

NOVA INSTITUCIONALNA REŠENJA REGIONALNOG RAZVOJA SRBIJE

»Same siromašne zemlje dužne su da preduzimaju korake neophodne za izlazak iz obruča siromaštva, tj, korake koji će voditi ekonomskom rastu.

Takav rast bio bi proizvod različitih politika: stabilan kurs, nezagušujući poreski nivoi, zaštita svojinskih prava, efikasni sistemi transporta i komunikacije i odgovarajuće obezbeđenje sredstava za javnu zdravstvenu zaštitu i obrazovanje. Zemlje koje su u stanju da vode takve politike jesu one koje imaju institucije sposobne da ih realizuju, dakle, pre svega poštenu i efikasnu vladu i delotvoran finansijski sistem. »

(M. Mandelbaum, Treba li svetu Golijat, 2007, str 171.)

Rezime

Modeli privrednog rasta u proteklih šest decenija bazirani na dominaciji sektorskih prioriteta doprineli su produblivanju regionalnih problema u Republici. Tranzicioni procesi samo su još više potencirali dubinu regionalnih nejednakosti, posebno njihovu demografsku, ekonomsku i socijalnu dimenziju. S obzirom da je regionalni razvoj, pre svega, strukturni problem dugoročnog karaktera, njegovo rešavanje zahteva sistemski pristup, samo u okviru konzistentnog programa ukupnih reformi. Pri tome, centralno mesto pripada donošenju osnovne regionalne institucionalne infrastrukture.

Država je počela da se hvata u koštac sa ovim problemom donošenjem Strategije regionalnog razvoja Srbije januara 2007. godine, kojom je definisala novi institucionalni okvir regionalnog razvoja. Strategija na konzistentan i celovit način definiše osnovne razvojne prioritete regionalnog razvoja zemlje i načine njihovog ostvarivanja. Prvi institucionalni koraci su već napravljeni: nakon eksplicitne ustavne obaveze o ravnomernom regionalnom razvoju, pre svega, o razvoju nedovoljno razvijenih područja, formirano je novo Ministarstvo za ekonomiju i regionalni razvoj. Sledeći korak je donošenje zakona i njegova implementacija.

Rad se sastoji od tri povezane celine. Nakon prikaza aktuelnih regionalnih problema, ekonomske i socijalne dimenzije nejednakosti i siromaštva, preko matrice strateških pravaca i ciljeva, težište je dato ključnim elementima novih institucionalnih rešenja regionalnog razvoja Srbije.

Ključne reči: *regionalni razvoj, nejednakost i siromaštvo, strateški ciljevi, institucionalna rešenja.*

Abstract

Models of economic growth developed over the past six decades which are based on the dominance of sector priorities contributed to the deepening of regional problems in the Republic. Transitional processes only underscored further the depth of regional disparities, especially their demographic, economic, and social dimension. Given that regional development is in the first place a structural problem of a long-term nature, its resolving requires a systemic approach, and that only within the framework of a consistent programme of general reforms. Therefore the building up of basic regional institutional infrastructure is pivotal to achieving this.

The government started to grapple with this problem in January 2007 when the Strategy for Regional Development of Serbia was adopted. The Strategy defines a new institutional framework for regional development. The Strategy in a consistent and thorough way defines fundamental development priority objectives of regional development of the country and the ways to attain them. The first steps towards institution-building have already been made: following the adoption of the Constitution according to which the balanced regional development is obliging, before all the development of underdeveloped areas, a new Ministry of Economy and Regional Development has been formed. The next step is to adopt pertinent legislation and to implement it efficiently.

The paper consists of three interrelated parts. After presentation of current regional problems, economic and social dimensions of disparities and poverty, and a matrix of strategic directions and objectives, the focus of the paper is shifted to key elements of new institutional practices of regional development of Serbia.

Key words: *Regional Development, Disproportions and Poverty, Strategic Goals, Institutional Practices.*

UVOD

Problematika regionalnog razvoja se u proteklom periodu nije posmatrala kao integralni deo ukupnog društveno-ekonomskog razvoja, već je konstantno marginalizovana, analizirana je kao jedna odvojena i ne mnogo značajna dimenzija ukupnog razvoja. *Stalno se izbegavala činjenica da razvoj ima svoju regionalnu i prostornu dimenziju, te da definisanje institucionalnih razvojnih mehanizama nikako nije regionalno neutralno.* Posmatrane su regionalne razlike sa aspekta nivoa razvijenosti, tako da su zanemarivane njihove ekonomsko-razvojne, socijalne, društvene, pa i političke reperkusije. Uglavnom, se težilo bržem razvoju nerazvijenih područja, za šta su se izdvajala određena sredstva i definisao podsticajni mehanizam. Ciljevi regionalnog razvoja su se definisali na uopšten način, i godinama ponavljali. *Podsticajna politika, kao neka vrsta razvojne kompezacije, nije uspevala da spreči dalje zaostajanje nerazvijenih područja.* Tranzicioni proces samo je dodatno pojačao, usložnio i istakao nove regionalne neravnomernosti Srbije, u prvom redu, demografske, ekonomske i socijalne dimenzije. Takav pristup neminovno je vodio produbljavanju regionalnih i strukturnih razvojnih problema. Geostrateške posledice u prostoru Republike zahtevaju korenite sistemske promene, donošenje i sprovođenje novih institucionalnih rešenja posticanja regionalnog razvoja.

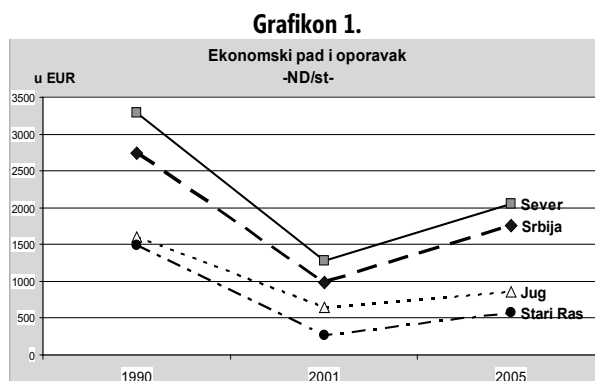
Kompleksnost nasleđenih regionalnih problema Republike uz pojavu novog regionalnog "tranzicionog siromaštva" dostiglo je takve razmere, da je bilo neophodno pristupiti definisanju novog koncepta regionalnog razvoja. U tom kontekstu primarni cilj regionalnog razvoja Srbije je donošenje novih institucionalnih rešenja, pre svega, zakona o regionalnom razvoju Srbije, jer sva dosadašnja iskustva, kao i postojeće tendencije u regionalnom razvoju, ukazuju da neadekvatan regionalni razvoj nije samo posledica defekata primenjivane politike regionalnog razvoja, nego prvenstveno nedostataka sistemskih i institucionalnih regulativnih mehanizama.

REGIONALNI PROBLEMI SRBIJE

Polarizovanost i razmere nerazvijenosti

Regionalne neravnomernosti u Srbiji mogu se svesti

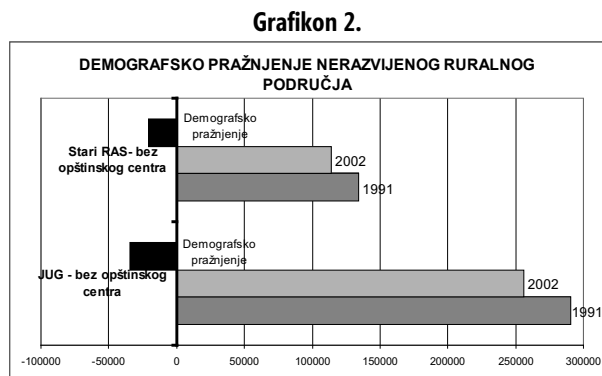
na tri osnovna parametra: (a) ekonomska zaostalost nerazvijenog područja, u prvom redu Juga Srbije i Starog Rasa, (b) proces demografskog pražnjenja kompletnog seoskog područja, i (v) velike unutarregionalne ekonomsko-demografske diferencijacije sa tendencijom atomizacije i gašenja naselja na nerazvijenom području.



Srbija je danas 2008. godine, zemlja sa najvećim regionalnim razlikama, i to po svim dimenzijama i pokazateljima, ne samo na Balkanu, već i u Evropi. Tranzicioni procesi doprineli su produbljavanju regionalnih disproporcija i zaoštavanju demografskih, ekonomskih, socijalnih, obrazovnih infrastrukturnih i ekoloških problema. Posle 7 tranzicionih godina u uslovima nedovoljne razvijenosti¹ živi 2 miliona stanovnika u 68 opština, odnosno, 25% ukupnog stanovništva.

Polarizacija širih područja, opštinskih centara i ruralnog područja

(«Jednom stečene prednosti se, po pravilu, vrlo teško ispuštaju»)



¹ Područja u kojima su ukupna primanja (neto zarade, penzije i ukupni budžetski prihodi) ispod 75% proseka Republike.

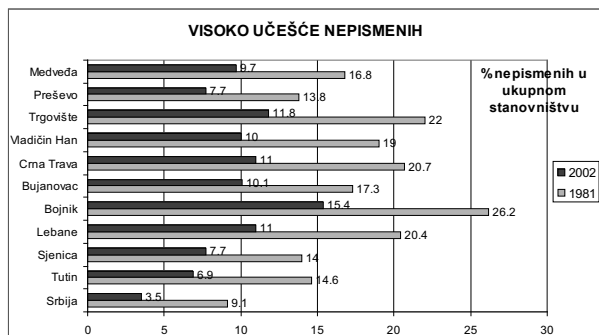
Koncentracija stanovništva u urbanim i suburbanim područjima i demografsko praznjenje ruralnih područja odraz su neravnomernosti regionalnog razvoja sa značajnim konsekvencama na sva demografska obeležja.

Opšta demografska karakteristika kompletnog nerazvijenog područja, je tendencija smanjenja prirodnog priraštaja (sem u opštinama gde u nacionalnoj strukturi preovlađuje muslimansko i albansko stanovništvo). Osnovni demografski problemi su: **izraženi procesi depopulacije, niska stopa fertiliteta, visoka stopa mortaliteta, naglašeni emigracioni procesi.**

S obzirom da demografski razvoj čini važnu komponentu ukupnog ekonomskog razvoja, izrazito negativni demografski trendovi predstavljaju značajnu prepreku izlaska iz začaranog kruga siromaštva. Celokupno ruralno područje Srbije suočeno je sa negativnim demografskim performansama. Kuriozitet je da jedan broj mešovitih nerazvijenih opština (pretežno naseljene muslimanskim i albanskim stanovništvom) nije suočen sa problemom starenja stanovništva, jednim od najtežih problema reprodukcione strukture cele Republike. Naime, dok je indeks starenja Srbije alarmantan² (111 opština spada u demografska stara područja, 20 okruga zamire), ova područja registruju drugačije trendove: **u Preševu prosečna starost stanovništva je 26 godina, a u Novom Pazaru 30.**

| Srbija | Hrvatska | Rumunija | Bugarska |
|--------|----------|----------|----------|
| 96.5 | 98.1 | 98.4 | 98.3 |

Grafikon 3.



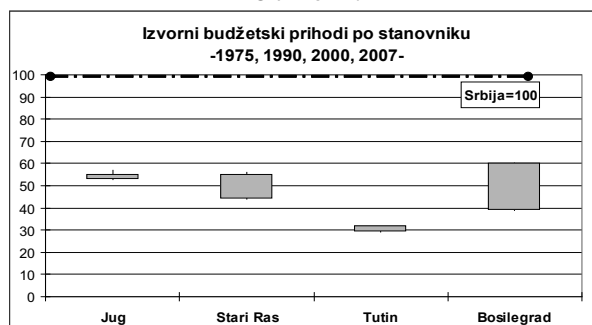
Analiza obrazovne strukture nerazvijenog područja govori o razmerama problema i o krajnje limitiranim mogućnostima izlaska iz začaranog kruga siromaštva. Pri-

2 Srbija je jedna od «najstarijih» država na svetu - nalazi se na 9. mestu u svetu. Stariji od Srba, za samo 2 godine, su Japanci, a za godinu dana Italijani, Švajcarci, Nemci, Šveđani, Finci, Bugari, Belgijanci i Grci.

mera radi, na području Starog RAS-a 17,5% ukupnog stanovništva je ili bez ikakve školske spreme ili sa nedovršenom osnovnom školom! Samo 4% stanovnika je sa višim ili visokim obrazovanjem. Na području JUG-a stanje je još nepovoljnije: 24% stanovništva, **odnosno svaki 4-ti stanovnik je bez osnovne škole.**

Nemogućnost oslonca na sopstvene snage

Grafikon 4.



Jedan od osnovnih pokazatelja ekonomske snage nekog područja predstavljaju njegovi izvorni prihodi, kao svojevrsan finansijski barometar potencijalnih mogućnosti za investiranje. Izvorni budžetski prihodi na nerazvijenom području **permanentno, više od 30 godina, se kreću oko 50% proseka Republike.**

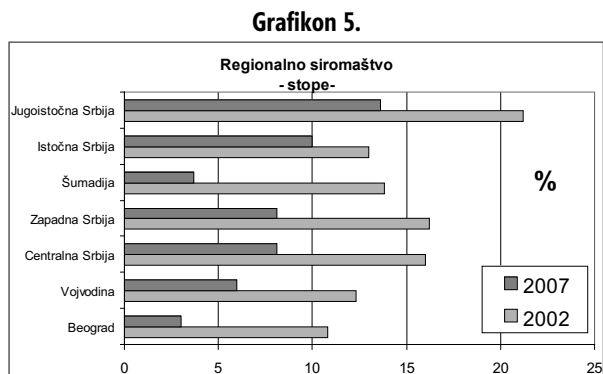
Primeri nekih opština sa ovog područja govore da se retko prelazila ta granica, odnosno da su budžeti tih opština izuzetno mali i da bez dopunskih sredstava te opštine ne mogu da finansiraju ni minimalne potrebe, a o podsticanju razvoja ne može biti ni pomena.

Regionalna dimenzija siromaštva

Primenom metodologije definisane u Strategiji siromaštva prvi tranzicioni kontrolni presek pokazuje da se u periodu 2002-2007. godine smanjio broj siromašnih za polovinu. Naime, u 2002. godini kad se krenulo sa praćenjem siromaštva oko milion stanovnika je bilo siromašno, dok je u 2007. godini broj siromašnih smanjen na 490.000 ili 6,6% ukupne populacije. Odmah treba reći da se, i pored postignutog značajnog smanjenja siromaštva, mora imati u vidu da podaci ne obuhvataju u potpunosti kategorije izbeglog stanovništva, interno raseljena lica i Rome, kategorije koje su najugroženije od siromaštva.

| | 2002. | 2007. |
|--|-------|-------|
| Apsolutna linija siromaštva po potrošačkoj jedinici (din.) | 5.234 | 8.883 |
| Stopa siromaštva | 14,0 | 6,6 |
| Dubina siromaštva, % | 3,0 | 1,3 |
| Oštrina siromaštva, % | 1,0 | 0,4 |

Izvor: AŽS 2002. i 2007.



Metodološka osetljivost se bazira na nepovoljnoj činjenici da je velika koncentracija stanovništva oko linije (granice) siromaštva. Povećanjem vrednosti apsolutne linije siromaštva za 20% povećava se stopa siromaštva na 11,8% u 2007. (indeks 180), odnosno 24,1% u 2002. (indeks 172).

Ekonomski rast, realno povećanje plata, penzija, socijalnih transfera i drugih primanja, imali su pozitivan uticaj na potrošnju svih delova stanovništva, ali su najsiromašniji slojevi imali relativno veću korist od rasta potrošnje.

Regionalna analiza profila siromaštva u Srbiji pokazuje relativno velike i rastuće regionalne razlike u stopama siromaštva, nezaposlenosti³, kao i jaku korelaciju između siromaštva i zaposlenosti i obrazovanja. Produbljene su regionalne razlike između urbanih i ruralnih područja unutar samih regiona, kao i regionalne razlike između najsiromašnijeg (ruralna područja Jugoistočne Srbije) i najbogatijeg regiona u Srbiji (urbana područja Beograda).

3 "Problem nezaposlenosti je multisektorski i mora se na više polja rešavati", Sajmon Grej, director World Bank in Belgrade, EU Market 1/2008

| Stopa siromaštva | 2002. | 2007. |
|---|-------|-------|
| Deca do 5 godina starosti | 12,5 | 8,7 |
| Deca od 6-14 godina | 14,3 | 9,5 |
| Lica preko 65 godina starosti | 19,9 | 9,6 |
| Ruralno stanovništvo | 17,7 | 9,8 |
| Stanovništvo Jugoistočne Srbije | 21,2 | 13,3 |
| Nosioci domaćinstava bez škole i sa nepotpunom OŠ | 24,4 | 18,7 |
| Nezaposleni | 17,8 | 19,7 |
| Domaćinstva sa troje ili više dece od 0-6 godina | 28,0 | 30,5 |
| Ukupno | 14,0 | 6,6 |

Izvor: AŽS 2002. i 2007.

Iako je siromaštvo značajno smanjeno, regionalni profil siromašnih nije se promenio. Najugroženije je i dalje stanovništvo ruralnog područja Jugoistočne Srbije, neobrazovano stanovništvo i nezaposleni, lica sa 65 i više godina, kao i domaćinstva sa dvoje i više male dece (0-6). Nova kategorija koja je bila ugroženija od proseka populacije u 2007. godini su deca do 14 godina starosti, iako su ona pet godina ranije imala ispodprosečan indeks siromaštva.

Nejednakost u raspodeli dohotka: zašto je nemoguće brinuti zbog siromaštva, zanemarujući, pri tome, nejednakost?⁴

Dugoročna efikasnost privrede i ravnomernija jednakost u raspodeli dohotka su međusobno komplementarni. Dobijeni rezultati istraživanja nejednakosti u raspodeli dohotka pomoću Gini koeficijenta i Lorencove krive⁵ ukazuju na **porast životnog standarda najsiromašnijeg sloja stanovnika u ukupnoj raspodeli dohotka.**

Poslednja istraživanja ukazuju da je najsiromašniji sloj od 10% upotrebio 3,9% sredstava, a najbogatiji sloj 21,0%. U odnosu na 2003., zapaženo je povećanje učešća najsiromašnijeg sloja stanovnika u ukupno upotrebljenim sredstvima od 0,5%, dok je najbogatiji sloj stanovnika smanjio svoje učešće za 1,9%.

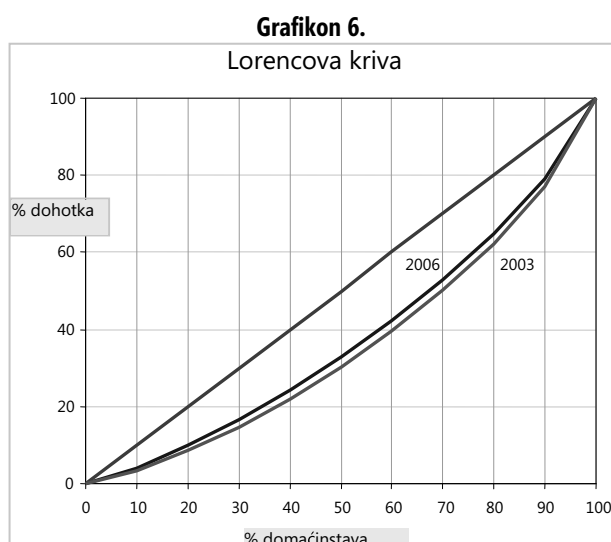
Na osnovu rezultata istraživanja pomoću Gini koeficijenta⁶ **može se zaključiti da je došlo do porasta**

4 Milanović, B., Dva lica globalizacije, 2007, str. 64

5 Na grafikonu Lorencove krive, u zavisnosti od raspodele dohotka, kriva će se različito prostirati desno od dijagonale (koja prikazuje savršenu jednakost u raspodeli), veća zakrivljenost znači veću nejednakost u raspodeli dohotka.

6 Pokazatelj nejednakosti u raspodeli dohotka, vrednost koeficijenta se kreće od 0 do 1, veća vrednost ukazuje na veću nejednakost u raspodeli dohotka.

životnog standarda stanovnika u 2006. u odnosu na prethodne godine (vrednost Gini koeficijenta je najniža, i iznosi 0,25).



Regionalna nejednakost ekonomskog i socijalnog razvoja

Neujednačenost nivoa razvoja celokupne teritorije Srbije determinisana je prvenstveno razlikama u ekonomskom aspektu razvoja i iz tog razloga nejednakih mogućnosti za ostvarivanje svih ljudskih potencijala. Višedecenijska nerazvijenost i razvojna polarizovanost regiona u Srbiji potvrđuje koncept ljudskog kapitala kao katalizatora rasta. Osposobljavanje ljudskog kapitala je osnovna komponenta humanog razvoja koja apsorpira i produktivnost i pravičnost i održivost, inicijalne komponente paradigme humanog razvoja.

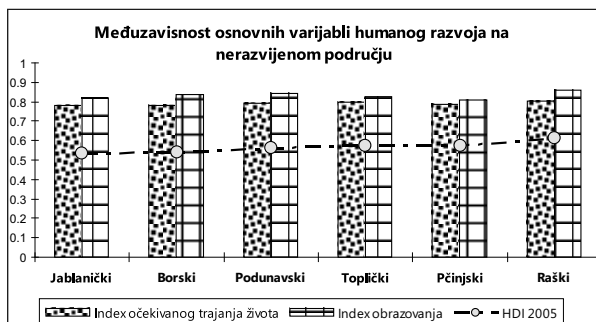
Osnovni međunarodni pokazatelj koji indentifikuje potencijale i nedostatke regiona za ostvarenje značajnijeg razvoja, a time i povećanja dostignutog nivoa razvoja zemlje je Indeks humanog razvoja regiona. Elementi ovog pokazatelja pojedinačno oslikavaju nivo razvoja sa tri aspekta: ekonomskog razvoja, intelektualnog razvoja i zdravlja populacije.

Tabela 4: Regionalni socio-ekonomski nivoi razvoja 2005.

| okruzi | Rang HDI | Rang ND/st | |
|------------------------|----------|------------|-----|
| Grad Beograd | 2 | 2 | ▬▬▬ |
| Severno-bački okrug | 3 | 4 | ▬ |
| Srednje-banatski okrug | 9 | 7 | ▬▬▬ |
| Severno-banatski okrug | 5 | 3 | ▬▬▬ |
| Južno-banatski okrug | 8 | 5 | ▬▬▬ |
| Zapadno-bački okrug | 6 | 6 | ▬▬▬ |
| Južno-bački okrug | 1 | 1 | ▬▬▬ |
| Sremski okrug | 14 | 12 | ▬▬▬ |
| Mačvanski okrug | 10 | 10 | ▬▬▬ |
| Kolubarski okrug | 18 | 15 | ▬▬▬ |
| Podunavski okrug | 23 | 23 | ▬▬▬ |
| Braničevski okrug | 12 | 11 | ▬▬▬ |
| Šumadijski okrug | 13 | 16 | ▬ |
| Pomoravski okrug | 11 | 13 | ▬ |
| Borski okrug | 24 | 24 | ▬▬▬ |
| Zaječarski okrug | 19 | 19 | ▬▬▬ |
| Zlatiborski okrug | 15 | 17 | ▬ |
| Moravički okrug | 7 | 9 | ▬ |
| Raški okrug | 20 | 20 | ▬▬▬ |
| Rasinski okrug | 17 | 18 | ▬ |
| Nišavski okrug | 4 | 8 | ▬ |
| Toplički okrug | 22 | 22 | ▬▬▬ |
| Pirotski okrug | 16 | 14 | ▬▬▬ |
| Jablanički okrug | 25 | 25 | ▬▬▬ |
| Pčinjski okrug | 21 | 21 | ▬▬▬ |

▬▬▬ Rang HD per capita = Rang HDI
 ▬ Rang HD per capita > Rang HDI
 ▬▬▬ Rang HD per capita < Rang HDI

Grafikon 7.



Vrednosti HDI na regionalnom nivou imaju karakteristično veliki interval zbog visokih razlika u vrednostima indeksa ND/st. Elementi HDI koji određuju socijalni razvoj regiona rangiraju ih prema humanim potencijalima održivosti. Ujednačen nivo ekonomske i socijalne razvijenosti ima manje od polovine okruga (11) u Srbiji, odnosno, u 14 okruga postoji disbalans koji indetifikuje jedan od dva faktora za poboljšanje trenutnog stanja.

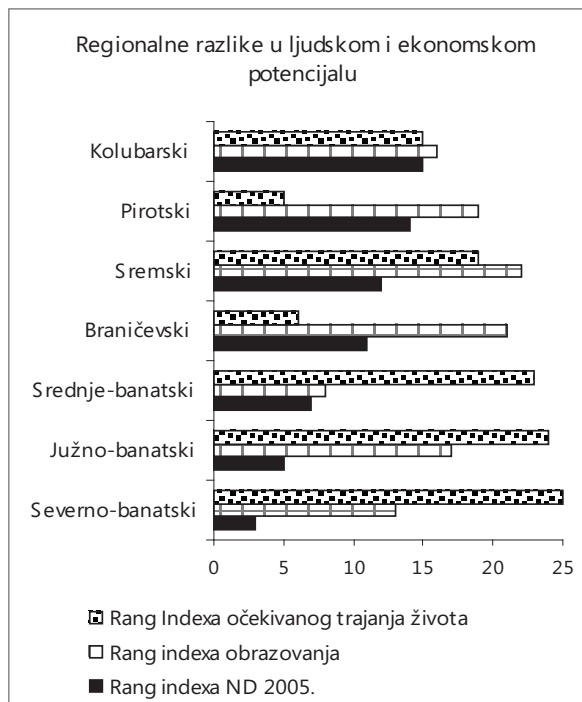
Visok nivo humanog razvoja na nivou okruga imaju Južno-bački okrug i Grad Beograd, koji su i ekonomski najrazvijenija područja u Srbiji. Podjednako jaku povezanost ova dva pokazatelja imaju nerazvijeni regioni, što dokazuje da su svi elementi razvoja pojedinačno potrebni, ali ne i dovoljni za ukupan razvoj. Ekonomski nerazvijeni Jablanički, Borski, Podunavski, Toplički, Pčinjski i Raški okrug imaju i niske vrednosti HDI, takva ujednačenost nerazvijenosti ljudskog i ekonomskog kapitala ipak dozvoljava diversifikaciju elemenata indeksa.

Razlike u kompozitnim elementima Indeksa humanog razvoja u najnerazvijenijim okruzima određuju nedostatke i prednosti razvoja ljudskog kapitala regiona. Toplički okrug, na primer, u cilju povećanja nivoa humanog razvoja, osim ekonomskog razvoja, mora se razvojno orijentisati prema povećanju nivoa obrazovanja populacije. Borski okrug, na dugoj strani, ima izražen problem nivoa zdravlja stanovništva i održivog životnog okruženja. Raški okrug kao razlog svog niskog nivoa razvijenosti ima nizak nivo ekonomske razvijenosti (ND po stanovniku).

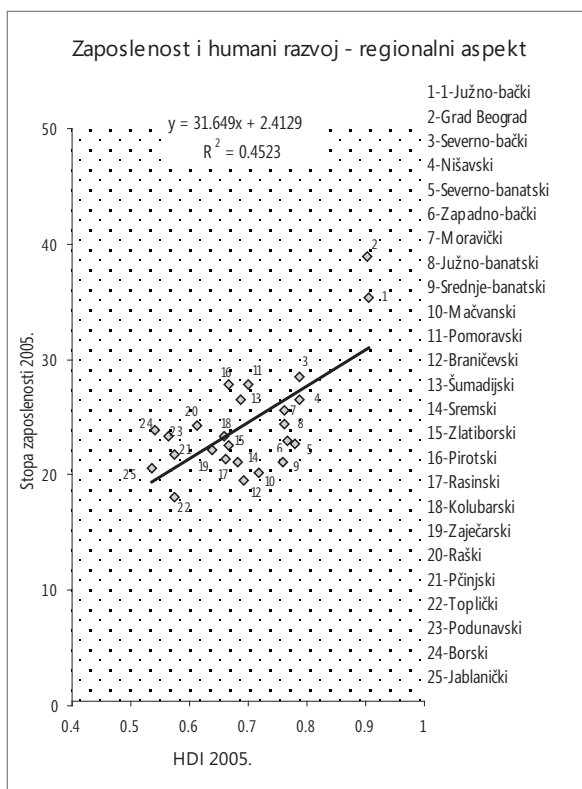
Iako, u Srbiji postoji značajan broj okruga sa razvijenijim ljudskim kapitalom od ekonomskog nivoa razvijenosti (što je i karakteristika zemalja u tranziciji), podjednak broj okruga ima problem nivoa ljudskog potencijala. Značaj ovog problema je u dužem vremenskom periodu

potreba za kreiranje «ljudske infrastrukture» neophodne za održivi rast i razvoj.

Grafikon 8.



Grafikon 9.



Regioni koji ne mogu da reše problem nedovoljnog i kvalitetnog razvijenog ljudskog kapitala gube razvojnu trku kroz generacije. Četiri okruga od ukupno sedam sa ovim problemom nalaze se na teritoriji AP Vojvodine. Severno-banatski, Južno-banatski i Srednje-banatski okrug nalaze se u prvoj polovini rangiranih okruga prema ekonomskoj razvijenosti. Značajne neujednačenosti u distribuciji i upotrebi ND uočljive su u Južno-banatskom i Kolubarskom okrugu gde ljudski kapital ne prati ekonomski razvoj (razlika od tri pozicije u rangovima Indeksa ND per capita i HDI). Razlozi za ovakvu pojavu su različiti. Naime Južno-banatski okrug ima ispodprosečno očekivano trajanje života i prosečnu visinu indeksa obrazovanja, dok Kolubarski okrug kao razlog ove neujednačenosti ima kompleksno delovanje oba faktora od kojih nešto veći uticaj ima niži indeks obrazovanja.

Generalno, značajan ljudski kapital je katalizator razvoja, odnosno područja sa manjim humanim potencijalom gube vremensku trku u ostvarivanju održivog razvoja.

Svaki pojedinačan element ovog pokazatelja identifikuje razvojnu komponentu koja zahteva poboljšanje neophodno za održivost životnog okruženja regiona, a samim tim i cele zemlje. Jedna od mogućih provera koncepta humanog razvoja je i njegovo stavljanje u korelaciju sa nekim od indikatora dostignutog razvoja. Indeks humanog razvoja okruga je pozitivno korelisan sa stopom zaposlenosti u okruzima. Rezultat povećanja vrednosti HDI okruga, odnosno podizanje vrednosti njegovih komponenti (ekonomskog, intelektualnog i zdravstvenog), za 0,032 je povećanje stope zaposlenosti za jedan procentni poen.

Povećanje zaposlenosti može se objasniti povećanjem vrednosti HDI okruga. Ovakva veza je opravdana opštim trendom usmeravanja privrede prema uslužnim delatnostima koje zahtevaju viši nivo obrazovanja i ekonomske razvijenosti. Rast učešća usluga u BDV Srbije od 10% u 2005. godini značajno menja prirodu radne snage, ali i uslove rada koji sada imaju više odlike brzih promena i prilagodljivosti, samoinicijative i motivacionog impulsa. U takvom okruženju humani razvoj dobija elementarni značaj za participiranje u savremenom društvu.

STRATEŠKI PRAVCI I CILJEVI REGIONALNOG RAZVOJA SRBIJE

Osnovni motiv za angažovanje države u ovoj oblasti su ogromni unutarregionalni i međuregionalni neskladi koji sputavaju razvoj, a iniciraju migracione tokove. Veliki i strateški važni prostori ostaju populaciono nepokriveni, a njihovi resursi neiskorišćeni. Istovremeno, u razvijеним centrima dolazi do prekomerne koncentracije stanovništva i privrede, što proizvodi negativne posledice u ekonomskoj, socijalnoj, prostornoj i ekološkoj sferi. U novoj regionalnoj politici uloga države svodi se na uklanjanje i ublažavanje ograničenja sa kojima su suočena ugrožena područja, odnosno njihovo osposobljavanje za autopulzivni razvoj. To se naročito odnosi na pomoć područjima sa posebnim razvojnim problemima, kroz investicije i stimulisanje priliva kapitala, kako bi ta područja kompenziralala svoje strukturne slabosti. Da bi podrška države bila efikasna, neophodno je obezbediti njen kontinuitet i održati intezitet na duži period.

Pored kumuliranih nasleđenih regionalnih problema Republike, pojava novih, kao rezultat «tranzicionog siromaštva», ubrzala je potrebu donošenja novih institucionalnih rešenja, jer sva domaća i međunarodna iskustva, kao i postojeće tendencije u regionalnom razvoju, ukazuju da neadekvatan regionalni razvoj nije samo posledica defekata primenljivane politike regionalnog razvoja, nego prvenstveno nedostataka institucionalnih mehanizama.

Institucionalno klupče iz oblasti regionalnog razvoja počelo je da se odmotava donošenjem novog Ustava Republike Srbije. Novi Ustav posebnu pažnju je posvetio regionalnom razvoju, obavezi države da se stara o ravnomernom regionalnom razvoju (čl. 94.), pre svega, o razvoju nedovoljno razvijenih područja. Tako, Republika Srbija uređuje i obezbeđuje *"razvoj Republike Srbije, politiku i mere za podsticanje ravnomernog razvoja pojedinih delova RS, uključujući i razvoj nedovoljno razvijenih područja"* (čl. 97, četvrti deo, tačka 12.). Drugi korak je napravljen usvajanjem Strategije regionalnog razvoja Srbije *za period 2007-2012. godine* (januara 2007.) koja predstavlja prvi strateški razvojni dokument iz oblasti regionalnog razvoja koji na konzistentan i celovit način definiše osnovne razvojne prioritete regionalnog zemlje i načine

njihovog ostvarivanja u narednim godinama. Nakon toga, sredinom 2007. formirano je novo Ministarstvo za ekonomiju i regionalni razvoj, koje je preuzelo kompletne prerogative iz oblasti regionalnog razvoja.

Sledeći, najvažniji korak u sprovođenju ustavnih nadležnosti Republike država će ostvariti donošenjem *Zakona o regionalnom razvoju Srbije*.

Osnovne koordinate novog Zakona o regionalnom razvoju Srbije definisane su u Strategiji. Tako, Strategija regionalnog razvoja Srbije je posebno naglasila poštovanje 7 ključnih principa na kojima se danas zasniva svaka uspešna politika regionalnog razvoja:

- ❖ **Celovitost regionalne politike** – koncept regionalne politike smanjenja regionalnih neravnornosti odnosi se na celu Republiku, sa diferenciranjem podsticanja razvoja pojedinih regiona u skladu sa posebnim razvojnim problemima;
- ❖ **Solidarnost** – socijalna dimenzija razvoja, prioritarno podsticanje razvoja nedovoljno razvijenih područja;
- ❖ **Partnerstvo** – partnerstvo među lokalnim zajednicama kao socijalnih partnera i institucija građanskih udruženja;
- ❖ **Subsidijarnost** – podrazumeva postupnu teritorijalnu decentralizaciju, prenošenje državnih nadležnosti na niže nivoe (lokalne zajednice).
- ❖ **Usklađenost** – usklađenost aktivnosti među ministarstvima i sa regulativom u Evropskoj uniji;
- ❖ **Programsko usmerenje** – usklađenost regionalne strategije i politike sa nacionalnom razvojnom strategijom;
- ❖ **Podrška i vrednovanje rezultata** – neophodnost uspostavljanja sistema podsticanja ravnomernog regionalnog razvoja (stabilni izvori sredstava), praćenja i vrednovanja rezultata.

Iz navedenih principa definisani su primarni ciljevi regionalnog razvoja Srbije:

Održiv razvoj. Povećanje životnog standarda današnjih generacija je prihvatljivo, ako se jačaju izvori blagostanja i unapređuju faktori razvoja, što za uzvrat povećava potencijal razvoja budućih generacija. Održivi razvoj treba da rezultira u dugoročno balansiranom razvoju sve

tri komponente blagostanja (ekonomska, socijalna i komponenta životne sredine);

Podizanje regionalne konkurentnosti. Ključni razvojni cilj Srbije, definisan u Nacionalnoj strategiji privrednog razvoja Srbije do 2012. godine, je veće blagostanje stanovništva. Za ostvarivanje tog cilja Srbija svoju strategiju privrednog razvoja mora prvenstveno da usmeri na podizanje regionalne konkurentnosti, smanjenje nezaposlenosti i siromaštva. Ovaj cilj zahteva efikasno sprovođenje svih tranzicionih i reformskih procesa koji mogu da aktiviraju regionalne razvojne potencijale zemlje – ljudske, materijalne i prirodne – i doprinesu da privreda Srbije postane privlačna za brži razvoj domaćeg privatnog sektora i veći dolazak inostranog kapitala. Primarni zadatak države je formiranje zdravog tržišnog ambijenta i privlačenje stranih direktnih investicija. Čvrsto opredeljenje Srbije za što brže priključenje EU zahteva stvaranje «stabilnog i efikasnog tržišnog sistema privređivanja i konkurentne privrede sposobne da se suoči sa pritiskom konkurencije unutar EU» (kriterijum iz Kopenhagena), odnosno stvaranje maksimalno «konkurentne privrede, zasnovane na znanju, koja je u stanju da obezbedi održivi privredni rast sa novim i bolje plaćenim radnim mestima i većom socijalnom kohezijom» (ciljevi iz Lisabona⁷);

Smanjenje regionalnih neravnornosti i siromaštva. Ostvarivanje ovog cilja je izuzetno važno, imajući u vidu da nije završen proces tranzicije. Osim toga, kolaps pojedinih privrednih sistema i proces tranzicije uticali su da se parametri nerazvijenosti još više prodube na tradicionalno nerazvijenom Jugu Srbije⁸ i području Starog Rasa⁹, kao i da se, nekada razvijena industrijska područja Srbije, danas nalaze u jako teškoj ekonomskoj i socijalnoj situaciji, što je iniciralo pojavu novih područja nerazvijenosti (Istočna Srbija, delovi centralne Srbije, regionalni centri rudarstva i tradicionalne industrije) i devastiranih područja¹⁰. I pored ekonomskog rasta u periodu 2000-2005.

7 Lisabonski stav da je "ključni izazov za jačanje teritorijalne kohezije unapređenje teritorijalnog kapitala i potencijala svih regiona EU" korigovan je Getenberškom strategijom (Gothenburg, 2003) uvođenjem ekoloških kriterijuma.

8 Područje Juga Srbije čine opštine Jablaničkog (Bojnik, Vlasotince, Lebane, Leskovac, Medveđa i Crna Trava) i Pčinjskog okruga (Bosilegrad, Bujanovac, Vladičin Han, Vranje, Preševo, Surdulica i Trgovište).

9 Područje Starog Rasa čine opštine: Priboj, Prijepolje, Tutin, Sjenica, Nova Varoš i Novi Pazar.

10 Vlada je 2004. usvojila Uredbu o kriterijumima i pokazateljima za

svako treće domaćinstvo sa troje ili više dece je siromašno, svako 10-to dete starosti od 6 do 14 godina i svaki 10-ti stanovnik stariji od 65 godina su, takođe, siromašni, što se može objasniti efektom tranzicionih promena u funkcionisanju ekonomskog sistema. Regionalne disproporcije do 2012. godine trebale bi da budu manje od 1:3;

Zaustavljanje negativnih demografskih kretanja. Depopulacija (intenzivan proces demografskog pražnjenja zahvatio je 79 opština), migracioni tokovi (od 1981. negativan migracioni saldo koji je u periodu 1995-2000. ublažen prilivom izbeglih i raseljenih lica), negativan prirodni priraštaj (22 okruga ima negativan prirodni priraštaj), demografsko starenje (od 7 stadijuma demografske starosti svi regioni se nalaze u tri: najdublja demografska starost, duboka demografska starost i demografska starost), smrtnost odojčadi (skoro dvostruko više od proseka zemalja EU), očekivano trajanje života (1,5 godinu manje od proseka u Evropi, ali čak 6 godina manje od EU-15) predstavljaju izuzetno velike demografske i razvojne probleme;

Nastavak procesa decentralizacije. Srbija je do 2000. godine bila visoko centralizovana zemlja sa ograničenom autonomijom za lokalne samouprave. Tranzicionim reformama položaj jedinica lokalne samouprave znatno je poboljšan i ostvaren veći stepen decentralizacije. Sistemski je uređen okvir za demokratsko delovanje lokalne samouprave, poboljšan je njen finansijski položaj, gradovi i opštine dobili su prošireni delokrug izvornih i poverenih poslova, čime je lokalna samouprava u Srbiji doživela značajan stepen afirmacije u odnosu na prethodni period. Nakon usvajanja novog Ustava stvorene su sistemske pretpostavke za dalje jačanje lokalne samouprave;

Ekonomska integracija srpskih zajednica na Kosovu i Metohiji. Imajući u vidu da su srpske zajednice na Kosovu i Metohiji suočene sa najtežim oblicima života i rada, jedan od prioritetnih strateških ciljeva je ekonomska integracija srpskih zajednica sa ostalim delom srpske privrede. Neophodno je regionalne podsticaje usaglasiti

sa Strategijom dugoročnog ekonomskog razvoja srpskih zajednica na Kosovu i Metohiji;

Izgradnja institucionalne regionalne infrastrukture. Imajući u vidu da Strategija regionalnog razvoja Srbije i Zakon o podsticanju ravnomernog regionalnog razvoja Srbije 2007-2012. postavljaju institucionalne temelje regionalnog razvoja neophodno je doneti čitav niz institucionalnih rešenja: (a) brojne podzakonske akte, (b) izvršiti ekonomsku regionalizaciju područja (NUTS 2 i NUTS 3) u funkciji pristupa EU fondovima (v) formirati institucije koje su odgovorne za ostvarenje strategije, (g) usaglasiti statistički monitoring sa standardima EU.

| Tabela 5: Matrica ciljeva regionalnog razvoja Srbije | |
|---|--|
| Ciljevi | Pokazatelji |
| Održiv razvoj | Strukturni indikatori EU |
| Podizanje regionalne konkurentnosti | Produktivnost rada, regionalni indeksi konkurentnosti, učešće populativnih grana u strukturi industrije. |
| Smanjenje regionalnih neravnomernosti i siromaštva | Indeks razvojne ugroženosti, BDV, stopa nezaposlenosti, zarade. |
| Zaustavljanje negativnih demografskih kretanja | Demografski indikatori. |
| Nastavak procesa decentralizacije | Izvorni budžetski prihodi lokalnih zajednica, Indeks humanog razvoja, Indeks preduzetništva, infrastrukturni indikatori. |
| Ekonomska integracija srpskih zajednica na Kosovu i Metohiji | Ekonomski indikatori. |
| Izgradnja institucionalne regionalne infrastrukture | Izveštaji resornih institucija |

NOVA INSTITUCIONALNA REŠENJA REGIONALNOG RAZVOJA SRBIJE

Modeli upravljanja regionalnim razvojem u zemljama EU

Uporedo sa strukturnim promenama koje su usledile tokom 70-tih na Zapadu i 80-tih u bivšem Istočnim zemaljama, definisana je nova regionalna politika koja je usmerena na "kreiranje novih resursa". Težište je dato valorizaciji izvornih, a nedovoljno iskorišćenih i još neotkrivenih lokalnih potencijala. Teorijska objašnjenja su se dugo godina zasnivala na činjenici da su različiti proizvodni kapaciteti i troškovi uticali na razlike u socio-ekonomskoj razvijenosti pojedinih regiona. Međutim, poslednjih decenija, različiti nivoi i različite razvojne putanje objašnjavaju

utvrđivanje devastiranih područja Republike Srbije («Sl. glasnik RS», br. 58/04) na osnovu koje je donela Odluku o određivanju devastiranih područja (opština) Republike Srbije (Sl. glasnik RS, 63/04). Prema Uredbi, status devastiranog područja stekle su opštine: Majdanpek, Bor, Priboj, Medveđa, Knjaževac, Prijepolje, Kragujevac, Loznica, Leskovac, Kraljevo, Šid, Raška i Dimitrovgrad. U 2006. spisak je proširen za još tri opštine: Vlasotince, Svrlijig i Kuršumljia.

se porastom značaja saradnje koja može da ima i karakteristike konkurencije, među lokalnim akterima. Teritorijalne neravnomernosti su u osnovi posledica različitih sposobnosti da se izvrši kombinacija različitih potencijala. U izgradnji kombinovanja različitih potencijala kroz korišćenje zajedničkih napora, koje uključuje privatni i javni sektor, kao i mobilisanje civilnog društva, presudnu ulogu imaju lokalne i regionalne institucije.

