imidža neke zemlje za potencijalne investitore kroz povoljniju investicijsku klimu, (II) fokusiranje na ulaganja koja mogu najbrže i najjeftinijom promocijom doprinijeti razvojnim ciljevima zemlje u koju se ulaže, i (III) pružanje usluga potencijalnim investitorima s ciljem da se osigura ne samo olakšan ulazak FDI nego i zadržavanje pažnje investitorima u svim fazama ulaganja.

U kontekstu izgradnje i poboljšanja imidža neke zemlje neohodno je osigurati da politike, zakoni i propisi koji se odnose na investicijski okvir budu sveobuhvatni i jasni pružajući investitoru priliku da uspostavi i radi svoj posao bez prekomjernog uplitanja vlasti i bez naknadne jednostrane promjene u uslovima ulaganja. Tu se prije svega misli na zakone i propise koji reguliraju uspostavu poslovanja od strane investitora, kao što su osnivanje preduzeća, partnerstvo i poslovno pravo, računovodstveni zahtjevi i specifične odredbe koje se odnose na preduzeća u stranom vlasništvu. Druga bitna stavka koja je neohodna za izgradnju pozitivnog imidža u duhu najbolje prakse odnosi se na zaštitu investicija koja se obično temelji na bilateralnim ili multilateralnim sporazumima, ustavnoj zaštiti ili opštim mjerama protiv diskriminacije. I treći elemenat se odnosi na fiskalni režim koji se često smatra i presudnim faktorom a koji uključuje porez na dohodak, porez na dobit, carine, PDV i ostala fiskalna opterećenja.

Postoje dvije glavne vrste aktivnosti koje agencije za promociju investicija mogu koristiti u izgradnji pozitivne slike o investicijskoj klimi u zemlji. Prva aktivnost se odnosi na davanje pravovremenih i tačnih informacija o različitim temama uključujući državu, tržište, industrijske sektore itd a koje se mogu objaviti u različitim medijima dok je druga aktivnost više usmjerena na poslovnu zajednicu i na stvaranje kontakata sa privatnim preduzećima.

Važno je napomenuti da u naporima za izgradnju imidža zemlje može postojati značajno „kašnjenje“ između pozitivnih promjena u regulativnoj, ekonomskoj i/ili političkoj strukturi zemlje i percepcije tih promjena od strane investitora te skraćenju tog vremena kašnjenja treba biti posvećena značajna pažnja.

U skladu sa drugom komponentom najbolje prakse u promociji investicija koja se odnosi na fokusiranje na ulaganja koja mogu najbrže i najjeftinijom promocijom doprinijeti razvojnim ciljevima zemlje u koju se ulaže, od agencija za promociju investicija se zahtijeva da ostvaruju direktan kontakt sa specifičnim preduzećima kako bi im predstavili prednosti od ulaganja u njihovu zemlju. Ovakav proaktivan pristup zahtijeva kreiranje sistema za identificiranje i privlačenje ulagača, kao i za određivanje njihove ekonomske i finansijske snage. Najvažniju komponentu ovakvog proaktivnog pristupa predstavlja davanje poticaja potencijalnim investitorima koji mogu pokrivati cijeli raspon poslovnih aktivnosti, uključujući i one koji utječu na prihode, dostupnost kapitala, troškove inputa, porez na dobit, zemljište itd.

U analizi najbolje prakse u kontekstu davanje poticaja potrebno je osigurati da se poticaji mogu razlikovati od sličnih poticaja koje daju zemlje koje nastoje privući slične investicije te je neohodno procijeniti koliki su troškovi davanja poticaja. Pri tome preporuka je da korištenje poticaja treba ograničiti na tačno ciljanje potencijalne investicije koje će donijeti velike koristi zemlji u koju se ulaže.

U kontekstu treće komponente najbolje prakse za promociju investicija koja se odnosi na olakšavanje ulaska novih investicija i poslovanja već postojećih stranih investitora značajan aspekt predstavlja otklanjanje regulatornih i institucionalnih „uskih grla“ koji otežavaju poslovanje. Pri tome uloga agencije za promociju investicija može biti u pomaganju investitoru u zadovoljavanju kriterija ulaganja te koordinaciji odobravanja i dobijanja potrebnih dozvola i usluga od strane raznih drugih državnih tijela kroz osnivanje tzv, One stop shop tijela kojem se obraćaju investitori kako bi im efikasno bile otklonjene barijere u poslovanju.

