

---

David  
SMALLBONE

INSTITUCIJE,  
ADMINISTRATIVNA  
REFORMA I RAZVOJ  
MALIH I SREDNJIH  
PODUZEĆA U  
TRANZICIJSKIM  
GOSPODARSTVIMA:  
NEKA PITANJA  
POLITIKE DJELOVANJA



## UVODNE NAPOMENE

---

Budući da ulazimo u drugo desetljeće otkako je započela transformacija u poduzetništvu, pravi je trenutak da razmislimo o nekim pitanjima politike djelovanja koja utječu na razvoj malih i srednjih poduzeća. Dok se ističe da je započinjanje, vođenje i razvijanje posla rezultat kreativnosti, poticaja i predanosti pojedinaca više nego rezultat vladina djelovanja, uvjeti koji omogućuju ili ograničavaju poduzetništvo uzrokovani su širim društvenim, ekonomskim i političkim kontekstom na koji država snažno utječe.

S tim u svezi valja naglasiti raznolikost načina pomoću kojih vlada može utjecati na prirodu, opseg i tempo razvoja malih i srednjih poduzeća u gospodarstvu, radije nego da se usredotoči na izravne mjere potpore. Kada razmotrimo mjere potpore razvoja malih i srednjih poduzeća, valja, ponajprije, uzeti u obzir implikacije brojnih vladinih mjera, institucija i radnja usmjerene na okružje u kojem se malo i srednje poduzetništvo može razvijati, a ne voditi računa samo o onim mjerama koje su usmjerene posebno na mala i srednja poduzeća. To stoga što bilo kakve pogodnosti koje nastaju iz ovoga posljednjega mogu biti i više nego nadjačane negativnim učincima drugih vladinih mjera i akcija. Sve se to odnosi na zrele tržišno orijentirane ekonomije, ali i na one na različitim stupnjevima tranzicije, iako kontekst tranzicije može uvesti dodatne dimenzije.

U našim prijašnjim radovima određeni su sljedeći tipovi mjera koje mogu utjecati na prirodu i tempo razvoja maloga i srednjeg poduzetništva u gospodarstvu (Smallbone, Welter, 2001.a; 2001.b).

*Prvo, makroekonomska politika* - jer makroekonomsko okružje utječe na voljnost i sposobnost poduzetnika (i potencijalnih poduzetnika) da investiraju, posebice u projekte kojima treba neko vrijeme da vrate uloženo.

*Drugo, troškovi zakonodavnoga usklađivanja* koji mogu neproporcionalno zahvatiti mala poduzeća.

*Treće, porezne mjere* - uključuju ukupno fiskalno opterećenje, ali i troškove usklađenosti koja može biti uvjetova-

na učestalošću promjena u poreznom sustavu i metodama prikupljanja.

*Četvrto, utjecaj vlade na razvoj tržišnih institucija*, uključujući banke i ostale financijske posrednike, poslovnu potporu i organizacije za usavršavanje.

*Peto, utjecaj vlade na vrijednost poduzeća i poduzetništva u društvu* koja je dugoročno uvjetovana planom i metodama u sustavu (na svim razinama), ali i stavom vlade prema posjedovanju posla i nekretnina te ponašanjem političara i vladinih dužnosnika u njihovu poslovanju s privatnim poduzećima.

*Šesto, direktna intervencija* - zamišljena da pomogne malim i srednjim poduzećima kako bi prevladala nedostake glede veličine. Prema definiciji slobodnoga tržišta, takva je intervencija opravdana kako bi se imenovala područja na kojima se pokazao tržišni neuspjeh, kao što su učinci kolateralno zasnovanoga pristupa po kojem poslovne banke financiraju nova i mala poduzeća. Međutim, u kontekstu tranzicije (kad tržište, primjerice za financiranje ili savjetovanje malih i srednjih poduzeća, može biti nerazvijeno ili se tek javlja) takva intervencija može imati glavnu ulogu pri gradnji tržišnoga kapaciteta.

Svako je od tih područja politike primjenjivo na zrelom tržištu kao i u tranzicijskim gospodarstvima, ali temeljni čimbenik koji naglašava kontekst tranzicije je opseg prilagodljivosti vlade tržišnim reformama. To je iskazano djelovanjem u pomaku vlasništva iz javnoga u privatni sektor te dometa do kojega postoji liberalizacija cijena i uloga vlade u svezi sa stvaranjem i učinkovitim vođenjem tržišnih institucija.

U tom kontekstu indikatori Europske banke za obnovu i razvoj pokazuju široku raznolikost među zemljama u raznim dimenzijama (EBRD, 2001.). Glede sitne privatizacije, primjerice, od Hrvatske, Češke, Mađarske, tri baltičke zemlje, Poljske, Slovačke i Slovenije na jednom krajnjem stupnju (visoko) do Bjelorusije i Turkmenistana na drugom (nisko). Glede liberalizacije cijena, od Mađarske, Poljske, Slovenije, Rumunjske i Moldavije na jednom krajnjem stupnju (visoko) do Bjelorusije, Turkmenistana i Uzbekistana na drugom (nisko). Razlike u opsegu tržišnih reformi, zajedno s ostalim ekonomskim, društvenim i povijesnim razlikama, ograničavaju opseg generalizacije raznih zemalja koje obuhvaćaju Središnju i Južnu Europu te bivši Sovjetski Savez.

Cilj ovoga kratkog rada nije pokušaj da se, što je kraće moguće, opiše gospodarski napredak ili mjere djelovanja u tranzicijskim gospodarstvima. Prije svega autor bi želio da se usmjeri na ona temeljna pitanja koja su vezana uz insti-

tucionalan razvoj i administrativnu reformu – što su preduvjeti za ravnomjeran razvoj malih i srednjih poduzeća. Ako se vlade ne posvete pitanjima napretka u tim područjima, mogu umanjiti sva poboljšanja koja proizlaze iz ostalih mjera djelovanja.

## INSTITUCIONALNI NEDOSTACI

---

Dokazi mnogih empirijskih istraživanja u bivšim sovjetskim republikama, kao što su Bjelorusija i Ukrajina, ukazuju na to da se mnoga poduzeća rađaju, preživljavaju i ponekad čak razvijaju *unatoč* vladi, zbog poduzetništva pojedina koje se odražava u njihovoj spretnosti u prikupljanju sredstava i njihovu prilagođavanju neprijateljskom okruženju. Problem je u tome što u tim situacijama broj poduzeća ostaje malen i njihov je prinos gospodarskom razvoju, glede poslova, inovacija i stvaranja vanjskoga prihoda, prilično ograničen. Kad su tržišne reforme bile spore ili samo djelomično uvedene, institucionalni kontekst postajao je kritičan čimbenik zato što je vlada još uvijek morala stvarati uvjete za opći sustav razvoja privatnoga sektora – kako bi postao ustaljen i ravnomjeran.