Generalno, sub-nacionalni nivoi vlasti u zemljama EU su različiti. U pojedinim zemljama članicama EU regioni su statističke jedinice čija je misija limitirana na koordinaciju planskih i programskih aktivnosti, a koje ponekad imaju indirektno izabrane skupštine. Regioni se ne smatraju sub-državnim nivoom vlasti, već kao eksperimentalne "pred-institucije" koje su izgrađene da "savladaju" principe Regionalne politike i Kohezivne politike EU. Ovo je bio slučaj sa Mađarskom koja je, posle donošenja Zakona o regionalnom razvoju 1995. godine, ustanovila telo koje je odgovorno da reprezentuje interese okruga, gradova-okruga, i tzv. "mikro-regiona", i da institucionalizuje "glavne igrače" (*stakeholders*) unutar statističkih regiona.

Evolucija modela regionalnih vlasti i regionalnog upravljanja afirmisala je tri tipa modela, koja su rangirana na skali prema stepenu regionalne autonomije, odnosno centralizacije:

- (1) regionalne institucije u federalnim državama (Nemačka, Austrija, Belgija);
- (2) regionalne institucije u unitarnim državama (Francuska, Španija i Italija);
- (3) regionalne "pred-institucije" koje pripadaju unitarnim državama, a u koje spadaju komiteti i operativne agencije.

Za svaki tip regionalnih institucija postoji ključna reč: *autonomija* (prvi tip), *decentralizacija ili regionalizacija* (drugi tip) i *zavisnost* (treći tip). Crvena nit u skoro u svim zemljama je trend evolucije od centralizma ka regionalizmu, odnosno od regionalizma ka federalizmu. Međutim, navedene tipologije nisu uspešno pokrile mnogo osetljivije stanje na terenu. Jedna od tih činjenica je da se u okviru pojedinih država evolucija institucija regionalnog upravljanja odvija različitim brzinom (slučaj Belgije i Španije u kojima je ovaj trend najbrži).

Tabela 6: Broj sub-nacionalnih nivoa vlasti u zemljama EU (federalne države su označene sa italic)

| Zemlje sa jednim nivoom vlasti | Zemlje sa dva nivoa vlasti | Zemlje sa tri nivoa vlasti | Asimetrično |
|--------------------------------|----------------------------|----------------------------|--------------|
| Luksemburg | <i>Austrija</i> | <i>Nemačka</i> | V. Britanija |
| Slovenija | Holandija | <i>Belgija</i> | |
| | Češka Republika | Francuska | |
| | Mađarska | Italija | |
| | Slovačka | Španija | |
| | Portugalija | Poljska | |
| | Švedska | Grčka | |
| | Finska | | |
| | Danska | | |
| | Irski | | |

"Pred-institucije" su formirane da bi se prevazišla ograničenja nastala nakon preformulisanja Regionalne i Kohezivne politike EU (posle Mاستrihta), a ne kao preduslov opšte teritorijalne reorganizacije državne uprave. Ovo su tipične institucije za većinu istočnih zemalja koje su postale članice EU, ali ovakav tip institucija postoji i u nekim zemljama EU-15.¹¹

U najmanjim novim zemljama članicama EU, koje se prema broju stanovnika mogu porediti sa NUTS 2, ili čak NUTS 3 područjima najvećih zemalja, nisu uspostavljeni čak ni statistički NUTS 2. Svi oni u potpunosti odgovaraju Cilju 1 pomoći EU. Naime, tekući programski period (koji je za nove članice počeo 2004. godine) EU pomoći se sprovodi preko *Jedinstvenog Programskog Dokumenta (Single Programming Document)*. Dokumentom se upravlja sa centralnog nivoa, dok sub-državne institucije i privatni sektor participiraju u *implementaciji* mera, tako što prave projekte i podnose odgovarajuće predloge za sprovođenje mera. Tamo gde su "regionalne" razvojne agencije ustanovljene, njihova uloga nije da upravljaju EU pomoći, već da pripremaju projekte, pomažu potencijalnim krajnjim korisnicima pomoći (iz javnog, privatnog, ili mešovitog sektora), svojom tehničkom ekspertizom i podstiču i organizuju partnerstke odnose.

¹¹ Ovo je posebno karakteristično za zemlje EU-15 koje su teritorijalno male, ili relativno male, ili u kojima prevladuje skepticizam, odnosno javno mnjenje je protiv procesa decentralizacije ili regionalizacije (npr. Portugalija).

Tabela 7: Države sa regionalnim vladama (NUTS 1 ili NUTS 2) u EU (federalne države su označene sa italic)

| Država | Izabrane skupštine i/ili vlade (Da/Ne) | Zakonodavna ili samo administrativna ovlašćenja | NUTS klasifikacija |
|------------------|--|---|--------------------|
| Nemačka | Da | Zakonodavna | 1 |
| Belgija | Da | Zakonodavna | 1 |
| Austrija | Da | Zakonodavna | 2 |
| Španija | Da | Zakonodavna | 2 |
| Italija | Da | Zakonodavna | 2 |
| Francuska | Da | Administrativna | 2 |
| Grčka | Ne | Administrativna | 2 |
| Finska | Ne | Administrativna | 2 |
| U.K.: Škotska | Da | Zakonodavna | 2 |
| U.K.: Vels | Da | Administrativna | 2 |
| U.K.: Sev. Irska | Da | Administrativna | 2 |

Izvor: Bobbio, 2004.

U novim zemljama članicama, koje su ranije pripadale Varšavskom paktu, prisutan je drugačiji model. To su demografski i geografski velike zemlje - kao npr. Poljska koja se može porediti prema površini i broju stanovnika sa Španijom, a Češka Republika, Slovačka i Mađarska sa Portugalijom i Grčkom. U svima njima je NUTS 2 uspostavljen, a u slučaju Poljske u vidu regionalnih vlada,

odnosno, u Češkoj, Slovačkoj i Mađarskoj u obliku statističkih regiona.

NOVA INSTITUCIONALNA REŠENJA

Ravnomerni regionalni razvoj predstavlja jedan od osnovnih strateških dugoročnih ciljeva Republike i politike regionalnog razvoja kojim se, pre svega, obezbeđuju uslovi za ublažavanje regionalnih disproporcija, racionalnije korišćenje privrednih resursa, preusmeravanje nepovoljnih demografskih tokova i smanjivanje razlika u životnom standardu stanovništva.

Kao što je akcentirano u *Nacionalnoj strategiji Srbije za pristupanje Srbije Evropskoj uniji* “bez jakih, osposobljenih i stabilnih institucija neće biti moguće postići željene dugoročne rezultate na bilo kom drugom polju, što su uostalom pokazala i iskustva drugih zemalja u tranziciji”. Praksa zemalja članica EU kao i zemalja u tranziciji, pokazuje da je oblast regionalnog razvoja institucionalizovana kroz osnivanje različitih institucija na federalnom (saveznom), regionalnom ili lokalnom nivou,

Osnovni elementi novih institucionalnih rešenja regionalnog razvoja Srbije

Novi Zakon o regionalnom razvoju Srbije temelji se na tri stuba:

- 1. Određivanju stepena razvijenosti – kategorizacija i tipologija područja**
- 2. Definisaniu mera i podsticaja regionalnog razvoja Srbije**
- 3. Institucionalna izgradnja**

Novi **Zakon o regionalnom razvoju Srbije** definiše ciljeve, principe i organizaciju podsticanja ravnomernog regionalnog razvoja Srbije, alokaciju razvojnih podsticaja i kriterijume za NRP. **Sprovođenje regionalne politike** zasnivaće se prvenstveno na Nacionalnom razvojnom planu i na **Strategiji regionalnog razvoja Republike**. Vlada donosi **godišnji izvještaj o realizaciji** Zakona i Strategije regionalnog razvoja. **Regionalni razvojni programi (RRP)** koordiniraju razvojne zadatke Republike i lokalne samouprave iz oblasti ekonomskog, socijalnog i prostornog razvoja u regionu, na bazi analiza stepena razvijenosti regiona, a uzimajući u obzir sektorske razvojne programe. **Nacionalna agencija za regionalni razvoj (NARR)** donosi smernice za pripremu **RRP** u okviru Strategije regionalnog razvoja. Lokalne samouprave su odgovorne za pripremu **regionalnog razvojnog programa**.

Nosioći regionalne politike su: **Ministarstvo za regionalni razvoj**, Republički savet za regionalni razvoj (Savetodavni odbor), **Nacionalna agencija za regionalni razvoj**, **Fond za regionalni razvoj** i **Regionalne agencije (asocijacije) za razvoj**. **Ministarstva** koja raspodeljuju podsticaje značajne za regionalni razvoj, takođe predstavljaju institucije regionalnog razvoja. **NARR** je posebna vladina institucija nadležna za sprovođenje Strategije regionalnog razvoja Srbije. NARR sprovodi zadatke, regulative i finansira programe i savetodavno deluje u funkciji unapređenja ravnomernog regionalnog razvoja, koordinira raspodelu podsticaja regionalne politike, aplicira za fondove EU. Regioni osnivaju **regionalne agencije za razvoj (asocijacije)**, koje će pripremati regionalne strategije i programe razvoja i obavljati druge dogovorene poslove iz oblasti regionalne politike. **Fond za regionalni razvoj** je finansijska organizacija čija je osnovna uloga kreditiranje regionalnih razvojnih programa i projekata.

Državni podsticaji za ravnomerni regionalni razvoj Srbije bi se sastojali od sredstava iz budžeta Republike i Pokrajine, budžeta lokalne vlasti i sredstava dobijenih od međunarodnih institucija, koja se koordinirano (preko NARR), u obliku bespovratnih ili kreditnih sredstava, usmeravaju u programe regionalnog razvoja. Vlada definiše regionalnu politiku u okviru budžetskog memoranduma i određuje visinu sredstava i vrste podsticaja regionalnog razvoja na predlog NARR (koji se priprema u saradnji sa Ministarstvom za regionalni razvoj i drugim resornim ministarstvima). Alokacija sredstava po regionima vrši se u skladu sa kriterijumima i pokazateljima razvijenosti. **Prioritet u korišćenju državnih regionalnih podsticaja imaju nerazvijena područja**. **Korisnici podsticaja** su lokalne samouprave i pravna i fizička lica. Podsticaji se raspodeljuju u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama na osnovu RRP. **Podsticaji** od važnosti za ravnomerni regionalni razvoj se dodeljuju u skladu sa pravilima dodeljivanja državne pomoći i regulativama o finansiranju lokalnih samouprava **za**: (1) preduzetnička ulaganja, (2) izgradnju infrastrukture, (3) restrukturiranje privrede, (4) razvoj ljudskih resursa, (5) podsticanje privredne aktivnosti, (6) pripremu opreme i uređaja koji neposredno služe zaštiti životne sredine i (7) korišćenje obnovljivih izvora energije. Podsticaji se dodeljuju **u obliku**: (1) subvencija, (2) povoljnih pozajmica, (3) garancija, (4) poreskih olakšica, (5) kapitalnih ulaganja, (6) dodeljivanja statusa nerazvijenih područja i (7) prenosa državnog vlasništva na lokalnu samoupravu.

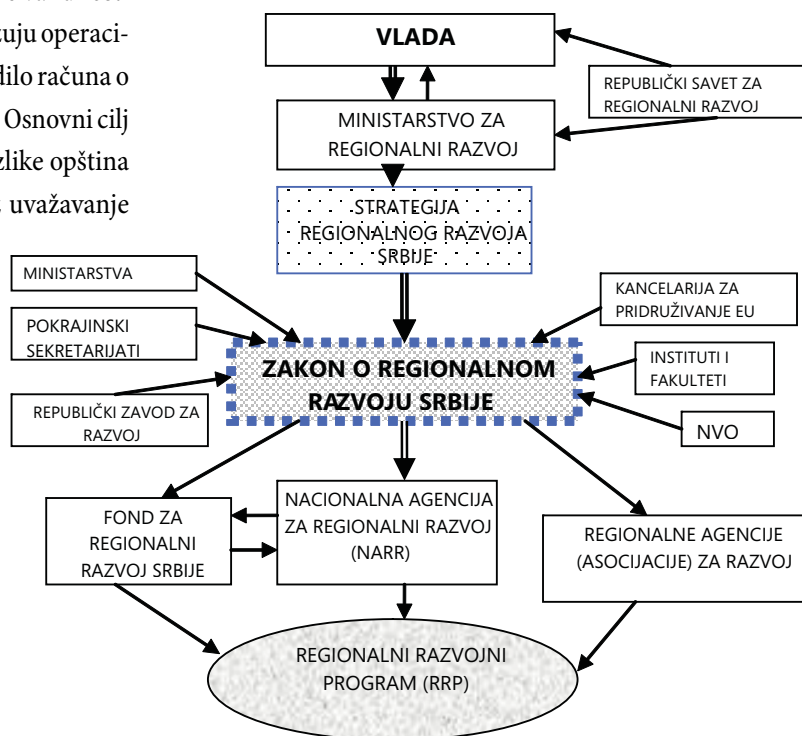
Nerazvijena područja (NRP). Sprovođenje politike ravnomernog regionalnog razvoja na NRP zasnivaće se na ciljevima: (1) smanjenju razlike u nivou razvijenosti u odnosu na prosek države, (2) podizanju celokupnog razvojnog nivoa, (3) otklanjanju strukturnih problema i visoke nezaposlenosti i (4) sprečavanju negativnih demografskih trendova, posebno u prigraničnim i područjima sa ograničenim razvojnim potencijalima.

u vidu ministarstva, instituta, kancelarija, departmana, asocijacija, agencija, zavoda, biroa i sl. Aktualizacija ovog problema ima za cilj uspostavljanje vertikalne i horizontalne mreže regionalnih institucija koje će imati poseban značaj u procesu integracije Srbije u EU.

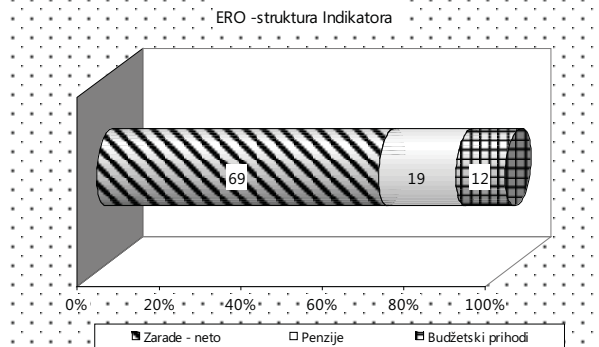
Zakonodavni okvir. *Zakon o regionalnom razvoju Republike Srbije* predstavljaće prvi zakon kojim će se institucionalno u celini regulisati problematika regionalnog razvoja. Zakonodavni okvir omogućiće efikasno vođenje savremene regionalne politike. Naime, nužno je stvoriti zakonske uslove za funkcionisanje institucija kao osnovice za sprovođenje politike i upravljanje razvojem. Jedna od karakteristika savremeno uređenje države je “prebacivanje” prava i odgovornosti sa države na regionalne i lokalne uprave i specijalizovane institucije. Ovim Zakonom će se afirmisati pet osnovnih principa moderne države – **decentralizacija, depolitizacija, profesionalizacija, racionalizacija i modernizacija.**

Nov metodološki postupak određivanja stepena razvijenosti. Posebna pažnja u novom Zakonu posvećena je određivanju stepena razvijenosti, odnosno kategorizaciji i tipologiji područja. Postupak “*preslikavanja strateškog cilja u pokazatelje*” morao je da zadovolji nekoliko uslova: (a) interne valjanosti (stepen korespondencije cilja i njegove operacionalne definicije), (b) pouzdanosti (precizni podaci) i jasnosti, i (v) eksterne validnosti (realnost pretpostavki koje međusobno povezuju operacionalno definisane kategorije). Naročito se vodilo računa o objektivnosti i reprezentativnosti pokazatelja. Osnovni cilj merenja je određivanje socio-ekonomske razlike opština kao jedinica posmatranja (NUTS4 nivo) uz uvažavanje demografskog prажnjenja.

Institucionalna šema regionalnog razvoja Srbije



Grafikon 10.



U tu svrhu definisan je poseban indikator – Ekonomska razvijenost opštine (ERO). Polazna osnova za formiranje strukture ovog indikatora je koncept sagledavanja svih relevantnih prihoda (zarada) na lokalnom nivou¹². ERO se sastoji, odnosno, obuhvata 3 podindikatora: ukupne neto zarade (zaposlenih, preduzetnika i poljoprivrednika), isplaćene penzije i ukupne budžetske prihode. Rezultat primene ove metodologije pokazao je da su **razlike između opština u 2006. godini 1:6** odnosno, grad Novi Sad je 6 puta razvijeniji od najnerazvijenije opštine Tutin.

¹² Usled napuštanja statističkog koncepta narodnog dohotka po opštinama bilo je neophodno kreirati supstitut, “lokalni BDP”, koji bi pružio najpouzdanije ekonomske informacije o stepenu razvijenosti opštine.

Regionalne razvojne agencije (asocijacije) predstavljaju racionalnu mrežu regionalnih institucija za podsticanje razvoja regiona. RRA biće nadležne za pripremu RRP. RRA osnivaju opštine i druge javne i privatne institucije uz učešće Republike. RRA treba da obezbede javni interes.

Regionalni razvojni program (RRP) je osnovni instrument za sprovođenje regionalne politike, to je programski dokument koji se priprema za **Razvojni region**¹³. RRP koordinira razvojne prognoze i zadatke Republike i lokalne samouprave iz oblasti ekonomskog, socijalnog i prostornog razvoja u regionu.

ZAKLJUČAK

Svi dosadašnji modeli privrednog rasta i razvoja bazirali su se na sektorskim prioritetima, na sektorskim politikama, na kratkoročnim i srednjoročnim ciljevima. Međutim, regionalni razvoj, kao prevashodno strukturni problem, je dugoročnog karaktera¹⁴. Jedan broj istaknutih ekonomista¹⁵ tvrdi da korene ignorisanja regionalnog razvoja treba tražiti još u klasičnoj i neoklasičnoj školi¹⁶. Ali, sa aspekta analize regionalnog planiranja u Srbiji, jedno je izvesno: **regionalni razvoj nije u hijerarhiji razvojnih ciljeva imao mesto koje zaslužuje, naročito tokom protekle tri decenije, problemi regionalnog razvoja su konstantno potiskivani, najčešće su korišćene palijativne mere da bi se kratkoročno amortizovali konflikti (na pr. sistemom podsticanja bržeg razvoja nerazvijenih područja), nagomilani problemi u prostoru Republike su ogromni.**

13 Prema radnom tekstu Zakona o regionalnom razvoju Srbije. u čl. 4. termin - Razvojni region - ima sledeće značenje: "Razvojni region je funkcionalna teritorijalna celina uspostavljena za potrebe planiranja i sprovođenja politike regionalnog razvoja, u skladu sa klasifikacijom NUTS 3".

14 O ravnoteži sektorskog i regionalnog pristupa bilo je rasprava kasnih sedamdesetih prošlog veka (*K voprosu teoriji i metodiki issledovanii teritorialno-ekonomičeskogo razvitija strani* - Trudi, XVI tom, Varšava, 1967.).

15 Rosenstein-Rodan;

16 Joan Robinson naročito apostrofira A. Smitha (*Economic Philosophy, Aldine Publ. Comp, Chicago, 1962.*), jer «slobodna tržišna utakmica neminovno vodi polarizaciji, odnosno pojavi nerazvijenih područja». Teoretičari ravnoteže (Walras, Pareto, i dr.), takođe, su ignorisali regionalni razvoj, i to iz dva razloga: pretpostavljali su da će se regionalna ravnoteža uspostaviti automatski; i, razmatrajući pitanje konkurencije bili su na stanovištu sda su transportni troškovi jednaki nuli, što je bila kratkotrajna zabluda.

Država je počela da se hvata u koštac sa ovim problemom donošenjem Strategije regionalnog razvoja Srbije januara 2007. Nakon toga formirano je nadležno ministarstvo za regionalni razvoj, ali je donošenje ključnog sistemskog mehanizma Zakona o regionalnom razvoju zaustavljeno, zbog političkih razloga. Neophodno je da nova Vlada donese, po prvi put, **Zakon o regionalnom razvoju Srbije**, iz koga bi proistekla obaveza donošenja ostalih institucionalnih rešenja: osnivanje Nacionalne agencije za regionalni razvoj i Regionalnih agencija za razvoj, Fonda za regionalni razvoj i pregršt podzakonskih akata, kojima bi se stvorili novi mehanizmi, mere i institucionalna rešenja podsticanja i usmeravanja regionalnog razvoja Srbije. Težište je, pre svega, na izgradnji infrastrukture i posticajnoj poreskoj politici.

Proces upravljanja regionalnim razvojem zahteva rešavanje tri najosetljivije tačke sprovođenja strategije regionalnog razvoja:

- ❖ Definisane koncepta **ekonomskog regionalizovanja** područja u Republici,
- ❖ **Decentralizacija** sistema upravljanja, i
- ❖ Proces **deregulacije**, u funkciji većih razvojnih prerogativa lokalnih zajednica.

Na kraju treba istaći poznatu činjenicu, da od preduzimljivosti same lokalne sredine zavisi izlazak iz začaranog kruga siromaštva. U tome im mogu pomoći i fondovi EU, s obzirom da je regionalna politika glavna poluga Evropske unije¹⁷, ali **lokalne zajednice imaju presudan značaj** u mobilizaciji lokalnih resursa i stvaranju ambijenta za prevazilaženjem nerazvijenosti i siromaštva.

LITERATURA:

1. *Allmendinger, P., Planning Theory, Palgrave, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, 2002.*
2. *Anand, S., Sen, A., Sustainable Human Development: Concepts and Priorities, Occasional Paper 8, UNDP, New York, 1994.*
3. *Bajec, J. i Jakopin, E., Nacionalna strategija privrednog razvoja Srbije 2006-2012, osnovni nalazi, rezultati i rizici, SES, Miločerski ekonomski forum, 2006.*
4. *Bourdet, I., Gullstrand, J., and Olofsdotter K., The European Union and developing countries. Trade, aid and growth in an integration world, Cheltenham, Edward Elgar, 2007.*

17 *Unity, solidarity diversity for Europe, its people and its territory, Second report on Economic and Social Cohesion, European Commission, Luxembourg, 2001;*

EKONOMIKA PREDUZEĆA

5. Gray, S., *Investments like medicine for unemployment*, EU Market 1/2008, Belgrade, 2008.
6. Hirschhofer, H., *The Macro Economic Policy Agenda*, IMF, 2006. /www.imf.org/external/county/
7. ILO, "World and regional trends in Labour force participation: Metodologies and key results", 2007. /www.ilo.org/
8. Jakopin, E., "Decentralizacija, deregulacija i diferencijacija regionalnog razvoja Srbije", Međunarodni naučni skup: "Regionalni razvoj i demografski tokovi balkanskih zemalja", Ekonomski fakultet - Univerzitet u Nišu, Niš, 1999.
9. Jakopin, E., "Strategic directions of development of Serbia- results, mechanisms, risks", International conference: Contemporary Challenges of Theory and Practice in Economics, EF, Beograd, 2007.
10. James, P., *Globalism, Nationalism, Tribalism: Bringing Theory Back In*, Sage Publications, London, 2006.
11. Kornai, J., *The Great Transformation of Central Eastern Europe: Success and disappointment*, Economics of transition Volume 14 (2), 2006.
12. Mihajlović, K., *Dinamika odnosa između sektora i regiona*, Ekonomski institut, Beograd, 1968.
13. Milanović, B., *Dva lica globalizacije*, Arhipelag, Beograd, 2007.
14. OECD, *Labour Market and Social Policy*, 2007. /(www.oecd.org/)
15. Olson, M., *Power and Prosperity - Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorship*, 'Basic Books', A Member of the Perseus Books Group, New York, 2002.
16. Spurgeon, A., "Working Time", Geneva, ILO, 2007. /www.ilo.org/
17. Thomas, M., *What Do The Worldwide Governance Indicators Measure?*, Manuscript, John Hopkins University, 2006.
18. UNDP, *Human Development Report 2007/2008*, New York, 2007.
19. UNDP, 2007, *Governance Indicators: A Users' Guide*, 2nd Edition, New York /www.undp.org/governance/docs/policy-guide-IndicatorsUserGuide.pdf/
20. Vujosevic, M., Dzelebovic, O., Spasic, N., *Sustainability In The Use Of Natural Resources And Spatial Development*, IAUS, Artgraf, Belgrade, 2007.



Edvard Jakopin

je direktor Republičkog zavoda za razvoj. Sva akademska zvanja (osnovne i postdiplomske studije, doktorat ekonomskih nauka) je stekao na Ekonomskom fakultetu u Beogradu. Autor je brojnih stručnih i naučnih radova iz oblasti makroekonomije, planiranja, privrednog razvoja, regionalnog modeliranja. Rukovodilac projektnog tima u više istraživačkih projekata i studija, koordinator izrade Nacionalne strategije privrednog razvoja Srbije 2006-2012, rukovodilac izrade Strategije regionalnog razvoja Republike Srbije 2007-2012., Programa privrednog razvoja Vojvodine i dr.

Član Ekonomskog tima Vlade Republike Srbije za Kosovo i Metohiju i Jug Srbije.

Od 2004. je član Izvršnog odbora Evropske asocijacije za razvojna istraživanja (EADI), a od 2007. član Predsedništva Saveza ekonomista Srbije i Naučnog društva Saveza ekonomista Srbije.

DRŽAVNA POMOĆ, REGIONALNI RAZVOJ I ZAŠTITA KONKURENCIJE

Rezime

U radu se analizira razvoj i primena regulisanja državne pomoći saglasno pravu i praktičnoj primeni u Evropskoj uniji (EU). Sistem državne pomoći obuhvata inventar, monitoring, međunarodno izveštavanje i kontrolu državne pomoći kroz za to osposobljene institucije. Posebna pažnja se posvećuje državnom intervencionizmu u oblasti regionalnog razvoja. Ovaj vid državne pomoći dobija sve veći značaj zbog izraženog dejstva na konkurenciju i slobodnu trgovinu. On je regulisan pozitivnim propisima EU i multilateralnim Sporazumom o subvencijama Svetske trgovinske organizacije 1994. god. Sadržaj, pristup i primena sistema državne pomoći značajan je kako u EU, tako i u zemljama koje nameravaju da pristupe EU. U radu se ukazuje na relevantnost sistema državne pomoći u oblasti regionalnog razvoja za Srbiju u kontekstu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU.

Ključne reči: državna pomoć, zaštita konkurencije, regioni, razvoj, izuzeci, notifikacija, kontrola, monitoring, izveštavanje, inventar, subvencije, poslovni subjekti, Evropska unija, Evropska komisija, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, Srbija.

Abstract

This article analyses the development and application of state aid in accordance to the regulations and the practical application in the European Union. State aid system includes inventory, monitoring, international reporting and state aid control through the institutions. Special attention is paid to the state interventionism in regional development sector. This type of state aid gets even bigger importance due to the expressed influence on the competition and free trade. It is regulated by the positive EU regulations and the 1994 WTO Subvention Agreement. Content, approach and application of the state aid system has a great importance in both EU and countries intending to join EU. The article describes the relevance of state aid system in the area of regional development in Serbia, in the context of the Stabilization and Association Agreement with EU.

Key words: state aid, competition, policy, region, development, exceptions, notification, control, monitoring, reporting, inventory, subventions, business subjects, European Union, European Commission, Stabilization and Association Agreement, Serbia

UVOD

Svaka zemlja koja se uključuje u procese integracije sa Evropskom unijom (EU) razvija pravne norme i primenjuje pravila nadziranja, kontrole i međunarodnog izveštavanja o direktnim i indirektnim davanjima države poslovnim

subjektima, sektorima ili geografskim područjima, kako bi se izbeglo nepropisno narušavanje konkurencije i obezbedili uslovi za slobodnu trgovinu. Za tu vrstu aktivnosti države u EU je u upotrebi sintagma *državna pomoć*.

Ovaj vid regulisanja, nadziranja i međunarodnog dijaloga je novina u Srbiji. Razlozi za uvođenje novog zakonodavstva i praktičnih aktivnosti proističu prvenstveno iz unutrašnje potrebe Srbije, tj. iz interesa njenih stanovnika. Čak i površan uvid u nivo i strukturu direktnih izdataka države pokazuje da su izdvajanja države relativno velika i da je problematičan način distribucije i merenja njihovih efekata. Uz to, u postojećem sistemu državnih davanja postoji ogroman prostor za volutarizam, korupciju i zloupotrebu radi sticanja prednosti, na primer favorizovanjem određenih tržišnih aktera, sektora ili regiona. Za Srbiju je važno da se popunjavanjem pravne praznine ostvare pozitivni efekti po konkurenciju i društveno blagostanje.

Drugi razlog za regulisanje, kontrolu i obezbeđivanje javnosti državne pomoći je harmonizacija sa zakonodavstvom EU. Ugovor o osnivanju Evropske zajednice (EZ) upućuje na pojam "pomoć", iako je termin državna pomoć ušao u svakodnevnu upotrebu i pravnu terminologiju. U Svet-skoj trgovinskoj organizaciji (STO) se koristi termin subvencija koji je široko objašnjen u *Sporazumu o subvencijama i kontra merama* iz 1994. godine.¹ Termin subvencija iz STO ima isto značenje kao i termin pomoć u okviru

1 Prema Sporazumu o subvencijama i kontra merama STO, smatra se da postoji subvencija ukoliko:

- (a) postoji finansijski doprinos od strane vlade ili bilo kog javnog tela sa teritorije članice STO (koja se u ovom Sporazumu imenuje kao "vlada"), tj. kada: 1) vladina praksa uključuje direktan prenos sredstava (npr. grantovi, zajmovi, infuzija kapitala), 2) vladina potraživanja koja su ili oproštena ili nisu prikupljena; 3) vlada nabavlja i osigurava opremu, robe i usluge koje ne predstavljaju opštu infrastrukturu, 4) vlada vrši isplate putem alternativnih mehanizama finansiranja, kao što su ovlašćenja privatnog tela da izvršava jednu ili više vrsta funkcija koje bi inače bile u nadležnosti vlade i
- (b) postoji ustanovljena korist za primaoca subvencija.

EU. U Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) koristi se termin "državna pomoć".

U zavisnosti od nacionalnih pravnih i ustavnih zahteva, sistem državne pomoći generalno zahteva okvir **specifičnog zakonodavstva** kako bi se kreirale institucionalne nadležnosti i niz obaveza i prava u pogledu monitoringa i sistema izveštavanja. Time se uspostavlja *nacionalni sistem državne pomoći*. Takvo zakonodavstvo treba da osigura da državne pomoći ne ugrožavaju konkurenciju na domaćem tržištu, da se prate efekti mera državnih intervencija, da se poštuju međunarodna pravila i da se ekonomska politika usklađuje sa najboljom međunarodnom praksom.

KONTROLA I ZABRANA DRŽAVNE POMOĆI

Imajući u vidu brojne političke, pravne ili ekonomske implikacije, ne postoji jasan konsenzus i jedinstven vrednosni stav o pozitivnim ili negativnim efektima državne pomoći. Uz širok prostor za izuzetke, državna pomoć je generalno štetna jer doprinosi nepotrebnom trošenju javnih fondova i neefikasnoj alokaciji resursa. Vidovi te neracionalnosti su: 1) sprečavanje efikasnog funkcionisanja tržišnog mehanizma; 2) kreiranje veštačkih prednosti koje narušavaju konkurenciju i snižavaju konkurentnost; 3) generisanje kulture koja promovise zaštitničku ulogu države, tako da ekonomski subjekti rešenje za svoje poslovne probleme traže od države i 4) narušavanje sistema slobodne međunarodne trgovine.

Svaka država daje pomoć određenim firmama, sektorima ili geografskim područjima. Kontrola državne pomoći se, međutim, odnosi na ekstremnije slučajeve sa značajnim negativnim efektima, suprotno intencijama prava EU o državnoj pomoći ili Sporazuma o subvencijama u okviru STO. Da bi se određena mera identifikovala kao državna pomoć, mora se napraviti razlika između pomoći usmerene ka određenim primaocima i državnih aktivnosti koje imaju za cilj favoriziranje cele ekonomije. U drugom slučaju nema državne pomoći u smislu odgovarajućeg zakonodavstva EU. Definicija subvencije iz STO u osnovi je usaglašena sa idejom državne pomoći u ovom smislu.

Da bi državna pomoć bila zabranjena, potrebno je da budu kumulativno ostvarena četiri uslova:

1. Pomoć bi trebalo da podrazumeva transfer državnih sredstava. Davalac sredstava ne mora da bude samo

centralni državni organ, već i regionalni i lokalni organi, državne banke i nebudžetski posebni fondovi.

2. Država bi trebalo da pruži ekonomsku prednost koju primalac ne bi ostvario u normalnim okolnostima. Kao primer bi mogla poslužiti situacija kada preduzeće kupuje ili iznajmljuje javno vlasništvo po ceni nižoj od tržišne cene ili ako prodaje svoje vlasništvo državi po ceni koja je viša od tržišne. Ovaj element ekonomske prednosti je ispunjen i ukoliko primaoci pomoći uživaju privilegovani pristup infrastrukturi bez plaćanja naknade ili ukoliko od države dobijaju kapital pod povoljnim, vantržišnim uslovima.

3. Državna pomoć bi morala da bude selektivna i da tako utiče na diferenciranje i favorizovanje primaoca pomoći u odnosu na konkurente. Selektivnost je osnov za pravljenje razlike između državne pomoći i opštih ekonomskih mera. Sistem državne pomoći primenjuje se na, prema određenim kriterijumima, izabrane privredne subjekte, sektore ili geografska ili administrativna područja (regione).

4. Važna osnova za zabranu jeste da pomoć mora imati potencijalan ili stvaran negativan efekat na konkurenciju i slobodne ekonomske veze između država. Narušavanje uslova slobode ekonomskih aktivnosti na jedinstvenom tržištu, tj. nepostojanje jednakih uslova za sve ekonomske subjekte u procesu konkurencije, znači generisanje slabljenja konkurentske prednosti cele ekonomije na dugi rok. U ovom kontekstu potreba za zaštitom konkurencije se postovećuje sa potrebom regulisanja državne pomoći.

Ukoliko su kumulativno ispunjenjena ova četiri uslova, nadležni organi odlučuju o tome kada neka vladina mera podleže zabrani državne pomoći. Može se reći da peti element predstavlja pravilo minimalnog praga finansijske pomoći koja ne može bitno narušiti uslove konkurencije (pravilo *de minimis*).²

ZAŠTITA KONKURENCIJE I DRŽAVNA POMOĆ U EU

Osnovne aktivnosti Evropske unije i osnove funkcionisanja ekonomske politike regulisane su članovima 2, 3 i 4 Osnovnog akta o osnivanju Evropske Zajednice (Ugovor). U članu 3 predviđaju se aktivnosti Zajednice na osigura-

² U EU taj prag iznosi 200.000 evra. Stanovište Evropske komisije se menjalo tokom vremena. Najnoviji predlog predviđa podizanje *de minimis* praga u oblasti državne pomoći na 200.000 evra (Revidirani predlog Komisije za izmenu pravila *de minimis* OJ C 137 od 10. juna 2006).

nju uslova da konkurencija na jedinstvenom tržištu ne bude ugrožena. Sva osnovna pitanja vezana za politiku konkurencije EU sadržana su u članovima 81-90 Ugovora. Njima se reguliše konkurencija unutar Unije. U ovom delu Ugovora postoje dva segmenta. Jedan se odnosi na pravila primenjena na privredne subjekte (*rules applying to undertaking*) i obuhvaćen je članovima 81-86. Drugi segment se odnosi na državnu intervenciju (*aids granted by states*) i sadržan je u članovima 88-90.

Politiku zaštite konkurencije EU vodi Evropska komisija (Komisija). Njena aktivnost nije limitirana samo oblašću antimonopolske politike, već aplikacijom i razvojem konkurencije u zemljama članicama. Koordinacija i veza politike konkurencije sa odgovarajućim politikama zemalja članica ogleda se u oblasti liberalizacije, deregulacije i državne pomoći. Osnovni koncepti su razrađeni i dalje elaborirani za različite vrste mera pomoći putem brojnih uredbi, direktiva, smernica, saopštenja i mišljenja, kao i putem odluka Evropskog Suda pravde (ECJ) koji preispituje pravila, daje mišljenja ili tumačenja prava u oblasti državne pomoći i sankcioniše nepoštovanje propisa.

Politika državne pomoći je prilično neuobičajen deo režima Komisije. Ona je nadnacionalna politika koja se odnosi na nacionalni kontekst, tj. na konvencionalne i neoficijelne delove ekonomskih politika država članica. Ova politika ima karakteristike koje se veoma razlikuju od politike konkurencije vezane za monopole, kartele i druge oblike dominirajućeg položaja. Sa druge strane, svrha primene kontrole državne pomoći je obezbeđivanje uslova konkurencije na jedinstvenom tržištu EU.

Praćenje politike državne pomoći je u nadležnosti Glavnog direktorata Competition (ranije DGIV). Delatnost je podeljena na sledeće celine: politika koordinacije, horizontalna pomoć, regionalna pomoć, industrijska ili sektorska pomoć, javno preduzetništvo. Posebna celina su stručne službe koje se bave relevantnim analizama i izveštajima. Evropska komisija u ovom segmentu svog delovanja prati, kontroliše i sankcioniše dodeljivanje državnih pomoći u zemljama članicama EU. Kako se najčešće državna pomoć ogleda u dodeljivanju nacionalnih subvencija, Komisija prati proces subvencionisanja u zemljama članicama. Ipak, državna pomoć je širi pojam od subvencije, jer uključuje poreske olakšice, državne garancije i učešće države u stimu-

lisanju sektora i regiona, kao i direktnu finansijsku pomoć. Dok je Ugovor EU prilično nejasan o tome šta jeste, a šta nije državna pomoć, Komisija i ECJ znatno preciznije objašnjavaju šta se podrazumeva pod državnom pomoći. Da bi državna pomoć bila regulisana ovim pravilima Komisije, moraju biti specifikovane koristi za određene firme, identifikovani (negativni) uticaji na konkurenciju i na slobodnu trgovinu unutar Unije.

Činjenica da je Ugovor nejasan u definisanju državne pomoći ne treba da iznenađuje, jer zadovoljavajuća definicija može biti data samo u okviru šireg konceptualnog okvira i to odgovorom na jedno od centralnih pitanja političke ekonomije: koji je odgovarajući odnos između moderne države i tržišta? “Deseti izveštaj o politici konkurencije” Evropske komisije pokazuje da državna pomoć nije u skladu sa zajedničkim tržištem zbog svojih negativnih uticaja na konkurenciju. Državna pomoć je zbog toga “nepoželjna”. Funkcija politike kontrole državne pomoći bila bi da identifikuje postojeću pomoć, zabranjuje i sprečava davanje neke nove donacije. To samo po sebi nije lak zadatak. Ali, politika je još komplikovanija jer državna pomoć može doneti dobrobit za zemlju članicu, pa i EU kao celinu. Ona može pomoći da se ostvare ciljevi integracije tržišta, što je osnovna intencija udruživanja u EU, da se smanje ekonomske i regionalne razlike, a može služiti i za ostvarivanje ciljeva u drugim oblastima politike EU. Kompleksnost veza i nadležnosti Komisije često prate neharmonični odnosi, pa i sukobi interesa.

Ugovor u članu 87 (1) kreira zabranu davanja pomoći od države članice iz državnih izvora u bilo kom obliku koji preti da poremeti konkurenciju davanjem prednosti određenim nastojanjima ili proizvodnji određenih dobara. Zabrana se primenjuje ako postoje navedena četiri kumulativna uslova. Kada oni, uz pravilo *de minimus*, koezgistiraju, intervencija vlade postaje „državna pomoć“ kao inkriminisana aktivnost u čijem tretiranju treba imati u vidu dve ključne činjenice. Prvo, pomoć mora biti pružena od strane zemlje članice putem državnih sredstava, uz napomenu da se podrazumevaju svi nivoi vlasti (uključujući opštinske i regionalne nadležne organe). Drugo, formulacija „pomoć u bilo kom obliku“ znači da nije važno kako se neka vladina mera naziva ili kako je ona predstavljena. EU *doktrina učinka* se ovde primenjuje tako da je pomoć koja je obu-

hvaćena članom 87. Ugovora EZ određena svojim stvarnim ili potencijalnim efektima. Da bi bila zabranjena, pomoć mora imati stvarni ili potencijalni uticaj na konkurenciju i na trgovinu i mora biti selektivna u smislu da kreira prednost favorizirajući određene primaocce pomoći u odnosu na druge subjekte koji ne primaju državnu pomoć.