Obzirom na veliki broj tijela koja učestvuju u procesu promocije investicija vlade mogu ovladati agencije za promociju investicija za (I) koordinaciju vladinih tijela koje sudjeluju u procesu ulaganja, i (II) provedbu strategije poticanja ulaganja. Pri tome agencija za promociju treba imati dovoljno ovlasti kako bi se osiguralo da sve vladine agencije koje učestvuju u ovom procesu izmijene i dopune svoje politike i postupke u skladu sa ukupnom promotivnom strategijom.

Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je 1998. godine osnovalo Agenciju za unapređenje stranih investicija (**Foreign Investment Promotion Agency-FIPA**) s ciljem da pruži podršku direktnim stranim investicijama i da olakša priliv stranih ulaganja u našoj zemlji. Pored toga, FIPA pruža informacije, analize i savjete potencijalnim investitorima o poslovnom investicijskom okruženju, uključujući i zakonodavstvo koje se odnosi na direktna strana ulaganja, podsticaje koji se odnose na ulaganja i ekonomska i poslovna kretanja u zemlji.

Nakon što je FIPA u 2006. godini uradila Strategiju promocije direktnih stranih investicija u Bosnu i Hercegovinu, FIPA je donijela i Operativni plan u svrhu što potpunije primjene mjera i aktivnosti predviđenih u Strategiji, ali i ažuriranja s novim idejama i sadržajima. Okosnicu Operativnog plana čini unapređenje imidža zemlje. Vijeće ministara BiH je trebalo imenovati brending menadžera BiH pri kabinetu Predsjedavajućeg Vijeća ministara, koji će koordinirati aktivnosti svih institucija Bosne i Hercegovine na poboljšanje imidža Bosne i Hercegovine, predlagati mjere za poboljšanjem imidža BiH te dati prijedlog Strategije brendiranja BiH. Operativni plan, dalje, predviđa identifikaciju i prezentaciju razvojnih projekata, unapređenje domaćeg poslovnog okruženja, osnivanje fonda za podršku stranim investitorima, te promotivne aktivnosti.

OECD istraživanje Investment Reform Index za 2006. godinu je rad FIPA-e ocijenilo najlošijim ocjenom (ocjena 2,75¹⁸) od svih agencija za unapređenje investicija u Jugoistočnoj Evropi uz preporuku da Agencija treba konsolidovati svoju promociju ulaganja i program olakšica investitorima. Pored toga, naglašeno je i da administrativni kapaciteti FIPA-e trebaju biti ojačani, uključujući i jačanje veza s drugim državnim tijelima i organizacijama iz privatnog sektora.

Međutim, i u Izvještaju Investment Reform Index za 2010. godinu Bosna i Hercegovina je ocijenjena za dimneziju „Unapređenje investicija i olakšice“ ocjenom 2,5. U okviru navedene dimenzije BiH je loše ocijenjena (ocjena 2) za pokazatelj „Mehanizmi praćenja i ocjenjivanja rada“ agencije za unapređenje investicija obzirom da ista nema razvijen mehanizam monitoringa i evaluacije svog rada.

FIPA je dobila najnižu ocjenu (ocjena 1) za pokazatelj „Veza između FDI i SME“ koji ocjenjuje da li Agencija ima: definiranu strategiju (kojom se povezuju specifični sektori za ulaganje i potencijalni investitori), osnovnu operativnu strukturu (tj. postoji li jedinica u okviru Agencije koja implementira strategiju), te nadzorni mehanizam za praćenje povezanosti i napretka

¹⁸ Sve dimenzije u okviru IRI pokazatelja se ocjenjuju na skali od 1 do 4.

povezivanja FDI i SME-a. Pored toga FIPA je ocijenjena i najnižom ocjenom (ocjena 1) za pokazatelj „One stop shop“ kojim se ocjenjuje koordiniranost i efikasnost pružanja neohodne pomoći investitorima u prevazilaženju barijera najčešće administrativne prirode.