U takvim su uvjetima, ukazano je, tipovi poduzetništva koji mogu biti određeni i strategije poduzeća koje mogu biti prihvaćene pod jakim utjecajem vanjskoga okruženja općenito (Peng, Heath, 1996.) te posebice institucionalnoga konteksta (Welter i Smallbone, 2001.). S tim u svezi, institucionalistička teorija nudi prikladan okvir shvaćanja jer naglašava ulogu vanjskih političkih, ekonomskih i društvenih utjecaja na ponašanje pojedinca (North, 1990.). North podrazumijeva da “institucije” oblikuju “pravila igre u društvu ... koje posreduje u smanjivanju nesigurnosti i rizika za pojedino ponašanje, kao i troškova transakcije povezanih s poduzetništvom. One uključuju “službene” institucije, kao što su politička i ekonomski povezana pravila i organizacije, ali i “neslužbene” institucije koje se odnose na kodekse ponašanja, vrijednosti i norma koji potječu iz društveno odaslanih podataka i dio su baštine koju zovemo kulturom”.

Primjenjujući Northov pojam na poduzetništvo, institucije su “službene” i “neslužbene” ograničenja i sile koje djeluju na ponašanje poduzeća. Institucionalni okvir koji je primjeren za poduzetništvo sastoji se od “brojnih osnovnih političkih, društvenih i pravno utemeljenih pravila koja postavljaju temelj za proizvodnju, razmjenu i distribuciju” (Davis, North, 1971.). Primjeri relevantnih službenih institucija, s toga gledišta, uključuju pravni okvir i finansijski sustav. Osnovna pravila, kao što je pravo na privat-

no vlasništvo, snažno utječu na prirodu i opseg bilo koje poduzetničke aktivnosti, a svakidašnje ekonomske i političke odluke i nepisana pravila određuju stvaran okvir ponašanja poduzetnika i njihova djelovanja.

Neslužbene institucije dobivaju važnost kad su službene institucije neučinkovite ili odsutne i/ili kad su određene društvene skupine isključene iz uobičajenih tijekova društva. Primjerice, u nestabilnom i slabo strukturiranom okružju neslužbene mreže i kontakti često imaju glavnu ulogu u pomaganju poduzetnicima da prikupe sredstva i da se bore s ograničenjima koja su im nametnule visokobirokratske strukture i često neljubazni službenici (Ledeneva, 1998.). Prema tomu, čini se da društveni kontekst, naslijeđen iz bivšega socijalističkog razdoblja, utječe na stavove i ponašanje poduzetnika te na stavove društva u cjelini prema poduzetništvu, privlačeći pozornost na ograničavajući učinak usmjerene ovisnosti o prošlim naslijeđima na poduzetničko ponašanje. Nedostatak ili neprimjerenost učinkovitih službenih i neslužbenih institucija koje su prikladne za nadolazeće tržišne uvjete, nadmoćnost "starih" (tj. nepromijenjenih) službenih pravila i nekompatibilnih službenih i neslužbenih institucija pridonose objašnjenju određenih karakteristika poduzetništva i ponašanja poduzeća u tranzicijskim gospodarstvima.

Neodgovarajuće i često neprijateljsko poslovno okružje u zemljama u kojima su tržišne reforme spore ili samo djelomično uvedene može imati glavnu ulogu u ograničavanju razvoja malih i srednjih poduzeća (Smallbone, Welter, 2001.b). U Bjelorusiji je, primjerice, vrlo spori tempo privatizacije, u kombinaciji s povećanjem regulacije aktivnosti malih poduzeća, poslije 1996. natjerao mnoga mala poduzeća u likvidaciju, a ostale na rad u inozemstvo - u Poljskoj, Rusiji, Češkoj, Latviji i Ukrajini. Do 1997. učinak povećanoga neprijateljskog, regulatornog stava vlade prema privatnomu sektoru rezultirao je time da je 54% svih registriranih poduzeća postalo ilegalno ili izbačeno iz poslovanja zbog novih pravila registriranja (Zhuk, Cherevach, 2000.). Metode koje su upotrijebljene da se ograniči poduzetništvo uključivale su dodatne zahtjeve za poduzeća pri dobivanju dozvola i stroži pristup državnih dužnosnika (npr. poreznika) privatnim, nego državnim poduzećima. Zbog toga je kontekst za razvoj malih poduzeća u Bjelorusiji postao i ostao neprijateljski, s jednako teškim uvjetima poduzetništva kao u bilo kojoj od bivših sovjetskih republika.

Neodgovarajući pravni sustav može postaviti velike prepreke razvoju malih i srednjih poduzeća. Stvaranje odgovarajućega pravnog okvira uključuje zakone u svezi s

vlasništvom, stečajem, ugovorima, poslovnim djelatnostima, porezima, ali uključuje i razvijanje institucionalnoga okvira sa sposobnošću da ga se primijeni s glavnim implikacijama na osiguravanje potrebnoga osoblja. U praksi posebni ekonomski sudovi, privatna pravna djelatnost i učinkoviti mehanizmi provedbe najvećim dijelom nedostaju, s tipičnim manjkom odgovarajućega osoblja u državnoj administraciji. Razlozi su niske plaće javnoga sektora, u kombinaciji s nedostatkom naobrazbe i mogućnostima usavršavanja koje priječe njihovu ispravnu primjenu. Nadalje, česte promjene poreznih propisa i ostalih komercijalnih zakona, koje su karakteristične za prve godine tranzicije, zahtijevaju stalnu nadopunu znanja voditelja malih i srednjih poduzeća i onih u državnoj administraciji.

Sve to rezultira vremenskim pomacima i prilično nesigurnim stavom, ili čak samovoljom, javnih dužnosnika u provođenju zakona, čemu ne pomaže tipičan nedostatak preciznosti u nacrtu zakona. Načelno, ti institucionalni nedostaci odražavaju manjak političke posvećenosti omogućavanju razvoja privatnih poduzeća. Bjelorusija je, pod predsjednikom Lukašenkom, možda jedan od najgorih primjera, ali problem postoji, na različitim stupnjevima, i u većini drugih bivših sovjetskih republika. Politički razlozi u nasilnom provođenju zakona mogu pogoršati situaciju, rezultirajući njegovanjem "starih" mreža odnosa između bivših državnih poduzeća i vlade. U nekim su tranzicijskim zemljama, čini se, te mreže postale jedan od glavnih problema koji priječe osnivanje neovisnih pravnih institucija i provođenje pravnoga sustava potrebnog za tržišne ekonomije i tako su diskriminirajuće za mala i srednja poduzeća.

Još jedna velika prepreka razvoju malih i srednjih poduzeća u tranzicijskim zemljama u kojima je tržišna reforma bila spora je financijska infrastruktura. Burze se brzo razvijaju u naprednijim zemljama u tranziciji, ali nacionalna tržišta rizičnoga kapitala praktički ne postoje, a bankarski sustav je još uvijek sasvim neodgovarajući u većini bivših sovjetskih republika (Zecchini, 1997.). Banke koje pripadaju pod središnje planiranje nisu ništa doli računovodstvene agencije bez aktivne uloge u financijskim transakcijama kućanstava ili poduzeća. Suprotno tomu, pretvorba bivšega monopolističkog bankarskog sustava u dvoslojnu strukturu sa središnjom i poslovnim bankama obavljena je bez većih poteškoća u zemljama kao što je Poljska.