Evropska komisija uzima u obzir tri glavne vrste pomoći kao posebno neprihvatljive u skladu sa članom 87(1). To su: 1) pomoći pri izvozu (izvozne stimulacije), 2) pomoći koje narušavaju pravila zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda i 3) pomoć za svakodnevno poslovanje ili proizvodnju. Za ove kategorije ne postoji osnov za izuzeća iz člana 87(3).

IZUZECI OD ZABRANA DRŽAVNE POMOĆI

Dok je zabrana potvrđena članom 87, paragraf 1, potencijalno pozitivan uticaj kontrole državne pomoći je tretiran u izuzecima od pravila zabrane. Član 87 u paragrafu 2 definiše izuzetke za određene vidove pomoći. Tako je u skladu sa zajedničkim tržištem: 1) pomoć socijalnog karaktera data individualnim korisnicima, uz uslov da je takva pomoć data bez diskriminacije i 2) pomoć za sanaciju štete nastale prirodnim nepogodama ili u posebnim okolnostima.

Međutim, osnova člana 87 je paragraf 3. On omogućava neograničene izuzetke po regionalnom ili sektorskom kriterijumu ili na bazi zajedničkog interesa EU. Legalnost ovih odredbi podložna je interpretaciji zvaničnika državne pomoći u DGIV ili, ako se povede spor, sankcionisanju ili oslobađanju kod ECJ ili Prvostepenog suda (CFI). Kako ova regulativa sa jedne strane podrazumeva zabranu, a sa druge strane izuzetak od pravila, otvara se prostor za fleksibilnost pri sprovođenju politike, kao i za volutarizam, nejasnoće i dvosmislenosti u tumačenju inkriminiranih radnji.

Sledeći oblici pomoći mogu biti u skladu sa zajedničkim tržištem:

- a) Pomoć za promovisanje ekonomskog razvoja oblasti u kojima je životni standard izuzetno nizak ili gde postoji ozbiljna nezaposlenost;
- b) Pomoć za izvršenje važnog projekta od zajedničkog evropskog interesa ili za oporavak izazvan ozbiljnim poremećajem u ekonomiji države članice;
- c) Pomoć za dovršavanje razvoja određenih ekonom-

skih aktivnosti ili određenih ekonomskih oblasti, ukoliko takva pomoć ne utiče na uslove trgovine suprotno zajedničkim interesima;

- d) Pomoć za promovisanje kulture i konzervaciju nasleđa, ukoliko takva pomoć ne utiče na uslove trgovine i konkurencije u EU na način koji bi bio suprotan opštim interesima;
- e) Druge kategorije pomoći određene odlukom većine u Savetu na predlog Komisije.³

Proceduralna pravila za sprovođenje politike državne pomoći su naznačena u članovima 88 i 89 Ugovora. Član 88(1) bavi se postojecom pomoći, odnosno već odobrenom i od Komisije autorizovanom pomoći. Taj član podrazumeva da će Komisija nadgledati sve takve pomoći i predložiti odgovarajuće mere koje zahtevaju napredak u funkcionisanju zajedničkog tržišta. Drugim rečima, ne postoje garancije da će pomoć koja je odobrena u prošlosti biti neograničeno dozvoljena u budućnosti. Za razliku od toga "nove pomoći" treba prijaviti Komisiji pre nego što se one stvarno daju.

U skladu sa članom 88(3), nove pomoći mogu biti transferisane tek pošto Komisija da saglasnost. Postupak je sledeći: ukoliko je procedura nelegalna, Direktoratskompetiton će otvoriti istragu, tzv. "proceduru sadržaja". Ukoliko su rezultati neprihvatljivi, biće doneta zvanična odluka kojom se zahteva od države da odustane od pomoći. Ukoliko se zemlja članica odluči da se ne povinuje ovom pravilu, to je može dovesti pred sud.

U poslednjoj deceniji Komisija je započela proces modernizacije i pojednostavljenja procedura državne pomoći. U tom cilju je Veće EU usvojilo Uredbu br. 994/98 od 7. maja 1998. koja omogućuje da Komisija usvaja Uredbe o grupnim izuzecima za državnu pomoć. Sa ovim uredbama, Komisija može proglasiti određene kategorije državne pomoći kompatibilnim sa Ugovorom ukoliko ispunjavaju određene uslove. Za sada postoje sledeće uredbe o grupnim izuzecima: 1) Uredba o grupnom izuzeću pomoći za mala i srednja preduzeća (Uredba 70/2001 sa izmenama i dopunama), 2) Uredba o grupnom izuzeću pomoći za obuku (Uredba 68/2001 sa izmenama i dopunama), 3) Uredba o grupnom izuzeću pomoći za zapošljavanje (Uredba 69/2001) i 4)

³ Videti web site http://www.europa.eu.int/eur_lex/de/treaties/index.html.

Uredba o grupnom izuzeću za regionalnu pomoć (Uredba 1628/2006).

Uz trend smanjenja državne pomoći, Evropska komisija intenzivno radi na reformi državne pomoći. Tako je za period od 2005. do 2009. godine donet Akcioni plan (SAAP) koji sadrži sledeće prioritete: 1) državnu pomoć koja ne narušava uslove konkurencije na jedinstvenom tržištu i koja je usmerena na efektivnije načine trošenja javnih prihoda, kako bi se ostvarila što veća korist za građane EU; 2) održivi razvoj na bazi ekonomskog rasta, novih radnih mesta, socijalne i regionalne kohezije, zaštite životne sredine i kulturne raznolikosti; 3) efikasnije procedure, jednostavniju primenu i poboljšanu transparentnost postupaka odobravanja državne pomoći i 4) efektivnu podršku zemalja članica i njihovo puno obavezivanje na ispunjavanje obaveze notifikacije predviđene državne pomoći uz adekvatnu primenu nacionalnog zakonodavstva i pravila EU.⁴ *Notifikacija* je formalna prijava, odnosno zahtev za odobravanje šema državne pomoći koji države članice upućuju Komisiji. *Šeme državne pomoći* su mere koje primenjuje jedan ili više nadležnih organa sa javnim ovlašćenjima koje nisu povezane sa potrebama samo jednog preduzeća, već imaju širi značaj. Šemama se uspostavljaju finansijski i drugi kriterijumi za dobijanje državne pomoći za određene svrhe i u određenom periodu.

U sistemu kontrole državne pomoći u EU veoma je važna klasifikacija državne pomoći jer kategorija kojoj državna pomoć pripada određuje način na koji će ona biti procenjena od strane Komisije. To je takođe važno i za primenu pravila u predpristupnim nacionalnim sistemima državne pomoći. Srbija kao potpisnik SSP tek treba da počne da razvija taj sistem.

SEKTORSKE POMOĆI I REGIONALNI RAZVOJ

Tri glavne oblasti koje čine politiku državne pomoći Komisije su: 1) politika pomoći sektorima, 2) politika regionalne pomoći i 3) politika operativne pomoći preduzećima.

Politika sektorske pomoći Komisije fokusirana je na sektore sa specifičnim problemima. Ona se oslanja na okvirni pristup koji uključuje detaljno objašnjavanje tipa i obima

4 Evropska komisija: "Akcioni plan o državnoj pomoći: *Manja, a bolje usmerena državna pomoć: mapa za reformu državne pomoći 2005 - 2009*", COM (2005) 107 Konačni od 7. juna 2005.

pomoći koja bi bila dozvoljena bez obzira na potencijalni ili stvarni negativan uticaj na konkurenciju. Okviri postoje za: poljoprivredu i ribarstvo, industriju uglja i čelika, razvoj i istraživanje, automobilsku industriju, zaštitu životne sredine, proizvodnju sintetičkih vlakana, saobraćaj i transport, audiovizuelni sektor, emitovanje, proizvodnju električne energije, poštanske usluge, brodogradnju. Ciljevi politike Komisije prema određenim sektorima ostvaruju se primenom kriterijuma na bazi kojih se obično donose odluke o restrukturiranju određenog sektora. Namera državne intervencije je da se poveća konkurentna sposobnost određenih privrednih grana. U ovim slučajevima Komisija deluje zaštitnički zbog nelojalne konkurencije sa drugih tržišta ili zbog potrebe povećanja zaposlenosti. Subvencije su postale kontroverznije sa liberalizacijom, privatizacijom i restrukturiranjem sektora koji su pod državnom upravom i kontrolom.⁵

Pažnju Komisije su počeli da privlače i sektori koji nisu bili predmet većeg nadgledanja DGIV od ranih devedesetih godina prošlog veka, kao što su bankarstvo i poštanske usluge. Iako ovi sektori još nemaju poseban tretman, Komisija prati aktuelne procese i opšta kretanja, kao i bitne poremećaje u poslovanju relevantnih ekonomskih subjekata.⁶

Za većinu sektora ne postoje specifični regulacioni okviri, već se na njih odnose opštevažeća generalna uputstva. Pravila o pomoći ugroženim sektorima su jasna: sektorska pomoć ne treba da održi *status quo*. Ovo obično znači da se pomoć daje za kratak vremenski period i ne sme da ugrozi konkurenciju. U oblasti rešavanja socijalnih problema pomoć treba da se daje samo ako su problemi akutni. Slično tome, pomoć se ne sme davati ukoliko bi se povećanjem ekonomske moći primaoca pomoći ugrozila konkurencija. Ipak, pomoć može biti opravdana na osnovu regionalnih ili društvenih prioriteta, ukoliko je privremena, ako je jednokratna ili ako postoji plan za restruk-

5 Aktuelna pomoć vlade Italije u vidu zajma od 300 miliona evra avioprevozniku Alitalia otvara niz pitanja i dilema. Pomoć daje prednost Alitaliji u odnosu na konkurente, te EU traži da vlada Italije objasni prirodu odobrene pomoći i uslove pod kojima je pomoć data.

6 Slučaj Credit Lyonnais bio je prvi veći bankarski slučaj ove vrste kojim se DGIV pozabavio. Pomoć koju je dala francuska vlada bila je nužna za spasavanje banke. Ovo je stavilo Komisiju u nezgodan položaj, ali kao i u mnogim drugim odlukama o pomoći, uslovi pod kojima je odluka doneta su značajni. Pomoć je odobrena tek kada je banka pristala na brojne koncesije uključujući prodaju velikog dela svoje međunarodne mreže. Komisija je tvrdila da je ovaj slučaj bio suštinski primer za bankarstvo.

turiranje koji osigurava perspektivnost određenog sektora (primaoca pomoći). I pored svega, Komisija ima prostora za određene manevre u politički osetljivim slučajevima, kao što su pad industrijske proizvodnje, restrukturiranje i (re) privatizacija. Sektorska državna pomoć koja nije deo šeme državne pomoći je *ad-hoc* državna pomoć.

POLITIKA DRŽAVNE POMOĆI REGIONALNOM RAZVOJU

Horizontalna državna pomoć se odnosi na šeme državne pomoći kojima mogu pristupiti kvalifikovane firme ili geografska područja (regioni). Horizontalne državne pomoći su kategorisane po raznim pravilima EU kao: državna pomoć za mala i srednja preduzeća (MSP), državna pomoć za zapošljavanje, regionalna pomoć, pomoć za istraživanje i razvoj, pomoć za inovacije, državna pomoć za zaštitu životne sredine, državna pomoć za rizični kapital i državna pomoć za sanaciju i restrukturiranje.

Politika regionalne pomoći ima svoju pravnu osnovu u članu 87(3) Ugovora EU. Deo (a) tog člana reguliše davanje pomoći koja promoviše ekonomski razvoj oblasti u kojima je životni standard ekstremno nizak ili u kojima postoji ozbiljna nezaposlenost. Član 87(3)(c) se odnosi na „pomoć za podršku razvoju određenih privrednih aktivnosti ili određenih privrednih oblasti u kojima takva pomoć ne utiče negativno na trgovinske uslove u stepenu koji je suprotan zajedničkom interesu”. Član 87(3)(c) se primenjuje na regione sa izraženijim opštim problemima razvoja u odnosu na druge regione u zemlji članici EU. Pomoć se usmerava na specifične regione kako bi se otkolonile regionalne razlike. Dozvoljava se pomoć koja olakšava razvoj određenih ekonomskih aktivnosti ili određenih oblasti u kojima takve pomoći ne ugrožavaju uslove konkurencije na jedinstvenom tržištu EU.

Aktuelnu pravnu osnovu regionalne pomoći u EU predstavljaju Smernice za nacionalnu regionalnu pomoć i Uredba Komisije o primeni člana 87. i 88. iz 2006. godine.⁷ Smernice se primenjuju na svaki sektor, osim na sektor ribarstva, industriju uglja i čelika, proizvodnju sintetič-

kih vlakana i poljoprivrednih proizvoda koji su navedeni u Aneksu I Ugovora o EZ.

Prema novijim statističkim podacima iz EU, 68% ukupne državne pomoći u 2004. godini u 25 zemalja EU članica su činile horizontalne pomoći (u koju ulazi regionalni razvoj, razvoj malih i srednjih preduzeća, pomoć za zaštitu životne sredine i pomoć pri zapošljavanju).⁸ Pri tome, regionalna pomoć čini samo četvrtinu pomoći koje EU dodeljuje po raznim osnovama sektorima kao što su poljoprivreda, ribarstvo i saobraćaj.

MAPA REGIONALNE POMOĆI

Mapiranje državne pomoći je nastalo u Nemačkoj koja je sedamdesetih godina prošlog veka uspostavila sofisticirani statistički sistem ekonomskih indikatora na regionalnom i lokalnom nivou kako bi se pokazali relativni prosperitet i nerazvijenost u odnosu na nacionalne proseke. Nemačka je inicirala uspostavljanje Regionalnog razvojnog fonda EU (ERDF) koji je trebalo da usvoji sličan metod, kako bi se ukazalo na oblasti kojima je najviše potrebno finansiranje. Tako je formirana osnova metodologije strukturalnog finansiranja od strane ERDF. Posle 1980. godine ova metodologija je prihvaćena kao osnova za kategorisanje velikih i malih regiona EU za svrhe dve glavne kategorije izuzeća iz zabrane o državnoj pomoći iz Ugovora o EZ.

Prema intencijama i prema oznakama dva relevantna paragrafa (a) i (c) člana 87, svi regioni se klasifikuju u dve grupe: *A regioni* i *C regioni*. „*A regioni*” se definišu kao regioni u kojima je bruto domaći proizvod (BDP) po glavi stanovnika manji od 75% od proseka u EU na NUTS II statističkom nivou.⁹ Aktuelne EU smernice o ovom tipu regiona eksplicitno ukazuju da se, prema članu 87(3)(a), može smatrati kompatibilnim sa zajedničkim tržištem samo pomoć za promovisanje ekonomskog razvoja oblasti u kojima je životni standard izuzetno nizak ili u kojima

7 Smernice o nacionalnoj regionalnoj pomoći za 2007 -2013 od 21. decembra 2005., OJ C 54 od 4. marta 2006. - Smernice o regionalnoj pomoći 2005“. i Uredba Komisije (EZ) br. 1628/2006 od 24. oktobra 2006. godine.

8 Popis oblika državne pomoći COM (2006) 130 Konačni od 27. marta 2006

9 NUTS je francuska skraćenica za Nomenklatura teritorijalnih jedinica za statistiku i predstavlja standard EU za administrativne podele geografskih područja za statističke svrhe. Uredbom (EC) br. 1059/2003 Evropskog parlamenta od 26. maja 2003. godine uspostavljaju se zajedničke klasifikacije teritorijalnih jedinica za statistiku (NUTS) OJ L 154, 21.6.2003, str. 1. NUTS nomenklatura se koristi od strane EURO-STAT kao referenca za prikupljanje, razvoj, i harmonizaciju regionalnih statistika u okviru EU i predstavlja osnovu za brojne socio-ekonomske analize regiona.

postoji ozbiljna nezaposlenost. BDP po glavi stanovnika svakog regiona i prosek koji se koristiti u politikama regionalnog razvoja su određeni od strane centralnog statističkog organa EU.

“C regioni” se definišu na osnovu manjih regiona (u terminologiji EU - NUTS III) i putem pregovora sa EU. Step en nerazvijenosti takvih regiona prvenstveno se utvrđuje na osnovu objektivnih indikatora proseka određene zemlje, a ne proseka EU. Prema Regionalnim smernicama EU iz 2005. godine i odluci ECJ u slučaju 248/84 (25), postoji široki spektar izuzeća definisanih u članu 87(3)(c) jer se dozvoljava tretman pomoći regionima bez uslovljavanja ekonomskim uslovima propisanih u članu 87(3)(a). Tako pružena pomoć ne utiče na konkurenciju i slobodnu trgovinu, tj. nije u suprotnosti sa zajedničkim interesima EU. Ta odredba daje Komisiji pravo da ne sankcioniše pomoć namenjenu ekonomskom razvoju regiona zemlje članice koji su u nepovoljnijem položaju u odnosu na nacionalni prosek.

“C regioni” su definisani na osnovu metodologije koja koristi indikatore bruto domaćeg proizvoda po glavi stanovnika prema standardu kupovne moći i prema nivou nezaposlenosti. Kako bi se potvrdila prava interna nerazvijenost koriste se dva praga. Regioni na nivou definicije NUTS-III moraju imati BDP po glavi stanovnika ispod 85% ili nivo nezaposlenosti veći za 50% od nacionalnog proseka.

Regionalnu mapu pomoći zemlje članice čine: 1) popis regiona koji su kvalifikovani za pomoć, 2) obim i disperzija regionalnog ulaganja i 3) pragovi takve pomoći odobrene za svaki region.¹⁰ Regionalna mapa pomoći takođe definiše regione podobne za dodeljivanje drugih oblika pomoći prema različitim smernicama EU. Komisija usvaja regionalne mape pomoći za svaku zemlju članicu koje postaju integralni deo Smernica o regionalnoj pomoći i imaju obavezujuće dejstvo. Uspostavljanje mape regionalne pomoći je preduslov za dodelu regionalne pomoći. Odluka Komisije o mapi regionalne pomoći za konkretnu zemlju članicu definiše:

- regione koji su kvalifikovani za regionalnu pomoć
- maksimalne obime pomoći.

Mapa regionalne pomoći takođe definiše regione koji su kvalifikovani da dodeljuju pomoć preduzećima. Šeme operativne pomoći (pomoći za tekuće poslovanje) nisu

obuhvaćene mapama regionalne pomoći i procenjuju se za svaki pojedinačni slučaj na osnovu notifikacije zemlje članice. Regioni sa manje od 75% od prosečnog BDP *per capita* u 25 zemalja EU su kvalifikovani za najviše stope učešća u ulaganjima prema članu 87(3)(a) (između 30% i 50%), kao i za operativnu pomoć. Regioni sa više od 75% proseka BDP *per capita* u EU, zemlje članice mogu alocirati regionalnu pomoć po nižim stopama (između 10% i 15%) prema članu 87(3)(c) Ugovora oblastima koje zemlje članice mogu definisati u skladu sa sopstvenom politikom regionalnog razvoja. Stope pomoći se mogu povećati u svim oblastima koje primaju pomoć za 20% ako se pomoć daje malim preduzećima, a za 10% ako se pomoć daje srednjim preduzećima.

Pomoć treba da podržava regionalni razvoj na tri osnovna načina: 1) finansijskom i nematerijalnom podrškom početnim investicijama, 2) kreiranjem novih radnih mesta i 3) obezbeđivanjem operativne pomoći (pomoći za tekuće poslovanje).

Početna investicija je investicija u materijalnim i nematerijalnim sredstvima koja su namenjena 1) otvaranju novih preduzeća (*start-up*), 2) proširenju postojećeg poslovanja, 3) diverzifikaciji rezultata poslovanja na nove, dodatne proizvode (proširenje asortimana).

U kreiranju radnih mesta kroz neto porast broja uposlenih treba da budu ispunjeni specijalni uslovi: 1) održavanje investicije i radnih mesta na minimalno 5 godina (za mala i srednja preduzeća 3 godine) i 2) lično učešće primaoca pomoći projektu od najmanje 25%. Ekonomski razvoj regiona koji su kvalifikovani za regionalnu pomoć je često usporen relativno niskim kapacitetom preduzetništva i kvalifikovanih ljudskih resursa, što se manifestuje malim brojem novoosnovanih preduzeća. Kako bi se pružila podrška novim preduzećima, smernice EU predviđaju novu vrstu podrške za novoosnovana preduzeća. Da bi se izbegao neprihvatljiv rizik od ugrožavanja konkurencije, pomoć bi trebalo da bude striktno ograničena na mala i srednja preduzeća i mora biti ograničenog iznosa. Uz to, pomoć bi trebalo postepeno smanjivati.

Operativna pomoć je usmerena na smanjenje trenutnih troškova firme. Ona se izuzetno dodeljuje regionima iz člana 87(3)(a) ako su zadovoljeni sledeći kriterijumi: 1) opravdanost njenog doprinosa regionalnom razvoju i 2)

¹⁰ Smernice o regionalnoj pomoći 2005, op. cit. stav 96.

nivo pomoći treba da korespondira sa nedostacima koje treba tom pomoći ublažiti. Dodatni uslovi za operativnu pomoć su: 1) izuzeće sektora finansijskih usluga, osim ako se takva pomoć ne odnosi na šeme koje su otvorene za sve sektore, 2) privremenost i smanjivanje tokom vremena, 3) fleksibilnost režima za najudaljenije i devastirane regione, 4) isključenje stimulacije i promocije izvoza.

Preduzeća registrovana u regionima koji su kvalifikovani za odstupanje od generalnog pravila iz člana 87(3) (a) Ugovora mogu primiti maksimalno 3 miliona evra, dok preduzeća sa mestom registracije u regionima koji su kvalifikovani za izuzeća u članu 87(3)(c) 2 miliona evra tokom 5 godina. Pomoć je namenjena pokrivanju stvarnih troškova prilikom osnivanja i razvoja preduzeća u toku 5 godina nakon odobrenja. Troškovi koji su dozvoljeni za pomoć su operativni troškovi, kao što su plate, kamate na kredite ili naknade za najam opreme. Obim pomoći ne može preći 25% ukupne vrednosti investicija u slučaju preduzeća u "C" regionima" i 35% u "A" regionima.

NOTIFIKACIJA, MONITORING I PRAVILA O KUMULACIJI POMOĆI REGIONALNOM RAZVOJU

Notifikacija državne pomoći je potrebna kad su u pitanju: 1) netransparentne šeme pomoći, 2) šeme namenjene specifičnim sektorima, 3) šeme koje omogućavaju operativnu pomoć, 4) šeme koje omogućavaju pomoći koje se ne odnose na investicije ili konsalting za novoosnovana mala preduzeća, 5) regionalne pomoći dodeljene velikim investicionim projektima na osnovu postojećih šema pomoći, 6) *ad hoc* regionalna pomoć i 7) pomoći ekonomskim subjektima protiv kojih postoji prethodna odluka Komisije o zabrane državne pomoći.

U slučaju kada zemlja članica odluči da pomoć u okviru jedne šeme kombinuje sa pomoći u okviru drugih šema, ona mora navesti metod kojim će osigurati pravila kumulacije. Kako bi se izbeglo prekoračenje maksimalnih dozvoljenih obima pomoći, pomoć za regionalne investicije se ne može kumulirati sa *de minimis* podrškom.

Monitoring je deo sistema državne pomoći koji omogućuje praćenje svih aktivnosti država vezanih za regionalni razvoj. Neophodna je stroga kritička procena ukupnih efekata državne pomoći regionalnom razvoju. U teoriji i praksi

primene državne intervencije moraju biti simultano uzete u obzir preregionalne i prokonkurentne dimenzije politike državne pomoći. Ostvarivanje balansa između dve potencijalno suprotstavljene politike nije uvek lako.

ŠTA BI TREBALO URADITI U SRBIJI?

Nacionalni sistemi državne pomoći u zemljama van EU prvi put su se pojavili poslednje decenije prošlog veka u okviru sporazuma EU sa većinom zemalja koje su se kandidovale za članstvo za poslednje proširenje EU, uključujući Rumuniju i Bugarsku. U okviru Evropskih sporazuma, od zemalja koje su se kandidovale za članstvo se zahtevalo da uvedu sistem monitoringa državne pomoći kako bi se osigurala transparentnost u dodeljivanju te pomoći. Ključna ideja je bila da se te zemlje naviknu na novi režim državne pomoći, a posebno na zahteve koji se tiču javnosti i izveštavanja. Na toj osnovi bi odmah nakon prijema u punopravno članstvo u EU započela kontrola državne pomoći koju bi primenjivala Komisija kao sa svakom zemljom članicom EU. Namera EU je, dakle, da stvara aranžmane o slobodnoj trgovini samo sa zemljama koje mogu osigurati poštovanje pravila subvencionisanja. Na ovaj način bi se obezbedili jednaki uslovi za sve ekonomske subjekte na jedinstvenom tržištu EU. Režim kontrole državne pomoći je zbog toga definisan Sporazumima o stabilizaciji i pridruživanju.

Proces kreiranja nacionalnog sistema državne pomoći kao *prvi korak* zahteva internu procenu onoga šta država (na raznim nivoima vlasti) čini kako bi pomogla ekonomske aktivnosti. U terminologiji EU to je poznato kao **inventar državnih pomoći**. Njime se uspostavlja polazna osnova za pregled, monitoring i međunarodno izveštavanje. U nekim državama kreiranje inventara uključuje direktnu analizu državnog budžeta koja je praćena analizom pojedinačnih programa kako bi se stvorila jasna slika o korisnicima, cilju, pravnoj osnovi, iznosu državne pomoći, potrebi za programom, prikladnosti intervencije. Za ovu, ali i za naredne faze uspostavljanja sistema državne pomoći važno je formiranje nadležne institucije. To može biti posebno nezavisno telo ili već oformljena Komisija za zaštitu konkurencije.

Druga iteracija uvođenja režima državne pomoći je stvaranje **sistema monitoringa** kako bi se pratile promene osnovnog inventara. U tom koraku se utvrđuje pravna nadležnost kako bi se na jednom mestu (obično u Ministarstvu

finansija) prikupili podaci od svih nivoa vlasti u državi. Na taj način mogu da se u inventar unose nove državne pomoći, prekinuta državna pomoć i vraćanje zabranjenih pomoći, kao i da se izvrši prilagođavanja programa inventara novim potrebama ili prioritetima države.

Inventar i sistem monitoringa prvenstveno služe internim potrebama državnih vlasti za stvaranje uvida u obim, strukturu državnih pomoći, kao i identifikovanje davaoca i primaoca svih vidova pomoći. Tako se stvara osnova za rešavanje važnih pitanja vezanih za zaštitu konkurencije, kao i za procene ekonomskih i drugih efekata realizovane državne pomoći na ekonomski razvoj i društveno blagostanje. Uz to, izveštavanje se odnosi i na redovne (godišnje) rasprave o stanju državne pomoći i subvencija, obično u parlamentima. Pored internih razloga, inventar i monitoring služe i izveštavanju EU i STO o državnim pomoćima i subvencijama u zemlji. Izveštavanje je deo obaveza prema EU i STO koje su definisane Zakonom o državnoj pomoći zemlje koja jeste ili namerava da postane član tih organizacija.

Treći iteracija uspostavljanja sistema državne pomoći se naziva **“mapiranje državne pomoći”**. Prema metodologiji EU, institucije nadležne za sistem državne pomoći bi trebalo da utvrde nivoe razvijenosti regiona, kako bi se maksimalni iznosi određenih vrsta državne pomoći odobrivali samo određenim delovima zemlje (posebno nerazvijenim regionima).

Poslednja faza stvaranja nacionalnog sistema državne pomoći je uvođenje kontrole nacionalnih mera državne pomoći na bazi već oformljenog zakonodavstva i principa EU. Ovo je predmet uobičajenih napora u tranzicionom periodu primene SSP. Iskustvo zemalja koje su kandidati za članstvo u EU pokazuje da se operativna kontrola državne pomoći ostvaruje pre momenta prijema u članstvo EU.

Proces stvaranja nacionalnih sistema državne pomoći treba da prati edukacija i podizanje svesti ciljne grupe, odnosno glavnih aktera. To su zvaničnici na svim nivoima vlasti i državni službenici koji su direktno ili indirektno vezani za implementaciju ekonomske politike. Primarna pažnja se treba posvetiti onima koji mogu imati ključnu ulogu u funkcionisanju sistema državne pomoći i onim organima koji sprovode glavne programe ekonomske podrške ili su nadležni za važne ekonomske sektore. Takođe, specifična je uloga Skupštine kako bi se podržalo donošenje potreb-

nog zakonodavstva. Osnovno u podizanju svesti je ukazivanje na dugoročnu korist sistema za društvo.

Sistem državne pomoći Srbije treba da bude dovoljno fleksibilan kako bi odgovarao budućim potrebama ekonomskog razvoja u zemlji i balansirao potrebe ekonomskog razvoja sa međunarodnim obavezama u pogledu regulacije državne pomoći u okviru SSP. Važno je da sistem državne pomoći ne treba kreirati na način da ona guši potrebne nove inicijative politike ekonomskog razvoja u budućnosti, posebno pre nego što Srbija postane punopravni član EU.

ŠTA JE URAĐENO U OKRUŽENJU SRBIJE: PREDPRISTUPNI SISTEMI KONTROLE DRŽAVNE POMOĆI U BUGARSKOJ I HRVATSKOJ

Bugarska je oformila pravnu osnovu Zakonom o državnoj pomoći, usvojenim 2004. godine. Zakon sadrži 1) uslove i zahteve monitoringa i kontrole državnih pomoći, 2) procedure određivanja kompatibilnosti, 3) osnovna pravila i principe državne pomoći i 4) pojedinačne nadležnosti i razdvajanje aktivnosti Komisije za zaštitu konkurencije i Ministarstva finansija. U implementiranju pravila iz Zakona o državnoj pomoći u potpunosti su poštovani podzakonski akti EU iz oblasti državne pomoći.

Za monitoring je nadležna Komisija za zaštitu konkurencije kao nezavisno državno telo. Osim standardnih pitanja vezanih za konkurenciju (koncentracija, zloupotreba dominantnog položaja, restriktivni sporazumi), ovo telo izvršava kontrolu nad dodeljivanjem državne pomoći. Ono može odobriti, odbiti ili narediti povraćaj nezakonite državne pomoći. Transparentnost državnih pomoći na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou nadzire i kontroliše Ministarstvo finansija (odsek za državnu pomoć). Svi bugarski regioni se predlažu za podobnost prema odstupanju iz člana 87(3)(a) Ugovora za period 2007-2013. Oni pokrivaju teritoriju cele Bugarske, a grupisani su u 6 geografskih jedinica NUTS nivoa II. Prag regionalne pomoći za regione iz člana 87(3)(a) ne sme prelaziti 50% ekvivalenta bruto grantu za regione sa manje od 45% proseka BDP po glavi stanovnika u EU, što je slučaj svih bugarskih NUTS-II regiona. To pokazuju zvanični podaci o BDP po glavi stanovnika: BG11 (Severozapadni) 25,57%, BG12 (Severni centralni) 24,37%, BG13 (Severoistočni) 24,47%, BG21 (Jugo-

zapadni) 38,9%, BG22 (Južni centralni), 23,10 % i BG23 (Jugoistočni) 25,00%.¹¹

Komisija je odlučila da je bugarska mapa regionalne pomoći za 2007-2013 kompatibilna sa Ugovorom o EZ jer ispunjava uslove koji su utvrđeni u Smernicama o nacionalnoj regionalnoj pomoći za 2007-2013. Ova mapa je validna od efektivnog datuma pristupanja Bugarske EU do 31. decembra 2013.

Hrvatska je usvojila Zakon o državnoj pomoći 2003. godine. On sadrži definiciju državne pomoći, polje delovanja Agencije koja se bavi državnom pomoći i proceduralna pravila. Iste godine je doneta Uredba o državnoj pomoći kojom se uspostavio sistem kontrole ove oblasti. Uredba sadrži glavne definicije, pravila za horizontalne i specifične sektore i proceduru za davanje mišljenja. Monitoring je u nadležnosti Agencije za konkurenciju. Ona ima nadležnost da odobrava, nadzire i naređuje povraćaj državne pomoći.

ZAKLJUČAK

Koncept regulisanja državne pomoći postavlja pitanje veće potrage za balansom između izvršavanja tradicionalnih finansijskih funkcija vlade i pojačano obavezujućim pravilima EU vezanim za razvoj i jačanje jedinstvenog tržišta. Ovakav pristup EU je u skladu sa jednim od suštinskih ciljeva njenog formiranja - prevencijom narušavanja konkurencije i trgovine među državama članicama. U nedostatku jedinstvene ekonomske politike ili konsenzusa o potpunoj uniformnosti poreske politike, EU je kreirala pravila i procedure vezane za davanje državne pomoći kako bi obezbedila punu primenu zaštite konkurencije na jedinstvenom tržištu.

Problem delikatnog balansiranja između Komisije i država članica po pitanju državne pomoći i suvereniteta u ekonomskoj politici je vidljiv iz porasta slučajeva iz oblasti državne pomoći, žalbi pred ECJ, te obima neprijavljivih slučajeva državne pomoći i problema povraćaja nelegalne državne pomoći. Reforma propisa o državnoj pomoći ponovo otvara ovo pitanje i stoga će biti važno da Srbija pažljivo prati debatu i inicijative Europske komisije, obuhvaćene „Akcionim planom o državnoj pomoći“ u njoj

potrazi za „manjom i bolje ciljanom državnom pomoći“ u godinama koje dolaze.

Samom prirodom procesa stabilizacije i pridruživanja, Srbija je već uključena u ovu debatu. Uporedo sa iskazanim razumnim smanjenjem nivoa državne pomoći u EU poslednjih godina, proces stabilizacije i pridruživanja zahteva od potencijalnih kandidata da usvoje režim i primene pravila, prakse i pristupe državnoj pomoći pre formalnog članstva u EU. Ova pravila državne pomoći rezultat su dugog iskustva u rešavanju problema balansa između ekonomskog suvereniteta država članica i potrebe da se zaštiti konkurencija i trgovina na zajedničkom tržištu. Pored toga, sama pravila se menjaju. Sve ovo će postaviti posebne izazove pred Srbiju u potrazi za izbalansiranim pristupom koji će funkcionisati u skladu sa nasleđem i koji će biti efektivno koordinisan sa kratkoročnim i dugoročnim zahtevima ekonomskog razvoja zemlje. Uspostavljanje ovakvog regulatornog sistema i sistema izveštavanja je neophodno za zaštitu konkurencije, razvoj trgovine i buduće međunarodne ekonomske odnose Srbije.

S obzirom da se Srbija priprema na učlanjenje u STO i realizaciju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU, postavljaju se zahtevi preduzimanja i implementacije regulatorne kontrole države koja će biti kompatibilna sa preovlađujućim međunarodnim pravilima o državnoj pomoći. Ovi zahtevi stvaraju nove uslove za povećanje konkurentnosti u oblastima kao što su strane direktne investicije, međunarodna trgovina, stvaranje i razvoj nacionalnih prioriteta ekonomskog razvoja, privatizacija, sanacija i restrukturiranje firmi ili industrijskih grana, razvoj politike pomoći malim i srednjim preduzećima, regionalni razvoj. Sve to treba biti kombinovano sa sprovođenjem propisa o zaštiti konkurencije, kao i sa ekonomskom opravdanošću napora države da pomogne poslovnim subjektima, sektorima ili regionima. Mere državne pomoći su tako postale još važniji i zahtevniji deo priprema za pristupanje EU.

Srbija bi trebalo, kao što su već učinile neke zemlje u okruženju, zakonski da reguliše sistem državne pomoći i oformi nezavisnu instituciju za monitoring državne pomoći u skladu sa pravom i praksom EU. Za početak će takav sistem zahtevati bazu podataka svih oblika državne pomoći, godišnje dopunjavanje ovih podataka i godišnje međunarodno izveštavanje prema EU o stvarnoj situaciji i glavnim obra-

11 BDP izražen po standardu kupovne moći po glavi stanovnika za godine 2000-2002 (EU-25=100)

zloženjima o direktnim i indirektnim državnim davanjima. U srednjem roku, taj zakonski okvir bi obuhvatio nacionalnu kontrolu svih oblika državne pomoći koristeći principe, politike i ograničenja određena obimnim podzakonskim aktima EU.

Budući sistem nadziranja državne pomoći mora da uključi širok spektar organa vlasti koji se bave ekonomskim razvojem, fiskalnim i finansijskim funkcijama na državnom nivou, kao i na nivou okruga, gradova i opština. Ovo će verovatno stvoriti značajne početne izazove, pa i otpore.

Sofisticirani sistem monitoringa i kontrole državne pomoći donosi niz važnih prednosti. U osnovi, namera ovog sistema je pozitivan uticaj na uslove konkurencije na domaćem tržištu. Sistem pomaže integraciji tržišta i doprinosi harmonizaciji različitih delova ekonomske politike. Na taj način se ublažava ili eliminiše konfliktnost ciljeva državne intervencije i pomaže izbegavanju nekoordinisane ili nefikasne javne potrošnje. Kontrola državne pomoći doprinosi modernizaciji, ekonomskom razvoju i privlačenju direktnih stranih investicija u skladu sa najboljom međunarodnom praksom. Važan efekat sistema je unapređenje procesa integracije u EU i pristup u STO.

LITERATURA

1. "Draft Commission Regulation on the Application of Articles 87 and 88 of the EC treaty on the de minimis aid", *Official Journal C 137*, 10 June 2006.
2. *EU methodology statement concerning the State Aid Scoreboard*, European Commission, 2006, dostupno na: http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/conceptual_remarks.html.
3. *Revised Commission proposal for an amended de minimis rule*, Evropska komisija, OJ C 137 of 10 June 2006.
4. *State Aid Scoreboard, Spring 2006*, COM (2006) 130 Final, dostupna na: http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard
5. *State Aid action plan: Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005 - 2009*, European Commission, COM (2005) 107 Final, 7. June 2005, dostupno na: http://europa.eu.int/comm/competition/sate_aid/others/action_plan/saap_en.pdf
6. „State Aid Policy and Law for Bosnia and Herzegovina - A Proposal for Reform”, *EU Support to the Single Economic Space in BiH*, Sarajevo, 2005.
7. Stojanović, B., *Tržište Evroske unije*, Ekonomski fakultet, Niš, 2003.
8. Stojanović, B., „Metode i ciljevi zaštite konkurencije”, *Kopao-nik biznis forum*, SES, Beograd, 2008.
9. *Treaty on the Establishment of European Communities*, (dostupno na <http://europa.eu.int>).
10. *WTO, Subsidies and Countermeasure Agreement*, 1994. (dostupno na www.wto.org).



Boban Stojanović

je redovni profesor na Ekonomskom fakultetu u Nišu na predmetima Teorija i politika cena i Mikroekonomija. Magistrirao je i doktorirao na Ekonomskom fakultetu u Beogradu. Izvodio je nastavu na Ekonomskom fakultetu u Beogradu na predmetima Teorija cena i Teorija proizvodnje i na Univerzitetu Vojske Jugoslavije. Član je redakcije časopisa *Panoeconomus*. Ostvario je stručna usavršavanja i studijske boravke u inostranstvu. (Univerziteti u Bohumu, Frankfurtu, Gracu i Sarbrikeni). U okviru programa IVP boravio je na više univerziteta u SAD. Upravnik je Centra za multidisciplinarnе studije i naučna istraživanja na Univerzitetu u Nišu. Bio je član Komisije za akreditaciju i recenzent ustanova i studijskih programa koji se akredituju u visokom obrazovanju. Predsednik je strukovne asocijacije ekonomista Niša, član Izvršnog odbora i predsedništva Saveza ekonomista Srbije. Aktivno učestvuje u realizaciji projekata koje finansira Ministarstvo za nauku i zaštitu životne sredine. Radi na projektima koje podržava EU i Institut for International Education iz SAD. Objavio je šest knjiga i više od 50 naučnih i stručnih radova. Učestvovao je na više eminentnih skupova u zemlji i inostranstvu. Posebna polja interesovanja su tržište EU, monopoli i zaštita konkurencije.

FINANSIJSKI POLOŽAJ PRIVREDE NIŠKOG OKRUGA NA KRAJU 2007. GODINE KAO PODLOGA IZBORA PRIORITETA

Abstract

This paper focuses on financial status of the Niš District economy, which at the end of 2007 included 3,328 companies with 43,947 employees. Comprehension of the financial status of this economy segment has caused brief presentation of the overall Serbian economy financial status.

Analyzed data reveal that the economies of the Republic of Serbia and the Niš District are characterized by the following: increased number of companies, decreased number of employees, operating loss, accumulation of losses, ruining of financial structure, debt increase and increase of the missing long-term capital, followed by reduced surety and serious illiquidity. From such essential features necessary priorities have been established, among which restoring of financial soundness is in the first place.

Key words: *profitability, financial status, financial structure, net working capital, long-term capital, cumulative losses, number of employees, large and small companies.*

Rezime

U napisu je težište na finansijskom položaju privrede niškog okruga, koja ima na kraju 2007. godine 3.328 preduzeća sa 43.947 zaposlenih. Razumevanje finansijskog položaja tog segmenta privrede uslovljava je ukratko prikazivanje finansijskog položaja privrede Srbije u celini.

Analizirani podaci otkrivaju da su za privredu Srbije i privredu niškog okruga karakteristične pojave: povećanja broja preduzeća, smanjenje broja zaposlenih, poslovanje sa gubicima, kumuliranje gubitaka, kvarenje finansijske strukture, porast zaduženja i povećanje nedostajućeg dugoročnog kapitala, praćenog smanjenjem sigurnosti i ozbiljnom nelikvidnošću. Iz ovih bitnih karakteristika izvedeni su neophodni prioriteta, među kojima je na prvom mestu, potreba finansijskog saniranja.

Ključne reči: *rentabilitet, finansijski položaj, finansijska struktura, neto obrtni fond, dugoročni kapital, kumulirani gubici, broj zaposlenih, velika i mala preduzeća.*

1. OPŠTE KARAKTERISTIKE RAZVOJA PRIVREDE SRBIJE

Počev od 1995. godine privredu Srbije karakterišu naročito sledeće pojave: (1) povećanje broja preduzeća, pre svega malih, (2) smanjenje broja zaposlenih, (3) rast negativnog rezultata poslovanja (poslovanje sa gubitkom), (4) kumuliranje gubitaka, (5) kvarenje finansijske strukture, koje se naročito ispoljava kroz smanjenje neto obrtnog fonda (NOF), (6) porast zaduženja, (7) povećanje sume nedostajućeg dugoročnog kapitala, kao glavnog razloga rastuće nesigurnosti i opšte nelikvidnosti.

