



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ

О РЕВИЗИЈИ СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА

**Унапређење пословног окружења
малих и средњих предузећа и
предузетника**



Број: 400-419/2021-06/75
Београд, 27. децембар 2021. године



Пословно окружење било би у већој мери предвидиво уз ефикасније планирање и спровођење активности и бољу координацију између државних органа и организација

Пословно окружење је од изузетног значаја за успостављање, раст и развој малих и средњих предузећа и предузетника (МСПП) јер може да делује стимулативно и подстицајно, док са друге стране може да отежа предузетничку иницијативу различитим регулаторним и административним оптерећењима. Поред Стратегије за развој МСПП и конкурентности, у претходном периоду Влада је доносила и програме за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске банке о условима пословања – „Doing Business“, Стратегију за регулаторну реформу и унапређење система управљања јавним политикама и Национални програм за сузбијање сиве економије. Нису у потпуности реализоване све активности из акционих планова стратешких докумената чији су рокови за спровођење истекли.

Илустрација 1: Најважнија планска докумената за унапређење пословног окружења



Надлежни органи нису у довољној мери ефикасно планирали активности за унапређење пословног окружења МСПП, услед недовољне координације и праћења спровођења планских докумената. Министарство привреде није припремало акционе планове за спровођење Стратегије за подршку развоја МСПП и конкурентности у периоду од 2017. до 2020. године и није почело израду новог планског документа за развој МСПП, а Министарство финансија није завршило нови Национални програм за сузбијање сиве економије. Није успостављено континуирано праћење и извештавање о спровођењу планских докумената.

Надлежни органи нису учинили довољно предвидивим пословно окружење МСПП, јер носиоци активности у планским документима нису спровели све планиране активности у циљу унапређења регулаторног оквира, ефикасности администрације и транспарентности процеса. Није реализовано у потпуности између 25% и 50% активности из акционих планова за спровођење стратегија и програма најзначајнијих за унапређење пословног окружења МСПП. Такође, одлагано је спровођење одређеног броја активности Програма за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске банке.

Надлежни органи нису у довољној мери спровели вредновање планских докумената и ex-post анализе ефеката спроведених активности, што може утицати на остварење циљева и квалитет будућих планских докумената за унапређење пословног окружења.

Препоруке

Државна ревизорска институција је дала следеће препоруке :

Министарству привреде:

- да припреми и поднесе Влади на усвајање нови плански документ који ће садржати активности за унапређење пословног окружења МСПП.

Министарству финансија:

- да изврши анализу активности из Акционог плана за спровођење Националног програма за период 2019-2020. године које нису реализоване и утврде њихову потребу и приоритет приликом састављања Акционог плана за спровођење новог планског документа.

Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре:

- да настави са реализацијом активности за унапређење услова пословања.

Републичком секретаријату за јавне политике:

- да успостави стратешку координацију формирањем координационог тела унутар РСЈП које ће се бавити реализацијом програма или формирањем посебног стратешког тела које ће бити формирано и састојати се од спољних заинтересованих страна и интерних чланова.



Садржај

Скраћенице и термини	6
I Резиме и препоруке	7
II Увод	10
1. Проблем	10
2. Циљ ревизије	11
3. Ревизорска питања	11
4. Обим и ограничења ревизије	11
5. Методологија у поступку рада	12
III Опис предмета ревизије	14
1. Законодавни и институционални оквир	14
Законодавни оквир	14
Институционални оквир	15
2. Опште информације о пословном окружењу МСПП	18
2.1. Пословно окружење МСПП	18
2.2. Општи подаци о МСПП	21
2.3. Анкета МСПП о пословном окружењу	24
2.4. Привредна комора и НАЛЕД	26
IV Закључци	29
ЗАКЉУЧАК 1: Надлежни органи нису у довољној мери ефикасно планирали активности за унапређење пословног окружења МСПП, услед недовољне координације и праћења спровођења планских докумената	30
Налаз 1.1. Министарство привреде није припремало акционе планове за спровођење Стратегије за подршку развоја МСПП и конкурентности у периоду од 2017. до 2020. године и није почело израду новог планског документа за развој МСПП, а Министарство финансија није завршило нови Национални програм за сузбијање сиве економије	31
Стратегија за подршку развоја малих и средњих предузећа и предузетништва и конкурентности	31
Стратегија регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама	36
Програми за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске банке о условима пословања - „Doing Business“	37
Национални програм за сузбијање сиве економије	38
Налаз 1.2. Није вршено континуирано праћење и извештавање спровођења планских докумената за унапређење пословног окружења	41
Стратегија за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности	42
Стратегија регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама	43
Програми за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске банке о условима пословања - „Doing Business“	44



Национални програм за сузбијање сиве економије	47
ЗАКЉУЧАК 2: Надлежни органи нису учинили довољно предвидивим пословно окружење МСПП, јер носиоци активности у планским документима нису спровели све планиране активности у циљу унапређења регулаторног оквира, ефикасности администрације и транспарентности процеса	49
Налаз 2.1: Није реализовано у потпуности око 30% активности за унапређење пословног окружења из Акционог плана за спровођење Стратегије за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период 2015-2020. године	50
Налаз 2.2: Није реализовано у потпуности око 25% активности из Акционих планова за спровођење Стратегије регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016-2020. године	68
Налаз 2.3: Реализација активности Програма за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске банке о условима пословања није била у довољној мери ефикасна у ревидираном периоду, јер је одлагано спровођење одређеног броја активности	71
Налаз 2.4: Око 50% активности из Акционог плана за спровођење Националног програма за сузбијање сиве економије за период 2019-2020. године није реализовано у потпуности	77
ЗАКЉУЧАК 3: Надлежни органи нису у довољној мери спровели вредновање планских докумената и ex-post анализе ефеката спроведених активности, што може утицати на остварење циљева и квалитет будућих планских докумената за унапређење пословног окружења	82
Налаз 3.1. Надлежни органи нису вршили вредновање учинака планских докумената у циљу оцене ефикасности и ефективности планских докумената	82
Налаз 3.2: Иако су општи циљеви планских докумената делимично остварени, без претходно спроведене евалуације и дефинисања показатеља учинка за посебне циљеве, није могуће оценити у којој мери је остварење општих циљева ефекат реализованих активности из акционих планова	84
Стратегија за подршку развоја малих и средњих предузећа и предузетништва и конкурентности	85
Стратегија регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама	87
Програми за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске банке о условима пословања - „Doing Business“	91
Национални програм за сузбијање сиве економије	93
V Мере предузете у току ревизије	95
VI Захтев за доставу одазивног извештаја	96
1. Прилог 1 – Методологија у поступку рада	98
2. Прилог 2 – Релативна важност појединачних стратегија за Циљеве одрживог развоја	101
3. Прилог 3 – Анализа одговора на упитник које је спровела Привредна комора Србије	102
4. Прилог 4 - Извод из Извештаја Министарства привреде о спровођењу Стратегије МСПП	107



5. Прилог 5 - Списак мера које су предузете током 2020. године са циљем да се одржи ликвидност пословних субјеката и очува запосленост, како не би дошло до затварања великог броја пословних субјеката у условима отежаног пословања због пандемије SARS CoV 2 110



Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Пун назив	Скраћеница
Министарство привреде	МП
Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре	МГСИ
Министарство финансија	МФ
Републички секретаријат за јавне политике	РСЈП
Мала и средња предузећа и предузетници	МСПП
Стратегија за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период од 2015. до 2020. године	Стратегија МСПП
Акциони план за спровођење стратегије за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за 2015. са пројекцијом за 2016. годину	Акциони план за спровођење стратегије МСПП
Савет за мала и средња предузећа, предузетништво и конкурентност	Савет
Заједничка група за унапређење позиције Републике Србије на листи Светске банке „Doing Business”	Заједничка група
Стратегија регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016–2020. године	Стратегија РР
Национални програм за сузбијање сиве економије	Национални програм
Координационо тело за сузбијање сиве економије	Координационо тело
Јединице локалне самоуправе	ЈЛС
Национална алијанса за локални економски развој	НАЛЕД
Немачка организација за међународну сарадњу	ГИЗ
Привредна комора Србије	ПКС
Агенција за привредне регистре	АПР
Републички завод за статистику	РЗС
Републички фонд за здравствено осигурање	РФЗО
Агенција САД за међународни развој	USAID

Поједини изрази који се користе у извештају имају следеће значење:

Израз	Значење
Надлежни органи	Субјекти ревизије



I Резиме и препоруке

Државна ревизорска институција је спровела ревизију сврсисходности пословања на тему „Унапређење пословног окружења малих и средњих предузећа и предузетника“.

Ревизијом смо обухватили активности следећих надлежних органа као носилаца планских докумената од највећег значаја за унапређење пословног окружења и то су: Министарство привреде, Министарство финансија, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Републички секретаријат за јавне политике.

Пословно окружење је од изузетног значаја за успостављање, раст и развој малих и средњих предузећа и предузетника (у даљем тексту: МСПП) јер може да делује стимулативно и подстицајно, док са друге стране може да отежа предузетничку иницијативу различитим регулаторним и административним оптерећењима. У време креирања Стратегије за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности усвојене у марту 2015. године за период важења од 2015. до 2020. године и дефинисања њених приоритетних праваца и стубова, пословно окружење у Србији је према свим анкетама и извештајима, представљало највећу препреку МСПП за пословање. Поред ове стратегије, у претходном периоду Влада је донела и друга планска документа важна за унапређење пословног окружења, а међу најважнијим су: програми за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске банке о условима пословања – „Doing business“, Стратегија регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016–2020. године и Национални програм за сузбијање сиве економије за период 2019-2020. године. Нису у потпуности реализоване све активности из акционих планова стратешких докумената чији су рокови за спровођење истекли. На значај пословног окружења малих и средњих предузећа и предузетника указује и Агенда 2030 – Циљеви одрживог развоја (циљеви одрживог развоја 8. Достојанствен рад и економски раст и 9. Индустрија, иновације и инфраструктура), као и поглавље 20 - Предузетништво и индустријска политика, у оквиру преговора о приступању Републике Србије са Европском унијом. Према извештају Европске комисије за 2020. годину пословно окружење је и даље нестабилно.

Након спроведене ревизије сврсисходности пословања утврдили смо следеће:

Пословно окружење било би у већој мери предвидиво уз ефикасније планирање и спровођење активности и бољу координацију између државних органа и организација.

Наведено заснивамо на налазима и закључцима који су изложени у наставку текста.

Надлежни органи нису у довољној мери ефикасно планирали активности за унапређење пословног окружења МСПП, услед недовољне координације и праћења спровођења планских докумената. Министарство привреде није припремало акционе планове за спровођење Стратегије за подршку развоја МСПП и конкурентности у периоду од 2017. до 2020. године и није почело израду новог планског документа за развој МСПП, а Министарство финансија није завршило нови Национални програм за сузбијање сиве економије. Није вршено континуирано праћење и извештавање спровођења планских докумената за унапређење пословног окружења.

Надлежни органи нису учинили довољно предвидивим пословно окружење МСПП, јер носиоци активности у планским документима нису спровели све планиране активности у циљу унапређења регулаторног оквира, ефикасности администрације и транспарентности процеса. Није реализовано у потпуности око 30% активности за унапређење пословног окружења из Акционог плана за спровођење Стратегије за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период 2015-2020. године. Није реализовано у потпуности



око 25 % активности Акционог плана за спровођење Стратегије регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016-2020. године. Реализација активности Програма за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске банке о условима пословања није била у довољној мери ефикасна у ревидираном периоду, јер је одлагано спровођење одређеног броја активности. Око 50% активности из Националног програма за сузбијање сиве економије за период 2019-2020. године није реализовано у потпуности.

Надлежни органи нису у довољној мери спровели вредновање планских докумената и ex-post анализе ефеката спроведених активности, што може утицати на остварење циљева и квалитет будућих планских докумената за унапређење пословног окружења. Надлежни органи нису вршили вредновање учинака планских докумената у циљу оцене ефикасности и ефективности планских докумената. Иако су општи циљевии планских докумената делимично остварени, без претходно спроведене евалуације и дефинисања показатеља учинка за посебне циљеве, није могуће оценити у којој мери је остварење општих циљева ефекат реализованих активности из акционих планова.

Државна ревизорска институција, након спроведене ревизије даје следеће препоруке:

Министарству привреде да:

1. припреми и поднесе Влади на усвајање нови плански документ који ће садржати активности за унапређење пословног окружења МСПП (приоритет 2)¹ - *Налаз 1.1;*
2. припреми акциони план за спровођење новог планског документа за период примене стратегије са бројем активности и роковима усклађеним са реалним могућностима носилаца активности, у циљу реализације свих активности у вези са унапређењем пословног окружења МСПП (приоритет 2) - *Налаз 1.1;*
3. редовно врши праћење и извештавање о спровођењу планског документа и редовно извештава Владу, у циљу ефикаснијег планирања активности за унапређење пословног окружења МСПП (приоритет 2) - *Налаз 1.2;*
4. изврши анализу активности из Акционог плана за спровођење Стратегије за период 2015-2020. године које нису реализоване и утврде њихову потребу и приоритет приликом састављања акционог плана за спровођење новог планског документа, у циљу унапређења пословног окружења МСПП (приоритет 2) - *Налаз 2.1;*
5. спроведе вредновање Стратегије за развој МСПП и конкурентности за период 2015-2020. године, у циљу праћења ефеката на унапређење пословног окружења МСПП (приоритет 2) *Налаз 3.1;*
6. дефинише показатеље учинка за опште и посебне циљеве новог планског документа, ради праћења остварења циљева (приоритет 2) - *Налаз 3.2.*

Министарству финансија да:

1. припреми и поднесе Влади на усвајање нови плански документ за сузбијање сиве економије, у циљу унапређења пословног окружења (приоритет 1) - *Налаз 1.1;*

¹ Приоритет 2 означава несврхисходности које је могуће отклонити у року до годину дана.



- редовно врши праћење и извештавање о спровођењу планског документа, редовно извештава Владу, у циљу ефикаснијег планирања активности за унапређење пословног окружења МСПП (приоритет 2) - *Налаз 1.2;*
- изврши анализу активности из Акционог плана за спровођење Националног програма за период 2019-2020. године које нису реализоване и утврде њихову потребу и приоритет приликом састављања акционог плана за спровођење новог планског документа, у циљу унапређења пословног окружења МСПП (приоритет 2) - *Налаз 2.4;*
- спроведе ex-post анализу Националног програма за сузбијање сиве економије за период 2019-2020. године, у циљу праћења ефеката на сузбијање сиве економије (приоритет 2) - *Налаз 3.1;*
- дефинише показатеље учинка за опште и посебне циљеве новог планског документа, ради праћења остварења циљева (приоритет 1) - *Налаз 3.2.*

Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре да:

- настави са реализацијом активности за унапређење услова пословања, у циљу унапређења пословног окружења малих и средњих предузећа (приоритет 2) - *Налаз 2.3;*

Републичком секретаријату за јавне политике да:

- редовно врши праћење и извештавање о спровођењу планског документа, редовно извештава Владу, у циљу ефикаснијег планирања активности за унапређење пословног окружења МСПП (приоритет 2) - *Налаз 1.2;*
- успостави стратешку координацију формирањем координационог тела унутар РСЈП које ће се бавити реализацијом програма или формирањем посебног стратешког тела које ће бити формирано и састојати се од спољних заинтересованих страна и интерних чланова, у циљу реализације активности Програма унапређења управљања јавним политикама и регулаторном реформом за период 2021-2025. године (приоритет 2) - *Налаз 2.2;*
- спроведе ex-post анализу ефеката Акционог плана по истеку сваке календарске године од дана усвајања програма унапређења управљања јавним политикама и регулаторном реформом са акционим планом за период од 2021. до 2025. године, у циљу праћења ефеката наведеног Програма (приоритет 2) - *Налаз 3.1.*

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
27. децембар 2021. године



II Увод

Државна ревизорска институција спровела је ревизију сврсисходности пословања „Унапређење пословног окружења малих и средњих предузећа и предузетника” у периоду од априла до децембра 2021. године.² Ревизија сврсисходности пословања је спроведена у складу са Законом о Државној ревизорској институцији³, Пословником Државне ревизорске институције⁴ и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2021. годину број: 06-1635/2020-02/1-11 од 21. априла 2021. године (пречишћен текст).

