



**BOSNA I HERCEGOVINA
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE
URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA U FBIH
SARAJEVO**

Ložionička 3, 71000 Sarajevo, Tel: ++ 387 (0) 33 723 550, Fax: 716 400, [www saifbih.ba](http://www.saifbih.ba), e-mail: urrevfed@bih.net.ba, saifbih@saifbih.ba

Broj:07-14-5-379-3/13

Izvještaj revizije učinka

„PODRŠKA RAZVOJU MALOG I SREDNJEG PREDUZETNIŠTVA U FBIH“

Sarajevo, april 2013.godine



PODRŠKA RAZVOJU MALOG I SREDNJEG PREDUZETNIŠTVA U FBiH

Ured za reviziju institucija u Federacije BiH proveo je reviziju učinka na temu: „Podrška razvoju malog i srednjeg preduzetništva u FBiH“

Revizija je provedena u skladu sa Zakonom o reviziji institucija u FBiH uz primjenu Međunarodnih standarda vrhovnih revizijskih institucija ISSAI, Principa revizije učinka vrhovnih revizijskih institucija u BiH i INTOSAI etičkog kodeksa.

Revizijom je obuhvaćena podrška razvoju malog i srednjeg preduzetništva (u daljnjem tekstu MSP) u FBiH koju implementira Federalno ministarstvo za razvoj, poduzetništvo i obrt (u daljnjem tekstu Ministarstvo). Svrha revizije je bila da se procijeni da li je dosadašnja implementacija mjera podrške doprinijela poboljšanju uslova za razvoj MSP u FBiH, kao i da li se finansijsko poticanje razvoja MSP, kao segment ukupne podrške, provodi efikasno.

Nakon provedene revizije zaključeno je da mjere koje su se u proteklom periodu poduzimale nisu doprinijele značajnijem poboljšanju uslova za razvoj MSP o čemu govore podaci da se broj subjekata MSP u FBiH smanjuje kao i da ih ukupno ima značajno manje u odnosu na okruženje. Takođe, FBiH (BiH) se u raznim istraživanjima navodi kao negativan primjer motivacije za pokretanje i razvoj preduzetništva. Istraživanjem je utvrđeno da je većina provedenih mjera podrške imala karakter selektivnih mjera tj. mjera usmjerenih prema tačno određenim korisnicima ili djelatnostima. Istovremeno je izostala provedba važnih opštih mjera, predviđenih u strateškim i programskim dokumentima, a koje su usmjerene na stvaranje boljih uslova odnosno stvaranje stimulativnog poslovnog ambijenta.

Finansijsko poticanje razvoja MSP, kao segment ukupne podrške može biti efikasnije u svim fazama, počev od planiranja, realizacije, pa do nadzora i ocjene učinaka poticaja.

Istraživanjem je utvrđeno da planovi finansijskog poticanja ne osiguravaju učinkovitu realizaciju poticaja jer nisu zasnovani na sveobuhvatnim analizama stanja i potreba MSP u FBiH. Takođe, u fazi planiranja dodjele poticaja ne ostvaruje se konstruktivna saradnja sa drugim akterima relevantnim za razvoj MSP poput, preduzetnika, akademske zajednice, privrednih komora i sl.

Realizacija dodjele poticaja prema postojećim kriterijima ne potiče razvoj MSP jer pri izboru korisnika poticaja veći značaj imaju statusno-pravne karakteristike aplikanta nego kvalitet ponuđenog projekta. Postojeći kriteriji nisu osigurali da prioritet u poticanju ima proizvodna djelatnost, što je strateško opredjeljenje vlasti, niti doprinose ostvarivanju ravnomjernog regionalnog razvoja, što je takođe jedno od opredjeljenja vlasti.

Postojeći nadzor na utroškom poticaja ne osigurava dovoljne, pouzdane i relevantne podatke na osnovu kojih se može vršiti sveobuhvatno praćenje i ocjena učinaka poticaja kako na pojedinačne korisnike poticaja tako i na cjelokupan sektor MSP. U takvim okolnostima ni Ministarstvo niti Vlada FBiH nemaju kvalitetne podatke o tome da li su u kojoj mjeri poticaji ali i druge mjere podrške imali uticaj na razvoj MSP.

U skladu sa Zakonom o reviziji institucija u FBiH, Ured za reviziju je dostavio Nacrt izvješća subjektu revizije, nakon čega je sačinjeno Konačno izvješće. U blagovremeno dostavljenom komentaru, Ministarstvo je navelo da je već poduzelo određene aktivnosti usmjerene ka



ostvarivanju principa učinkovitosti te je izrazilo opredjeljenje da u svom radu primjeni preporuke predložene u ovom Izvještaju kao bi svojim aktivnostima ostvarilo što bolje rezultate i efekte.

Reviziju učinka je proveo revizijski tim u sastavu: Ajsela Tanković, vođa tima, Rasema Žerić, član tima i Aida Dozić, član tima.

Zamjenik generalnog revizora

Branko Kolobarić, dipl.oec.

Generalni revizor

Dr.sc.Ibrahim Okanović,dipl.oec



SADRŽAJ

PREDGOVOR	1
REZIME	2
1. UVOD	4
1.1. Pozadina problema	4
1.2. Svrha revizije, revizijska pitanja i subjekt revizije	5
1.3. Obim i ograničenja revizije.....	6
1.4. Kriterij za procjenu.....	6
1.5. Izvori podataka i metodologija	7
1.6. Struktura izvještaja	8
2. PODRŠKA RAZVOJU MALOG I SREDNJEG PREDUZETNIŠTVA	9
2.1. Uvod.....	9
2.2. Kreiranje programa podrške razvoju MSP i potrebe preduzetnika.....	9
2.3. Značaj institucionalne podrške razvoju MSP	11
2.4. Značaj infrastrukturne podrške razvoju MSP	11
2.5. Primjeri dobre prakse pružanja podrške razvoju MSP	12
2.6. Značaj finansijske podrške razvoju MSP.....	13
2.6.1. Pojam i značaj finansijskih poticaja za razvoj MSP	14
2.7. Kreiranje i implementacija mjera podrške razvoju MSP u FBiH.....	15
2.7.1. Organizacija procesa finansijskog poticanja razvoja MSP u FBiH.....	16
2.7.2. Poticajna sredstva za razvoj MSP u FBiH u periodu 2009.-2010.....	17
3. NALAZI REVIZIJE	18
3.1. Implementacija Program mjera razvoja male privrede 2010.-2012.	18
3.2. Rezultati dosadašnje implementacije mjera	20
3.3. Institucionalna podrška razvoju MSP u FBiH	21
3.4. Infrastrukturna podrška razvoju MSP u FBiH.....	22
3.5. Finansijska podrška razvoju MSP u FBiH.....	24
3.6. Dodjela poticaja kao mjera finansijske podrške razvoju MSP.....	24
3.6.1. Planiranje dodjele poticaja	24
3.6.2. Realizacija dodjele poticaja	27
3.6.3. Nadzor utroška poticaja, analiza rezultata i ocjena učinaka poticaja.....	30
4. ZAKLJUČCI	33
4.1. Poduzete mjere nisu doprinijele značajnijem poboljšanju uslova za razvoj MSP	33
4.2. Dodjela poticajnih sredstava može biti efikasnija.....	34
5. PREPORUKE	36
PRILOZI	38
REFERENCE	48



LISTA TABELA

1. Tabela 1: Iznosi poticaja za razvoj MSP u periodu 2009.-2010.
2. Tabela 2: Finansijsko poticanje razvoja sektora MSP i sektora poljoprivrede iz Budžeta FBiH
3. Tabela 3: Dinamika broja subjekata MSP u FBiH 2006.-2010.
4. Tabela 4. Odstupanja od kriterija revizije u fazi planiranja poticaja
5. Tabela 5: Zahtijevani i dodijeljeni iznosi poticaja u periodu 2004.-2010.
6. Tabela 6: Odstupanja od kriterija revizije u fazi realizacije dodjele poticaja
7. Tabela 7: Odstupanja od kriterija revizije u fazi nadzora i ocjene uspješnosti poticaja

PREDGOVOR

Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu Ured za reviziju), u skladu sa članom 14. Zakona o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“ broj: 22/06) ima pravo izvršiti pregled ili ispitivanje određenog aspekta poslovanja cijele ili dijela institucije, programa ili aktivnosti u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti sa kojima ta institucija koristi svoje resurse i o tome izvještava na način koji određuje ovaj Zakon.

Prema ISSAI¹ standardima, revizija učinka se odnosi na reviziju ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti i obuhvata:

- reviziju upravnih aktivnosti u skladu sa zdravim upravnim principima i praksom te politikom uprave;
- reviziju efikasnosti korištenja ljudskih, finansijskih i drugih resursa, uključujući ispitivanje informacionih sistema, mjera učinka i kontrolnih postupaka, kao i procedura za otklanjanje uočenih nedostataka koje provodi subjekat koji je predmet revizije;
- reviziju efektivnosti učinaka u odnosu na postignute ciljeve subjekta kod kojeg se obavlja revizija, te reviziju stvarnog uticaja aktivnosti u odnosu na očekivani.

Pored termina revizija učinka, u revizijskoj terminologiji i praksi, pojavljuju se i drugi termini kao što su: revizija uspjeha - uspješnosti, revizija 3E (revizija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti) i revizija vrijednosti za novac.

Cilj revizije učinka je da procijeni da li korišteni resursi predstavljaju najekonomičnije korištenje javnih sredstava, da li se korištenjem raspoloživih resursa blagovremeno pružaju najbolje usluge, da li su ispunjeni strateški ciljevi, te da li postoji uticaj na implementaciju tih ciljeva. Važna uloga revizije učinka je da identifikuje postojeće nedostatke i u skladu s tim da preporuke. Implementacija datih preporuka treba dovesti do pozitivnih promjena u sistemu kao cjelini, stvaranju nove vrijednosti i unaprijediti funkcionisanje sistema ili institucije, što se ogleda u poboljšanju ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti u korištenju resursa.

Revizija učinka ne samo da pruža inicijativu za unaprjeđenje i bolji učinak, ona promovise i transparentnost i odgovornost rada javnog sektora. Revizija učinka je način da porezni obveznici, investitori, zakonodavna tijela, mediji, kao i cjelokupna javnost budu informisani o rukovođenju i rezultatima rada institucija javnog sektora.

Institucije javnog sektora nastoje unaprijediti učinkovitost u izvršavanju svojih funkcija. U tom smislu, sve se više pažnje posvećuje osiguranju kvalitetnijih usluga uz istovremeno i permanentno iznalaženje ušteda. Tako, u uslovima ograničenih resursa i kada je evidentan jaz između raspoloživih sredstava i potreba, a posebno u uslovima reformskih procesa u mnogim segmentima javnog sektora revizija učinka dobija poseban značaj.

¹ ISSAI- Međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija

REZIME

Ured za reviziju institucija u Federacije BiH proveo je reviziju učinka na temu: „Podrška razvoju malog i srednjeg preduzetništva u FBiH“. Podrška razvoju MSP realizira se kroz mjere sadržane u Programu razvoja male privrede 2010-2012, i Projektu „Razvoj malog i srednjeg poduzetništva u FBiH“.

Svrha revizije je bila da se procijeni da li je dosadašnja implementacija mjera podrške doprinijela poboljšanju uslova za razvoj MSP u FBiH, kao i da li se finansijsko poticanje razvoja MSP, kao segment ukupne podrške, provodi efikasno.

Nalazi:

- Većina provedenih mjera podrške za razvoj MSP predviđenih strateškim i programskim dokumentima, imala karakter selektivnih mjera tj. mjera usmjerenih prema tačno određenim korisnicima ili djelatnostima. Istovremeno je izostala provedba važnih opštih mjera, a koje bi bile usmjerene na stvaranje boljih uslova odnosno stvaranje stimulativnog poslovnog ambijenta za nastanak novih i razvoj postojećih preduzeća, što je osnovno opredjeljenje nadležnih vlasti. Nisu utvrđeni efikasni mehanizmi za provođenje pojedinačnih mjera za čiju implementaciju je predviđeno učešće više aktera.
- Godišnji planovi dodjele finansijskih poticaja nisu zasnovani na sveobuhvatnim analizama stanja i potreba MSP u FBiH. Takođe, ne ostvaruje se konstruktivna saradnja sa drugim akterima relevantnim za razvoj MSP poput, preduzetnika, akademske zajednice, privrednih komora i sl. Planovi poticanja sadrže opšte ciljeve poticanja čije se ostvarenje teško ili nikako može mjeriti.
- Pri izboru korisnika poticaja veći značaj imaju kriteriji koji se odnose na statusno-pravne karakteristike aplikanta nego kvalitet ponuđenog projekta. Takođe, postojeći kriteriji nisu osigurali da prioritet u poticanju ima proizvodna djelatnost. Tako je proizvodna djelatnost u posmatranom periodu dobila dvostruko manji iznos poticaja u odnosu na uslužnu djelatnost. Takođe, kriteriji nisu doprinosili ostvarenju ravnomjernog regionalnog razvoja. Tako su u proteklom periodu najveći iznosi poticaja usmjeravani u kantone koji se mogu smatrati razvijenijim što je suprotno opredjeljenima da se dodjelom poticaja doprinosi ravnomjernom regionalnom razvoju FBiH.
- Nadzor je fokusiran na kontrolu namjenskog trošenja poticaja bez praćenja realizacije pojedinačnih projekata za koji su dati poticaji. U takvim okolnostima ni Ministarstvo niti Vlada FBiH nemaju kvalitetne podatke o tome da li su u kojoj mjeri poticaji ali i druge mjere podrške imali uticaj na razvoj MSP.

Zaključci:

Nakon provedene revizije zaključeno je da mjere koje su se u proteklom periodu poduzimale nisu doprinijele značajnijem poboljšanju uslova za razvoj MSP o čemu govore podaci da je broj subjekata MSP u FBiH i dalje mnogo manji u odnosu na okruženje kao i da se FBiH (BiH) u raznim istraživanjima i dalje navodi kao negativan primjer motivacije za pokretanje i razvoj preduzetništva.

Finansijsko poticanje razvoja MSP, kao segment ukupne podrške može biti efikasnije u svim fazama, počev od planiranja, realizacije, pa do nadzora i ocjene učinaka poticaja.

Planiranje finansijskog poticanja ne osiguravaju učinkovitu realizaciju poticaja. Ne postoji jasno utvrđena metodologija planiranja poticaja koja određuje na koji način, pomoću kojih parametara se sačinjavaju planski dokumenti na temelju kojih se vrši dodjela poticaja.

Realizacija dodjele poticaja prema postojećim kriterijima ne potiče razvoj MSP. Revizija je pokazala da realizacija poticaja nije zasnovana prvenstveno na izboru kvalitetnih razvojnih projekata. Davanje većeg značaja kriterijima koji se odnose na statusno – pravne karakteristike aplikantata od kriterija koji se odnose na kvalitet projekta otvara prostor za usitnjavanje i onako nedovoljnih poticajnih sredstava. Takođe, dodjela finansijskih poticaja ne doprinosi ostvarenju opredjeljenja vlasti poput davanja prioriteta proizvodnoj djelatnosti i ostvarivanje ravnomjernog regionalnog razvoja.

Postojeći nadzor na utroškom poticaja ne osigurava dovoljne, pouzdane i relevantne podatke na osnovu kojih se može vršiti sveobuhvatno praćenje i ocjena učinaka poticaja kako na pojedinačne korisnike poticaja tako i na cjelokupan sektor MSP. Navedeno za posljedicu ima da Ministarstvo a ni Vlada FBiH nemaju kvalitetne podatke o tome da li su u kojoj mjeri poticaji uticali na razvoj MSP tj. koliko su doprinijeli povećanju subjekata MSP, povećanju izvoza ili udjela MSP u BDP i sl. U takvim okolnostima nemoguće je vršiti ocjenu opravdanosti i održivosti ove vrste javne intervencije.

Preporuke:

Vladi Federacije BiH preporučuje se:

- Analizirati dosadašnju podršku i preispitati mogućnosti pružanja značajnije podrške razvoju sektora MSP u narednom periodu.

Federalnom ministarstvu razvoja, poduzetništva i obrta preporučuje se:

- Izvršiti sveobuhvatnu analizu i ocjenu učinaka dosadašnje provedbe Programa mjera razvoja odnosno Akcionog plana implementacije projekta „Razvoj MSP u FBiH“
- Pri kreiranju i provođenju programa podrške razvoja MSP dati prioritet opštim mjerama koje bi bile usmjerene na stvaranje boljih uslova za nastanak novih i razvoj postojećih MSP.
- Utvrditi vrstu, svrhu, način izrade i korištenja analiza koje prethode donošenju planskih dokumenata za dodjelu poticaja odnosno Programa utroška sredstava tekućeg transfera sa kriterijima raspodjele.
- Utvrditi kriterije za dodjelu poticaja i način njihovog vrednovanja koji bi omogućili da se poticajna sredstva usmjeravaju u projekte koji potiču razvoj MSP i osigurati transparentnu dodjelu poticaja u svim fazama.
- Utvrditi indikatore za provođenje sveobuhvatnog nadzora utroška poticaja koji će osigurati kvalitetnu osnovu za praćenje i ocjena učinaka poticaja.

1. UVOD

1.1. Pozadina problema

Mala i srednja preduzeća (u daljem tekstu MSP) imaju sve veći značaj za razvoj svjetskih ekonomija. Sa ekonomske i socijalne tačke gledišta, država od razvoja MSP ima višestruke koristi. Ovaj sektor doprinosi privrednom razvoju i značajno učestvuje u stvaranju BDP-u, smanjuje nezaposlenost i siromaštvo kroz samozapošljavanje. Praksa razvijenih država pokazuje da se razvoj ovog sektora privrede koristi kao učinkovit način ujednačavanja lokalnog i regionalnog razvoja.

U Evropskoj uniji oblast MSP je glavni pokretač ekonomskog razvoja jer obezbjeđuje 2/3 od ukupnih radnih mjesta. U Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu FBiH) u oblasti male privrede uposleno je nešto više od 1/3 u odnosu na ukupno zaposlene.² U EU na 10.000 stanovnika prosječno ima 500 subjekata MSP dok u FBiH ima pet puta manje.

Svjesni navedenih pokazatelja o stanju MSP u FBiH s jedne strane, te ekonomskog potencijala i značaja za ukupni privredni razvoj s druge strane, vlasti su se u strateškim dokumentima i važećoj regulativi opredijelile da poduzmu mjere kojima će poboljšati uslove i poslovni ambijent za nastanak novih i razvoj postojećih subjekata MSP. Kako bi ostvarili navedena opredjeljenja 2003. godine osnovano je Ministarstvo za razvoj, poduzetništvo i obrt FBiH (u daljem tekstu Ministarstvo) a jedna od prvih mjera u pružanju podrške bilo je finansijsko poticanje razvoja MSP. U 2009. i 2010. godini doneseni su temeljni dokumenti i to: Program mjera razvoja male privrede 2010-2012 te Projekat „Razvoj MSP u FBiH“ (Akcioni plan implementacije 2009-2012) koji su sistemski definisali set mjera podrške razvoju MSP.

U periodu od 2004. do 2011. godine iz Budžeta FBiH izdvojeno je oko 42 mil KM za finansijsku podršku razvoju MSP. Posmatrajući navedeni iznos kao sredstva poreskih obveznika, neophodno je postojanje sveobuhvatnih pokazatelja o rezultatima i efektima, pogotovo onih sredstava koja se daju kao nepovratna sredstva. Međutim, kako navode istraživanja ne postoje kvalitetne i sveobuhvatne evaluacije o postignutim rezultatima i efektima finansijske podrške što je djelimično uzrokovano ne postojanjem sistemskog praćenja indikatora koji bi ukazivali na rezultate i efekte ove mjere.³

Davanje finansijske podrške, naišlo je na pozitivne reakcije kod subjekata MSP. Sa stanovišta preduzetnika, pogotovo onih koji se bave proizvodnjom, poticaji predstavljaju značajnu pomoć u realizaciji poslovnih zamisli. Preduzetnik može imati dobru poslovnu zamisao i želju da je realizira ali ako nema dovoljno sredstava za započinjanje poslovanja ili za kupovinu opreme, materijala ili osnovnih sredstava, tada je i najbolju poslovnu ideju teško ostvariti.

Uprkos inicijalnom zadovoljstvu, u posljednje vrijeme mediji sve češće prenose nezadovoljstvo preduzetnika. Udruženja privrednika u više navrata su isticala da nadležne vlasti ne poduzimaju konkretne aktivnosti na poboljšanju uslova za razvoj MSP, nego samo

² www.fmrpo.gov.ba „Stanje razvijenosti i prijedlog mjera za rast i razvoj MSP u FBiH (2007.-2010.)“

³ „Izvještaj o politikama poticanja malih i srednjih preduzeća u BiH“, Centar za politike i upravljanje, septembar 2010.godine.

deklarativno izjavljuju o značaju male privrede i njihovoj spremnosti za podsticanje njegovog razvoja.⁴

Pored toga, preduzetnici smatraju da se poticajna sredstva usmjeravaju na veliki broj mikro intervencija za prevazilaženje svakodnevnih problema subjekata što ne može dovesti do značajnijeg razvoja kako pojedinačnih subjekata tako ni cjelokupne privrede u FBiH.⁵

U situaciji ekonomske krize koja nameće sve strožije restrikcije budžeta, učinkovito korištenje raspoloživih sredstava u cilju osiguravanja uslova stimulativnih za razvoj sektora MSP postaje imperativ nadležnih vlasti.