Iako je FIPA napravila značajne korake u jačanju svojih kapaciteta u proteklom periodu može se zaključiti da postoji još mnogo prostora za unapređenje poslovanja FIPA-e u duhu najbolje prakse. U tom kontekstu u preporukama za unapređenje poslovanja FIPA-e bitno je istaći slijedeće:

- FIPA treba djelovati kao one-stop-shop za strane investitore i treba biti jedino tijelo ovlašteno za podnošenje zahtjeva za poticaje;
- Svakom klijentu FIPA-e treba biti dodijeljen Project manager koji će biti fokusiran na pojedinog investitora;
- FIPA treba razviti jasan, standardiziran i formaliziran pristup stranim investitorima za svaku fazu investicijskog projekta;
- FIPA treba proširiti kontakte s vlastima na nacionalnoj i lokalnoj razini te unaprijediti mrežu svojih kontakata putem diplomatskih predstavništava BiH u inostranstvu s ciljem fokusiranog privlačenja stranih investitora;
- FIPA treba imati proaktivnu strategiju za lobiranje za važne promjene u poslovnom okruženju;

Dodatno, *Revidiranje Strategije privlačenja Direktnih Stranih Investicija s ciljem podupiranja strateških ino-ulaganja i stavljanja strategije u funkcije industrijskog razvoja* podrazumijeva mogućnosti pro-aktivnog djelovanja Vlade uz posredovanje FIPA-e, u smislu direktnog pregovaranja i ugovaranja strateških investicionih ulaganja u skladu sa ciljevima prethodno pomenute Integrirane industrijske politike kao i mjera identifikacije industrija i preduzeća od strateškog/vitalnog interesa.

Harmonizacija legislative za privlačenje DSI u skladu sa najboljom međunarodnom praksom

U okviru unapređenja poslovnog okruženja za privlačenje stranih direktnih investicija važan aspekt predstavlja i zakonska regulativa. Donošenjem Zakona o politici direktnih stranih ulaganja u Bosni i Hercegovini (Službeni glasnik broj 17/98), BiH se uključila u savremeno uređivanje i praksu direktnih stranih ulaganja. To je bio prvi pokušaj da se napravi okvirna regulativa kako bi se promovirale direktne strane investicije u Bosni i Hercegovini. Zakon je pripremljen uz podršku donatorske zajednice a posebno uz podršku FIAS-a. Zakonom su propisana značenja osnovnih kategorija, postupak direktnih stranih ulaganja, prava, obaveze i povlastice stranih ulagača, rješavanje sporova i primjena zakona, zajedno sa provedbenim aktima, čime je BiH zaokružila svoju regulativu u ovoj oblasti.

U 1999. godini Vijeće ministara BiH je izadalo Upute za registraciju kako bi se implementirali ključni aspekti Zakona. Ovaj zakon je polazio od stanovišta da je neophodno i primjereno da se napravi jasna, transparentna i stabilna politika i zakonska regulativa da bi se osigurala privilegirana prava i zaštita stranih ulagača. Zakon o direktnim stranim investicijama BiH daje stranim investitorima posebna prava i privilegije. Najvažnija prava i privilegije koje strani investitor dobija ovim Zakonom jeste oslobođanje od svih carina, poreske olakšice (u skladu sa porezima na prihod), itd. Pored toga investitorima je priznato i pravo na slobodni transfer koje uključuje sve vrste profita i imovine pred likvidaciju stranih ulaganja u BiH. U isto vrijeme strani investitori su slobodni da zapošljavaju strane radnike i kao takvi nemaju obavezu da

favoriziraju domaću radnu snagu. **Ovdje je ključno razmotriti daljnju osnovanost predviđenih pasivnih mjera privlačenja koji se odnose na fiskalne privilegije, te rezultiraju pozitivnoj diskriminaciji ino-investitora u odnosu na domaće.** Shodno empirijskoj literaturi, nisu utvrđeni statistički značajni i sistematični efekti na priliv DSI u zemljama sa višim prihodima, dok su efekti u zemljama u tranziciji mješoviti (Silajdžić et al.2017)