Ревизија је обављена на начин и према поступцима утврђеним оквиром ревизорских стандарда Међународне организације врховних ревизорских институција (INTOSAI), Кодексом професионалне етике државних ревизора и принципима Међународних стандарда врховних ревизорских институција (ISSAI).

1. Проблем

Пословно окружење је од изузетног значаја за успостављање, раст и развој малих и средњих предузећа и предузетника јер може да делује стимулативно и подстицајно, док са друге стране може да отежа предузетничку иницијативу различитим регулаторним и административним оптерећењима. У време креирања Стратегије за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности усвојене у марту 2015. године за период важења од 2015. до 2020. године и дефинисања њених приоритетних праваца и стубова, пословно окружење у Србији је, према свим анкетама и извештајима, представљало највећу препреку МСПП за пословање. Поред ове стратегије, у претходном периоду Влада је донела и друга планска документа важна за унапређење пословног окружења, а међу најважнијим су: програми за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске банке о условима пословања – „Doing Business“, Стратегија регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016–2020. године и Национални програм за сузбијање сиве економије за период 2019-2020. године. Нису у потпуности реализоване све активности из акционих планова стратешких докумената чији су рокови за спровођење истекли.

На ранг листи Извештаја Светске банке о пословању, Србија се 2015. године налазила на 91. месту од укупно 189 земаља. Иако је евидентно остварен напредак, па је тако у 2020. години Република Србија на ранг листи Светске банке о условима пословања „Doing Business 2020”, по укупној оцени заузела 44. место, и даље је у области отпочињање пословања на 73, односно у области плаћање пореза на 85. месту.

Закључак евалуације Стратегије спроведене 2018. године након три године спровођења је био да би у наредном периоду било добро дефинисати више активности које су специфичне за МСПП и које унапређују положај МСПП у односу на велика предузећа (нпр. дефинисати неке изузетке за МСПП, а нарочито за микро предузећа; заговорати за њихов бољи и у неку руку повлашћенији третман и слично).

На значај пословног окружења малих и средњих предузећа и предузетника указује и Агенда 2030 – Циљеви одрживог развоја (циљеви одрживог развоја 8. Достојанствен рад и економски раст и 9. Индустија, иновације и инфраструктура), као и поглавље 20 -

² Број ревизије 400-419/2021-06

³ „Службени гласник РС”, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18-др. закон

⁴ „Службени гласник РС”, број 9/09.



Предузетништво и индустријска политика, у оквиру преговора о приступању Републике Србије са Европском унијом. Према извештају Европске комисије за 2020. годину пословно окружење је и даље нестабилно.

2. Циљ ревизије

Циљ ове ревизије је да испитамо да ли су надлежни органи ефикасно планирали и спроводили активности за унапређење пословног окружења малих и средњих предузећа и предузетника и пратили ефекте спроведених активности.

Да бисмо остварили циљ формулисали смо главно питање и ревизорска питања.

Ревизија сврсисходности пословања промовише одговорност помажући онима који су надлежни за управљање и надзор да побољшају учинак. Она то чини кроз разматрање да ли су одлуке законодавне или извршне власти ефикасно и ефективно припремљене и спроведене и да ли су порески обвезници или грађани добили вредност за новац.⁵ Стога су у фокусу ове ревизије ефикасност и ефективност. Принцип ефикасности значи добијање највише из расположивих ресурса. Бави се односом између ангажованих ресурса и добијених резултата у смислу квантитета, квалитета и времена. Принцип ефективности односи се на испуњавање постављених циљева и постизање планираних резултата.⁶ Питање ефективности се састоји из два дела: прво, у којој мери су циљеви испуњени и друго, може ли ово да се припише аутпуту спровођене политике⁷. Овом ревизијом ћемо испитати на који начин су планиране, да ли и у ком временском периоду су спроведене активности за унапређење пословног окружења МСПП дефинисане планским документима. Такође, испитаћемо да ли су испуњени циљеви планских докумената и у којој мери је то производ спроведених активности.

3. Ревизорска питања

Државна ревизорска институција се определила да главно питање ревизије буде да ли су надлежни органи ефикасно планирали и спроводили активности за унапређење пословног окружења малих и средњих предузећа и предузетника, и пратили ефекте спроведених активности.

Да бисмо одговорили на главно питање, испитивали смо:

1. Да ли су надлежни органи ефикасно планирали активности за унапређење пословног окружења МСПП?
2. Да ли су надлежни органи ефикасно спровели планиране активности у циљу унапређења пословног окружења МСПП?
3. У којој мери су надлежни органи пратили ефекте спроведених активности за унапређење пословног окружења МСПП?

4. Обим и ограничења ревизије

Ревизијом смо обухватили активности надлежних органа као предлагача планских докумената и носиоце активности за унапређење пословног окружења малих и средњих предузећа и предузетника према Стратегији за подршку развоја малих и средњих предузећа и предузетништва за период од 2015. до 2020. године и Акционом плану за спровођење стратегије

⁵ ISSAI 300:12;

⁶ ISSAI 300:11. Видети такође GUID 3910:8

⁷ GUID 3910:42-47



за 2015. годину са пројекцијом за 2016. годину, Програмима за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске Банке у условима пословања – „Doing Business“ за период 2018-2019. године, 2019-2020. године, као и за период 2020-2023. године, Стратегији регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама до 2020. године и Националном програму за сузбијање сиве економије.

Надлежни органи су (1) Министарство привреде као предлагач Стратегије МСПП и носилац највећег броја активности из првог стуба (унапређење пословног окружења) Акционог плана за спровођење Стратегије МСПП - 37%, а такође и носилац активности у Програмима за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске Банке у условима пословања – „Doing Business“; (2) Министарство финансија – као носилац 17% активности из првог стуба Акционог плана за спровођење Стратегије МСПП и носилац активности у Програмима за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске Банке у условима пословања – „Doing Business“ и предлагач Националног програма за сузбијање сиве економије (3) Министарство грађевинарства саобраћаја и инфраструктуре – као носилац Програма за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске Банке у условима пословања – „Doing Business“ и носилац 12% активности из Акционог плана за спровођење Стратегије МСПП и (4) Републички секретаријат за јавне политике као носилац 13% активности у Акционом плану за спровођење Стратегије МСПП и носилац Стратегије регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама до 2020. године.

Поступци ревизије су обухватили 2018, 2019. и 2020. годину, а за одговоре на поједина ревизорска питања коришћени су одређени подаци и документација из дужег временског периода. Стратегија МСПП донета је за период од 2015. до 2020. године, а једини Акциони план за спровођење стратегије донет је за 2015. годину са пројекцијом за 2016. годину. Такође, Стратегија РР и Национални програм за сузбијање сиве економије су донети за период од 2016. до 2020. године. Како бисмо утврдили да ли су припремљена нова планска документа (ради давања препорука), користили смо и информације и документа из 2021. године.

Ограничења ове ревизије:

- квалитет и прецизност свих анализа ограничени су квалитетом постојећих евиденција;
- велики број носилаца активности за спровођење Стратегије МСПП и програма;
- за велики број активности носиоци су, поред субјеката ревизије, били и други корисници јавних средстава;
- велики број активности субјеката ревизије које треба испитати и обимна документација;
- отежано прикупљање документације у току спровођења ревизије и одласци на терен због ситуације са пандемијом корона вируса Covid-19.

5. Методологија у поступку рада

У циљу одговора на ревизорска питања, прибавили смо од надлежних субјеката потребну документацију и извршили смо њену анализу. Обавили смо интервју са представницима Министарства привреде, Министарства финансија, Министарства грађевинарства саобраћаја и инфраструктуре и Републичког секретаријата за јавне политике као субјектима ревизије, прикупили и анализирали њихове податке и документацију. Поред субјеката ревизије, обавили смо интервјуе и послали упитнике следећим изворима информација: Привредној комори Србије, Министарству рударства и енергетике, Националној алијанси за локални економски развој (НАЛЕД), Министарству трговине, туризма и телекомуникација, Министарству државне управе и локалне самоуправе, Републичком геодетском заводу, Агенцији за привредне регистре, Пореској управи, Канцеларији за јавне набавке, Министарству за рад, запошљавање, борачка и



социјална питања, Развојној агенцији Србије, Републичком фонду за здравствено осигурање, Централном регистру обавезног социјалног осигурања, Министарству за европске интеграције, Канцеларији за информационе технологије и електронску управу. Такође, у сарадњи са Привредном комором Србије упутили смо анкету малим и средњим предузећима и предузетницима са питањима везаним за пословно окружење и изворе финансирања.

У циљу одговора на прво ревизорско питање прибавили смо податке, информације и документацију од Министарства привреде, Министарства грађевинарства саобраћаја и инфраструктуре и Републичког секретаријата за јавне политике и извршили анализу прикупљене документације како бисмо одговорили на питања: које активности су надлежни органи спроводили у циљу планирања мера за унапређење пословног окружења (која планска документа су донета - стратегије, акциони планови, програми и др.), да ли су (уколико нису, образложење зашто нису) донети сви акциони планови у складу са циклусом спровођења стратегије или програма; да ли је покренут поступак за израду новог планског документа; да ли су ажурирани индикатори (показатељи); да ли је вршена средњорочна евалуација и да ли су примењене препоруке извршене евалуације; да ли су образована радна тела предвиђена планским документима и колико често су се она састајала, и да ли је и на који начин вршено праћење и извештавање о спровођењу планских докумената.

У циљу одговора на друго ревизорско питање, прибавили смо податке, информације и документацију од Министарства привреде, Министарства грађевинарства саобраћаја и инфраструктуре, Министарства финансија и Републичког секретаријата за јавне политике и извршили анализу прикупљене документације како бисмо одговорили на питања: у којој мери су испуњени Акциони планови за спровођење Стратегије за подршку развоја малих и средњих предузећа и предузетништва у делу унапређења пословног окружења МСПП за период 2015-2020. године, Стратегије регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016-2020. године, Националног програма за сузбијање сиве економије за период 2019-2020. године и акциони планови за спровођење Програма за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске Банке у условима пословања у периоду од 2018. до 2020. године. Циљ нам је био да утврдимо број активности које нису спроведене или нису спроведене у потпуности и њихово учешће у укупном броју активности, као и разлоге зашто нису испуњене. Како бисмо упоредили образложења Министарства привреде зашто одређене активности нису спроведене, послали смо упитник и свим другим носиоцима активности првог стуба Стратегије – унапређење пословног окружења МСПП.

У циљу одговора на треће ревизорско питање, прибавили смо податке, информације и документацију од Министарства привреде, Министарства грађевинарства саобраћаја и инфраструктуре, Министарства финансија и Републичког секретаријата за јавне политике и извршили анализу прикупљене документације како бисмо одговорили на питања: на који начин носиоци активности прате ефекте предузетих активности на мала и средња предузећа и предузетнике; да ли носиоци активности спроводе ex-post анализе у складу са Законом о планском систему и Уредбом; које активности спроводи Републички секретаријат за јавне политике као орган који обавља и стручне послове који се односе на: унапређење пословног окружења кроз развој стратешког оквира у области регулаторне реформе; мерење административног трошка за привреду; управљање јединственим регистром административних поступака за привреду и грађане; као и да утврдимо да ли су остварени циљеви планских докумената.



III Опис предмета ревизије

1. Законодавни и институционални оквир

Законодавни оквир

Законом о планском систему Републике Србије⁸ се уређује плански систем Републике Србије, односно управљање системом јавних политика и средњорочно планирање, врсте и садржина планских докумената које у складу са својим надлежностима предлажу, усвајају и спроводе сви учесници у планском систему, међусобна усклађеност планских докумената, поступак утврђивања и спровођења јавних политика и обавеза извештавања о спровођењу планских докумената, као и сходна примена обавезе спровођења анализе ефеката на прописе и на вредновање учинака тих прописа. Чланом 10 Закона о планском систему прописано је да је документ јавних политика плански документ којим учесници у планском систему, у складу са својим надлежностима, утврђују или разрађују већ утврђене јавне политике.

Врсте докумената јавних политика јесу:

- 1) стратегија;
- 2) програм;
- 3) концепт политике и
- 4) акциони план.

Чланом 14 Закона о планском систему прописано је да је Програм, у смислу овог закона, документ јавне политике, ужег обухвата од стратегије који, по правилу, разрађује посебан циљ стратегије или неког другог планског документа у складу са којим се доноси (План развоја, Програм Владе, план развоја локалне власти, концепт политике). Акциони план је, према члану 18 овог закона, документ јавне политике највишег нивоа детаљности, којим се разрађују стратегија или програм, у циљу управљања динамиком спровођења мера јавних политика које доприносе остваривању посебних циљева стратегије, односно програма. Акциони план се ревидира по потреби, у складу са резултатима праћења спровођења и резултатима ex-post анализе ефеката јавне политике, односно, у случају да се утврди потреба, приступа се припреми његових измена и допуна. Ревизијом акционог плана мењају се појединачни елементи садржаја акционог плана, као што су активности, рокови и институције одговорне за спровођење активности. Акциони план се, по правилу, усваја за период примене стратегије, односно програма који разрађује. Изузетно, због потреба планирања, акциони план се може усвојити на краћи период, који не може бити краћи од годину дана, у ком случају је доносилац обавезан да благовремено усвоји акциони план за наредни период примене те стратегије, односно програма. Члан 40 прописује да се спровођење мера и активности прати у складу са механизмом који је одређен самим документом јавне политике или другим планским документом који је предмет праћења. Праћење спровођења конкретних мера и активности врши се преко квантитативних и квалитативних показатеља за мерење учинака јавних политика, дефинисаних одговарајућим документом јавне политике, односно акционим планом донетим уз тај документ или другим планским документом. Надлежни предлагач спроводи ex-post анализу ефеката јавне политике. На основу налаза добијених ex-post анализом, надлежни предлагач вреднује учинке јавних политика, односно оцењује релевантност, ефикасност, ефективност и одрживост јавне политике, у циљу њеног преиспитивања и унапређења, односно ревизије и даљег планирања.

⁸ „Службени гласник РС“, број 30 од 20. априла 2018. године



Праћење спровођења и вредновање учинака јавних политика спроводи се уз узимање у обзир података и информација добијених од свих органа и организација које су одговорне за спровођење мера односно активности јавних политика, као и података и информација које су прибављене из других извора, а које се односе на учинке тих јавних политика.

Органи државне управе су дужни да током примене прописа спроводе ех-post анализу ефеката прописа, уз сходну примену члана 40 овог закона. На органе државне управе примењује се члан 37 овог закона у погледу контроле спровођења анализе ефеката прописа пре њиховог усвајања од стране Владе, за све законе и друге прописе којима се битно мења начин остваривања права, обавеза и правних интереса физичких и правних лица. Чланом 43 Закона о планском систему регулисано је извештавање о резултатима спровођења докумената јавних политика.