Naprijed navedeno motiviralo je Ured za reviziju da provede reviziju učinka iz oblasti pružanja podrške razvoju MSP sa posebnim fokusom na efikasnost u provođenju finansijske podrške.

1.2. Svrha revizije, revizijska pitanja i subjekt revizije

Svrha revizije, u širem smislu, je da se procijeni da li su implementirane mjere podrške doprinijele poboljšanju uslova za razvoj MSP u FBiH? Svrha revizije, u užem smislu, je da se procijeni da li se finansijsko poticanje razvoja MSP provodi efikasno? Radi što boljeg razumijevanja problema koji je predmet revizije formulisana su slijedeća pitanja:

- Da li su poduzete mjere podrške doprinijele poboljšanju uslova za razvoj MSP?
- Da li planovi finansijskog poticanja osiguravaju efikasnu realizaciju poticaja?
- Da li realizacija poticaja prema postojećim kriterijima potiče razvoj MSP?
- Da li nadzor utroška poticaja osigurava kvalitetnu osnovu za naknadno praćenje i ocjenu učinaka poticaja?

Ovom revizijom obuhvaćeno je Federalno Ministarstvo razvoja poduzetništva i obrta (u daljem tekstu Ministarstvo) obzirom da isto sačinilo: Program razvoja male privrede⁶ 2010.-2012. kojeg je usvojila Vlada FBiH i Projekat „Razvoj MSP FBiH“ kojeg je usvojio Parlament FBiH. Pored navedenog, Ministarstvo je nadležno, bilo samostalno bilo u saradnji sa drugim akterima, za provođenje mjera iz navedenih dokumenata. U tu svrhu Ministarstvo je donijelo provedbeni propis - Pravilnik kojim se detaljnije određuju postupci u provođenju programskih dokumenata⁷ te posebnim aktom uređuje prava i obaveze sa saradnicima i korisnicima sredstava u provođenju mjera razvoja.⁸ Takođe, Ministarstvo je u potpunosti nadležno da planira, realizira dodjelu poticaja kao i da nadzire utrošak i ocjenjuje učinak dodijeljenih poticaja na sektor MSP u FBiH.⁹ U tom kontekstu. Ministarstvo predlaže Vladi

⁴ www.upfbih.ba

⁵ Printani i elektronski mediji novinski članci

⁶ Član 10. st. 1. Zakona o poticanju razvoja male privrede

⁷ Član 13. st. 1. Zakona o poticanju razvoja male privrede i FBH

⁸ Član 14. Zakona o poticanju razvoja male privrede i FBH

⁹ Član 13. Zakona o poticanju razvoja male privrede

FBiH godišnji program raspodjele sredstava iz Budžeta FBiH namijenjenih za poticanje razvoja malog i srednjeg preduzetništva.¹⁰

1.3 Obim i ograničenja revizije

Revizija je ispitala aktivnosti Federalnog ministarstva razvoja, poduzetništva i obrta u implementaciji mjera podrške razvoju MSP i dodjeli finansijskih poticaja, kao segmenta ukupne podrške razvoju koju implementira Ministarstvo. Ispitivanje je obuhvatilo period 2009.-2010. godine a analizirane su i određene informacije iz 2011. godine.

Pod aktivnostima Ministarstva koja su predmet ove revizije podrazumijevaju se aktivnosti u provođenju mjera podrške razvoju MSP u FBiH. Navedene mjere sadržane su u Programu mjera razvoja male privrede 2010-2012 (u daljem tekstu Program mjera) odnosno Projektu „Razvoj malog i srednjeg podueztništva u FBiH“–Akcioni plan implementacije Projekta 2009.-2012. (u daljem tekstu Projekat razvoja). Detaljan predmet analize bila je dodjela finansijskih poticaja za razvoj MSP. Dodjela poticaja analizirana je kroz aktivnosti Ministarstva u planiranju, realizaciji te nadzoru i ocjeni učinaka poticaja.

Finansijska sredstva za provođenje mjera razvoja MSP, sadržanih u gore navedenim programskim dokumentima, osiguravaju se iz Budžeta FBiH u iznosu do 2% od ukupnog godišnjeg Budžeta.¹¹ Revizija se fokusirala na efikasnost u korištenju raspoloživih sredstava alociranih iz Budžeta FBiH bez obzira na visinu istih.

Revizija nije mjerila efekte koje su dodijeljeni poticaji imali na razvoj pojedinačnih korisnika. Revizija nije ispitala dodjelu poticaja MSP nižih nivoa vlasti koji se finansiraju iz kantonalnih budžeta ili drugih izvora.

Revizija takođe nije ispitala aktivnosti drugih aktera koji imaju ulogu u implementaciji pojedinih mjera razvoja, obzirom da je Ministarstvo na federalnom nivou, osnovni kreator i implementator Programa razvoja male privrede za FBiH koji je usvajila Vlada FBiH.¹²

1.4. Kriterij za procjenu

Kriteriji za procjenu u ovoj reviziji prvenstveno proizilaze iz strateških opredjeljenja vlasti da malo i srednje preduzetništvo u FBiH učine osnovnim pokretačem ekonomskog razvoja i glavnim izvorom novih radnih mjesta. Takođe, pri utvrđivanju kriterija uzeta je u obzir dobra praksa, zaključci sa ekonomskog foruma održanog sa predstavnicima akademske zajednice te teorijske osnove u pružanju podrške razvoju MSP. Kriteriji revizije strukturirani su po revizijskim pitanjima kako slijedi:

- Mjere podrške su implementirane u predviđenom roku i doprinijele su poboljšanju opštih uslova za razvoj MSP.

¹⁰ Član 12. st. 3. Zakona o poticanju razvoja male privrede

¹¹ Član 12. Zakona o poticanju razvoja male privrede i FBH.

¹² Član 10.st.1. Zakona o poticanju razvoja male privrede i FBH

- Planiranje finansijskih poticaja se zasniva na sveobuhvatnim analizama stanja uz proaktivno učešće svih relevantnih subjekata za oblast male privrede. Ciljevi¹³ i prioriteti poticanja kao i potrebe male privrede su jasno definisani i inkorporirani u planove poticanja koji osiguravaju ravnomjerno regionalno poticanje.
- Realizacija finansijskih poticaja je transparentna, zasnovana na izboru razvojnih projekata i biznis planova. Kriteriji za izbor korisnika su adekvatni pa su realizacijom poticaja ostvareni utvrđeni prioriteti i ciljevi poticanja kao i princip ravnomjernog regionalnog razvoja.
- Nadzor utroška poticaja osigurava dovoljne, relevantne i pouzdane podatke za naknadno praćenje i ocjenu učinaka poticaja. Ocjena učinaka poticaja vrši se redovno a rezultati ocjene koriste se za poduzimanje korektivnih mjera u cilju unaprjeđenja kako finansijskog poticanja tako i cjelokupne podrške razvoju MSP.

1.5. Izvori podataka i metodologija

Za provođenje ove revizije prikupljeni su podaci iz više izvora korištenjem različitih metoda, što je omogućilo reviziji da stekne širu sliku o stanju u oblasti MSP i aktivnostima koje nadležne institucije u FBiH poduzimaju u cilju pružanja podrške ovom sektoru. Osnovni podaci prikupljeni su u Federalnom ministarstvu razvoja poduzetništva i obrta, putem intervjua, upitnika. Takođe, analizirana je izuzeta dokumentacija koja se odnosi na planske i operativne dokumente, izvještaje o radu Ministarstva i implementaciji Programa razvoja i Projekta „Razvoj MSP u FBiH“. Ostali značajniji izvori podataka su Privredna komora FBiH i KS, Asocijacije poslodavaca BiH(FBiH), Udruženje za poduzetništvo i posao LINK¹⁴ i dr.

U cilju prikupljanja kvalitetnih, dovoljnih i pouzdanih podataka, Ured za reviziju je:

- organizovao ekonomski forum sa predstavnicima akademske zajednice na kojem su učestvovali profesori sa univerziteta u Sarajevu, Mostaru i Tuzli, čija je uža naučna oblast malo i srednje preduzetništvo;
- analizirao dobru praksu pružanja podrške razvoju MSP u drugim državama, te proces dodjele finansijskih poticanja, kao segmenta ukupne podrške;
- analizirao zakonsku regulativu, strateške dokumente, stručnu literaturu, relevantne domaće i međunarodne studije te razna istraživanja nevladinih organizacija iz oblasti malog i srednjeg preduzetništva i provođenja razvojnih politika u sektoru MSP.¹⁵

Revizija je u prvom dijelu analizirala implementirane mjere podrške razvoju MSP u odnosu na planirane mjere utvrđene Programom razvoja odnosno „Projektom Razvoja MSP u FBiH“(Akcionim planom). Pored navedenog, revizija je nastojala da utvrdi da li su poduzete mjere dovele do poboljšanja uslova za razvoj MSP. Podatke o trenutnom stanju i uslovima sektora MSP revizija je koristila iz relevantnih istraživanja iz oblasti MSP.

¹³ „SMART“ ciljevi: Specific (specifični), Measurable (mjerljivi), Accepted (prihvatljivi), Realistic (realistični), Time-dependant (vremenski određeni)

¹⁴ Predstavnik udruženja Link ujedno je i predstavnik regionalne mreže udruženja preduzetnika koju čine: Link Mostar, UPIP Žepče, NBR Gradačac, PLOD Bihac i SEENET 3B.

¹⁵ Detaljnije pogledati u Referens listi ovog izvještaja



U drugom dijelu, fokus revizije bio je na procesu dodjele finansijskih poticaja, kao segmenta ukupne podrške kako bi se utvrdilo da li se raspoloživa sredstva koriste u svrhu postizanja što boljih rezultata. Proces je analiziran kroz planiranje, realizaciju te nadzor i ocjenu učinaka poticaja. Revizija je ispitivala metodologiju izrade planskih dokumenata na osnovu kojih se dodjeljuju poticaji. Ispitivano je koje vrste analiza prethode izradi planskih dokumenata kako bi se utvrdilo da li se planovi poticanja zasnivaju na adekvatnim analizama stanja i potreba u oblasti male privrede. Nadalje, analiziran je način na koji Ministarstvo ostvaruje saradnju sa subjektima relevantnih za razvoj MSP u procesu planiranja poticaja.

Realizacija poticaja ispitana je kako bi se utvrdilo da li primjena postojećih kriterija za odabir korisnika poticaja i način njihovog vrednovanja potiču razvoj MSP i ostvarenje strateških ciljeva i utvrđenih prioriteta. Pored toga analizirano je na koji način Ministarstvo ocjenjuje i preispituje postojeće kriterije i da li ih mijenja u skladu sa stanjem i potrebama MSP.

Revizija je analizirala da li postojeći sistem nadzora osigurava relevantne, dovoljne i pouzdane informacije za mjerenje učinaka datih poticaja. U tu svrhu analizirani su indikatori na osnovu kojih Ministarstvo obavlja funkciju nadzora i ocjene učinaka poticaja. Takođe, analizirano je na koji način Ministarstvo koristi rezultate nadzora i ocjene za poduzimanje korektivnih mjera u procesu.

1.6. Struktura izvještaja

Nakon prvog poglavlja izvještaja, koji je imao za cilj da upozna čitaoca sa motivima za vršenje ove revizije, predmetom i subjektom revizije, izvorima podataka i metodologiji, nastavak izvještaja strukturiran je na slijedeći način:

Poglavlje 2. Teorijske osnove i praksa provođenja mjera podrške razvoju MSP, pojam i značaj finansijskog poticanja, organizacija finansijskog poticanja sa osnovnim pokazateljima;

Poglavlje 3. Nalazi revizije strukturirani u odnosu na revizijska pitanja;

Poglavlje 4. Zaključci revizije izvedeni iz nalaza;

Poglavlje 5. Preporuke koje mogu doprinijeti poboljšanju uslova za razvoj MSP u FBiH

2. PODRŠKA RAZVOJU MALOG I SREDNJEG PREDUZETNIŠTVA

2.1. Uvod

Posljednje decenije privrednog razvoja nose obilježja krupnih promjena u okviru prelaska na tržišnu ekonomiju gdje malo i srednje preduzetništvo postaje jedna od glavnih nosioca ekonomskog razvoja. Globalna finansijska kriza zaprijetila je održivosti hiljadama malih preduzeća te postavila ultimatum vladama da se prilikom donošenja zakona mora misliti na ove privredne subjekte i učiniti dodatne napore da što lakše prevaziđu ekonomsku krizu.

U preduzetničkoj ekonomiji država nije preduzetnik već prije svega svojom pravnom snagom štiti svaki poslovni poduhvat. Država, njene institucije i službenici nisu naredbodavci ljudima iz biznisa, već naprotiv oni su neophodan administrativni servis uspješnom biznisu. Njihove odgovornosti su da stimulativnom zakonskom regulativom, unapređenjem institucionalnih kapaciteta te adekvatnim mjerama ekonomske politike i uspostavljanjem neophodne infrastrukture obezbijedi stimulativan poslovni ambijent i razvojna podrška sektoru malih i srednjih preduzeća.¹⁶

Savremena teorija i praksa razvoja MSP pokazuju da uspješnost poslovanja i razvoj ovog privrednog segmenta uveliko zavise od podrške koju pruža država. Sistem državne podrške razvoju MSP nije samo značajan za ekonomije u tranziciji nego i za razvijene ekonomije. Za pružanje podrške države osnivaju institucije specijalizovane za MSP saraduju sa stručnjacima koji dobro poznaju preduzetništvo, poslovanje i razvoj malih preduzeća. Pored toga savremene teorije ukazuju da nekritičko preuzimanje prakse iz razvijenog dijela svijeta nije dovoljno već da se ultimativno moraju poznavati, uvažavati i vrednovati kapaciteti, sredina i uslovi u kojima se treba uspostaviti sistem podrške razvoju malih i srednjih preduzeća.¹⁷

2.2. Kreiranje programa podrške razvoju MSP i potrebe preduzetnika

U cilju kreiranja stimulativnih uslova za razvoj preduzetništva u zemljama u razvoju vlada ima ključnu ulogu. Primjeri praksi iz drugih zemalja pokazuju da kreiranje zakonskih okvira za podršku razvoju preduzetništvu predstavlja bitan korak. U cilju stvaranja stimulativnih zakonskih okvira zemlje ultimativno trebaju uvid u trenutno stanje vlastite ekonomije, što im omogućava identificiranje slabosti i snaga nacionalne ekonomije. Ovakav pristup znatno olakšava utvrđivanje programa razvoja kao slijedećeg koraka u procesu ekonomske revitalizacije.¹⁸

Prilikom kreiranja programa podrške za razvoj MSP, nacionalne vlade obično analiziraju i identifikuju potrebe i probleme prema fazama životnog ciklusa preduzeća (početna, rastuća i zrela faza) i na temelju istih kreiraju pojedinačne mjere odnosno setove mjera uobličene u programe mjera podrške razvoju MSP.¹⁹ Programi obično sadrže opšte mjere čija implementacija koristi svim preduzetnicima jer doprinosi poboljšanju uslova za razvoj

¹⁶ Simon, B.&Ken, O.& Stan, C., Understanding enterprise, entrepreneurship and small business, Basingstoke UK, 2003, str.91-98.

¹⁷ Avlijaš, R., Preduzetništvo i menadžment malih i srednjih preduzeća, Beograd 2008., str. 102-104.

¹⁸ Dr. Čizmić Elvir, Dr. Cmkić Kenan, Strateško poduzetništvo koncepcija paradigme budućnosti, Sarajevo, 2012. Str.158

¹⁹ Adizes, I, Organizational passages: diagnosing and treating life cycle problems in organizations., (1979),

preduzetništva i selektivne mjere koje se implementiraju prema tačno utvrđenim kriterijima čiji je primarni učinak prema određenim ciljanim grupama.²⁰

U nastavku se navode bitni faktori za razvoj poslovnih subjekata prepoznati od strane **Svjetske Banke i Evropske povelje za MSP** koji su kreatorima programa za razvoj MSP značajna polazna osnova:

- U fazi donošenja odluke o pokretanju biznisa i početnoj (start up) fazi poslovanja preduzeća posebno su izražene potrebe:

Obrazovanje o preduzetništvu potrebno za pokretanje biznisa; Razvijene zemlje kroz sistem školovanja i obrazovanja o preduzetništvu razvijaju preduzetničko razmišljanje čime ohrabruju i motivišu mlade osobe na pokretanje biznisa.

Regulacije koje osiguravaju brzo i jeftino pokretanje biznisa; Zemlje sa nižim troškovima registracije novog biznisa i registracije vlasništva imaju veći broj malih i srednjih preduzetnika. Štoviše, regulatorna reforma potiče smanjenje neformalnog preduzetništva.²¹

Efikasni mehanizmi za suzbijanje korupcije; Mala i srednja preduzeća, posebno u slabije razvijenim zemljama su nerijetko prinuđena na davanje mita u cilju dobivanja tendera odnosno rješavanja administrativnih obaveza, što je usko povezano i sa naprijed navedenim problemom komplikovanih regulacija.

- U fazi rasta preduzeća, neizbježan je prelazak sa preduzetničke na menadžersku organizaciju, pa su posebno izražene slijedeće potrebe:

Edukacija menadžmenta i finansijska edukacija; U slabije razvijenim zemljama menadžeri u malim i srednjim preduzećima rade širok spektar poslova što im ne ostavlja prostor za specijalizaciju. Iskustva razvijenih zemalja pokazuju pozitivne rezultate menadžment treninga za MSP koji su rezultirali smanjenim brojem neuspjelih malih firmi.²² Usko vezana sa prethodnim je i finansijska edukacija poduzetnika o mogućnostima finansiranja i snalaženju u komplikovanim procedurama kreditiranja što povećava njegove kapacitete u upravljanju finansijama. Pored navedenog, organizovanje edukacije za izradu finansijskih izvještaja i biznis planova malih i srednjih preduzeća se pokazao kao jedan od preduslova za razvoj malog i srednjeg preduzetništva.²³

- Pored naprijed navedenih, u fazi zrelosti preduzeća izraženi su slijedeće potrebe:

Niske poreske stope i efikasni mehanizmi za suzbijanje neformalne konkurencije („rada na crno“); Vlade u zemljama u razvoju u kojima je izraženo prisustvo „rada na crno“ veoma često definišu visoke poreske stope kako bi se kompenzirali „izgubljeni“, porezi na prihod neformalnog sektora. Nasuprot njima razvijene zemlje nastoje smanjenjem poreskih stopa uticati i na smanjenje „rada na crno“.

²⁰ McMahon, R. (1996), Stage models of sme growth reconsidered

²¹ Ayyagari, Beck, and Demirguc-Kunt (2007)

²² USAID, (2008), SME finance needs assessment

²³ IFC, World Bank Group, (2010), Scaling-Up SME Access to Financial Services in the Developing World.

Povoljna cijena električne energije i zakupa poslovnog prostora; Istraživanja Svjetske Banke ističu da su otežan pristup električnoj energiji, te visoke cijene ovog energenta kao i zakupa poslovnih prostora također navedeni kao otežavajući faktori poslovanja MSP.

2.3. Značaj institucionalne podrške razvoju MSP

Sve veći broj zemalja stvara posebne institucije za podršku MSP, a svjetska praksa poznaje nekoliko desetina organizacionih modela institucionalne podrške. U tu grupu spadaju državni i regionalni organi za razvoj MSP (Nacionalne agencije za razvoj MSP i Regionalne agencije), fondovi, finansijske institucije za podršku, lizing kompanije, te druge specijalizirane institucije. Lepeza aktivnosti ovih institucija je veoma široka: rješavanje dnevnih problema MSP, promocija, koordinacija, savjetovanje i inicijative za poboljšanja, ujednačavanje i strateško usmjeravanje na najvišim instancama. One funkcionišu kao lokalne, regionalne ili nacionalne. U posljednje vrijeme prisutan je trend međusobnog umrežavanja ovih institucija, pa čak i trend internacionalizacije.²⁴

U velikom broju zemalja ključna institucija preko koje je organizovana koordinacija ovih institucija je Agencija za razvoj malog i srednjeg poduzetništva.²⁵ Osnovna područja djelatnosti ovih agencija su:

- Analiza položaja MSP i kreiranje strategije i politike razvoja
- Učešće u pripremanju propisa i uspostavljanje institucionalne infrastrukture za podršku i razvoj MSP
- Kreiranje jedinstvenog programa finansijske podrške razvoja MSP, koordiniranje aktivnosti na obezbjeđenju i korištenje sredstava za finansiranje programa MSP
- Pomoć MSP pri izlaženju na inostrana tržišta i privlačenje stranih ulaganja
- Pomoć kod usvajanja novih tehnologija, uspostava i ažuriranje informacionog sistema te organizovanje edukacije.²⁶

2.4. Značaj infrastrukturne podrške razvoju MSP

U svjetskoj praksi se kao značajan uslov za razvoj MSP navode različiti oblici infrastrukture, koji nastaju kao rezultat organizovanog i osmišljenog razvojnog koncepta neke regije u cjelini. Poticanje izgradnje preduzetničke infrastrukture države koriste kao mehanizam za ostvarivanje ravnomjernog regionalnog razvoja. Infrastrukturna podrška razvoju MSP je bitna zbog toga što svojim „stanarima“ pruža određene benefite poput povoljnijih renti ili najamnina, odloženog plaćanja, benefiti u poreskoj politici, lakši pristup venture-kapitalu, organizovani marketinški nastup, pomoć u izvozu i dr. Različiti oblici infrastrukture odgovaraju različitim vrstama malih i srednjih preduzeća ovisno o njihovoj djelatnosti, stepenu razvoja i dr. Kada se radi o početnim fazama poslovanja MSP, koje su posebno rizične za opstanak preduzeća, praksa zemalja iz okruženja navodi preduzetničke inkubatore kao posebno bitan segment infrastrukture. Upravo inkubatori omogućuju preduzetnicima

²⁴ Avlijaš, R. Preduzetništvo i menadžment malih i srednjih preduzeća, Beograd 2008., str. 83-85

²⁵ Tako se navodi da su najviši nivoi hijerarhijske ljestvice integralnog modela za podršku i razvoj malih i srednjih preduzeća u Srbiji : Ministarstvo za privredu i privatizaciju, Republička agencija za razvoj malog i srednjeg preduzetništva i regionalne agencije.