Međutim, u manje naprednim tranzicijskim gospodarstvima većina banaka još uvijek prolazi kroz poteškoće u svladavanju zadatka usmjeravanja uštedevine prema ulaganju kapitala u privatna poduzeća, osobito mala i srednja

poduzeća. Pružanje kredita malim i srednjim poduzećima također je ometano činjenicom da se novostvorene ili privatizirane banke često suočavaju s ograničenjima likvidacije iz nekoliko razloga: zbog nedostatnoga vlasničkoga kapitala, zbog dugova naslijeđenih iz središnje ere planiranja i/ili pak zbog velika kašnjenja otplate plasiranih kredita. Nadalje, banke su tipično slijedile konzervativnu strategiju financiranja privatnih poduzeća. Posljedica toga je da većini banaka u manje naprednim tranzicijskim ekonomijama, kao što su Ukrajina, Bjelorusija i Moldavija, nedostaje spremnost da financiraju mala i srednja poduzeća, što je pojačano nedostatkom stručnosti i znanja u postupanju s novom klijentelom i manjkom kolateralnosti poduzeća. U tim okolnostima neslužbene institucije i praksa mogu nadoknaditi neke nedostatke u službenim tržišnim institucijama, iako ne bez posljedica za tipove strategija koje su prihvatili poduzetnici kako bi započeli i razvili posao.

Svi ti čimbenici mogu pridonijeti negativnom stavu malih i srednjih poduzeća prema vladi i propisima, što je čest fenomen, osobito u prvim godinama tranzicije. On tipično rezultira rasprostranjenom uporabom poduzetničkih strategija koje predstavljaju prilagodbu poduzetnika posebnim brojnim uvjetima okružja i institucija. Poduzetništvo ostaje ograničeno, broj poduzeća malen, a njihov prinos gospodarskom razvoju, kad je riječ o poslovima, inovacijama i vanjskom stjecanju dohotka, prilično ograničen.

Ankete i proučavanje slučajeva i dokaza iz Bjelorusije i Ukrajine ukazuju na važnost strategije “izbjegavanja” (Leitzel, 1997.) koja uglavnom odražava nedostatan pravni i konstitucionalni okvir koji je opisan. Taktika izbjegavanja omogućuje privatnom poduzetništvu da postoji i opstane u okružju u kojem vlada privatno poslovanje smatra glavnim izvorom fiskalnih prihoda i u kojem neodgovarajuće pravne prisile vode u samovolju i korupciju. “Tipične” strategije izbjegavanja su kombinacija pravnoga i neslužbenog proizvoda ili osnivanje “pro forma” poduzeća kako bi se umanjili ili izbjegli porezi.

Česte promjene poreznoga sustava, u kombinaciji sa zabranjivom poreznom razinom, nepredvidljivo ponašanje državnih dužnosnika u primjeni poreznih propisa i neodgovarajući pristup vanjskom kapitalu ohrabruju poduzetnike da rabe strategije izbjegavanja kako bi umanjili dobitak i plaćanje poreza te očuvali osnove kapitala vlastitih poduzeća. Studija zaposleničkog ponašanja u ruskim malim i srednjim poduzećima ističe prevlast neslužbenih strategija isplate radnicima, kako bi se smanjili doprinosi za socijalno osiguranje. Kako je vlasnik jedne izdavačke kuće



u Rusiji rekao: “U trgovačkom poslu doista isplaćen osobni dohodak nekoliko je puta veći od službeno izračunate isplate.” (Welter i dr., 2000.).

Podaci ankete iz ruske federacije pokazuju rasprostranjeno kršenje radnoga prava, pružajući tako daljnje primjere strategija izbjegavanja koje se tamo smatraju “normalnim” poduzetničkim ponašanjem. Primjerice, u anketi su ruski poduzetnici tvrdili da ispunjavaju zakonske propise zaključujući pismene ugovore o radu, a proučavanje slučajeva i dokaza iz tog projekta ukazuje na to da je malo ugovora o radu doista sklopljeno u praksi (Welter i dr., op. a.). Poslodavci su ili nevoljko pričali o ugovorima o radu ili su (ne)namjerno kršili radno pravo; zaposlenici su izjavljivali da oni ili nemaju ugovore ili ne znaju imaju li ih ili ne. Jedan je poduzetnik naglasio kako su se pismeni ugovori zaključivali jedino ako bi ih zaposlenici zatražili, a u suprotnom, o uvjetima rada se usmeno raspravljalo. Štoviše, svako peto malo i srednje poduzeće zapošljava po nalogu (tj. voditeljstvo poduzeća izdaje nalog za zapošljavanje) ili na temelju usmenog dogovora, kršeći na taj način radno pravo. Osim toga, samo jedna trećina uključuje zakonski tražene odredbe za zaštitu na radu. Zbog toga se, analizirajući sadržaj ugovora o radu, može zaključiti da u dvije trećine anketiranih ruskih poduzeća ugovori o radu nisu pravno valjani.

Dokazi iz raznih empirijskih istraživanja potvrđuju te rezultate, ukazujući na opću pojavnost i upornost takvoga načina poslovnog ponašanja (npr. Chepurenko, 1999.; Frye, Shleifer, 1997.; Hendley, Murrell, Ryterman, 2000.; Gustafson, 1999.). Primjerice, anketa o poduzećima u Rusiji 1998. pokazala je da polovica anketiranih poduzeća uopće nije plaćala nikakve poreze, poduzetnici su prijavili samo 30% svojega prihoda i platili socijalno osiguranje za samo 10% osobnih dohodaka (Chepurenko, 1999.). Istraživanje o sivoj ekonomiji pokazalo je da su, iako su porezne stope u Rusiji i Ukrajini prijavljene kao nerastuće ili čak niže nego u Središnjoj Europi i istočnoeuropskim zemljama, poduzetnici zamijetili da je razina oporezivanja gotovo dva puta viša (Johnson, Kauffman, 2001.). To pomaže u objašnjavanju velikoga dijela neslužbene ekonomije u Rusiji i Ukrajini, jer poslodavci izbjegavaju plaćanje poreza mijenjanjem proizvodnje, privlačeći tako pozornost na dugoročni utjecaj neodgovarajućega poslovnog okružja na poduzetničko ponašanje.

Feige (1997.: 28) označava takve radnje kao “ostavštinu nepridržavanja” koja je dominirala većim dijelom toleriranih i nezakonitih poduzetničkih aktivnosti u doba Sovjetskog Saveza. Zbog čestih promjena u trgovačkim zako-

nima poduzetnici drže vanjsko pravno okružje glavnom preprekom svojim poduzetničkim aktivnostima, pa reaguju na prepreke ili ih dočekuju izbjegavajućim ponašanjem. Slabo objašnjeni propisi, zajedno s neodgovarajućom provedbom zakona, ohrabruju korupciju ne samo prilikom registriranja poduzeća već i u svakidašnjim ekonomskim transakcijama.

Neodgovarajući pravni okvir rezultira poduzetničkim ponašanjem koje se, iako se čini racionalnim s gledišta pojedinoga poduzetnika, mora smatrati štetnim s gledišta ekonomije (Welter, Smallbone, 2001.). To zato što odvraća resurse, koji bi inače bili produktivno upotrijebljeni, od ulaganja u nepotrebne troškove koji su povezani s institucionalnim kontekstom u kojem sklop uvjeta za održivo poduzetništvo ipak mora biti uspostavljen. Posljedica takvoga ponašanja je da nepotpune službene institucije (pravo, sudovi itd.) reguliraju poslovnu aktivnost te da nedosljedna i neodgovarajuća neslužbena pravila prate provođenje zakona. I jedno i drugo vodi do nepovjerenja poduzetnika, državnih dužnosnika i društva općenito, rezultirajući tako potencijalnim začaranim krugom.