На основу члана 51 став 1 тачка 1) и 4) Закона о планском систему Републике Србије и члана 42 став 1 Закона о Влади, Влада је у 2019. години донела Уредбу о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика.⁹ Према Уредби анализа ефеката јесте аналитички процес, заснован на релевантним чињеницама, подацима и информацијама, који се спроводи током планирања, формулисања и усвајања јавних политика и прописа, у циљу сагледавања промене коју треба постићи, њених елемената и узрочно-последичних веза између њих и избора оптималних мера за постизање циљева јавних политика (ех-ante анализа ефеката), као и током и након спровођења већ усвојених јавних политика и прописа, у циљу вредновања учинака, преиспитивања и унапређења тих јавних политика, односно прописа (ех-post анализа ефеката). Уредбом су, између осталог, дефинисани кораци у спровођењу ех-ante анализе, ех-post анализе ефеката, као и контрола спровођења анализе ефеката.

Члан 33 Закона о Влади¹⁰ прописује да Влада образује стална радна тела, ради давања мишљења и предлога у питањима из надлежности Владе и усклађивања ставова органа државне управе пре разматрања неког предлога на седници Владе. Влада може да образује повремена радна тела, ради разматрања појединих питања из своје надлежности и давања предлога, мишљења и стручних образложења. Стална радна тела образују се пословником, а повремена радна тела одлуком којом се утврђују и њихов задатак и састав.

Законом о министарствима¹¹ (члан 1) образују се министарства и посебне организације и утврђује њихов делокруг.

Институционални оквир

Министарство привреде – Чланом 4 Закона о министарствима¹² прописано је да Министарство привреде, између осталог, обавља послове државне управе који се односе на: привреду и привредни развој; положај и повезивање привредних друштава и других облика организовања за обављање делатности; подстицање развоја и структурно прилагођавање привреде; утврђивање политике и стратегије привредног развоја; предлагање мера и праћење спровођења економске политике за привредни раст; предлагање



⁹ „Службени гласник РС“, број 8 од 8. фебруара 2019. године

¹⁰ „Службени гласник РС“, бр. 55/2005, 71/2005 - испр., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 - одлука УС, 72/2012, 7/2014 - одлука УС, 44/2014 и 30/2018 - др. закон

¹¹ „Службени гласник РС“, број 128/2020

¹² „Службени гласник РС“ број 128/20



мера за подстицање инвестиција и координацију послова који се односе на инвестиције, осим у области прехрамбене индустрије; координацију рада јавне агенције надлежне за промоцију извоза и подстицање инвестиција; прописе у области улагања; преговарање ради закључивања билатералних споразума о подстицању и заштити улагања и припрему закона о њиховом потврђивању; мере економске политике за развој занатства, малих и средњих предузећа и предузетништва; стечај; стандардизацију; техничке прописе; акредитацију; надзор и управне послове у вези са привредним регистрима. Министарство привреде обавља и послове државне управе који се односе на: регионални развој; анализу расположивих ресурса и потенцијала за регионални и национални развој; методологију за мерење степена развијености локалних самоуправа и региона; усмеравање активности које подстичу регионални развој; подстицање равномернијег регионалног развоја и смањење регионалних разлика; унапређење привредног амбијента на регионалном нивоу; пружање помоћи јединицама локалне самоуправе у имплементацији пројеката локалног економског развоја; планирање, програмирање и предлагање развојних пројеката из области регионалног развоја и пројеката од интереса за Републику Србију; подстицање сарадње јединица локалне самоуправе, невладиног сектора, привредних субјеката и државних органа; међупројектну координацију; мерење ефеката и оцену успешности пројеката; успостављање базе података неопходне за праћење пројеката, као и друге послове одређене законом. Министарство привреде је и предлагач Стратегије за развој МСПП и носилац највећег броја активности из стуба 1 Акционог плана за спровођење Стратегије за развој МСПП (37%).

Министарство финансија – као носилац 17% активности у из првог стуба Акционог плана за спровођење Стратегије за развој МСПП и носилац Националног програма за сузбијање сиве економије за период 2019-2020. године. Такође, носилац је активности у Програмима за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске Банке у условима пословања – „Doing Business“ за период 2018-2019. године, 2019-2020. године и 2020-2023. године. Министар финансија је председник Координационог тела за сузбијање сиве економије.



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
МИНИСТАРСТВО ГРАЂЕВИНАРСТВА,
САОБРАЋАЈА И ИНФРАСТРУКТУРЕ

Министарство грађевинарства саобраћаја и инфраструктуре – као носилац Програма за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске Банке у условима пословања – „Doing Business“ за период 2018-2019. године, 2019-2020. године и 2020-2023. године и носилац 12% активности из стуба 1 Стратегије за развој МСПП Акционом плану за спровођење Стратегије. Такође, у ревидираном периоду министар грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је био председник Заједничке групе за унапређење позиције Републике Србије на листи Светске банке „Doing Business“.



Републички секретаријат за јавне политике – као носилац 13% активности стуба 1 у

Акционом плану за спровођење Стратегије за развој МСПП. Републички секретаријат за јавне политике је носилац Стратегије за регулаторну реформу и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016-2020. године и носилац спровођења 86% појединачних активности из Акционог плана. Законом о министарствима прописано је да Републички



ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
РЕПУБЛИЧКИ СЕКРЕТАРИЈАТ
ЗА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

секретаријат за јавне политике обавља и стручне послове који се односе на: унапређење пословног окружења кроз развој стратешког оквира у области регулаторне реформе¹³. У процесу израде текста Програма за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске Банке у условима пословања – „Doing Business“, Републички секретаријат за јавне политике је учествовао као стручна подршка раду Заједничке групе. Републички секретаријат за јавне политике обавља и стручну и административно-техничку подршку раду Заједничке групе. Такође, Републички секретаријат за јавне политике врши контролу и даје мишљења у складу са Уредбом о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика.

Од укупно 75 активности из Акционог плана за спровођење Стратегије за развој МСПП и конкурентности наведена три министарства и РСЈП су један од носилаца активности¹⁴ у 45, односно 60% активности првог стуба – унапређење пословног окружења.

Извори информација, од којих смо прикупили одговоре и податке, били су други носиоци активности из Акционог плана за спровођење Стратегије за развој МСПП и конкурентности, као и други учесници у припреми или реализацији планских докумената од значаја за унапређење пословног окружења МСПП, и то:

- Министарство трговине, туризма и телекомуникација;
- Министарство државне управе и локалне самоуправе;
- Републички геодетски завод;
- Агенција за привредне регистре;
- Пореска управа;
- Канцеларија за јавне набавке;
- Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања;
- Развојна агенција Србије;
- Републички фонд за здравствено осигурање;
- Централни регистар обавезног социјалног осигурања;
- Министарство за европске интеграције;
- Канцеларија за информационе технологије и електронску управу;
- Министарство рударства и енергетике (Заједничка група за унапређење позиције Републике Србије на листи Светске банке „Doing Business”)¹⁵;
- Републички завод за статистику;
- Привредна комора Србије и

¹³ Члан 38 Закона о министарствима

¹⁴ Један број активности има два или више носиоца, о чему ће детаљније бити речи у наставку овог Извештаја.

¹⁵ Министарка рударства и енергетике је председница Заједничке групе за унапређење позиције Републике Србије на листи Светске банке „Doing Business”



- Национална алијанса за локални економски развој (НАЛЕД).

2. Опште информације о пословном окружењу МСПП

2.1. Пословно окружење МСПП

Стварање повољног пословног окружења кроз поуздан, предвидив и јасан правни и административни оквир пословања, који обезбеђује правну сигурност и не поставља непотребне препреке пословању, од изузетног је значаја за привредни развој јер директно утиче на конкурентност, ниво улагања и динамику развоја привреде. Стратегија за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период од 2015. до 2020. године утврђује оквир мера за унапређење МСПП и конкурентности који је приказан кроз шест стубова, и то:

Табела 1: Стубови Стратегије МСПП

1	Унапређење пословног окружења;
2	Унапређење приступа изворима финансирања;
3	Континуирани развој људских ресурса;
4	Јачање одрживости и конкурентности МСПП;
5	Унапређење приступа новим тржиштима и
6	Развој и промоција предузетничког духа и подстицање предузетништва жена, младих и социјалног предузетништва

Унапређење пословног окружења као први стуб Стратегије састоји се од три димензије:

- Успостављање подстицајног регулаторног оквира у складу са потребама и могућностима МСПП;
- Унапређење ефикасности спровођења административних поступака и
- Повећање транспарентности процеса доношења прописа и јавних политика.

Приоритетне мере у вези успостављања подстицајног регулаторног оквира обухваћене Стратегијом МСПП биле су:

1. Унапређење правног оквира за оснивање, пословање и гашење привредних субјеката;
2. Смањење пореских и непореских обавеза привреди;
3. Увођење ефикаснијих процедура за инвестиционо улагање у изградњу и управљање непокретностима;
4. Унапређење регулаторног оквира инспекцијског надзора;
5. Унапређење законодавног оквира у области радних односа и права из радних односа;
6. Регулаторна реформа секторских прописа значајних за пословање МСПП и
7. Подршка спровођењу регулаторне реформе на покрајинском и локалном нивоу.



Илустрација 2: Стратешки циљ – Унапређење пословног окружења и специфични циљеви Стратегије



Како се наводи у Стратегији, административни поступци могу бити узрок значајног оптерећења за пословање МСПП, те је њихово поједностављење препознато као један од главних циљева Акта о малим предузећима¹⁶.

Приоритетне мере обухваћене овом димензијом Стратегије су:

1. Измене и допуне регулаторног оквира којима се уређује спровођење административних поступака у органима државне управе, аутономних покрајина и локалних самоуправа;
2. Наставак рада на јачању система електронске управе;
3. Успостављање једношалтерског система за пружање што већег броја услуга;
4. Праћење ефикасности реализације административних поступака и мерење административних трошкова привреде и
5. Побољшање услова за учешће МСПП у јавним набавкама.

Приоритетне мере везане за информисаност привредника о плановима који се односе на измену прописа од значаја за привреду обухваћене овом димензијом Стратегије су:

1. Обавезно укључивање представника привреде у процес припреме прописа и јавних политика и повећање предвидљивости промена услова пословања;
2. Образовање Савета за мала и средња предузећа, предузетништво и конкурентност;
3. Успостављање механизма за праћење ефеката примене прописа који утичу на пословно окружење и
4. Укључивање теста утицаја на МСП у анализу ефеката прописа.

Ранг листа “Doing Business“ коју је развила Светска банка, базирала се на процени процедура, цене и времена потребног за њихово извршавање, а који се односе на пословање

¹⁶ Принципи Акта о малим предузећима представљају оквир политике развоја малих предузећа у ЕУ и у великој мери су обухваћени Стратегијом.



приватног сектора. Методологија “Doing Business“ посматрала је домаћа мала и средња привредна друштва и вршила мерење лакоће пословања кроз сагледавање прописа и њихове примене у пракси. Прикупљањем и анализом свеобухватних квантитативних података за упоређивање прописа и праксе лакоће пословања међу 190 држава, поменута ранг листа подстицала је државе да у складу са методолошким правилима за оцену услова пословања, унапређују прописе и праксу кроз структурне мере, у исто време пружајући корисне информације инвеститорима приликом избора државе у коју ће инвестирати. “Doing Business“ листа је нудила мерљиве стандарде у оцени конкурентности једне државе и служила као показатељ за инвеститоре, академике, новинаре, истраживаче у приватном сектору и остале заинтересоване стране. Светска банка је пратила услове кроз 10 области: отпочињање пословања, добијање грађевинске дозволе, добијање прикључка на дистрибутивни систем електричне енергије, регистравање имовине, добијање кредита, заштита мањинских акционара, плаћање пореза, прекогранична трговина, извршење уговора и решавање стечаја. Заједничка група за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске банке о условима пословања – „Doing business“ основана је 20. децембра 2014. године са задатком да дефинише конкретне мере за унапређење пословног окружења у Републици Србији. Међутим, из Светске банке је 16. септембра 2021. године саопштено да “Doing Business“ листа више неће бити објављивана.

Циљеви одрживог развоја (ЦОР) Агенде 2030 званично су ступили на снагу 1. јануара 2016. године, након усвајања резолуције на самиту Уједињених нација у септембру 2015. године. Ради се о глобалној развојној агенди за период након 2015. године. У наредних 15 година се од држава потписница очекује да мобилишу све ресурсе како би искоренили сиромаштво, борили се против неједнакости и нашли одговоре на климатске промене. Циљеви одрживог развоја, познати и као глобални циљеви проистекли су из Миленијумских циљева развоја и препознају да борба против сиромаштва иде руку под руку са економским растом и индустријализацијом, циљају на бројне друштвене потребе укључујући здравље, образовање, социјалну заштиту и здраву животну средину и заједнице отпорне на климатске промене.

За потребе мапирања циљеви одрживог развоја подељени су у четири групе:

1. Економски раст (циљеви одрживог развоја 8 и 9);



Циљ 8: Достојанствен рад и економски раст:
промовисати инклузиван и одржив економски раст, запосленост и достојанствен рад за све;

Циљ 9: Индустрија, иновације и инфраструктура:
изградити прилагодљиву инфраструктуру, промовисати одрживу индустријализацију и подстицати иновативност;

2. Развој људских ресурса (циљеви одрживог развоја 1, 2, 3, 4, 5 и 10);
3. Животна средина и клима (циљеви одрживог развоја 6, 7, 11, 12, 13 и 15);
4. Институције, финансије и сарадња (циљеви одрживог развоја 16 и 17).

Како је наведено у анализи: Србија и Агенда 2030 - Мапирање националног стратешког оквира у односу на циљеве одрживог развоја, коју је израдио Републички секретаријат за јавне политике (РСЈП) у сарадњи са Немачком организацијом за међународну сарадњу (ГИЗ) мала и средња предузећа и предузетници играју важну улогу у економији Србије чинећи 99,8% од укупног броја компанија. Даље се наводи да у Србији постоји добро развијен стратешки оквир за остварење ЦОР 8 – Циљна вредност: Промовисати развојно оријентисане политике које



подржавају производне активности, стварање пристојних послова, предузетништво, креативност и иновативност и подстицати формално оснивање и раст микро предузећа, односно малих и средњих предузећа, између осталог и кроз приступ финансијским услугама (8.3). Кључни стратешки документ у овој области је Стратегија за подршку малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период од 2015. до 2020. године са Акционим планом. Значај Стратегије за развој МСПП, али и других планских докумената од великог значаја за унапређење пословног окружења МСПП је приказан и сликовито кроз релативну важност појединачних стратегија Републике Србије на циљеве одрживог развоја што је приказано у Прилогу 2 овог Извештаја.¹⁷ Стратегија Европа 2020 за паметан, одржив и инклузиван економски раст представља директан одговор Европске уније на Циљ одрживог развоја 8. У оквиру преговарачких поглавља, Србија усклађује своју регулативу са принципима ЕУ који су кључни за одржив економски раст. То су пре свега поглавља 20 (предузетништво и индустријска политика), 17 (економска и монетарна политика) и 19 (социјална политика и запошљавање). Од велике важности су и поглавља 25 (наука и истраживање), 9 (финансијске услуге) али 1 (слободно кретање робе), 4 (слободно кретање капитала), 2 (слободно кретање радника), 26 (образовање и култура).