²⁶ Avlijaš, R. Preduzetništvo i menadžment malih i srednjih preduzeća, Beograd 2008., str. 95-96

korištenje poslovnog prostora (niže cijene zakupa, korištenje druge infrastrukture u inkubatoru) i drugih usluga (savjetodavne i poslovne usluge, treninzi, obuke i seminari i sl.) po povoljnim uvjetima ograničen broj godina. Nakon perioda uspješne inkubacije preduzeća postaju samostalna i prepuštaju mjesto u inkubatoru drugom novoosnovanom preduzeću. Prema istraživanju procenat firmi koje su opstale za vrijeme boravka i nakon napuštanja inkubatora je 87%, dok je kod firmi koje nisu boravile u poslovnom inkubatoru procenat opstanka 35%.²⁷ Nakon početne faze, praksa zemalja navodi preduzetničke zone kao odgovarajuću infrastrukturu u fazi razvoja i rasta preduzeća. Ovisno o djelatnosti preduzeća imaju na raspolaganju industrijske, preduzetničko-zanatske i specijalizovane zone. Preduslovi za osnivanje i razvoj preduzetničkih zona su: zona mora biti predviđena prostorno-planskim dokumentom, ulaganja u osnivanje zone mora da se zasniva na objektivnim potrebama preduzetništva (ispitivanje interesa preduzetnika sa područja opštine, regije, i inostranstva koji mogu biti potencijalni ulagači), sadašnje stanje i moguća izgradnja saobraćajnice, i komunalne infrastrukture, prilagođene projektnim rješenjima, uređeni imovinsko-pravni odnosi odnosi, utvrđen metod ustupanja zemljišta investitorima (koncesija ili prodaja) i dr.

2.5. Primjeri dobre prakse pružanja podrške razvoju MSP

U *Češkoj* su 2008.godine administrativne prepreke poslovanja smanjenje za 8% i uvedena je elektronska komunikacija sa vlastima što omogućava lakše dobivanje dozvola za poslovanje, a firma se može osnovati u roku od 24 sata ispunjavajući 10 različitih administrativnih procedura. Takođe, mala preduzeća imaju manje računovodstvene zahtjeve i olakšice pri obračunu poreza.

U *Velikoj Britaniji* kod naplate potraživanja uvedeni su mehanizmi koji osiguravaju da mala preduzeća budu blagovremeno plaćena. Uvedena je internet stranica za pomoć MSP preko koje je istima omogućeno natjecanje za vladine ugovore niže vrijednosti kako bi se poboljšao pristup javnim fondovima.

U *Italiji* su pojednostavljene procedure registriranja zaposlenika, smanjen je broj dokumenata potreban za učešće u javnim nabavkama, a za mikro firme su smanjenje poreske obaveze. Nadalje uvođenjem elektronske javne uprave i rješenja „Sve na jednom mjestu“, „Jednostavno komuniciranje“ i „Firma za jedan dan“ omogućeno je registriranje novih firmi za jedan dan preko privrednih komora.

U *Bugarskoj* je vlast donijela odluku da se firma može otvoriti za tri dana. Poboljšan je pristup finansijama i osnovan je nacionalni garancijski fond koji garantira bankovne kredite malim preduzećima.

U *Slovačkoj* tijela vlasti saraduju sa poduzetnicima i asocijacijama MSP kako bi se ustanovile najveće administrativne prepreke i analiziraju se zakoni iz oblasti poreza, trgovine, intelektualnog vlasništva i dr. Takođe, mala preduzeća su izuzeta od određenih računovodstvenih zahtjeva. Pojedinci mogu registrovati obrt za jedan dan, a društvo sa ograničenom odgovornošću za 10 dana.

²⁷ http://www.nbia.org/resource_library/review_archive/archive_impact.php

U *Irskoj* odjeli vlasti plaćaju račune u roku od 15 dana kako bi se ublažila kriza toka novca s kojom se suočavaju subjekti MSP. Takođe su smanjene administrativne prepreke smanjenjem papirologije i boljim korištenjem internet servisa.

U *SAD-u* je preduzetnička „revolucija“²⁸ dovela do integracije preduzetništva u obrazovne planove svih nivoa obrazovanja (od osnovnih škola do univerziteta), edukacije o preduzetništvu i na naučnim i tehničkim odsjecima s naglaskom na značaj pokretanja.

U *Francuskoj* mikro preduzeća su izuzeta od određenih računovodstvenih zahtjeva, pokrenuta je internet stranica na kojoj pojedinci koji žele pokrenuti privrednu djelatnost mogu popuniti neophodne zahtjeve i sl.

Makedonija je takođe pojednostavila procedure i troškove osnivanja novih firmi tako da registracija novih firmi traje 4 dana dok su troškovi najniži u regionu.

Slovenija se od svih tranzicijskih zemalja u regionu smatra najuspješnijom u pružanju podrške razvoju MSP. Rezultat toga je sistem kvalitetne institucionalne, nefinansijske i finansijske podrške. Danas u Sloveniji postoji 210 promotivnih i inovativnih centara, 17 biznis inkubatora, 15 fondova rizičnih investicija i 42 opštinska fonda te mrežu udruženja kao što su Udruženje biznis konsultanata, Udruženje biznis klubova i asocijacija.²⁹

2.6. Značaj finansijske podrške razvoju MSP

Generalno posmatrajući jedan od stalnih problema s kojima se susreću mala i srednja preduzeća je otežan pristup kapitalu. Među najznačajnijim problemima, koji muče naročito zemlje u tranziciji, su nedostatak privatnih investicionih sredstava, neadekvatan regulativni okvir za bankarski sektor, nesklonost odobravanja pozajmica i donacija MSP, neodgovarajuće poslovne informacije i računovodstveni standardi koji ne olakšavaju donošenje investicionih odluka. Navedeni problemi prate sve životne faze preduzeća ali ipak u određenim fazama neki od tih problema su više izraženi:

Tako firme u fazi osnivanja (start-up) trebaju početni kapital za svoju poslovnu ideju. Uprkos raznolikoj ponudi početnog kapitala kod finansijskih institucija (banaka, mikrokreditnih organizacija) često se dešava da firme ne dobiju potrebna sredstva. Najčešći razlozi tome su nepostojanje kreditne historije firme, izostanak adekvatnih sredstava osiguranja, nepostojanje vještina pretvaranja poslovne ideje u kvalitetan biznis plan ili projekat i sl.

U fazi rasta i zreloj fazi preduzetnici trebaju investicione podstreke tako da moraju pronaći odgovarajuće investitore koji su spremni snositi rizik investiranja u MSP. U razvijenim zemljama postoji zakonska regulativa koja omogućava osnivanje fondova rizičnog kapitala specijaliziranih samo za MSP. Države osnivaju i nacionalne garancijske fondove usmjerene na podršku malom i srednjem preduzetništvu. U zreloj fazi, preduzeće može da pristupi tržištu akcija, kroz inicijalnu ponudu i na taj način pribavi neophodni dodatni novac.

Prema tradicionalnom pristupu, finansijska podrška države MSP sektoru se zasniva na direktnom obezbjeđenju kreditnih sredstava koji se plasiraju putem državnih ili čak privatnih

²⁸ Korištena kao model razvoja preduzetništva širom svijeta pa tako i u EU

²⁹ <http://www.cpu.org.ba/files/Mala%20i%20srednja%20preduzeća.pdf>, Izvještaj o politikama podsticanja malih i srednjih preduzeća u BiH, 2010, str 9-12

banaka.³⁰ Također, često korišteni instrument u tradicionalnom pristupu finansijske pomoći MSP su subvencija kamate i garancijske šeme. Kao osnovni nedostatak naprijed navedenim instrumentima podrške navodi se činjenica da isti ne utiču na dugoročno rješavanje problema finansiranja MSP jer ne utiču na smanjenje rizika finansiranja MSP i smanjenje transakcijskih troškova.

Razvijene zemlje, koje praktikuju tržišno orijentirani koncept finansijske pomoći MSP, svoje aktivnosti usmjeravaju na unaprjeđenje pristupa kapitalu razvojem finansijske infrastrukture.³¹ Finansijska pomoć MSP prema ovom konceptu je usmjerena na slijedeće oblasti:

- Smanjenje rizika kreditiranja malih i srednjih preduzeća donošenjem kvalitetnih zakona koji osiguravaju efikasnu naplatu potraživanja i korištenje različitih vrsta sredstava obezbjeđenja;
- Smanjenje barijera za ulazak na finansijsko tržište bankama i drugim fin. institucijama usmjerenim na MSP;
- Stvaranje zakonodavne i regulatorne osnove za razvoj inovativnih finansijskih institucija i instrumenata koji uključuju fondove rizičnog kapitala, poslovne anđele i lizing kompanije;
- Organizovanje edukacije MSP potrebno za poslovanje sa bankama i izradu biznis planova i finansijskih projekcija;
- Povećanje informisanosti o kreditnoj sposobnosti i zaduženosti (promocija kreditnog biroa) te podsticanje banaka na uvođenje naprednijih metoda procjene kreditne sposobnosti.

2.6.1. Pojam i značaj finansijskih poticaja za razvoj MSP

U najširem smislu finansijski poticaji se mogu definisati kao vrsta državne pomoći³² proizvođačima ili potrošačima za koju država ne prima nikakvu protunaknadu, ali je uvjetovana posebnom vrstom djelatnosti ili ponašanja primatelja.³³ Finansijski poticaju mogu biti vrsta direktne ili eksplicitne pomoći jer predstavljaju neposredan novčani izdatak.³⁴ Takođe, finansijski poticaji mogu biti i vrsta indirektna ili implicitne pomoći ako neposredni novčani izdatak nije prisutan.³⁵

Osnovna namjena direktnih finansijskih poticaja jeste da se njihovom dodjelom uklone identifikovani nedostaci kako bi došlo do poboljšanja u odnosu na stanje koje je bilo prije

³⁰ Avlijaš, R. Preduzetništvo i menadžment malih i srednjih preduzeća, Beograd 2008., str. 61-68

³¹ Istraživanje Svjetske Banke navodi finansijsku infrastrukturu i cjelokupni pravni i regulatorni okvir kojim je organizovano poslovanje finansijskih institucija kao ključne preduslove za rješavanje finansijskih potreba MSP. Finansijska infrastruktura podrazumijeva informacione, ugovorne i transakcione okvire koji osiguravaju osnov za finansijsko poslovanje.

³² Prema definiciji Evropskog suda pravde državne pomoći su instrument nacionalne ekonomske i socijalne politike koji uključuje pružanje određene vrste realne koristi za određena preduzeća, fizička lica ili sektore

³³ Marina Kesner Škereb: „Finansijska praksa“, 1995, str. 151-153

³⁴ Npr. direktno novčano davanje proizvođačima ili potrošačima

³⁵ Npr. krediti po kamatnoj stopi ispod tržišne, državne garancije, smanjenje poreznih obaveza ili porezne olakšice, državna regulacija određenih aktivnosti ili grana privrede kojom se povećavaju cijene ili olakšava pristup tržištu i sl.

ovakve intervencije države. Upravo djelovanje na jasno utvrđene nedostatke definiše finansijske poticaje kao selektivnu mjeru tj. trebaju ispunjavati kriterij specifičnosti koji zahtjeva da isti budu namijenjeni samo pojedinim privrednim granama, preduzećima ili regionima.³⁶

Prije davanja poticaja vrši se sveobuhvatna ocjenu svrsishodnosti dodjele poticaja kao vrste državne pomoći. Takav postupak ocjene podrazumijeva: utvrđivanje tržišnih nedostataka koje je potrebno otkloniti i procjenu opravdanosti poticanja ili korištenje efikasnijih alternativa, rješavanje problema pravilnog izbora korisnika poticaja kao i predviđanje da li takva pomoć može dovesti do promjene stanja u željenom smjeru. Pored toga važan dio ocjene svrsishodnosti poticaja jeste utvrđivanje očekivanog rezultata (koristi) kako bi se moglo izvršiti kompariranje troškova poticaja i njihovih koristi.³⁷

2.7. Kreiranje i implementacija mjera podrške razvoju MSP u FBiH

Kako je već ranije naznačeno mjere za razvoj sektora MSP u FBiH sadržane su u Programu mjera razvoja male privrede 2010.-2012. i Projektu „Razvoj malog i srednjeg poduzetništva u FBiH“ (Akcioni plan implementacije projekta 2009.-2012.)³⁸. Iako se radi o dva po naslovu različita dokumenta sadržaj mjera u oba dokumenta je identičan i implementacija mjera predviđena je do kraja 2012. godine. Pri kreiranju navedenih dokumenata, opredjeljenje vlasti je bilo da prioritet u razvoju ima proizvodna djelatnost pogotovo izvozno orijentisana, iz razloga što proizvodnja jedino stvara novu vrijednost i preduslov je opstanka nacionalne ekonomije na globalnom tržištu. Takođe, opredjeljenje vlasti je bilo i da se provođenjem mjera razvoja doprinese ostvarenju ravnomjernog regionalnog razvoja. Navedeno se može tumačiti na način da podrška u razvoju MSP treba srazmjerna stepenu razvoja pojedinih kantona, odnosno da veću podršku imaju manje razvijeni kantoni i obratno, kako bi smanjio ekonomski i socijalni jaz između kantona.

Navedeni dokumenti su predvidjeli provođenje 74 mjere kojima bi se trebalo ostvariti osam strateških ciljeva: smanjenje administrativnih prepreka, promocija preduzetništva, uspostava i jačanje mreže razvojnih ustanova, finansijska podrška, stručno usavršavanje svih relevantnih osoba za MSP, jačanje poslovne infrastrukture, tehnološki razvitak, poticanje ciljnih skupina u preduzetništvu. Navedeni dokumenti su utvrdili nosioce aktivnosti i ciljeve pojedinačnih mjera. Mjere koje su sadržane u dokumentima mogu se podijeliti na: opšte mjere čiji učinci djeluju na sve subjekte MSP i selektivne mjere čiji učinci djeluju na ciljne korisnike.

Za provođenje mjera u nekim slučajevima utvrđeno je više nosioca aktivnosti a u nekim slučajevima nosilac implementacije je Ministarstvo odnosno sektori ministarstva. U sektoru za razvoj, sektoru za preduzetništvo i sektoru za obrt vrše poslovi iz oblasti kreiranja i implementiranja mjera podrške razvoju MSP.³⁹ Implementacija mjera predviđenih u

³⁶ Competition law in the European Communities, Vol. II Rules applicable to State aids, Commission of the EC Brussels; Luxembourg, 1990, p. 25: četiri kriterija koja državne subvencije moraju zadovoljavati su: 1. Korist ili prednost koja se pruža preduzećima, 2. Porijeklo sredstava tj. samo državna sredstva, 3. Kriterij specifičnosti i 4. Zabrana narušavanja tržišne konkurencije

³⁷ „Finansije“ časopis za teoriju i praksu finansija, 2007, str 70-92

³⁸ Projekat „Razvoja malog i srednjeg poduzetništva u FBiH“ jedan je od pet projekata koji zajedno čine Strategiju ekonomskog razvoja FBiH.

³⁹ Pravilnik o unutarnjoj organizaciji Federalnog ministarstva razvoja, poduzetništva i obrta (2005.;2007.;2011.)

navedenim dokumentima Ministarstvo je donijelo Pravilnik o postupcima u provođenju Programa mjera razvoja male privrede.⁴⁰

2.7.1. Organizacija procesa finansijskog poticanja razvoja MSP u FBiH

Proces finansijskog poticanja uređen je Pravilnikom o postupcima u provođenju Programa razvoja male privrede.

Proces dodjele poticaja počinje fazom planiranja. Ministarstvo formira radnu grupu koja u saradnji sa sektorima u Ministarstvu izradi Program utroška sredstava.⁴¹ Program utroška sadrži iznos i način dodjele sredstava, naziv i vrstu projekta te se za svaki projekat utvrđuju slijedeći elementi: naziv, ciljevi kriteriji za izbor, korisnici i iznosi sredstava. Faza planiranja završava kada Vlada FBiH usvoji Program utroška sa kriterijima raspodjele, koji postaje ujedno i osnovni planski dokument za dodjelu poticaja. Nakon toga Program se objavljuje u službenim novinama i tako postaje dostupan javnosti.

Faza implementacije počinje objavljivanjem konkursa/natječaja u Službenim novinama FBiH i dnevnoj štampi. Izbor korisnika poticaja vrši Komisija za izbor korisnika koju imenuje ministar iz reda uposlenika Ministarstva.⁴² Zadatak komisije je da u skladu sa utvrđenim kriterijima izvrši izbor korisnika. Utvrđuje se preliminarna listu korisnika ministar i ista se objavljuje u Službenim novinama FBiH. Nakon objave aplikanti imaju mogućnost ulaganja prigovora. Rješavanje po prigovorima aplikantata vrši Ministarstvo te se sačinjava konačna lista korisnika, koja se takođe objavljuje u Službenim novinama. Nakon toga, Ministarstvo zaključuje ugovor o implementaciji poticajnih sredstava sa izabranim korisnicima. Ugovorom se regulišu međusobna prava i obaveze ugovornih strana, način i dinamika korištenja dodijeljenih sredstava te izvještavanje o utrošku istih.

Faza nadzora utroška dodijeljenih poticajnih sredstava počinje dostavljanjem Ministarstvu „Izveštaja o utrošku odobrenih grant finansijskih sredstava“ od strane korisnika poticaja. Izveštaji se dostavljaju najkasnije u roku od 6 mjeseci od dana uplate poticajnih sredstava na račun korisnika. Navedeni izvještaji su standardizovani obrasci, kreirani od strane ministarstva i sastavni su dio ugovora. Na izvještajnom obrascu definisani su indikatori o kojima korisnik treba da izvijesti Ministarstvo.⁴³ Nadzor vrši Komisija za nadzor utroška koju imenuje ministar iz reda uposlenika Ministarstva.⁴⁴ Obaveza i odgovornost komisije je da vrši kontinuirano praćenje utroška poticajnih sredstava i drugih preuzetih obaveza. Pored nadzora koji se vrši putem izvještaja, komisija nadzor vrši i izlaskom na teren odnosno posjetom korisniku poticajnih sredstava koja podrazumijeva nadziranje napretka projekta, te praćenje roka implementacije investicijskoga projekta, kao i druge radnje koje će pratiti

⁴⁰ Pravilnik uređuje: metodologija rada, kojom se osigurava javnost rada, učesnici u provođenju programa razvoja, kriteriji za izbor korisnika sredstava i razvojnih projekata kojima se jača konkurentna sposobnost subjekata male privrede, postupci u radu komisije za izbor korisnika poticajnih sredstava i obaveza definisanja i uređenja odnosa odgovarajućim pravnim aktom između nosioca programiranja razvoja i ostalih učesnika u provođenju programa razvoja, kontrola nad provođenjem programa razvoja, usklađena sa procedurom praćenja realizacije Programa rada Vlade Federacije Bosne i Hercegovine

⁴¹ Puni naziv: „Program utroška sredstava s kriterijima raspodjele sredstava tekućeg transfera utvrđenog Budžetom FBiH za XXXX godinu“.

⁴² Komisija za izbor korisnika sredstava odgovorna je ministru i radi na temelju Poslovnika o radu komisije za izbor korisnika

⁴³ Indikatori su empirijski podaci kvalitativne i kvantitativne prirode. Ovi podaci postaju pokazatelji performansi ukoliko izražavaju zamišljene ciljeve učesnika u nekom procesu. To im daje kontekstualni i vremenski značaj (Dochy,1990).

⁴⁴ Komisija za nadzor utroška odgovorna je ministru i radi na temelju Poslovnika o radu komisije za nadzor

implementaciju istog.⁴⁵ Komisija sačinjava Izvještaj o utrošku i efektima dodijeljenih poticajnih sredstava koje Ministarstvo dostavlja Vladi FBiH na usvajanje.

2.7.2. Poticajna sredstva za razvoj MSP u FBiH u periodu 2009.-2010.

Kako je već naznačeno u poglavlju 1.3. ovog Izvještaja, revizija je detaljno analizirala efikasnost u procesu dodjele finansijskih poticaja MSP, kao segmenta ukupne podrške razvoju MSP u FBiH. Finansijsko poticanje razvoja MSP u FBiH implementira se od 2004. godine. Sredstava za poticaje se, prema unaprijed utvrđenim prioritetima, godišnje alociraju iz Budžeta FBiH u obliku tekućeg transfera. Godišnji iznos poticajnih sredstava dodjeljuje se prema Projektima koji su podijeljeni prema namjeni sredstava i ciljnoj grupi korisnika. Tako su u periodu 2009.-2010. poticajna sredstva dodijeljena po slijedećim projektima:

Tabela 1: Iznosi poticaja za razvoj MSP u periodu 2009.-2010.