Zbog toga se u uvjetima koji prevladavaju u zemljama kao što su Bjelorusija i Ukrajina politika mora usredotočiti na opći institucionalni okvir poduzetničkih aktivnosti, kako bi se omogućio razvoj produktivnoga poduzetništva i umanjili neproduktivni oblici poduzetničkoga ponašanja. Veliko priznanje treba dati činjenici da su glavne preporuke mjera za potporu malih i srednjih poduzeća često povezane sa specifičnim političkim i kulturnim kontekstima, a uvjeti se i naslijede mogu znatno razlikovati u pojedinim zemljama. Usmjerena ovisnost može blokirati jednostavan prijenos modela politike zrelih tržišnih ekonomija, iako to traži daljnje i dublje istraživanje uloge neslužbenih institucija za razvoj malih i srednjih poduzeća i poduzetništva.

## ADMINISTRATIVNE PREPREKE I PROBLEMI REGULACIJE

---

S tim povezano, uobičajeno pitanje politike djelovanja je učinak administrativnih i regulatornih prepreka na osnivanje i razvoj poduzeća. O toj se temi dosta raspravlja na zreлом tržištu, jednako kao i o tranziciji i nadolazećim tržišnim ekonomijama. Jedna od važnih uloga vlade u tržišno zasnovanom sustavu je stvaranje okružja u kojem će privatni sektor poslovanja cvjetati te tako učinkovito pridonijeti stvaranju zapošljavanja i ekonomskog razvoja. U isto vrijeme država ima također važnu regulatornu ulogu - osigurati da se posluje unutar određenih pravila koja

nastoje uravnotežiti potrebu da se potiče i promiče poduzetništvo s potrebom zaštite društvenih interesa i javnih dobara. O uspostavljanju odgovarajuće ravnoteže dosta se raspravljalo na zrelim ekonomskim tržištima na kojima su neki naglašavali potrebu smanjenja državne regulacije i kontrole poslovne aktivnosti (npr. Bannock, Peacock, 1989.), a drugi su ostali nerazuvjereni u štetnost njezinih učinaka (npr. Storey, 1994.). Međutim, u kontekstu tranzicije uspostavljanje je odgovarajuće ravnoteže dvostruko teže zbog nedostatka bilo kakve tradicije po kojoj je država nadzorni organ poslovne aktivnosti.

Regulacija uključuje “brojne pravne instrumente i odluke pomoću kojih vlade uspostavljaju uvjete o ponašanju građana ili poduzeća” (OECD, 1994.). Tu je važno shvatiti da suglasnost s propisima i ostalim ustavnim odredbama podrazumijeva poslovni trošak koji nosi oportunitetne troškove u svezi sa sredstvima posvećenim suglasnosti te izravne novčane troškove u nekim slučajevima. Rezultat toga je umanjivanje regulatornoga tereta poslovanja na razinu koja je potrebna za zaštitu javnoga dobra i to je temeljni element u vladinoj politici poticanja poduzetništva i privatnoga sektora investiranja.

Propisi su također dio širega regulatornog sustava koji uključuje procese i institucije u kojima se oni razvijaju, provode i dosuđuju. Osim propisa, regulatorni sustav uključuje procese javnoga savjetovanja, komunikacije i osuvremenjivanja. Regulatorna reforma mora posvetiti pozornost regulatornom sustavu u cjelini i pojedinim propisima, jer to određuje učinak propisa na poslovnu aktivnost.

*Uklanjanje nepotrebnih administrativnih opterećenja posla mora se shvatiti kao dio širega procesa regulatorne reforme čiji je cilj unaprijediti okruženje u kojem se vodi posao, kako bi njegov mogući prinos gospodarskom razvoju i stvaranju posla mogao biti ispunjen.* Poboljšanje kakvoće zakona i propisa osnovni je element u uspostavljanju okvirnih uvjeta koji su potrebni za gospodarski i demokratski razvoj. Propisi koji su preopterećujući, složeni ili nepraktični mogu smanjiti poslovnu konkurentnost pridonoseći višim administrativnim i zakonodavnim troškovima i opadanju uloge zakona kad neusklađenost postane uobičajena. U svezi s tim, temelj je uloge zakona zasnovan na uzajamnom poštivanju zakonitosti propisa od vlade i građana. Propise valja shvaćati više kao sredstvo ograničenja državne moći – tako da ih se jasno odredi – nego kao sredstvo pomoću kojega država upravlja svojim građanima. Takvo je gledište zasnovano na načelu “suradnje” između vlade i njezinih građana, a ne na “autoritarnom” stilu vladanja koji su tranzicijska gospodarstva proživjela u prošlosti.

U preuzimanju inicijative da se uklone administrativne prepreke cilj bi trebao biti poboljšanje kakvoće regulacije glede pojedinih propisa i regulatornoga sustava u cjelini. To postavlja pitanje o tomu što čini “dobar” propis i određuje kriterije po kojima bi mogao biti procijenjen. Koristeći se iskustvom dobre prakse brojnih država članica, OECD (1994.) je odredio sljedeće standarde kakvoće za regulatorni sustav u cjelini i za pojedine propise, uključivši: *a) razumljivost, dosljednost i ravnotežu između konkurentnih politika, b) stabilnost i predvidljivost regulatornih zahtjeva, c) jednostavnost rukovođenja, d) preglednost i otvorenost, e) dosljednost i pravednost u provedbi, f) prilagodbu promjenjivim uvjetima (OECD, op. a.).*

U tom se kontekstu pojam *administrativnih prepreka* ili *regulatornoga opterećenja* odnosi na “učinak zakonodavstva i administrativne prakse na poduzeća koji izravno utječe na okruženje u kojem poduzeća djeluju”. Tako i bilo koja vlada koja tvrdi da potiče i podržava razvoj privatnoga sektora mora stalno nadzirati učinak svoje pravne i administrativne prakse na sektor privatnoga poslovanja. Takve prepreke mogu utjecati na započinjanje i odvijanje novoga domaćeg poslovanja, ali mogu utjecati i na privlačnost ekonomije stranim ulagačima.

Sažetak glavnih tipova administrativnih prepreka koje mogu utjecati na razvoj poduzeća predstavljen je u pregledu 1. Podijeljeni su u tri velike skupine: prvo, opća odobrenja koja su potrebna za odvijanje poslovanja, drugo, pitanja koja se odnose na komercijalnu gradnju na zemljištu i lokaciji i treće, administrativna i pravna pitanja koja utječu na mogućnost odvijanja poslovanja.