У извештају Владе Републике Србије - Преговарачка позиција Републике Србије за Међувладину конференцију о приступању Републике Србије Европској унији за Поглавље 20 „Предузетништво и индустријска политика“ из јануара 2017. године, посебан део је посвећен пословном окружењу. Ту је, између осталог, наведено да су реформе у области унапређења пословног окружења усмерене на измену прописа и административних процедура у циљу уклањања непотребних регулаторних препрека пословању, смањења трошкова и уштеде времена привреди, односно стварања подстицајног амбијента за вођење пословања. Такође, и да се приликом реформе пословног окружења, посебно води рачуна о унапређењу самог процеса доношења прописа, праћење његовог спровођења у пракси, али и укључивања привреде у све фазе процеса. Поред тога, у Извештају је наведено да су приоритети за даље унапређење пословног окружења дефинисани у неколико планских докумената, међу којима су најважнији Стратегија за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период од 2015. до 2020. године, Стратегија регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама до 2020. године, Програм за унапређење позиције Републике Србије на „Doing Business“ листи и Национални програм за сузбијање сиве економије.

2.2. Општи подаци о МСПП

Предузетници, микро, мала и средња предузећа, према подацима Републичког завода за статистику, чине 99,86% пословних субјеката нефинансијског сектора, регистрованих у Републици Србији.

Табела 2: Учешће МСПП у укупном броју привредних субјеката у периоду 2017-2020. године

Број предузетника, микро, малих и средњих предузећа								
Врста предузећа	2017	Учешће	2018	Учешће	2019	Учешће	2020	Учешће
Микро, мала и средња предузећа и предузетници	357.234	99,85%	375.842	99,86%	391.681	99,86%	403.288	99,86%
УКУПНО ПРИВРЕДНИХ СУБЈЕКТА	357.755	100%	376.382	100%	392.247	100%	403.872	100%

Извор: Министарство привреде и Републички завод за статистику

¹⁷ Прилог 2 овог Извештаја



Законом о рачуноводству¹⁸ прописано је да се правна лица и предузетници, у смислу овог закона, разврставају на микро, мала, средња и велика правна лица, у зависности од просечног броја запослених и пословног прихода у пословној години и вредности укупне активе утврђене на датум биланса редовног годишњег финансијског извештаја.¹⁹

У микро правна лица разврставају се она правна лица и предузетници који на датум биланса не прелазе граничне вредности два од следећих критеријума:

- 1) просечан број запослених 10;
- 2) пословни приход 700.000 евра у динарској противвредности²⁰;
- 3) вредност укупне активе на датум биланса 350.000 евра у динарској противвредности.

У мала правна лица разврставају се она правна лица и предузетници који на датум биланса прелазе граничне вредности два од претходна три критеријума, али не прелазе граничне вредности два од следећих критеријума:

- 1) просечан број запослених 50;
- 2) пословни приход 8.000.000 евра у динарској противвредности;
- 3) вредност укупне активе на датум биланса 4.000.000 евра у динарској противвредности.

У средња правна лица разврставају се она правна лица и предузетници који на датум биланса прелазе граничне вредности два од три претходна критеријума, али не прелазе граничне вредности два од следећих критеријума:

- 1) просечан број запослених 250;
- 2) пословни приход 40.000.000 евра у динарској противвредности;
- 3) вредност укупне активе на датум биланса 20.000.000 евра у динарској противвредности.

Према подацима који су нам достављени из Министарства привреде и који су наведени у табели 2, на крају 2020. године у Републици Србији је пословало 403.288 предузетника, микро, малих и средњих предузећа. Од наведеног броја већину, односно 76%, чине предузетници. У поређењу са подацима из 2017. године, односно током периода за који се врши ревизија, број предузетника, микро, малих и средњих предузећа је повећан за 46.054, односно за 13%. На графикону 1 су представљени подаци о броју предузетника и кумулативном броју микро, малих и средњих предузећа.

Табела 3: Број предузетника, микро, малих и средњих предузећа

Број предузетника, микро, малих и средњих предузећа								
МСП	2017	Учешће	2018	Учешће	2019	Учешће	2020	Учешће
1) Предузетници	257.267	72%	272.969	73%	288.308	74%	298.279	76%
2) Микро, мала и средња предузећа (а+б+в)	99.967	28%	102.873	27%	103.373	26%	105.009	27%
а) Микро предузећа	87.012	24%	89.137	24%	89.190	23%	90.106	23%
б) Мала предузећа	10.583	3%	11.219	3%	11.537	3%	12.187	3%
в) Средња предузећа	2.372	1%	2.517	1%	2.646	1%	2.716	1%
УКУПНО (1+2)	357.234		375.842		391.681		403.288	
Годишња стопа промене			5%		4%		3%	

Извор података: Министарство привреде према подацима Републичког завода за статистику

¹⁸ „Службени гласник РС“, број 73/2019

¹⁹ Члан 6 Закона о рачуноводству

²⁰ За прерачунавање девизних износа из ст. 2-4. овог члана у динарску противвредност, примењује се званичан средњи курс динара, који утврђује Народна банка Србије, а који важи на датум биланса редовног годишњег финансијског извештаја



Графикон 1: Број предузетника, микро, малих и средњих предузећа



Извор података: Министарство привреде према подацима Републичког завода за статистику

На крају 2020. године у сектору који обухватају предузетнике, микро, мала и средња предузећа било је 965.461 запослених. У поређењу са подацима са краја 2017. године, број запослених у овом сектору је повећан за 91.999, односно за 11%.

Табела 4: Број запослених код предузетника, у микро, малим и средњим предузећима

Број запослених код предузетника, у микро, малим и средњим предузећима								
МСП	2017	Учешће	2018	Учешће	2019	Учешће	2020	Учешће
1) Запослени код предузетника	257.872	30%	271.721	30%	276.529	29%	272.446	28%
2) Запослени у микро, малим и средњим предузећима (а+б+в)	615.590	70%	645.395	70%	667.533	71%	693.015	72%
а) Запослени у микро предузећима	157.890	18%	161.247	18%	163.385	17%	167.316	17%
б) Запослени у малим предузећима	213.380	24%	225.030	25%	232.681	25%	246.883	26%
в) Запослени у средњим предузећима	244.320	28%	259.118	28%	271.467	29%	278.816	29%
УКУПНО (1+2)	873.462		917.116		944.062		965.461	
Годишња стопа промене				5%		3%		2%

Извор података: Министарство привреде према подацима Републичког завода за статистику

Напомена: Према информацијама из Министарства привреде, број запослених у колони „запослени код предузетника“ не обухвата предузетнике, већ само друга лица која раде за њих

Промет сектора предузетника, микро, малих и средњих предузећа је на крају 2020. године износио 8.505 милијарди динара, што је представљено у табели 5. У поређењу са подацима са краја 2017. године, обим промета је повећан за 1.304 милијарди динара, што представља повећање од 19%.

Табела 5: Промет у милионима динара предузетника, микро, малих и средњих предузећа

Промет у милионима динара предузетника, микро, малих и средњих предузећа								
МСП	2017	Учешће	2018	Учешће	2019	Учешће	2020	Учешће
1) Промет који остварују предузетници	1.215.327	17%	1.395.031	18%	1.555.504	18%	1.565.289	18%
2) Промет микро, малих и средњих предузећа (а+б+в)	5.948.771	83%	6.356.639	82%	6.945.363	82%	6.939.742	82%
а) Промет у микро предузећима	1.515.631	21%	1.568.335	20%	1.717.997	20%	1.696.645	20%
б) Промет у малим предузећима	2.133.418	30%	2.312.610	30%	2.486.715	29%	2.470.617	29%
в) Промет у средњим предузећима	2.299.722	32%	2.475.694	32%	2.740.651	32%	2.772.480	33%
УКУПНО (1+2)	7.164.098		7.751.670		8.500.867		8.505.031	
Годишња стопа промене				8%		10%		0%

Извор података: Министарство привреде према подацима Републичког завода за статистику

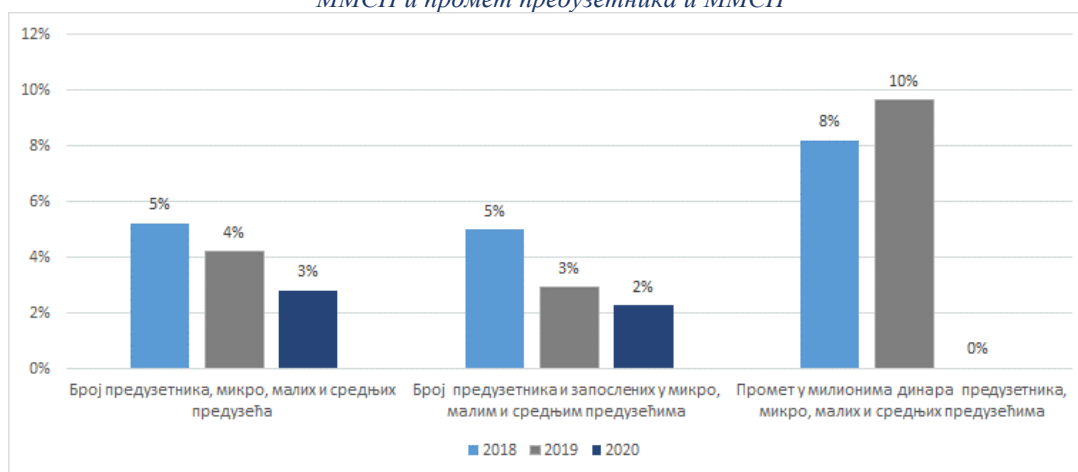
Посматрано током периода за који се врши ревизија, односно од почетка 2018. године до краја 2020. године, распоред појединачних учешћа предузетника, микро, малих и средњих предузећа се није значајно мењао. Није забележена значајна промена у дистрибуцији броја запослених у оквиру овог сектора, као ни промена дистрибуције обима промета.



Током периода од почетка 2018. године до краја 2020. године, сви посматрани параметри су забележили кумулативни раст. То се односи на повећање броја пословних субјеката, повећање броја запослених и повећање обима промета пословних субјеката из сектора МСПП.

Међутим, уколико посматрамо динамику појединачних годишњих стопа промене²¹, у овом периоду је забележено успорење темпа раста броја пословних субјеката и броја запослених у сектору који обухватају предузетници, микро, мала и средња предузећа, што је представљено на графикаону 2. Истовремено, обим промета пословних субјеката из сектора предузетника, микро, малих и средњих предузећа је током 2018. и 2019. године бележио значајан раст од 8% и 10%, респективно, док је годишња стопа промене током 2020. године, коју су обележиле последице проузроковане епидемијом болести Covid-19 изазване вирусом SARS-CoV-2, износила приближно 0%.

Графикон 2: Годишње стопе промене броја предузетника и ММСП, броја запослених предузетника и запослених у ММСП и промет предузетника и ММСП



Извор података: Министарство привреде према подацима Републичког завода за статистику и табелама: 3, 4 и 5.

2.3. Анкета МСПП о пословном окружењу

У циљу бољег упознавања са пословним окружењем МСПП у Републици Србији, представници ДРИ који су спроводили ревизију сврсисходности пословања на тему „Унапређење пословног окружења малих и средњих предузећа и предузетника“, су се обратили за сарадњу представницима Привредне коморе Србије, која је законом дефинисана организација привредних субјеката. Из Привредне коморе Србије су у договору са представницима Државном ревизорском институцијом у периоду од 18. августа до 6. септембра 2021. године спровели анкету „Пословно окружење и приступ изворима финансирања МСПП“. Позив за учешће у овој анкети достављен је на адресе 2.636 привредних субјеката из свих сектора, који послују на територији Републике Србије.²²

Приликом избора привредних субјеката, примењивани су следећи критеријуми:

- привредни субјект је активан и
- привредни субјект спада у неку од следећих категорија:

²¹ Подаци о годишњим стопама промене су израчунати на основу података који су представљени у табелама: 3, 4 и 5.

²² Према информацијама које су достављене из Привредне коморе Србије, ова институција не располаже подацима о привредним субјектима с територије АП Косово и Метохија, те стога они нису обухваћени истраживањем



- мала и средња предузећа са одличним финансијским показатељима,
- мала и средња предузећа извозно/иновационо оријентисана,
- мала и средња предузећа и предузетничке радње почетници, заинтересовани за коришћење програма подршке,
- предузетничке радње које запошљавају од 15 до 20 запослених.

Према информацијама које су достављене из ПКС, на упитник је одговорило 133 привредних субјеката. Имајући у виду да је анкета била анонимна, није било могуће извршити анализу сектора и правне форме испитаника, финансијских показатеља њиховог пословања, пондерисање добијених резултата, као ни искључивање сезонске компоненте из података. Истраживање је спроведено коришћењем САВИ (Computer Assisted Web Interview).

У Прилогу 3 је детаљна анализа одговора на упитник које је спровела Привредна комора Србије, док су у наставку дата нека од питања која су била обухваћена наведеном анкетом и резултати анкете.

Највећи број испитаника је као најзначајније ограничење у пословном окружењу за њихово пословање навео одговор да је регулаторни оквир недовољно подстицајан (37%). Значајан број испитаника се определио за одговор који се односио на недовољну ефикасност институција у спровођењу административних поступака (31%). Дата је и могућност испитаницима да сами наведу најзначајнија ограничења у њиховом пословању, те су њихови одговори обухватили следеће наводе: неконтролисан и нелојалан увоз, све претходно наведено, нелојална конкуренција, јавне набавке, неадекватна радна снага и друго. Један део испитаника (17%) је навео да нема ограничења у њиховом пословању.

Табела 6: Одговори на питање: Означите најзначајније ограничење у пословном окружењу за ваше пословање

Означите најзначајније ограничење у пословном окружењу за ваше пословање:		
Одговор	Број одговора	Учешће
недовољно подстицајан регулаторни оквир	49	37%
недовољна ефикасност у спровођењу административних поступака	41	31%
недовољна транспарентност процеса доношења прописа јавних политика	13	10%
остало	7	5%
нема ограничења	23	17%
Укупно одговора:	133	100%

На питање у вези административних поступака, највећи број испитаника је одговорио да су током периода од 2015. године до 2020. године административни поступци који су у надлежности јавних и локалних државних институција постали једноставнији (48%). Значајан део испитаника је навео да се они нису мењали, односно да су остали исти (40%).

Табела 7: Одговори на питање: Административни поступци који су у надлежности јавних локалних и државних институција у периоду од 2015. до 2020. године су:

Административни поступци који су у надлежности јавних локалних и државних институција у периоду од 2015. до 2020. године су:		
Одговори	Број одговора	Учешће
постали једноставнији	49	48%
били исти током целог периода	41	40%
постали компликованији	13	12,0%
Укупно одговора:	103	100%

На питање у вези заштите својих права у административним поступцима, највећи број испитаника је навео да би желели више да знају о заштити њихових права у њиховом учешћу у административним поступцима (59%). Један део испитаника (22%) је у одговорима навео да



уопште није упознат са могућношћу заштите њихових права приликом спровођења административних поступака.

Табела 8: Одговори на питање: У којој мери сте упознати са механизмима за заштиту својих права у административним поступцима

У којој мери сте упознати са механизмима за заштиту својих права у административним поступцима?		
Одговори	Број одговора	Учешће
у довољној мери	25	19%
желео/желела бих више да сазнам о томе	79	59%
нисам уопште	29	22%
Укупно одговора:	133	100%

Највећи број одговора на питање „да ли су привредни субјекти задовољни учешћем у процесу доношења прописа у њиховој области пословања на националном нивоу“ се односио на њихово незадовољство у процесу доношења прописа (53%). Један део испитаника је на ово питање одговорио да су задовољни, али да постоји простор за унапређење њиховог учешћа у изradi прописа који се тичу области њихове делатности (37%).