Rd.br	Projekt	Poticajna sredstva	
		2009.	2010.
Institucionalna podrška			
	Potpoma udruženjima poduzetnika i obrtnika	1.00.000	69.500
	Razvoj obrtničkih komora	150.000	150.000
Infrastrukturalna podrška			
	Izgradnja poduzetničke infrastrukture	2.482.000	3.000.000
Finansijska podrška subjektima MSP			
	Razvoj tradicionalnih i starih obrta	520.500	455.400
	Izgradnja inovativnog gospodarstva (inovacije, uvođenje ISO standarda, osiguranje CE znaka, transfer znanja i tehnologija)	248.500	405.900
	Potpoma novo -osnovanim subjektima malog gospodarstva i obrtnicima	411.000	511.500
	Stipendiranje učenika	37.000	58.000
Sufinansiranje projekata i ostalo			
	Prekogranična saradnja u okviru IPA programa te podrška projektima financiranim od strane EU-a i drugih donatora	-	150.000
	Interventna sredstva rezerve	151.000	150.000
	Ukupno	4.100.000	4.972.100

Izvor: Izvještaj o utrošku i efektima dodijeljenih finansijskih sredstava za 2009. i 2010. godinu.

⁴⁵ Član 9. Poslovnika o radu komisije za nadzor utroška dodijeljenih finansijskih sredstava i tačka 3.1. Ugovora o implementaciji poticajnih finansijskih sredstava.

3. NALAZI REVIZIJE

Nalazi su strukturirani na način da se u prvom dijelu analizira odnos između planiranih i implementiranih mjera podrške razvoju MSP sadržanih u Programu mjera razvoja male privrede 2010.-2012. U drugom dijelu nalaza detaljno je analiziran proces dodjele finansijskih poticaja, kao segmenta ukupne podrške razvoju MSP u FBiH.

3.1. Implementacija Program mjera razvoja male privrede 2010.-2012.

Analizom mjera podrške razvoju MSP u FBiH, koje su se trebale implementirati do kraja 2012. godine, utvrđeno je da je od planiranih 74 mjere poduzeto 34 mjere.

Analizirajući sadržaj i karakter poduzetih mjera, od ukupno 34 poduzete mjere, njih 24 su se odnosile na davanje direktne finansijske podrške, najčešće u vidu poticaja usmjerenih prema ciljanim korisnicima. Ostalih 10 mjera jesu opšte mjere među kojima su najznačajnije: uspostava informacionog sistema registra malih i srednjih preduzeća i registra obrtnika, usklađivanje definicije malih i srednjih preduzeća sa preporukama EU, promocija preduzetništva u medijima i učešće na sajmovima i sl. (*Detaljnije o planiranim i poduzetim mjerama u prilogu br.1*).

Nasuprot navedenom, izostale su značajne opšte mjere čija implementacija bi imala učinak na cijeli sektor MSP. Primjeri takvih mjera su regulativa koja bi dovela do skraćivanja vremena i smanjenja troškova potrebnog za pokretanje biznisa, porezne i druge olakšice te smanjenje poreske administracije, poticanje stranih i domaćih ulagača u MSP, uspostava veza sa akademskom zajednicom, naučnim institutima i transfer znanja, uspostava mreže savjetnika specijalizovanih za MSP i garancijskih fondova specijaliziranih za MSP i dr.

Najveći dio opštih mjera koje nisu provedene trebalo je da implementira više subjekata sa različitih nivoa vlasti (npr. ministarstvo, zavodi za zapošljavanje, regionalne razvojne agencije, kantoni, opštine i gradovi). Revizija je utvrdila da do sada nije bila praksa da se sa ostalim učesnicima u provođenju Programa razvoja zaključuju pravni akti koji bi uredili obaveze i odnose između nosioca programiranja i ostalih učesnika.⁴⁶ Obzirom na takve okolnosti, prema izjavama nadležnih u Ministarstvu, provođenje mjera od strane drugih učesnika zavisi od njihove „dobre volje“. Analizom sadržaja Pravilnika o postupcima u provođenju Programa razvoja male privrede, kojeg je donijelo Ministarstvo, uočeno je da isti uređuje jedino postupke u provođenju mjera finansijskog poticanja za čije provođenje je zaduženo isključivo Ministarstvo. S druge strane postupci u provođenju svih ostalih mjera iz Programa razvoja bez obzira da li se radi o provođenju mjera od strane jednog ili više učesnika su u potpunosti izostali. Navedeno ukazuje da je Ministarstvo fokus svojih aktivnosti usmjerilo na mjeru finansijskog poticanja.

Pored navedenog, izostanku implementacije značajnih opštih mjera, prema mišljenju predstavnika preduzetnika i odgovornih iz Ministarstva, doprinijeo je pasivan odnos nadležnih vlasti u FBiH prema sektoru MSP u proteklom periodu. Naime, kako ističu vlasti

⁴⁶ Prema čl. 13. Zakona o poticanju razvoja male privrede, Pravilnik o postupcima u provođenju Programa razvoja (a kojeg donosi Ministarstvo), pored ostalog treba da utvrdi obavezu definisanja i uređenja odnosa odgovarajućim pravnim aktom između nosioca programiranja razvoja i ostalih učesnika u provođenju programa razvoja.

nisu davale adekvatan značaj ni podršku razvoju sektora MSP u odnosu na druge slične sektore koji takođe, doprinose ekonomskom razvoju FBiH a čiji razvoj potiču nadležne vlasti.⁴⁷ Kako bi ispitali navedeno, Ured za reviziju je izvršio komparaciju finansijskog poticanja iz Budžeta FBiH, sektora MSP i sektora poljoprivrede koji zajedno stvaraju skoro 2/3 BDP i zapošljavaju skoro 3/4 ukupno zaposlenih u FBiH, što prikazuje naredna tabela:

Tabela 2: Finansijsko poticanje razvoja sektora MSP i sektora poljoprivrede iz Budžeta FBiH

Godina	2009.		2010.		2011.	
Ukupni Budžet FBiH*	1.988.877.738		1.734.227.815		1.645.041.660	
Sektor	Malo i srednje preduzetništvo			Poljoprivreda i ruralni razvoj		
Predviđen % izdvajanja iz ukupnog Budžeta FBiH**	do 2%			od 3% do 6%		
Alocirana sredstva iz Budžeta FBiH u KM*	2009.	2010.	2011.	2009.	2010.	2011.
	4.100.000	8.005.000	6.308.330	49.198.591	56.237.203	51.931.974
Učešće poticaja u ukupnom Budžetu FBiH	0,21%	0,46%	0,38%	2,47%	3,24%	3,16%
Udio zaposlenih u odnosu na ukupno zaposlene u FBiH***	56%			20%		
Udio u BDP FBiH****	60%			5%		

Izvor: *Javni revizorski izvještaj o izvršenju Budžeta FBiH za 2011., 2010., 2009. godinu

**Zakon o poticanju razvoja male privrede u FBiH i Zakon o novčanim podrškama u poljoprivredi i ruralnom razvoju

***Procjene iz: Projekat „Razvoj MSP u FBiH“; Poticaji u poljoprivredi BiH za 2011.godinu

****Procjene iz: Istraživanje o sprovedbi politika u sektoru MSP; Poticaji u poljoprivredi BiH za 2011.godinu

Iz prezentiranih podataka vidljivo je da se iz Budžeta FBiH za razvoj sektora MSP izdvajaju značajno manja sredstva, uprkos broju zaposlenih u ovom sektoru i njegovom učešću u BDP FBiH, u odnosu na sredstva koja se izdvajaju za razvoj sektora poljoprivrede. Pored navedenog, način na koji je utvrđeno izdvajanje za sektor MSP (do 2% ukupnog Budžeta) smanjuje mogućnost Ministarstvu da efikasno planira raspodjelu sredstva namijenjenih za provođenje Programa razvoja MSP. Naime, uslovi gdje nije utvrđen minimalni iznos sredstava koji će se izdvojiti iz Budžeta FBiH i gdje je stvarno odobreni iznos poznat tek po usvajanju Budžeta od strane Parlamenta FBiH (što se najčešće dešava u prvom kvartalu tekuće godine), stvaraju neizvjesnost za Ministarstvo jer isto ne može blagovremeno planirati implementaciju Programa mjera razvoja male privrede obzirom da nema informacije sa kojim iznosom sredstava raspolaže za tekuću godinu.

Takođe, Ured za reviziju je izvršio komparaciju finansijskog poticanja sektora MSP u odnosu na dodjelu grant - nepovratnih sredstava velikom broju neprofitnih organizacija, pojedincima ili oblastima u kojima FBiH između ostalog, nema isključivu nadležnost (kultura i sport, turizam, obrazovanje i sl.). Uzimajući za primjer samo 2011. godinu revizija je ustanovila da je za ove namjene iz Budžeta FBiH izdvojeno dvanaest puta veći iznos sredstava (78.854.827 KM) od iznosa koji je izdvojen za poticanje razvoja MSP u FBiH (6.308.330 KM).⁴⁸

⁴⁷ Zapisnik sa sastanka fokus grupe održane 26.02.2013.godine u Uredu za reviziju institucija u FBiH

⁴⁸ Javni revizorski izvještaj o izvršenju Budžeta FBiH za 2011.godinu

3.2. Rezultati dosadašnje implementacije mjera

Historijski gledano broj subjekata je u periodu od 2006. godine do 2008. godine imao je trend rasta. U toku 2009. i 2010. godini broj subjekata MSP se kontinuirano smanjuje tako da je zaključno sa 2010. godinom ukupno je bilo registrovano 20.370 subjekata MSP što u odnosu na 2008. godinu predstavlja smanjenje od oko 2%. Smanjenje broja subjekata primjetno je kod svih vrsta a najviše kod mikro subjekata. Naredna tabela pokazuje dinamiku kretanja broja subjekata MSP u FBiH:

Tabela 3: Dinamika broja subjekata MSP u FBiH 2006.-2010.

Godina	Mikro subjekti	Mali subjekti	Srednji subjekti	Ukupno subjekti MSP	Ukupno privredni subjekti u FBiH
2006.	12.759	5.161	1.367	19.287	19.499
2007.	13.693	5.438	1.406	20.537	20.747
2008.	13.895	5.580	1.427	20.902	21.114
2009.	13.487	5.646	1.419	20.552	20.760
2010.	13.375	5.593	1.402	20.370	20.579

Izvor: Federalno ministarstvo razvoja, poduzetništva i obrta

Subjekti MSP čine 98 % od ukupnih privrednih subjekata u FBiH. Analizirajući strukturu MSP, vidljivo je da mikro čine oko 66%, mali oko 27% te srednji oko 7% od ukupnog broja subjekata MSP. Slična struktura je zastupljena u zemljama iz okruženja i zemljama EU. Ono po čemu FBiH ima znatno lošiji rang u odnosu na okruženje i EU jeste mali broj subjekata MSP na 10.000 stanovnika. **Tako u FBiH na 10.000 ima 90 subjekata MSP dok ih u Sloveniji ima 568, u Mađarskoj 750 a prosječno u EU oko 500.**⁴⁹

Za otvaranje nove firme, u BiH prema važećoj pravnoj regulativi, potrebna su 42 dana, 12 procedura i plaćanje troškova u visini 17% per capita. Posmatrajući samo index pokretanja poslovanja BiH je u 2011.godini zauzela 160 mjesto od ukupno 183 analizirane zemlje, što predstavlja nazadak od 3 pozicije u odnosu na 2010.godinu. Posmatrajući index poreske politike u BiH firma za razne poreze i taxe godišnje plaća 23% od profita putem 51 različite transakcije za što je potrebno 422 sata godišnje što je rangiralo BiH u 2011.godini na 127 mjesto od ukupno 183 analizirane ekonomije i nije bilo promjene ranga u odnosu na 2010.godinu.⁵⁰

Posmatrajući ukupni Index lakoće poslovanja „The Ease of Doing Business Index“- (EDBI)⁵¹ BiH se u 2011.godini nalazila na 110 mjestu što nepromijenjen rang u odnosu na 2010. **Međutim, posmatrajući period u posljednjih 5 godina BiH (FBiH) je pogoršala svoj rang za 8 pozicija.** Od 10 varijabli (oblasti) koje čine ukupan index lakoće poslovanja došlo je do pogoršanja u slijedećim: pokretanje biznisa, mogućnost kreditiranja, zaštita investitora, poreska politika i prestanak poslovanja.

⁴⁹ www.fmrpo.gov.ba „Stanje razvijenosti i prijedlog mjera za rast i razvoj MSP u FBiH (2007.-2010.)“, „... u Sloveniji na 10.000 stanovnika ima 568 subjekata MSP-a, u Mađarskoj 750 dok u FBiH ima 89“.

⁵⁰ The Ease of Doing Business 2011-Bosnia and Herzegovina, str.6-16; 50-55.

⁵¹ EDBI Index kreiran je od strane Svjetske banke za mjerenje jednostavnosti regulacija poslovanja i nivoa zaštite vlasničkih prava. Index se bazira na studiji mišljenja stručnjaka o zakonima i regulacijama koji jačaju ili ograničavaju poslovanje u 10 osnovnih oblasti. Viši rang prema indikatorima ukazuje na povoljniji poslovni ambijent.

Prema podacima GEM istraživanja (Global Entrepreneurship Monitor- Globalni monitor preduzetništva)⁵² za 2011. godinu BiH zajedno sa Srbijom ima najniži ukupni rezultat Globalnog indexa poduzetništva (0,18) u odnosu na zemlje iz užeg regiona. **Rezultati istraživanja pokazuju da je prekid poslovanja u BiH među najvećima u svijetu.** Tako je u svjetskom GEM izvještaju za 2011.godinu, **BiH navedena kao negativan primjer motivacije za pokretanje biznisa, jer većina ulazi u poduzetništvo iz razloga nužnosti.** Razlozi za prekid poslovanja u BiH najčešće dijelom su vezani za neprofitabilnost biznisa i probleme finansiranja dok su pozitivniji razlozi za prekid poslovanja, poput druge poslovne prilike ili prilike za prodaju biznisa rijetki. Ocjenjujući preduzetničko okruženje, kao najnestimulativnije komponente preduzetničkog okruženja u BiH u 2011.godini identificirani su: politike vlada - kojima se reguliše poslovni ambijent za preduzetništvo, politike vlada – konkretne politike, prioriteti i podrška preduzetnicima, transfer istraživanja i razvoj internog tržišta (otvorenost).⁵³

Stručnjaci koji su učestvovali u navedenim istraživanjima, ističu kako postoji više prepreka koje onemogućavaju značajniji razvoj malog i srednjeg poduzetništva u FBiH. Kad se radi o otvaranje novih firmi, prema mišljenjima stručnjaka, najveću prepreku predstavlja postojeća pravna regulativa koja dovodi do dugotrajnog procesa registracije preduzeća i dugotrajnog procesa dobivanja raznih dozvola što je rezultat velike, spore i komplikovane administracije.⁵⁴ Pored navedenog pravna regulativa koja uređuje poresku i socijalnu politiku zahtjeva od firmi plaćanje visokih nameta kao što su porezi, takse i naknade, a što se posebno odnosi na poreze i doprinose na i iz plaće. Nadalje stručnjaci ističu i nedostatak podrške vlasti na svim nivoima u smislu programa i fondova predviđenih za rast, opstanak i prosperitet već postojećih firmi. Sa ovim konstatacijama stručnjaka slažu se i sami preduzetnici koji ističu da je postojeća poreska i socijalna politika destimulativna za poslovanje i jedan od osnovnih uzroka poslovanja u „sivoj zoni“.⁵⁵

3.3. Institucionalna podrška razvoju MSP u FBiH

Mreža ustanova za razvoj preduzetništva u FBiH, kao okosnica pružanja podrške razvoju malog i srednjeg preduzetništva nije formirana. Nadležni u Ministarstvu smatraju da je glavna prepreka za uspostavu mreže razvojnih ustanova ta što u FBiH još uvijek nije formirana Agencija za malo i srednje preduzetništvo, iako je formiranje, prema strategijskim dokumentima trebalo da se izvrši najkasnije do 2012. godine. Ministarstvo je poduzelo konkretne aktivnosti na osnivanju Agencije. Naime, izrađen je prijedlog novog Zakona o poticanju razvoja male privrede u kojem su, između ostalog, inkorporirane odredbe o osnivanju Agencije. Pored formiranja Agencije, prijedlog novog Zakona predviđao je druge

⁵² GEM-Global Entrepreneurship Monitor je najveći svjetski akademski istraživački projekat o poduzetništvu, ima za cilj osiguranje visoko kvalitetnih informacija o globalnim poduzetničkim aktivnostima i baziran je na harmoniziranoj procjeni nivoa poduzetničkih aktivnosti za sve zemlje učesnice projekta kako bi se sagledala uloga poduzetništva u rastu nacionalnih ekonomija. BiH učestvuje u GEM projektu od 2008. Godine čime je prvi put dobila mogućnost poređenja politika, programa i aktivnosti različitih institucija koje se bave izgradnjom poduzetničkih kapaciteta sa zemljama članicama projekta.

⁵³ B. Umihanić, R. Tulumović, M. Omerović, S.Simić, GEM BIH 2011 „Razviti i ojačati poduzetnički duh u BiH“, str. 22-24.

⁵⁴ B. Umihanić, R. Tulumović, M. Omerović, S.Simić, GEM BIH 2011 „Razviti i ojačati poduzetnički duh u BiH“, str. 130

⁵⁵ Zapisnik sa sastanka održanog dana 21.06.2012.godine sa Asocijacijom poslodavaca BiH i FBiH i Udruženjem LINK Mostar.

odredbe koje bi imale za cilj unapređenje postojećeg Zakona.⁵⁶ Međutim, prema izjavama nadležnih iz Ministarstva, ovaj prijedlog je naišao na negodovanje od strane subjekata male privrede. Naime, na sastanku povodom izrade prijedloga novog Zakona, predstavnici male privrede su izjavili da se ne slažu sa osnivanjem još jedne u nizu institucija i nemaju povjerenje da bi nova institucija opravdala svoju ulogu i trošenje budžetskih sredstava. Privrednici smatraju da se uloga i zadaci Agencije mogu realizovati kroz postojeću organizaciju i adekvatnije korištenje postojećih ljudskih resursa ministarstva. Zbog takvih stavova preduzetnika Ministarstvo je odustalo od predlaganja formiranja Agencije do daljnjeg.⁵⁷ Nasuprot navedenom, nadležni u ministarstvu smatraju da je nemoguće izvršiti umrežavanje razvojnih ustanova u FBiH sve dok se ne formira Agencija. Različita stajališta navedenih strana po pitanju osnivanja institucije koja bi trebala biti okosnica institucionalne podrške ukazuje na nedostatak međusobnog razumijevanja i povjerenja. Analizom poslova koje se obavljaju u sektorima Ministarstva⁵⁸ (sektor za razvoj, sektor za poduzetništvo i sektor za obrt) utvrđeno je da se određeni poslovi Ministarstva preklapaju sa poslovima koje uobičajeno obavljaju agencije za MSP. Naprijed navedeno, otvara pitanje odgovarajuće raspodjele poslova između Ministarstva i agencije kako bi se izbjeglo dupliranje, ukoliko agencija bude formirana.

Pored navedenog, važna institucija za razvoj MSP koja nije formirana je Federalni garancijski fond, specijaliziran za MSP. Jedan od razloga jeste nepostojanje zakonskog okvira koji uređuje garancijske poslove iako je Programom mjera razvoja male privrede planirana mjera „Predlaganje zakonskih propisa za uspostavu fondova rizičnog kapitala specijaliziranih za MSP“. Aktivnosti Ministarstva u implementaciji ove mjere bile su da je pokrenulo inicijativu za izradu zakonskog uređenja garancijskih poslova. Nakon što je urađena platforma i izrađen Prednacrt zakona za osnivanje garancijskog fonda, upućen je Vladi FBiH na dalje razmatranje. Odlukom Vlade dalji rad na zakonu povjeren je Ministarstvu finansija.

3.4. Infrastrukturna podrška razvoju MSP u FBiH

Podrška Ministarstva razvoju preduzetničke infrastrukture u proteklom periodu obuhvatala je davanje finansijskih poticaja za izgradnju iste. U periodu od 2005.-2010.godine za preduzetničke zone dato je 94% od ukupnih sredstava namijenjenih poticanju razvoja preduzetničke infrastrukture. Ostatak sredstava otpada na preduzetničke inkubatore 3%, tehnološke parkove 1% i preduzetničke centre 2%.⁵⁹ (*Detaljnije o poticanju preduzetničke infrastrukture u prilogu br.2*).

Analizom dokumentacije uočeno je da su poticajna sredstva za izgradnju preduzetničkih zona neke općine koristile za osiguranje osnovnih preduslova za osnivanje zona što su iste trebale

⁵⁶ Prema Izvještaju o realizaciji Akcionog plana ostale važnije izmjene postojećeg Zakona o poticanju razvoja male privrede odnose se na: usklađivanje definicije male privrede sa preporukama EU i utvrđivanje kriterija za razlikovanje mikro, malih i srednjih preduzeća; jasnije definisanje ciljeva razvoja male privrede i poticajnih mjera za njihovo ostvarivanje; određivanje vremenskog perioda za koji se donosi Program razvoja male privrede kao i obaveza donošenja Godišnjeg plana provođenja Programa razvoja kojim se utvrđuju prioriteti i plan pojedinih poticajnih mjera i aktivnosti; određivanje nosioca Programa razvoja i jasno definisanje njihovih obaveza; određivanje prava i obaveza poticajnih sredstava i učinkovitiji nadzor nad korištenjem, kao i praćenje učinaka dodijeljenih poticaja.