U periodu od 1995. do 2005. godine broj preduzeća je porastao za 22.890 (75.430 – 52.540), ali je u ukupnom broju preduzeća najviše malih (72.449), sa prosečno 5 zaposlenih lica. U istome periodu, ukupni neto rezultati poslovanja bili su negativni i porasli su od 3,8 milijardi na 770 milijardi dinara, što je povećanje za 202 puta.

Povećanje broja preduzeća i rastući gubitak pratio je smanjenje broja zaposlenih i to ukupno za 486.923 (1.606.463 – 1.119.540) lica, što je pre svega posledica smanjenja broja velikih preduzeća, čiji je broj na kraju 2005. godine iznosio svega 697, sa ukupno 504.029 zaposlenih, što je 45% ukupnog broja zaposlenih u istoj godini.

Rastući poslovni gubici i njihovo kumuliranje praćeno je kvarenjem finansijske strukture, koje se ispoljavalo, pre svega, u smanjenju sopstvenog kapitala i sve manjem pokriću dugoročno vezane imovine dugoročnim kapita-

lom, što je uslov sigurnosti i likvidnosti. Tako, na primer, u 1995. godini, neto obrtni fond (NOF) je bio pozitivan i iznosio je 3,8 milijardi dinara, što znači da je sva stalna imovina (imobilizacije) bila finansirana dugoročnim kapitalom i da je, pored toga, postojao višak dugoročnog kapitala kojim su finansirane zalihe kao dugoročno vezana imovina. Tim NOF-om bilo je pokriveno 19,9% zaliha. Ostatak zaliha je bio finansiran kratkoročnim izvorima.

Međutim, 10 godina kasnije (2005. g.) NOF je bio negativan u iznosu od 125,01 milijardi dinara, što znači da su, pored zaliha u celini, kratkoročnim izvorima u iznosu od 125,01 milijardi dinara finansirana stalna sredstva (imobilizacije), što svakako objašnjava pojavu opšte nelikvidnosti i ugrožavanje sigurnosti velikog broja, naročito velikih preduzeća. Naravno, glavni razlog te pojave je visoki iznos kumuliranih gubitaka, praćen povećanjem zaduženja, kako po osnovu kratkoročnih kredita tako i neizmirenim obavezama prema poreskoj upravi i dobavljačima.

Poslednje dve godine, tj. 2006. i 2007. godine, finansijski položaj privrede Srbije se značajno menja, i to, pre svega, po osnovu promene rentabiliteta. Jer, umesto dotadašnjeg poslovanja sa gubicima, 2006. godina završena je sa pozitivnim neto rezultatom u iznosu od 118,8 milijardi dinara, što znači da su pozitivni rezultati (dobici) rentabilnih preduzeća nadmašili gubitke nerentabilnih preduzeća za rečenih 118,8 milijardi dinara.

Pošto su poslovni rezultati u 2005. godini bili negativni (gubici) u iznosu od 21.758 miliona dinara, poboljšanje poslovnog rezultata u 2006. godini iznosilo je 140.568 (21.758 + 118.810) miliona dinara, čime je započeto smanjenje gubitaka nekoliko godina ranije završeno izlaskom iz zone gubitaka.

Pomenuti iznos neto dobitaka, ostvaren u 2006. godini, uslovio je popravljavanje finansijskog položaja privrede, pre svega preko povećanja visine sopstvenog kapitala i drastičnog smanjenja negativnog neto obrtnog fonda za 109.919 (125.054 – 15.135) miliona dinara. Time je finansiranje stalne imovine (imobilizacija) kratkoročnim izvorima svedeno na svega 15,1 milijardu dinara. Međutim, povećano pokriće stalne imovine dugoročnim izvorima nije smanjilo nedostajući dugoročni kapital, koji je u 2006. godini iznosio 755.465 miliona dinara. Ovo zbog toga što je porast proizvodnje i prometa u 2006. godini praćen, sasvim pri-

rodno, porastom vrednosti zaliha, i to za čitavih 122.943 miliona dinara, što je kompenziralo u potpunosti dobitkom uslovljeno smanjenje neto obrtnog fonda. Ovo zbog toga što zalihe kao dugoročno vezana imovina zahtevaju, u cilju zaštite sigurnosti i likvidnosti, finansiranje dugoročnim kapitalom. Prema tome, i pored znatnog smanjenja negativnog neto obrtnog fonda, nedostajući dugoročni kapital je na kraju 2006. godine bio veći od onog u prethodnoj godini za 13 milijardi dinara.

Popravljanje rentabilnosti, koje je praćeno pomenutim smanjenjem negativnog neto obrtnog fonda pratilo je ublažavanje tempa smanjenja broja zaposlenih. Jer, u 2006. godini broj zaposlenih smanjen je za 22.958 lica, dok je samo godinu dana ranije broj zaposlenih smanjen za 63.404 lica, što je gotovo trostruko više nego u 2006. godini.

Positivan neto finansijski rezultat ostvaren je i u 2007. godini, ali je on za polovinu manji nego u prethodnoj godini i iznosi 53.504 miliona dinara. I ovaj pozitivan neto rezultat povećava visinu sopstvenog kapitala, što ima za posledicu dodatno smanjenje negativnog neto obrtnog fonda i što povećava stopu pokrića stalnih sredstava dugoročnim kapitalom. U konkretnom slučaju, na kraju 2007. godine negativni neto obrtni fond je nestao i umesto negativno pojavljuje se, posle niza godina, pozitivan neto obrtni fond u iznosu od 2,7 milijardi dinara, što znači da je celokupna vrednost stalnih sredstava finansirana dugoročnim kapitalom. Šta više, i deo vrednosti zaliha u visini od 2,7 milijardi dinara finansiran je dugoročnim kapitalom.

Međutim, i pored toga što je negativni neto obrtni fond eliminisan rentabilnim poslovanjem privrede u celini, finansijska struktura nije uravnotežena zbog rasta vrednosti zaliha. Jer, zalihe su u 2007. godini porasle po vrednosti za 173,1 milijarde dinara, pa je i pored eliminisanja negativnog neto obrtnog fonda nedostajući dugoročni kapital dostigao iznos od 923,7 milijardi dinara (926,4 – 2,7 milijardi dinara), što je i glavni razlog pogoršanja položaja likvidnosti.

Okolnost da su zalihe u poslednje dve godine (2006. i 2007. g.) porasle ukupno za 296 milijardi dinara uslovilo je dodatno zaduženje po osnovu kratkoročnih zajmova i neplaćanja obaveza prema dobavljačima, poreskoj upravi i zaposlenima. Ukupan iznos kratkoročnih obaveza na kraju 2007. godine iznosio je 2.668,8 milijardi dinara. Ako se ima

u vidu da su kratkoročna potraživanja iznosila 1.735,8 milijardi dinara onda je jasno da se kratkoročnim obavezama koje imaju svoju cenu (kamate), finansira 1.092,9 milijardi dinara kumuliranih gubitaka. Naravno, plaćene kamate na kredite koje finansiraju gubitke povećavaju rashode, smanjujući rentabilitet preduzeća u kojima su gubici kumulirani i čije kumuliranje je trajalo više godina.

Iz svega rečenog jasno proizilazi da je izlazak iz zone gubitaka privid, jer rezultira iz prebijanja ostvarenih dobitaka i gubitaka preduzeća čiji se broj neprestano povećava. Tako, na primer, neto pozitivan rezultat od 53,5 milijardi dinara u 2007. g. rezultira iz neto dobitaka od 328,5 i neto gubitaka od 275 milijardi dinara koje su ostvarila 84.563 preduzeća, čiji broj je veći od broja preduzeća u 2006. godini za 8.327.

Ali, dobitke nisu ostvarila samo nova preduzeća, nego i ona već postojeća, koja su privatizovana, dokapitalisana, reorganizovana i sanirana. Da je to tako potvrđuje i okolnost da je u 2007. godini dodatno smanjen broj zaposlenih za 11.205 (1.108.576 – 1.097.371) lica, čime ukupno smanjenje broja zaposlenih u privredi Srbije od 1995. do 2007. godine dostiže iznos 509.092 lica.

Prema tome, izvesno je da bi reorganizovanje i saniranje preduzeća koja posluju sa gubitkom imalo za posledicu radikalno povećanje pozitivnog finansijskog rezultata za više stotina milijardi dinara, kao i neophodno popravljavanje položaja likvidnosti i povećanje sigurnosti za sve poverioce, što je i zahtev primarnog principa finansijske politike. Otuda i sledi ispravan zaključak da je saniranje velikog broja finansijski obolelih preduzeća prioritet, da je njegovo odlaganje ili izbegavanje neopravdano i potpuno pogrešno. Uostalom, učestalo obećavanje, sa više strana, povećanja broja zaposlenih, uz zanemarivanje potrebe saniranja finansijski obolelih preduzeća, bilo bi znatno skuplje i neizvesnije. Jer, treba imati u vidu činjenicu da su rentabilitet, likvidnost i sigurnost kao zahtevi komplementarni i međusobno povezani; da je realizacija dugoročne rentabilnosti gotovo neostvariva bez istovremenog obezbeđenja likvidnosti i sigurnosti. Stoga je i razumljivo i opravdano insistiranje na zadovoljenju ovih triju principa finansijske politike.

2. KARAKTERISTIKE POLOŽAJA PRIVREDE NIŠKOG OKRUGA

Privreda Niškog okruga je jedan od 18 segmenata privrede Centralne Srbije ili jedan od 25 segmenata cele Srbije bez Kosova. Po veličini je odmah posle privrede grada Beograda, što znači na drugom mestu. U Vojvodini je jedino južno-bački okrug veći po broju preduzeća i po broju zaposlenih.

Sve ono što je rečeno za razvoj privrede Srbije u celini uglavnom karakteriše i privredu Niškog okruga. Tu je na prvom mestu broj preduzeća i broj zaposlenih. Jer, broj preduzeća raste, a broj zaposlenih se smanjuje. Tako, na primer, u poslednje dve godine (2006. i 2007.) broj preduzeća raste od 3.108 na 3.328, a broj zaposlenih se smanjuje od 45.451 na 43.947, što znači manje za 1.504 lica.

Neto finansijski rezultat u 2006. godini je, kao i u privredi cele Srbije, pozitivan i iznosi 6,6 milijardi dinara (10,8 – 4,2), ali je u poslednjoj (2007.) godini neto gubitak nešto veći od neto dobitka, i iznosi 1,9 milijardi dinara, što ukazuje na različiti razvoj rezultata u odnosu na privredu Srbije u celini. Međutim, treba imati u vidu da je i u privredi Srbije u celini pozitivni finansijski rezultat u 2007. godini upola manji u odnosu na prethodnu godinu.

Poslovanje sa gubitkom znatnog broja preduzeća niškog okruga u periodu od 1995. do 2007. godine imao je za posledicu kumuliranje gubitaka, što je identično slučaju privrede Srbije. Ukupan iznos kumuliranih gubitaka na kraju 2007. godine je 27.444,7 miliona dinara ili 27,4 milijarde dinara, od kojih 6,5 milijardi dinara predstavlja gubitak iznad visine kapitala, što znači da su neka preduzeća kroz gubitke izgubila sopstveni kapital u celini, da su zbog toga u zoni stečaja i da su, kao takva, apsolutno nesigurna za sve poverioce, na čiji teret pada višak gubitka preko sopstvenog kapitala.

Okolnost da ukupni sopstveni kapital iznosi 100,5 milijardi dinara označava da je kroz gubitke izgubljeno 27,3%, što znači nešto više od jedne četvrtine ukupnog sopstvenog kapitala ili oko polovine ukupnog osnovnog kapitala, što upućuje na zaključak o potrebi hitnog razmatranja potrebe saniranja i činjenice da su gubici uslovljeni poslovanjem ugrozili teško kako poziciju likvidnosti tako i poziciju sigurnosti.

Poslovanje sa gubitkom i rečeno kumuliranje gubitaka poremetilo je finansijsku strukturu, ali je poboljšanje rentabiliteta poslednje dve, a naročito u 2006. godini doprinelo da neto obrtni fond bude na kraju 2007. godine pozitivan sa iznosom od 3.994,3 miliona dinara. To znači da su dugoročnim kapitalom (sopstvenim i pozajmljenim) finansirane sve imobilizacije, kao i deo zaliha u iznosu od 3.994,3 miliona dinara, što je, de facto, 13,40% ukupnih zaliha.

Pomenuta stopa pokriva zaliha dugoročnim kapitalom pokazuje da nedostajući dugoročni kapital iznosi 25,6 milijardi dinara ili 86,60% vrednosti zaliha, što je znatno povoljnije u odnosu na način finansiranja zaliha u privredi Srbije kao celine.

Relativno visoki iznosi kumuliranih gubitaka, koji označavaju smanjenje sopstvenog kapitala prouzrokovali su pojavu visokih iznosa zaduženja po osnovu dugoročnih i kratkoročnih zajmova, kao i po osnovu neizmirenih obaveza prema dobavljačima, poreskim organima i radnicima. Ukupan iznos svih obaveza na kraju 2007. godine dostiže visinu od 103,9 milijardi dinara, ali je činjenica da 79,4 milijardi dinara kratkoročnih obaveza finansira 86,6% vrednosti zaliha i 51,43 milijardi dinara nenaplaćenih potraživanja. Takva situacija je posledica okolnosti da su ukupni gubici u iznosu od 27,9 milijardi dinara smanjili sopstveni kapital, pa je odnosno smanjenje prouzrokovalo dodatno zaduženje za iznos gubitaka.

Prema tome, i u ovom slučaju dugoročni i kratkoročni zajmovi u visini gubitka faktički finansiraju gubitke, pa stoga i kamate odnosnih zajmova predstavljaju gubitke koji nisu prouzrokovani poslovanjem i, kao takvi, iskrivljuju pravu sliku rentabiliteta odnosnog segmenta privrede.

Razmatranjem prezentiranih činjenica stiče se opravdani utisak da je finansijski položaj privrede niškog okruga u osnovi nepovoljan, ali u manjoj meri nego što je to slučaj sa finansijskim položajem privrede Srbije u celini. Ublaženi poremećaj finansijskog položaja je posledica činjenice da su kumulirani gubici relativno manji, da je visina vrednosti zaliha relativno manja pa su stoga i horizontalne bilansne relacije povoljnije nego što je to slučaj sa finansijskim položajem privrede Srbije posmatrane u celini.

3. ZAKLJUČAK

Analiza razvoja privrede Srbije u celini i Niškog okruga kao jednog njenog segmenta ukazuje na veoma slične tendencije, i to: povećanje broja malih i smanjenje broja velikih preduzeća; poslovanje sa izraženim gubicima, koje je praćeno rastućim kumuliranjem gubitaka, od kojih skoro 2/3 optada na ukupno 674 velikih preduzeća; poremećaj finansijske strukture uslovljen manjkom dugoročnog kapitala od koga blizu polovina otpada na pomenuti broj velikih preduzeća; radikalni porast dugoročnih i kratkoročnih zajmova, čija ukupna visina dostiže na kraju 2006. godine iznos od 1.296,9 milijardi dinara, od kojih preko polovine otpada na 674 velikih preduzeća, koja čine samo 0,88% od ukupnog broja preduzeća na kraju 2006. godine.

Zaustavljanje i promenu pomenutih tendencija nije dovoljno iskorišćen ni višegodišnji postupak privatizacije, što je bilo moguće kroz nametanje obaveze da kupci preduzeća sa društvenim kapitalom poprave njihovu finansijsku strukturu i da ih vrate u ravnotežni finansijski položaj. Umesto toga, Agencija za privatizaciju je kupcima nametala obavezu doinvestiranja, što je imalo za posledicu porast potrebe za dugoročnim kapitalom, i time dodatno pogoršavalo njihovu finansijsku strukturu. Uz to, treba imati na umu činjenicu da je novim Zakonom o privrednim društvima (kraj 2004. g.) data mogućnost osnivanja Društva sa ograničenom odgovornošću (član 112) sa kapitalom od 500 evra u dinarskoj protivvrednosti (oko 40.000 dinara), s tim da se polovina osnivačkog kapitala može uplatiti u roku od dve godine od dana registracije.

Sve pomenute okolnosti i utvrđene činjenice ističu neke od prioriteta, usmerenih na zaustavljanje dosadašnjih tendencija i popravljavanje postojećeg finansijskog položaja privrede Srbije i niškog okruga. To su, pre svega, potrebe promene odredaba o osnivanju preduzeća, zatim izmene uslova privatizacije, kao i potrebe saniranja uz pomoć sopstvenog kapitala, putem poravnanja i reorganizacije ili, ako je to jedino moguće, putem stečaja. U tome cilju treba ispitati opravdanost pooštavanja posledica neplaćanja dospelih obaveza, što bi doprinelo zavodjenju reda u tome području, jer se danas događa da se obaveze plaćanja odlažu i više meseci. Jer, ne treba zaboraviti da je kao mera zavodjenja reda u poslovnim odnosima u Fran-

EKONOMIKA PREDUZEĆA

cuskoj doneta još 1673. godine Uredba o trgovini, koja je preteča kasnijeg Trgovačkog zakona.

4. LITERATURA

1. *Statistički obrađeni godišnji zaključci (bilansi) od 1995. do 2007. godine*
2. *Statistički podaci Centra za bonitet Narodne banke Srbije za godine 2004, 2005, 2006 i 2007.*



Prof. dr Jovan M. Ranković

je od 1958. godine na Ekonomskom fakultetu u Beogradu. U oktobru 1955. godine penzionisan je kao redovni profesor ali nastavlja da radi na poslediplomskim studijama. Predavao je na više Ekonomskih fakulteta i bio mentor velikom broju poslediplomaca i doktoranata. Napisao je veći broj stručnih knjiga od kojih su najpoznatije Teorija bilansa, Upravljanje finansijama preduzeća, Specijalni bilansi i konsolidovani bilansi. Radio organizaciju više stotina preduzeća, napisao veliki broj studija i projekata, učestvovao u radu više državnih stručnih komisija i vodio Komisiju za obračunski sistem 1987-1989. godine. Višegodišnji član redakcije časopisa „Računovodstvo“ i više godina glavni urednik časopisa „Ekonomika preduzeća“. Član je ili predsednik upravnih ili nadzornih odbora nekoliko preduzeća i banaka.

REGIONALNI RAZVOJ I KONKURENTNOST INDUSTRIJE

Rezime

Savremenu ekonomsku stvarnost Srbije, pored čitavog niza drugih problema, karakteriše i prisustvo velikih nejednakosti. Te nejednakosti, po svojoj prirodi, predstavljaju jedno od najznačajnijih razvojnih ograničenja i nameću neodložnu potrebu njihovog relativiziranja. Međutim, to je moguće ostvariti samo u procesu bržeg privrednog razvoja i podizanja opšteg stepena razvijenosti. Posebno mesto, u tom procesu, mora imati brži razvoj industrije koji podrazumeva stvaranje neophodnih uslova za unapređenje njene konkurentnosti. Imajući to u vidu, Srbija mora izgraditi sopstveni mehanizam za unapređenje konkurentnosti industrije koji obuhvata: izbor odgovarajuće (izvozno-orijentisane) strategije razvoja industrije, formulisanje odgovarajuće industrijske politike i strategije kvaliteta, pre svega, kvaliteta proizvoda. Pri tome, veoma važnu ulogu može odigrati razvoj industrijskih klastera.

Ključne reči: regionalni razvoj, konkurentnost, strategija razvoja industrije, industrijska politika, kvalitet proizvoda, industrijski klasteri.

Abstract

Contemporary economic reality of Serbia, apart from a number of other problems, is characterized by the presence of great disparity. This disparity, in its nature, represents one of the most important development limitations and conditions an urgent need for its relativization. However, this is possible to realize only in the process of faster economic development and by raising a general degree of development. Crucial element, in this process, must be a faster development of industry which implies the realization of necessary conditions for its competitiveness advancement. Having this in mind, Serbia must build its own mechanism for the competitiveness advancement of industry which includes the following: the choice of a proper (export-oriented) strategy of the industry development, formulation of proper industrial policy and quality strategy, product quality above all. In this matter, an important role can have the development of industrial clusters.

Key words: Regional Development, Competitiveness, Industry Development Strategy, Industrial Policy, Product Quality, Industrial Clusters.

UVOD

1. Savremena ekonomska stvarnost, posmatrano u svetskim razmerama, karakteriše se prisustvom velikog broja raznovrsnih problema. U okviru tih problema centralno mesto zauzima problem velikih nejednakosti, koje su nastale kao posledica neravnomernog regionalnog razvoja. Reč je o veoma kompleksnom i višedimenzionalnom problemu strukturne prirode koji se može posmatrati na različitim nivoima.¹

Problem velikih nejednakosti prisutan je i u savremenoj ekonomskoj stvarnosti Srbije. Pri tome, ovaj problem je utoliko teži što je prisutan u uslovima veoma niskog opšteg stepena privredne i sveukupne razvijenosti zemlje u celini. Zbog toga je manevarski prostor za njegovo rešavanje, u smislu relativiziranja ekonomskih nejednakosti, veoma sužen.

2. Problem velikih nejednakosti u Srbiji ima duboke istorijske korene i posledica je, pre svega, razvojnih procesa u oblasti industrije (njenog neravnomernog razmeštaja i neravnomernog regionalnog razvoja), koja je predstavljala oslonac privrednog razvoja Srbije u drugoj polovini 20. veka. Uzroci takvog (neravnomernog) razvoja industrije su, uglavnom, poznati: Srbija, u čitavom periodu razvoja posle Drugog svetskog rata, nije imala celovitu i jasno koncipiranu politiku regionalnog razvoja. Zbog toga

1 Ekonomska nejednakost može se posmatrati između pojedinih zemalja, unutar pojedinih zemalja (između pojedinih područja), kao i između pojedinaca, koja je u svetu "... zapanjujuća. Na pragu XXI veka, najbogatijih 5 procenata ljudi raspolaže trećinom ukupnog svetskog dohotka, kojiko ima i 80 procenata najsiromašnijih." Vidi: B. Milanović, (2006) *Odvojeni svetovi - merenje međunarodne i globalne nejednakosti*, Beograd.

su procesi teritorijalne polarizacije industrijskih aktivnosti, manje-više tekli stihijno. Ti procesi, u stvari, nisu se odvijali u skladu sa determinantama teritorijalne strukture razvojnih faktora i nisu, u potrebnoj meri, usmeravani odgovarajućim merama ekonomske politike.

U početnom periodu razvoja, kako to po pravilu i biva, pažnja je bila usmerena na granski aspekt, dok je regionalni aspekt razvoja bio gotovo zapostavljen. U takvim uslovima lokacione prednosti su bile na strani većih gradova i onih područja koja su imala razvijeniju infrastrukturu, pa je izgradnja industrijskih kapaciteta bila usmerena prema tim sredinama. Te sredine su predstavljale privlačne tačke za lokaciju industrijskih objekata i izrasle su u, za naše uslove, značajne industrijske odnosno privredne centre. Nasuprot njih, ostali su "prazni prostori" za industriju.

Do izvesnih promena, pošto je u razvojnoj politici izvršen zaokret ka široj teritorijalnoj disperziji industrijske proizvodnje, dolazi šezdesetih godina 20. veka. Tih godina počinje da se odvija intenzivniji proces izgradnje industrijskih kapaciteta na širem području Srbije koji su, pre svega, bili iz oblasti tradicionalnih grana industrije, a rede iz oblasti propulzivnih grana industrije. Međutim, izgradnja tih kapaciteta nije uvek i svuda dala očekivane efekte i nije omogućila značajniju korekciju nepovoljne teritorijalne strukture industrije, kao ni smanjivanje razlika u stepenu privredne razvijenosti. Razlike su se, naprotiv, još više produbile: (1) tokom pretposlednje decenije 20. veka, kada je došlo do stagnacije u razvoju; (2) tokom poslednje decenije 20. veka, kada je došlo do velikog pada u razvoju industrije pod uticajem, pre svega, vanekonomskih faktora (raspad SFRJ, ratno stanje u neposrednom okruženju, sankcije UN prema Srbiji, agresija zemalja NATO pakta); i (3) u godinama prve decenije 21. veka, zbog nepovoljnih efekata strukturnog prilagođavanja.

3. Postojeće nejednakosti, kumulirane u dužem periodu vremena, predstavljaju jedno od najznačajnijih ograničenja privrednog razvoja Srbije na početku 21. veka i nameću potrebu njihovog smanjivanja. Međutim, uspešno rešavanje problema velikih nejednakosti, bez bržeg razvoja privrede i podizanja opšteg stepena razvijenosti, nije moguće. U tom kontekstu, posebno mesto mora da ima razvoj industrije, jer bez razvoja industrije nema dinamičnog i efikasnog

razvoja privrede. Da bi se taj razvoj ostvarivao potrebno je da se, pre svega, stvore neophodni uslovi za unapređenje konkurentnosti industrije. Ovo, tim pre, što se razvoj savremene industrije odvija u uslovima koje karakteriše oštra konkurencija između preduzeća na međunarodnom tržištu, intenzivan tehnološki razvoj, sve veći zahtevi kupaca u pogledu kvaliteta proizvoda, kao i sve snažniji zahtevi i pritisci za zaštitom i očuvanjem čovekove okoline itd. Uspešno poslovanje, rast i razvoj i opstanak na tržištu, u takvim uslovima zahteva od preduzeća da posebnu pažnju poklone fenomenu konkurentnosti koji je postao "... predmet izuzetnog interesovanja ... Koliko je značajna konkurentnost za rast i razvoj pojedinih preduzeća, ali i za privredni razvoj, pokazuje sve izraženije interesovanje različitih subjekata da se ona unapredi."²

4. S obzirom na mesto industrije u strukturi privrede Srbije, nizak nivo njene konkurentnosti³, aktuelne unutrašnje uslove razvoja a, posebno uslove funkcionisanja savremenog međunarodnog tržišta,⁴ pitanje unapređenja konkurentnosti industrije, predstavlja jedno od najznačajnijih pitanja. U skladu sa tim, Srbija mora da izgradi sopstveni mehanizam razvoja i unapređenja konkurentnosti industrije koji podrazumeva, pre svega, izbor odgovarajuće strategije razvoja,⁵ čiju sadržinu čine "... postupci, metodi, načini ostvarivanja utvrđene koncepcije razvoja i sa njom usaglašene proizvodne orijentacije."⁶ Pored izbora strategije razvoja, Srbiji "... je neophodna adekvatno formulisana i precizno sprovedena industrijska politika, sa ciljem vrlo ozbiljnog prestrukturiranja posrnutih industrija i obezbeđivanja neophodnog nivoa međunarodne konkurentnosti."⁷ Mehanizam unapređenja konkurentnosti industrije, takođe podrazumeva da se izgradi i odgovarajuća strategija kvaliteta. To se, pre svega, odnosi na kva-

2 Lj. Stanković, D. Radenković-Jocić, S. Đukić (2007): *Unapređenje poslovne konkurentnosti*, Niš, predgovor.

3 Vidi: B. Mitrović (2007): *Stvaranje i unapređenje konkurentskih sposobnosti privrede Srbije*, u: Lj. Stanković, redaktor, *Razvijanje konkurentskih prednosti preduzeća u Srbiji u uslovima evropskih integracija*, Niš.

4 Savremeno međunarodno tržište funkcioniše u uslovima koje karakterišu sledeći procesi: regionalno ekonomsko grupisanje, proizvodnja i razmena specijalnih proizvoda, pomeranje unutrašnje na spoljnu tražnju, izražena liberalizacija ekonomskih tokova, promenjena uloga države i preduzeća u procesu razvoja itd.

5 (Vidi: Ž. Gligorijević, G. Bošković (2007): *Strategija razvoja i unapređenje konkurentnosti industrije Srbije*, Teme br. 2, Niš, str. 244).

6 Lj. Savić, u: Ž. Gligorijević (2006): *Industrijski menadžment*, Niš, str. 133.

7 Lj. Savić (2002): *Ekonomika industrije*, Beograd, str. 177.

litet proizvoda, jer se svakim danom sve više smatra da kvalitet proizvoda predstavlja presudan faktor konkurentnosti i razvoja industrije jedne zemlje. U procesu razvoja industrije i unapređenja njene konkurentnosti veoma značajnu ulogu mogu imati industrijski klasteri, što je evidentno u mnogim zemljama.

STRATEGIJA RAZVOJA I KONKURENTNOST INDUSTRIJE

1. U procesu razvoja industrije kao posebne oblasti materijalne proizvodnje (od druge polovine 18. veka pa do današnjih dana), pojedine zemlje primenjivale su različite postupke i metode, to jest načine njenog razvoja. U pitanju su, u stvari, različite strategije razvoja industrije odnosno industrijalizacije tih zemalja, što znači da ne postoji jedna (ekskluzivna) strategija koja bi se mogla primenjivati u svim zemljama i svim etapama odnosno fazama razvoja industrije. Neke zemlje su, tokom vremena, prelazile sa jedne na drugu strategiju, a druge su činile samo bezuspešne pokušaje. Brojna empirijska istraživanja nedvosmisleno pokazuju da su najveće uspehe ostvarile one zemlje koje su primenjivale izvozno-orijentisanu strategiju razvoja industrije.

2. Razvijajući se u okvirima bivše Jugoslavije, Srbija je primer zemlje koja je za osnovnu strategiju industrijskog razvoja predugo zadržala strategiju uvozne supstitucije. Takva strategija razvoja je sve do Privredne reforme 1965. godine davala pozitivne efekte. Nakon toga je usledio period lutanja u traženju odgovarajuće strategije daljeg razvoja industrije, obeležen naporima da se ostvari središnja etapa industrijalizacije (poznata kao etapa balansiranja razvoja), u okviru koje je trebalo stvoriti neophodne pretpostavke za primenu strategije ekspanzije izvoza. Međutim, takva strategija razvoja industrije nije ostvarena. Sedamdesete i osamdesete godine 20. veka mogu se označiti kao period iluzornog rasta, u kome je formirana konzervativna i neadekvatna privredna, a posebno industrijska struktura (visok udeo tradicionalnih, radno-intenzivnih, sirovinskih i energetskih grana niskog stepena prerade). To je bio privredni rast koji sebe nije potvrđivao na tržištu, a posebno u sukobu sa inostranom konkurencijom. Kao takav, taj rast nije sadržao kvalitet koji je svojstven

rastu otvorenih tržišnih ekonomija, i nije stvarao uslove za razvoj u narednom periodu.⁸ Zemlja se suočila sa brojnim negativnim posledicama koje je prouzrokovala strategija uvozne supstitucije. Ovakva strategija razvoja nije mogla da obezbedi adekvatno uključjenje industrije u međunarodnu podelu rada, u okviru koje se najdinamičnije razvijala proizvodnja mašina, plastičnih proizvoda, saobraćajnih sredstava i hemijska industrija. Iako je dobar deo našeg izvoza bio upravo iz ovih grana, "...naša konkurentnost je bila veštačka, odnosno zasnovana na niskim troškovima rada i depresiranom kursu dinara."⁹

Zbog neodgovarajuće strategije razvoja i nepovoljnog okruženja, negativna kretanja u razvoju industrije su se nastavila, pa čak i pojačala, tokom 90-ih godina.¹⁰

Novi ekonomski odnosi u svetskoj privredi, nastali krajem 20. i početkom 21. veka, karakterišu se prelazom u složeniju fazu uspostavljanja međusobnih veza među tržišnim učesnicima i izgradnjom ekonomske međuzavisnosti u svetskom reprodukcijom ciklusu. U takvim uslovima koji vladaju u svetskoj ekonomiji Srbija se, posle višegodišnje izolacije, našla u periodu usporene transformacije ka tržišnoj privredi, privatnoj svojini i standardima poslovanja koji važe u industrijski razvijenim zemljama.

3. Suština uspešnog oporavka privrede i sprovođenja transformacionih procesa, sudbinski je vezana za porast društvenog bruto proizvoda, a njegov rast je presudno vezan za porast industrijske proizvodnje, za povećanje izvoza i za sprovođenje strategije otvorene privrede.

Međutim, aktuelno stanje privredne i industrijske osnove naše zemlje karakteriše, pre svega, ekonomskotehnološko zaostajanje značajnog broja instaliranih kapaciteta, dominantna zastupljenost tradicionalne industrijske proizvodnje (takozvani standardizovani proizvodi), prilično disperzivan izvozni asortiman (bez postojanja prepoznatljivog proizvoda) koji je namenjen promenljivim kupcima i plasiran na ograničenom broju destina-

8 Više o tome videti u: D. Marsenić (1993): *Srbija u posleratnoj jugoslovenskoj industrijalizaciji*, u Zborniku radova: *Privredni razvoj Srbije - kritička preispitivanja*, str. 170. i u: Z.M. Arandelović (2004): *Nacionalna ekonomija*, Niš, str. 161-184.

9 Lj. Savić (1996): *Neki aspekti strategije razvoja industrije Srbije do 2000. godine*, u zborniku radova: *Rast i strukturne promene privrede Srbije u uslovima tranzicije*, Kragujevac, str. 206.

10 Ostvarena industrijska proizvodnja na početku 1995. godine iznosila je samo 36% industrijske proizvodnje iz 1989. godine.

cija. Dodatno ograničenje u ovom trenutku predstavljaju i problemi očiglednog zaostajanja u procesu privatizacije, nerazvijenost adekvatnih institucija privredne infrastrukture i nezaokruženost finansijskih institucija tržišnog profila. Industrija je već godinama suočena i sa problemom dezinvestiranja (manjak investicija u odnosu na otpis osnovnih sredstava).

Zbog velikog zaostajanja u kvalitetu proizvoda, u strukturi izvoza u razvijene zemlje, retko se pojavljuju (ili se uopšte ne pojavljuju) proizvodi visoke i najviše faze finalizacije. Tako, na primer, najveće učešće u izvozu imaju proizvodi obojene metalurgije, prehrambene industrije i bazne hemijske industrije, dok u izvozu na tržište Evropske unije, osam najvećih stavki su primarni proizvodi i reprodukcioni materijali, a od finalnih proizvoda zastupljeni su samo odeća i obuća.

Na pad konkurentnosti izvoza industrijskih proizvoda, uticalo je mnoštvo faktora. Pad produktivnosti rada u industriji tokom poslednjih dvadestak godina, uz istovremeni dinamičan rast produktivnosti i efikasnosti u konkurentskim zemljama, uticao je na troškovnu i cenovnu dimenziju konkurentnosti naših proizvoda. Na porast troškova proizvodnje uticala je i okolnost vezana za raspad bivše SFRJ i zatvaranje tržišta za kupovinu repromaterijala iz bivših jugoslovenskih republika. Međutim, ako imamo u vidu činjenicu da se u strukturi izvoza industrijskih proizvoda značajno smanjilo učešće finalnih proizvoda, kao što su mašine, farmaceutski proizvodi, automobili i slično, gde su opredeljujući necenovni atributi, a pre svih kvalitet proizvoda, onda se sa pravom može tvrditi da je smanjenje konkurentnosti izvoza nastalo upravo zbog necevnih faktora (pored kvaliteta, to je i dizajn proizvoda, ambalaža, marka i drugi elementi koji zajedno čine prepoznatljiv lik industrijskog preduzeća i njegovog proizvoda u inostranstvu).

Jedan od faktora koji je uticao na smanjenje kvaliteta industrijskih proizvoda i po tom osnovu na smanjenje njihove konkurentnosti je, svakako, oprema koja je korišćena u industrijskoj proizvodnji, odnosno njena (ne) savremenost. Industrijska preduzeća, pre svega, iz objektivnih razloga (sankcije, nedostatak sredstava) nisu bila u mogućnosti da, korišćenjem najnovije tehnologije, prate konkurente na svetskom tržištu. Kvalitet proizvoda odre-

đen je i stepenom amortizovanosti opreme, koja je povećana i iznosi preko 85%. Uz to, jedan od značajnih uzroka pogoršanja kvaliteta proizvoda, svakako je i sve teže stanje u istraživačko-razvojnom radu, kao i činjenica da je i uvoz znanja, kako preko kupovine intelektualne svojine, tako i preko viših, složenijih oblika saradnje, takođe, u velikoj meri smanjen. Naglašeni pad uvoza znanja preko kupovine intelektualne svojine i drugih složenijih oblika međunarodne proizvodne saradnje u industriji bio je praćen i sve manjom kreativnošću istraživačko-razvojnog rada u našoj industriji, ne uvažavajući, pri tome, činjenicu o njegovom značajnom doprinosu povećanju konkurentnosti na svetskom tržištu.

Razlozi pada kvaliteta proizvoda leže i u deficitu deviznih sredstava za kupovinu kvalitetnijih sirovina i reprodukcioni materijala iz inostranstva. Naši proizvođači i uvoznici su se orijentisali na manje kvalitetne uvozne i domaće sirovine i repromaterijale, što se moralo nepovoljno odraziti i na kvalitet finalnih proizvoda.

Mnoge industrijski razvijene zemlje su poslednjih godina formirale ili usavršile poslovanje svojih nacionalnih institucija za unapređenje izvoza, čime je ostvarena njihova veća konkurentnost. Međutim, to sa privredom Srbije, pa ni sa industrijom, nije bio slučaj. Izuzetno loše stanje u bankarskom sistemu nije pružalo mogućnosti domaćim proizvođačima i izvoznicima da vrše kreditiranje i osiguranje samog izvoza tako da je, i po tom osnovu, u izvesnoj meri smanjivana konkurentnost.

4. Izlazak industrije i privrede Srbije u celini iz duboke i dugotrajne krize, kroz prevazilaženje postojećih ekonomskih problema, može se izvesti jedino podsticanjem sveobuhvatne saradnje sa inostranstvom, i to, kako na planu prometa robe, usluga i kapitala, tako i na polju povezivanja u oblasti nauke, tehnologije i ostalim oblicima društvenog života. Ovo praktično znači, da budući razvoj Srbije ne sme predstavljati ekstrapolaciju dosadašnjih trendova, već mora da se zasniva na novim ekonomskim, materijalnim i institucionalnim osnovama i novousvojenim ciljevima razvoja. Izgradnjom jednog potpunog, celovitog sistema izvozno orijentisane tržišne privrede, obezbedila bi se specijalizacija u proizvodnji, povećanje izvoza i deviznog priliva, kojim bi se finansirale rastuće uvozne potrebe.¹¹

11 M. Bošnjak (1999): *Ekonomsko-finansijski odnosi sa inostranstvom kao*

Kao mala zemlja bez duže tradicije u industrijskoj proizvodnji, Srbija nije u stanju da konkuriše na svetskom tržištu sofisticiranom robom (televizori, automobili, kompjuteri) ali se kao optimalna javlja mogućnost razvijanja kooperantskih odnosa sa velikim proizvođačima iz inostranstva. Čak se, na primer, i domaća izvozna ponuda tekstila i kože pretežno zasniva na uvoznom dizajnu i uvoznim materijalima, za čiju proizvodnju nemamo odgovarajuću tehnologiju. U cilju uključivanja zemlje u međunarodnu podelu rada, pred kreatorima industrijske i ukupne ekonomske politike su veoma odgovorni zadaci, u smislu stvaranja uslova za otvaranje ka stranim investitorima i uslova za priliv stranih direktnih investicija (uz ispunjavanje svih relevantnih pravno-institucionalnih okvira, kao i garantovanje realnog deviznog kursa, u cilju obezbeđivanja izvozne konkurentnosti).

Posebno je značajno, kada je reč o stimulaciji izvoza, liberalizovati uvoz odgovarajućih inputa za proizvodnju u propulzivnim sektorima industrije jer je poznato da je veliki deo industrijskog izvoza relativno visoko zavistan od uvoznog repromaterijala (energetskih i tekstilnih sirovina, prirodnog kaučuka, drugih sirovina poreklom iz metalske i elektroindustrije, farmaceutske industrije i sl.).

Najvažniji kriterijum industrijskog razvoja u narednom periodu mora biti tržište, to jest mogućnost plasmana robe i usluga. "Obzirom da je domaće tržište ograničeno, potencijalnu mogućnost za plasman predstavlja svetsko tržište, na kome važe znatno oštriji kriteriji nego na domaćem. Da bi se na adekvatan način zemlja uključila u svetsku podelu rada, a izvoz postao osnova strategije razvoja, celokupna proizvodnja mora se ostvarivati po svetskim kriterijumima efikasnosti."¹² Dakle, pred industrijom se postavlja zadatak ubrzanog tempa prevazilaženja njenog zaostajanja u razvoju. To se može postići samo plasmanom što većeg dela njenih proizvoda na inostrano tržište. Potrebno je, dakle, maksimirati profitabilan i razvojno pozitivan izvoz i obezbediti prestrukturiranje industrije i privrede kao celine, koje će perspektivno

omogućiti da se naša privreda uspešno integriše u privredu Evropske unije. U tom smislu treba, u uslovima ograničenih resursa, identifikovati one industrijske sektore i programe koji mogu da pokrenu razvoj, tako da naša industrija u što kraćem periodu ponudi nove - karakteristične proizvode, sa kojima može da obezbedi znatno veće učesće u svetskoj trgovinskoj razmeni.

Kao prioritetni zadatak u razvoju industrije Srbije javlja se rešavanje tri grupe problema, koji se odnose na:

- nizak nivo tehnološke i tržišne sposobnosti industrijskih kapaciteta i proizvodnih linija (asortimana);
- nizak nivo efektivnosti poslovanja (što je u korelaciji sa nezadovoljavajućim nivoom produktivnosti i snižavanjem troškova proizvodnje);
- nezadovoljavajući nivo kvaliteta proizvoda i usluga po međunarodno prihvatljivim konkurentskim razredima (potreba utvrđivanja marketing elemenata - marka, dizajn i slično).¹³

INDUSTRIJSKA POLITIKA U PROCESU UNAPREĐENJA KONKURENTNOSTI INDUSTRIJE

1. U ekonomskoj teoriji su definisani različiti pristupi u postupku koncipiranja industrijske politike.¹⁴ Međutim, u praksi ti pristupi se veoma retko primenjuju izolovano već se, najčešće, primena jednog pristupa kombinuje sa elementima nekog drugog odnosno drugih pristupa. To znači da jedan pristup ne isključuje druge već da, između njih, postoji određen stepen komplementarnosti.