Табела 9: Одговори на питање: Да ли сте задовољни учешћем у процесу доношења прописа у Вашој области пословања на националном нивоу (било да је директно учешће у јавним расправама или преко Привредне коморе)

Да ли сте задовољни учешћем у процесу доношења прописа у Вашој области пословања на националном нивоу (било да је директно учешће у јавним расправама или преко Привредне коморе или пословних удружења)?		
Одговор	Број одговора	Учешће
задовољни смо нашим учешћем у процесу доношења прописа у области нашег пословања	14	11%
задовољни смо учешћем у процесу доношења прописа, али постоји простор за унапређење	49	37%
нисмо задовољни у којој мери смо заступљени у процесу доношења прописа у области нашег пословања	70	53%
Укупно одговора:	133	100%

2.4. Привредна комора и НАЛЕД

Привредна комора Србије је законом дефинисана организација привредних субјеката. Са традицијом дужом од 160 година, ПКС окупља привреду Србије у јединствен систем, секторски и регионално. Чланови ПКС су привредна друштва, груписана у секторе пољопривреде, индустрије и услуга, који се уже групишу у 18 гранских удружења.

ПКС заступа интересе и ставове чланова учешћем у креирању закона и других прописа важних за пословну заједницу; унапређује економску сарадњу са иностранством; пружа информативно-аналитичку подршку привреди; подстиче извозну активност и укључивање домаћих компанија у међународне добављачке ланце.

Привредна комора Србије израђује кварталне анализе примене прописа од значаја за привреду, па су тако у XVII и XVIII кварталној анализи представили најважније иницијативе привреде покренуте у току 2020. године, које треба да послуже Влади Републике Србије као путоказ при креирању реформи и уклањању препрека са којима се привредници сусрећу у свакодневном пословању, који ће довести до унапређења пословног окружења и тиме подстаћи инвестиционе активности Републике Србије и отварање нових радних места.

Једна од иницијатива је Молба за укључивање представника привреде у поступак израде подзаконских аката који ће ближе прописати садржај, достављање и регистровање електронске



фактуре, упућена Министарству финансија. ПКС предлаже да се размотри могућност да приликом припреме и израде подзаконских аката који ће ближе прописати садржај, достављање и регистравање електронских фактура буду укључени и представници Привредне коморе Србије и Групаације рачуноводствених послова. Поред тога, предложено је да се, ако постоји могућност, организује ужи састанак на ову тему, са малим бројем учесника, на коме би представници рачуноводствених послова били у могућности да дају своје примедбе и сугестије у вези са изradом подзаконских аката. Поред наведене, значајна је и иницијатива за измену Закона о порезу на добит правних лица. У циљу унапређења привредног амбијента, као основног предуслова за стабилност целокупног друштвеног напретка, Привредна комора Србије се залаже да се домаћим привредницима, правним лицима и предузетницима омогући пословно-порески оквир који ће подржати даљи развој и раст њихових привредних активности, те водити ка још већем расту друштвеног бруто производа Републике Србије. С тим у вези, предложена је измена одредаба члана 40 Закона о порезу на добит правних лица²³, а чијим би се усвајањем значајно олакшало пословање и даљи развој метално-прерађивачке индустрије у Републици Србији, али и отклонила неравноправност у тржишном положају резидентних правних лица која се баве откупом и прерадом секундарних сировина и отпада са нерезидентним правним лицима која обављају исту делатност.

Национална алијанса за локални економски развој (НАЛЕД) основана је 2006. године. Од оснивања до данас реализовано је више од 160 пројеката за подстицање економског развоја. Све активности усмерене су на унапређење регулаторног оквира за пословање и јачање капацитета и одговорност јавне управе. Промовишу дијалог јавног и приватног сектора, доприносе реформама у Србији као и административном растерећењу привреде. НАЛЕД повезује све делове друштва у препознавању заједничких проблема и препрека економском развоју, предлагању практичних решења и пружању подршке држави у спровођењу реформи. Разноврсно чланство осигурава објективност НАЛЕД-а у заговарању политика заснованих на истраживањима и анализама.

НАЛЕД утиче на промене тако што:

- Посредује и омогућава стручни дијалог између кључних актера у друштву, ствара простор за отворену дебату и усаглашавање ставова представника државних институција, локалних самоуправа, привреде и грађанског друштва ради налажења применљивих и одрживих решења.
- Пружа подршку Влади при дизајнирању и спровођењу јавних политика. НАЛЕД подржава институције у креирању програма реформи, писању предлога закона и подзаконских аката, припреми амандмана, изради софтвера и организацији обука и тренинга за ефикаснију јавну управу. До 2019. године НАЛЕД је учествовао у више од 50 стручних и радних група Владе Србије. НАЛЕД-у је поверено и координирање радним групама Владе за израду и спровођење стратегија за сузбијање сиве економије, унапређење позиције Републике Србије на „Doing Business“ листи и развој електронске управе где посредује у дијалогу између више министарстава и надлежних институција у циљу усаглашавања ставова. Циљ НАЛЕД-а је да у сарадњи са институцијама изгради одржив систем јавне управе који ће моћи да континуирано пружа квалитетне услуге грађанима и привреди.
- Прати спровођење јавних политика за унапређење пословног окружења. Мониторинг функција заснива се на компаративним анализама најбољих пракси, истраживањима,

²³ „Службени гласник РС“, бр. 25/01, 80/02 - др. закон, 80/02, 43/03, 84/04, 18/10,86/19



прикупљању оригиналних података, и консултацијама са члановима и другим странама на које ће реформе утицати. НАЛЕД је развио читав сет оригиналних алата и методологија за анализу перформанси и мониторинг рада јавне управе, као што су Цертификација општина и градова по мери привреде у југоисточној Европи, Регулаторни индекс Србије, Калкулатор локалних такси и накнада, Барометар прописа, Квартални извештај о статусу регулаторне реформе.

Са циљем да институције појачају и убрзају реформски темпо, НАЛЕД једном годишње издаје Сиву књигу прописа, која садржи 100 кључних препорука за смањење бирократије и унапређење услова за пословање у Србији. Највећи апел привреде односи се на смањење пореза и доприноса на зараде, увођења електронског регистра пољопривредних газдинстава зарад лакшег додељивања субвенција.

Највећи број препорука налази се у надлежности Министарства финансија, најпре због значаја које ово Министарство има за привреду. Велики број препорука односи се и на рад више министарстава што указује и на значај сарадње и координације рада свих ресора у Влади, ради постизања бољих резултата и поједностављења процедура за пословање у Србији.

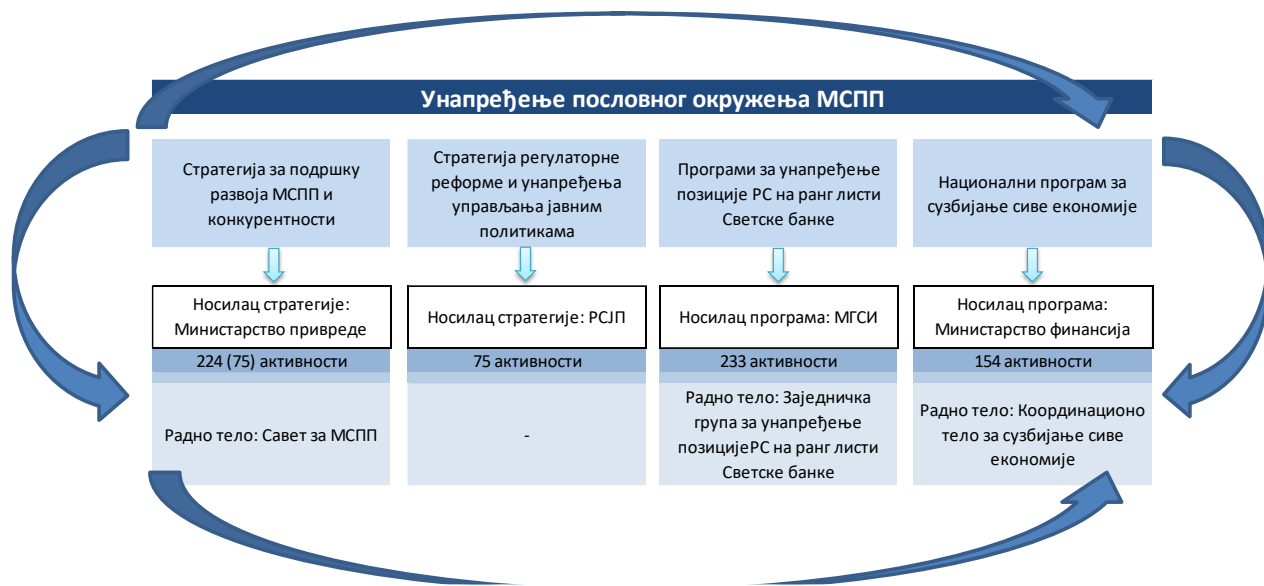


IV Закључци

На основу анализе података и документације достављених од стране субјеката ревизије, као и обављених интервјуа (представници субјеката ревизије и извора информација), донели смо следеће закључке:

1. **Надлежни органи нису у довољној мери ефикасно планирали активности за унапређење пословног окружења МСПП, услед недовољне координације и праћења спровођења планских докумената.**
2. **Надлежни органи нису учинили довољно предвидивим пословно окружење МСПП, јер носиоци активности у планским документима нису спровели све планиране активности у циљу унапређења регулаторног оквира, ефикасности администрације и транспарентности процеса**
3. **Надлежни органи нису у довољној мери спровели вредновање планских докумената и ex-post анализе ефеката спроведених активности, што може утицати на остварење циљева и квалитет будућих планских докумената за унапређење пословног окружења.**

Илустрација 3: Најважнија планска документа за унапређење пословног окружења



Извор: ДРИ

У наставку Извештаја, наводимо закључке са одговарајућим налазима.



ЗАКЉУЧАК 1: Надлежни органи нису у довољној мери ефикасно планирали активности за унапређење пословног окружења МСПП, услед недовољне координације и праћења спровођења планских докумената

Један од циљева ревизије је био да утврдимо да ли су надлежни органи ефикасно планирали активности за унапређење пословног окружења МСПП. Истраживали смо следеће: да ли је успостављен стратешки оквир за унапређење пословног окружења, као и да ли је успостављено редовно праћење и извештавање о спровођењу активности дефинисаних стратешким документима као и координација између надлежних органа и организација.

Стратегија за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период 2015-2020. године, као и Национални програм за сузбијање сиве економије за период 2015-2020. године (као и за период 2019-2020. године) у циклусу за спровођење дефинишу доношење акционог плана за спровођење Стратегије/Програма сваке године у периоду 2015-2020. године, као и припрему нових планских докумената 2020. године. Програми МГСИ дефинишу доношење Акционог плана сваке године. Према Стратегији регулаторне реформе и унапређења управљања јавним политикама, спровођење Стратегије заснива се на првом двогодишњем акционом плану који се доноси за период 2016–2017. године (који је саставни део Стратегије) и другом акционом плану за период 2018–2020. године.

Ревизијом смо утврдили да:

- Министарство привреде није припремало акционе планове за спровођење Стратегије МСПП у периоду од 2017. до 2020. године и није почело израду новог планског документа за развој МСПП;
- Акциони план за спровођење Стратегије регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период од 2018. до 2020. године је припремљен, али није достављен Влади на усвајање. Припремљен је Предлог програма унапређења управљања јавним политикама и регулаторном реформом са Акционим планом за период од 2021. до 2025. године, али није достављен Влади на усвајање;
- МГСИ је припремало акционе планове за спровођење програма за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске банке о условима пословања „Doing Business“ у ревидираном периоду. У току је спровођење Програма за период од 2020. до 2023. године;
- Министарство финансија је припремало акционе планове за спровођење Националног програма за сузбијање сиве економије током ревидираног периода, а урађена је и ревизија и усвајање новог Националног програма за период 2019-2020. године. Није припремљен нови Национални програм за период почев од 2021. године.

Недовољно добро планирање довело је до наведених стања да нису донети сви акциони планови, нити су донета нова планска документа за период почев од 2021. године. Све наведено има за последицу да: показатељи нису ажурирани; поједини носиоци активности су престали да постоје, а њихови правни следбеници сматрали су да не могу спровести предметну активност због свог делокруга рада; без јасног оквира спровођења нема јасних рокова за спровођење, поделе задатака, нити договорених приоритета и друго.

Планским документима је дефинисано на који начин ће се вршити праћење и извештавање - квартално и годишње извештавање у периоду спровођења стратегија и програма.

Ревизијом смо утврдили да:



- Није вршено континуирано праћење и извештавање о спровођењу Стратегије. Савет за МСПП и конкурентност се састао два пута у периоду од 2015. до 2020. године, а задњи пут током 2016. године. Министарство привреде је припремило један годишњи извештај о спровођењу Стратегије за 2015. годину и након завршетка периода за спровођење Стратегије, за цео период од 2015. до 2020. године. Од стране Министарства привреде у поступку ревизије нису нам достављени квартални и годишњи извештаји за ревидирани период од 2018. до 2020. године;
- Систем за праћење и извештавање о спровођењу Стратегије РР није успостављен. Извештаји нису припремани редовно и нису достављани Влади. Радно тело Владе за потребе координације регулаторне реформе и управљање јавним политикама није формирано;
- Доношењем Закона о министарствима 2020. године МГСИ је престало да прати спровођење активности и извештава Владу о реализацији циљева, мера и активности из Акционог плана, иако је носилац Програма за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске банке о условима пословања – „Doing Business“ за период 2020-2023. године;
- Није вршено континуирано извештавање о спровођењу Националног програма за сузбијање сиве економије.

Носиоци планских докумената нису вршили редовно праћење и извештавање о спровођењу активности из акционих планова. Праћење и извештавање и координација су у узрочно-последичној вези.

Налаз 1.1. Министарство привреде није припремало акционе планове за спровођење Стратегије за подршку развоја МСПП и конкурентности у периоду од 2017. до 2020. године и није почело израду новог планског документа за развој МСПП, а Министарство финансија није завршило нови Национални програм за сузбијање сиве економије

У извештају Владе Републике Србије - Преговарачка позиција Републике Србије за Међувладину конференцију о приступању Републике Србије Европској унији за Поглавље 20 „Предузетништво и индустријска политика” из јануара 2017. године наводи се да су приоритети за даље унапређење пословног окружења у неколико планских докумената, међу којима су најважнији:

- Стратегија за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период од 2015. до 2020. године,
- Стратегија регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама до 2020. године,
- Програм за унапређење позиције Републике Србије на „Doing Business“ листи и
- Национални програм за сузбијање сиве економије.

Стратегија за подршку развоја малих и средњих предузећа и предузетништва и конкурентности

Развој малих и средњих предузећа и предузетника, који чине преко 99% свих привредних субјеката у Републици Србији, од пресудног је значаја за опоравак и развој српске привреде, повећање запослености и побољшање животног стандарда грађана. Влада Републике Србије је у марту 2015. године на предлог Министарства привреде усвојила Стратегију за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период од 2015. до 2020.



године²⁴, са Акционим планом, која утврђује оквир, циљеве, приоритете и мере за унапређење развоја микро, малих и средњих предузећа и предузетништва у наредном средњорочном периоду. Први стуб стратегије и стратешки циљ је Унапређење пословног окружења, а специфични циљеви у оквиру њега су: (1) успостављање подстицајног регулаторног оквира у складу са потребама и могућностима МСПП, (2) унапређење ефикасности спровођења административних поступака и (3) повећање транспарентности процеса доношења прописа и јавних политика.

У Стратегији МСПП је наведено да ће се спровођење Стратегије МСПП заснивати на годишњим акционим плановима који ће се припремати у сарадњи са свим ресорно надлежним државним институцијама и кроз дијалог са приватним сектором, што је приказано у следећој табели – Циклус спровођења Стратегије.