⁵⁷ Izjave nadležnih u ministarstvu

⁵⁸ Pravilnik o unutarnjoj organizaciji Federalnog ministarstva razvoja, poduzetništva i obrta sa izmjenama i dopunama.

⁵⁹ Informacija o razvoju poduzetničke infrastrukture u Federaciji BiH⁺; FMRPO 2010.godina

obezbijediti prije nego su podnijele aplikacije za korištenje poticajnih sredstava.⁶⁰ Primjera radi, općine su koristile sredstva za izmjene i dopune regulacionih planova, izradu idejnih i glavnih projekata za izgradnju saobraćajnica i vodosnabdijevanja, uređenje zemljišta, izgradnja vodovodne i kanalizacione mreže i te pristupnih saobraćajnica.⁶¹

Takođe, uočeno je da Ministarstvo od općina zahtjeva da, prilikom apliciranja za korištenje poticajnih sredstava dostave dokaz da su u općinskom budžetu planirana sredstva za preduzetničku zonu čija se izgradnja potiče. Međutim, nakon implementacije poticajnih sredstava Ministarstvo ne zahtjeva od općine da prilikom podnošenja izvještaja o utrošku poticajnih sredstava dostavi dokaz da su finansijska sredstva iz općinskog budžeta zaista utrošena u izgradnju zone. Ovakva situacija omogućava općinama da nakon slanja dokaza o planiranim sredstvima u općinskim budžetima za zonu, ista rebalansom preusmjere i koriste za druge namjene.

Pored toga, nejasno je definisano koje su to vrste zona i faze izgradnje prioritetne u pružanju finansijske podrške. Navedeno rezultira da se iz godine u godinu potiče izgradnja istih zona za koje je neizvjesno kada će biti izgrađene i stavljene u funkciju. Tako je Ministarstvo je u periodu 2009.-2010.godine poticalo izgradnju 63 zone od ukupno 83 zone koliko ih ima u FBiH a prema podacima većina zona je fazi izgradnje a niti jedna zona ne djeluje u punom kapacitetu odnosno nijedna nije u potpunosti useljena.⁶² Naime, prema mišljenju preduzetnika djelimično finansiranje pojedinih faza u većem broju zona ne doprinosi njihovoj bržoj izgradnji i stavljanju u funkciju dok se istovremeno zapostavlja poticanje drugih oblika infrastrukture, kao što su poslovni inkubatori, tehnološki parkovi i sl.⁶³ Takođe preduzetnici smatraju da Ministarstvo u dovoljnoj mjeri ne daje značaj poticanju specijaliziranih zona koje se strateški koriste za privlačenje specijalnih stranih i domaćih investitora. U prilog ovome govori podatak da su u 2010.godini poticajna sredstava data za samo jednu specijaliziranu zonu dok u 2009.godini uopšte nije postojala kategorija specijalizirane zone unutar kriterija.

U konačnici, posmatrajući poticanje izgradnje preduzetničke infrastrukture kao mehanizam koji doprinosi ostvarivanju ravnomjernog regionalnog razvoja, utvrđeno je da su **najviši iznosi poticaja usmjeravani u kantone koji se prema statističkim podacima ne mogu svrstati među nerazvijenije kantone.**⁶⁴ Navedeno se može ilustrovati na primjeru preduzetničkih zona, gdje su u periodu 2009. i 2010. godine najviše iznose dobili ZDK i HNK. *(Detaljnije o poticanju preduzetničkih zona po kantonima prilogu br.3.)*

⁶⁰ Prema Programu izgradnje poduzetničkih zona u FBiH, prilikom kandidiranja za poticajna sredstva za osnivanje novih zona općine trebaju dostaviti: Odluku predstavničkog tijela o osnivanju zone, prostorni plan jedinice lokalne samouprave, riješene imovinskopravne poslove te studiju opravdanosti izgradnje zone dok je za postojeće poduzetničke zone potrebno dostaviti riješene imovinsko-pravne odnose unutar zone, projektnu dokumentaciju i ishodovane potrebne građevinske dozvole.

⁶¹ Npr. u 2009. i 2010.godini Općini Zavidovići dato ukupno 198.000 KM poticaja za izgradnju zone a nije postojala studija opravdanosti osnivanja zone niti je vršeno istraživanje o zainteresiranosti poduzetnika za ulazak u zonu; Općini Bihać ukupno 167.000 KM takođe ne postoji studija opravdanosti a izrada projektne dokumentacije u toku, Općini Tomislavgrad ukupno 161.000 KM a ne postoji studija opravdanosti niti odluka općine o osnivanju zone.

⁶² „Informacija o razvoju poduzetničke infrastrukture u Federaciji BiH“; FMRPO 2010.godina

⁶³ Zapisnik sa sastanka održanog sa predstavnikom udruženja LINK Mostar.

⁶⁴ Statistički podaci o razvijenosti kantona preuzeti iz izvještaja Federalnog zavoda za programiranje razvoja „Makroekonomski pokazatelji po kantonima za 2009. i 2010. godinu“

3.5. Finansijska podrška razvoju MSP u FBiH

Postojeću finansijsku podršku koju realizira Federalno ministarstvo razvoja, poduzetništva i obrta iz sredstava Budžeta FBiH čine: kreditna sredstva Ministarstva koja se plasiraju putem Razvojne banke FBiH⁶⁵, sufinansiranje investicionih projekata koje finansiraju subjekti male privrede iz vlastitih sredstava⁶⁶ i kreditnih sredstava Razvojne banke FBiH i poticajna sredstva koja Ministarstvo putem javnog konkursa neposredno dodjeljuje korisnicima.

3.6. Dodjela poticaja kao mjera finansijske podrške razvoju MSP

Revizija je za predmet detaljnog ispitivanja odabrala dodjelu poticajnih sredstava što može poslužiti kao ilustracija i za ostale oblike finansijske podrške Ministarstva, obzirom da postoje sličnosti u procesu provođenja i odabiru korisnika. Nalazi su predstavljeni kao odstupanje od uspostavljenih kriterija koji su detaljnije objašnjeni u tački 1.3. Izvještaja.

3.6.1. Planiranje dodjele poticaja

Naredna tabela prezentuje odstupanja od kriterija revizije u fazi planiranja poticaja:

Tabela 4. Odstupanja od kriterija revizije u fazi planiranja poticaja

Faza planiranja	Analiza stanja i potreba	Utvrđivanje ciljeva i prioriteta	Transparentnost i saradnja sa akterima relevantnim za razvoj MSP
Kriterij revizije	Izradi plana poticanja prethode sveobuhvatne analize stanja i potreba MSP	Plan poticanja sadrže utvrđene prioritete i specifične (konkretne) objektivno provjerljive ciljeve poticanja	Planiranje poticaja vrši se transparentno uz proaktivnu saradnju sa akterima relevantnim za razvoj MSP
Aktivnosti ministarstva	Djelimično	Djelimično	Ne

Ured za reviziju institucija u FBiH

- **Analiza stanja i potreba u MSP**

Prema izjavama nadležnih u Ministarstvu, glavne analize koje prethode izradi planskih dokumenata za dodjelu poticaja odnose se na analize izvještaja o utrošku poticajnih sredstava iz prethodnih godina. Tom prilikom Ministarstvo analizira pokazatelje kao što su novouposlenje (tj. razmatra koji projekat u okviru poticaja je doveo do najvećeg broja novouposlenja), iznose poticaja po projektima (infrastruktura, udruženja, stari zanati i dr.), po namjeni, (oprema, repromaterijal, objekti, infrastruktura), regionalnu raspodjelu poticaja i dr. Takođe, prije izrade konačnog prijedloga programa utroška održavaju se interni sastanci u Ministarstvu na kojima se daju određeni prijedlozi i sugestije za izradu plana ali o spomenutim sastancima se ne vode zapisnici.⁶⁷

⁶⁵ Krediti FMRPO koji se plasiraju preko Razvojne banke FBiH imaju kamatnu stopu od 2%, grejs period od 2 godine i iznose 150.000KM

⁶⁶ Sufinansiranje projekata predviđa: vlastita ulaganja poduzetnika u iznosu od 25%, kreditna sredstva od Razvojne banke 50% i grant-sredstva Ministarstva 25% .

⁶⁷ Intervju sa nadležnim osobama u FMRPO

Iako su nadležni u ministarstvu izjavili da navedene analize koriste u svrhu izrade planskih dokumenata, revizija nije mogla naći korelaciju između navedenih analiza, s jedne strane, i konačnog planskog dokumenta (Programa utroška), s druge strane. Drugim riječima nije utvrđeno na temelju kojih pokazatelja Ministarstvo utvrđuje iznose sredstava po pojedinačnim projektima.

Navedeno se može ilustrovati na primjeru poticanja preduzetničkih zona ili poticanja obrtničkih komora. Tako Ministarstvo, svake godine planira izdvajanje najvećeg iznosa poticajnih sredstava za poticanje zona iako niti u jednoj analizi stanja i potreba koje je vršilo Ministarstvo⁶⁸ a takođe, niti u jednom relevantnom domaćem ili međunarodnom istraživanju nije utvrđeno da su poslovne zone nedovoljno razvijena te da to predstavlja prepreku za razvoj preduzetništva. Takođe, kod obrtničkih komora svake godine planira se poticanje svih kantonalnih komora i Federalne obrtničke komore u unaprijed utvrđenom iznosu i to samo na osnovu priloženog godišnjeg programa rada.

Prema izjavama nadležnih u Ministarstvu jedan od razloga nedostatka sveobuhvatnih analiza jeste nepostojanje statističkih podataka o sektoru MSP. Naime, zvanični statistički podaci za FBiH ne sadrže podatke koje zahtjeva Zakon o poticanju razvoja male privrede.⁶⁹ Međutim, uspostavljanjem Informacionog sistema registra malih i srednjih preduzeća i registra obrtnika⁷⁰ od strane Ministarstva, otklonjeno je navedeno ograničenje i osigurani su adekvatni statistički podaci iz oblasti MSP.

- **Ciljevi i prioriteti poticanja**

Analizom Programa utroška sredstava, kao osnovnog planskog dokumenta za dodjelu poticaja, uočeno je da se ciljevi poticanja definišu za svaki projekat⁷¹ poticanja posebno. Ono što karakteriše ciljeve utvrđene po pojedinačnim projektima jeste **generalno formulisanje ciljeva odnosno postavljanje opštih ciljeva**.⁷² Primjera radi, kod izgradnje poduzetničke infrastrukture ciljevi su: poticanje lokalne uprave za donošenjem prostornih planova i uvrštavanje poduzetničke infrastrukture u iste, zatim, prostor Federacije BiH učiniti konkurentnim za strana i domaća ulaganja, izrada projekata i druge dokumentacije za zone, opremanje zona i sl. Kod poticanja obrtničkih komora ciljevi su: rad, opstanak, razvoj i afirmacija obrtničkih komora, ravnomjerni regionalni razvoj. Kod poticanja izgradnje inovativnog gospodarstva ciljevi su: izgradnja inovativnog gospodarstva, povećanje broja subjekata male privrede zasnovane na znanju, dovođenje inovacije do proizvoda, uvođenje ISO standarda, postavljanje CE oznaka za proizvode iz FBiH i sl. Obzirom da se ostvarenje generalno formulisanih ciljeva teško ili nikako može mjeriti, obično se isti razrađuju na specifične ciljeve koji bi trebali biti u vezi sa očekivanim rezultatima.⁷³ Međutim, Ministarstvo u planskim operativnim dokumentima kao i onim koji prethode izradi plana nije

⁶⁸ Razvoj poduzetničke infrastrukture u FBiH, Stanje razvijenosti tradicionalnih i starih zanata u FBiH, Pristup finansijama sektora MSP-a u Federaciji BiH, Stepen organiziranosti obrtnika u FBiH i sl.

⁶⁹ Član 7.st.2. Zakona o poticanju male privrede utvrđuje da Federalni zavod za statistiku prati, prikuplja i objavljuje podatke o subjektima male privrede

⁷⁰ Spomenuti registar trenutno je u fazi pilot jedinica, međutim, nakon zvaničnog stavljanja u funkciju bit će omogućena brža i cjelovitija analiza svih privrednih tokova unutar MSP sektora a informacije dobivene iz registra će biti dostupne vladinim tijelima, poslovnim subjektima i građanima.

⁷¹ Projekat je niz aktivnosti koje nastoje postići jasno definirane ciljeve u okviru određenog vremenskog perioda i sa definiranim finansijskim sredstvima.

⁷² Opšti cilj je generalna opšima izjava o problemu, čijem će rješenju doprinijeti ostvarenje svrhe projekta/specifičnih ciljeva. Opšti cilj je opširan i teško ili nikako mjerljiv.

⁷³ Specifični ciljevi projekta su mjerljive izjave o problemu. Ostvarenje specifičnih ciljeva vodi ka ostvarenju opšteg cilja.

razradilo generalno formulisane ili opšte ciljeve na specifične mjerljive i ciljeve čije se ostvarenje može objektivno provjeriti. (*Detaljnije o ciljevima poticanja u prilogu br.4*).

Generalno formulisani ili opšti ciljevi ostavljaju prostor i za postavljanje širokih kriterija za korištenje poticaja što je u konačnici dovelo do toga da su proteklom periodu zahtijevani iznosi poticaja aplikantata veći u odnosu na raspoloživa sredstva, što prikazuje naredna tabela:

Tabela 5: Zahtijevani i dodijeljeni iznosi poticaja u periodu 2004.-2010.

Godina	Aplikacija koje su prema kriterijima dobile poticaj	Zahtijevani iznos poticaja	Dodijeljeni iznos poticaja
2004.	71	12.500.000	1.382.500
2005.	250	14.662.422	2.550.000
2006.	393	9.847.308	3.500.000
2007.	1.017	34.270.511	9.000.000
2008.	985	19.594.135	8.000.000
2009.	343	4.965.547	4.100.000
2010.	634	10.993.106	4.972.100

Izvor: Federalno ministarstvo razvoja, poduzetništva i obrta

Pored navedenog, revizija je konstatovala da planski dokumenti ne osiguravaju adekvatno ostvarenje utvrđenih prioriteta, što je detaljnije objašnjeno u dijelu nalazi koji govori o realizaciji poticaja. Ministarstvo se u svojim programskim dokumentima opredijelilo da prioritet u poticanju daje proizvodnoj djelatnosti kao i da se dodjela poticaja doprinese ravnomjeren regionalnom razvoju. Analizirajući Program utroška sredstava uočeno je da isti ne sadrži odredbe niti informacije o tome da proizvodna djelatnost ima prioritet. Nasuprot tome, u Programu utroška navedeno je da se raspodjela poticaja vrši vodeći računa o ravnomjernom regionalnom razvoju ali bez preciziranja na koji način će se to zaista i osigurati.⁷⁴

- **Transparentnost i saradnja sa relevantnim akterima u MSP u planiranju poticaja**

Transparentnost i saradnja Ministarstva sa subjektima MSP i njihovim udruženjima, privrednim komorama i akademskom zajednicom u planiranju poticaja je nedovoljna.⁷⁵ Prema izjavama preduzetnika,⁷⁶ Ministarstvo u proteklom periodu nije imalo praksu traženja podataka, mišljenja i sugestija niti održavanja sastanaka u svrhu planiranja poticaja. Navedena udruženja preduzetnikasu samoinicijativno uputila prijedlog Ministarstvu za poboljšanje rada sa akterima lokalnog i regionalnog razvoja i poboljšanje programa utroška sredstava za poticaje.⁷⁷ Međutim, Ministarstvo po ovom prijedlogu do završetka pisanja ovog izvještaja nije reagovalo u smislu da je organizovalo sastanak sa podnosiocima prijedloga ili da se na bilo koji način oglasilo po istom. Takođe, i nadležne osobe iz Asocijacije poslodavaca BiH⁷⁸ su izjavile da u proteklom periodu nije bilo poziva na saradnju kad je u pitanju planiranje

⁷⁴ Tačka V Odluke o usvajanju Programa utroška sredstava „Transfer za poticaj razvoja poduzetništva i obrta“ (Službene novine FBiH broj 13/10)

⁷⁵ Čl. 10. st.2 Zakona o poticanju male privrede utvrđuje da se programiranje i realizovanje Programa razvoja male privrede vrši, pored ostalog, i uz konsultacije sa predstavnicima subjekata male privrede, naučnim institucijama, regionalnim razvojnim agencijama i drugim pravnim i fizičkim licima koja rade na podršci maloj privredi.

⁷⁶ Zapisnik sa sastanka održanog dana 25.06.2012.godine sa predstavnikom regionalnog udruženja poduzetnika Link Mostar

⁷⁷ Prijedlog zaprimljen u Ministarstvo dana 30.04.2012.godine

⁷⁸ Zapisnik sa sastanka održanog dana 25.06.2012. godine u prostorijama Asocijacije poslodavaca BiH

dodjele poticaja. Prema izjavama nadležnih osoba u privrednim komorama,⁷⁹ Ministarstvo u proteklom periodu nije tražilo ikakve podatke, mišljenja ili sugestije u svrhu planiranja poticaja. Nasuprot tome, komore imaju veoma dobru saradnju sa Ministarstvom kada se radi o izradi zakonskih i drugih propisa. Naime, Ministarstvo redovno šalje komorama dokumente vezane za izmjene i dopune postojećih regulativa, tražeći mišljenja i sugestije. Predstavници akademske zajednice⁸⁰ smatraju da se izrade bilo kakvih strategija i programa podrške razvoju MSP ne može vršiti bez konsultovanja struke i akademske zajednice pogotovo u okviru domaćih univerziteta, što do sada nije bila praksa. Istakli su da nije bilo poziva od strane Ministarstva za saradnju ni po kom pitanju pa tako ni po pitanju planiranja dodjele poticaja ali ni pri izradi ostalih dokumenata na osnovu kojih se poduzimaju mjere podrške razvoju MSP. U uslovima kad preduzetnici ne učestvuju u planiranju poticaja i nemaju informacije koji projekti će se poticati i pod kojim uslovima, upitno je da li imaju dovoljno vremena da pripreme kvalitetne projekte sa kojima će aplicirati za poticajna sredstva.

3.6.2. Realizacija dodjele poticaja

Naredna tabela prezentuje odstupanja od kriterija revizije u fazi realizacije poticaja:

Tabela 6: Odstupanja od kriterija revizije u fazi realizacije dodjele poticaja

Faza realizacije	Transparentnost i konkurencija	Kriteriji za izbor korisnika poticaja	Utvrđivanje iznosa poticaja
Kriterij revizije	Realizacija poticaja vrši se putem javnog natječaja koji osigurava konkurentski odnos između aplikanata	Kriteriji za izbor su dizajnirani i vrednovani na način da osiguravaju ostvarene utvrđenih prioriteta i ciljeva poticanja kao i princip ravnopravnog regionalnog razvoja	Sredstva poticaja utvrđuju se na osnovu ocjene predloženog projekta koji je zadovoljio formalno-pravne uslove
Aktivnosti ministarstva	Djelimično	Ne	Ne

Ured za reviziju institucija u FBiH

- **Transparentnost izbora i konkurencija između korisnika poticajnih sredstava**

Izbor korisnika poticajnih sredstava započinje objavom javnog konkursa u Službenim novinama FBiH i jednim dnevnim novinama a prijave za učešće mogu se podnijeti u roku od 30 dana od objave. Natječaj sadrži informacije o projektima (vrstama) poticaja, ciljeve poticanja, kriterije za izbor projekta te ciljnu skupinu odnosno korisnike poticajnih sredstava (općine, gradovi, institucije, subjekte MSP i dr.) te ostale informacije o načinu podnošenja prijave i druge napomene. Od podnosioca prijava se zahtjeva da dostave odgovarajuću dokumentaciju i to: zahtjev za uključivanje u projekat (obrazac ministarstva), kompletan projekt, i ostale priloge koji se dokazuje kompetentnost, pouzdanost i ispunjavanje zakonskih obaveza.

⁷⁹ Zapisnici sa sastanaka održanih dana 19.06.2012.godine u prostorijama Privredne komore FBiH i Privredne komore Kantona Sarajevo

⁸⁰ Zapisnik sa Ekonomskog foruma održanog sa predstavnicima akademske zajednice dana 06.06.2012. na koji su pozvani referentni profesori iz oblasti MSP-a sa Univerziteta u Sarajevu i Univerziteta u Tuzli i Univerziteta u Mostaru.

Pored dodjele poticaja putem javnog natječaja, Ministarstvo određeni iznos sredstava (interventna rezerva) dodjeli kao poticajna sredstva ali se pri tome izbor korisnika ne vrši putem javnog natječaja. Revizija nije mogla potvrditi transparentnost kod ovih slučajeva obzirom da se dodjela istih ne objavljuje u sredstvima javnog informisanja i nejasno je na koji način potencijalni korisnici dobivaju informacije o mogućnosti apliciranja za korištenje poticaja kao ni temeljem kojih kriterija Ministarstvo vrši njihov odabir i utvrđuje iznose poticaja. Analizom odluka o dodjeli navedenih sredstava utvrđeno je da se ista dodjeljuju: općinama, udruženjima, privrednim komorama, asocijacijama, subjektima MSP i dr tj. istim ciljnim grupama kao i kod dodjele putem javnog natječaja.