U savremenoj praksi su najčešće prisutna dva pristupa, koji se razlikuju, pre svega, u shvatanju fleksibilnosti tržišta. Pri tome, prvi pristup smatra da je tržište dovoljno fleksibilno i da će ono samo generisati uslove za rast industrijske proizvodnje, dok drugi pristup zastupa tezu da tržište nije dovoljno izgrađeno i da nije dovoljno fleksibilno pa se nameće potreba da država preuzme brigu i da omogući povećanje proizvodnje (stvaranjem odgovarajuće industrijske strukture i odgovarajućeg ambijenta za funkcionisanje preduzeća). To znači da je u prvom slučaju

osnovni element strategije razvoja SRJ do 2020. godine", u: *Ekonomsko-finansijski odnosi sa inostranstvom - moguće alternative u funkciji obnove i razvoja jugoslovenske privrede*, Beograd, str. 49.

12 Lj. Savić (1996): *Neki aspekti strategije razvoja industrije Srbije do 2000. godine*, u zborniku radova: *Rast i strukturne promene privrede Srbije u uslovima tranzicije*, Kragujevac, str. 209.

13 Ministarstvo za nauku, tehnologiju i razvoj Vlade RS (2002): *Strategija privrednog razvoja Srbije do 2010. godine* - Knjiga 1, str. 31.

14 B. Andreosso, D. Jacobson (2005): *Industrial Economics & Organization*, New York, str. 446.

u pitanju takozvani minimalistički pristup industrijskoj politici, a u drugom slučaju intervencija države je daleko obuhvatnija, pa i češća.

Teorijske razlike između ova dva pristupa, u praktičnoj primeni, ispoljavaju se u daleko manjoj meri odnosno razlike su prisutne samo po stepenu obuhvatnosti i instrumentima odnosno merama koje treba primeniti.¹⁵

2. Industrijska politika Srbije ne može se oslanjati isključivo na funkcionisanje tržišta, kako preporučuje prvi od pomenutih pristupa. Ovo, zbog toga, što tržišna struktura u našim uslovima nije u dovoljnoj meri razvijena, a funkcionisanje tržišnog mehanizma determinisano je brojnim i raznovrsnim (neposredno ili posredno) faktorima neekonomske prirode. Pored toga, privredni sistem shvaćen „... kao sistem odnosa, koji određuju prirodu i funkcionisanje različitih subjekata u privrednom životu“¹⁶ u Srbiji je nedograđen, ne postoje neki njegovi ključni segmenti.

Navedeni, ali i mnogi drugi faktori nedvosmisleno upućuju na to da Srbija mora definisati sopstveni koncept industrijske politike koji bi svojim dejstvom, u okviru tržišnog mehanizma, vršio neposredan uticaj na usmeravanje industrijske proizvodnje i alokaciju resursa za budući razvoj industrije. Pri tome, taj koncept mora se zasnivati na celovitom sistemu izvozno orijentisane tržišne privrede – otvorene privrede. Otvorena privreda implicira uspostavljanje finansijskih veza sa svetom, tako da više ne postoji direktna veza između nivoa domaće štednje i obima investicija. Na taj način, raspoloživa domaća akumulacija gubi ulogu ključnog faktora koji određuje obim potencijalnih investicionih ulaganja, njihovu strukturu, kao i stopu privrednog rasta, jer se angažovanjem i stranog kapitala (po različitim osnovama i izvorima) može obezbediti viši rast investicija, od onog koji dozvoljava fond domaće akumulacije.

Polazna i osnovna pretpostavka za ostvarivanje napred navedenog koncepta industrijske politike sadržana je u obezbeđenju potpunog i ravnopravnog pristupa međunarodnim finansijskim institucijama i izvo-

rima eksterne akumulacije kapitala. Normalno, pri tome, mora se praviti razlika između pojedinih izvora (direktna ulaganja, portfolio investicije, zajednička ulaganja, krediti banaka, krediti međunarodnih finansijskih institucija itd.). To je od posebnog značaja za industriju Srbije koja će, zbog nedovoljnog obima domaće akumulacije, u procesu daljeg razvoja, morati da koristi inostranu akumulaciju, to jest biće učesnik na međunarodnom finansijskom tržištu. Njen dalji rast i razvoj zavisice od njene konkurentnosti, što znači da će stopa njenog rasta, pre svega, biti determinisana rastom njene spoljnotrgovinske razmene pa, zbog toga, industrijska politika mora biti koncipirana i usmerena prema ostvarenju tog cilja.

U skladu sa tim, industrijska politika morala bi podržati razvoj onih industrijskih grana koje na najbolji način (najproduktivnije), u datom trenutku, koriste faktore konkurentnosti, kojima zemlja raspolaže.¹⁷ Zbog toga, pri oblikovanju svoje industrijske i privredne strukture, manje razvijene zemlje (u koje spada i Srbija), ne treba u potpunosti da se ugledaju na razvijene zemlje. „...Grane koje se najbrže razvijaju u vodećim privredama sveta, kao što su na primer proizvodnja softvera, informacijska i genetska tehnologija, bioinženjering i druge, nisu pogodne i za zemlje u razvoju. Naučni i stručni kadar u Srbiji mora se osposobljavati da nesmetano može obezbediti transfer odgovarajućih tehnologija, kao i za razvoj tehnologija za koje u zemlji postoje određeni uslovi, ali to u sadašnjem trenutku ne može biti prioritet za industriju. Razlog je što sve ove grane zahtevaju najsavremeniju tehnologiju i vrlo visoka ulaganja u istraživanje i razvoj, odnosno u one faktore u kojima zemlje u razvoju najviše oskudevaju. Njihovi proizvođači ne mogu biti konkurentni u odnosu na rivale iz visoko razvijenih zemalja, gde su uslovi za razvoj ovih grana znatno povoljniji, pa se zemlje u razvoju moraju okrenuti onim industrijskim granama koje mogu najbolje razvijati, polazeći od faktora konkurentnosti kojima raspolažu (treba analizirati stanje faktora proizvodnje, tražnju, strukturu tržišta i dr.)“¹⁸ Imajući to u vidu, „... na svetskom tržištu, podizanjem konkurentnosti svojih proizvoda, mogu se afirmisati sledeće industrijske grane u

15 Na primer, u SAD-u se steklo uverenje da zemlje koje imaju jasno definisanu industrijsku politiku ostvaruju bolje rezultate u industriji, a time i u privredi kao celini (kao, na primer, u Japanu).

16 I. Rosić (2002): *Rast, strukturne promene i funkcionisanje privrede (Nacionalna makroekonomija)* Kragujevac, str. 465.

17 Vidi: M. Ilić, Ž. Gligorijević, G. Bošković, u: I. Rosić, redaktor (2004): *Strategija regionalnog razvoja Srbije*, Kragujevac, str. 82.

18 G. Bošković (2003): *Osnovni pravci razvoja industrije Srbije*, Ekonomske teme br. 2, Niš, str. 226.

Srbiji: (1) radno-intenzivne grane: tekstilna industrija i industrija kože i obuće, (2) grane sa prednostima u sirovinskoj bazi: industrija nameštaja i obojena metalurgija,¹⁹ (3) grane sa dinamičnijim rastom: proizvodnja i prerada metala, mašingradnja, proizvodnja saobraćajnih sredstava i hemijska industrija. Podsticanje razvoja navedenih industrijskih grana treba da ima za cilj da konkurentne grane (a u okviru njih konkurentna preduzeća) učini još konkurentnijim. To znači, da je stvaranje uslova koji idu u prilog konkurentnim industrijskim granama osnova procesa prestrukturiranja industrije, imajući u vidu da je osnovni cilj ovog procesa upravo unapređenje konkurentnosti i dalji razvoj industrije (a time i privrede kao celine). Razvojem pomenutih industrijskih grana i prilivom sredstava po osnovu izvoza stvorila bi se solidna finansijska osnova za razvoj propulzivnih industrijskih grana. Međutim, najpre treba podržati onu proizvodnju za koju Srbija trenutno ima najbolje uslove a to je, uglavnom, proizvodnja tradicionalnih grana. Kapital koji bi ove grane akumulirale trebalo bi, putem efikasnog bankarskog sistema (koji mora da se dogradi), mobilisati i usmeravati u razvoj propulzivnijih grana.²⁰

3. Podsticanje industrijskog razvoja Srbije u cilju unapređenja konkurentnosti, u narednom periodu, treba vršiti selektivno i promenljivo različitim instrumentima.²¹ Kreatorima industrijske politike na raspolaganju stoji veliki broj instrumenata: fiskalni instrumenti, finansijski instrumenti, instrumenti trgovinske politike, neposredna državna kontrola i ostali instrumenti industrijske politike.²²

Od fiskalnih instrumenata mogli bi se primeniti sledeći: potpuno ili delimično oslobađanje od poreskih

obaveza, ubrzana amortizacija, poreski kredit, investicione rezerve, posebne investicione olakšice i dr.,²³ a od finansijskih instrumenata industrijske politike u Srbiji bi se, u narednom periodu, naročito mogli primeniti: direktna finansijska pomoć preduzećima (subvencije, premije, bespovratna sredstva) i davanje kredita pod normalnim tržišnim ili posebnim uslovima (niže kamatne stope, produženi rokovi vraćanja kredita i sl.).

U okviru instrumenata trgovinske politike posebno je važna carinska zaštita, kao instrument koji mora biti korišćen oprezno i vrlo selektivno, preko smanjenja i ukidanja carina za proizvode koji služe izvozu. Kao značajan instrument industrijske politike može se navesti i carinski povraćaj, i to naročito za one industrijske grane koje su uvozno zavisne (kao na primer tekstilna industrija).

Država može i putem neposredne kontrole cena ili putem zamrzavanja cena uticati na industrijski razvoj. Međutim, iz dosadašnjeg iskustva potvrdilo se da preveliko oslanjanje na kontrolu cena i njihovo povremeno zamrzavanje ne vodi ekonomiju zemlje ka stabilnom i brzom razvoju.

Od ostalih instrumenata industrijske politike koji se mogu koristiti u budućem periodu u Srbiji treba, prevažodno, istaći propise o zaštiti životne sredine, standarde i sl.

Ovakvom industrijskom politikom, u funkciji ostvarenja strategije ekspanzije izvoza, u osnovi se neće praviti razlika između proizvodnje za izvoz i proizvodnje za domaće tržište. Na taj način će se omogućiti povećanje efektivnosti privređivanja, specijalizacija u proizvodnji u skladu sa komparativnim prednostima i poboljšanje međunarodne konkurentnosti.

19 U grane koje poseduju prednosti u sirovinskoj bazi može se svrstati i prehrambena industrija (kao deo agroindustrijskog kompleksa, koji obuhvata još i poljoprivredu, proizvodnju duvana, stočne hrane i proizvodnju pića). Agroindustrijski kompleks svrstava se u sektor koji treba da obezbedi nacionalnu samodovoljnost, ali je činjenica da, na primer, u poređenju sa drugim evropskim zemljama, naša zemlja raspolaže sa više obradivog zemljišta po stanovniku, iznad prosečnog kvaliteta. Neki proizvodi imaju karakteristike gotovo prirodnog monopola (maline, višnje, neke vrste lekovitog bilja). Prerađevine ovih proizvoda i osnovnih ratarskih kultura mogu biti značajni izvozni proizvodi za tržište EU, a jednim delom i za SAD i druge razvijene zemlje. Vidi: Ž. Gligorijević (1997): *Razvojne mogućnosti prehrambene industrije Srbije*, Problemi koncepcije i strategije privrednog razvoja Srbije (Zbornik radova), Niš, str. 157-161.

20 G. Bošković, Isto, 229.

21 Lj. Savić, Isto, str. 416.

22 Vidi: S. Korać: Isto, str. 50-65 i Lj. Savić: Isto, str. 111-123.

23 S. Korać, Isto, str. 51.

KVALITET PROIZVODA U FUNKCIJI UNAPREĐENJA KONKURENTNOSTI INDUSTRIJE

1. U savremenom svetu potrebe ljudi postaju sve raznovrsnije. Ljudi se više ne zadovoljavaju time da svoje potrebe podmiruju na bilo koji način i bilo kakvim proizvodima. Oni sve više insistiraju na proizvodima određenog kvaliteta čiji se nivo, s razvojem društva i materijalnog standarda, sve više povećava. Iz tog razloga, kvalitet postaje jedna od osnovnih komponenti savremenog života, ali i osnovni uslov opstanka i razvoja preduzeća koja te proizvode stvaraju.

Kvalitet proizvoda se, svakim danom, sve više smatra presudnim faktorom konkurentnosti, koji se tiče opstanka i razvoja svakog industrijskog preduzeća, industrijske grane, odnosno industrije kao privredne delatnosti.

Uvođenje sistema kvaliteta nije cilj, već sredstvo za ostvarivanje konkurentne prednosti, što je osnovna postavka koncepta upravljanja ukupnim kvalitetom (TQM) u industriji.

Postojeće koncepcije sistema kvaliteta (koncept TQM i serija standarda ISO 9000:2000) smatraju unapređenje kvaliteta procesom koji se ne završava, odnosno zahtevaju kontinuelno unapređenje sistema kvaliteta. Ukoliko preduzeće ne ugradi dovoljan nivo kvaliteta u svoj proizvod, ono postaje meta konkurenciji i gubi svoje potrošače. Uticaj povećanja nivoa kvaliteta, sa druge strane, eksplicitno se manifestuje u povećanju lojalnosti i satisfakcije potrošača, porastu tržišnog učešća i snižavanju nivoa cena u eksternom okruženju, dok interno, uticaj kvaliteta deluje na sniženje troškova i na povećanje produktivnosti i profita.

Ne treba očekivati da će efekti kvaliteta doći sami po sebi, nego se njima mora upravljati, kao što nije realno očekivati da "zdravo" preduzeće dopusti sebi luksuz da ne vodi računa o tako važnom konceptu kao što je kvalitet. Permanentnost napora u postizanju kvaliteta, potreba za njegovim održavanjem i razvijanjem kao i dugoročnost ulaganja i efekata koji proizilaze iz imidža preduzeća kojeg karakteriše kvalitet, čine potrebu bavljenja kvalitetom strateškom.

Kvalitet je, danas, strateški cilj i integralni deo kulture industrijskih preduzeća; filozofija poslovanja i glavna briga svih zaposlenih, posebno menadžera vrha predu-

zeća, koji su obavezni da obezbede uvođenje filozofije TQM kao kritične strategije u današnjem dinamičnom globalnom okruženju.

2. Polazeći od značaja kvaliteta proizvoda za nastup na međunarodnom tržištu, naša industrija mora imati jasnu strategiju baziranu na kvalitetu. U tom cilju potrebno je stalno graditi strategiju kvaliteta u svim fazama procesa strategijskog menadžmenta u industriji.

Privredni subjekti (preduzeća) glavni su nosioci reintegracije naše privrede u svetsko ekonomsko okruženje. To je složen proces u kome treba osposobljavati preduzeća za izvoz, odnosno stvarati strategiju prilagođavanja, utoliko pre što izvoz zauzima jedno od centralnih mesta u privrednom razvoju (doprinosi uravnoteženju platnog i deviznog bilansa, povećanju ukupne likvidnosti nacionalne privrede kao i povećanju ograničene apsorpcione sposobnosti domaćeg tržišta).

Kvalitet proizvoda je posebno važan sa aspekta sticanja boljih pozicija na svetskom tržištu, kao i sa aspekta umanjenja rizika u poslovanju. Efektivnost proizvodnje i razvoj svakog preduzeća, takođe, zavise od kvaliteta njegovih proizvoda, jer se ponuda proizvoda koji su ujednačenog kvaliteta brže realizuje na tržištu. S obzirom da kvalitet omogućava pretvaranje potencijalne prodaje na domaćem tržištu i izvoza u stvarnu prodaju i izvoz, neophodno je da kadrovi u industriji, zaduženi za kvalitet, raspolažu svim bitnim informacijama vezanim za kvalitet konkurentskih proizvoda. Industrijska preduzeća u našoj zemlji treba da se trude da, podizanjem kvaliteta svojih proizvoda, budu u mogućnosti da potisnu neke konkurente na tom tržištu.

Prioritetni cilj, ali i sredstvo industrijskog i našeg sveukupnog privrednog razvoja, jeste izvoz proizvoda i usluga. Povećanje izvoza može se ostvariti na kraći rok (prodajom veće količine jeftinih proizvoda) ili na duži rok (prodajom kvalitetnih i skupljih proizvoda). Dugoročna orijentacija preduzeća mora biti izvoz specifičnih i kvalitetnih proizvoda. Izvoz bez strategije i izvoz po svaku cenu (za uvoz sirovina i tehnologije za prestrukturiranje preduzeća), standardizovanje jeftine robe, implicira tehnološko zaostajanje i neefikasno korišćenje domaćih resursa. Zato je neophodno, u narednom periodu, obezbediti spoj kvalifikovane i obrazovane radne snage sa savremenom teh-

nologijom, čime bi se domaća preduzeća osposobila da ponude sofisticiranije proizvode višeg kvaliteta.²⁴ Dakle, strategija diferenciranja zasnovana na kvalitetu proizvoda javlja se kao jedinstvena opcija za veći broj industrijskih preduzeća u našoj zemlji, mada smatramo da, u današnje vreme, svest za potrebom baziranja na ovoj strategiji nije na zadovoljavajućem nivou. Sa druge strane, treba imati u vidu da dobijanje sertifikata ISO 9000 u cilju izlaska na tržište Evropske unije, pod uslovom da se suštinski ništa ne promeni u filozofiji i organizaciji poslovanja preduzeća, ne bi značilo ništa za industriju i njen razvoj. Ovo, utoliko pre, što bi svako ulaganje u takve sertifikate predstavljalo samo izgubljena sredstva i izgubljeno vreme. Unapređivanje kvaliteta, bez korenitog prestrukturiranja preduzeća, ne bi doprinelo postizanju značajnijih rezultata. Dakle, nije dovoljno samo obezbediti sertifikate o kvalitetu već je neophodno u ovaj problem zaći mnogo dublje i dugoročno se njime baviti. Uvođenje sistema kvaliteta bez preprojektovanja poslovnih procesa u industriji, bez inoviranja znanja zaposlenih, uvođenja novih proizvoda i proizvodnih linija, kao i bez uvođenja novih menadžment koncepta u industrijska preduzeća, neće doprineti poboljšanju poslovanja u industriji, a time ni njenom razvoju.

INDUSTRIJSKI KLASTERI KAO FAKTOR UNAPREĐENJA KONKURENTNOSTI I REGIONALNOG RAZVOJA INDUSTRIJE

1. Pojam klastera je danas nezaobilazan u analizi konkurentske prednosti nacionalnih ekonomija, a posebno u analizi izvozne konkurentske prednosti. Klasteri se najčešće definišu kao grupe srodnih i prostorno bliskih firmi, organizacija i institucija, koje prepoznaju zajednički interes i koje se međusobno podržavaju: podstičući kreativnu energiju za sistematsko unapređivanje procesa u lancu proizvodnje, plasmana i inoviranja proizvoda (1), u cilju sticanja i održavanja konkurentske prednosti (2). U stvari, "... industrijski klaster predstavlja skup industrijskih preduzeća u regionu koja međusobno saraduju i koja su horizontalno i vertikalno povezana a, takođe, industrijski klaster čine i čvrste veze između kupaca i prodavaca, kao i ekonomske institucije koje podržavaju njihov razvoj. Obzirom da

24 Više o tome, vidi: Ž. Gligorijević, G. Bošković (2002): *Obrazovanje zaposlenih u industriji za potrebe TQM*, Menadžment u novom okruženju - SIM ORG 2002 (Naučni skup) - Zlatibor, str. 935-940.

industrijski klaster čine, uglavnom, izvezno orijentisane firme, on regionu donosi novo bogatstvo i doprinosi njegovom ekonomskom razvoju."²⁵

U okviru klastera, istovremeno, postoji i saradnja i konkurentski odnos. Za klaster je značajno da, industrijska preduzeća u okviru njih, koriste iste ili slične resurse, međusobno dele tržište, karakterišu ih jake veze u odnosima kupac – dobavljač, kao i da dele tehnologiju, informacije i znanje u svom radu (ova poslednja karakteristika - podela tehnologije i know-how je posebna odlika znanjem intenzivnih industrija). Zato se klaster može najbolje razumeti ako se shvati kao "sistem." Svako preduzeće zavisi od drugih preduzeća koja se bave sličnim poslovnim aktivnostima i koja formiraju regionalnu ekonomiju odnosno klaster.

Udružujući se u klaster, preduzeća pokušavaju da nadoknade ono što svakom od njih nedostaje, a to su, uglavnom: kadrovi, finansijska sredstva, sirovine, nova znanja, tehnologija i slično.

U procesu formiranja klastera, u savremenim uslovima, veoma važnu ulogu ima država, bez čije bi podrške budućnost klastera bila neizvesna. Isto tako, u cilju ravnog regionalnog razvoja, problemi vezani za nastajanje i funkcionisanje klastera moraju se visoko kotirati u ekonomskoj politici države.

2. Koncept klastera u ekonomsku literaturu uveo je američki ekonomista M. Porter, mada se o pojavi povezivanja preduzeća jedne nacionalne privrede govori mnogo ranije. Iz Porterove uporedne analize međunarodne konkurentnosti proizilazi da vodeće izvozne kompanije ne funkcionišu izolovano, već kao deo šire grupe komplementarnih kompanija, čiji su oni uspešni međunarodni predstavnici.²⁶ Te grupe povezanih kompanija su nazvane klasteri, a M. Porter je u njima video izvore konkurentske prednosti velikih izvoznika – rast produktivnosti baziran na razmeni informacija i korišćenju zajedničkih resursa, kao i rast inovativnosti baziran na brzom razmeni ideja i tehnoloških znanja.

Industrijski klasteri su oduvek postojali. Međutim, forme industrijskih klastera su se vremenom menjale. U

25 R. Stimson, R. Stough, R. Brian, (2006): *Regional Economic Development - Analysis and Planning Strategy*, New York, str. 242.

26 M. Porter (1990): *The Competitive Advantage of Nations*, New York.

savremenim uslovima, govori se o geografski koncentrisanim klasterima preduzeća. Naime, internacionalizacija nacionalnih privreda je uklonila mnoge neefikasne industrije koje su formirale stare industrijske klaster u industrijskoj eri. Klasičan koncept regionalne izvozne baze, koju sačinjava skup privrednih aktivnosti (današnji klasteri), sa ekspanzijom regionalne i međunarodne trgovine, još više dobija na značaju. Koncept klastera, u uslovima globalnog tržišta, postaje još interesantniji, uprkos integrisanju različitih oblika komuniciranja (na primer virtuelnom umesto realnom komuniciranju u cilju bržeg i jeftinijeg transporta). Dakle, lokacija ostaje bitna konkurentna prednost iako, prema Drakeru, svako preduzeće mora postati svetski konkurentno, čak i ako proizvodi ili prodaje samo na lokalnom ili regionalnom tržištu.²⁷ Konkurencija nije više lokalna, u stvari, ona ne poznaje granice. Veze između industrije, dobavljača, kupaca i drugih privrednih aktera prožimaju ceo region i pružaju se preko državnih granica. Koncept potpuno integrisanih proizvodnih centara nije više realan, niti efikasan u globalnoj ekonomiji. Paradoksalno, kako globalna ekonomija raste, sastavni delovi te ekonomije se smanjuju. Naisbitt kaže kako "...stvaramo sve manje i manje poslovne jedinice, da bi mogli efikasnije da izvršimo globalizaciju naših privreda."²⁸

U otvorenim privredama, zahvaljujući savremenim tehnologijama, komunikacijama, stranim direktnim investicijama, klasteri svojim razvojem doprinose povezivanju ekonomije dva ili više regiona u okviru zemlje ili više regiona iz više zemalja.

3. Uloga klastera, u politici regionalnog razvoja, evidentna je u mnogim zemljama. U periodu od 1970. do 1980. godine, klasteri su zauzeli jasnu poziciju na svetskom tržištu tradicionalnih proizvoda (Treća Italija) i proizvoda visoke tehnologije (Silikonska dolina).

U studijama koje se bave klasterima, sa stanovišta njihovog značaja za regionalni razvoj, postoje značajne razlike, pre svega, u pogledu njihove definicije i uloge, s obzirom da su mnoge od tih studija koje su sprovedene na nivou države ili regiona bile više politički motivisane i služile kao sredstvo marketinga. Held (1996) je identifi-

kovao četiri pogrešna pristupa koji se javljaju u tim studijama, i to:²⁹

- a. nedovoljna pažnja se posvećuje činjenici da su firme i institucije u regionu integralni deo klastera a, što je još važnije, ne pridaje se dovoljan značaj činjenici da te firme i institucije mogu zajedničkim radom da doprinesu privrednom razvoju regiona;
- b. nedovoljna pažnja se posvećuje nekim važnim elementima klastera, kao što su jake veze između kupaca i prodavaca, čvrsta struktura i institucije koje podržavaju postojanje klastera;
- c. koristi se dosta širok pristup ovoj problematici koji je primereniji nivou države nego regionalnom nivou i ne može na adekvatan način da doprinese razvoju klastera;
- d. koriste se samo uobičajeni instrumenti regionalne analize (kao što je input-output analiza za identifikovanje odnosa između kupaca i prodavaca) kojima ne može da se proceni značaj neformalnih institucija i sporazuma koji postoje u regionu, a koji su veoma bitni za uspešan razvoj klastera.

4. Industrijski klasteri nisu nešto što može biti brzo kreirano ili proizvedeno. Potrebno je vreme, često mnogo godina, za izgradnju uspešnog industrijskog klastera. Potrebno je da se napravi strategija njihovog razvoja i da se, s vremena na vreme, sprovede određene promene. U tom smislu treba razvijati i konkurentnu saradnju između industrija koje čine klaster. Ideja da industrije mogu konkurentno saradivati je za mnoge nerazumljiva, osim kada se shvati da se na taj način može poboljšati transfer tehnologija i efikasnost poslovanja. To je model tehnološke i industrijske organizacije, u prvom redu malih i srednjih preduzeća, kojima ona ostvaruju viši nivo produktivnosti i inovativnosti i doprinose podizanju nivoa konkurentnosti regiona u kome se nalaze.³⁰

U našoj zemlji se, u cilju podsticanja konkurentnosti industrije, kao neophodnost, javlja formiranje klastera. Do sada je formirano samo nekoliko njih, i to: klaster "Voće i sokovi", klaster nameštaja, klaster drvoprerađivača "Iver", klaster proizvođača poljoprivrednih mašina BIPOM i kla-

27 P. Draker (2005): *Upravljanje u novom društvu*, Novi Sad, str. 17.

28 Vidi u: R. Stimson, R. Stough, R. Brian, (2006): op. cit. str. 238.

29 Vidi: Isto, op. cit. str. 244.

30 G. Bošković (2004): *Prilagođavanje i konkurentnost industrije na globalnom tržištu*, Ekonomske teme br. 1-2, Niš, str. 90.

ster tekstila, a u fazi formiranja bio je klaster proizvođača autodelova u Kragujevcu. Međutim, mala i srednja preduzeća u Srbiji predstavljaju u budućnosti najvažniji faktor razvoja industrije i dinamiziranja privrede. "U ostvarivanju ovih ciljeva, mala i srednja preduzeća imaju različite pogodnosti, koje im omogućavaju postizanje veće efikasnosti, jačanje konkurentne sposobnosti, što sve zajedno deluje na revitalizaciju privrednog života i transformaciju privrede."³¹ Ona mogu, samostalno ili putem umrežavanja u klastere, predstavljati efikasan instrument i značajan faktor uspostavljanja ravnomernog regionalnog razvoja.

ZAKLJUČAK

1. U cilju rešavanja problema velikih ekonomskih nejednakosti, sa kojima se suočava tokom prve decenije 21. veka, Srbija mora izgraditi sopstveni mehanizam unapređenja konkurentnosti industrije.

2. Srbija, pre svega, mora imati odgovarajuću strategiju razvoja industrije – ključni element mehanizma unapređenja konkurentnosti. Pri tome, izvozno-usmerena strategija razvoja naše industrije i privrede kao celine jedino je prihvatljiva. Ova strategija, u početnom periodu, mora biti kombinovana sa drugim strategijama. To znači, Srbija mora da izgradi sopstvenu strategiju razvoja koja bi, delujući u okviru tržišnog mehanizma, uticala na usmeravanje industrijske proizvodnje i alokaciju njenih resursa u buduću razvoj.

Trajnije oživljavanje izvozne aktivnosti pretpostavlja značajnija finansijska sredstva koja se ne mogu prikupiti isključivo iz domaćih izvora. Zato je neophodno obezbediti koordinaciju spoljno-trgovinske i politike priliva stranih direktnih investicija. Za našu industriju je veoma značajno da inostrani kapital, u različitim formama, što pre počne da pristiže i bude investiran u definisane razvojne prioritete.

Ovako zamišljena strategija podrazumeva, prevažno, razvoj onih industrijskih grana i izvoz onih proizvoda koji će donositi profit i omogućiti dalji rast i razvoj. To sigurno ne mogu biti primarni proizvodi, zbog niskih

cena i tendencije njihovog još većeg pada u budućnosti, ali i zbog činjenice da se ostvaruje znatno ekonomičniji izvoz preko proizvoda viših i najviših faza.

3. Pored strategije razvoja industrije, Srbija bi morala da definiše i odgovarajuću industrijsku politiku, koja ne bi pravila razliku između proizvodnje za domaće tržište i proizvodnje za izvoz. Na taj način, omogućilo bi se povećanje efektivnosti privređivanja industrije, specijalizacija u proizvodnji u skladu sa komparativnim prednostima i poboljšanje međunarodne konkurentnosti. To znači da bi država merama industrijske politike trebalo da kreira povoljan institucionalni ambijent, da omogućiti prevazilaženje nedovoljnog delovanja tržišnog mehanizma, kao i da preuzme ulogu inicijatora i koordinatora aktivnosti industrijskih preduzeća, u cilju uspešnijeg nastupa na međunarodnom tržištu.

Instrumentima industrijske politike treba stvarati povoljan razvojni i poslovni ambijent, kako bi se razvojni potencijali tržišno što bolje valorizovali. Naime, prestrukturiranje naše privrede, a naročito industrije, nije moguće izvršiti isključivo se oslanjajući na funkcionisanje tržišta. Tržišni mehanizmi treba da utiču na industrijski razvoj, ali ne smeju biti odlučujući faktor, jer u fazi transformacije u kojoj se nalazi privreda Srbije, institucije tržišta se tek stvaraju. Zbog toga bi razvoj industrije, kao i privrede u celini, bilo neodgovorno prepustiti stihiji.

4. U strategiji razvoja industrije Srbije odgovarajuće mesto mora da zauzme strategija kvaliteta, kao bitan instrument upravljanja tržišno orijentisanih preduzeća, pri čemu nacionalni programi unapređenja kvaliteta moraju biti, u mnogo većoj meri, podržani od strane kreatora industrijske politike.

Kvalitet predstavlja vrlo dinamičnu kategoriju. Zato su oni, koji se kao proizvođači moraju baviti problemima kvaliteta, uvek postavljeni pred nove strateške zadatke. Na tržištu mogu opstati samo ona industrijska preduzeća koja su sposobna da nadmaše konkurente, ona koja mogu ponuditi pravi kvalitet proizvoda na pravom mestu, na pravi način i u pravo vreme, to jest preduzeća koja posluju po principu "Just in time".

Da bi preduzeće opstalo na tržištu, ono mora da nađe kupca koji je spreman da plati više nego što je proizvodna cena konkretnog proizvoda. Razlika između tržišne i uku-

31 Ž. Gligorijević, G. Bošković (1999): *Uloga malih i srednjih preduzeća u revitalizaciji privrede*, Ekonomski tokovi privrede Srbije u uslovima tranzicije (Naučni skup), Niš, str.148.

pne proizvodne cene predstavlja zaradu, odnosno profit preduzeća, posmatrano u najširem smislu. TQM koncept, pored drugih pogodnosti, omogućava istovremeni porast klase i kvaliteta proizvoda, što vodi ka tome da su kupci spremni da plate veću cenu za njega, a sa druge strane, dovodi do sniženja proizvodnih troškova, što doprinosi povećanju profita preduzeća i porastu njegove konkurentnosti na tržištu.

5. U cilju podsticanja konkurentnosti lokalnih i regionalnih industrija, savremena politika regionalnog razvoja pridaje veliki značaj industrijskom restrukturiranju i drugim strukturnim promenama. Te promene se odnose, kako na regione koji zaostaju u razvoju, tako i na razvijene regione. O tome govore iskustva mnogih evropskih, ali i drugih regiona, čiji se uspeh zasniva, u velikoj meri, na postojanju takozvanih mreža malih i srednjih preduzeća – industrijskih klastera.

Kao globalni model razvoja malih i srednjih preduzeća, klasteri se intenzivnije formiraju u zemljama gde je mali biznis dostigao viši nivo razvijenosti.

Srbiji tek predstoji formiranje klastera u različitim sektorima industrije i korišćenje njihovih efekata u politici regionalnog razvoja.

Industrijski klasteri su, poslednjih decenija dvadesetog veka, imali značajnu ulogu u regionalnom ekonomskom razvoju. Njihov značaj, sa stanovišta regionalnog razvoja, će se u budućnosti povećati, posebno u promociji novih tehnologija to jest „potpuno novih“ industrija i promociji izvozno orijentisane strategije razvoja industrije.

Izgradnja industrijskih klastera je progresivan proces koji zahteva kontinuirano usavršavanje znanja. Pri tome, u prevazilaženju poteškoća do kojih dolazi u tom procesu, važnu ulogu bi trebalo da odigraju država i vodeći privredni akteri koji učestvuju u nastajanju i poslovanju klastera.

LITERATURA

1. Andreosso B., Jacobson D. (2005): *Industrial Economics & Organization*, New York.
2. Arandelović M. Z. (2004): *Nacionalna ekonomija*, Ekonomski fakultet, Niš.
3. Bošković G. (2003): *Osnovni pravci razvoja industrije Srbije*, *Ekonomске teme br. 2*, Niš.
4. Bošković G. (2004): *Prilagođavanje i konkurentnost industrije na globalnom tržištu*, *Ekonomске teme br. 1-2*, Niš.
5. Gligorijević Ž., Bošković G. (1999): *Uloga malih i srednjih preduzeća u revitalizaciji privrede*, *Ekonomski tokovi privrede Srbije u uslovima tranzicije (Naučni skup)*, Niš.
6. Bošnjak M. (1999): *Ekonomsko-finansijski odnosi sa inostranstvom kao osnovni element strategije razvoja SRJ do 2020. godine*, u: *Ekonomsko-finansijski odnosi sa inostranstvom - moguće alternative u funkciji obnove i razvoja jugoslovenske privrede*, Beograd.
7. Draker P. (2005): *Upravljanje u novom društvu*, Novi Sad.
8. *European Trend Chart on Innovation (2003)*: European Commission Enterprise Directorate-General.
9. Gligorijević Ž. (1997): *Razvojne mogućnosti prehrambene industrije Srbije*, *Problemi koncepcije i strategije privrednog razvoja Srbije (Zbornik radova)*, Niš.
10. Gligorijević Ž., Bošković G. (2002): *Obrazovanje zaposlenih u industriji za potrebe TQM*, *Menadžment u novom okruženju - SIM ORG 2002 (Naučni skup) - Zlatibor*.
11. Gligorijević Ž., Bošković G. (2007): *Strategija razvoja i unapređenje konkurentnosti industrije Srbije*, *Teme br. 2*, Niš.
12. Ilić M., Gligorijević Ž., Bošković G., u: Rosić I., redaktor (2004): *Strategija regionalnog razvoja Srbije*, Kragujevac.
13. Marsenić D. (1993): *Srbija u posleratnoj jugoslovenskoj industrijalizaciji*, u *Zborniku radova: Privredni razvoj Srbije - kritička preispitivanja*.
14. *Ministarstvo za nauku, tehnologiju i razvoj Vlade RS (2002)*: *Strategija privrednog razvoja Srbije do 2010. godine - Knjiga 1*.
15. Mitrović B. (2007): *Stvaranje i unapređenje konkurentskih sposobnosti privrede Srbije*, u: Lj. Stanković, redaktor, *Razvijanje konkurentskih prednosti preduzeća u Srbiji u uslovima evropskih integracija*, Ekonomski fakultet, Niš.
16. Porter M. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*, New York.
17. Rosić I. (2002): *Rast, strukturne promene i funkcionisanje privrede (Nacionalna makroekonomija)* Kragujevac.
18. Savić Lj. (1996): *Neki aspekti strategije razvoja industrije Srbije do 2000. godine*, u *zborniku radova: Rast i strukturne promene privrede Srbije u uslovima tranzicije*, Kragujevac.
19. Savić Lj. (2002): *Ekonomika industrije*, Beograd.
20. Savić Lj., u: Gligorijević Ž. (2006): *Industrijski menadžment*, Niš.
21. Stanković Lj., Radenković-Jocić D., Đukić S. (2007): *Unapređenje poslovne konkurentnosti*, Niš, predgovor.
22. Stimson R., Stough R., Brian R., (2006): *Regional Economic Development - Analysis and Planning Strategy*, New York.



Živorad Gligorijević,

redovni profesor Ekonomskog fakulteta u Nišu, na predmetima: Ekonomika industrije i Industrijski menadžment, na osnovnim akademskim studijama, Regionalna ekonomija, na diplomskim akademskim (master) studijama i Industrijska ekonomija, na doktorskim studijama. Ekonomski fakultet je završio u Nišu. Magistrirao je na Ekonomskom fakultetu u Beogradu, a doktorirao na Ekonomskom fakultetu u Nišu. Napisao je i objavio 11 knjiga i preko 70 članaka iz oblasti ekonomike industrije, industrijskog menadžmenta i regionalne ekonomije. U više navrata je obavljao funkciju prodekana za nauku i finansije na Ekonomskom fakultetu u Nišu. Član je predsedništva Društva ekonomista Niša.



Gorica Bošković,

docent Ekonomskog fakulteta u Nišu na predmetima Ekonomika industrije i Industrijski menadžment, na osnovnim akademskim studijama i na predmetu Upravljanje kvalitetom na diplomskim akademskim (master) studijama. Diplomirala je na Ekonomskom fakultetu u Nišu, a magistrirala i doktorirala na Ekonomskom fakultetu u Beogradu. Napisala je i objavila četiri knjige i oko pedeset članaka iz oblasti ekonomike industrije, industrijskog menadžmenta i oblasti upravljanja kvalitetom. Član je Saveta Ekonomskog fakulteta i upravnik Naučnog seminara na Ekonomskom fakultetu u Nišu.



Branislav Mitrović,

vanredni profesor Ekonomskom fakultetu u Nišu na predmetima Ekonomske doktrine i Ekonomika tranzicije (osnovne akademske studije) i Tranzicija postsocijalističkih privreda (doktorske studije). Bio je prodekan Ekonomskog fakulteta u Nišu. Napisao je pet knjiga i preko pedeset članaka.

UTICAJ OPOREZIVANJA NA KONKURENTNOST I REGIONALNI RAZVOJ

Rezime

Ključnu poziciju u fiskalnom sistemu svake zemlje ima poreski sistem. Putem poreza obezbeđuje se od 70-90% ukupnih prihoda. Ova tendencija prisutna je i u Srbiji. Poreski sistem pored fiskalne komponente mora da ima i razvojnu orijentaciju, jer jedino putem razvoja može da se obezbedi prosperitet društva u celini. Kreatori poreske politike imaju moćne instrumente za podsticaj razvoja. Niske i stabilne poreske stope, sa brojnim oslobođenjima i olakšicama su značajan ali ne i dovoljan signal za nove investicije. Naime, pored atraktivnih poreskih stopa nužno je postojanje jake pravne države, čvrste finansijske discipline, nezavisnog sudstva, niske korupcije, odsustvo krupnih političkih promena, itd.

Cilj rada je da ukaže na aktuelna rešenja u poreskom sistemu Srbije, uz sagledavanje njegovog dostignutog nivoa poreske konkurentnosti i razvojne orijentacije.

Ključne reči: *poreski sistem, poreska konkurentnost, poreske stope, regionalni razvoj.*

Abstract

Tax system has the key position in fiscal system all around the world. 70-90% of all revenue has provided by tax system. This tendency has presented in Serbia, too. Except its fiscal component, tax system has to be developing orientated, because only development can provide prosperity of whole community. Policymakers has got a very power tools for stimulation of development of country. Low and stable tax rates with allowances and exempts are important but not sufficient signal for new investments. Namely, except attractive tax rates it is necessary to exist strong lawful state, strong financial discipline, independent courts, low level of corruption, absence of political instability.

The aim of this paper is to point out currently solutions in Serbian tax system with observation their achieved level of tax competition and developing orientation.

Key words: *Tax system, Tax competition, Tax rates, Regional development.*

UVOD

Skup svih poreskih oblika koji se primenjuju u jednoj zemlji za ostvarivanje ciljeva poreske politike nazivamo poreskim sistemom. Prilikom dizajniranja poreškog sistema značajan uticaj imaju istorijske okolnosti, spoljni uticaji, mnogobrojni kompromisi, suprotnosti i sl. Prema tome, poreski sistem je rezultat delovanja mnogih faktora, kao što su: ekonomska struktura, broj stanovnika, dohodak po glavi stanovnika, društveno-političko uređenje, stepen kulturnog razvoja i sl.

Poreska politika raspolaže moćnim instrumentima, kojima može da stimuliše, odnosno destimuliše razvoj i stabilnost neke ekonomije. Posebno veliku pažnju prilikom dizajniranja svog poreskog sistema moraju da poklone kreatori poreske politike u zemljama koje su insuficijentne sa domaćom štednjom. Naime, u takvim uslovima ako se želi razvoj i prosperitet države i društva u celini, neophodno je izgraditi takav poreski sistem, koji će biti jasan signal za strane investitore, da je strani kapital dobro došao u toj zemlji, gde će država snagom svog autoriteta garantovati stabilnost i nepromenljivost poreskih normi.

Radi sagledavanja performansi poreskog sistema Srbije u radu je dat njegov prikaz, uz uporednu analizu sa poreskim sistemima izabranih zemalja. Posebna pažnja usmerena je na analizu poreskih stopa i poreskih olakšica i oslobođenja koji se koriste u našoj zemlji. U zaključku je prikazana ocena postojećeg stanja sa određenim predlozima u cilju podsticanja harmonizacije regionalnog razvoja u Srbiji.