S druge strane, Zakon postavlja i određene obaveze za strane ulagače. Zakon podrazumjeva obaveze monitoringa i ograničenja na strana ulaganja u sektoru proizvodnje oružja i vojne opreme koja ne smije prelaziti 49% ukupnog kapitala kompanije. Slična ograničenja su stavljena i stranim investitorima koji žele ulagati u kompanije koje se bave javnim informiranjem (radio i televizija, izdavačka djelatnost, naročito izdavanje knjiga i časopisa), gdje udio stranog kapitala ne može prelaziti 49% ukupnih kapitala kompanije i zahtjeva odobrenje od kompetentnih vlasti (entitetskih nadležnih ministarstava).

Pomenuta Uputa za registraciju stranih direktnih ulaganja propisuje koji su dokumenti potrebni za registraciju, kao i obaveze. Svrha registracije je da se dobiju podaci o broju registriranih kompanija koje imaju inostrani element, podatke o državama iz kojih te kompanije dolaze, količini novca koji se ulaže, njegov oblik, te vrstu biznisa u koji se ulaže i na koji način. Što se tiče procesa registracije, zakon i njegove uredbe određuje da sve strane kompanije treba da prođu kroz proceduru registracije koju provodi Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH (MVTEO). Također, od tada pa do danas sklopljeno je 39 bilateralnih Sporazuma o unapređenju i zaštiti stranih ulaganja, čime su stvorene pretpostavke za ubrzanje procesa direktnih stranih ulaganja u BiH. Iako je donošenjem Zakona o politici direktnih stranih ulaganja u Bosni i Hercegovini prihvaćen liberalan i otvoren pristup direktnim stranim ulaganjima, vremenom su identifikovana i određena ograničenja pragmatičke prirode te je u 2003. godini Zakon o politici direktnih stranih ulaganja pretrpio i prvu izmjenu i objavljen je u Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o politici DSU BiH (Službeni glasnik BiH broj: 13/03) kojim je ukinuta obaveza stranim ulagačima da svoja ulaganja evidentiraju kod entitetskih organa čime je značajno olakšano poslovanje u BiH za strane ulagače

Naredna izmjena i dopuna ovog Zakona uslijedila je 2010 godine. Temeljem Sporazuma o saradnji između Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH (MVTEO) i Međunarodne finansijske korporacije (IFC) u periodu od 2007.-2009. godina proveden je pilot Projekat procjene uticaja regulative (RIA) na Zakon o politici direktnih stranih ulaganja BiH, te je nakon dvoipogodišnje aktivnosti, tačnije u junu 2010. godine rezultiralo stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o politici direktnih stranih ulaganja BiH (Službeni glasnik broj:48/10). Predmet analize je bio postojeći postupak registracije direktnih stranih ulaganja, pri čemu je nedvojbeno utvrđeno da je potrebna izmjena Zakona u ovom dijelu, te usaglašavanje, odnosno izmjena podzakonskih akata. U skladu sa tim zaključcima usvojene su Izmjene i dopune Zakona (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o politici direktnih stranih ulaganja (“Službeni glasnik BiH”, broj 48/10)), te je donešeno i Uputstvo o načinu dostavljanja, vođenju evidencije i objavljivanju podataka o registrovanim direktnim stranim ulaganjima u Bosni i Hercegovini (“Službeni glasnik BiH”, broj 86/10) čime je ukinuta obavezna registracija pri MVTEO-u i propisan način za razmjenu podataka između registracijskih sudova i Ministarstva po službenoj dužnosti. Ovom reformom uspostavljena je i elektronska Baza podataka o stranim direktnim investicijama koja sadrži redovno ažurirani pregled priliva DSU u BiH.