---

#### 1. Opća odobrenja

---

1. Registracija poduzeća
  2. Zahtjevi i postupak dobivanja dozvole
  3. Zaštita prava na intelektualno vlasništvo i uporabu patenta
  4. Prijenos vlasništva i promjena pravnog oblika
  5. Kvalifikacije/osposobljenost poduzetnika
- 

#### 2. Komercijalna gradnja na zemljištu i lokaciji

---

1. Kupnja zemljišta
  2. Gradnja na zemljištu
  3. Suglasnost okoline
  4. Pristup komunalijama
- 

#### 3. Proces poslovanja

---

1. Carinski postupci
  2. Razrez poreza, plaćanje i suglasnost
  3. Propisi zapošljavanja
  4. Zdravstveni i sigurnosni propisi
  5. Ostala izvješća
-

Iako nema dosta mjesta da bi se razmotrili svi primjere navedeni u pregledu<sup>1.</sup>, dvije od najčešće prijavljivanih prepreka razvoju poduzeća u kontekstu tranzicije objašnjene su u sljedećem tekstu.

David Smallbone  
**Institucije, administrativna  
reforma i razvoj malih i  
srednjih poduzeća u  
tranzicijskim gospodarstvima:  
neka pitanja politike  
djelovanja**

## Registracija poduzeća

Većina (ali ne sve) tržišnih ekonomija zahtijeva neki oblik početnoga registriranja novih poduzeća. Međutim, ako se stvara okruže koje potiče oslobađanje kreativnih sposobnosti poduzetnika, administrativne prepreke pri stvaranju poduzeća moraju biti svedene na minimum. To je osobito važno u tranzicijskom kontekstu, imajući u vidu dokaz da su nova poduzeća produktivnija od starih (Svjetska banka, 2002.). Zahtjevi koji se na to odnose moraju biti što je moguće jednostavniji glede traženih podataka i načina na koji se prikupljaju, kako bi se izbjegli nepotrebni troškovi koje snosi posao. Specifičan bi cilj bilo smanjenje i pojednostavnjenje različitih postupaka registriranja i ureda koji moraju biti posjećeni. Započinjanje rada novog poduzeća je, samo po sebi, dosta zahtjevno i poželjno je da država ne nameće poduzetnicima nepotrebne prepreke i tako podiže upisni prag za poslovno vlasništvo.

Registriranje uključuje sve usluge do kojih poduzeće mora doći i obaviti ih kako bi zakonito funkcioniralo. Znakovit popis takvih usluga može započeti s bilježničkom i nastaviti državnim uslugama, uslugama područne vlade, lokalne vlasti, porezne vlasti, relevantnih ministarstava; pa i policije i poštanske službe. Pokazatelj učinkovitosti koji bi se mogao upotrijebiti da bi se procijenilo koliko dobro funkcionira država u tom pogledu jest prosječan broj tjedana koji prođu između ispunjavanja obrazaca molba i završetka registracije poduzeća. Drugi je pokazatelj ukupni trošak procesa registracije za poduzeće koji uključuje naknadu registracije, poreze, naknadu stručnjacima i troškove publikacije (CEC, 2000.).

Pojednostavnjivanje administrativnih formalnosti i postupaka na početku poslovanja je tekuća politika Europske komisije, kao dio pokušaja da se unaprijedi okruže za nov stvaralački pothvat u Europskoj uniji koji je sada proširen na "nove zemlje kandidate" u Središnjoj i Istočnoj Europi. To se odnosi na aktivnosti Radne grupe za pojednostavnjivanje poslovnoga okružja, sastavljene 1997. sa zadatkom da razmotri "postojeće i nove pravne i administrativne propise, kako bi poboljšala kakvoću zakonodavstva i smanjila administrativno opterećenje posla, osobito malih i srednjih poduzeća".

Slijedeći pregled prakse i postupaka registriranja u različitim državama članicama EU, EZ je preporučio po jed-

nu točku kontakta ili “jednu stanicu kupovanja” između *poslovnjaka* i državne vlasti na svim razinama. Cilj je izbjeći potrebu potencijalnih poduzetnika da idu od jednog administrativnog ureda do drugog kako bi ispunili različite dokumente za registraciju (npr. za porez, socijalno osiguranje, registriranje poslovne aktivnosti itd.) na svakom mjestu, često s manje-više istim podacima. Jedna jedina točka kontakta za poslovne početke može odigrati čak i važniju ulogu ako postane središte svih formalnosti koje moraju biti ispunjene tijekom poslovnoga života (kao što su promjena adrese, prijenos vlasništva, dopuštenja i dozvole).

S tim u svezi je i jedinstven oblik registriranja koji će skupiti sve podatke koje zatraži bilo koji dio administracije da bi registrirao novo poduzeće. Prednost takvog sustava je da podatak potreban za svrhe registriranja treba biti samo jednom predan. Javne uprave treba poticati da se služe istim podacima i bolje iskoriste dostupne baze podataka i informatičke tehnologije.

## Carinski postupci

Jedna od uloga razvoja privatnoga sektora u tržišnim ekonomijama je prinos stvaranju vanjskoga dohotka uz pomoć izvoznih zarada koje se skupljaju s izvoznih tržišta. Jednostavnost uz koju izvozne formalnosti mogu biti ispunjene je bitan čimbenik koji utječe na učinkovitost troškova izvozne aktivnosti za poduzeća. Administrativni zahtjevi za izvoz i uvoz također će utjecati na privlačnost zemlje stranim ulagačima koji bi možda željeli iskoristiti zemlju domaćina za izvozna djelatnost.

Posebna pitanja koja se moraju razmoriti u svezi s formalnošću izvoza i uvoza su sadržaj i laka uporabljivost oblika koji se rabe, vrijeme koje je proteklo između molbe za dopuštenje uvoza i izvoza i odluke, stavovi i ponašanja osoblja uključenog u proces. Dodatan je problem prečest zahtjev za istom dokumentacijom iz različitih dijelova vladinih odsjeka. Također valja imati na umu da, kao i kad je riječ o drugim administrativnim opterećenjima, troškove obrade neravnomjerno snose manja poduzeća, zbog njihove ograničene baze unutarnjih sredstava.

Nedavnim pregledom administrativnih prepreka u Rumunjskoj (FIAS, 1999.), Bugarskoj (FIAS, 2000.a) i Slovačkoj (FIAS, 2000.b) utvrđeno je da je slovački sustav carinske administracije primjer “dobre prakse”, jer je moderan i dobro kontroliran te u skladu s EU propisima i drugim međunarodnim standardima.

Čini se da su glavna obilježja slovačkog sustava sljedeća: a) carinske vlasti skupljaju sve bitne carine i nadopla-

te na uvezenu robu, b) carinska se procjena zasniva na statističkim podacima koji se skupljaju svaka tri mjeseca iz svih područnih ureda, c) niti jedan carinski službenik ne smije se baviti istim poduzećem više od tri puta, kako bi se smanjio rizik familijarnosti koja vodi u korupciju, d) carinski službenici moraju postupati u skladu s etičkim kodeksom ophođenja za koje je odgovoran ravnatelj podružnice, e) mjere koje su potrebne za carinjenje robe omogućuju da vrijeme carinjenja bude ostvarivo u tijeku jednoga ili manje od jednoga, ili najviše u nekoliko sati. (Svi podaci o postupku i dokumentirani zahtjevi carinjenja navedeni su na carinskoj web-stranici).

Osim toga, iskušan je i pilot-program koji omogućuje da računalo obavlja procjenu rizika za carinjenje, što će ubrzati proces i omogućiti službenicima da upute podatke na poduzeća i njihove prošle izvoze.