PORESKI SISTEM REPUBLIKE SRBIJE

Fiskalni sistem predstavlja skup normi kojima se regulišu fiskalni prihodi, s jedne strane, i praksu koja se u vidu različitih mera primenjuje radi sprovođenja ovih normi, s druge strane.¹ Fiskalni prihodi su obavezna davanja državi i oni igraju najvažniju ulogu u finansiranju javnih potreba. Među fiskalnim prihodima najvažnije mesto pripada porezima, koji u savremenoj strukturi javnih prihoda učestvuju sa 70-90%. Slična tendencija je prisutna i u našoj zemlji, što se može videti iz podataka u tabeli 1. Pored poreza, u fiskalne prihode spadaju još i: carine, doprinosi, takse i naknade. Osim fiskalnih, postoje i nefiskalni prihodi. Oni predstavljaju prihode države do kojih ona dolazi ne na osnovu svog fiskalnog suvereniteta, već ili dobrovoljno ili na osnovu sopstvene privredne aktivnosti. Ovde spadaju: javni zajam, prihodi od emisije novca (seignorage), prihodi od državne imovine i državnih preduzeća, prihodi od usluga državnih organa i ustanova, prihodi od privatizacije, pokloni, itd.

| | 2005. | | 2006. | | 2007. | |
|------------------------|----------------|------------|----------------|------------|----------------|------------|
| | U mlrd. dinara | % | U mlrd. dinara | % | U mlrd. dinara | % |
| Poreski prihodi | 390.132 | 93.2 | 436.792 | 87.5 | 511.006 | 88 |
| Neporeski prihodi | 28.323 | 6.8 | 62.314 | 12.5 | 69.384 | 12 |
| Ukupno | 418.455 | 100 | 489.106 | 100 | 580.390 | 100 |

Izvor: Izračunavanja izvešena na osnovu podataka iz: Bilten Javnih finansija, Ministarstvo finansija Republike Srbije, Januar 2008.

Fiskalni sistem javlja se kao koncept određenih unapred postavljenih i smišljenih ciljeva u kome se ogleda odnos društva prema preraspodeli nacionalnog dohotka. Njegove ključne komponente su poreski sistem, sistem akciza, sistem taksa, sistem carina, sistem naknada i sistem doprinosa.

Poreski sistem Srbije je najvažniji podsistem fiskalnog sistema. Različiti poreski oblici koji čine poreski sistem Srbije određuju i karakteristike samog poreskog sistema. Oni se međusobno razlikuju po definiciji predmeta oporezivanja, poreskog obveznika, poreske osnove i poreske stope.

Danas postoji široko prihvaćeni stav da dobar poreski sistem u bilo kojoj tržišnoj ekonomiji treba da ispunjava sledeće zahteve:

- 1) treba da obezbedi racionalnu alokaciju resursa i da je alokativno neutralan;
- 2) treba da obezbedi stabilan i optimalan iznos javnih prihoda za finansiranje javnih dobara;
- 3) poresko opterećenje treba pravično rasporediti na socio-politički prihvatljiv način;
- 4) treba da bude što jednostavniji i razumljiviji onima koji plaćaju porez;
- 5) da je fleksibilan, tako da može da reaguje na promene u ekonomskim uslovima; i
- 6) treba da stimuliše one strukturne promene koje dovode do razvoja tržišne ekonomije.

Dizajniranje poreskog sistema uključuje izbor pojedinih tipova poreza i poreske strukture. Ono uključuje odluke o globalnom poreskom opterećenju; oporezivanje prihoda domaćinstava nasuprot oporezivanju prihoda preduzeća; oporezivanje inputa nasuprot oporezivanju outputa; direktno nasuprot indirektnom oporezivanju; poreski tretman rezidenata i onih koji to nisu; dodeljivanje javnih prihoda i poreska kompetencija odgovarajućeg nivoa vlasti, itd.

Oslanjanje na iskustvo Zapadnih zemalja ne znači kopiranje rešenja u vezi sa poreskim sistemima, nezavisno od konkretnih okolnosti i potreba. Naprotiv, ono podrazumeva preuzimanje osnovnih tipova poreza, kao što su: porez na dohodak fizičkih lica, porez na dobit preduzeća, porez na dodatu vrednost i doprinosi za socijalno osiguranje, kao i osnovnih principa na kojima oni počivaju. Samo je na ovaj način moguće ostvariti transparentnost poreskog sistema u zemljama u tranziciji, koji predstavlja preduslov za integraciju u evropske i svetske tokove.

Poreski sistem Srbije doživeo je veliki broj promena u poslednjoj deceniji. Započet je talas novih reformi, čiji je cilj stvaranje modernijeg i pravičnijeg poreskog sistema. Poreski sistem je bitno unapređen uvođenjem poreza na dodatu vrednost. Porez na promet zamenjen je ovim porezom. Teorijski modeli su pokazali da je porez na dodatu vrednost efikasniji od poreza na promet u pogledu stvaranja manjih distorzija u ekonomiji i veće ravnopravnosti kod tretmana poreskih obveznika. Ukidanjem poreza na

¹ Đurović-Todorović, J., Jovanović, M., Krstić, B., Monetarni i fiskalni menadžment, Ekonomski fakultet Niš, Niš, 2007., str. 379

EKONOMIKA PREDUZEĆA

finansijske transakcije smanjeni su troškovi platnog prometa čime je stvoren prostor za pospešivanje razvoja tržišta kapitala. Izvršeno ukidanje poreza na upotrebu i držanje mobilnih telefona, lovačkog oružja, kao i akciza na lož ulje, mlazno gorivo i avionski benzin, domaća bezalkoholna osvežavajuća pića ima za cilj rasterećenje građana i smanjenje administrativnih troškova poreske administracije. Reformisan je i porez na dobit preduzeća. Pojedini fiskalni instrumenti su bitno unapređeni, posebno oni najvažniji.

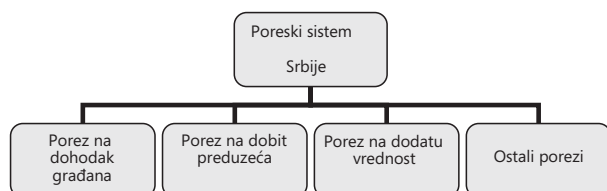
Poreski sistem Srbije zasniva se na sledećim principima:

- princip efikasnosti, koji podrazumeva obezbeđivanje nesmetanog delovanja tržišta,
- princip atraktivnosti i konkurentnosti, koji znači privlačnost za investicije,
- princip pravednosti, koji omogućava što pravednije raspoređen poreski teret u društvu i
- princip usklađenosti, koji označava harmonizaciju poreskog sistema Srbije sa poreskom strukturom EU.

Instrumenti koji se koriste za ostvarivanje navedenih prioriteta sadržani su u redukciji iznosa direktnih na račun povećanja indirektnih poreza, kako bi se stimulisali rast i zapošljavanje. Prilagođavanje poreskih stopa uzima u obzir dva osnovna principa: jednak tretman svih poreskih obveznika i povećanje naplate poreskih obaveza, tj. smanjenje sive ekonomije.

U poreskom sistemu Republike Srbije možemo izdvojiti sledeće poreske oblike koji se međusobno razlikuju po svojoj izdašnosti, po izvorima oporezivanja, po vrsti primenjene poreske stope i objektu oporezivanja: porez na dohodak građana, porez na dobit preduzeća, porez na dodatu vrednost i ostali porezi, među kojima su: akcize, porezi na imovinu; porez na upotrebu, držanje i nošenje stvari, itd.

Slika 1: Struktura poreskog sistema Srbije



Ovi poreski oblici nemaju isti fiskalni značaj. Ako se osvrnemo na tabelu 2 videćemo da u poslednje tri godine u Srbiji najveću izdašnost pokazuje porez na dodatu vrednost, jer se putem ovog poreskog oblika obezbeđuje oko polovine ukupnih budžetskih prihoda. Na drugom mestu su prihodi od akciza, kojima se prikupi od 16-17% ukupnih prihoda. Ako tome dodatno i carine, čiji je fiskalni značaj oko 10%, onda možemo zaključiti da se putem poreza na potrošnju u budžet Srbije prikupi više od 2/3, odnosno preko 70% ukupnih javnih prihoda. Ovoliko učešće posrednih poreza pokazatelj je nepoštovanja principa pravednosti pri oporezivanju, jer porezi na potrošnju ne uvažavaju lične osobine poreskih obveznika, odnosno u potrošnji svi obveznici su isti. Ako posmatramo strukturu prihoda razvijenih zemalja uočava se najveće učešće poreza na dohodak fizičkih lica, usled primene sintetičkog progresivnog oporezivanja dohotka građana.

| | 2005. | | 2006. | | 2007. | |
|---------------------------------|----------------|-------------|----------------|-------------|----------------|-------------|
| | U mlrd. Din. | % | U mlrd. Din. | % | U mlrd. Din. | % |
| Poreski prihodi | 390.132 | 93.2 | 436.792 | 87.5 | 511.006 | 88 |
| Porez na doh. građana | 50.573 | 12 | 63.664 | 12.7 | 62.744 | 10.8 |
| Porez na dobit preduzeća | 9.447 | 2.25 | 16.859 | 3.4 | 27.228 | 4.7 |
| Porez na dod. vrednost | 215.938 | 51.6 | 225.137 | 45.1 | 265.393 | 45.7 |
| Carine | 38.965 | 9.3 | 45.267 | 9.0 | 57.381 | 9.9 |
| Akcize | 71.275 | 17.0 | 81.619 | 16.3 | 93.212 | 16.05.08 |
| Ostali poreski prihodi | 3.934 | 0.9 | 4.267 | 0.85 | 5.048 | 0.86 |
| Neporeski prihodi | 28.323 | 6.8 | 62.314 | 12.5 | 69.384 | 12 |
| Ukupno | 418.455 | 100 | 489.106 | 100 | 580.390 | 100 |

Izvor: Izračunavanja izvešena na osnovu podataka iz: Bilten Javnih finansija, Ministarstvo finansija Republike Srbije, više brojeva

KONKURENTNOST PORESKOG SISTEMA SRBIJE

Fiskalna, a time i poreska politika imaju moćne instrumente (prihodni i rashodni mehanizam) putem kojih mogu značajno da utiču na mnoge ekonomske varijable. Između ostalog, kreatori fiskalne politike mogu da dizajniraju poreski sistem tako da on bude u funkciji privlačenja stranih investicija, što pokazuje njegovu konkurentnost u odnosu na druge poreske sisteme, gde takvih

odrednica nema u toj meri ili ih gotovo uopšte i nema. Da bi sagledali ovu komponentu neophodno je uraditi komparativnu analizu nekoliko poreskih sistema, i to posebno po poreskim oblicima.

Porez na dohodak fizičkih lica (građana)

Porez na dohodak fizičkih lica (građana) jedan je od najznačajnijih poreskih oblika. To je takav porez kod koga dolazi do punog izražaja primena principa oporezivanja prema ekonomskoj snazi obveznika. Veliki značaj poreza na dohodak fizičkih lica ogleda se ne samo u njegovoj velikoj izdašnosti, nego i u njegovoj elastičnosti i podesnosti za ostvarivanje mnogih ciljeva ekonomske i socijalne politike. Primenom jedinstvenog poreza na dohodak oporezuje se ukupnost prihoda poreskog obveznika primenom progresivnih poreskih stopa. Međutim, kod parcijalnog poreza na dohodak oporezuju se posebno pojedine vrste prihoda poreskog obveznika uz primenu različitih poreskih stopa, a ukupan prihod (dohodak) oporezuje se jednim dopunskim porezom uz primenu progresivnih poreskih stopa.

| Država | Poreska stopa | Država | Poreska stopa |
|--------------|---------------|-----------------|---------------|
| Austrija | 21-50 | Kipar | 20-30 |
| Belgija | 25-50 | Republika Češka | 12-32 |
| Danska | 38-59 | Estonija | 23 |
| Finska | 9-32.5 | Mađarska | 18-36 |
| Francuska | 10-48.09 | Letonija | 25 |
| Nemačka | 15-42 | Litvanija | 10-35 |
| Grčka | 0-40 | Malta | 15-35 |
| Italija | 23-43 | Poljska | 19-40 |
| Holandija | 0-52 | Slovenija | 16-50 |
| Portugalija | 10.5-40 | Bugarska | 10-24 |
| Španija | 15-45 | Rumunija | 16 |
| V. Britanija | 0-40 | SAD | 10-30 |

Izvor: www.worldwide-tax.com

Dugo vremena je trajao spor o tome da li za obveznika uzeti pojedinca ili porodicu². U situaciji kada se kao obveznik uzima pojedinac, relevantan je ukupan dohodak ostvaren po svim osnovama. U slučaju uzimanja porodice kao poreskog obveznika ističe se da se jedino tada uzima u obzir način raspolaganja ostvarenim dohotkom. Kada se za poreskog obveznika izabere porodica moguće

je opredeliti se za jednu od sledeće tri metode zajedničkog oprezivanja: metoda deobe dohotka-income splitting, metoda porodičnih kvota i metoda dvostruke poreske lestvice³. Međutim, uglavnom se uzima pojedinac kao obveznik ovog poreza.

Oporezivanje dohotka fizičkih lica u Srbiji regulisano je Zakonom o porezu na dohodak građana⁴ i Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak građana⁵.

Porezu na dohodak građana podležu sledeće vrste prihoda: 1) zarade; 2) prihodi od poljoprivrede i šumarstva; 3) prihodi od samostalne delatnosti; 4) prihodi od autorskih prava i prava industrijske svojine; 5) prihodi od kapitala; 6) prihodi od nepokretnosti; 7) kapitalni dobiti i 8) ostali prihodi. Obveznik poreza na dohodak građana je rezident RS za dohodak ostvaren na teritoriji RS, u drugoj republici i inostranstvu, kao i nerezident za dohodak ostvaren na teritoriji Srbije.

| Vrsta prihoda | Način oporezivanja | Poreska osnovica | Por. stopa |
|------------------------------|------------------------|-------------------------|------------|
| Zarade | Po odbitku | Bruto zarada | 12% |
| Prih. od polj. i šumars. | Po rešenju por. organa | Katastarski prihod | 10% |
| Prih. od samost. delatn. | Po rešenju por. organa | Oporeziva dobit | 10% |
| Prih. od aut. hon. i in. sv. | Po odbitku | Bruto prihod-Troškovi | 20% |
| Prihodi od kapitala | Po odbitku | Kamata i 50% br. divid. | 20% |
| Prih. od nepokretnosti | Po odbitku | Br. Prihod-20% trošk. | 20% |
| Kapitalni dobiti | Po rešenju por. organa | Kapitalni dobitak | 20% |
| Ostali prihodi | Po odbitku | Razno | 20% |

Izvor: Službeni glasnik RS broj 24/2001 i 80/2002

Za razliku od većine drugih zemlja u Srbiji se koristi mešoviti sistem oporezivanja dohotka građana. Naime, svaka vrsta prihoda se oporezuje posebno, kao što je i prikazano u tabeli 4, a onda se kao korektiv koristi godišnji porez na dohodak građana, kod onih lica koja ostvaruje visoke dohotke. Godišnji porez na dohodak građana plaćaju fizička lica – rezidenti, koji su u kalendarskoj godini ostvarili dohodak veći od trostrukog iznosa prosečne

2 Raičević, B., Gagić, B., Pantić, D., Sistem i politika javnih prihoda u funkciji demografske politike, Ekonomski institut, Beograd, 1995., str. 32-45.

3 Đurović-Todorović, J., Jovanović, M., Finansijska teorija i politika, Ekonomski fakultet Niš, Niš, 2003., str. 70

4 Službeni glasnik RS, broj 24/2001

5 Službeni glasnik RS, broj 80/2002

godišnje zarade po zaposlenom u Srbiji (ukoliko je ostvareni iznos dohotka do iznosa šestostruke prosečne godišnje zarade porez se plaća po stopi od 10%, dok se na iznos preko toga plaća porez po stopi od 15%), dok za strance rezidente zaposlenih kod rezidentnog lica ili u stalnoj poslovnoj jedinici nerezidentnog lica, kao i za rezidente upućenih u inostranstvo radi obavljanja poslova za rezidentno pravno lice to je petostruki iznos prosečne godišnje zarade (na dohodak do osmostruke prosečne godišnje zarade poreska stopa je 10%, dok je na iznos preko toga stopa 15%).⁶

Ako uporedimo visinu poreskim stopa videćemo da su poreske stope kod nas značajno niže (u najvećem broju slučajeva to je maksimalna stopa od 27% = 12% + 15%) nego kod razvijenih zemalja, gde se poreske stopu u progresivnim skalama kreću i do skoro 60%. Poreske stope kod poreza na dohodak građana u Srbiji konkurentnije su nego kod većine tranzitornih ekonomija. Što se tiče poreskih odbitaka i olakšica je relativno bolja u odnosu na razlike u stopama.

Dakle analizirajući ovaj poreski oblik zaključujemo da imamo značajne konkurentske prednosti po pitanju stopa. Međutim, ono što nas značajno razlikuje od drugih zemalja je činjenica da kod svih zemalja članica EU imamo primenu sintetičkog oporezivanja, tako da je fiskalni značaj ovog poreskog oblika u tim zemljama mnogo veći (2-3 puta se više prikupi poreskih prihoda nego kod nas), tako da do izražaja dolazi ostvarivanje socijalnih ciljeva putem ovog poreskog oblika.

Porez na dohodak pravnih lica (dobit preduzeća)

Porez na dohodak pravnih lica je poreski oblik koji danas nalazimo u većini poreskih sistema savremenih država. Pored poreza na dohodak fizičkih lica predstavlja drugi vid oporezivanja prihoda. Po svojoj izdašnosti nalazi se iza poreza na dodatu vrednost (poreza na promet) i poreza na dohodak građana.

Poreske stope ovog poreskog oblika su po pravilu **jednoobrazne i proporcionalne**. Ako pogledamo pojedine zemlje, pa čak i integracije kakva je EU, videćemo da su stope vrlo neujednačene i heterogene.

U poslednje dve decenije zapaža se trend, što se može videti iz tabele 5, da je došlo do smanjenja nominalnih stopa poreza na dobit preduzeća u EU i da je praksa multiplikacije poreskih stopa nestala. Međutim, između zemalja postoje velike razlike u visini poreskih stopa. Po pravilu, poreska stopa u 2006. godini varirala je u proseku od 25% do 35%.

Upotreba različitih metoda zemalja članica u obračunu oporezive dobiti, tj. profita prisutna je i kod dohotka ostvarenog u zemlji i u inostranstvu.

Tabela 5. Stopa poreza na dobit preduzeća u izabranim zemljama u 2006. godini

| Država | Poreska stopa (%) | Država | Poreska stopa (%) |
|-----------------|-------------------|------------------|-------------------|
| Austrija | 25 | Litvanija | 15 |
| Belgija | 33.99 | Luksemburg | 29.63 |
| Kipar | 10 | Malta | 35 |
| Republika Češka | 24 | Holandija | 29.6 |
| Danska | 24 | Norveška | 28 |
| Estonija | 23 | Poljska | 19 |
| Finska | 26 | Portugal | 27.5 |
| Francuska | 33.33 | Slovačka | 19 |
| Nemačka | 25 | Slovenija | 25 |
| Grčka | 22/29 | Španija | 35 |
| Mađarska | 16 | Velika Britanija | 30 |
| Irska | 12.5 | Bugarska | 15 |
| Italija | 33 | Rumunija | 16 |
| Letonija | 15 | SAD | 35 |
| Švedska | 28 | Rusija | 24 |
| Hrvatska | 20 | Makedonija | 15 |

Izvor: www.worldwide-tax.com

Razlike u obračunu oporezive dobiti kod domaćeg dohotka mogu nastati kao posledica upotrebe različitih računovodstvenih sistema, različitog tretmana dividendi primljenih od drugih kompanija, kapitalnih dobitaka i gubitaka, različitog tretmana deprecijacije, zbog egzistencije specijalnih režima u odnosu na pojedine sektore ekonomije, pojedinih ekonomskih aktivnosti ili pojedinih regiona.⁷ Zbog ovih i čitavog niza drugih faktora javljaju se odstupanja između propisanih, tj. nominalnih i realnih, tj. efektivnih poreskih stopa.

Ako pogledamo tabelu 6 videćemo da je kod većine zemalja EU prisutna činjenica da je efektivna poreska stopa niža od propisane stope. Štaviše, razlike među zemljama

⁶ Zakon o porezu na dohodak građana - prečišćen tekst, čl.89

⁷ Stephen, Lucy Chennells, Michael Devereux, Malcolm Gammie, Edward Troup, Corporate Tax Harmonisation in Europe: A Guide to the Debate, Institut for Fiscal Studies, London, 2000, str. 17

članicama su niže ako se upoređuju realne stope, nego kada se to čini sa nominalnim poreskim stopama.

| Tabela 6. Efektivna prosečna poreska stopa (EPPS) i propisana poreska stopa (PPS) u EU | | | |
|--|-------------|------------|------------|
| Zemlja | EPPS (2001) | PPS (2001) | PPS - EPPS |
| Belgija | 34.5 | 39 | 4.5 |
| Nemačka | 34.9 | 25 | -9.9 |
| Španija | 31 | 35 | 4 |
| Grčka | 28 | 37.5 | 9.5 |
| Francuska | 34.7 | 33.3 | -1.4 |
| Irska | 10.5 | 10 | -0.5 |
| Italija | 27.6 | 36 | 8.4 |
| Luksemb. | 32.2 | 30 | -2.2 |
| Holandija | 31 | 35 | 4 |
| Austrija | 27.9 | 34 | 6.1 |
| Portugal | 30.7 | 32 | 1.3 |
| Finska | 26.6 | 29 | 2.4 |
| Švedska | 22.9 | 28 | 5.1 |
| Vel.Brit. | 28.3 | 30 | 1.7 |
| EU-prosek | 28.5 | 30.9 | 2.4 |

Izvor : Lodin Sven-Olof, *The competitiveness of the Tax system within the European Union*, European Taxation, May 2001, OECD, *Revenue Stastics*, 1965-1999, 2000, str.14.

Međutim, paralelno sa sniženjem poreske stope, vlade zemalja članica su proširivale poresku osnovicu. Drugim rečima, diskrepanca između oporezivog profita i realnog ekonomskog profita je smanjena.⁸ Tako na primer Nemačka se je 2000.godine opredelila za fundamentalne promene svog sistema korporativnog oporezivanja. Naime, Nemačka je snizila poresku stopu od preko 40% na jedinstvenu stopu od 25%. S druge strane, poreska osnovica je proširena, jer su pooštreni kriterijumi za ubrzanu amortizaciju, produženo je vreme amortizacije aktive i redukovana je amortizacija poslovnih zgrada. Prema tome, dok su ukupni efekti ovih promena i tendencija na stvarno poresko opterećenje ograničeni, nacionalni poreski sistemi su postali transparentniji.

Porez na dobit preduzeća egzistira u Srbiji od 01.01.1992. godine. poreska stopa, poreski podsticaji i oslobođenja su tokom vremena menjani, tako da je aktuelna stopa poreza na dobit preduzeća kod nas 10%. Kao što možemo videti iz tabela Srbija, zajedno sa Kiprom ima najnižu stopu u Evropi, tako da je oporezivanje dobiti, tj. profita izuzetno atraktivno i stimulatívno kod nas.

Porez na dodatu vrednost

Nekumulativni svefazni porez na promet je porez na dodatu vrednost i danas predstavlja najrasprostranjeniji oblik poreza na promet u tržišnim privredama. Imaju ga sve zemlje Evrope, sve zemlje OECD-a osim Australije i SAD, kao i mnoge druge države širom sveta. Porez na dodatu vrednost (PDV) se naplaćuje u svakoj fazi prometnog ciklusa, ali tako da pogađa samo onu vrednost koja je u toj fazi dodata od strane obveznika i konačno pogađa krajnju potrošnju. Dodata vrednost u konkretnoj fazi predstavlja razliku između vrednosti outputa, tj. prodaje i vrednosti inputa, tj. nabavke u toj fazi.⁹ Međutim, nije ni malo lako utvrditi iznos dodate vrednosti u bilo kojoj fazi prometnog ciklusa. Iz toih razloga u većini zemalja koristi se indirektna metoda za utvrđivanje obaveze po osnovu PDV-a.

Porez na dodatu vrednost kod nas stupio je na snagu 1. januara 2005. godine. Opšti porez na potrošnju-porez na promet zamenjen je ovim porezom. Teorijski modeli su pokazali da je porez na dodatu vrednost efikasniji od poreza na promet u pogledu stvaranja manjih distorzija u ekonomiji i veće ravnopravnosti kod tretmana poreskih obveznika. Empiriske studije su pokazale da je PDV izdašniji od poreza na promet u pogledu prikupljanja javnih prihoda (u našem slučaju prihodi prikupljeni od PDV-a u 2005.godini (215.94 milijarde dinara) za 62% su povećani u odnosu na prethodnu 2004.godinu (133.75 milijarde dinara), kada je u primeni bio jednofazni porez na promet.

Opšta stopa PDV za oporezivi promet dobara i usluga ili uvoz dobara iznosi 18 %. Po **posebnoj stopi** PDV od 8 % oporezuje se promet dobara i usluga ili uvoz dobara, i to: hleba, mleka, brašna, šećera, jestivog ulja od suncokreta, kukuruza, uljane repice, soje, masline, svežeg i rashlađenog voća, povrća, mesa, ribe i jaja, lekova koji su navedeni u listi lekova koji se propisuju i izdaju na teret sredstava zdravstvenog osiguranja, materijala za dijalizu, udžbenika i nastavnih sredstava, dnevnih novina, komunalnih usluga, prirodnog gasa koji se isporučuje individualnim proizvođačima.

⁹ Jovanović, M., Djurović-Todorović, J., Značaj uvođenja poreza na dodatu vrednost u poreski sistem Jugoslavije, Monografija: Efikasnost transformacije preduzeća, Ekonomski fakultet, Niš, 2000., str. 205

⁸ OECD, *Revenue Stastics*, 1965-1999, 2000, str.5

Tabela 7: Stope poreza na dodatu vrednost u izabranim zemljama u 2006.godini

| Država | Poreska stopa (%) | Država | Poreska stopa (%) |
|-------------|-------------------|-----------------|-------------------|
| Austrija | 20 | Kipar | 15 |
| Belgija | 21 | Republika Češka | 19 |
| Danska | 25 | Estonija | 18 |
| Finska | 22 | Mađarska | 20 |
| Francuska | 19.6 | Letonija | 18 |
| Nemačka | 16 | Litvanija | 18 |
| Grčka | 19 | Malta | 18 |
| Irska | 21 | Norveška | 25 |
| Italija | 20 | Poljska | 22 |
| Luksemburg | 15 | Slovačka | 19 |
| Holandija | 19 | Slovenija | 20 |
| Portugalija | 21 | Bugarska | 20 |
| Španija | 16 | Rumunija | 19 |
| Švedska | 25 | Rusija | 18 |
| V.Britanija | 17.5 | Crna Gora | 17 |

Izvor: www.worldwide-tax.com

Poreski stimulansi u Srbiji

Poreski sistem je važan faktor za privlačenje investitora. Razlikovanje različitih grupa investitora gubi na značaju usled ukidanja trgovinskih barijera među državama i stvaranju regionalnih unija, kao što je Evropska unija. Onda se lako može pretpostaviti da je onda poreski sistem važan faktor za privlačenje svih grupa investitora. Međutim, to ne mora da znači jer, npr. iako Francuska i Italija imaju približno isto poresko opterećenje, ukupan obim investicija u ovim zemljama je različit. Slično, iako Japan, u poređenju sa drugim članicama OECD-a ima nisko poresko opterećenje, priliv investicija u ovu zemlju je nizak. Nasuprot tome, Belgija i Švedska sa visokim poreskim nametima, ipak su privukle značajan obim investicija.

Sve to ne treba da vodi ka zaključku da poreski sistem ima mali uticaj na priliv investicija, jer on sve više dobija na značaju. Pokazatelj koji je, u tom smislu, relevantan je, pre svega, poreska struktura, shvaćena u vrlo širokom značenju. Različite vrste poreza imaju različit značaj u privlačenju investicija, a poseban značaj se daje poreskoj administraciji. Pravu meru uticaja poreza u privlačenju investicija daju: kombinacija u strukturi poreza, njihova stalnost, transparentnost sistema utvrđivanja, kontrole i naplate javnih prihoda, nezavisnost sudstva u upravnom sporu protiv rešenja koja donose poreski organi, mreža

ugovora o izbegavanju dvostrukog oporezivanja, itd. Sa sigurnošću se može tvrditi da najveći ponder ima porez na dobit pravnih lica, zatim PDV (ili opšti porez na promet), a onda slede carine i druge uvozne dažbine, porez na dohodak građana i doprinosi za obavezno socijalno osiguranje i porezi na imovinu.

Iako neke zemlje uvode olakšice u plaćanju poreza na dohodak građana i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, one se, ipak, ne mogu oceniti kao efikasan instrument za privlačenje investitora. Sa druge strane, carine i drugi uvozni nameti su od većeg značaja, pre svega za strane investitore. Oslobođenje od poreza na imovinu je efikasna poreska olakšica, koju najčešće odobravaju niži nivoi vlasti kao deo razvojne regionalne politike zemlje. Za Vladu je rashod ovog podsticaja unapred predvidiv, ima efekat odobrene pomoći i, najčešće je vremenski ograničen.

Poseban zadatak je da jednom privučenog investitora treba zadržati u zemlji. Faktor „nikad više“ kod investitora koji treba da reinvestiraju kapital, najčešće je uzrokovan promašajima sa poreskom administracijom. Nesigurnost, česte izmene i preterana podnormiranost poreskih propisa, nedoslednost u tumačenju i primeni istih, velika diskreiona ovlašćenja, korupcija i previsoke kazne, su razlozi koji će obeshrabrili investitore u odluci da se u jednom odabranoj zemlji duže zadrže, ili u nju uopšte i dođu.

Što se tiče **poreza na dohodak građana** u Srbiji postoje brojne olakšice i oslobođenja. Najznačajnija su ona koja se tiču zapošljavanja novih radnika:

- poslodavac koji zaposli pripravnika koji je mlađi od 30 godina ne plaća porez na zarade za period od tri godine od dana zasnivanja radnog odnosa tog lica,
- poslodavac koji zaposli nezaposleno lice mlađe od 30 godina ne plaća porez na zarade za to lice dve godine od dana zasnivanja radnog odnosa (ova dva oslobođenja važe samo ako se broj novozaposlenih radnika povećava u odnosu na stanje od 01.09.2006. godine),
- poslodavac koji na neodređeno vreme zaposli lice sa invaliditetom oslobađa se obaveze plaćanja poreza na zarade za period od tri godine od dana zasnivanja radnog odnosa,
- poslodavac koji zaposli lice starije od 45 godina

oslobađa se plaćanja poreza na zarade u periodu od dve godine od dana zasnivanja radnog odnosa sa tima licem¹⁰.

Kod **poreza na prihode od poljoprivrede i šumarstva** takođe postoje značajna oslobođenja. Naime ovaj porez se ne plaća na:

- zemljišta na kojima su podignuti nasipi, kanali i drugi objekti namenjeni za odbranu od poplava, za odvodnjavanje, navodnjavanje ili zaštitu od erozije,
- za zemljišta koja nisu obradiva, ali su investicijama obveznika postala obradiva ne plaća se porez pet godina,
- za zemljišta na kojima se podižu novi voćnjaci i vinogradi ne plaća se porez pet godina od početka sadnje.¹¹

Kod **poreza na prihode od samostalne delatnosti** poreski podsticaji po osnovu ubrzane amortizacije stalnih sredstava, ulaganja u osnovna sredstva u sopstvenu registrovanu delatnost i podsticaji po osnovu novozaposlenih radnika priznaju se preduzetnicima pod uslovima i na način kako se priznaju pravnim licima po zakonu kojim se uređuje porez na dobit preduzeća.¹²

Kod **poreza na prihode od kapitala** koriste se sledeća oslobođenja i olakšice:

- ne plaća se porez na prihode od kapitala na kamatu na dinarska sredstva po osnovu štednih i drugih depozita (oročenih ili po viđenju),
- na kamate po osnovu dužničkih hartija od vrednosti čiji je izdavalac Republika, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave ili NBS i
- u oporezivi prihod od kapitala ulazi 50% bruto dividendi ili udela u dobiti isplaćenih obvezniku.¹³

Kod **oporezivanja kapitalnog dobitka** zakonodavac dozvoljava prebijanje kapitalnih dobitaka i gubitaka u istoj godini. Međutim, ako se i posle prebijanja iskaže kapitalni gubitak, dopušteno je njegovo prebijanje u narednih pet godina na račun budućih kapitalnih dobitaka.¹⁴

Kod **poreza na dobit preduzeća** obveznik ima

pravo na ubranu amortizaciju (do 25%). Obvezniku koji je ostvario dobit u novoosnovanoj poslovnoj jedinici u nedovoljno razvijenim područjima porez se umanjuje srazmerno učešću tako ostvarene dobiti u ukupnoj dobiti preduzeća u trajanju od dve godine. Takođe, se preduzećima umanjuje poreska obaveza za radno osposobljavanje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje invalidnih lica i novih radnika. Značajno smanjene poreske osnovice predviđeno je u slučaju **reinvestiranja dobiti u sopstvenu delatnost** (20% ulaganja u toj godini, a neiskorišćeni deo poreskog kredita može se preneti na račun poreza na dobit iz budućih perioda, ali ne duže od 10 godina). Za mala preduzeća ova olakšica je još izraženija jer iznosi 40% od izvršenog ulaganja.

Kada je u pitanju **porez na dodatu vrednost** u Srbiji je u primeni potrošni tip poreza. To je dominantan oblik PDV-a u savremenim poreskim sistemima. Kod njega se sve nabavke koje se koriste u proizvodnji odbijaju prilikom utvrđivanja dodate vrednosti poreskog obveznika. Poreska obaveza se odnosi samo na potrošnju vezanu za lične potrebe, tako da su iz nje isključeni predmeti rada i sredstva za rad.¹⁵ Naime, pri nabavci opreme, kupac plaća i PDV, koji mu se kasnije vraća-refundira iz budžeta. Na ovaj način se stimuliše tehnološki prosperitet jednog društva. Roba koja se izvozi, takođe je oslobođena PDV-a.

ZAKLJUČAK

Poreski sistem je ključna komponenta fiskalnog sistema svake zemlje, jer se putem poreza obezbeđuje od 70-90% ukupnih prihoda. S druge strane, poreska politika raspolaže moćnim instrumentima kojima može stimulirati ili destimulirati mnoge aktivnosti, te shodno tome značajno utiče na sve značajne makroekonomske varijable: proizvodnju, potrošnju, investicije, kretanje kapitala, uvoz, izvoz, zaposlenost, stabilnost cena, itd.

Posmatrajući i upoređujući aktuelne poreske stope u našem poreskom sistemu sa zvaničnim stopama u izabranim zemljama možemo zaključiti da naš poreski sistem pokazuje značajnu konkurentnost u odnosu na druge. Međutim, da bi za neki poreski sistem rekli da je konkurentan i stoga privlačan za investicije nedovoljna i nepot-

10 Zakon o porezu na dohodak građana, čl.21

11 isto, čl.29

12 isto, čl.39

13 isto, čl.61 i 65

14 isto, čl. 78

15 Jadranka Đurović-Todorović i ostali, Monetarni i fiskalni menadžment, op.cit. str. 435

puna je samo informacija o visini poreskih stopa. Naime, radi sagledavanja i procene konkurentnosti neke zemlje neophodno je pored poreskih stopa i oslobođenja uzeti u obzir i sledeće determinante: kombinaciju u strukturi poreza, njihovu stalnost, transparentnost sistema utvrđivanja, kontrole i naplate javnih prihoda, nezavisnost sudstva u upravnom sporu protiv rešenja koja donose poreski organi, mrežu ugovora o izbegavanju dvostrukog oporezivanja, itd. Tek kada sagledamo sve ove faktore sagledavamo da Srbija, bez obzira na niske poreske stope, ne pokazuje dovoljnu poresku konkurentnost, što se vidi i iz priliva stranih investicija, koje nisu na željenom nivou. Dodatna otežavajuća okolnost za veći priliv investicija iz inostranstva je značajno prisustvo raznih vrsta rizika. Prema tome, poresku politiku i njene instrumente, kao i njihov uticaj na razvoj možemo sagledati u jednom širem, što podrazumeva poboljšanje opšte klime u društvu, posebno u politici.

Analizirajući poreske olakšice i oslobođenja prisutna u našem poreskom sistemu možemo zaključiti da ne postoji dovoljan broj instrumenata usmerenih ka harmonizaciji regionalnog privrednog razvoja. S obzirom na postojanje velike diskrepance u pogledu razvijenosti

između severa, pre svega Beograda i južnog dela zemlje, kreatori fiskalne, i poredno poreske politike moraju hitno da se pozabave ovom problematikom u smislu uvođenja značajnih poreskih stimulansa i olakšica za nove investicije u nerazvijenim područjima (neplaćanje poreza na dobit preduzeća u periodu od 5-7 godina, izuzimanje od plaćanja poreza na imovinu i prenos prava vlasništva, uvođenje selektivne poreske remize, itd).

LITERATURA

1. *Bilten javnih finansija, više brojeva, Ministarstvo finansija, Beograd,*
2. *Đurović-Todorović, J., Jovanović, M., Krstić, B., Monetarni i fiskalni menadžment, Ekonomski fakultet Niš, Niš, 2007.,*
3. *Đurović-Todorović, J., Jovanović, M., Finansijska teorija i politika, Ek. fakultet Niš, 2003.,*
4. *Lodin Sven-Olof, The competitiveness of the Tax system within the European Union, European Taxation, May 2001,*
5. *OECD, Revenue Statistics, 1965-1999, 2000,*
6. *Raičević, B., Gagić, B., Pantić, D., Sistem i politika javnih prihoda u funkciji demografske politike, Ekonomski institut, Beograd, 1995.,*
7. *Stephen, Lucy Chennells, Michael Devereux, Malcolm Gammie, Edward Troup, Corporate Tax Harmonisation in Europe: A Guide to the Debate, Institut for Fiscal Studies, London, 2000,*
8. *Službeni glasnik RS, više brojeva.*



Jadranka Đurović-Todorović

je vanredni profesor na Ekonomskom fakultetu u Nišu. Na osnovnim akademskim studijama predaje Monetarnu ekonomiju i Javne finansije. Na master studijama drži nastavu iz Monetarnog i fiskalnog menadžmenta a na doktorskim studijama iz Finansijske teorije i politike. Do sada je objavila dva udžbenika i preko 80 radova.



Marina Đorđević

je asistent na Ekonomskom fakultetu u Nišu, na predmetima Monetarna ekonomija i Javne finansije. Do sada je objavila preko trideset radova.

EVALUATION OF COMPETITION POLICY AND LAW IN SERBIA

-Why do countries adopt new competition laws-

Abstract

The aim of the paper is to analyze the development of competition policy in Serbia starting from the pre-transition period, through the period of political and economic isolation of Serbia to the period of intensified transition process (2000-2008). In the first section we present the general trends in the transition process in Serbia, which is of specific relevance for the introduction of the competition in this former socialist country. Second section deals with the competition policy during the 1990s - the period of political and economic isolation, while the third section analyses the competition policy during the period after 2000. Section four argues in favor of speeding up creation of the regulatory regimes for utilities in the sphere of natural monopolies, and section five concludes.

Key words: *competition policy, natural monopolies, liberalization process*

1. TRANSITION PROCESS IN SERBIA

Successful implementation of the transition process in the ex-socialist countries has required the establishment of legal and institutional frameworks appropriate for the functioning of a market economy. One of the most significant steps in that process has been introduction of market competition, including the de-monopolization of highly concentrated economies and expansion of the role of the private sector in economic activity. However, the lack of the legal and institutional framework in this field has been a serious barrier for faster introduction of competition in the majority of transition countries.

As opposed to other transition countries, SFR Yugoslavia had some elements of market economy, including a certain degree of competition in some sectors of its economy, even during the period of socialism.

In the late 1980s, when transition process started in the majority of Central Eastern and South Eastern Euro-

pean countries, SFR Yugoslavia was a country with more advanced market-oriented reforms and higher standards of living in comparison to the majority of ex-socialist countries. Consequently, SFR Yugoslavia had a better starting position for carrying out economic reforms than almost all countries in transition in the late 1980s.

Due to these characteristics, SFR Yugoslavia was among the countries with good prospects for a fast and efficient transition. Market-oriented reforms, including the achieved level of price and trade liberalization, from the late 1980s in SFR Yugoslavia were promising a fast progress in transition and macroeconomic stabilization.

However, internal political conflicts and lack of political will for their peaceful solution resulted in the break up of SFR Yugoslavia (1991), and were followed by war, civil strife and ethnic conflicts in some parts of its territory. In April 1992, Serbia and Montenegro formed a new federation, named FR Yugoslavia. From the very beginning of its formation, FR Yugoslavia was under UN sanctions and completely isolated from the international community, mainly as a consequence of the politics of the autocratic regime, and the direct or indirect involvement of the country in several armed conflicts.

The isolation of FR Yugoslavia from international trade and capital flows during the 1990s was devastating for Yugoslav economy, and strongly affected the pace of reforms in the country. This contributed, to a large extent, to a slowdown and even complete discontinuation of the transition process, general decline of economic activity, melting of domestic accumulation and an intensive dec-

line of investment activity. The dissolution of SFR Yugoslavia, the war and the UN sanctions led to a deep recession and economic crisis that started in 1991.

The Stabilization Program from January 1994 was an attempt to stop the inflation and other negative economic trends in FR Yugoslavia, by accelerating the transition process in the country. This Program managed to stop the inflation and stabilize the monetary sphere. It also delivered GDP and industrial output growth after four years of permanent deterioration, but that growth was not followed by any structural changes of the inherited economy. It has not managed to either initiate the restructuring and privatization of the enterprises and banks or to recover the investment activities in the country. In spite of its positive effects, it has not succeeded in creating a stable macroeconomic environment.

After some recovery in the period 1994-98, the deterioration of the political situation in 1998 and 1999, including the effects of NATO air strikes, had additional negative effects upon exhausted Yugoslav economy and brought to the complete caesura of the transition process in the country. During the NATO air strikes Yugoslav economy experienced extensive damage of infrastructure and productive capacities. Although Yugoslav economy achieved some recovery in 2000, modest domestic accumulation was not sufficient even for the minimal rebuilding of damaged infrastructure.