Табела 10: Циклус спровођења Стратегије МСПП²⁵

Циклус спровођења Стратегије		
Период	Активности пре почетка периода	Активности током и на крају периода
2015.	- Израда Акционог плана за 2015, са пројекцијом за 2016.	<ul style="list-style-type: none"> • Квартални извештаји о спровођењу • Годишњи извештај о спровођењу • Ажурирање индикатора
2016.	- Израда Акционог плана за 2016, са пројекцијом за 2017.	<ul style="list-style-type: none"> • Квартални извештаји о спровођењу • Годишњи извештај о спровођењу • Ажурирање индикатора • Анализа потребе за ревизијом - (mid-term external evaluation)
2017.	- Ревизија Стратегије (по потреби) - Израда Акционог плана за 2017, са пројекцијом за 2018.	<ul style="list-style-type: none"> • Усвајање измена и допуна ревидиране Стратегије (по потреби) • Квартални извештаји о спровођењу • Годишњи извештај о спровођењу • Ажурирање индикатора
2018.	- Израда Акционог плана за 2018, са пројекцијом за 2019.	<ul style="list-style-type: none"> • Квартални извештаји о спровођењу • Годишњи извештај о спровођењу • Ажурирање индикатора • Анализа потребе за ревизијом – (mid-term external evaluation)
2019.	- Ревизија Стратегије (по потреби) - Израда Акционог плана за 2019, са пројекцијом за 2020.	<ul style="list-style-type: none"> • Усвајање измена и допуна ревидиране Стратегије (по потреби) • Квартални извештаји о спровођењу • Годишњи извештај о спровођењу • Ажурирање индикатора
2020.	- Израда Акционог плана за 2020.	<ul style="list-style-type: none"> • Квартални извештаји о спровођењу • Годишњи извештај о спровођењу • Ажурирање индикатора • Вредновање стратегије (Final external evaluation) • Покретање поступка за израду новог стратешког документа

Извор: Стратегија за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период од 2015. до 2020. године

У табели Циклус спровођења Стратегије МСПП су представљене активности које су требале да буду спроведене у ревидираном периоду, а у циљу ефикасног планирања и спровођења Стратегије.

²⁴ „Службени гласник РС“, број 35 од 17. априла 2015. године

²⁵ страна 22. Стратегије МСПП



Међутим, након доношења Стратегије МСПП 2015. године која је садржала Акциони план за 2015, са пројекцијом за 2016. годину, Министарство привреде није предузело активности у циљу доношења акционих планова за 2017, 2018, 2019. и 2020. годину.

Из Министарства привреде је наведено да Стратегија МСПП представља свеобухватни акт и да су активности у Акционом плану за 2015, са пројекцијом за 2016. годину, као и рокови за њихово спровођење, дефинисани амбициозно, те да велики број активности није могао бити реализован или у потпуности реализован у том периоду. Стога је реализација активности, предвиђених Акционим планом за 2015-2016. годину, настављена током целог периода спровођења Стратегије МСПП без доношења нових акционих планова за сваку годину, наведено је у одговору Министарства привреде.

Услед недоношења нових акционих планова:

- показатељи нису ажурирани,

Стратегијом је дефинисано да се показатељи ажурирају сваке године. Поједини показатељи нису јасно дефинисани ни у првом Акционом плану на шта је указано и од стране РСПП (у наставку извештаја).

- поједини носиоци активности из Акционог плана за 2015. годину са пројекцијом за 2016. престали су да постоје, а њихови правни следбеници сматрали су да не могу спровести предметну активност због свог делокруга рада, односно правног положаја, што за последицу има то да активност није реализована или је делимично реализована;

Носилац две активности у Акционом плану из 2015. године била је Национална агенција за регионални развој.

Национална агенција за регионални развој (НАРР), као и Агенција за страна улагања и промоцију извоза (СИЕПА) престале су са радом 11. јануара 2016. године на основу члана 47 Закона о улагањима²⁶, којим је основана Развојна агенција Србије.

Из Развојне агенције Србије наведено је да су Стратегија и Акциони план донети управо у периоду када је донета одлука о престанку рада Агенције за страна улагања и промоцију извоза (СИЕПА) и Националне агенције за регионални развој (НАРР), а Законом о улагањима настала Развојна агенција Србије. Како је даље наведено, Акциони план није био накнадно ревидиран, нити су дефинисане активности усклађене са услугама и сетом програма подршке које Агенција нуди.

Носилац једне активности била је Дирекција за електронску управу у сарадњи са републичким органима и организацијама које спроводе законске процедуре према трећим лицима. Из Канцеларије за информационе технологије и електронску управу (Канцеларија за ИТ) наведено је да су основани 2017. године, односно након доношења Стратегије за подршку развоја МСПП и након доношења Акционог плана за спровођење Стратегије. Даље се у одговору наводи да је Стратегијом и Акционим планом носилац прописане активности Дирекција за електронску управу, а да Влада посебним прописима није уредила одговорност Канцеларије за ИТ у односу на Стратегију. У складу са тим, сматрају да предметна активност није била у делокругу рада Канцеларије за ИТ.

- нису примењене препоруке дате средњорочно евалуацијом Стратегије да се неке од активности циљано креирају за МСПП – нпр. одређена пореска изузећа, олакшане

²⁶ „Службени гласник РС“, бр. 89/2015 и 95/2018



процедуре само за МСПП или мање захтева за усклађивање са регулативом у односу на велике компаније.

Евалуација Стратегије је спроведена у периоду децембар 2018 – фебруар 2019. године уз подршку Немачке организације за међународну сарадњу (ГИЗ) и Немачко-српске иницијативе за одрживи развој и запошљавање.

У евалуацији је наведено да су приликом креирања Стратегије, а пре самог коначног утврђивања приоритета, изостале свеобухватне консултације са сектором МСПП, односно привреда је у процес укључена релативно касно, када су стратешки циљеви и мере били већ дефинисани. Такође, према наводима из евалуације, Акциони план који прати ову Стратегију је био преамбициозан. Овај двогодишњи Акциони план предвиђао је 224 активности, од чега је највећи број у надлежности других органа државне управе или институција и организација, па је теже утицати на доследну примену.

Општа оцена спроведене евалуације Стратегије је да су одређена унапређења била потребна приликом креирања следећег акционог плана и нове Стратегије по питању укључивања како надлежних институција, тако и саме привреде у дефинисању не само активности, већ и планских приоритета и мера, како би се побољшала њена одрживост и ефикасност.

Министарству привреде дате су препоруке према којим су новим акционим планом (који је требао да обухвати период 2019–2020. године) требали да изврше јасну приоритизацију и дефинишу мањи број мера и активности које ће имати значајнији утицај и бити реалистичне за реализацију. Такође, било је потребно у оквиру стуба I „Унапређење пословног окружења“ предвидети мере и активности које су мање хоризонталне, а више окренуте ка МСПП и унапређењу њиховог положаја у односу на велика предузећа (позитивна дискриминација).

Из Републичког секретаријата за јавне политике у Мишљењу од 13. јануара 2015. године на Предлог стратегије за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период од 2015. до 2020. године и Предлог акционог плана за спровођење Стратегије за 2015. са пројекцијом за 2016. годину дате су Министарству привреде, између осталог, следеће сугестије:

- да се посебна пажња посвети индикаторима (показатељима) на основу којих се прати спровођење одређење активности, а самим тим и постизања одређеног циља. Сваки показатељ би требало да садржи и пратећи извор провере, тј. на које начине и уз помоћ којих алата ће се заиста пратити показатељи, и из којих извора ће се прикупљати подаци. Препорука Републичког секретаријата за јавне политике била је да се у текст Акционог плана уврсти колона „Извори података“;
- дата је препорука да се текст Стратегије допуни са детаљнијим описом активности које је неопходно спровести, а посебно имајући у виду да се за одређене активности не може са прецизношћу утврдити на коју конкретну радњу се односе и у функцији којег резултата. У следећем прегледу су наведене активности показатељи стуба 1 на које је указано од стране РСЛП.



Табела 11: Примери активности Стратегије МСПП и показатеља

- Измене Закона о привредним друштвима („Службени гласник РС”, бр. 36/11, 99/11, 83/14 - др. закон и 5/15) – Носилац активности - Министарство привреде, рок – 2015. година
Показатељ - Припремљене и усвојене измене Закона о привредним друштвима у циљу побољшања услова пословања и ефикаснијег начина организовања привредних субјеката.
- Измене Закона о стечају („Службени гласник РС”, бр. 104/09, 99/11 - др. закон, 71/12 - УС и 83/14) - Носилац активности - Министарство привреде, рок – 2015. година
Показатељ - Измењен Закон о стечају у циљу: (1) унапређења и поједностављења стечајног поступка; (2) ради увођења могућности да делатност стечајних управника обављају и лиценцирана привредна друштва; (3) унапређење поступка у циљу смањења броја субјеката која се гасе на крају стечајног поступка, а повећање броја субјеката који након стечаја настављају са радом.
- Праћење примене Закона о стечају - Носилац активности - Министарство привреде, рок – 2015, 2016. година
Показатељ - Скраћење времена потребног за спровођење стечаја тако да у просеку буде до једне године. Трошкови спровођења стечајног поступка смањени за најмање 2% до краја 2015. године
- Закон о државном премеру и катастру („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 18/10, 65/13 и 15/15 - УС) – Носилац активности – Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарство финансија, Републички геодетски завод, рок – 2015. година
Показатељ - Предвиђена санкција за непоштовање рока од 30 дана предвиђеног Законом о општем управном поступку („Службени лист СРЈ”, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС”, број 30/10) у коме надлежни органи управе, укључујући и РГЗ, морају да обаве упис у Катастар непокретности по уредно достављеном захтеву
- Реформа прописа који уређују остваривање права на накнаду зараде за време породилског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и одсуства са рада ради посебне неге детета – Носилац активности – Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарство финансија, Републички геодетски завод, рок – 2015. година
Показатељ - Смањен број докумената које је потребно доставити ради остваривања права на новчану накнаду за време породилског одсуства (укинута обавеза подношења извода из матичне књиге рођених, уговора о раду, фотокопије пријаве за пензијско и инвалидско односно здравствено осигурање, фотокопије радне књижице и потврде о броју запослених)

Нови акциони планови нису припремљени због чега су показатељи остали исти.

Иако је у Стратегији МСПП у делу Циклус спровођења стратегије у активностима за 2020. годину предвиђено покретање поступка за израду новог стратешког документа, до дана писања овог Извештаја, није отпочела израда. Из Министарства привреде од 3. јуна 2021. године одговорили су да је почетак израде новог стратешког документа планиран за другу половину 2021. године и да је за сада договорена техничка подршка од стране ГИЗ-а, односно њиховог тима који би помогао у изради новог документа, али како је наведено, тим још није формиран. Након наведеног, у одговору од 6. септембра 2021. године, из Министарства привреде су указали да су настављене интерне припреме и договори око активности на изради нове стратегије и акционог плана и након тога је ГИЗ је у потпуности прихватио да финансира израду Стратегије и Акционог плана.



Стратегија регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама

Регулаторна реформа и реформа система управљања јавним политикама су битне претпоставке реформе јавне управе фокусиране на успостављање правног и институционалног оквира којим ће се омогућити грађанима и привреди окружење у којем ће моћи ефикасно да остварују своја права и да извршавају своје обавезе. Ове реформе су, такође, у функцији остваривања принципа јавности рада јавне управе кроз укључивање заинтересованих страна у процесе управљања законодавним процесом и процесом управљања јавним политикама.²⁷ Влада је 2016. године донела Стратегију регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016–2020. године.²⁸ Како је наведено у Стратегији РР:

- квалитетан правни систем један је од кључних услова за привредни развој, социјални просперитет и поштовање људских права;
- правни систем који обезбеђује привредни развој мора бити транспарентан и ефикасан, мора гарантовати правну сигурност, односно бити заснован на начелима добре регулаторне праксе;
- велики значај има сврсисходност, предвидљивост и оправданост одређених трошкова које директно носе грађани и привредни субјекти због усаглашавања свог понашања и пословања са постојећим и новим прописима;
- планирање у јавној управи је неопходно како би јавне политике и прописи могли да буду добро осмишљени и формулисани.

Координатор и главни извршилац спровођења Стратегије био је РСЈП.

Донет је Акциони план за спровођење Стратегије РР за период 2016-2017. године, док други Акциони план за период 2018-2020. године није формално усвојен од стране Владе и праћење спровођења овог акционог плана није праћено формалним извештајима, већ су све планиране активности праћене као редован посао РСЈП и о њима извештавано на редовним састанцима руководства РСЈП. Како је наведено у Анализи Стратегије први акциони план није био осмишљен на основу систематске и прецизне процене расположивих капацитета за спровођење акционог плана и није био реалан у погледу планирања рокова. У анализи РСЈП је даље наведено да други Акциони план за период 2018-2020. године није формално ни упућен Влади на усвајање иако га је израдио РСЈП, а незванична природа другог Акционог плана је ометала спровођење Стратегије РР на неколико начина:

- 1) Без јасног оквира спровођења, нема јасних рокова за спровођење, поделе задатака ни договорених приоритета. Поред тога, пошто је требало да акциони план постави и „коначне“ циљне вредности показатеља за посебне циљеве за 2020. годину, Стратегији су недостајали и циљеви у односу на које се може мерити успех.
- 2) Активности за које је било предвиђено да их спроводе друге институције (којих има неколико²⁹) су запостављене. На пример, анализа корака процеса консултација за креирање

²⁷ Стратегија регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016–2020. године

²⁸ „Службени гласник РС“, број 8 од 1. фебруара 2016. године

²⁹ Носилац спровођења 86% активности у Акционом плану за период 2016-2017. године био је РСЈП (65 од 75)



политике које је требало да предузме Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом и да их заврши до првог квартала 2019. године није реализована.³⁰

3) Без формално усвојеног акционог плана, РСЈП нема велику моћ да тражи додатна финансијска средства из државног буџета и од донатора, као ни додатне кадрове за спровођење Стратегије.

Предлог програма унапређења управљања јавним политикама и регулаторном реформом са Акционим планом за период од 2021. до 2025. године припремљен је од стране РСЈП. Као посебни циљеви новог Програма дефинисани су:

- Посебан циљ 1: Регулаторна реформа у функцији унапређења пословног окружења и смањења непотребног оптерећења за грађане и привреду;
- Посебан циљ 2. Јачање капацитета и примена инструмената за квалитетно креирање и праћење спровођења јавних политика и прописа;
- Посебан циљ 3: Ефективна координација јавних политика и
- Посебан циљ 4: Повећање степена учешћа цивилног друштва, привреде и других заинтересованих страна у раним фазама припреме јавних политика и прописа и праћењу њихових ефеката.

Програми за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске банке о условима пословања - „Doing Business“

У периоду за који се врши ревизија Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је припремало програме за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске банке о условима пословања – „Doing Business“ за периоде од 2018-2019, 2019-2020. и 2020-2023. године³¹, уз подршку Заједничке групе и других органа државне управе који су надлежни да спроводе мере и активности из акционих планова. Заједничка група за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске банке о условима пословања – „Doing Business“ основана је са задатком да дефинише конкретне мере за унапређење пословног окружења у Републици Србији. У процесу израде текста Програма, Национална алијанса за локални економски развој и Републички секретаријат за јавне политике, као стручна подршка раду Заједничке групе, спроводили су истраживања постојећег стања у областима које посматра методологија Светске банке уз широки консултативни процес са свим заинтересованим странама.