### Ukupno regulatorno opterećenje

Temeljna točka, sve prepoznatljivija u zapadnim ekonomijama, je kumulativan učinak državnih regulatornih mjera na poslovnu učinkovitost i troškove. Pribavljanje se pojedinoga dopuštenja ili dozvole samo po sebi ne čini kao velik teret, kad se ima na umu kumulativan učinak složenoga niza odobrenja, ali ukupan učinak na posao glede izravnih i neizravnih troškova može biti znatan. Štoviše, vlade moraju računati s tim da regulatorni okvir utječe na privlačnost zemlje stranim ulagačima koji djeluju na međunarodnom tržištu. Stoga regulatorno okružje u različitim zemljama, potencijalnim za ulaganje, može biti jedan od čimbenika koji utječe na konačan izbor lokacije ili partnera u zajedničkim pothvatima ili nekoga drugog poduzeća prekogranične suradnje.

## PRISTUP EU I INSTITUCIONALNI RAZVOJ U ZEMLJAMA KANDIDATIMA – PRIMJER ESTONIJE

---

U zemljama koje pripadaju prvoj skupini kandidata za članstvo u EU proces pristupanja pridonosi procesu institucionalnoga razvoja i administrativne reforme. Estonija, primjerice, predstavlja zemlju u kojoj je učinjen znatan napredak glede institucionalnoga razvoja i regulatornih reforma kad je riječ o poduzećima, za razliku od nekih drugih spomenutih zemalja. Nakon dobivanja neovisnosti 1991., politika vlade u Estoniji poduprta je idejom slobodnoga tržišta i predanošću institucionalizaciji privatnoga vlasništva i tržišnih reforma. Brza privatizacija značila je da je do kraja 1996. većina velikih poduzeća bila prodana s

pozornošću okrenutom ka komunalnim poduzećima (kao što su energetska poduzeća, telekomunikacije, željeznice i luke). Međutim, napredak u privatizaciji zemljišta bio je otežan složenim postupkom restitucije.

Od 1991. Estonija je također imala vrlo slobodnu politiku trgovine po kojoj su trgovinske prepreke i carinske pristojbe bile uvelike smanjene ili ukinute. To je, s jedne strane, dovelo do razvoja izvoza, a, s druge, do priljeva bes-carinskog uvoza. Sve je to pridonijelo uspjehu Estonije u privlačenju stranih ulagača, što je bio važan omogućujući čimbenik prinosa uspjehu njezinih ekonomskih reforma i strukturnom preobražaju ekonomije. Rezultat je, prema većini pokazatelja tržišne reforme, da je Estonija visoko u usporedbi s ostalim zemljama Središnje i Istočne Europe i bivšim sovjetskim republikama. Primjerice, prema procjeni EBRD-a, 75% BDP-a 2001. donio je privatni sektor.

U početnoj fazi tranzicije vlada je bila odgovorna za administrativne i pravne reforme, što je omogućilo privatnim poduzećima da se razvijaju, iako je neko vrijeme kontinuirana priroda tih promjena pridonijela nestabilnom i nesigurnom poslovnom okružju. Također je trebalo vremena da se u potpunosti obnovi porezni sustav, što je značilo da je razvoj malih privatnih poduzeća u početku bio za kočen ostacima poreznoga režima naslijeđenoga iz sovjetskog razdoblja. U isto doba, sve donedavno, mogao se primijetiti nedostatak izravnih mjera potpore razvoju malih i srednjih poduzeća u Estoniji, s tim da je uloga vlade bila označena kao limitirajuća (Izvešće Phare, 1999.). Prvi korak k usklađivanju propisa i poslovnoga okružja sa zahtjevima EU u Estoniji je bio uvođenje novoga Trgovinskog kodeksa 1995. To je pak rezultiralo uvođenjem pravnih oblika poduzetništva, sličnih zrelim tržišnim ekonomijama; povećanjem kapitalnih obveza za javna i poduzeća s ograničenom odgovornošću i stvaranjem novoga, središnjeg poslovnog registra. Utjecaj estonske kandidature za upis u EU također se može promatrati u odnosu na definiranje malih i srednjih poduzeća, jer je posljednjih godina EU definicija malih i srednjih poduzeća bila u toj zemlji postupno prihvaćena.

Kao što je izraženo u Predpristupnom ekonomskom programu (2001.), glavni ciljevi estonske ekonomske politike su: postići održiv, društveno i regionalno uravnotežen ekonomski razvoj. Osnova politike djelovanja malih i srednjih poduzeća uklopljena je u Nacionalni program za usvajanje *Aquis Communautaire* 2002.-2003. (NPAA) koji uključuje brojne posebne aktivnosti koje pokazuju kako program pristupa utječe na trenutačnu politiku. Primjeri uključuju uporabu predstrukturnih fondova i ostalih sred-



stava inozemne pomoći, kako bi se postigla provedba Plana akcije, nudeći usluge državne potpore za početak poslovanja, nudeći jamstva za male zajmove, razvijajući infrastrukturu za poduzetništvo uz potporu Phare projekata i jačajući kapacitet relevantnih institucija kako bi se pripremile za primanje pomoći preko strukturnih fondova EU.

*Razvoj odgovarajućega institucionalnog okvira bitan je dio procesa tržišne reforme. Općenito, institucionalizacija poslovne potpore uključuje razvoj institucija na tri razine: makro-, srednjoj i mikrorazini (Welter, 1997.).* U Estoniji su tijekom devedesetih dva ministarstva (gospodarstva i unutarnjih poslova) bila odgovorna za provedbu glavnih zadataka povezanih s programima potpore malim i srednjim poduzećima na makrorazini. Ali, i tri ostala ministarstva (financija, poljoprivrede i socijalne skrbi) također su bila uključena, svojom odgovornošću za kontroliranje raznih zaklada zaduženih za potporu regionalnoga i razvoja poduzeća. Od 2000. godine odgovornost za potporu poduzeća centralizirana je u ministarstvu gospodarstva, radi učinkovitije uporabe raspoloživih sredstava za potporu poduzeća, i na regionalnoj i na sektorskoj osnovi.

Važan je napredak postignut u razvijanju institucionalnoga okvira za razvoj poduzeća na srednjoj razini. To uključuje bankarski sustav koji sada, velikim dijelom u inozemnom vlasništvu, ubrzano razvija brojne financijske proizvode slične onima koji su dostupni poduzećima u tržišnoj ekonomiji. To također uključuje brojne saveze, udruženja i komore koje su osnovale posebne interesne skupine, uglavnom na temelju dobrovoljnoga članstva. Neki od njih, kao što su Gospodarsko-trgovinska komora i specijalizirane sektorske organizacije, bile su glavnim izvorom potpore poslovanja, osobito u procesu uporabe stranih tržišta.