Analizu pristiglih prijava vrši komisija za izbor korisnika poticajnih sredstava na način da utvrđuje formalno-pravnu ispravnost (blagovremenost, potpunost i valjanost) prijave po njenim elementima. Sve prijave koje su formalno-pravno ispravne idu u proces bodovanja što u praksi znači da svi aplikanti koji ispunjavaju formalno-pravne zahtjeve dobijaju poticajna sredstva. U ovako dizajniranom modelu posmatrajući sa aspekta konkurentnosti može se reći da među aplikantima ne postoji natjecateljski/konkurentski odnos za korištenje poticajnih sredstava.

- **Kriteriji za izbor korisnika**

Analizom bodovnih listi⁸¹ uočene su određene devijacije kod vrednovanja kriterija u odnosu na javni konkurs. Naime kako je već gore navedeno u javnom konkursu kao eliminišući uslov zahtijevano je, pored ostalog i kompletan projekat. Međutim, u bodovnim listama kriterij kompletanost ponuđenog projekta se vrednuje na tri nivoa i to: kompletno popunjen dobija najviše bodova-20, popunjenost osnovnih elemenata 15 bodova, djelimično popunjeni osnovni elementi 10 bodova. Ovo praktično znači da **nekompletan projekat može dobiti poticajna sredstva** iako je isto okarakterisano kao eliminišući uslov u javnom konkursu. *(Detaljnije o kriterijima za dodjelu poticaja u prilogu izvještaja br.5).*

Analizom kriterija i načina njihovog vrednovanja/bodovanja kod izbora korisnika poticaja, uočeno je da Ministarstvo nije uspostavilo adekvatnu ravnotežu između kriterija koji se tiču statusnih i administrativnih svojstava aplikanta i kriterija koji se odnosi na sam razvojni projekat koji je prijavljen za poticajna sredstva. Tako npr. kod tradicionalnih zanata, uvođenja ISO standarda i inovacija vrednuje se starost obrta, broj uposlenih, priznanje na sajmovima i izložbama, dosadašnje korištenja poticajnih sredstava, maksimalna vrijednost bodova dobivenih po ovim kriterijima veća je od maksimalne vrijednosti bodova dobivenih za ponuđeni projekat. To praktično znači da aplikant može na osnovu osvojenih maksimalnih bodova za formalne-administrativne karakteristike a sa nekompletnim i nekvalitetnim projektom dobiti veći iznos poticajnih sredstava u odnosu na aplikanta koji osvoji minimalni broj bodova po ovim kriterijima iako ima maksimalno vrednovan kvalitetan i kompletan projekat.

Pored navedenog, uočeno je da se pri vrednovanju kriterija „namjena sredstava“ dodjeljuje se maksimalan broj bodova za sve alternativno ponuđene opcije što praktično znači da kod ovog kriterija zapravo i nema vrednovanja. Nadalje kod dodjele poticaja udruženjima, vrednuje se

⁸¹ Bodovne liste su obrasci na kojima komisija za izbor korisnika poticaja vrednuje/boduje utvrđene kriterije.

kriterij „stepen organiziranosti“ udruženja na način da veći administrativni nivo organizacije donosi više poticajnih sredstava (npr. udruženje na federalnom nivou dobije dvostruko više bodova tj. novčanih sredstava po ovom kriteriju u odnosu na udruženje organizovano na lokalnom nivou). U toku revizije nisu prezentirane analize na bazi kojih je utvrđeno da udruženja na višem administrativnom nivou organizacije trebaju dobiti dvostruko više poticajnih sredstava u odnosu na udruženja organizovana na nižem administrativnom nivou.

Analizom kriterija za izbor korisnika poticaja takođe je uočeno da **kriteriji nisu dizajnirani na način da omogućavaju adekvatno davanje prioriteta proizvodnoj djelatnosti iako je to opredjeljenje vlasti prema strateškim dokumentima.** Vrednovanje kriterija „vrsta djelatnosti“ vrši se na način da ako aplikant ima proizvodnu djelatnost dobija 10 bodova, proizvodno-uslužna 6 bodova i uslužna 4 bodova. To praktično znači da se prednost daje kroz određeni iznos novčanih sredstava, npr. ako je vrijednost boda 100 KM, aplikant koji ima proizvodnu djelatnost po ovom osnovu dobiva 1000 KM, aplikant koji ima proizvodno-uslužna dobija 600 KM i uslužnu 400 KM. Ovako postavljen model vrednovanja kriterija „vrste djelatnosti“ rezultirao je da je u periodu 2009.-2010. proizvodnoj djelatnosti dodijeljeno najmanje poticaja i po broju i po iznosu sredstava. *(Detaljnije o dodjeli poticaja prema djelatnostima u prilogu br.6).*

Pored navedenog, uočeno je da **kriteriji koji su se primjenjivali u toku 2009. i 2010. godine nisu osigurali provođenje principa ravnomjernog regionalnog razvoja, što je opredjeljenje vlasti.** Analiza dodijeljenih poticaja po kantonima pokazala je da je najveći iznos poticaja usmjeren u razvijenije kantone poput HNK, ZDK, TK, KS. *(Detaljnije o dodjeli poticaja prema ravnomjernom regionalnom razvoju u prilogu br.7)*

U toku 2011.godine, uveden je kriterij koji bi trebao da osigura da će dodjela poticaja doprinjeti ravnomjernom regionalnom razvoju. Prema tom kriteriju pokazatelj (ne)razvijenosti kantona jeste % nezaposlenosti u kantonu. Primjena navedenog kriterija znači da veći stepen nezaposlenosti u kantonu iz kojeg dolazi aplikant osigurava mu veći broj bodova, a veći broj bodova osigurava bolji rang na listi što u konačnici povećava šansu aplikanta da dobije poticajna sredstva. Navedeno je svakako pozitivno, međutim ovaj kriterij se može primjeniti samo na pristigle aplikacije jer Ministarstvo i dalje nije riješilo problem malog broja aplikacija iz kantona koji se mogu smatrati nerazvijenijim. To u praksi znači da ukoliko se u budućnosti ne bude radilo na mjerama⁸² koje će dovesti do povećanja aplikacija iz nerazvijenih kantona teško da se može očekivati da će novouvedeni kriterij osigurati usmjeravanje najviših iznosa poticaja u nerazvijenije kantone kako bi se doprinjelo ujednačavanju razvoja.

- **Utvrđivanje iznosa poticaja**

U toku 2009.-2010. iznos poticajnih sredstava utvrđivao se na osnovu ukupnog broja bodova dobivenih vrednovanjem postavljenih kriterija. Broj bodova utiče na iznos poticajnih

⁸² Mjere poput: dodatne promocije poticaja u nerazvijenim kantonima ili aktivnog uključivanja potencijalnih korisnika iz tih kantona u planiranje poticaja

sredstava pojedinačnih korisnika tako što Ministarstvo odredi novčanu vrijednost boda, a zatim se ukupan broj bodova pomnoži sa novčanom vrijednošću jednog boda i dobije se iznos poticajnih sredstava korisnika (broj bodova x vrijednost boda = novčani iznos poticajnih sredstava).⁸³ Uzimajući u obzir navedeno u ranijem poglavlju, može se reći da iznos poticaja korisnika u najvećoj mjeri određuju, formalno-pravne odnosno statusne i administrativne karakteristike aplikanta obzirom da navedeni kriteriji čine 80% od ukupnih kriterij koji se vrednuju.

U 2011. godini došlo je do promjene u načinu utvrđivanja iznosa poticajnih sredstava. Naime, poticajna sredstva nisu se više utvrđivala na osnovu broja bodova nego su poticaji davani u istom iznosu svim izabranim korisnicima u okviru jednog projekta-lota. Na osnovu broja bodova formira se rang lista potencijalnih dobitnika poticaja. Poticaji u jednakim iznosima se dodjeljuju korisnicima redoslijedom prema rang listi sve dok se ne istroše ukupna poticajna sredstva predviđena za određeni projekat. Ovo praktično znači da poticaje nisu dobivali svi aplikanti koji su ispunili formalno-pravne zahtjeve. Najznačajnija promjena u 2011. godini u odnosu na 2009. i 2010. godinu odnosi se na potpuno **isključivanje kriterija “kvalitet projekta” prilikom vrednovanja prijave za dodjelu poticajnih sredstava.** To praktično znači da se kao obavezna dokumentacija zahtjeva, pored ostalog, popunjen obrazac projekta, međutim, predloženi projekat nema nikakvog uticaja na utvrđivanje iznosa poticajnih sredstava. Prema izjavama nadležnih u ministarstvu, vrednovanje kriterija „kvalitet projekta“ je izostavljeno kako bi se eliminisalo subjektivno vrednovanje od strane komisije za izbor korisnika poticaja.

3.6.3. Nadzor utroška poticaja, analiza rezultata i ocjena učinaka poticaja

Naredna tabela prezentuje odstupanja od kriterija revizije u fazi nadzora utroška poticaja, naknadnog praćenja i ocjene uspješnosti poticaja:

Tabela 7: Odstupanja od kriterija revizije u fazi nadzora i ocjene uspješnosti poticaja

Faza nadzora i ocjene učinaka	Nadzor utroška poticaja	Analiza rezultata i ocjena učinaka poticaja	Poduzimanje korektivnih mjera
Kriterij revizije	Nadzor se provodi praćenjem objektivno provjerljivih indikatora koji su povezani sa ciljevima projekta korisnika poticaja	Analiza rezultata i ocjena učinaka poticaja vrši se redovno i na osnovu indikatora povezanim sa učincima poticaja na razvoj sektora MSP	Rezultati ocjene učinaka poticaja koriste se za poduzimanje korektivnih mjera u cilju poboljšanja učinaka
Aktivnosti ministarstva	Djelimično	Ne	Ne

Ured za reviziju institucija u FBiH

- Nadzor utroška poticaja

Nadzor utroška poticaja vrši se na osnovu izvještaja o utrošku finansijskih sredstava koje dostavljaju korisnici poticaja. Izvještajni obrasci su fokusirani na prikupljanje informacija o namjenskom trošenju sredstava i ostvarivanja novouposlenja. Naime, korisnik sredstava

⁸³ Npr. 1 bod = 1.000 KM, što znači ako prijava osvoji ukupno 65 bodova dobit će 65.000 KM poticajnih sredstava

namjensko trošenje i novouposlenje potkrepljuje dokumentacijom poput ugovora, predračuna ili računa sa virtmanskom uplatnicom ili nalogom za plaćanje. Korisnici poticaja imaju mogućnost u toku utroška poticajnih sredstava promijeniti namjenu sredstva u odnosu na odobrenu ali pod uslovom da su poticajna sredstva utrošena unutar iste oblasti, odnosno registrovanog djelokruga rada korisnika i daje korisnik izvršio uposlenje u skladu sa dobivenim sredstvima.⁸⁴ Takođe, Ministarstvo prilikom neposrednog obilaska ne prati implementaciju projekta za koji su dodijeljeni poticaji iako je to predviđeno ugovorom o implementaciji poticajnih sredstava.⁸⁵ Navedeno potkrepljuju Izvještaji o izvršenom nadzoru korisnika na terenu, koji pokazuju da se nalazi nadzora takođe odnose na **kontrolu namjenskog utroška sredstava, bez fokusa na kontrolu implementacije projekta**. U uslovima ovako kreiranog nadzora kao i mogućnosti promjene namjene sredstava Ministarstvo nije u mogućnosti imati informacije o implementaciji projekta za koji su dodjeljena poticajna sredstva.

Gore navedeno može se ilustrovati na slijedećem primjeru: korisnik je zahtjevao poticajna sredstva u svrhu nabavke opreme, kako bi u postojeći proizvodni pogon ugradio savremeni ventilacijski sistem. Pošto se radi o specifičnoj proizvodnoj djelatnosti gdje su radnici u procesu proizvodnje izloženi velikim količinama prašine, implementacijom predloženog projekta nabavke i ugradnje ventilacijskog sistema povećala bi se efikasnost proizvodnje i poboljšali bi se uslovi za rad. Ministarstvo je odobrilo poticajna sredstva, međutim, korisnik sredstava ista nije utrošio za predloženi projekat, nego je kupio mašinu za proizvodnju. U izvještaju o utrošku korisnik je dostavio sve potrebne dokaze o kupovini mašine, a komisija koja je izvršila neposredni nadzor na terenu konstatovala je da su sredstva namjenski potrošena obzirom da se su iskorištena za kupovinu opreme, istovremeno zanemarujući u potpunosti implementaciju projekta za koji su sredstva zaista odobrena.

Nakon slanja izvještaja o utrošku i eventualnog nadzora na terenu, prestaju obaveze Ministarstva i korisnika povodom korištenja poticajnih sredstava. Ministarstvo nema praksu naknadnog praćenja učinaka poticaja na korisnika, naročito onih koji se prijavljuju za dodjelu poticaja više puta, kako bi se uvjerilo da je kupljena oprema, materijal i sl. zaista evidentirana u poslovnim knjigama korisnika i kako je isto rezultiralo povećanjem produktivnosti kao i da li je uposlenje realizovano na osnovu poticaja ostalo i nakon implementacije poticajnih sredstava. To praktično znači da korisnik poticaja ima mogućnost da nakon ispunjenja obaveza prema Ministarstvu npr. proda opremu, repromaterijal i ostalo što je nabavio od poticajnih sredstava ili prekine novouposlenje odmah nakon isteka perioda u kojem je korisnik obavezan zadržati novouposlenu osobu (najčešće 1 godina).

- **Analiza rezultata i ocjena učinaka poticaja**

Ocjena učinaka poticaja se ne zasniva na analizi relevantnih, dovoljnih i pouzdanih podataka o rezultatima poticanja koje bi trebao da obezbijedi postojeći nadzora utroška i naknadno praćenje učinaka poticaja. Ministarstvo pod analizom rezultata podrazumijeva analizu

⁸⁴ Član 10. Poslovnika o radu Povjerenstva za nadzor utroška dodijeljenih finansijskih sredstava od 27.04.2011.godine.

⁸⁵ Prema tački 3.2. Ugovora o implementaciji poticajnih finansijskih sredstava Ministarstvo ima obavezu i odgovornost da, pored ostalog vrši, nadzor nad projektnim aktivnostima što podrazumijeva posjete na terenu, nadziranje napretka projekta, te praćenje roka implementacije projekta kao i druge radnje koje će pratiti implementaciju istog.

slijedećih podataka: planirana i utrošena poticajna sredstva po projektima (oblastima ulaganja), procenat zadovoljavajućih aplikacija od ukupno pristiglih, opravdanost utroška sredstava od strane korisnika, ukupan broj aplikacija - zadovoljavajuće aplikacije i dodjela sredstava po kantonima, novouposlenje, procenat namjenskog utroška sredstava i sl.

Na bazi navedenih analiza Izvještaji o utrošku i efektima dodijeljenih finansijskih sredstava sadrže zaključke (prosudbe) o efektima poticajnih sredstava i ocjenjuje učinak poticaja na sektor MSP. Kako se navodi u Izvještaju za 2009.godinu: „Poticaji predstavljaju značajnu podršku preduzetnicima jer se koriste za rekonstrukciju i izgradnju poslovnih objekata, izgradnju infrastrukture, nabavku repromaterijala, nabavku opreme što direktno utiče na povećanje produktivnosti, uposlenosti kao i primjenu novih tehnologija koje zagađuju okoliš“. Takođe navode, da se realizacijom poticaja poboljšani su uslovi za stvaranje konkurentnog, inovativnog, izvozno orijentiranog i održivog sektora malog i srednjeg preduzetništva. U 2010. i 2011. godini Izvještaji o utrošku i efektima dodijeljenih sredstava ne sadrži zaključke o efektima poticaja na sektor MSP (osim novouposlenja).

Ukoliko uporedimo pokazatelje koji se analiziraju i zaključke (prosudbe) koji se na osnovu istih donesu može se uočiti da navedene analize nisu dovoljne za izvođenje gore navedenih zaključaka, kao i da određeni pokazatelji nisu u logičkoj vezi sa izvedenim zaključcima. Navedeno ukazuje da Ministarstvo donosi opšte zaključke i ocjenjuje učinke poticaja na osnovu neadekvatnih analiza. Obzirom da Ministarstvo izvještava Vladu FBiH o provođenju Programa utroška sredstava, postavlja se pitanje da li Vlada ima prave podatke o efektima i učincima finansijskih poticaja na pojedinačne korisnike istih i cjelokupan sektor MSP. Ministarstvo nije do sada imalo praksu da se vrši eksterna procjena uspješnosti poticaja.

- **Korektivne mjere procesa finansijskog poticanja**

Ministarstvo je povremeno vršilo korekcije i izmjene finansijskog poticanja. U proteklom periodu neznatne promjene odnosile su se na izmjenu projekata koji se potiču i na kriterije za izbor korisnika i načina njihovog vrednovanja što je već opisano u dijelu izvještaja koji govori o realizaciji projekata. Revizija nije mogla utvrditi da su navedene korekcije rezultat provedenih analiza ocjene učinaka poticaja. U takvim uslovima nejasno je ko, kada i na osnovu čega predlaže i poduzima korektivne mjere.

4. ZAKLJUČCI

U posljednjoj deceniji nadležne vlasti u FBiH prihvatile su koncept preduzetničke ekonomije i opredijelile su se da malo i srednje preduzetništvo učine glavnim faktorom socijalne i ekonomske stabilnosti. Kako bi ostvarili zacrtane ciljeve osnovano je Ministarstvo za razvoj, poduzetništvo i obrt u FBiH, doneseni su i implementiranju se, uz podršku finansijskih sredstava iz Budžeta FBiH, Zakon o poticanju razvoja male privrede u FBiH i Program mjera razvoja male privrede 2010.-2012., te Projekat „Razvoj malog i srednjeg preduzetništva u FBiH“ Važan korak nadležnih vlasti jeste potpisivanje Evropske povelje o malim i srednjim preduzećima kojom su se BiH i entiteti obavezali na kontinuirano djelovanje u cilju stvaranja stimulativanog ambijenta za razvoj malog i srednjeg preduzetništva i privlačenje stranih investitora.

Na osnovu provedene revizije koja je ispitivala da li su dosada poduzete mjere dovele do poboljšanja uslova za razvoj MSP, kao i da li se proces poticanja, kao segment ukupne podrške razvoju MSP provodi efikasno, Ured za reviziju je zaključio slijedeće:

4.1. Poduzete mjere nisu doprinijele značajnijem poboljšanju uslova za razvoj MSP

Mjere koje su se u proteklom periodu poduzimale nisu doprinijele značajnijem poboljšanju uslova za razvoj MSP što potvrđuje nezadovoljavajući rang BiH odnosno FBiH prema raznim međunarodnim istraživanjima iz ove oblasti. Na temelju provedene analize revizija je utvrdila da postoji više razloga. Naime, veliki dio mjera za razvoj sektora MSP obuhvaćenih strateškim i programskim dokumentima ili su djelimično provedene ili uopšte nisu provedene. S druge strane, većina provedenih mjera je imala karakter selektivnih mjera tj. mjera usmjerenih prema određenim korisnicima ili djelatnostima kao što je davanje finansijskih poticaja. Takve mjere iako su bitne, bez provođenja opštih mjera, nisu značajnije uticale na poboljšanje uslova za poslovanje svih subjekata ovog sektora. Koliko su zapravo poduzete mjere bile učinkovite govori podatak da je broj subjekata MSP u FBiH značajno manji u odnosu na okruženje kao i da se BiH odnosno FBiH u raznim istraživanjima i dalje navodi kao negativan primjer motivacije za pokretanje i razvoj preduzetništva. U cilju poboljšavanja uslova za razvoj cjelokupnog sektora MSP izostala je provedba opštih mjera, opisanih u poglavlju 2. Izvještaja, koje bi bile usmjerene na stvaranje boljih uslova za nastanak novih i razvoj postojećih, što je osnovno opredjeljenje nadležnih vlasti. Takve mjere mogle bi dovesti do skraćivanja vremena i smanjenja troškove pokretanja biznisa, pojednostavljenja komplikovane poreske administracije i smanjenja visine poreskih obaveza, poticanja stranih i domaćih ulagača u MSP, uspostavu kvalitetne institucionalne i infrastrukturne podrške za razvoj i mreže savjetnika specijalizovanih za MSP, garancijskih fondova specijaliziranih za MSP i dr. Pored navedenog, značajan nedostatak jeste i činjenica da Ministarstvo nije osiguralo pretpostavke za cjelovitu implementaciju svih mjera iz programskih dokumenata, pogotovo onih za čiju implementaciji je predviđeno učešće više aktera. Primjer takvih pretpostavki, koje su trebale biti utvrđene Pravilnikom o postupcima u provođenju Programa razvoja male privrede, su: definisanje i uređenje odnosa između nosioca programiranja razvoja i ostalih učesnika u provođenju Programa razvoja, kao i definisanje efikasnih mehanizama implementacije pojedinačnih mjera.

Takođe, ne osiguravanje dovoljnih sredstava za cjelovitu implementaciju programskim mjera govori o stvarnoj spremnosti da se ozbiljnije potiče razvoj MSP uprkos strateškim opredjeljenima da ovaj sektor postane pokretač privrednog razvoja FBiH. Usmjeravanje i do dvanaest puta većih iznosa iz Budžeta FBiH za neprofitne organizacije, pojedince ili druga davanja bez zakonskog osnova, u odnosu na iznose koji se usmjeravaju u razvoj MSP takođe, nije u skladu sa opredjeljenima vlasti da se budžetska sredstva usmjeravaju u korist produktivne javne potrošnje.

Dosadašnja implementacija mjera usmjerenih na poboljšanje institucionalne podrške nije rezultirala formiranjem ključnih institucija za podršku razvoju MSP kao ni umrežavanju postojećih. U cilju povećanja broja preduzetnika u FBiH, kvalitetna institucionalna podrška koristila bi kao motivirajući faktor za odabir preduzetništva kao izbora zanimanja i jačanje preduzetničkog duha.