У Програму у делу - Извештавање о реализацији Акционог плана, наведено је да ће се Акциони планови за спровођење Програма доносити на годишњем нивоу. У ревидираном периоду од 2018. до 2020. године усвајани су сваке године програми са акционим плановима.

Закључком 05 Број: 48-5826/2018 од 21. јуна 2018. године Влада је донела Програм за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске банке о условима пословања – „Doing Business“ за период 2018-2019. године.

На основу члана 38 став 1 Закона о планском систему Републике Србије³² Влада је:

³⁰ Усвајањем Закона о министарствима и успостављањем Министарства за људска и мањинска права и друштвени дијалог, расформирана је Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом „Сл. гласник РС“, бр. 128/202 од 26. октобра 2020. године

³¹ Усвојен је и Програм за период 2017-2018. године, али период ревизије обухвата 2018, 2019. и 2020. годину.

³² „Службени гласник РС”, број 30/18



- 14. марта 2019. године донела Програм за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске банке о условима пословања – „Doing Business“ за период 2019-2020. године,
- 12. јуна 2020. године донела Програм за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске банке о условима пословања – „Doing Business“ за период 2020-2023. године.

У току је спровођење Програма за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске банке о условима пословања 2020-2023. године. С обзиром на одлуку Светске банке од 16. септембра 2021. године о обустављању даљег објављивања извештаја „Doing Business“ о даљем статусу актуелног Програма за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске банке за период од 2020. до 2023. године, обратили смо се председници Заједничке групе преко Министарства рударства и енергетике ради доставе информација о поступању Заједничке групе за унапређење позиције Републике Србије. У одговору је наведено да су предложили да се постојећа Заједничка група реконструише у Заједничку групу за унапређење услова пословања и привлачења нових инвестиција у Републици Србији. Сматрајући да је значајно искуство, које имају у раду Заједничке групе, потребно како би се обезбедило још боље пословно окружење, припремили су Предлог одлуке о образовању нове радне групе. Овај предлог је 28. септембра 2021. године упућен на мишљење надлежним институцијама. У одговору је наведено да је у току фаза прикупљања мишљења и да се очекује усвајање ове одлуке на првој наредној седници Владе Републике Србије, чиме ће престати да важи Одлука о образовању Заједничке групе за унапређивање позиције Републике Србије на листи Светске банке „Doing Business“. У вези Програма који је Влада Републике Србије усвојила у јуну 2020. године, а у ком су биле предложене мере и активности ради побољшања позиције Републике Србије на листи Светске банке, као и достизања циљева ради бољег стандарда грађана, свакако ће бити од користи и значаја у будућем раду нове Заједничке групе, наведено је даље у одговору председнице Заједничке групе.

Нову Одлуку о образовању Заједничке групе за унапређење услова пословања и привлачења нових инвестиција у Републици Србији, Влада је донела на седници одржаној 7. октобра 2021. године. Формирањем нове радне групе, престала је да важи Одлука о образовању Заједничке групе за унапређивање позиције Републике на листи Светске банке „Doing Business“, чиме је практично престао да важи Програм за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске банке за период од 2020. до 2023. године.

Национални програм за сузбијање сиве економије

Сива економија је, уз високе стопе пореза и доприноса, међу највећим препрекама легалном пословању.³³ Истраживање ставова привреде, које је спроведено током августа 2015. године, показало је да скоро две трећине представника привреде (64%) сматра да пословање предузећа у сивој зони највише угрожава њихово пословање и истиче да сузбијање сиве економије треба да буде на првом месту листе приоритета Владе. У многим земљама у транзицији, па тако и у Републици Србији, сива економија је значајна препрека за развој и за изградњу функционалне тржишне привреде. Стога је Влада 17. децембра 2015. године донела Закључак о усвајању Националног програма за сузбијање сиве економије са Акционим планом за период 2016-2020. године.³⁴

³³ Национални програм за сузбијање сиве економије за период 2016-2020. године

³⁴ „Службени гласник РС“, број 110 од 28. децембра 2015. године



Илустрација 4: Узроци и последице сиве економије



Извор: Национални програм за ССЕ

Како је наведено у Националном програму за ССЕ спровођење Националног програма засниваће се на годишњим акционим плановима који ће се припремати у сарадњи са свим ресорно надлежним органима јавне управе и кроз дијалог са приватним сектором и цивилним друштвом. Одлуком о образовању Координационог тела за усмеравање активности на сузбијању сиве економије³⁵ Влада је формирала Координационо тело за усмеравање активности на сузбијању сиве економије, са задатком да координира рад органа државне управе и усмерава активности на припреми и спровођењу Националног програма за сузбијање сиве економије.

У Националном програму за ССЕ у циклусу спровођења Националног програма су наведене активности које је потребно спровести пре почетка, током и на крају периода.

Табела 12: Циклус спровођења Националног програма

Циклус спровођења Националног програма		
Период	Активности пре почетка периода	Активности током и на крају периода
2015. година	Израда Акционог плана за 2016, са пројекцијом за 2017. годину	- Квартални извештаји о спровођењу - Годишњи извештај о спровођењу - Ажурирање индикатора
2016. година	Израда Акционог плана за 2017, са пројекцијом за 2018. годину	- Квартални извештаји о спровођењу - Годишњи извештај о спровођењу - Ажурирање индикатора
2017. година	Израда Акционог плана за 2018, са пројекцијом за 2019. годину	- Квартални извештаји о спровођењу - Годишњи извештај о спровођењу - Ажурирање индикатора - Анализа потребе за ревизијом - (mid-term external evaluation)
2018. година	Ревизија Националног програма (по потреби) Израда Акционог плана за 2019, са пројекцијом за 2020.	- Усвајање измена и допуна ревидираног Националног програма (по потреби) - Квартални извештаји о спровођењу

³⁵ „Службени гласник РС”, бр. 140/14 и 24/15



		- Годишњи извештај о спровођењу - Ажурирање индикатора
2019. година	Израда Акционог плана за 2020. годину	- Квартални извештаји о спровођењу - Годишњи извештај о спровођењу - Ажурирање индикатора
2020. година	Спровођење Акционог плана за 2020. годину; Ревизија Националног програма у циљу његовог усвајања за наредни период	- Квартални извештаји о спровођењу - Годишњи извештај о спровођењу - Ажурирање индикатора - Вредновање Националног програма (Final external evaluation) - Покретање поступка за израду новог стратешког документа

Поред Акционог плана за 2016. годину са пројекцијом за 2017. годину, Закључком Владе од 22. септембра 2017. године усвојен је и Акциони план за спровођење Националног програма за сузбијање сиве економије за 2017. годину са пројекцијом за 2018. годину.

НАЛЕД-ова студија *Сива економија у Србији 2017: Процена обима, карактеристике учесника и детерминанте* дала је јаснију и актуелнију слику о томе шта генерише сиву економију код нас, који је њен обим и како он варира међу различитим секторима. Како би реалније поставили циљеве спровођења овог Програма и прецизније одредили мере за постизање тих циљева, 4. априла 2019. године Влада је усвојила Национални програм за сузбијање сиве економије са акционим планом за спровођење Националног програма за сузбијање сиве економије за период 2019-2020. године. Како је наведено у Националном програму за ССЕ за период 2019-2020. године, од усвајања Националног програма за сузбијање сиве економије прошло је готово три и по године (усвојен у децембру 2015. године) и многе околности од значаја за спровођење програма су се промениле, у значајној мери и захваљујући спровођењу Националног програма. Регистрована је и промена укупног обима саме сиве економије и промена интензитета којом се она јавља у различитим секторима економије. Већи број аналитичких докумената који су у међувремену припремљени омогућили су да се боље сагледа феномен сиве економије и да се на њега компетентније одговори.

Из РСЈП су у Мишљењу датом на Национални програм, од 2. априла 2019. године, позвали предлагача, Министарство финансија, да измени Предлог програма, односно акциони план за његово спровођење у складу са изнетим примедбама. Национални програм је измењен у складу са одређеним примедбама али у усвојеном Акционом плану и даље није било показатеља учинка за посебне циљеве. Из РСЈП је у мишљењу истакануто да је у складу са одредбама члана 15, а у вези са чланом 13 Закона о планском систему Републике Србије, као и у складу са одредбама чланова 19 и 56 Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика, у оквиру Предлога програма неопходно одредити показатеље учинка на нивоу посебних циљева за све посебне циљеве, њихову базну и циљану вредност, као и изворе провере. РСЈП је дао и предлоге за показатеље учинка као и изворе провере.

У циклусу за спровођење Националног програма дефинисане су активности које се спроводе пре, током и на крају периода. Као што се види из табеле број 13, покретање поступка за израду новог стратешког документа је предвиђено у 2020. години.



Табела 13: Циклус спровођења Националног програма

Период	Активности пре почетка периода	Активности током и на крају периода
2019. година	Израда Акционог плана за 2019. и 2020. годину	- Квартални извештаји о спровођењу - Годишњи извештај о спровођењу - Ажурирање индикатора
2020. година	Спровођење Акционог плана за 2020. годину; Ревизија Националног програма у циљу његовог усвајања за наредни период	- Квартални извештаји о спровођењу - Годишњи извештај о спровођењу - Ажурирање индикатора - Оцена резултата спровођења Националног програма (Final external evaluation) - Покретање поступка за израду новог стратешког документа

Није припремљен нови Национални програм за сузбијање сиве економије за период почев од 2021. године. Како наводе представници Министарства финансија, у току је његова припрема. Од почетка септембра интензивирани су састанци и план је да до краја октобра буде припремљен први нацрт документа. С обзиром на наведено, нема ни акционог плана, што може утицати на ефикасност носилаца активности у спровођењу активности које нису реализоване у претходном Националном програму.

Налаз 1.2. Није вршено континуирано праћење и извештавање спровођења планских докумената за унапређење пословног окружења

Припремање нових планских докумената, као и акционих планова за њихово спровођење захтева успостављање систематског праћења и извештавања о спровођењу актуелних планских докумената, као и сарадњу и координацију надлежних државних органа, организација и тела.

Законом о планском систему Републике Србије праћење спровођења јавних политика дефинисано је као прикупљање и анализа података током спровођења јавних политика, односно њихових мера, како би се утврдило да ли се остварују утврђени циљеви, као и да ли се предвиђене мере и активности спроводе по плану и ефикасно.

Сваки од наведених најзначајнијих планских докумената садржао је део о извештавању и координацији спровођења. Такође, за Стратегију МСПП, Стратегију РР и програме за унапређење позиције Републике Србије на „Doing Business“ листи формирана су повремена радна тела Владе која су имала улогу да прате и координирају спровођење активности планских докумената. Чланом 22 Пословника Владе³⁶ Влада може одлуком да образује повремено радно тело (савет, радну групу, експертску групу итд.) да би разматрало поједина питања из њене надлежности и давало предлоге, мишљења и стручна образложења. Одлуком о образовању повременог радног тела одређују се послови за које се тело образује, време на које се образује,

³⁶ „Службени гласник“, бр. 61/2006 – пречишћен текст, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014 и 8/2019 – др. уредба



рокови у којима подноси извештај о свом раду и друга питања везана за његов рад. Повремено радно тело дужно је да надлежном одбору достави извештај о раду најмање сваких 60 дана, а Влади најмање сваких 90 дана. Предлоге, мишљења и стручна образложења повремено радно тело упућује органу државне управе у чијем делокругу је претежни део послова за које је образовано - да их он, ако оцени да је потребно, као своје припреми за Владу.

Стратегија за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности

Један од два најзначајнија идентификована ризика за спровођење Стратегије је недовољна сарадња и координација надлежних државних органа, организација и тела, а мера предвиђена за избегавање ризика који се односе на сарадњу надлежних државних органа, организација и тела је успостављање Савета.³⁷ Непосредно након усвајања Стратегије, планирано је образовање Савета за мала и средња предузећа, предузетништво и конкурентност, као повременог радног тела Владе, чији су чланови представници ресорних министарстава, као и представници привреде и других заинтересованих страна. Основни задатак Савета је био да надзире и координира спровођење Стратегије. Министарство надлежно за послове привреде било је задужено за техничку координацију спровођења Стратегије, у сарадњи са Саветом, као и да на кварталном нивоу извештава Савет о напретку спровођења Стратегије, односно реализацији Акционог плана. Такође, било је предвиђено да на годишњем нивоу, Савет подноси извештај о реализацији Стратегије Влади.

Одлуком о образовању Савета за МСПП од 14. маја 2015. године образован је Савет као повремено радно тело Владе, чији су чланови представници ресорних министарстава, као и представници привреде и других заинтересованих страна. Задаци Савета били су да разматра и координира спровођење Стратегије МСПП. Први састанак Савета одржан је 24. јула 2015.

Илустрација 5: Координација спровођења стратегије



Извор: Стратегија МСПП

године. Одбор за привреду и финансије на 86. седници, одржаној 9. септембра 2015. године донео је Закључак о прихватању Извештаја о раду Савета за мала и средња предузећа, предузетништво и конкурентност за период од 14. маја 2015. до 24. јула 2015. године. Савет је поред наведеног састанка, током целог периода спровођења Стратегије имао још један састанак који је одржан 2. фебруара 2016. године. Присутни на седници Савета обавештени су о припреми Акционог плана за наредну 2016. годину са пројекцијом за 2017. годину. Уједно је упућен позив да институције које нису доставиле своје предлоге за Акциони план за 2016. годину са пројекцијом за 2017. годину то и учине. Међутим, као што је већ наведено у овом Извештају у оквиру налаза 1.1, нови Акциони план није припремљен.

³⁷ Стратегија МСПП, страна 23.



Одлуком је било дефинисано да се Савет састаје најмање на сваких 90 дана, те да надлежном одбору Владе доставља извештај о раду најмање сваких 60 дана, а Влади најмање на 90 дана. Новом Одлуком од 3. фебруара 2017. године брисане су ове тачке. Нова Одлука о образовању Савета за мала и средња предузећа и конкурентност измењена је Одлуком о измени Одлуке о образовању Савета за МСПП од 9. новембра 2017. године. Међутим, Савет се није више састајао.

На захтев упућен Министарству привреде да достави кварталне извештаје о спровођењу активности током периода спровођења Стратегије (2015-2020. године) као и годишње извештаје Савета о напретку спровођења Стратегије, односно реализацији Акционог плана, достављен нам је годишњи извештај за 2015. годину. Нисмо добили кварталне извештаје, нити годишње извештаје за период од 2016. до 2020. године. Поред годишњег извештаја за 2015. годину, достављен нам је и финални извештај о спровођењу Акционог плана за период 2015-2020. године.

На питање упућено Министарству привреде да опишу сарадњу и проблеме са којима су се суочавали са носиоцима активности за спровођење Стратегије у периоду 2015. до 2020. године, из Министарства су одговорили да је оно надлежно, конкретно, за спровођење једног дела активности, те да нема утицај да се поједине активности које нису у надлежности овог министарства изврше у датим роковима, и да може само препоруком утицати на њихово испуњење. Такође, анализирајући искуство у спровођењу Стратегије МСПП, може се истаћи да се тешкоће налазе и у великом броју активности, које у циљу реализације обухватају велики број министарстава, органа и организација, те је у том смислу понекад тешко координирати рад свих и доћи до ваљаних и правовремених информација о спровођењу конкретних активности.