Na mikrorazini institucionalni se razvoj usredotočio na razvoj mreže središta poslovnoga razvoja koja su nastala uz pomoć inozemnih donatora devedesetih godina. Prijašnja je procjena otkrila brojne slabosti u mrežama koje su financirali donatori, uključujući slabe odnose s lokalnim vlastima i ostalim relevantnim institucijama (kao što su banke), pa se čini da je njihov učinak unutar mreže lokalnoga poslovanja bio slab. Drugi otkriveni problemi uključivali su stalnu ovisnost tih središta o dotacijama, loše oglašavanje njihovih služba i činjenicu da su njihove aktivnosti dosada bile uglavnom ograničene na bavljenje poslovnim počecima (Phare, 1999.). Mreža poslovne potpore postala je tako subjektom reforme, kako bi se poboljšala kakvoća i učinkovitost usluga prema malim i srednjim gospodarstvima, ali i kako bi se unaprijedili administracija,

vođenje i ekonomičnost institucija potpore. Stoga je 2000. godine infrastruktura potpore javnoga poslovanja bila restrukturirana, s pokušajem da se učini efikasnijom, preglednijom i dostupnijom. Sedam zaklada, zajedno s Turističkim odborom, pod ingerencijom pet različitih ministarstava, ujedinjeno je u dvije nove organizacije, Kredex (Kreditno-izvozni jamstveni fond) i Enterprise Estonia koje odgovaraju za provedbu mjera potpore javnoga poslovanja, a preko Agencije regionalnoga razvoja – za potporu razvojnih središta lokalnog poslovanja.

Iako malo, estonsko je gospodarstvo, zajedno s mogućnošću uporabe povijesnih veza s nordijskim susjedima, podarilo Estoniji potencijalne prednosti nad mnogim bivšim sovjetskim republikama, a tempo promjene bio je zadivljujući. Postignut je znatan napredak u institucionalizaciji mjera malih i srednjih poduzeća. Nedavno objavljivanje dokumenta nacionalne politike djelovanja na razvoj maloga i srednjeg poduzetništva predstavlja važan korak naprijed u strateškoj prosudbi, povezan s mjerama i odgovornostima provedbe. Štoviše, povezivanje ciljeva strateške politike sa specifičnim planovima akcije koji su uklopljeni u proračunski proces predstavlja pozitivan korak prema nadilaženju provedbenoga jaza koji je često obilježje mjera malih i srednjih poduzeća u tranzicijskom kontekstu. Rationalizacija različitih agencija u Enterprise Estoniju i Kredex također izgleda kao pozitivan korak sa stajališta razvoja poduzeća, iako je još prerano odrediti opipljive praktične koristi. Drugo pozitivno obilježje trenutačnoga političkog okružja u Estoniji su mogućnosti da reprezentativne organizacije malih i srednjih poduzeća (kao što je Trgovinska komora) izraze svoja stajališta u nacrtima propisa i zakona, iako je teško ustanoviti koliko su njihovi komentari utjecali na konačno donošenje odluka.

## ZAKLJUČNE NAPOMENE

---

Iako se prioriteta mjera razvoja malih i srednjih poduzeća razlikuju u pojedinim tranzicijskim gospodarstvima, osnovna je tema važnost institucionalnoga razvoja i stvaranje kapaciteta na koje vlade imaju odlučujući utjecaj. Odgovarajuća i učinkovita institucionalizacija mjera malih i srednjih poduzeća još je uvijek jedan od glavnih preduvjeta koji mora biti ispunjen u zemljama poput Ukrajine, Bjelorusije i Ruske Federacije prije no što solidan i održiv razvoj privatnoga sektora postane ukorijenjen. Istodobno, razvijanje učinkovitih institucionalnih planova za vođenje i potporu malih i srednjih poduzeća u gospodarstvu izazov je koji dijele sve tranzicijske zemlje. Država mora odigrati

bitnu ulogu u brizi o poduzetništvu, razvijajući strategiju uklanjanja prepreka stvaranju poduzeća, uspostavljanja olakšavajuće okoline za razvoj privatnoga sektora i prinosa razvoju odgovarajućih tržišnih institucija koje su važan dio poslovnog okružja u tržišnoj ekonomiji.

Primjerenost, učinkovitost i opća kakvoća zakonodavnog i regulatornog okvira vjerojatno imaju dugoročno veći učinak na razvoj sektora malih i srednjih poduzeća nego izravne mjere potpore kojima je poseban cilj pomoći malim i srednjim poduzećima. Istodobno, negativni učinci neodgovarajućega i loše provedenoga pravnog i regulatornog sustava mogu oslabiti razvoj zakonitog djelovanja privatnoga sektora, na štetu cvatuće neslužbene ekonomije. Osim toga, jačanje zakonodavnoga okružja može biti visoko isplativa strategija za stimuliranje i promicanje poduzetništva, osobito kad su vladina sredstva ograničena.

Regulatorno okružje za mala i srednja poduzeća u zemljama kao što su Rusija, Bjelorusija i Ukrajina može nametnuti ozbiljna ograničenja učinkovitom funkcioniranju poduzeća. To se vidi u područjima poput oporezivanja, postupaka registracije poslovanja, dobivanja dozvola, raspodjele poslovnoga prostora i/ili zemljišta i pribavljanja kvota. Sa stajališta poduzetnika, kumulativni trošak ispunjavanja zahtjeva koje je državni birokratski stroj stavio pred poslovanje može biti znatan, odvlačeći sredstva iz produktivne uporabe i vodeći k razvoju strategija "izbjegavanja". To zato što su mala i srednja poduzeća prisiljena plaćati administrativne pristojbe državi, kako bi imala pravo poduzeti uobičajene zadatke uz vođenje posla. Smanjivanje i obnavljanje rada državne birokracije nužno je za stvaranje okružja pogodnoga za razvoj sektora privatnoga poslovanja, osobito za mala i srednja poduzeća suočena s neravnomjernim teretom troškova udovoljavanja zakonu. Iako je veličina opsega u kojem administrativne i regulatorne prepreke kočće razvoj malih i srednjih poduzeća posebice ozbiljna u zemljama u kojima su tržišne reforme nepotpune ili djelomično započete, one nisu ograničene samo na njih, jer predstavljaju trenutačan cilj politike djelovanja i u zrelim tržišnim ekonomijama EU.

Očekivanje pristupa EU ima mnoge pozitivne aspekte na pristupe politici djelovanja i prioritete novih zemalja kandidata, ali, isto tako, skriva i mnoge opasnosti. Čini se da je pristupanje EU dalo zamah razvoju institucija i mjera koje će potaknuti i podržati razvoj malih i srednjih poduzeća, ali mogle bi se izraziti neke sumnje u doseg do kojega fundirajući režimi EU, kao što su strukturni fondovi, vode program politike djelovanja. Sve dok bi to moglo biti sredstvo dijeljenja dobre prakse, postoje očite opasnosti u

poticanju nekritičkoga međunarodnog prijenosa pristupa politici i dopuštanju režima vanjskoga financiranja da suviše utječe na prioritete nacionalne politike djelovanja.

Konačno, pri razmatranju politike poticanja i potpore poduzeća i razvoja malih i srednjih poduzeća u tranzicijskim ekonomijama važno je imati na umu da se stalno vodi kritička rasprava unutar većine zrelih tržišnih ekonomija o pristupima politike, prioritetima i učinkovitosti vladinih intervencija kad je riječ o malim i srednjim poduzećima (npr. Curran, 2000.; Gibb, 2000.). Mogu se izvući lekcije iz iskustva drugih zemalja, ali važno je nastaviti naglašavati da racionalni pristupi razvoju politike djelovanja i njezinoj učinkovitoj provedbi nisu norma u zrelim tržišnim ekonomijama koja tako ograničava djelokrug prijenosa politike.