Na osnovu Zakona o politici direktnih stranih ulaganja u Bosni i Hercegovini, entitetske Vlade u BiH su usvojile zakone kojim se ova oblast detaljnije uređuje. U skladu s ustavnim nadležnostima, entitetskim zakonima su uređena pitanja koja se odnose na obaveze ulagača

prema entitetima i pitanja koja se odnose na sektore u kojima postoje određena ograničenja za strane ulagače. Bitno je istaći da su i entitetski zakoni usklađivani u skladu sa izmjenama državnog Zakona. U tom kontekstu Zakon o stranim ulaganjima u RS je izmijenjen 2011. godine u skladu s posljednjim izmjenama državnog Zakona. Vlada FBiH, odnosno Federalno ministarstvo trgovine je 2012. godine pripremila izmjene i dopune Zakona o stranim ulaganjima u FBiH s ciljem usklađivanja odredbi koje se odnose na proces registracije stranog ulaganja u BiH, te odredbe vezane za namjensku industriju i nadležnosti upravnih organa FBiH. Međutim, obzirom da je u pripremi Izvještaj o procjeni uticaja regulative na Zakon o politici DSU u BiH procedura usvajanja ovog nacrta je zaustavljena kao bi se sagledali rezultati procjene i date preporuke eventualno uvrstile u zakon.

Na osnovu Sporazuma o saradnji između Vijeća ministara BiH i Međunarodne finansijske korporacijom (IFC), u okviru Projekta poboljšanja poslovnog okruženja pristupilo se pripremi Izvještaja o analizi uticaja propisa na Zakon o politici direktnih stranih ulaganja u BiH s ciljem unapređenja zakonskog okvira. Opšti cilj procjene uticaja regulative (RIA) na Zakon o politici DSU u BiH je unapređenje zakonskog okvira kojim je uređena politika direktnih stranih ulaganja kroz izmjene i dopune, ili kroz izradu i donošenje novog Zakona o politici direktnih stranih ulaganja u BiH, u cilju poboljšanja poslovnog okruženja u BiH, kako bi ono postalo atraktivnije za strane investitore. U tom smislu RIA je posebnu pažnju posvetila najproblematičnijim oblastima u važećem Zakonu: zaštiti investitora, rješavanju sporova i sigurnosti ulaganja. Kao rezultat analize uticaja regulative preporučene su Izmjene i dopune Zakona o politici direktnih stranih ulaganja u BiH čime bi bilo omogućeno da se na kvalitetan način uklone ključni nedostaci postojećeg Zakona te bi na snazi imali inoviran Zakon o politici DSU koji je u skladu sa postojećom regulativom u BiH.

Kao argument za neusvajanje opcije za donošenje novog Zakona o politici direktnih stranih ulaganja u BiH koji bi bio pripremljen u skladu sa najboljim međunarodnim praksama u Izvještaju RIA je navedeno da bi donošenje novog Zakona o politici DSU u BiH zahtijevalo obimniju pripremu i mnogo složeniji proces usvajanja što u trenutnoj političkoj situaciji može predstavljati rizik i što u konačnici može odužiti proces.

U okviru implementacije Opcije Izmjene i dopune Zakona o politici direktnih stranih ulaganja u BiH, predloženo je i da se tri ključne oblasti riješe prihvatanjem sljedećih opcija, navedenih pojedinačno, za svaku oblast kako slijedi:

Cilj 1: Zaštita investitora.

Opcija 3 – Prečistiti sve odredbe koje se odnose na javno informisanje, zaštitu postojećeg stanja i stabilizaciju

Cilj 2: Rješavanje sporova.

Opcija 3 - Napraviti novu formulaciju odredbe koja se odnosi na rješavanje sporova, a sve u skladu s Ustavom BiH, domaćim zakonodavstvom, te u skladu s međunarodnim standardima

Cilj 3: Sigurnost ulaganja (zaštita ili garancije).

Opcija 2 – Dodatno pojasniti odredbe koje uređuju nacionalni tretman, poreze i porezne poticaje i dobit koja nastane kao rezultat ulaganja

Prema Izvještaju RIA prethodno navedene opcije daju najviši nivo neto koristi i imaju povoljan uticaj na mala i srednja preduzeća i na konkurentnost. Donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o politici DSU u BiH s jasnim i preciznim odredbama stvorila bi se veća pravna sigurnost, unaprijedio i pojednostavio proces priliva direktnih stranih ulaganja i poboljšalo poslovno okruženje i investicijska klima. Pored toga, Izmjene i dopune Zakona u skladu sa novim, modernim rješenjima bi pomogle u otklanjanju barijera u poslovanju javnog i privatnog sektora.