At the end of 2000, when the autocratic regime was replaced by democratic and reform-oriented forces, FR Yugoslavia was a country with the slowest progress in transition, not only in comparison to most advanced reformers from Central Europe, but even in comparison with the transition laggards from the South East European region (Table 1).

Reforms in FR Yugoslavia began in an extremely difficult economic situation. During the 1990s the achieved level of liberalization from the late 1980s seriously deteriorated. Therefore, in mid-October 2000 over 60% of prices of all goods in the country were controlled, a multiple exchange rate regime was in place, and foreign trade was under the regime of quotas, licenses and tariffs.

| | | Price liberalization | Foreign exchange and trade liberalization | Competition policy |
|------|-------------|----------------------|---|--------------------|
| 2000 | SCG | 2,3 | 1,0 | 1,0 |
| | SEE average | 3,8 | 3,6 | 1,8 |
| 2003 | SCG | 4,0 | 3,0 | 1,0 |
| | SEE average | 4,0 | 4,0 | 1,8 |
| 2007 | SCG | 4,0 | 3,3 | 2,0 |
| | Montenegro | 4,0 | 4,0 | 1,6 |
| | SEE average | 4,1 | 3,6 | 2,2 |

Source: EBRD Transition Report 2007, EBRD database;
 Note 1/ Ranging from minimum 1 = no or little progress to maximum 4+ = standards of advanced industrial economies.

Immediately after the political changes in the country took place, the reform process was intensified enabling a fast transition to a market economy. However, having started the transition process much later than the other transition countries, FR Yugoslavia was lagging much behind most of them as per all aspects of transition.

Summarizing the results of the transition process in the last seven years, the restoration of macroeconomic stability, extensive price and trade liberalization of the economy and accelerated small-scale privatization can be recognized as the most important among its economic achievements (Table 1).

A considerable progress in the process of internal and external liberalization of the economy has been achieved, and the degree of liberalization became similar to the South East European (SEE) average. After extensive internal liberalization in 2001, most of the price disparities have been removed, and only the prices of public monopolies and municipal services still remained under control. External liberalization resulted in the elimination of foreign trade restrictions, decreased average tariff rate, stable and unified exchange rate and convertible currency.

Legal framework is permanently improving, as a number of important laws have been adopted in the last few years, and dynamic agenda in changing existing laws and passing new ones is planned. Nevertheless, the well-functioning legal institutions and rule of law are also an important precondition for the creation of a favorable legal environment, significant for the private capital inflows in the country.

2. COMPETITION POLICY DURING THE 1990S - THE PERIOD OF POLITICAL AND ECONOMIC ISOLATION OF SERBIA

As already mentioned, SFR Yugoslavia (including Serbia as one of its six constituent Republics) had a certain degree of competition in some sectors of its economy, even during the period of socialism. Certain articles of the federal *Law on price control system* pertained to competition. This law provided the federal, republic, provincial and municipal institutions with authority to monitor the price movements and their relations and, in case of a market distortion, undertake measure to prevent or remove them. Even though in its disposal part, this Law strictly prohibited monopolistic agreements, it excluded agreements on setting criteria for forming prices in public utilities (electric power industry, railways and postal, telegraph and phone traffic). This Law encompassed a separate regime for the price formation in some other basic areas of economy such as production and distribution of oil and oil derivatives, natural gas, coal, coke, black and color metallurgy, basic chemistry, medicines, etc., where enterprises were obligated to submit their criteria for price formation to the federal government and federal Ministry of economy and internal trade. This process was actually a system of measure for economic regulation not an anti-monopolistic legislation.

In the newly formed FR Yugoslavia, for a number of years, the competition policy was not directly regulated by law. This area was partially regulated by the federal Constitution and the Constitution of member republics (Serbia and Montenegro), as well as with several laws, which indirectly regulated some of the issues related to competition behavior of economic entities in the single market.

The basic rules of monopoly prohibition and fair market competition were included in the Federal and federal units Constitutions. *The FR of Yugoslavia Constitution* (1992) proclaimed the equality of all economic entities and equal working conditions for everyone, and proclaimed every act and measure which creates or instigates a monopoly position, that in any way constrains the market to be unconstitutional. *The Constitution of the Republic of Serbia* (1990), apart from stipulating equality of economic entities in greater detail, contained practically

the same legal arrangement. The formulation of *the Constitution of Montenegro* (1992) proclaimed a guarantee of entrepreneurship and economic freedom, it prohibits every measure or act, which creates or instigates a monopoly position and prevents the market economy.

Apart from federal and republic Constitutions, the behavior of economic entities on the market was partially regulated by certain laws. The most important ones were the following:

- *Foreign Trade Law* (1992) defined unfair competition and laid down number of acts that constituted unfair behavior. The Law set market limitation as an act of a state body, commercial concern that limits or prevents free access to the market or in other words disturbs market competition, and
- *Trade Law* (1993) defined loyal competition and obligation to respect good business practices and consumer protection. This law defined disloyal competition, speculation and single market restrictions as forms of competition infringement.

Apart from these laws, the competition policy in FR Yugoslavia was indirectly regulated by a series of other laws: Law on obligatory relations, Law on commodity reserves, Law on the statistical research system, Law on federal market inspection, Law on enterprises and Law on foreign investment. Some of these laws only partially in their acts sanctioned disloyal market competition, while others (Law on railways and Law on public enterprises) were in collision since they represented the basis for the formation of monopoly.

The first law to directly regulate rules of market behavior of economic entities was the Federal *Anti-monopolistic Law* from 1996.

Even though this Law sanctioned the abuse of a dominant and monopolistic position, it lacked the definition of concentrations (connections, takeovers and foreign investments) as a frequent form of distorting market competition. This Law did not recognize the category of entry and exit barriers nor did it make a distinction between real and potential competition.

A substantial drawback of this Law was the fact that it did not sanction the creation of a monopolistic position, but only its abuse, which as a consequence had market

infringement and single market distortion. Since this Law did not sanction a single activity, which would lead to creating market power, it could be conferred that was solely dealt with consequences rather than causes of uncompetitive market structures.

The concept of a dominant position of an economic subject was not substantially defined by this Law thus creating room for discretionary decision-making of the Anti-monopolistic Commission, which determined only abuse of that position rather than its causes.¹ Such an imprecise definition of the category of dominant position posed a danger for successful enterprises, which due to their superiority of their operation as to their competitors enlarged their market participation. In an attempt to more closely define this category, the Commission adopted an internal act in 1999, which not only did not have legal force but defined the criteria for determining monopolistic, i.e. dominant, position descriptively without an explicit analysis.

The *Anti-monopoly Commission* was constituted based on an Act² in 1997 and became operational in 1998 at the federal level under the aegis of the federal administration body within the Federal Ministry of Economy and Internal Trade. The law gave Commission the functions of enforcing the law against abuse of dominant positions, analyzing the acts of dominant market players, examining the existence of dominance on particular markets and anticompetitive agreements and taking decisions about abusive practices and agreements. The work of the Commission was not transparent since it was not obligated to make information available to the public. The Commission not only did not have restrictive measures, but it included a provision according to which members of the Commission could be entrepreneurs as well.

1 For example, in determining a dominant position of one of two mobile telephone operators, the Commission pointed to the technical-technological superiority

2 Act on forming the Anti-monopolistic Commission, Official Gazette FR Yugoslavia, no. 24/1997.

3. COMPETITION POLICY IN SERBIA DURING THE PERIOD OF INTENSIFIED TRANSITION PROCESS (2000-2008)

After the revival of the transition process in Serbia, competition policy was recognized as one of the less developed fields. Having in mind a number of limitations and drawbacks of the Federal Anti-monopolistic Law, there was a need to adopt a new modern competition legislation aiming to:

- Combat and prevent cartels;
- Enhance and foster privatization and economic restructuring;
- Increase the economic freedom of firms and private entrepreneurs;
- Decrease uncertainty to all parties, particularly to firms and private entrepreneurs;
- Avoid price control as a mechanism of competition policy;
- Influence other policies that have an impact on market competitiveness, particularly those that create barriers to entry.

Nevertheless, both republics started drafting of new competition laws in 2002, the existent Federal Law was in force in both republics until the enactment of new, republic laws in 2005. The Serbian Parliament adopted the new Law on Protection of Competition in September, while the Parliament of the Republic of Montenegro enacts the new Law on Protection of Competition two months later. Both laws (Serbian and Montenegrin law) were based on the same models of Slovenian, Croatian, Polish and French laws on protection of competition. The two Laws were quite sophisticated and drafted after the EU regulation on associations.

Generally, *the Law on Protection of Competition*, adopted in both republics, reached a considerable level of compliance with the EU standards. This comparatively high-quality Law, as opposed to the Federal Law from 1996, defines all three practices of potential market competition distortion:

- Prohibited agreements;
- Abuse of dominant position;
- Concentration causing considerable prevention,

restriction or distortion of competition, particularly as a result of the creation, i.e. strengthening of dominant position on market.³

Being considerably better than the Federal Law, the new Law makes a clear distinction between horizontal and vertical agreements and defines the provisions that could distort market competition. Abuse of dominant position is quantitatively defined as the use of already existent dominant position, in a way that implies unequal trading, generally defined by the Law.⁴ For the first time, the Law introduces mechanisms for monitoring the concentration of market participants, requiring them to report any deed of concentration that could consequently lead to preventing distortion or restriction of competition. Contrary to the Federal Law, dated from 1996, which does not impose sanctions on the creation of monopoly situations, but only on the abuse of monopoly position without clear criteria of their symbolization, this Law prescribes rigorous fines for violating provisions of the Law, both for legal and natural persons.⁵

The prerequisite for the implementation of this Law implies the enactment of corresponding by-laws and constitution of a relevant competitive body. After the establishment of the State Union of Serbia and Montenegro in 2003, the Anti-monopoly Commission has become a department in the Serbian Ministry of Trade and Tourism. With this institution acquiring the republic's ministry level, the Anti-monopolistic Commission ceases to have authority over Montenegro.

In Montenegro, the Law has provided for appointment of the competitive body and determined the scope of its competencies⁶. According to the Action Plan for assessing to the EU⁷, organizational unit for the protection of competition, within the Ministry of Economics, shall be the body, entrusted with the mentioned competencies.

Unlike the Montenegrin Law, the newly adopted

Serbian Law on Protection of Competition (September 2005) precisely defines founding of a competent institution, its internal organization of work, election of its members and the way in which the institution is being financed. In accordance with the mentioned Law, the Commission for the protection of competition is established as an independent and autonomous organization, responsible to the National Parliament of the Republic of Serbia for its work and obliged to submit to the National Parliament its annual report of the activities.

In Serbia, a new independent agency – *Commission for the Protection of Competition* drew experience and staff from the Antimonopoly Commission of Yugoslavia. According to this Law, the Commission is an independent and autonomous organization entrusted with public competencies within the scope defined by this Law. The Commission is responsible to the National Parliament of the Republic of Serbia for its work and shall submit to it its annual report of activities.

In April 2006, Serbian Parliament appointed five members for the Council of the Commission as a separate body, responsible for making all decisions and other acts within the competency of the Commission. Upon constituting the Commission, Antimonopoly Department within the Ministry of Trade, Tourism and Services ceased to exist as such, and its personnel were reengaged by newly established Technical Service of the Commission. Funds necessary for establishing and the first year of activities of the Commission have been provided from the budget of the Republic of Serbia. Further funding necessary for the activities of the Commission shall be provided out of income generated from tax charges for decisions and solutions issued.⁸

The Commission for the Protection of Competition is responsible for determining the abuse of monopolistic and dominant position and the concentration control in the market. In the first two instances, the Commission acts only when the market distortion occurs, while in the third case it acts preventively. The Commission has a limited capacity and is not yet able to independently

3 Article 2 of the Law on Protection of Competition, Official Gazette of the Republic of Montenegro, No. 69/05.

4 Articles 18 and 19 of the Law on Protection of Competition, Official Gazette of the Republic of Montenegro, No. 69/05.

5 Article 44 of the Law on Protection of Competition, Official Gazette of the Republic of Montenegro, No. 69/05.

6 Article 33 of the Law on Protection of Competition, Official Gazette of the Republic of Montenegro, No. 69/05.

7 Action plan for implementing recommendations for a new European partnership, March 2006.

8 Report on the Activities of the Ministry of Trade, Tourism and Services for the period April-June 2006, pg. 7.

monitor the market entities' behavior but only acts based on requests.

Box 1 : Competition distortion in the area of cable television services

Based on a number of requests, the Commission for Competition Protection set in motion a procedure against a sole national cable operator Serbia Broadband - Serbian cable network. The increase in the subscription fee for cable TV was the basis for the National organization of consumers to file a request in April 2006 to determine whether there was an abuse of dominant position of this enterprise. On the other hand, Ministry of trade, tourism and services - Sector for market inspection, for the second time, in June 2006 has submitted its request to the Commission for re-evaluating the agreement which grants this enterprise, in a certain market, an exclusive right to establish and govern the distribution system of cable TV for the period of 15 years. Should the Commission for Competition Protection determine that there is an abuse of dominant position in the first case, that is, that in the second case there was an agreement which was not supposed to be concluded, this enterprise would be fined in the amount of 10% of its total revenue per anum.

Source: Commission for Competition Protection

Apart from that, the Commission for the Protection of Competition is authorized to perform the following activities within its competency:

- Make decisions concerning rights and obligations of the undertakings, pursuant to this Law;
- Be involved in making the regulations regulating the issue of competition protection;
- Propose to Government the passing of regulations for implementation of this Law;
- Monitor and analyze conditions concerning competition on particular markets and in particular sectors;
- Issue its opinion to the competent authorities concerning draft regulations as well as existing regulations violating competition;
- Issue its opinion concerning the implementation of regulations in the field of protection of competition;
- Facilitate international cooperation referring to international commitments undertaken relating to protection of competition, and cooperate with international competition authorities in order to gather data;

- Cooperate with government bodies, institutions for regional autonomy and local self-governments in order to provide conditions for consistent implementation of this Law and other regulations referring to the matters of significance for the protection of competition;
- Take actions in order to develop awareness of the importance of the protection of competition;
- Keep record of notified agreements and undertakings having dominant position on market as well as concentration of undertakings, pursuant to this Law;
- Initiate, conduct and monitor realization of measures providing protection of competition; and
- Perform other activities pursuant to this Law.

As opposed to other countries in which commissions have the authority to sanction in case of market abuse, this national Commission, according to the Law, still does not have this authority, which is in the realm of judges. Despite this drawback, as well as other problems in the implementation of the Law, it is expected that it would be amended so that the Commission is given a higher degree of discretionary right. Serbia's new Constitution from November 2006 significantly improved in prohibiting not only abuse of monopolistic or dominant position in the market but also its creation.

Box 2: Abuse in Monopolistic Position of alimentary products trade chains

Recently, as a result of the privatization process in the trade of alimentary products, concentrations have been formed, which threatens the market competition. According to the Law on Competition Protection, when a company reaches 40% of market share, it is responsible to prove that it does not abuse its dominant position. In the case of C Market being overtaken by the Primer C company, which is owned by a company which already controls national retail trade chains Delta and Pekabeta, the Commission gave a negative mark determining that there has been a market distortion. Since the Commission only reacted after the privatization process, Primer C company submitted a request, but the Commission was not authorized to cancel the privatization. Similar is the case of the purchase of the national chain of M Rodic by the Slovenian Merkator. In this case, the Commission did not approve of overtaking stating that the trade chain provides incorrect data, thus, covering up its market share. In this case, Merkator needs to prove that it will not acquire more than 40% of national market by purchasing M Rodic.

Source: Commission for Competition Protection

4. REGULATORY REGIMES FOR UTILITIES IN THE SPHERE OF NATURAL MONOPOLIES

Reforms in infrastructure regulations have been a part of the transition process in Serbia as well. Serbia has undertaken some steps in setting up modern regulatory regimes for utilities in the sphere of natural monopolies, which is a precondition for the prevention of abuse of dominance. This process has been relatively slow; however, next steps in this field are expected.

Telecommunication Sector in Serbia was a complete state monopoly until 1997. Partial privatization of Telekom Serbia⁹ in 1997 (Telecom Italia 29 percent; OTE-Greece 20 percent) prior to regulation of telecommunication sector resulted in replacement of public monopoly by private-public monopoly. The shareholders' agreement awarded Telekom Serbia a monopoly over the fixed telephone network until 9 June 2005, but even though the mentioned agreement did not refer to a mobile telephone network or internet services, the lack of competition provided Telekom Serbia with maintained control even over these areas. The laws regulating the area of telecommunications were obsolete and did not contain the basic elements of modern European legislation in this area.

After the partial privatization of Telekom Serbia, the established public – private monopoly was an even worse solution than a public monopoly, as it resulted in permanent growth of prices, disinvestments and worsening of the quality of telecommunication services. This unfavorable situation was affected by “specific” privatization agreement, strongly influenced by political interests of ruling regime.

Until April 2003, when the Telecommunications Law came into force, this area was regulated by the obsolete Serbian Law on Communications, which did not correspond to the basic elements of modern EU legislation. According to this Law, the public enterprise PTT held a monopoly on the provision on PTT services, including teleco-

⁹ Business activity of “Telekom Serbia” a.d. includes: all types of fixed telecommunication services within and outside the borders of the Republic of Serbia, other fixed voice services, data transmission, telematic services, value added services, ISDN, intelligent network, fixed satellite services, fixed services for using DECT standards, internet, multimedia, mobile telephony, regional and urban planning and design, telecommunication facilities planning and construction, construction of communication facilities, maintenance and repair of telecommunication facilities, plants and network and telephone directory.

munication and postal services, while the licenses for telecommunication services in the area of mobile telephony were issued by Serbian Government. The Government issued two licenses for mobile telephony, one to the Telekom Serbia, and the other to the private –public company Mobtel.

The unclear ownership situation in Mobtel between public and private owner finds its epilogue in the international arbitrage. It was a consequence of one more unclear arrangement of previous regime with private owner, when the legal procedure was abused and the license issued without tender procedure. It is most likely that the Government would not grant a new license to a third operator of mobile telephony before the resolution of this dispute and complete privatization of Mobtel.

The new Telecommunications Law¹⁰, adopted in 2003, was developed in line with the EU determining conditions and the ways of conducting operational activities. In accordance with the above, it was determined that the Agency for Telecommunication, as an independent regulatory body competent to issue licenses to operators and determine their mutual relationships, would be established in two months after the adoption of the law. This will be the necessary step towards further liberalization of the ex-communication market in Serbia.

However, the implementation of this law was not possible because the law contained a provision stating that Telekom Serbia retains exclusive rights on the market until June 2005. Consequently, the liberalization of the telecommunication market was postponed until the expiration of this term. In the meantime, the Italian investor sold 29% of the shares of Telekom to the Republic of Serbia, which then in turn became the stakeholder interested to retain the monopoly position. This lobbying of the state operator Telekom, as well as different interests in the Assembly, further delayed the establishment of the Agency for Telecommunications for almost two years.

Although the Agency was formally established in May 2005 it yet doesn't have institutional capacity to deal with regulatory issue. This delayed the liberalization of the market and retained the monopoly position of the state

¹⁰ Official Gazette RS, No. 44/03 and 36/06.

operator Telekom Serbia even after the formal expiration of the monopoly.

On the other side, some progress occurred in the sector of mobile telecommunications. In early 2006 the state took effective control of Mobtel and created a new company Moby63. In August 2006 the new mobile telecommunications company Moby63 was sold to Telenor of Norway for over 1.5 billion EUR. Soon after this privatization, Serbian Government granted a new license to a third operator of mobile telephony to Austrian Mobilkon for 320 million EUR, opening much more space for the liberalization of the mobile telephony market.

The national energy sector, covering electricity, oil and gas sector, has been state owned and centralized for decades. The electricity sector was dominated by a single entity owning generation, distribution, transmission capacity and performing all system operations. The restructuring process in the electricity sector has been initiated in 2005, separating the transmission process from the production and distribution process. It resulted in the creation of two public state owned enterprises – EMS and EPS. Transmission system operator Elektromreza Srbije (EMS) manages the transmission system, while Elektroprivreda Srbije (EPS) manages with production capacities and distribution systems in Serbia. Deregulation was the first step towards liberalization process at the electricity market. Created vertically integrated monopoly, was one of the necessary preconditions for partial privatization of this sector.

This sector has undergone a period of disinvestment and maintenance neglect during the 1990s – the period of economic sanctions imposed to FR Yugoslavia, due to:

- Low tariffs that didn't reflect the costs¹¹,
- Poor revenue collection,
- Lack of public sources and
- Isolation of FR Yugoslavia (Serbia) from international capital flows.

This sector has been characterized by low labor productivity, poor service quality, high system losses. The extensive damage of this sector during the NATO air strikes in 1999 resulted in further service quality deterioration and shortage in energy supply. Modest domestic accumulation

was not sufficient even for the rebuilding of the minimum of the damaged infrastructure, and alternative financial sources were almost inexistent in that moment.

At the end of 2000, when the transition process re-instituted, the inherited infrastructure of the energy sector has been in serious disrepair, negatively affecting the transition process of the entire economy. Consequently, revitalizing this sector was one of the new government's priorities and was strongly supported by international financial organizations.

However, the necessity of establishing an appropriate regulatory framework in this sector, prior to its partial privatization, has been recognized. The intensified process of regional integration of the electricity market in the South East Europe initiated by the European Commission (2002) also positively affected the regulatory reform in this area.

In 2004 a new Energy law and Energy Strategy have been adopted. The Energy Law, which entered into force in July 2004, set the corner stone for creating and gradually opening the electricity and natural gas market. The most important items which the law provides are:

- Regulated third party access to the electricity and natural gas networks and gas storage facilities;
- the legal possibility for certain customers to select their supplier of energy;
- Accounting and other forms of unbundling of entities carrying out specified energy activities;
- The ability for any company to perform specified energy activities, subject to meeting certain conditions; and
- The establishment of a regulatory body, responsible for the development of the energy markets and regulation of the energy sector entities.

The Agency was established by the Energy Law in 2004 and it is operational since mid 2005, as a regulatory body for performing the tasks of enhancing and directing the energy market development on the principles of non-discrimination and efficient competition, monitoring the enforcement of regulations and rules for the work of energy systems, alignment of activities of the energy subjects aimed at providing regular supplying of

¹¹ Maintaining social peace in a closed and poor economy.

buyers with energy and services, and their protection and equal position.

The Agency is an autonomous legal subject and it is functionally independent from any state authority, energy subject or user of their products and services, as well as of all other legal and natural entities.

Agency is primary involved in:

- Issuing licenses for carrying out energy activities and exercises the act on license revocation, under conditions stipulated by the Energy Law and keeps a register of issued and revoked licenses;¹²
- Approving tariff systems for tariff consumers of power as well as tariff systems for access to and use of the energy transmission;
- Determination the methodology for defining tariff elements for calculating the price of power for tariff customers, including prices of produced power;
- Determination criteria and methods for determining the costs of connection to the power transmission and distribution system;
- Determination the minimum annual energy consumption needed for obtaining the status of an eligible customer, determines the fulfillment of conditions for obtaining the status of an eligible customer and maintains the register of eligible customers;
- Deciding upon lodged appeal concerning access refusal by a transmission, i.e. distribution system operator, decides upon lodged appeal concerning the connection refusal by an energy entity, (i.e. failure to pass a decision upon submitted application for connection to the system).

The national oil market, at which the Oil Industry of Serbia (NIS) has a monopoly position, was an example of exclusive state monopoly until privatization. The monopoly position of NIS is based on a Decree banning imports of oil derivatives, adopted in 2001. By this Decree it is defined that complete needs for oil derivatives in the

country are met by processing of local oil and imported crude oil in local oil refineries.

The Decree was adopted with the aim to prevent smuggling and evasion of tax paying for oil derivatives and thanks to it the government has managed to increase actual budget inflow for ten times. However, by making space only for one major market player, the Decree has caused numerous market irregularities and has become a serious obstacle for liberalization of oil and oil derivative market.

Cancellation of this Decree is of critical importance if state monopoly is not to be replaced by private one. In addition, it is necessary to urgently correct the fee for drilling of oil and gas which is established based on the income made by the company drilling crude oil. This fee in Serbia is not only extremely low amounting to some 3%,¹³ but the way it was established (where the income made, and not the value of drilled resources is taken as the basis) makes wide room for malversations. On top of this, NIS has never paid this fee, which presents direct subvention of the state.

Being a state company protected against any market pressure, NIS has not only lost pace with prospective competition from the region, but has also made losses year after year despite state subventions. Although initiation of privatization procedure of NIS has resulted in various opinions both in the Establishment and among the experts, the Government finally adopted the Agreement on Power Supply Cooperation after several delays. This agreement stipulates sales of 51% of NIS equity to Russian Gasprom for the amount of 400 million EUR and additional 500 million EUR of investments into modernization. The agreement stipulates that Srbijagas and Gasprom shall set up a joint company by the end of May which would start designing the construction of gas supply line called Juzni Tok (the Southern stream).

Certain progress has been made in the field of deregulation, i.e. improvement of the regulatory framework. In the second stage of transition in which restructuring and privatization of infrastructure activities is expected, non-

¹² The activity of the Agency in connection with licensing of energy subjects has, so far, been efficient. The energy subjects that wanted to perform energy activity or energy trading activity had to, in compliance with the prescribed rules and criteria, submit a request to the Agency which assessed the eligibility of each energy subject.

¹³ In Great Britain, any company involved in crude oil drilling pays corporate tax of 50% of the profit made by oil sales. For the drilling points developed before 1973 the tax is as much as 75%. The situation is similar in the USA and Canada.

complementary and imprecise regulatory framework can be the cause of gross failures which can jeopardize further economic growth.

5. CONCLUSIONS

Serbia, as a part of former SFR Yugoslavia had some elements of market economy, including a certain degree of competition in some sectors of its economy, even during the period of socialism. Summarizing the results of the transition process in the last seven years, the restoration of macroeconomic stability, extensive price and trade liberalization of the economy and accelerated privatization can be recognized as the most important among its economic achievements.

Immediately after the initiation of the transition process, a considerable progress in the process of internal and external liberalization of the economy has been achieved, and the degree of liberalization became similar to the SEE average. After extensive internal liberalization in 2001, most of the price disparities have been removed, and only the prices of public monopolies and municipal services still remained under control. External liberalization resulted in elimination of foreign trade restrictions, decreased average tariff rate, stable and unified exchange rate and convertible currency.

In spite of the fast progress in the liberalization of the economy, the slowest progress has been achieved in the field of competition policy. The inherited Federal Anti-monopoly Law, dated from 1996, was the first attempt to codify the competition law in FR Yugoslavia. Numerous shortcomings/gaps have been found in this law. A key shortcoming of the mentioned Law was that it did not define concentrations as one of the basic practices for distorting market competition. According to this Law the Antimonopoly Commission was created within the Federal Ministry of Economy and Internal Trade. This regulatory body in charge of implementing legislation was without considerable power of authority.

After the establishment of the State Union of Serbia and Montenegro in 2003, the Anti-monopoly Commission became a department in the Serbian Ministry of Trade and Tourism. When attaining the level of republic ministry, the Anti-monopolistic Commission did not

have any authority over Montenegro. A need for drafting modern Law on Protection of Competition, harmonized with the EU standards, and creation of independent institution, were recognized as one of reform priorities in both republics of the newly created State Union of Serbia and Montenegro.

The Serbian Law on Protection of Competition was adopted in September 2005 was adopted two months later. Regulating the State union market as a common market, these two laws were very similar and reached a considerable level of compliance with the EU standards. This comparatively high-quality Law, as opposed to the Federal Law from 1996, defines all three practices of potential market competition distortion: prohibited agreements, abuse of dominant position and concentration causing considerable prevention, restriction or distortion of competition. The adoption of these laws has an essential importance for the transparency of the privatization process, regulating the concentration as a possible form of distortion of the market competition.

In accordance with the mentioned Serbian Law, the Commission for the protection of competition is established as an independent and autonomous organization, responsible to the National Parliament of the Republic of Serbia for its work and obliged to submit to the National Parliament its annual report of the activities. The Commission has a limited capacity and still not able to independently monitor the behavior of market participants, thus, it currently acts based on requests. As opposed to other countries in which commissions have the authority to sanction in case of market abuse, this national Commission, according to the law, still does not have this authority, which is in the realm of judges. Despite this drawback, as well as other problems in the implementation of the law, it is expected that it would be amended so that the Commission is given a higher degree of discretionary right. Serbia's new Constitution from November 2006 significantly improved the regulation of competition by prohibiting not only abuse of monopolistic or dominant position in the market but also its creation. In order to have the Law on Protection of Competition in accordance with the Constitution it will be necessary to make the necessary amendments to this law.

REFERENCES

1. Constitution of the Republic of Serbia, the National Assembly of the Republic of Serbia, Official Gazette of the Republic of Serbia No. 83/06.
2. EBRD (200), *Transition Report 2007*, European Bank for Reconstruction and Development, London.
3. Kessides, I. (2004), *Reforming Infrastructure*, World Bank, Washington, DC.
4. OECD (2002), *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*, OECD, Paris.
5. OECD (2004a), *Regulatory Performance: Ex-Post Evaluation of Regulatory Tools and Institutions*, OECD, Paris.
6. Penev, S. (2006), *Transition process in Serbia and Montenegro, and its effects on FDI inflows in FDI in South-Eastern Europe*, Greenwich University Press, London and University of Zagreb Press.
7. Penev, S. and S Filipović, (2006), *Improving the Process of Economic Reform Legislation in Montenegro*, OECD Investment Compact, GTZ and Economics Institute Belgrade.
8. *The Law on Protection of Competition*, Official Gazette of the Republic of Serbia, No. 79/05.
9. World Bank (2003), *Doing Business in 2004: Understanding Regulation*, Washington, DC.
10. World Bank (2006), *Doing Business in 2007: How to reform*, Washington, DC.
11. Yacheistova, N. (2000), *Competition Policy in Countries in Transition - Legal Basis and Practical Experience*, UN, New York and Geneva.

**Slavica Penev**

Finished PhD, MSc studies at the Economics faculty in Belgrade. She has 27 years of professional experience in economic research. Her professional interest covers economic restructuring in transition economies (especially in South East Europe, South Caucasus and Central Asia), the role of investment in the transition process, regional development, regulatory reform topics and implementation of RIA in transition countries. She headed a number of projects regarding transition and restructuring of the South East European region for the OECD, World Bank (FIAS) and EBRD. She published more than fifty papers, in addition to four books, on foreign direct investment, national treatment of international investment, improvement of legislative process and RIA implementation.

**Sanja Filipović**

Finished PhD and MSc studies at the Economics faculty in Belgrade. She has been working as research fellow at the Economics Institute since 2002. She has 10 years of working experience. Her professional interest covers a number of topics related to macroeconomic analysis, economic policy and broader development issues. She specialized in regulation and restructuring of energy sector, focus on electricity market. She has been a team member on a number of research projects, studies and strategy papers. She published many working papers and articles, in addition to a book on regulatory reform in Montenegro.

KONVENCIONALNO UPRAVLJAČKO RAČUNOVODSTVO: STRATEGIJSKI PROBLEMI

Apstrakt

U stručnoj literaturi i praksi razvijenih zemalja sve više se govori o neophodnosti zaokreta od konvencionalnog ka strategijskom upravljačkom računovodstvu a sve u cilju obezbeđivanja što kvalitetnijih informacija koje bi na kontinuiranoj osnovi omogućavale upravljanje modernim kompanijama na ekonomski celishodan način. Ishodište za ovaj po mnogo čemu radikalnan zaokret u praksi upravljačkog računovodstva pronađen je u prepoznavanju razloga njenog zaostajanja u odnosu na ono što već jesu ili bi trebalo da budu informacione potrebe menadžmenta u novom proizvodnom i konkurentskom okruženju i tome je upravo posvećen ovaj napis.

Ključne reči: *Konvencionalno upravljačko računovodstvo, novo proizvodno i konkurentsko okruženje, informacione potrebe, strategijski menadžment, strategijsko upravljačko računovodstvo.*

Abstrakt

The reference literature and practice of developed countries increasingly tell of the necessity to turn from conventional to strategic management accounting in order to ensure quality information, which could be a continual base for management of modern companies in an economic suitable way. The origin of this rather radical turn in the practice of management accounting lies in recognition of reasons for its stagnation in relation to the information which have already formed or should form the management needs in new production and competitive environment. This very issue has been the topic of this paper.

Main words: *Conventional management accounting, new production and competitive environment, information needs, strategic management, strategic management accounting*

UVOD

Na početku ovog napisa nećemo ništa novo otkriti ukoliko ustvrdimo da se upravljačko računovodstvo od svog nastanka pa do današnjih dana nalazi u funkciji menadžmenta i obezbeđivanja relevantnih informacija koje tradicionalno omogućavaju ekonomski celishodno upravljanje preduzećima. Ovu tvrdnju možemo još dodatno osnažiti ukoliko primetimo da je upravljačko računovodstvo nekako uspevalo da održi korak, kako sa razvojem menadžmenta i njegovih informacionih zahteva, tako i sa veoma burnim promenama koje su se sa većom ili manjom učestalošću i sa većim ili manjim intenzitetom odigravale unutar i u okruženju preduzeća. Verovatno najveći raskorak koji se do sada desio između razvoja menadžmenta i razvoja upravljačkog računovodstva odigrao se na početku 90-tih godina prethodnog veka za šta možemo proglasiti podjednako odgovornim obe strane, tj. menadžere koji su mnogo više vremena nego ikada ranije potrošili u traganju za adekvatnim odgovorima na promene koje su se uveliko odigravale u njihovom proizvodnom i konkurentskom okruženju, ali i upravljačke računovođe koje očigledno svojim informacijama pipremljenim na konvencionalni način nisu uspevale da na uverljiv način menadžerima ilustruju poslovnu stvarnost koja ih je uveliko okruživala.

Kritični stavovi stručne javnosti u razvijenom svetu otpočeli su već sredinom 80-tih istraživanjima razloga zaostajanja prakse za teorijom upravljačkog računovodstva, da bi krajem 80-tih i početkom 90-tih godina u stručnoj literaturi velika pažnja bila posvećena problemima relevantnosti konvencionalne prakse upravljačkog računovodstva. Danas se pouzdano može konstatovati da je u tom periodu o problemima relevantnosti upravljačkog računovodstva napisano mnogo više radova nego u prethodnih pedeset godina, što dovoljno govori o potrebi i značaju

adekvatnog rešavanja ovih problema na koje su ukazivali vodeći autoriteti iz ove oblasti. Nesumnjivo najoštrij kritičar upravljačkog računovodstva u to vreme bio je profesor sa Harvarda Robert Kaplan. Naime, on je najpre u seriji članaka sredinom 80-tih prvi pokrenuo pitanje relevantnosti tadašnje prakse upravljačkog računovodstva. Nešto kasnije, Kaplan je u zajedničkoj knjizi sa Tomasom Džonsonom pod nazivom: „*Relevance Lost: The Rise and Fall of Management Accounting*” (prvo izdanje objavljeno je 1987. godine) još više zaoštrio ovo pitanje. Neposredno po izlaženju ova knjiga stiže ogroman publicitet u stručnoj javnosti koji je verovatno izazvan tvrdnjom autora da su američka preduzeća u to vreme koristila zastarelu praksu upravljačkog računovodstva koja je bila opsednuta procedurama i ciklusima finansijskog izveštavanja a ne problemima novog proizvodnog i konkurentskog okruženja. Kao posledica toga Džonson i Kaplan ističu da su „današnje informacije upravljačkog računovodstva neblagovremene, suviše agregirane i iskrivljene da bi bile od značaja za upravljačke odluke koje se tiču planiranja i kontrole”.¹ Ove i druge slične tvrdnje su u početku šokirale mnoge autore. Međutim, Džonson i Kaplan su u svojim izlaganjima bili veoma ubedljivi. Naime, oni u gore navedenoj knjizi empirijski potkrepljuju svoje stavove prateći evoluciju, tj. razvoj upravljačkog računovodstva u američkim preduzećima do početka 90-tih godina kada je gubitak njegove relevantnosti postao očigledan zahvaljujući najezdi “previše racionalnih Japanaca”. Kako je vreme odmicalo mnogi drugi renomirani autori su se pridruživali stavovima Džonsona i Kaplana i to je nagovestilo otvaranje potpuno nove stranice u razvoju upravljačkog računovodstva. Naime, već od početka 90-tih godina u stručnoj literaturi sve više se govori o zaokretu od konvencionalnog ka strategijskom upravljačkom računovodstvu, što se može slobodno okarakterisati kao početak nove faze u njegovom razvoju.

Oslanjajući se na istraživanja vodećih autoriteta čini nam se da se sve kritike koje su upućene konvencionalnom upravljačkom računovodstvu mogu sintetizovati u sledeće četiri grupe, i to:²

- konvencionalno upravljačko računovodstvo ne odgovara potrebama savremenog proizvodnog i konkurentskog okruženja,
- tradicionalni sistemi obračuna troškova obezbeđuju pogrešne informacije za potrebe poslovnog odlučivanja,
- konvencionalna praksa upravljačkog računovodstva je podređena zahtevima finansijskog računovodstva i
- upravljačko računovodstvo je uglavnom posvećeno internim aktivnostima i relativno malo pažnje posvećuje eksternom okruženju u kome posluje preduzeće.

Imajući u vidu da su navedene kritike odlučujuće doprinele jačanju strategijske dimenzije upravljačkog računovodstva nećemo žaliti napora da ih u ovom napisu nešto detaljnije predstavimo.

1. PROPUŠTANJE DA SE ODGOVORI NA PROMENE U PROIZVODNOM I KONKURENTSKOM OKRUŽENJU PREDUZEĆA

Uvođenje naprednih proizvodnih tehnologija predstavlja osnovnu karakteristiku proizvodnog okruženja na početku 80-tih godina. Tu pre svega mislimo na uvođenje kompjuterski integrisanih sistema proizvodnje i JIT (*Just-in-time*) proizvodnih tehnika koje su radikalno izmenile proizvodne procese u mnogim preduzećima. Kao posledica toga konkurencija između proizvođača poprimila je neslućene razmere. Naime, preduzeća su naprosto počela da se utrkuju u tome koje će više izdvojiti sredstava za fleksibilne i automatizovane proizvodne sisteme koji omogućavaju brzo i jevtino prilagođavanje izmenjenim uslovima na tržištu. U takvim okolnostima, proizvodnja inovativnih proizvoda visokog kvaliteta po relativno niskim troškovima i uz prvoklasan servis kupcima, postala je imperativ za mnoga preduzeća. Međutim, investiranje u napredne proizvodne tehnologije prouzrokovalo je brojne probleme. Izdvojimo samo neke od njih. Naime, ponovo su se pojavila neka stara pitanja, kao što su: kako procenjivati kapitalne investicije, kako obračunavati troškove proizvoda, kako

1 Ovom konstataciju Džonson i Kaplan iznose već u prvoj rečenici uvoda u knjigu *Relevance Lost: The Rise and Fall of Management Accounting*, Harvard Business School Press, Boston, 1991., p.1.

2 Više o tome pogledati u knjizi Miličević, dr V., *Strategijsko upravljačko*

računovodstvo, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta, Beograd, 2003., posebno strane 73-115.

modifikovati sistem kontrole i sistem merenja performansi da bi menadžeri bili motivisani da ostvaruju postavljene strategijske i konkurentske ciljeve preduzeća i sl. Istražujući ove probleme Džonson i Kaplan su otkrili da konvencionalno upravljačko računovodstvo pre odmaže, nego što pomaže da se zahtevane promene prihvate.³

Odavno je poznato da je procena kapitalnih investicija neophodna da bi se sagledale mogućnosti njihovog prihvatanja. Međutim, ukoliko je ta procena neadekvatna, da ne kažemo pogrešna, to može biti glavni razlog odustajanja ili premalog investiranja u nove proizvodne tehnologije. Kada je reč o proceni kapitalnih investicija, konvencionalnom upravljačkom računovodstvu se posebno prigovara to što je ono ograničeno na obuhvatanje finansijskih koristi, dok se koristi koje se teško mogu iskazati u monetarnim terminima obično ignorišu. Nasuprot tome, veći deo koristi naprednih proizvodnih tehnologije je nefinansijske prirode i tiče se veće pouzdanosti, veće fleksibilnosti u odgovorima na promenljive zahteve kupaca, većeg kvaliteta i sl. Nadalje, konvencionalnom upravljačkom računovodstvu zameraju se prevelike diskontne stope, nekorektno suočavanje sa inflacijom i procena investicija pod *status quo* uslovima. Drugim rečima, investicije se porede sa alternativama koje podrazumevaju zadržavanje postojećeg udela na tržištu, postojećeg nivoa cena i postojećih troškova. Međutim, sve ove pretpostavke su neodržive u novom proizvodnom okruženju. Naime, konkurenti preduzeća neće čekati da vide šta će se desiti, nego će i oni investirati u nove proizvodne tehnologije koje će promeniti odnos snaga na tržištu, nivo cena i troškova. Ovde istaknuti argumenti navode mnoge autore da se u uslovima novog proizvodnog okruženja založe za tzv. strategijsku procenu investicija.

Paralelno sa prethodnim kritikama, istraživači sve više zameraju tradicionalnim sistemima kontrole troškova i sistemima za merenje performansi da ne obezbeđuju adekvatne informacije za kontrolu aktivnosti preduzeća koja posluju u naprednom proizvodnom okruženju. Uporište za ove kritike oni nalaze u činjenici da savremene proizvodne tehnologije dramatično menjaju šeme ponašanja troškova. Naime, u novim proizvodnim uslovima preduzeća sve više zapošljavaju kompjuterske tehničare,

programere i inženjere koji radikalno redukuju troškove direktnog rada. U takvim okolnostima varijabilni troškovi svode se na troškove materijala i troškove energije koja je potrebna za funkcionisanje mehanizacije. Kao posledica svega toga u preduzećima koja su investirala u naprednu proizvodnu tehnologiju većina troškova je fiksnog karaktera (reč je o tzv. *sunk* troškovima - V.M.), dok je učešće troškova direktnog rada u ukupnim troškovima svedeno na svega nekoliko procenata.⁴ Zbog svega toga potrebno je shvatiti da su opšti troškovi mnogo više u funkciji ukupnih troškova proizvodnje i treba ih pažljivije kontrolisati nego što je to ranije bila praksa.