Neke od trenutačnih političkih rasprava u zrelim tržišnim ekonomijama primjenjive su na ekonomije ranijih stupnjeva tržišnoga razvoja. Je li, primjerice, politika djelovanja za poduzetništvo primjerenija od politike djelovanja za mala i srednja poduzeća i koje implikacije takve promjene treba naglasiti? U kojoj bi mjeri počeci i nova poduzeća trebali biti cilj politike djelovanja u usporedbi s poticanjem i podržavanjem razvoja postojećih poduzeća? U kojoj mjeri tipovi političke procjene koji se obično poduzimaju dopuštaju nositeljima politike djelovanja da donose racionalne odluke o političkim opcijama i alternativama? Jesu li ciljevi mjera malih i srednjih poduzeća dosta specifični da omoguće učinkovitu procjenu politike djelovanja? Koliko donositelji mjera znaju o potrebama poduzeća i poduzetnika za potporom da to njihove mjere mogu iskazati u sadržaju? O takvim se pitanjima trenutačno raspravlja u zemljama EU, uključujući Veliku Britaniju, i to su osnovna pitanja koja ukazuju na ograničen doseg političke prakse zasnovane na spoznajama, a ne pretpostavkama.

\* Ovaj je rad nastao u okviru projekta *Neformalne institucije i poslovno ponašanje* (voditeljica projekta: dr. M. Vehovec), kojeg financira Ministarstvo, znanosti i tehnologije RH.

<sup>1</sup> Ovaj je rad predstavljen na Konferenciji o gospodarskom razvoju i mjerama obnove u jugoistočnoj Europi: Uloga malih i srednjih poduzeća, Dubrovnik, 25.-28. travnja 2002.

## LITERATURA I IZVORI

- Bannock, G., Peacock, A. (1989.), *Government and Small Business*, Paul Chapman Publishing, London
- CEC (2000.), Benchmarking Enterprise Policy: First Results from the Scoreboard, *SEC (2000.)*, 1841, Brussels, 27/10/2000.
- Chepurenko, A. (1999.), Die neuen russischen Unternehmer: Wer sie sind, wie sie sind, in: H.-H., Hohmann (ed.), *Eine unterschätzte Dimension? Zur Rolle wirtschaftskultureller Faktoren in der osteuropäischen Transformation, Analysen zur Kultur und Gesellschaft im östlichen Europa*, 9, Bremen, str. 139-152.
- Curran, J. (2000.) What is small business policy in the UK for? Evaluating and assessing small business support policies, *International Small Business Journal* 18, 3, 36-50.
- Davis, L., North, D. C. (1971.), *Institutional Change and American Economic Growth*, Cambridge, New York.
- EBRD (2001.), *Transition Report 2001: Energy in Transition*, Europska banka za obnovu i razvoj, London.
- Feige, E. (1997.), Underground activity and institutional change: productive, protective and predatory behavior in transition economies, u Nelson, J. M., Tilly C., Walker L. (eds.), *Transforming Post-Communist Political Economies*, Washington, D. C., str. 21-34.
- FIAS (1999.), *Romania: Administrative Barriers to Investment*, Foreign Investment Service, zajednička služba Međunarodne financijske korporacije i Svjetske banke.
- FIAS (2000.a) *Bulgaria: Administrative Barriers to Investment*, Foreign Investment Service, zajednička služba Međunarodne financijske korporacije i Svjetske banke, veljača.
- FIAS (2000.b), *Slovak Republic: Administrative Barriers to Investment*, Foreign Investment Service, zajednička služba Međunarodne financijske korporacije i Svjetske banke, listopad.
- Frye T., Shleifer A. (1997.), The invisible hand and the grabbing hand, *American Economic Review*, vol. 87, no. 2, str. 354-358.
- Gibb, A. (2000.), Small and medium enterprise development: borrowing from elsewhere? A research and development agenda, *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 7, 3, 199-211.
- Gustafson, T. (1999.), *Capitalism Russian-style*, Cambridge.
- Hendley, K., Murrel, P., Ryterman, R. (2000.), Law, relationships and private enforcement: transactional strategies of Russian enterprises, *Europe-Asia Studies*, vol. 52, str. 627-656.
- Johnson, S., Kaufmann, D. (2001.), Institutions and the underground economy, in: O. Havrylyshyn, S. M. Nsouli (eds.), *A Decade of Transition: Achievements and Challenges*, Washington, D. C., str. 212-228.

- Ledeneva, A. V. (1998.), *Russia's Economy of Favours: Blat, Networking and Informal Exchange*, Cambridge.
- Leitzel, J. (1997.), Rule evasion in transitional Russia, u: Nelson, Tilly i Walker (eds.), *Transforming Post-Communist Political Economies*, Washington, D. C.: National Academy Press.
- North, D. C. (1990.), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge.
- OECD (1994.), *Improving the Quality of Laws and Regulations: Economic, Legal and Managerial Techniques*, OECD, Pariz.
- Peng, M., Heath, P. S. (1996.), The growth of the firm in planned economies in transition: institutions, organizations, and strategic choice, *Academy of Management Review*, vol. 21, no. 2, str. 492-528.
- PHARE (1999.), *The State of Small Business in Estonia: Report 1998*, PHARE potpora razvoju MISP-a u Estoniji, Tallinn, 1999.
- Smallbone, D., Welter, F. (2001.a), The role of government in SME development in the transition economies of Central and Eastern Europe and the Newly Independent States, rad predstavljen na *Fourth International Conference Enterprise in Transition: Competition, Restructuring and Growth*, Sveučilište u Splitu, Hrvatska, 24-26 svibnja.
- Smallbone, D., Welter, F. (2001.b), The role of government in SME development in transition countries, *International Small Business Journal*, vol. 19, no. 4, str. 63-77.
- Smallbone, D., Welter, F. (2001.c), The distinctiveness of entrepreneurship in transition economies, *Small Business Economics*, vol. 16, no. 4, str. 249-262.
- Storey, D. (1994.), *Understanding the Small Business Sector*, Routledge, London.
- Welter, F. (1997.), Small and medium enterprises in Central and Eastern Europe: trends, barriers and solutions, rad predstavljen na konferenciji *The Role of SMEs in Poland: Challenges, Potentials and Paths for Future*, Varšava, 19-20 lipnja 1997.
- Welter, F. i dr. (2000.), Employment, SMEs and Labour Markets in Russia, *Nacionalno izvješće za projekt Intas-97-1805*, RWI, Essen.
- Welter, F., Smallbone, D. (2001.), Entrepreneurship and Enterprise Strategies in Transition Economies: An Institutional Perspective, Rad predstavljen na *RENT XV*, Turku.
- World Bank (2002.), *Transition the First Ten Years: Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union*, Svjetska banka, Washington DC.
- Zecchini S. (1997.), Transition approaches in retrospect, u: S. Zecchini (ed.), *Lessons from the Economic Transition: Central and Eastern Europe in the 1990s*, Dordrecht i dr., str. 1-34.
- Zhuk, V., Cherevach, P. (2000.), Problems of the current re-registration, Small and Medium Business in Belarus: *Analytical Bulletin*, vol. 2000., no. 1, str. 26-28.