REZIME POLITIKE / Policy BOX 7.

U skladu sa prethodno predočenim argumentima i prezentiranim rezultatima istraživanja u vezi sa uticajem DSI-relevantnih institucija na priliv DSI, želimo istaći da trenutni pasivni prispup privlačenja DSI i fiskalne olakšice nemaju rezultata, te da je neophodno izgraditi institucionalne kapacitete u svrhu formuliranja i realizacije aktivne politike privlačenja DSI po uzoru na najbolja rješenja iz prakse.

S tim u vezi, mjere ove politike odnose se na:

- Revidirati postojaću strategiju privlačenja DSI i razviti instrumente direktnog pregovaranja sa strateškim investitorima u skladu sa prethodno identificiranim industrijskim kompanijama, koji će dati mogućnost 'posebnog' statusa i šireg oblika privilegija, kao i mogućnost obvezivanja DSI na socio-ekonomski učinak (napomena: Iako je ova praksa diskretovana uredbom TRIMS-a u okviru Svjetske Trgovinske Organizacije (WTO-a), empirijska iskustva ukazuju na neosporiv značaj ovakvog institucionalnog proaktivnog djelovanja vlada i uticaja na dinamičan razvoj u zemljama u razvoju (eng. Emerging market economies).
- Depolitizirati instituciju FPIA-e, u smislu revizije uposlenika i jačanja kapaciteta znanja na profesionalnim i transparentnim osnovama.
- Unaprijediti rad FIPA-e u skladu sa najboljim praksama i preporukama koje su uslijedile nakon revizije rada FIPA-e u dokumentima Investment Reform Index; OECD-a:2010 i OECD-a:2016, u skladu sa kojim rad FIPA-e ne bilježi značajne pomake u datom periodu, za razliku od zemalja regiona. Konkretno preporuke sadržane u ovim dokumentima odnose se na ranije pomenute smjernice:
 - FIPA treba djelovati kao one-stop-shop za strane investitore i treba biti jedino tijelo ovlašteno za podnošenje zahtjeva za poticaje;
 - Svakom klijentu FIPA-e treba biti dodijeljen Project manager koji će biti fokusiran na pojedinog investitora;
 - FIPA treba razviti jasan, standardiziran i formaliziran pristup stranim investitorima za svaku fazu investicijskog projekta;
 - FIPA treba proširiti kontakte s vlastima na nacionalnoj i lokalnoj razini te unaprijediti mrežu svojih kontakata putem diplomatskih predstavništava BiH u inostranstvu s ciljem fokusiranog privlačenja stranih investitora;
 - FIPA treba imati proaktivnu strategiju za lobiranje za važne promjene u poslovnom okruženju;

U okviru implementacije Opcije Izmjene i dopune Zakona o politici direktnih stranih ulaganja u BiH, predloženo je i da se tri ključne oblasti riješe prihvatanjem sljedećih preporuka, kako kako slijedi: daljnja unapređenja iz oblasti Zaštita investitora; Rješavanje

sporova, Sigurnost ulaganja i smanjenje transakcijskih troškova koji se vezuju za pravnu neefikasnost, i korupciju.

Literatura:

Estrin, S. & M. Uvalic (2014), Foreign direct investment into transition economies: Are the Balkans different?, Europe in Question Discussion Paper Series of the London School of Economics (LEQs) No 4, European Institute London School of Economics.

Halilbašić, M. & Brkić, S., (2017) Export Specialisation of South East European Countries in their trade with the European Union, *Economic review-Journal of Economics and Business*, Vol. XV, Issue 1, pp. 75-86.

Halilbašić, M., Brkić, S. and V. Botic, (2015) The Comparative Analysis of Export Competitiveness of Ex-YU Countries, *Economic Analysis*, Vol 1-2, Institute of Economic Sciences Belgrade, pp. 108-129.

IMF, Country Reports, Bosnia and Herzegovina, 2010:2015. International Monetary Fund, Washington, DC.