Poduzete mjere za poboljšanje infrastrukture skoro su u potpunosti bile usmjerene na finansiranje izgradnje preduzetničkih zona (94% sredstava namijenjenih za podršku razvoju infrastrukture) što je rezultiralo skoro pa potpunim zanemarivanjem ostalih oblika infrastrukture, naročito onih potrebnih u početnim fazama razvoja preduzeća, poput inkubatora. Pored navedenog, i u okviru poticanja izgradnje preduzetničkih zona nije jasno utvrđeno koje zone su prioriteta i koji su to prihvatljivi troškovi koje će Ministarstvo kroz poticaje snositi. To je za posljedicu imalo davanje poticaja za osiguranje osnovnih preduslova za osnivanje zona koje su općine trebale obezbijediti prije nego su podnijele aplikacije za korištenje poticajnih sredstava. U cilju ostvarivanja što većih koristi od poticanja izgradnje infrastrukture, utvrđivanje prioriteta kod poticanja zona i preusmjeravanje dijela raspoloživih sredstava u razvoj drugih oblika infrastrukture moglo bi koristiti svrsishodnijem poticanju zona i zadovoljavanju potreba MSP u različitim razvojnim fazama .

Takođe, dosada poduzete mjere nisu dovele do poboljšanja pristupa finansijskim sredstvima sektora MSP. Naime, mjere nisu bile usmjerene na dugoročno rješavanje problema finansiranja MSP nego su se zasnivale na pojedinačnim direktnim davanjima finansijskih sredstava korisnicima. Ovakav vid podrške u mnogim zemljama se smatra neučinkovitim i prevaziđenim jer može predstavljati narušavanje tržišne konkurencije tako što korisnike državne finansijske pomoći dovodi u povoljniji položaj u odnosu na ostale subjekte. Sa aspekta dugoročne finansijske pomoći koristilo bi da se aktivnosti usmjeravaju na olakšavanje pristupa kapitalu svim subjektima MSP putem donošenja regulative koja omogućava razvoj finansijske infrastrukture specijalizirane za MSP.

4.2. Dodjela poticajnih sredstava može biti efikasnija

- **Planovi finansijskog poticaja ne osiguravaju učinkovitu realizaciju poticaja**

Ne postoji jasno utvrđena metodologija planiranja poticaja koja određuje na koji način, pomoću kojih parametara se sačinjavaju planski dokumenti na temelju kojih se vrši dodjela poticaja. Pojedinačne analize koje se vrše ne identificiraju nedostatke odnosno prepreke za razvoj MSP koji se poticajima trebaju otkloniti. Ograničavajući faktor za provođenje sveobuhvatnih analiza stanja i potreba MSP predstavljao je nedostatak statističkih podataka ovog sektora. Međutim, uspostavljanjem Informacionog sistema Registra malih i srednjih

preduzeća FBiH i Registra obrtnika u FBiH ovaj nedostatak je otklonjen. Podaci koje sadrže registri su korisni inputi za kreiranje budućih planova poticanja MSP. U uslovima gdje nisu jasno utvrđeni nedostaci odnosno prepreke koje negativno utiču na razvoj MSP, veoma je teško utvrditi specifične ciljeve poticanja čije bi se ostvarenje mogli pratiti. Pored navedenog uočljiv je i nedostatak transparentnosti u fazi planiranja poticaja, koja se može osigurati kroz saradnju Ministarstva sa relevantnim akterima za razvoj MSP poput akademske zajednice, privrednih i obrtničkih komora, udruženja preduzetnika i poslodavaca i dr. Izostanak blagovremenih informacija o tome koje će projekte Ministarstvo poticati smanjuje mogućnost potencijalnim korisnicima poticaja da pripreme kvalitetne projekte.

- **Realizacija poticaja prema postojećim kriterijima ne potiče razvoj MSP**

Revizija je pokazala da realizacija poticaja nije zasnovana na izboru kvalitetnih razvojnih projekata. Naime, predlaganje projekta od strane aplikanta je više formalnog karaktera jer Ministarstvo dodjeljuje poticajna sredstva i u situaciji kad je projekat nepotpun odnosno kad ima djelimično popunjene osnovne elemente. Većina kriterija za izbor korisnika i utvrđivanje iznosa poticaja nisu razvojno orijentisani već odnose se na statusno-pravne karakteristike korisnika poput starosti subjekta, broja uposlenih, vrste djelatnosti, pa čak i godišnjeg programa rada. Ovakav koncept Ministarstva pri izboru korisnika poticaja rezultira da se i onako nedovoljna poticajna sredstva iz Budžeta FBiH usitnjavaju na veći broj korisnika koji zadovoljavaju formalne karakteristike što ne osigurava pozitivan natjecateljski/konkurentski odnos između aplikanta za korištenje poticajnih sredstava. Pored navedenog, postojeći kriteriji za izbor korisnika poticaja nisu osigurali prioritetni položaj proizvodnoj djelatnosti što je strateško opredjeljenje. Takođe, je evidentan veliki nesrazmjer u dodjeli poticaja po kantonima što je u suprotnosti sa opredjeljenima vlasti da potiču ravnomjerni regionalni razvoj. U konačnici, dio sredstava dodjeljuje se bez javnog informisanja subjekata MSP te može reći da dodjela poticaja nije u potpunosti transparentna. Na ovaj način subjekti koji nisu imali informacije o mogućnosti dobijanja poticaja su dovedeni u neravnopravan položaj.

- **Postojeći nadzor ne osigurava adekvatnu osnovu za ocjenu učinaka poticaja**

Nisu osigurani dovoljni, pouzdani i relevantni podaci na osnovu kojih se može vršiti sveobuhvatno praćenje i ocjena učinaka poticaja na sektor MSP. Navedeno za posljedicu ima da Ministarstvo a ni Vlada FBiH nemaju kvalitetne podatke o tome da li su u kojoj mjeri poticaji ali i ukupna podrška uticali na razvoj MSP tj. koliko su doprinijeli povećanju subjekata MSP, povećanju izvoza ili udjela MSP u BDP i sl. U takvim okolnostima nemoguće je vršiti ocjenu opravdanosti i održivosti ove vrste javne intervencije. Jedan od razloga navedenog, jeste što je postojeći nadzor nad utroškom poticaja usko fokusiran na provjeru da li su poticajna sredstva utrošena u skladu sa definisanom namjenom i da li su poticaji doveli do predviđenog novouposlenja. Nisu utvrđeni indikatori koji bi omogućili vršenje sveobuhvatnog nadzora što bi u konačnici osiguralo kvalitetnu osnovu za praćenje i ocjenu učinaka poticaja na sektor MSP. Revizija smatra da izostanak praćenja realizacije pojedinačnih projekata za koji su dati poticaji predstavlja ozbiljan nedostatak postojećeg sistema nadzora jer ne daje osnovu za procjenu da li i u kojoj mjeri poticaji doprinose razvoju korisnika i cjelokupnog sektora MSP.

5. PREPORUKE

Kako je završetkom 2012. godine okončana je implementacija Programa mjera razvoja male privrede i prve faza projekta „Razvoj MSP u FBiH“, predstoji kreiranje novih programa mjera i akcionih planova. Obzirom na takve okolnosti Ured za reviziju smatra da je pravi trenutak da se ukaže na mogućnost i potrebu poboljšanja postojeće podrške razvoju MSP.

U skladu s navedenim, Vladi Federacije BiH preporučuje se slijedeće:

- ***Analizirati dosadašnju podršku i preispitati mogućnosti pružanja značajnije podrške razvoju sektora MSP u narednom periodu.*** Značajnija podrška razvoju MSP i rješavanje realnih problema ovog sektora, moglo bi da doprinese stvaranju stimulativnog poslovnog okruženja za nastanak novih i razvoj postojećih subjekata MSP. Sa ekonomskog i socijalnog aspekta, razvijen sektor MSP je stub privrednog razvoja svake države, uzimajući u obzir potencijal sektora MSP u stvaranju novih radnih mjesta i povećanju BDP.

Aktivnosti Ministarstva za razvoj, poduzetništvo i obrt u provođenju mjera podrške razvoju MSP u FBiH trebaju biti usmjerene ka zadovoljenju principa učinkovitosti, koji podrazumijeva da se rade prave stvari na pravi način. U skladu s navedenim, Ministarstvu za razvoj, poduzetništvo i obrt preporučuje se slijedeće:

- ***Izvršiti sveobuhvatnu analizu i ocjenu učinaka dosadašnje provedbe Programa mjera razvoja i Projekta „Razvoj MSP u FBiH“.*** Navedeno bi osiguralo informacije o uticaju dosadašnje implementacije na uslove za razvoj MSP u FBiH, čime bi Vlada FBiH i druge institucije imale cjelovitu sliku o rezultatima dosadašnje podrške sektoru MSP. Ovakve informacije mogle bi se koristiti u određivanje budućih pravaca u pružanju podrške razvoju MSP i predstavljaju značajne ulazne podatke za kreiranje konkretnih razvojnih mjera u svrhu ostvarivanja strateških opredjeljenja.
- ***Pri kreiranju i provođenju programa i mjera podrške razvoju MSP, dati prioritet opštim mjerama koje bi bile usmjerene na stvaranje boljih uslova za sve preduzetnike.*** U cilju razvoja cjelokupnog sektora MSP i ispravnog definisanja mjera usmjerenih na poboljšanje poslovnog ambijenta neophodno je izvršiti analizu stvarnih potreba i problema subjekata MSP u FBiH. Mjere podrške trebaju biti precizno definisane, sa jasno određenim obavezama, odgovornostima i vremenskim rokovima. Pored navedenog, potrebno je uvažiti i iskoristiti iskustva i prakse drugih zemalja koje su pokazale bolje rezultate u oblasti pružanja podrške razvoju MSP. Takođe, koristiti relevantna svjetska istraživanja iz oblasti preduzetništva. Isti predstavljaju značajnu osnovu za definiranje novih te unapređenje postojećih aktivnosti jer daju mogućnost poređenja politika, programa i aktivnosti sa drugim državama. U cilju cjelovitog provođenja planiranih mjera razvoja potrebno je programi razvoja istovremeno utvrde i mehanizme koji će osigurati efikasno provođenje mjera od strane više različitih učesnika.
- ***Osigurati transparentnu dodjelu poticaja u svim fazama.*** Planiranja poticaja na transparentan način osiguralo bi blagovremene informacije potencijalnim korisnicima poticaja o tome koje oblasti odnosno koji projekti će se poticati. Transparentnost planiranja bi mogla koristiti i kao dodatni marketing samih poticaja, pogotovo u

nerazvijenijim kantonima koji u strukturi dodijeljenih poticaja imaju nisko učešće. Takođe, i sama realizacija poticaja treba biti u cjelosti transparentna čime se osiguralo da svi potencijalni korisnici imaju jednake uslove i mogućnosti.

- ***Utvrđiti vrstu, svrhu, način izrade i korištenja analiza koje prethode donošenju planskih dokumenata za dodjelu poticaja odnosno Programa utroška sredstava tekućeg transfera sa kriterijima raspodjele.*** Takve analize bi trebale osigurati utvrđivanje: nedostataka u oblasti MSP koje je potrebno otkloniti; opravdanosti dodjele poticaja u odnosu na druge alternativne mjere; konkretnih ciljeva poticaja i procjenu rezultata koji se očekuju nakon dodjele poticaja; prioriteta poticanja; aktera relevantnih za planiranje razvoja MSP i načina saradnje radi svrsishodnog korištenja poticajnih sredstava.
- ***Utvrđiti kriterije za dodjelu poticaja i način njihovog vrednovanja koji bi omogućili da se poticajna sredstva usmjeravaju u projekte koji potiču razvoj MSP.*** Takvi kriteriji bi trebali osigurati da se nakon faze predselekcije potencijalnih korisnika poticaja, dodjela poticaja prvenstveno zasniva na ocjeni kvalitete ponuđenih projekata. Ocjena kvalitete, pored ostalog, treba da podrazumijeva ocjenu koristi predloženog projekta na korisnika ali i na cjelokupni sektor MSP i ocjenu održivosti projekta u smislu osiguranja koristi i nakon završetka poticanja. Dodjela poticaja zasnovana na odabiru projekata koji potiču razvoj MSP imala bi višestruke koristi poput okrupnjavanja finansijskih poticaja oko razvojnih projekata nasuprot dosadašnjeg usitnjavanja, jednostavnije praćenje učinaka poticaja na korisnike i cijeli sektor MSP i sl.
- ***Utvrđiti indikatore za provođenje sveobuhvatnog nadzora utroška poticaja koji će osigurati kvalitetnu osnovu za ocjenu učinaka poticaja.*** Takvi indikatori bi trebali osigurati dovoljne, relevantne i pouzdane podatke koji će omogućiti analizu rezultata ostvarenih poticanjem i ocjenu uticaja poticaja na razvoj cjelokupnog sektora MSP. To podrazumijeva da indikatori budu istovremeno u korelaciji sa, ciljevima poticanja i ciljevima konkretnog projekta za koji su data poticajna sredstva. Time bi se osigurale potpune informacije o ostvarenju kako ciljeva poticanja tako i ciljeva konkretnih projekata. Indikatori trebaju biti objektivno provjerljivi što bi onemogućilo subjektivnu prosudbu o učincima poticaja. Nadzor utemeljen na ovakvim indikatorima daje kvalitetne informacije za ocjenu učinaka poticaja koja može odgovoriti na pitanje isplativosti ovog oblika podrške u smislu postizanja očekivanih koristi (vrijednost a novac).

Tim za reviziju:

Ajsela Tanković, vođa tima _____

Rasema Žerić, član tima _____

Aida Đozić, član tima _____



PRILOZI



PRILOG BROJ 1: Program mjera razvoja male privrede 2010.-2012./Akcioni plan Projekta „Razvoja MSP u FBiH“ 2009-2012.

Tabela 1: Implementacija mjera predviđenih programskim dokumentima

Prioriteti djelovanja	Planirane mjere	Poduzete mjere	
1. Smanjenje administrat. prepreka	Stvaranje jedinstvene baze podataka subjekata MSP	Poticaj za formiranje jedinstvene baze podataka subjekata MPS	Informacioni sistem Registra malih i srednjih preduzeća u FBiH
		Uspostava jedinstvenog obrtnog registra	Informacioni sistem Registra obrtnika
	Praćenje učinaka potpora	Izrada metodolog i jedinst. baze pod. za prać. dod. potpra	X
		Analiza praćenja, vrednovanje i planiranje daljnjih mjera potpore.	Djelimično – Izvještaji o utrošku finansijskih poticaja, Izrada informacija o pristupu finansijama sektora MPS. Informacija o uticaju recesije na razvoj MPS,
	Analiza i provedba zakonodavne regulative za poticanje MSP	Izmjene i dopune Zakona o poticaju razvoja male privrede	Izmjene Zakona o poticanju male privrede u svrhu usaglašavanja definicije malih i srednjih preduzeća za preporukom Evropske povelje, Zakon o obrtu.
		Izmjene i dopune zakona poreskog zakonodavstva, olakšice, potpore za obrazovanje, istraživanje i razvoj potreba MSP	X
		Izmjene i dopune zakona koji potiču ulaganja.	X
	Jačanje elektroničkog poslovanja	Zakon o električnom poslovanju	X
		Program registracije posl. subjekata putem interneta-	X
		Program elektroničkog servisa za poduzetnike	X
		Izgradnja središnjeg informacionog sistema za provođenje i praćenje projekata potpore	X
	2. Promocija preduzetništva	Unaprjeđenje preduzetničke kulture poslovanja	Informiranje putem medija
Osnivanje sekcija i poduzetničkih klubova			X
Izdavanje publikacija			X
Promocija poduzetništva na međunarodnim sajmovima			Finansijski poticaji za promotivne aktivnosti na raznim međ. sajmovima i konferencijama, projektima jačanja MSP.
Uspostava poz. odnosa prema priv. vlas.		Potpore i razvoj pozitivnog odnosa prema poduzetniku na svim razinama.	X
Inf. poduz. u vezi s pot. MSP		Jačanje izdavačke djelatnosti/revije, priručnika poduzetnička literatura, priručnici, naputci	X
Promotivne aktivnosti.		Organizovanje savjetovanja o malom i srednjem poduzetništvu	X
		Predstavljanje poduzetnika na internetskim stranicama.	X
		Organiziranje konferencije i okruglih stolova o poduzetništvu.	Ministarstvo je bilo jedan od partnera u organizaciji i realizaciji Projekta Globalne sedmica poduzetništava za BiH održan 2010.g
		Promotivna akcija izbora poduzetnika/poduzetničke obitelji	Učešće u izboru najuspješnijega preduzetnika i preduzeća.
	Predstavljanje postignuća MSP na području inovacija i izvoza.	X	
3. Uspostavljanje i jačanje	Uspostava Središnje agencije za MSP	Provedba poticajnih projekata iz godišnjih operativnih planova	Ministarstvo je provodilo aktivnosti ali Središnja agencija za MSP nije osnovana
		Standardiziranje kvalitete savjetodavnih usluga	X
		Uspostava sustava jamstva za poduzetničke kredite	X
	Edukacija poslovnih	Edukacija certificiranih poslovnih savjetnika	X
		Edukacija zaposlenika u službama za	X



	savjetnika za malo i srednje preduzetništvo,	gospodarstvo kantona, gradova i općina	
		Edukacija zaposlenika komora, udruženja poslodavaca, zadruga i samostalnih posl.savjetnika	X
	Unapređenje rada regionalnih i lokalnih razvojnih agencija	Iniciranje projekata i pružanje savjeta vezanih za pripremu projekta	X
		Promocija lokalnih gospodarskih subjekata	X
		Povezivanja poduzetnika međusobno i sa institucij.	Finansijsko poticanje razvojnih agencija i učešće predstavnika ministarstva na raznim poslovnim susretima
	Povezivanje MSP s proizvodnim sustavom	X	
4. Finansijska podrška	Uspost. inst. ok. za finan. trži.	Donošenje zakonskih akata za uspostavu fondova rizičnog kapitala specijaliziranih za MSP	Ministarstvo je provodilo aktivnosti na izradi Prednacrtu zakona za osnivanje garancijskih fonda, (u proceduri).
	Djelovanje Razvojne banke FBiH	Pribavljanje sredstava na tržištu kapitala	X
		Provedba prioritetnih programa razvoja gospod. Sektora	Kreditna sredstva ministar. se plasiraju putem razvojne banke
		Suradnja s posl. bankama na realizaciji kreditnih programa	X
		Realizacija kreditnih programa za poduzetnike početnike	X
	Djel.garanc. ag.	Davanje garancija za kredite iz kreditnih programa RB	X
	Djel.posl.. ban.	Programi suradnje s RB FBiH na impl. kred. Progr	X
Djel. Agenc. za koord. predprist. fond. EU.	Koordinacija suradnje vlasti lokalnih, regionalnih zajednica, Federacije i drugih institucija s poduzetnicima s ciljem korištenja EU fondova	X	
5. Stručno usavršavanje svih relevantnih osoba za malo i srednje preduzetništvo	Formiranje mreže nastavn. i obraz. ustanova za preduzet.,	Opće znanje o poduz. ugraditi u nastavne pl. i pr.obr.inst.	X
		Programi obraz. i edukac. trenera / učitelja za poduzetn.	X
		Programi obrazovanja za poduzetnike i njihove zaposlenike	Inf. o dopun. obraz. u obl. obrt. i pod. u FBiH za Vladu FBiH
	Uključ. polaz. obraz.pr. u priv.	Poticanje poduzet. na primanje učenika na stručnu praksu	X
		Stipendiranje učenika za strukovna zanimanja	Finan. pot. za stipendiranje učenika srednjih škola za defic.zan.
Dokv. i prekv. pred. brt. I uposl	Programi dokvalifikacije i prekvalifikacije za potrebe poduzetništva	Finan. podrška obuke sekretara obrtničkih komora u FBiH te podrška projekt. osposob., doškolor. i retkvalifikacije obrtnika	
6. Jačanje poslovne infrastrukture	Usvajanje prostornih planova	Sređivanje zemljišnih knjiga	Finansijski poticaji lokalnim upravama
		Donošenje prostornih planova na razini kantona	Finansijski poticaji lokalnim upravama na donošenje prost. Pla.
		Definiranje poslovnih zona u kantonima	X
	Formiranje i opremanje poslovnih zona u kantonima	Sufinanciranje izrade projektne dokument. za posl. zone	Finansijski poticaji za izradu projektne dokument. za posl. zone
		Utvrđivanje modela ustupanja zemljišta investitorima	Finansijsko poticanje osnivača zone
		Osiguravanje finan. Sredst. za izgradnju i opremanje zona	Finansijsko poticanje u izgradnju i opremanju
		Izrada promo materijala i prezent. poslovne zone pred.	Izrada interaktivne karte poduzetničkih zona
Izgradnja lokalne infrastrukture za funkc. poslovne zone	Finansijski poticaji izgradnji lokalne infrastrukture		
7. Tehnološki razvitak	Razvoj inovacijskih centara	Poticaj poduzetničkih pothvata temeljenih na inovacijama	Finansijski poticaji
		Stvaranje jedinstvene baze intelektualnog vlasništva	X
		Komercijalizacija intelektualnog vlasništva	X
	Transfer tehnologije	Praćenje novih dostignuća i primjena tehnologija u poduzetništvu	X
		Stvaranje specijaliziranih tehnoloških baza	X
Jačanje veza sa	Izrada raz. proj. temeljenih na stvarnim potr.	X	



	univerzitetima i institutima	Poduz. uFBiH	
		Objavljivanje dostignuća u znanosti vezanih za pod. I tehn.	X
		Pomoć institucija pri rješavanju praktičnih problema u pod.	X
	Osig. sist. kval. i zašt. intelekt. vlasništva	Program usklađivanja s EU normama	Finansijski poticaji inovatorima (pravnim i fizičkim licima) i subjektima MSP za uvođenje ISO standarda i CE oznaka
Obrazovanje i obuka za korištenje intelektualnog vlas.		X	
8. Poticanje preduzetništva ciljanih skupina	Poticanje preduzetništva ciljanih skupina	Poticaj poduzetništva mladim poduzetnicima	Finansijski poticaji
		Poticaj poduzetništva ženama	Finansijski poticaji
		Poticaj poduzetništva invalidnim osobama	Finansijski poticaji
		Poticaj poduzetnicima povratnicima	Finansijski poticaji
	Pot. zadr. gosp.	Poticaj razvoju zadruga	X
	Poticaj tradic. Obrta	Programi poticaja tradicijskih obrta	Finansijski poticaji
		Prog. poticaja izradi autohtonih proiz i izvornih suvenira	Finansijski poticaji
		Programi razvoja seoskog gospodarstva	Finansijski poticaji
	Pot. za zapošlj.	Poticaji za zapošljavanje mladih osoba	Finansijski poticaji
		Pot. za zapošlj. dugotr. nezaposl. os. i os. starije živ.dobi	Finansijski poticaji
Pot. pred.izvoz..	Donošenje programa poticaja poduzetnika izvoznika	Finansijski poticaji	
Ukupno mjera		74	34