Uvođenje JIT sistema u proizvodna preduzeća na početku 80-tih godina predstavljalo je odraz nove filozofije menadžmenta koja je bila usmerena ka eliminisanju gubitaka. Napomenimo ovom prilikom da termin „gubitak” u ovom kontekstu predstavlja bilo šta što ne povećava vrednost proizvoda za kupce. Pošto je poznato da se vrednost proizvoda stvara u procesu proizvodnje, možemo konstatovati da je cilj JIT sistema bio eliminisanje, ili barem redukovanje, svih onih aktivnosti koje povećavaju troškove preduzeća, a ne dodaju vrednost proizvodima. Radi se o raznim praznim hodovima, premeštanjima, skladištenjima, inspekcijama, čekanjima u redu i sl. Eliminisanje ili redukovanje takvih aktivnosti zahtevalo je reorganiziranje dotadašnjeg proizvodnog procesa i neposrednu saradnju preduzeća sa dobavljačima, koja je kasnije popularno nazvana JIT sistem nabavke.

Funkcionisanje JIT sistema u praksi podrazumeva da se pažljivo odabranim dobavljačima moraju unapred i detaljno predočiti proizvodni rasporedi prema kojima su oni dužni da pravovremeno (otuda i naziv *just-in-time*) i u malim količinama obezbede isporuke neophodnih materijala, delova ili sklopova.⁵ Sličan sistem isporuka energično je primenjivan i u samim fabrikama. Naime, forsiranje JIT proizvodne filozofije ne dozvoljava proizvodnju

4 Navedeno prema Bhimani, A., Bromwich, M., "Management Accounting: Emerging Pathways", in *Management Accounting Handbook*, ed. by Drury, C., CIMA, Butterworth Heinemann, London, 1996., p. 15-16.

5 U stručnoj literaturi JIT sistem nabavke obično se ilustruje na primeru čuvene japanske kompanije Toyota, čiji dobavljači, da bi ušli u fabriku, treba da ubace karticu za automatsko otvaranje kapije, koja se neće otvoriti ukoliko proizvodni proces nije spreman da prihvati isporuku određenog materijala, dela ili sklopa. Na taj način eliminišu se inspekcije, primanja, rukovanja materijalom, skladištenja i sl., koja su do tada bila uobičajena u većini proizvodnih preduzeća.

3 Pogledati Johnson, T., Kaplan, R., Op. cit., p. 216-217.

bilo koje komponente pre nego što je istu moguće uključiti u narednu fazu procesa proizvodnje. Ovakva organizacija proizvodnje predstavljala je oštar zaokret u odnosu na tradicionalnu fabričku proceduru prema kojoj su se proizvodi "gurali" iz jedne u drugu fazu, bez obzira da li je sledeća faza spremna da ih prihvati i da li oni zadovoljavaju određene standarde kvaliteta. Sve ovo praćeno je poboljšanim planom fabrika u kojima su mašine grupisane radije shodno očekivanim sekvencama proizvodnje, nego prema sličnostima proizvodnih funkcija. Tako su nastajale proizvodne trake u kojima su mašine poređane jedna do druge tako da omogućavaju proizvodnju proizvoda od početka do kraja bez ikakvih vraćanja u magacin. Time se bitno skraćuje transportni put proizvoda, smanjuju zalihe nedovršene proizvodnje i konačno smanjuju ukupne zalihe preduzeća.

Ubrzo pošto je JIT sistem zaživeo u praksi koristi od redukovanja zaliha bile su više nego očigledne. Najpre, najznačajnije uštede ostvarene su u troškovima pripreme proizvodnje i troškovima držanja, odnosno troškovima finansiranja zaliha. Nadalje, pored ovih finansijskih ušteda, mnoge kompanije su otkrile da je i do 50% njihovog fabričkog prostora korišćeno za skladištenje nedovršene proizvodnje. Eliminirajući nedovršenu proizvodnju, preduzeća koja su forsirala JIT sistem otkrila su novu fabriku u okviru njihove stare, što im je omogućilo da planiranu ekspanziju ostvare konsolidovanjem prethodno razasutih proizvodnih kapaciteta.⁶ Međutim, ovim nisu iscrpljene sve koristi od redukovanja zaliha. Pored svega toga, JIT sistem je doneo poboljšanje kvaliteta, povećanje produktivnosti i sveukupnog prosperiteta proizvodnih preduzeća.

Konvencionalna kontrola troškova i sistemi za merenje performansi, uprkos gore iznetim prednostima, mogu stimulisati ponašanje menadžera koje nije konzistentno JIT filozofiji. Na primer, obim proizvodnje predstavlja tradicionalnu meru aktivnosti koja može uticati na forsiranje preteranih zaliha zarad ostvarivanja cilja maksimiziranja autputa. Nadalje, ukoliko se za potrebe internog izveštavanja o ostvarenom profitu koriste apsorpcijski sistemi obračuna troškova, što je inače veoma čest slučaj u praksi mnogih preduzeća, razlozi za sputavanje JIT

sistema mogu postati još očigledniji. Na primer, menadžer nekog profitnog centra može zahtevati povećanje zaliha kako bi amortizovao uticaj povećanja fiksnih troškova na rezultat tekućeg perioda. Sve ovo prilično je suprotno od onoga što donosi JIT sistem. Naime, videli smo da on ima za posledicu redukovanje zaliha, što će, uz upotrebu apsorpcionog sistema obračuna troškova, nepovoljno uticati na periodični rezultat. Zbog svega toga menadžeri neće biti baš preterano voljni da se povinuju JIT sistemu. Slično je i sa sistemima obračuna po standardnim troškovima koji delimično umanjuju efekat popravljavanja rezultata u periodima gomilanja zaliha. Međutim, diskutabilno je da li baš sva odstupanja stvarnih od standardnih troškova predstavljaju korisne informacije za kratkoročnu kontrolu proizvodnog procesa.⁷ Čak i da ova dilema ne postoji, analiza odstupanja ipak usmerava menadžere samo na troškove, a skreće im pažnju sa kvaliteta, pouzdanosti, fleksibilnosti i brzine reagovanja na zahteve kupaca koji su u međuvremenu postali strateški ciljevi mnogih uspešnih kompanija. Na osnovu svega do sada rečenog moglo bi se zaključiti da je konvencionalno upravljačko računovodstvo inkompatibilno sa zahtevima JIT okruženja.

Nasuprot svemu prethodno rečenom, forsiranje JIT filozofije podrazumeva korišćenje nekih drugih mera performansi koje se značajno razlikuju od konvencionalnih. Novina u svemu tome je upotreba pojednostavljenih finansijskih mera koje su u direktnoj vezi sa odabranom proizvodnom strategijom. Takve mere mogu obezbediti menadžerima brze i efikasne povratne informacije na bazi kojih oni mogu adekvatno reagovati. Pokažimo to na jednom jednostavnom primeru. Prethodno smo videli da JIT sistem, između ostalog, naglašava značaj visokog kvaliteta proizvoda. U vezi sa tim, preduzeće može obučiti određeni broj radnika koji će kontinuirano i neposredno nadgledati vreme pripreme proizvodnje i kvalitet rada na svim proizvodnim trakama. Ovi kontrolori mogu promptno obavestavati menadžere o svim nepravilnostima koje se dešavaju u proizvodnom procesu. Potrebno je primetiti da su ovako dobijene informacije nesumnjivo korisnije za tekuću kontrolu od izveštaja koji se povremeno dobijaju od konven-

6 O svemu ovom više pogledati u članku Miller, J., Vollmann, T., "The Hidden Factory", *Harvard Business Review*, September-October, 1985.

7 Drury, C., *Standard Costing*, CIMA, London, 1992, p. 166-167. Drury u ovoj knjizi dokazuje da to nije slučaj sa odstupanjima od troškova direktnog rada i opštih fiksnih troškova naglašavajući da kod ovih troškova izdaci nisu jednaki potrošnji.

cionalnog računovodstva troškova. Pošto se preduzeća odavno ne takmiče samo na troškovnoj osnovi menadžerima će u budućnosti biti potrebne informacije o tome gde su drugi izvori konkurentske prednosti njihovih preduzeća. Zato predmet interesovanja savremenog upravljačkog računovodstva mora biti merenje nefinansijskih performansi koje se odnose na kvalitet proizvoda, nivo pratećih usluga, pouzdanost, fleksibilnost i brzinu reagovanja na zahteve kupaca, zadovoljstvo kupaca i sl. Ukoliko se sve ovo i dalje bude ignorisalo menadžeri neće imati pouzdan oslonac za uspešno takmičenje u modernom konkurentskom okruženju.

2. INFORMACIONA OGRANIČENJA TRADICIONALNIH SISTEMA OBRAČUNA TROŠKOVA

Krajem 80-tih i početkom 90-tih godina u stručnoj literaturi pojavio se veliki broj radova u kojima se, kao nikada do tada, insistira na pažljivom upravljanju troškovima preduzeća i s tim u vezi kvalitetnoj informacionoj podršci menadžmentu. Paralelno sa tim, u razvijenom poslovnom svetu pokrenut je zavidan broj specijalizovanih stručnih časopisa u kojima su se akademci, konsultanti i praktičari bavili ovim problemom. Pomenimo samo neke od njih, kao što su *The Journal of Cost Management*, *The Journal of Management Accounting Research*, *Management Accounting Research* i dr. Od svih publikovanih radova posebnu pažnju privlači serija članaka koje su Robin Kuper i Robert Kaplan objavili u toku 1987. i 1988. godine. Usudujemo se da na početku ovih izlaganja konstatujemo da su radovi ove dvojice renomiranih autora bili po mnogo čemu avangardni i da su kao takvi postali osnova za razvoj računovodstva troškova u narednoj deceniji.

U svojim istraživanjima Kuper i Kaplan među prvima skreću pažnju na određena ograničenja tradicionalnih sistema obračuna troškova koja se ispoljavaju na područjima merenja troškova i analize profitabilnosti.⁸ U prvom redu njihove kritike bile su uperene prema anahronim metodama za alokaciju opštih troškova na proizvode. Naime, i ova dvojica autora polaze od toga da se puni troš-

kovi proizvoda (proizvodna cena koštanja) moraju obračunati kako bi se udovoljilo zahtevima finansijskog računovodstva. Međutim, oni istovremeno podvlače da konvencionalna mudrost upravljačkog računovodstva izričito zahteva da se troškovi proizvoda, koji su obračunati prema principima finansijskog računovodstva, nipošto ne smeju koristiti za potrebe poslovnog odlučivanja. Umesto toga, odluke treba bazirati na diferencijalnim ili/i inkrementalnim troškovima (i prihodima) čije konstrukcije variraju u zavisnosti od prirode problema koji se rešava. Ono što objektivno otežava razumevanje i upotrebu diferencijalnih ili/i inkrementalnih troškova jeste činjenica da ovi troškovi nisu predmet neposrednog obuhvatanja računovodstva troškova, već se oni dobijaju po posebnim procedurama kada se za to ukaže potreba.⁹

Istražujući ovaj problem na uzorku od 150 američkih kompanija Kuper dolazi do poražavajućih rezultata.¹⁰ Naime, gotovo sve obuhvaćene kompanije koristile su tradicionalne pune troškove proizvoda kao osnovu za donošenje poslovnih odluka. Ovo i neka kasnije sprovedena istraživanja nedvosmisleno su pokazala da menadžeri ubuduće moraju donositi odluke na bazi dugoročnih varijabilnih troškova jer većina odluka o proizvodima ima dugoročne posledice na poslovanje preduzeća. U skladu sa tim, menadžeri jednostavno moraju shvatiti da mnogi troškovi koje smo tradicionalno nazivali fiksnim, variraju sa raznovrсноšću i kompleksnošću proizvoda. Drugim rečima, to znači da menadžeri za potrebe odlučivanja moraju uzeti u razmatranje praktično sve troškove koje mere kada žele da utvrde troškove proizvoda.¹¹ Međutim, merenje troškova proizvoda na način kao što to čine tradicionalni sistemi obračuna troškova neće im biti od neke velike koristi.

Nakon ove konstatacije logično je pokrenuti pitanje zašto tradicionalni obračun troškova proizvoda nije adekvatan za poslovno odlučivanje? Da bismo razumeli odgovor na ovo pitanje opet se moramo malo vratiti u prošlost

9 Detaljnije o tome pogledati u knjizi Stevanović, dr N., Malinić, dr D., Milićević, mr V., *Upravljačko računovodstvo*, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta, Beograd, 2008, str. 411-455.

10 Cooper, R., "Does Your Company Need a New Cost System?", *Journal of Cost Management*, Spring 1987, pp. 45-49. Navedeno prema Young, M., *Readings in Management Accounting*, Prentice Hall, New Jersey, 2001., p. 58-61, posebno p. 58.

11 Kaplan, R., "One Cost System Isn't Enough" *Harvard Business Review*, January-February 1988, p. 64.

8 Ovom problemu posvećen je članak Cooper, R., Kaplan, R., "How Cost Accounting Distorts Product Costs", *Management Accounting*, April, 1988, pp. 20-27, navedeno prema knjizi Young, M., *Op. cit.*, p. 38-44.

koja nam može dosta pomoći da razumemo sadašnjost. Naime, tradicionalni sistemi obračuna troškova primarno su kreirani da obezbede informacije za potrebe eksternog finansijskog izveštavanja u vreme kada su proizvodne tehnologije bile pre svega radno intenzivne. Kao posledica toga većina preduzeća je proizvodila uzak dijapazon proizvoda, a direktni troškovi rada i materijala su dominirali u strukturi njihovih ukupnih troškova. Naspram toga, opšti troškovi su bili veoma mali i opasnosti od njihove arbitrarne alokacije na bazi troškova direktnog rada, bile se praktično beznačajne. Svemu ovom možemo dodati i to da su troškovi obrade informacija u to vreme bili prilično visoki pa je bilo teško opravdati upotrebu nekih sofisticiranih metoda za alokaciju opštih troškova.

Međutim, poslovni svet na pragu 90-tih godina bio je daleko od ove jednostavnosti tako da tradicionalni sistemi obračuna troškova više nisu bili u stanju da obezbede korisne informacije za potrebe odlučivanja. Tamo gde su se takve informacije koristile, one su navodile menadžere na opasne stranputice. To se dešavalo zbog toga što je poslovni ambijent bio značajno promenjen u odnosu na vreme kada su tradicionalni sistemi obračuna troškova kreirani. Naime, većina preduzeća je na početku 90-tih godina značajno investirala u naprednu proizvodnu tehnologiju koja im je omogućila proizvodnju širokog varijeteta proizvoda sa velikim brojem funkcionalnih karakteristika koje zahtevaju kupci. U pogledu svega toga konkurencija između preduzeća počela je da se zaoštava do neslućenih razmera. Sve ove promene imale su uticaja i na strukturu troškova u preduzećima. Tako su opšti troškovi beležili veliki porast naspram pada direktnih troškova. Kao posledica značajnih ulaganja u naprednu proizvodnu tehnologiju učešće troškova direktnog rada u ukupnim troškovima preduzeća svedeno je na svega nekoliko procenata. U tom pravcu govore i rezultati istraživanja Pitera Drakera koji pokazuju da je učešće direktnog rada od 8-12% postalo industrijska norma.¹² Upravo ovaj podatak najbolje nam otkriva razloge zbog kojih je upotreba tradicionalnih sistema obračuna troškova postala opasna za potrebe odlučivanja. Naime, ukoliko bi se ranija logika primenila u

prethodno opisanim poslovnim okolnostima to bi značilo da se praktično 80-90% troškova alokira proporcionalno prema troškovima direktnog rada, što je totalno pogrešan način merenja troškova. Kada ovako "iskrivljene" informacije o troškovima postanu jedino raspoložive postoji realna opasnost donošenja pogrešnih odluka i kreiranja pogrešnih konkurentskih strategija.¹³ U vezi sa ovim podvucimo da su mnoga preduzeća u prošlosti postala žrtve takvih opasnosti. Nadalje, alokacija opštih troškova na bazi troškova direktnog rada u novonastalim poslovnim okolnostima takođe daje lažnu sliku o profitabilnosti pojedinih proizvoda, grupa proizvoda i organizacionih delova preduzeća. Svesni prethodno iznetih zamerki tradicionalnom merenju troškova, mnogi menadžeri su bili motivisani da troškove direktnog rada svedu na trivijalni iznos jer su znali da će po tom osnovu njihovim proizvodima ili područjima odgovornosti biti dodeljen srazmerno manji iznos opštih troškova. Na osnovu svega rečenog mora se priznati da tradicionalni sistemi obračuna troškova nisu vredni za oblikovanje konkurentске strategije preduzeća. Ono što ohrabruje jeste činjenica da je revolucija u "svetu informacija" uklonila sve tehničke barijere za dizajniranje i primenu efikasnijih sistema obračuna troškova. Zbog svega toga se ranija praksa uvođenja pojednostavljenih metoda, iz razloga što su neke druge možda čak i relevantnije metode bile previše skupe, sigurno više ne može tolerisati.

Krajem 80-tih godina Kuper i Kaplan su ponudili tzv. obračun troškova na bazi aktivnosti (*activity-based costing*, ili skraćeno *ABC*) kao protivtežu tradicionalnim sistemima obračuna troškova. Sama ideja o ABC-u proizašla je iz kritičkih osvrta i empirijskih studija ove dvojice autora u kojima su oni dokazali da su tradicionalni sistemi obračuna troškova zastareli. Drugim rečima, moglo bi se reći da je ABC nastao kao rezultat istraživačkih napora upravljačkih računovođa da menadžerima obezbede preciznije informacije o troškovima proizvoda bez kojih je teško zamisliti efikasno upravljanje troškovima preduzeća i na njemu utemeljeno oblikovanje uspešnih konkurentskih strategija.

Glavna novina koju donosi ABC u odnosu na tra-

¹² Prema članku Drucker, P., "We Need Measure, Not Count", *The Wall Street Journal*, April 1990, p. 14. Navedeno prema knjizi Johnson, T., *Relevance Regained: From Top-Down Control to Bottom-Up Empowerment*, The Free Press, New York, 1992, p. 43.

¹³ Videti članak Cooper, R., Kaplan, R., "Measure Costs Right: Make The Right Decisions", *Harvard Business Review*, September-October 1988, p. 96.

dicionalne sisteme tiče se obračunskog tretmana opštih troškova koji nisu direktno povezani sa obimom poslovne aktivnosti.¹⁴ Tradicionalni sistemi obračuna troškova koncentrisani su na precizno obračunavanje trošenja resursa preduzeća polazeći od pretpostavke da se oni u proizvodnom procesu troše proporcionalno broju proizvedenih jedinica proizvoda. U skladu sa tom pretpostavkom najpre se za nosioce troškova, tj. proizvode vezuju direktni troškovi koji su prouzrokovani njihovim nastankom. Nakon toga, jedinstveni blok opštih troškova raspodeljuje se na proizvode uz pomoć određenih ključeva koji su, takođe, u funkciji obima proizvodnje, kao što su, na primer, časovi direktnog rada, mašinski časovi, količina materijala i sl. Međutim, u praksi bilo kog modernog preduzeća masa opštih troškova je retko kada homogena. Naime, među opštim troškovima treba jasno praviti razliku između dve grupe troškova. Prva grupa odnosi se na onaj deo opštih troškova koji zavisi od obima, dok drugu grupu čine opšti troškovi koji nisu u direktnoj vezi sa fizičkim obimom proizvodnje. Kuper i Kaplan podvlače da je prepoznavanje ove druge grupe opštih troškova ključno za ispravno merenje troškova proizvoda. Naime, radi se o troškovima koji nastaju kao posledice obavljanja tzv. aktivnosti za podršku, kao što su: rukovanje materijalom, nabavka materijala, priprema proizvodnje, raspoređivanje proizvodnje i sl. Važno je zapaziti da troškovi koji nastaju u vezi sa ovim aktivnostima mnogo više zavise od broja priprema, broja nabavki i broja porudžbina, nego od fizičkog obima proizvodnje. Ukoliko se i ovaj deo opštih troškova alocira na proizvode pomoću ključeva koji se baziraju na fizičkom obimu, to će jednostavno rezultovati nereálnim iskazivanjem troškova proizvoda. To nereálno iskazivanje troškova proizvoda biće utoliko veće ukoliko opšti troškovi koji ne zavise od fizičkog obima čine veći deo ukupnih opštih troškova preduzeća. Sve ove nepreciznosti u merenju troškova proizvoda kulminirale su sa intenzivnim ulaganjima u naprednu proizvodnu tehnologiju koja su drastično povećala opšte troškove, a pogotovo opšte troškove koji ne zavise od fizičkog obima aktivnosti. Imajući ovo u vidu nadamo se da je sada mnogo jasnije zbog čega su u uslovima promenljivog proizvodnog okruženja tradicio-

nalni sistemi obračuna troškova obezbeđivali „iskrivljene” informacije o troškovima proizvoda.

Za razliku od tradicionalnih sistema obračuna, ABC pokušava da usmeri pažnju menadžera na stvarne izazivače troškova, jer ukoliko ih oni ne prepoznaju teško mogu očekivati da će efikasno upravljati troškovima svojih preduzeća. Prema ABC-u aktivnosti troše resurse a ne proizvodi kako se to ranije mislilo. U skladu sa tim, proizvodi mogu biti izazivači troškova samo preko aktivnosti koje su potrebne za njihovo kreiranje, inženjering, proizvodnju, marketing, isporuku i servisiranje. Zbog svega toga Kuper i Kaplan ističu da poenta upravljanja troškovima nije na kontroli troškova nego na kontroli aktivnosti koje ih izazivaju. Drugim rečima, to znači da efikasno upravljanje troškovima zahteva kontrolu uzroka a ne posledica, što je prihvatljiva logika. Zahvaljujući praćenju aktivnosti kao izazivača troškova, ABC omogućuje upravljanje troškovima na dugi rok što je naročito važno u uslovima promenljivog proizvodnog i konkurentskog okruženja. Pored svega ovog ne treba zaboraviti i to da ABC obezbeđuje pouzdan mehanizam za kontrolu i upravljanje opštim troškovima koji dominiraju u strukturi troškova modernih preduzeća. Na kraju, istaknimo i to da su praktičari u startu pokazali ogromno interesovanje za ABC. Naime, na brojnim seminarima i kursevima koji su bili posvećeni ovoj temi širom razvijenog sveta uvek se tražilo mesto više, što, takođe, govori u prilog ranije iznetog zaključka da su praktičari bili nezadovoljni tradicionalnim sistemima obračuna troškova. Sa pojavom ABC-a praktičari su se uverili da praćenje i izveštavanje o troškovima bitnih aktivnosti u kojima je angažovano preduzeće može otkriti puteve za bolje razumevanje i efikasnije upravljanje troškovima preduzeća.

3. PODREĐENOST ZAHTEVIMA FINANSIJSKOG RAČUNOVODSTVA

Tezu da je praksa upravljačkog računovodstva podređena zahtevima finansijskog računovodstva prvi su stručnoj literaturi izneli Džonson i Kaplan u njihovoj zajedničkoj knjizi koju smo do sada više puta citirali. Naime, Džonson i Kaplan ovu, kao i mnoge druge teze zasnivaju na rezultatima njihovih empirijskih istraživanja koja su pokazala da se u većini američkih preduzeća obračunati

¹⁴ Citirano prema članku Kaplan, R., "One Cost Isn't Enough", Harvard Business Review, January-February 1988, p.65.

troškovi proizvoda za potrebe finansijskog izveštavanja istovremeno koriste i za potrebe poslovnog odlučivanja. U skladu sa tim ova dvojica autora podvlače da su obračunati troškovi proizvoda opterećeni arbitrarnom alokacijom opštih troškova tako da oni obezbeđuju lošu procenu resursa koji su stvarno potrošeni za pojedine proizvode. Drugim rečima, obračunati troškovi proizvoda prema principima finansijskog računovodstva obezbeđuju prihvatljivu aproksimaciju za razgraničavanje troškova prodanih proizvoda od troškova nerealizovanih učinaka, ali oni istovremeno „stvaraju predrasude i iskrivljuju informacije o individualnim troškovima proizvoda zbog čega su čak i strategijske odluke podređene zahtevima finansijskog računovodstva”.¹⁵

Mnogi istraživači iz oblasti upravljačkog računovodstva bili su, blago rečeno, zatečeni ovakvim kritikama. Sa druge strane, kritike su došle od dvojice veoma uticajnih autora i trebalo ih je ozbiljno uzeti u razmatranje. Međutim, ono što je sigurno jeste da prethodno izneti stavovi Džonsona i Kaplana nisu imali svoje utemeljenje u dotada publikovanim radovima. Naime, nijedan udžbenik nije zastupao tezu da praksa upravljačkog računovodstva treba da bude podređena principima finansijskog računovodstva. Naprotiv, mnogi autori su svoje radove zasnivali na čuvenom postulat da su različiti troškovi relevantni za različite svrhe. Shodno tome, ukoliko je tačno da je upravljačko računovodstvo stvarno podređeno zahtevima finansijskog računovodstva do toga sigurno nije došlo zbog preporuka koje su iznete u stručnoj literaturi. Čini se da su pre menadžeri i upravljačke računovođe u praksi slepo dozvolili da zahtevi eksternog finansijskog izveštavanja zasene interne informacione potrebe. Pošto su menadžeri ti koji treba da zahtevaju informacije možda je njihova, uslovno rečeno, krivica još veća jer nisu prepoznali da efikasno upravljanje preduzećem podrazumeva detaljnije informacije nego što su one o troškovima proizvoda koje su namenjene eksternom polaganju računa.

Ovo je samo jedan od mogućih odgovora na upućene kritike upravljačkom računovodstvu. Naravno, mogući su i drugačiji odgovori. Tako, na primer, Druri ističe da informacije koje se pripremaju za menadžment nisu inherentno različite od informacija koje se proizvode za eksterno finan-

sijsko izveštavanje.¹⁶ Međutim, to još uvek ne mora da znači da je upravljačko računovodstvo podređeno finansijskom računovodstvu. Druri svoje izlaganje o ovom problemu potkrepljuje istraživanjem koje pokazuje da mnoge kompanije u Ujedinjenom Kraljevstvu nisu razvile sofisticirane sisteme obračuna troškova samo zato što su sumnjale da će koristiti opravdati ulaganja u takve sisteme. Ovakva razmišljanja možda su se i mogla tolerisati pre dvadeset ili trideset godina, ali ne i na pragu 90-tih kada su zahvaljujući napretku informacione tehnologije troškovi obrade informacija značajno pali. Paralelno sa tim, u uslovima promenljivog proizvodnog i konkurentskog okruženja greške u odlučivanju zbog posedovanja loših informacija postale su mnogo česte i veoma skupe. Ukoliko sažmemo prethodno rečeno možemo zaključiti da je rast oportunitetnih troškova posedovanja loših informacija i pad troškova funkcionisanja sofisticiranih sistema obračuna troškova povećao tražnju za preciznijim informacijama o troškovima proizvoda. Uvođenje ABC-a u mnoge kompanije nije ništa drugo do odgovor upravljačkih računovođa na sve to. Međutim, drugo je pitanje da li je ABC u stvarnosti to zaista postigao?

Pored Drurija još nekoliko pisaca sa Ostrva je razmatralo opravdanost kritika koje su Džonson i Kaplan uputili konvencionalnom upravljačkom računovodstvu. Tako, na primer, Ezzamel smatra da su kritike preoštne, da se one ne mogu generalizovati i da je stanje u upravljačkom računovodstvu različito od zemlje do zemlje. Ovaj poznati autor ističe da su kritike koje iznose Džonson i Kaplan zasnovane na dosta uskim gledištima na ulogu upravljačkog računovodstva u skorijoj prošlosti.¹⁷ Međutim, uprkos svemu tome pripadnici britanske škole upravljačkog računovodstva podržali su zahteve za reformom upravljačkog računovodstva ističući pri tom da se ono mora razvijati na sopstveni način, a ne da ostane u senci finansijskog računovodstva.

Na kraju ovih razmatranja mi ovde namerno ne

¹⁶ Drury, C., "A Survey of Management Accounting Practices in UK Companies", ACCA Research Paper, Chartered Association of Certified Accountants, London, 1993, navedeno prema knjizi *Management Accounting Handbook*, ed. by Drury, C., Op. cit., p. 9.

¹⁷ Ezzamel, M., Hoskin, K., Macve, R., "Managing it All By Numbers: A Review of Johnson and Kaplan's "Relevance Lost"", *Accounting and Business Research*, 1990, p. 153-166. Prema Bromwich, M., Bhimani, A., *Management Accounting: Emerging Pathways*, CIMA Publishing, London, 1996., p. 1-4.

¹⁵ Prema Johnson, T., Kaplan, R., Op. cit., p. 1-2.

želimo ni da potvrdimo, ni da protivrečimo Džonsonovoj i Kaplanovoj tezi da je upravljačko računovodstvo podređeno zahtevima finansijskog izveštavanja. Bez obzira na sve to, mislimo da su njihove kontroverzne tvrdnje stimulisale naučne radnike i praktičare da se ponovo zapitaju da li je upravljačko računovodstvo nuzprodukt informacionih zahteva finansijskog računovodstva, ili je ono pre kreirano da pomogne menadžerima da donose efikasne odluke.

4. ZAPOSTAVLJANJE EKSTERNOG OKRUŽENJA PREDUZEĆA

Pored svega prethodno rečenog u novijoj stručnoj literaturi sve više je autora koji konvencionalnom upravljačkom računovodstvu zameraju i to što je uglavnom posvećeno internom uparivanju troškova i koristi i što relativno malo pažnje posvećuje eksternom okruženju u kome posluje preduzeće. Kao posledica toga informacije koje obezbeđuje konvencionalno upravljačko računovodstvo zasnivaju se mnogo više na internim aktivnostima nego na tržišnim rezultatima takvih aktivnosti. Shodno tome, veoma je malo izveštaja konvencionalnog upravljačkog računovodstva koji su u ovom pogledu otišli dalje od obezbeđivanja informacija o ostvarenim prihodima od prodaje. U početku to i nije bio neki veliki greh upravljačkog računovodstva. Međutim, kada su promene u proizvodnom i konkurentskom okruženju naglo eskalirale, ovaj problem je relativno brzo isplivao na površinu. Zato je u poslednjih nekoliko godina sve više autora koji se zalažu za razvoj strategijske dimenzije upravljačkog računovodstva koja podrazumeva širenje njegovih vidika na eksterne informacije koje se najviše tiču tržišta, kupaca i konkurencije preduzeća. Mnogi veoma uticajni pisci argumentovano ističu da konvencionalno upravljačko računovodstvo objektivno nema snage da se suoči sa ovim izazovima i da je rešenje u razvoju potpuno novog koncepta koji je popularno nazvan strategijsko upravljačko računovodstvo.

Početakom 90-tih godina preduzeća u razvijenom poslovnom svetu počinju da se globalno takmiče na mnogo širem dijapazonu strategijskih varijabli nego što su to nekada bile prodajne cene. Naime, između preduzeća javlja se sve oštrija konkurencija oko nečega što se u struč-

noj literaturi popularno naziva paket strategijskih atributa proizvoda. U skladu sa tim, proizvodi se više ne posmatraju kao jedinstvene celine, već kao skupovi odvojenih atributa koje se nude kupcima. Reč je o određenim kvalitativnim elementima koji uključuju različite operativne performanse, visok kvalitet, pouzdanost, funkcionalnost, osiguranje isporuka, garancije, održavanje i brojne druge moguće postprodajne usluge. Svi ovi atributi, u stvari, konstituišu proizvode i čine ih različitim od proizvoda konkurencije. Uporedo sa tim, tražnja za proizvodima i uslugama predstavlja odraz stvarnih zahteva kupaca za određenim upotrebnim vrednostima, tj. atributima proizvoda. U tom smislu, podudaranje atributa proizvoda sa ukusima kupaca postalo je sve popularnije područje na kome svoje moći ukršta veliki broj preduzeća. Međutim, kako je Porter još davno primetio, zadovoljavanje potreba kupaca jeste neophodan, ali ne i dovoljan uslov za postizanje konkurentskog uspeha. Pored toga, potrebno je da preduzeće ostvari izvesnu konkurentsku prednost nad postojećim i potencijalnim rivalima. Ono to može postići odabirom superiornih načina zadovoljavanja potreba kupaca ili forsiranjem relativno niskih troškova proizvodnje. Sve ove prednosti preduzeće može ostvarivati na čitavom tržištu ili na samo nekim njegovim segmentima.

Osnovna uloga upravljačkog računovodstva u izmenjenim poslovnim okolnostima je da informaciono podrži menadžerski tim u postavljanju ključnih elemenata konkurentске prednosti. U skladu sa tim ono najpre mora da osvetli trenutnu konkurentsku poziciju preduzeća. Kada je reč, na primer, o strategiji diferenciranja ona je opravdana samo ukoliko ostvareni prihodi od nje prevazilaze troškove zadovoljenja potreba kupaca. Pošto je u osnovi upravljačkog računovodstva merenje troškova i prihoda po različitim osnovama, smatramo da je ono u najboljoj poziciji da pomogne menadžerima da odrede do kog stepena diferenciranosti je isplativo ići. Nadalje, očigledno je da upravljačko računovodstvo ima krucijalnu ulogu u dostizanju strategije vođstva u troškovima i njenom održavanju kroz neprekidnu brigu o inženjeringu troškova preduzeća. Da bi se osigurala troškovna pozicija preduzeća u odnosu na označene konkurente potrebno je obezbediti dve stvari. Prvo, potrebno je troškove obezbeđivanja izuzetnih strategijskih atributa proizvoda integrisati u raču-

novodstvo troškova koje će imati ekskluzivan zadatak da prati ove troškove i o tome izveštava menadžment preduzeća. I, drugo, potrebno je obezbediti prihvatljivu procenu troškova konkurenata koji nastaju u vezi sa obezbeđivanjem strategijskih atributa njihovim proizvodima. Primetimo da ukoliko bi na ovom planu izostalo poređenje sa konkurencijom preduzeće nikada ne bi znalo u kakvoj je troškovnoj poziciji. Ako se ovo ima u vidu onda postaje mnogo jasnije zbog čega su neki autori dotadašnju internu kontrolu troškova proglasili konkurentski beznačajnom.¹⁸ Pored toga važno je zapaziti da prethodno opisan tretman troškova predstavlja radikalni zaokret u odnosu na iskustva konvencionalnog upravljačkog računovodstva koje je bilo uglavnom posvećeno osvetljavanju internih troškova i njihovom obuhvatanju po proizvodima, grupama proizvoda i organizacionim delovima preduzeća. Umesto toga, savremeno upravljačko računovodstvo za glavne izazivače troškova proglašava strategijske atribute koji povećavaju vrednost proizvoda za kupce. Takvim pristupom upravljačko računovodstvo može pomoći menadžerima da njihove napore više usmere ka tržištima gde se kupci moraju osvojiti i zadržati, a konkurenti nadjačati.

Pored toga što treba da osvetli trenutnu konkurentsku poziciju preduzeća, upravljačko računovodstvo mora menadžerima unapred ukazati na potrebu promene konkurentne strategije. Da bi to postiglo upravljačko računovodstvo treba da izgradi sistem ključnih indikatora koji će blagovremeno signalizirati da je promena strategije neophodna. Napomenimo da to ne moraju biti neki komplikovani pokazatelji; čak i oni najjednostavniji mogu biti od veoma velike koristi. Na primer, praćenje tržišnog učešća pojedinih proizvoda može biti jedan od takvih indikatora. Nadgledanjem ovog indikatora menadžeri mogu na vreme sagledati da li dobijaju ili gube na pojedinim proizvodima. Paralelno sa tim, na osnovu istog ovog pokazatelja menadžeri mogu pratiti kakva je relativna tržišna snaga konkurenata preduzeća, što u osnovi znači da poenta i ove analize nije na internom, nego na eksternom poređenju. Oslanjajući se na eksterno poređenje u vezi sa ovim i drugim sličnim indikatorima upravljačko računovodstvo može menadžerima pružiti uverljiva objašnjenja za tekuće pro-

mene prihoda, profita ili novčanog toka i nagovestiti njihovo kretanje u bliskoj budućnosti. Iako su ranije upravljačke računovode retko kada uključivale ovakve informacije u svoje izveštaje, smatramo da one mogu itekako doprineti da upravljačko računovodstvo postane strateški relevantnije.

Sve ovo, o čemu smo bar za sada samo u naznakama govorili, predstavlja veliki zaokret u odnosu na konvencionalno upravljačko računovodstvo. Međutim, to nikako ne znači da bogatu prošlost upravljačkog računovodstva treba zanemariti a njegove dotadašnje metode i tehnike odbaciti ili proglasiti nevažećim. Naprotiv, mnoga dostignuća konvencionalnog upravljačkog računovodstva ostaće i dalje u upotrebi. Paralelno sa tim, promene u proizvodnom i konkurentskom okruženju zahtevaju prilagođavanje upravljačkog računovodstva i nove puteve njegovog razvoja. Jedan od njih zove se strateški upravljačko računovodstvo koje ne zahteva rušenje prošlih dostignuća, već nastavak izgradnje upravljačkog računovodstva na temeljima koji su postavljeni pre mnogo godina. Zbog svega toga unapred ističemo da strateški upravljačko računovodstvo ne treba shvatiti kao proizvod neakve revolucije u oblasti upravljačkog računovodstva, već pre kao logičnu posledicu njegove evolucije.

ZAKLJUČAK

Prethodna izlaganja jasno pokazuju da je konvencionalno upravljačko računovodstvo opterećeno istorijom verovatno zbog toga što je ono bilo snažno pritisnuto zahtevima finansijskog računovodstva. Takođe, konvencionalno upravljačko računovodstvo podržava, od slučaja do slučaja, donošenje pojedinačnih odluka, pri čemu se ono rukovodi specifičnostima entiteta i vremenskog trenutka u kome se odluka donosi. Nadalje, uprkos činjenici da se jedan dobar deo preduzeća uopšte ne bavi proizvodnjom, u fokusu interesovanja konvencionalnog upravljačkog računovodstva su upravo proizvodne aktivnosti što ga prinudava da bude introspektivno i zatvoreno. Baveći se na diskretan način analizom pojedinih aktivnosti preduzeća konvencionalno upravljačko računovodstvo previda da postoje veze između njih. Svemu tome možemo dodati i to da je konvencionalno upravljačko računovodstvo dosta programirano zbog čega su mnoge njegove reakcije na

¹⁸ Navedeno prema knjizi Shank, J., Govindarajan, V., *Strategic Cost Management: The New Tool for Competitive Advantage*, The Free Press, New York, 1993, p. 5.

promene u okruženju i menadžmentu prilično kasnile. Konačno, o svemu tome govore i rezultati istraživanja koja su krajem 80-tih godina odvojeno sprovedena u Americi i Velikoj Britaniji, zemljama u kojima je rođeno upravljačko računovodstvo. Oni pokazuju da se konvencionalno upravljačko računovodstvo previše oslanja na računovodstvene sisteme koji su zastareli i koji su skrojeni prema konvencijama koje više odgovaraju finansijskom izveštavanju nego strategijskom menadžmentu.

Na temeljima prethodno prepoznatih ograničenja konvencionalne prakse tokom 90-tih godina rodila se ideja o razvoju jednog novog koncepta informacija koji je zbog svoje orijentacije dobio naziv strategijskog upravljačko računovodstvo. Ovaj novi koncept ni u kom slučaju ne treba doživeti kao proizvod nekakve revolucije na području upravljačkog računovodstva. Umesto toga na njegovu pojavu treba pre gledati kao na logičan nastavak evolucije upravljačkog računovodstva, tj. njegovog prilagođavanja zahtevima menadžmenta što je ono kroz dosadašnju istoriju nebrojeno puta činilo. Jasno je da ovaj novi koncept informacija upravljačkog računovodstva mora biti oslobođen stega istorije, konvencija i finansijskog izveštavanja. Umesto toga, on mora biti mnogo više orijentisan ka budućnosti i osvetljavanju konkurentске pozicije preduzeća koja predstavlja osnovu za oblikovanje strategija i donošenje brojnih pratećih odluka. Zarad toga strategijsko upravljačko računovodstvo mora neizbežno uspostavljati veze sa drugim departmanima u preduzeću i koristiti njihova znanja u pribavljanju i oblikovanju strategijski

relevantnih informacija. Nadalje, strategijsko upravljačko računovodstvo mora otvorenih očiju gledati ka okruženju i analizirati položaj preduzeća u njemu. U svemu tome ono treba da pokuša da bude proaktivno i da predviđa mogućnosti i poteze drugih, što je takođe veoma dragocen input strategijskom menadžmentu. Na kraju, ne možemo a da ne ukažemo na još jednu veoma bitnu novinu koju donosi strategijsko upravljačko računovodstvo. Naime, umesto ranije »orijentacije prema podacima« strategijsko upravljačko računovodstvo mora biti mnogo više »orijentisano prema informacijama«. Kao što smo videli ne tako davno osnovna preokupacija računovođa bila je beleženje, analiziranje i prezentovanje podataka o troškovima postojećih aktivnosti preduzeća. Međutim, na početku novog veka sve više je menadžera koji se sa pravom pitaju čemu sve to? Umesto toga, nemirno proizvodno i konkurentsko okruženje primorava menadžere da više nego ikada ranije od upravljačkog računovodstva zahtevaju vredne informacije. Kao posledica toga fokus modernog menadžmenta je pomeren od analize troškova *per se* prema informacijama koje mogu dodati vrednost. Pošto već prva iskustva pokazuju da strategijsko upravljačko računovodstvo uspeva da otkloni većinu upravljačkih problema koji su nastali kao posledica nedostatka strategijske relevantnosti konvencionalnog upravljačkog računovodstva, informacije strategijskog upravljačkog računovodstva u rukama sposobnog strategijskog menadžmenta mogu postati itekako moćno konkurentsko oruđe za stvaranje superiorne vrednosti u preduzeću.



Vlade Milićević

je docent na Ekonomskom fakultetu u Beogradu gde na petogodišnjim studijama izvodi nastavu iz predmeta Upravljačko računovodstvo, Analiza finansijskih izveštaja i Strategijski kontroling. Autor je dve i koautor jedne knjige, brojnih referata na stručnim skupovima kao i velikog broja napisa objavljenih u časopisima koji se bave problemima u računovodstvu i korporativnim finansijskim. Radi kao konsultant u brojnim preduzećima, obavlja funkciju prodekana za finansije i organizaciju na Ekonomskom fakultetu i član je upravnog odbora Republičke agencije za telekomunikacije (RATEL). Više informacija pogledati na sajtu www.ekof.bg.ac.yu.