OECD (2013) Triple Helix Partnership for Innovation in Bosnia and Herzegovina,

OECD (2016), Competitiveness in South East Europe-A Policy Outlook, OECD, Paris.

OECD (2016), Western Balkans and Turkey 2016 - Assessing the Implementation of the Small Business Act for Europe, OECD, Paris

OECD (2017), ACCESS TO FINANCE & INNOVATION IN THE WESTERN BALKANS Findings from the Small Business Act Assessment, OECD, Paris.

OECD (2010), Investment Reform Index in the Western Balkan Countries, OECD, Paris.

OECD (2016), Investment Reform Index in the Western Balkan Countries, OECD, Paris.

Sanfey P., J. Milatović & A. Krešić (2016), How the Western Balkans can catch up?, European Bank for Reconstruction and Development, Working paper No. 185.

Silajdžić, S., Obradović, M. & Mehić E. (2018). How effective is tax policy in attracting Foreign Direct Investments in South East Europe. Book of Proceedings, 28th International Scientific Conference on Economic and Social Development (ESD), Paris, 19-20 April. 2018. pp. 451-464

Silajdžić, S. (2017), Assessment of Innovation policy mix in BiH, research paper within EC funded Paccino Project, Country Project Report, WP5.

Silajdžić, S. (2016), Povezanost nauke i privrede', poglavlje u Revidirana Strategija razvoja nauke i tehnologije BiH (2016-2020), Vijeće Ministara Bosne i Hercegovine. Juni, 2016.

Silajdžić, S., & Mehić, E. (2015). Absorptive Capabilities, FDI, and Economic Growth in Transition Economies, *Emerging markets, Finance and Trade*, Published online 23 Sep 2015, pp. 1-19.

Silajdžić, S. (2015). De-industrialisation of Western Balkan Countries: causes and Consequences. Paper presented at Regional Conference on Regional Cooperation in South East Europe—Working Together

towards EU accession. 17th & 18th of November 2015, Sarajevo, Bosnia & Herzegovina. Conference Programme GIZ (Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit).

Silajdžić, S., Efendić, A. & V. Atanasovska (2014). *Ethnic Tensions and Economic Performance*, Germany, Saarbrücken: Lambert Academic Publishing. ISBN 978-3-659-48892-4. 188 pages.

Silajdžić, S. (2012) *Technology, Innovation and Competitiveness in Transition Economies*, Germany, Saarbrücken: Lambert Academic Publishing. 572 pages. ISBN 978-3-8484-2139-8.

Silajdžić, S. (2012), *Innovative Capability and Firm Export Performance: Sources of Innovation and the Relevance of National System of Innovation in a Transition Economy Context*, paper presented at the EBES 2012 Istanbul Conference. May 24-26. 2012 Istanbul, Turkey, EBES Book of Abstract.

Silajdžić, S. and Hashi, I. (2011), *Competitiveness of Transition Economies: evidence from dynamic shift-share analysis*, paper presented at the Ninth International Conference: *Challenges of Europe: Growth and Competitiveness - Reversing the Trends*, Faculty of Economics Split, Split - Bol, 26th - 28th May 2011, Conference Proceedings, pp. 685-740.

Silajdžić, S. (2007), *Patterns of Restructuring and Competitiveness of the BiH Manufacturing Industry and the Role of Technological Capabilities*, *BiH Economic Studies*, Vol. 1(1), Directorate for Economic Planning (EPPU), pp. 42-68.

Schwab, K. (2018), *The Global Competitiveness Report*, World Economic Forum.

UNCTAD (2015), *Investment policy Review-Bosnia and Herzegovina*, UNCTAD, Geneva.

UNECE (2007), *Creating a conducive environment for higher competitiveness and effective national innovation systems-Lessons learned from the experiences of UNECE countries*, United Nations, New York and Geneva.

WB & WIIW (2017), *Western Balkans Labour Market Trends*, World Bank Group and The Vienna Institute for International Economic Studies, Report no.113922.

WB (2013), *Western Balkans Regional R&D Strategy for Innovation*, World Bank Group, Washington DC.