Izvor: Federalno ministarstvo razvoja, poduzetništva i obrta, Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za realizaciju Projekta“ Razvoj malog i srednjeg podueztništva u FBiH“

**PRILOG BROJ 2: Dodjela finansijskih poticaja za izgradnju preduzetničke infrastrukture****Tabela 2: Učešće pojedinih vrsta preduzetničke infrastrukture u ukupnim poticajima dodijeljenim za izgradnju preduzetničke infrastrukture u KM**

Godina	Preduzetničke zone	Preduzetnički inkubatori	Tehnološki parkovi	Preduzetnički centri	Ukupno
2005.	25.000	22.000	0	11.000	58.000
2006.	120.000	36.000	0	22.000	178.000
2007.	341.000	51.000	0	60.000	452.000
2008.	2.790.000	100.000	50.000	60.000	3.000.000
2009.	2.449.000	33.000	0	0	2.482.000
2010.	2.889.000	72.000	39.000	0	3.000.000
Ukupno	8.614.000	314.000	89.000	153.000	9.170.000
%	94%	3%	1%	2%	100%

Izvor: Federalno ministarstvo za razvoj, poduzetništvo i obrt,

**PRILOG BROJ 3: Poticanje ravnomjernog regionalnog razvoja kroz poticanje izgradnje preduzetničkih zona****Tabela 3: Poticanje izgradnje preduzetničkih zona shodno principu ravnomjernog regionalnog razvoja za period 2009.-2010.**

Kanton	Iznosi poticaja za izgradnju preduzetničkih zona u KM	Učešće kantona u poticajima u %	Razvijenost kantona u GDP po stanovniku u KM po kantonima
USK	610.000	12%	4.049
SBK	199.000	4%	4.586
TK	901.000	17%	4.800
K10	232.000	4%	4.816
PK	436.000	8%	5.382
ZHŽ	571.000	11%	5.449
ZDK	1.182.000	23%	5.607
BPK	115.000	2%	6.130
HNK	917.000	18%	7.304
KS	78.000	1%	12.564
Ukupno	5.241.000	100%	-

Izvor: Federalno ministarstvo razvoja, poduzetništva i obrta, „Izveštaj o utrošku i efektima dodijeljenih poticajnih sredstava za 2009. i 2010.godinu“, Federalni zavod za programiranje razvoja, „Makroekonomski pokazatelji po kantonima –Analiza za 2009. i 2010.godinu“



PRILOG BROJ 4: Ciljevi poticanja

Tabela 4: Dodjela finansijskih poticaja prema utvrđenim ciljevima u periodu 2009.-2010.

Projekt	Ciljevi	
	2009.	2010.
Potpoma udruženjima poduzetnika i obrtnika	Razvoj i afirmacija poduzetništva i obrta, interesno umrežavanje poduzetnika i obrtnika, organizirano zastupanje interesa poduzetnika i obrtnika , ravnomjerniji regionalni razvoj	Razvoj i afirmacija poduzetništva i obrta, interesno umrežavanje poduzetnika i obrtnika, organizirano zastupanje interesa poduzetnika i obrtnika , ravnomjerniji regionalni Razvoj
Razvoj obrtničkih komora	Razvoj i afirmacija obrta i obrtničkih komora, ravnomjerniji regionalni razvoj	Rad, opstanak, razvoj i afirmacija obrta i obrtničkih komora, ravnomjerniji regionalni razvoj
Izgradnja poduzetničke infrastrukture	Poticanje lokalne uprave za donošenje prostornih planova i uvrštavanje poduzetničkih. specijaliziranih i industrijskih zona. Poticanje izgradnje: poduzetničkih zona, tehnoloških parkova, poslovnih centara, inkubatora, klastera. Prostor FBiH učiniti konkurentnim za strana ulaganja (u poduzetništvo) u odnosu na zemlje okruženja i izrada projekata i druge dokumentacije za zonu i opremanje postojećih poduzetničkih zona, tehnoloških parkova i tehničko-inovativnih centara	Poticanje lokalne uprave za donošenje prostornih planova i uvrštavanje poduzetničkih. specijaliziranih i industrijskih zona Poticanje izgradnje: poduzetničkih zona, tehnoloških parkova, poslovnih centara, inkubatora, klastera. Prostor FBiH učiniti konkurentnim za strana ulaganja (u poduzetništvo) u odnosu na zemlje okruženja i izrada projekata i druge dokumentacije za zonu i opremanje postojećih poduzetničkih zona, tehnoloških parkova i tehničko-inovativnih centara
Razvoj tradicionalnih i starih obrta	Očuvanje obrtničke tradicije i kulturnog i povijesnog nasljeđa, poticanjem tradicionalnih i starih obrtničkih djelatnosti kroz sufinansiranje troškova: provedbe poslovnog plana, nabave alata i uvođenje novih tehnoloških postupaka, poboljšanja uslova rada u radionici, edukacija i stručnog osposobljavanja zaposlenih i izradu reklamnog materijala	Očuvanje obrtničke tradicije i kulturnog i povijesnog nasljeđa, poticanjem tradicionalnih i starih obrtničkih djelatnosti kroz sufinansiranje troškova: provedbe poslovnog plana, nabave alata i uvođenje novih tehnoloških postupaka, poboljšanja uslova rada u radionici, edukacija i stručnog osposobljavanja zaposlenih i izradu reklamnog materijala
Izgradnja inovativnog gospodarstva	Izgradnja inovativnog gospodarstva: povećanje broja subjekata malog gospodarstva zasnovanih na znanju; dovođenje inovacija do proizvoda, uvođenje ISO standarda, postavljanje CE znaka za proizvode iz FBiH ; poticanje transfera znanja i tehnologije.	Izgradnja inovativnog gospodarstva: povećanje broja subjekata malog gospodarstva zasnovanih na znanju; dovođenje inovacija do proizvoda, uvođenje ISO standarda, postavljanje CE znaka za proizvode iz FBiH ; poticanje transfera znanja i tehnologije.
Potpoma novo - osnovanim subjektima MSP	Subvencioniranje troškova registracije., subvencioniranje troškova doprinosa za novouposlenje u trajanju od jedne godine	Subvencioniranje troškova registracije., subvencioniranje troškova doprinosa za novouposlenje u trajanju od jedne godine, potpora poduzetništvu žena i poduzetništvu mladih
Stipendiranje učenika	Unapređenje stručnog obrazovanja stipendiranjem učenika koji se obrazuju za djelatnosti tradicionalnih i starih zanata i deficitarnih zanimanja , stimuliranje svršenih osnovaca da se nastave obrazovati za djelatnost i tradicionalnih i starih zanata i deficitarnih zanimanja.	Unapređenje stručnog obrazovanja stipendiranjem učenika koji se obrazuju za djelatnosti tradicionalnih i starih zanata i deficitarnih zanimanja , stimuliranje svršenih osnovaca da se nastave obrazovati za djelatnost i tradicionalnih i starih zanata i deficitarnih zanimanja.
Prekogranična saradnja u okviru IPA prog. te podrška projekt. finan. od strane EU-a i drugih donatora	-	Uspostaviti podršku sufinansiranja razvojnih projekata EU-a i drugih stranih donatora. Sveukupni strateški cilj prekogranične suradnje u okviru IPA programa je : unapređenje zajedničkog održivog razvoja pograničnih predjela, njihovih ekonomskih kulturnih , prirodnih i ljudskih resursa, i potencijala, tako što će se jačati kapaciteti ljudskih resursa i zajedničkih institucionalnih mreža među lokalnim zajednicama privatnih i javnih aktera
Interventna sredstva rezerve	X	Podrška organizovanju sajmova, konferencija ,okruglih stolova, seminara i drugih manifestacija od značaja za malo gospodarstvo i obrt.

Izvor: Federalno ministarstvo razvoja, poduzetništva i obrta, Javni natječaj za odabir korisnika grant sredstava „Transfer za poticaj razvoja poduzetništva i obrta“ za 2009. i 2010.godinu



PRILOG BROJ 5: Kriteriji za dodjelu poticaja i vrednovanje kriterija

Tabela 5: Utvrđeni kriteriji za pojedine projekte i vrednovanje kriterija u periodu 2009.-2010.

Projekt	2009.		2010.	
	Kriteriji	Vrednovanje (bod)	Kriteriji	Vrednovanje (bod)
Potporna udruženja ma pred. i obrt.	1)ponudeni projekt 2)namjena sredstava 3)stepen organizovanosti udruženja 4) način finansiranja projekta 5)povećanje zaposlenosti	10-30 10 10-20 5-10 0-10	1)kompletnost ponudnog projekta 2)namjena sredstava 3)stepen oganizovanosti udruženja 4) način finansiranja projekta 5)učestvuje x puta	10-20 10 10-20 5-10 0-20
Razvoj obrt. Kom.	1)sadržaj ponudnog Programa rada obrtničke komore 2)organizovanost 3) djelokrug rada	nema bodovanja	1) sadržaj ponudnog Programa rada obrtničke komore 2) organizovanost 3) djelokrug rada	nema bodovanja
Izgradnja preduzetničke infrastrukture	1) kvalitet ponudnog projekta 2)namjena poduzetničke zone 3)stanje infrastrukture do zone 4) načini i izvori finansiranja 5)proširenje postojeće zone 6)osiguranje veće zaposlenosti 7) iskazan poduzetnički interes 8) učestvuje x puta	10-30 4-10 5-10 5-10 0-5 0-10 0-10 0-15	1) kompletnost ponudnog projekta 2) namjena poduzetničke zone 3)stanje infrastrukture u zoni 4) načini i izvori finansiranja 5) površina zone-inkubatora 6) učestvuje	10-20 10-20 0-10 5-10 5-20 0-20
Razvoj tradicionalnih i starih obrta	1) kvalitet ponudnog projekta 2)vrsta djelatnosti 3)starost obrta 4) broj uposlenih 5) autohtoni proizvod 6)povećanje zaposlenosti 7) priznanje na sajmovima i izložbama 8) učestvuje x puta	10-20 4-10 5-10 0-30 0-5 0-5 0-5 0-15	1) kompletnost ponudnog projekta 2) vrsta djelatnosti 3) starost obrta 4) broj uposlenih 5) učestvuje x puta	10-20 5-15 5-10 10-25 10-30
Izgradnja inovativnog gospodarstva	1) kvalitet ponudnog projekta 2) vrsta djelatnosti 3) povećanje konkurentnosti-dovođenje inovacije do proizvoda 4) broj uposlenih 5) povećanje zaposlenosti 6) priznanje na sajmovima i izložbama 7) učestvuje x puta	10-40 4-10 0-10 0-15 0-5 0-10 5-20	1) kompletnost ponudnog projekta 2)vrsta djelatnosti 3)dovođenje inovacije do proizvoda 4) priznanje na sajmovima i izložbama 5) transfer znanja 6) nova tehnologija 7) broj uposlenih 8) učestvuje x puta	10-20 10-20 0-10 0-20 0-10 10-30 10-20
Potporna novosu. subjekt. MSP	1) kvalitet ponudnog projekta 2) povećanje uposlenosti	nema bodovanja	1) sektorska pripadnost 2) vrsta programa 3) kvalitet projekta 4) samozapošlj. i povećanje uposlenosti	nema bodovanja
Stipendiranje učenika	1) uspjeh u osnovnoj školi, 2) uspjeh u prethodnim godinama školovanja za učenike viših razreda 3) imovinsko stanje učenika 4) školovanje za poznatog poslodavca	nema bodovanja	1) uspjeh u osnovnoj školi, 2) uspjeh u prethodnim godinama školovanja za učenike viših razreda 3) imovinsko stanje učenika 4) školovanje za poznatog poslodavca	nema bodovanja
Prekogranična sarad.u okviru IPA progr. i podrška projekt. Finan. od strane EU-a i drugih donatora	Nisu dodjeljivanja poticajna sredstva u 2009. godini	-	1) kvalitet ponudnog projekta 2) iskazan interes drugih sufinansijera projekta 3) zainteresiranost lokalne zajednice 4)sektorska orijentiranost 5) veličina ciljne skupine te iskazan poduzetnički interes a koji imaju potpisan ugovor i osiguran dio sredstava od drugih budžetskih korisnika	*
Int. Sred. rez.	*	*	*	*

Izvor: Federalno ministarstvo razvoja, poduzetništva i obrta, bodovne liste za 2009. i 2010.

**PRILOG BROJ 6: Davanje prioriteta proizvodnoj djelatnosti u dodjela poticaja u periodu 2009.-2010.****Tabela 6: Učešće djelatnosti korisnika u dodijeljenim poticajima u periodu 2009.-2010.**

Djelatnost Projekt	Proizvodna		Proizvodno-uslužna		Uslužna	
	2009.	2010.	2009.	2010.	2009.	2010.
Razvoj tradicionalnih i starih zamata	19.000	52.700	419.700	306.900	81.800	95.800
Inovacije, uvođenje iso standarda, osiguranje CE oznaka, transfer znanja i tehnologija	42.700	178.300	123.200	23.400	82.600	211.900
Ukupno	61.700	231.000	542.900	330.300	164.400	307.700

Izvor: Federalno ministarstvo razvoja, poduzetništva i obrta, bodovne liste i Izvještaj o utrošku i efektima dodijeljenih poticajnih sredstava za 2009. i 2010.godinu.



PRILOG BROJ 7: Dodjela poticaja shodno principu ravnomjernog regionalnog razvoja

Tabela 7: Učešće kantona FBiH u ukupno dodijeljenim poticajima za period 2009.-2010.god

	Preduzet. Infrastruktura	Udruženja pred.	Razvoj tradic. i str. zan.	Inovativno gosp.	Novo-osnovani subjekti	Interventna sredstva	Sredstva po kanton.	% kantona u poticajima	GDP po stanovniku u KM po kantonima
USK	610.000	42.000	81.800	21.200	213.200	12.500	980.700	12%	4.049
SBK	199.000	17.000	40.200	75.250	118.000	12.500	461.950	5%	4.586
TK	901.000	44.000	25.200	152.950	66.600	106.000	1.295.750	16%	4.800
K10	232.000	-	24.600	4.300	6.600	7.000	274.500	3%	4.816
PK	436.000	-	3.100	18.000	40.500	-	497.600	6%	5.382
ZHŽ	571.000	-	6.300	25.900	66.600	10.500	680.300	8%	5.449
ZDK	1.182.000		49.500	28.400	131.500	32.500	1.423.900	17%	5.607
BPK	212.000	15.000	13.800	6.500	17.500	40.000	304.800	3%	6.130
HNK	917.000	15.500	148.400	145.350	220.000	51.000	1.497.250	18%	7.304
KS	78.000	36.000	583.000	184.250	50.000	50.800	982.050	12%	12.564
						Ukupno	8.398.800	100%	-

Izvor: Federalno ministarstvo razvoja, poduzetništva i obrta, „Izveštaj o utrošku i efektima dodijeljenih poticajnih sredstava za 2009. i 2010.godinu“, Federalni zavod za programiranje razvoja, „Makroekonomski pokazatelji po kantonima –Analiza za 2009. i 2010.godinu“

REFERENCE

1. Adizes, I. (1979), *Organizational passages: diagnosing and treating life cycle problems in organizations*.
2. Avlijaš, R. (2008), *Preduzetništvo i menadžment malih i srednjih preduzeća*.
3. [Ayyagari, M.](#), [Beck, T.](#), [Demirguc-Kunt, A.](#) (2007), *Small and Medium Enterprises Across the Globe*.
4. Centar za politike i upravljanje, (2010. i 2011.), *Izveštaj o politikama poticanja malih i srednjih preduzeća u BiH*.
5. Commission of the EC Brussels, *Competition law in the European Communities*, (1990), *Vol. II Rules applicable to State aids*.
6. Čizmić, E. & Crnkić, K. (2012), *Strateško poduzetništvo koncepcija paradigme budućnosti*.
7. IFC The Ease of Doing Business, (2011), Bosnia and Herzegovina, *Making a Difference for Entrepreneurs*.
8. IFC, World Bank Group, (2010), *Scaling-Up SME Access to Financial Services in the Developing World*.
9. Institut za javne financije Hrvatske, (2003), *Državne potpore poduzećima u Hrvatskoj 2001. godine*.
10. International Labour Organization, (2008), *Guidelines for the analysis of the policies and programmes for small and medium enterprise development*
11. Kersan-Škabić, I. & Banković, M. (2008), *Malo gospodarstvo u Hrvatskoj i ulazak u Europsku uniju*.
12. Kesner-Škreb, M. (1995), *Financijska praksa*.
13. Matic, B. & Serdarušić, H. (2011), *Financiranje regionalnog razvitka putem subvencija i donacija*.
14. McMahon, R. (1996), *Stage models of SME growth reconsidered*.
15. Ministarstvo poduzetništva i obrta Republike Hrvatske, (2012, 2013), *Poduzetnički impuls*.
16. Ministarstvo za privredu i privatizaciju Republike Srbije, (2003), *Strategija razvoja malih i srednjih preduzeća i preduzetništva u Republici Srbiji 2003-2008*.
17. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU Republike Hrvatske, (2012), *Evaluacijska strategija za europske strukturne instrumente*.
18. OECD (2001), *Transition economies forum on entrepreneurship and enterprise development*.
19. Privredna komora Kantona Sarajevo, (2012), *Analiza stanja privrede KS u 2011.g.*



20. Rizvanović, E. (2001), *Mjere državne pomoći unutar Europske unije kao oblik intervencije države na tržištu.*
21. Simon, B., & Ken, O. & Stan, C., (2003), *Understanding enterprise, entrepreneurship and small business.*
22. Umihanić, B. & Tulumović, R. & Omerović, M. & Simić, S., (GEM BiH 2011), *Razviti i ojačati poduzetnički duh u BiH.*
23. USAID, (2008), *SME finance needs assessment.*
24. Western Balkans, (2004), *Razvoj malih i srednjih preduzeća u Bosni Hercegovini.*
25. Ured za reviziju institucija u FBiH, (2012), *Zapisnik sa Ekonomskog foruma održanog sa predstavnicima akademske zajednice.*

Federalno ministarstvo za razvoj, poduzetništvo i obrta

26. Zakon o poticanju razvoja male privrede i FBH, (Službene novine FBiH broj 19/06, 25/09).
27. Projekat „Razvoja malog i srednjeg poduzetništva u FBiH“.
28. Program mjera razvoja male privrede 2010.-2012.g.
29. Pravilnik o postupcima u provođenju Programa razvoja male privrede, 2009.g.
30. Program utroška sredstava s kriterijima raspodjele sredstava tekućeg transfera utvrđenog Budžetom FBiH za 2009.-2010.-2011.g.
31. Poslovnik o radu komisije za nadzor utroška dodijeljenih finansijskih sredstava za 2009. i 2010.g.
32. Poslovnik o radu Komisije za izbor korisnika poticajnih sredstava za 2011. g.
33. Ugovori o implementaciji poticajnih finansijskih sredstava za 2009. i 2010.g.
34. Pravilnik o unutarnjoj organizaciji Federalnog ministarstva razvoja, poduzetništva i obrta (2005.-2006.-2007.-2011.g.)
35. Informacija o stanju razvijenosti tradicionalnih i starih zanata u FBiH, 2009.g.
36. Informacija o razvoju poduzetničke infrastrukture u Federaciji BiH, 2010.g.
37. Informacija o pristupu finansijama sektora MSP u FBiH, 2010.g.
38. Izvještaj o stepenu prganiziranosti obrtnika u FBiH, 2009.g.
39. Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za realizaciju projekta „Razvoj malog i srednjeg poduzetništva u FBiH“
40. Izvještaj o utrošku i efektima dodijeljenih finansijskih sredstava (grant sredstva) za 2009. i 2010.
41. „Stanje razvijenosti i prijedlog mjera za rast i razvoj MSP u FBiH (2007.-2010.)“