Стратегија регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама

Како је наведено у Стратегији РР, ресорна министарства и органи јавне управе одговорни су за спровођење мера и активности предвиђених акционим планом, које се налазе у њиховој надлежности. Сви носиоци мера су били дужни да о реализацији активности

Илустрација 6: Систем извештавања о спровођењу Стратегије РР



Извор: Стратегија РР

садржаних у акционим плановима извештавају РСЈП на кварталном нивоу. РСЈП је био надлежан да спроводи и прати спровођење Стратегије, сачињава обједињени извештај о резултатима спровођења Стратегије и извештава Владу на годишњем нивоу.

У анализи спровођења Стратегије РР коју је припремио РСЈП уз подршку ангажованих

консултаната преко пројеката које финансира ГИЗ (2016-2017) и ЕУ (2018-2021), наведено је да су Стратегија и први акциони план предвидели свеобухватан систем управљања који укључује стратешку и оперативну координацију и механизам за праћење и извештавање. Међутим, стратешка координација, праћење и извештавање нису примењивани у пракси. Извештај о спровођењу Стратегије за период 2016-2017. године је припремљен на основу информација које су прикупљене од свих учесника у спровођењу Акционог плана. Имајући у виду да је већина



активности расподељена између два сектора РСЈП, приликом прикупљања информација о спровођењу није било попуњавања посебних образаца за извештавање, већ су подаци одговорној особи са извештавања, достављани путем имејла или преко телефона. Имајући у виду да други Акциони план за период 2018-2019. године, није формално усвојен од стране Владе, праћење спровођења овог акционог плана није праћено формалним извештајима, већ су све планиране активности праћене као редован посао РСЈП и о њима извештавано на редовним састанцима руководства РСЈП (колегијумима).

Једна од активности у Акционом плану била је и успостављање радног тела Владе за потребе координације регулаторне реформе и управљање јавним политикама. Радна група која је требало да стратешки надгледа спровођење стратегије, али пошто је спровођење почело, Републички секретаријат за законодавство није дао позитивно мишљење о неопходности успостављања Владине радне групе и она није образована, а извештаји нису достављани Влади. Посебна јединица РСЈП за координацију и праћење Стратегије, која је била првобитно предвиђена, није била успостављена на начин како је то било планирано, већ је кроз нову систематизацију радних места одређено неколико радних места унутар једног од сектора РСЈП за праћење спровођења Стратегије и пратећег АП, али ти послови нису доследно примењивани у пракси.

Закључак је да систем за праћење и извештавање о спровођењу Стратегије још увек није успостављен. Влади нису достављани извештаји, нити су такви извештаји уопште припремљени. Први извештај је припремљен у трећем кварталу 2018. године, односно, после скоро три године спровођења, али и тај извештај је припремљен само за РСЈП, а да није поднет Влади. Није било интерног радног плана, којим би тим РСЈП интерно и детаљно поделио дужности, идентификовао одговорна лица и уз то детаљније дефинисао појединачне активности, односно, договорио се о појединачним корацима за спровођење активности, утврдио посредне циљеве и временски редослед приоритета активности. С обзиром на то да је систематско праћење предуслов за ефективну координацију спровођења политике, њен недостатак је ометао квалитет координације, што последично утиче и на реализацију активности из Акционог плана за спровођење Стратегије.

Програми за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске банке о условима пословања - „Doing Business“

Иако је предлагач Програма Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Програмом за период 2018-2019. године и за период 2019-2020. године, дефинисано је да Заједничка група извештава Владу о реализацији циљева, мера и активности из Акционог плана. Програмом је дефинисано да ће се извештавање вршити на кварталном нивоу.

Наиме, како би се осигурало редовно праћење реализације Акционог плана и њиме предвиђених активности, Програмом за период 2018-2019. године, као период 2019-2020. године су обавезане све институције и организације које су носиоци активности да:

- Квартално извештавају Владу Републике Србије и Заједничку групу о статусу активности (спроведене/нису спроведене/у току);
- Прикупљају и достављају Влади Републике Србије и Заједничкој групи статистичке и друге податке којима се доказују спроведене активности;
- Детаљно образложе зашто одређене активности нису спроведене;
- Попуне упитник Светске банке у областима у којима су носиоци активности;



- Да се редовно одазивају састанцима и другим активностима предвиђених радом Заједничке групе.

Заједничка група за „Doing Business“ је основана Одлуком о образовању координационог тела за усмеравање активности на сузбијању сиве економије и Заједничке групе за унапређење позиције Републике Србије на листи Светске банке „Doing Business“ децембра 2014. године³⁸, док је 24. јануара 2019. године³⁹ донета Одлука којом се Заједничка група раздваја од Координационог тела за сузбијање сиве економије. Нову Одлуку о образовању Заједничке групе за унапређење позиције Републике Србије на листи Светске банке „Doing Business“ Влада је донела 24. јануара 2019. године. У обе одлуке за председника Заједничке групе именована је потпредседница Владе и министарка грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре. Нова Заједничка група формирана је 12. маја 2021. године са задатком да изради програм и акциони план који ће садржати мере за унапређење позиције Републике Србије на листи светске банке „Doing Business“ и прати спровођење тих мера и по потреби ажурира и предлаже нове мере у складу са извештајима Светске банке „Doing Business“. Председница нове Заједничке групе је потпредседница Владе и министарка рударства и енергетике.

На питања председници Заједничке групе преко Министарства рударства и енергетике (као извору информација) да ли су носиоци активности редовно достављали наведене извештаје, податке и образложења у одговору је наведено да је тачком 5 Одлуке о образовању Заједничке групе за унапређење позиције Републике Србије на листи Светске банке „Doing Business“ прописано да стручну и административно-техничку подршку раду Заједничке групе и Стручне групе пружа РСЈП, у сарадњи са НАЛЕД-ом, и да је с обзиром на изложено допис прослеђен РСЈП на даље поступање. Из РСЈП нисмо добили писани одговор, али су нам представници РСЈП на састанку усмено изложили да они не добијају извештаје од носилаца активности Програма и да административно-технички послови не подразумевају наведено.

За разлику од ова два програма, Програмом за период 2020-2023. године, носилац Програма, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре на основу извештаја институција које су носиоци мера и активности извештава Владу о реализацији циљева, мера и активности из Акционог плана. Извештавање се, такође, врши на кварталном нивоу. Наведеним Програмом су обавезане све институције и организације које су носиоци активности да, између осталог: квартално извештавају Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Заједничку групу о статусу активности (спроведене/нису спроведене/у току); прикупљају и достављају Министарству грађевинарства саобраћаја и инфраструктуре и Заједничкој групи статистичке и друге податке којима се доказују спроведене активности и детаљно образложе зашто одређене активности нису спроведене.

На захтев упућен МГСИ да нам доставе горе наведене извештаје из МГСИ су одговорили да је то Министарство до септембра 2020. године обављало административне послове за потребе Заједничке групе, као и да су државни службеници ангажовани у овом министарству (или су били ангажовани), обављали пре свега имејл комуникацију са државним органима и организацијама у поступку тражења информација о реализацији мера. То се, како су навели, односило и на припреме Програма за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи

³⁸ „Службени гласник РС“, број 140/2014

³⁹ У међувремену је измењена Одлука доношењем Одлуке о образовању Координационог тела за сузбијање сиве економије и Заједничке групе за унапређење позиције Републике Србије на листи Светске банке „Doing Business“ од 24. јануара 2017. године („Службени гласник РС“, бр. 5 од 25. јануара 2017. године, 80 од 29. августа 2017. године, 83 од 15. септембра 2017. године, 81 од 26. октобра 2018. године)



Светске банке о условима пословања – „Doing Business“ за период 2020-2023. године. Имејл преписка која се односи на Програме – „Doing Business“ листе нам је достаљена за период од 5. априла 2019. године до 27. августа 2021. године.

У достављеној електронској комуникацији између представника државних органа и организација, достављени су, између осталог:

- захтеви институцијама надлежним за предузимање активности за први, други, трећи и четврти квартал 2019. године за информацију о предузетим активностима за спровођење наведених мера, као и за информацију о разлозима кашњења и новом року за реализацију оних мера које нису остварене у задатом року ради презентовања на седници Заједничке групе за унапређење позиције Републике Србије на листи Светске банке „Doing Business“ и одговори носилаца активности,
- Акциони план са попуњеним информацијама о реализацији мера (нису одговорили сви носиоци активности),
- ажуриран Извештај о реализацији Акционог плана за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске банке о условима пословања – „Doing Business“, закључно са четвртим кварталом 2019. године,
- и друго.

Извештаји о реализацији активности за 2018. и 2020. годину нам нису достављени.

У одговору МГСИ наведено је да указују да је након усвајања новог Закона о министарствима⁴⁰ 2020. године дошло до преласка државних службеника који су се бавили реализацијом активности везаних за Програм за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске банке о условима пословања – „Doing Business“ у Министарство рударства и енергетике. Према наводима МГСИ, Министарство рударства и енергетике је и формално преузело те послове Одлуком о образовању Заједничке групе за унапређење позиције Републике Србије на листи Светске банке „Doing Business“ од 12. маја 2021. године, те последично МГСИ не располаже документацијом (осим имејл преписки) везаном за „Doing Business“ листу јер је иста пренета у Министарство рударства и енергетике.

МГСИ је носилац Програма за период 2018-2019, 2019-2020. и 2020-2023. године и као такво треба да располаже са извештајима о спровођењу у периоду од 2018. до 2020. године. Законом о планском систему прописано је да се спровођење мера и активности прати у складу са механизмом који је одређен самим документом јавне политике или другим планским документом који је предмет праћења.

Нову Одлуку о образовању Заједничке групе за унапређење услова пословања и привлачења нових инвестиција у Републици Србији, Влада је донела на седници одржаној 7. октобра 2021. године. Формирањем нове радне групе, престала је да важи Одлука о образовању Заједничке групе за унапређивање позиције Републике на листи Светске банке „Doing Business“, чиме је практично престао да важи Програм за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске банке за период од 2020. до 2023. године.

⁴⁰ „Службени гласник РС“, број 128/20



Национални програм за сузбијање сиве економије

Како се наводи у Националном програму за сузбијање сиве економије из 2015. године, спровођење политике организованог сузбијања сиве економије одликује сложеност и вишедимензионалност, која условљава поштовање принципа поделе надлежности између ресорно одговорних органа јавне управе и њихову координацију. Други важан принцип односи се на неопходност сталног дијалога, укључивања и сарадње са представницима привреде, цивилног друштва, стручне и шире јавности. Ресорна министарства и органи јавне управе одговорни су за спровођење мера и активности предвиђених акционим планом, које се налазе у њиховој надлежности. Стога је формирано Координационо тело, као тело Владе, са задатком да координира рад органа државне управе и усмерава активности на припреми и спровођењу Националног програма за сузбијање сиве економије надзире и координира спровођење Националног програма. Административно-техничке послове за потребе Координационог тела обављало је министарство надлежно за послове државне управе и локалне самоуправе. Министарство надлежно за послове финансија је било задужено да на кварталном нивоу извештава Координационо тело о напретку спровођења Националног програма, односно реализацији Акционог плана. Такође, Координационо тело је било задужено да на годишњем нивоу извештава Владу о реализацији Националног програма.

Илустрација 7: Извештавање о спровођењу Националног програма за сузбијање сиве економије



Након ревизије програма, донет је нови Национални програм за сузбијање сиве економије за период 2019-2020. године. Истим је дефинисано да Координационо тело, као тело Владе, има задатак да координира рад органа државне управе и усмерава активности на припреми и спровођењу Националног програма за сузбијање сиве економије, надзире и координира спровођење Националног програма. Министарство финансија као ресорно министарство председника Координационог тела⁴¹ уз подршку НАЛЕД-а обављало је административно-техничке послове за потребе Координационог тела и стручне групе, техничку координацију спровођења Националног програма и редовно извештавање Координационог тела о отвореним питањима у спровођењу Националног програма и Акционог плана, посебно о активностима које се не спроводе у складу са усвојеним роковима.

Одлуком о образовању Координационог тела за усмеравање активности на сузбијању сиве економије⁴² Влада је формирала Координационо тело за усмеравање активности на сузбијању сиве економије. У међувремену је измењена Одлука доношењем Одлуке о образовању Координационог тела за сузбијање сиве економије и Заједничке групе за унапређење позиције Републике Србије на листи Светске банке „Doing Business” од 24. јануара 2017. године. У 2021. години донета је нова Одлука о образовању Координационог тела за сузбијање сиве економије.⁴³ Достављен нам је један Записник састанка од 29. августа 2019.

⁴¹ Председник Координационог тела је министар финансија

⁴² „Службени гласник РС“, бр. 140/14 и 24/15

⁴³ „Службени гласник РС“, број 6 од 29. јануара 2021. године



године у којем се, између осталог, наводи да је то четврти састанак Координационог тела. Министарство финансија нам је у одговору навело да је од новембра 2019. године одржано шест састанака Координационог тела, али да су састанци Стручне групе чешће организовани.

Такође, дефинисано је да Координационо тело треба на годишњем нивоу да извештава Владу о реализацији Националног програма.

Табела 14: Циклус спровођења Националног програма

Период	Активности током и на крају периода
2019. година	- Квартални извештаји о спровођењу - Годишњи извештај о спровођењу - Ажурирање индикатора
2020. година	- Квартални извештаји о спровођењу - Годишњи извештај о спровођењу - Ажурирање индикатора - Оцена резултата спровођења Националног програма (Final external evaluation) - Покретање поступка за израду новог стратешког документа

У ревизији нам је достављен Извештај о спровођењу Акционог плана Националног програма за сузбијање сиве економије за други и трећи квартал 2019. године, који се састоји из:

А. Статус спровођења активности Акционог плана за други и трећи квартал 2019. – кратак статистички приказ реализованих активности у извештајном периоду;

Б. Извештај о раду Стручне групе за сузбијање сиве економије у извештајном периоду – број одржаних састанака и план даљих активности;

Ц. Табеларни приказ реализације активности Акционог плана - рок реализације други квартал 2019;

Д. Табеларни приказ реализације активности Акционог плана - рок реализације трећи квартал 2019. године.

Како се види у извештају, два носиоца активности из Акционог плана нису доставила информације о реализацији.

Достављен нам је и Извештај Влади Републике Србије о степену достизања приоритетних циљева из акционог плана за спровођење програма Владе Републике Србије, Група 2 „Стварање економских прилика за све“ од 13. новембра 2019. године у коме се налази Извештај о приоритетном циљу - Приоритетни циљ 2.7. Сузбијање сиве економије. Поред наведених Извештаја, припремљен је и Извештај о реализацији дефинисаних мера и посебних циљева у оквиру националног програма за сузбијање сиве економије 2019-2020. године.

Достављен нам је и извештај о спровођењу Акционог плана Националног програма за сузбијање сиве економије за четврти квартал 2019. године. Како наводе представници Министарства финансија, нацрт последњег извештаја послат је члановима Стручне групе у августу 2020. године, али због пандемије COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 нису успели да организују састанке Стручне групе и да усагласе коначан текст који би послали Генералном секретаријату Владе, тако да није вршено извештавање у 2020. години.



ЗАКЉУЧАК 2: Надлежни органи нису учинили довољно предвидивим пословно окружење МСПП, јер носиоци активности у планским документима нису спровели све планиране активности у циљу унапређења регулаторног оквира, ефикасности администрације и транспарентности процеса

Један од циљева ревизије је био да утврдимо да ли су надлежни органи ефикасно спровели планиране активности у циљу унапређења пословног окружења МСПП. Истраживали смо у којој мери су остварени акциони планови за спровођење:

- Стратегије за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период 2015-2020. године у делу унапређења пословног окружења МСПП,
- Стратегије регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016–2020. године,
- Програма за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске Банке у условима пословања у периоду од 2018. до 2020. године и
- Националног програма за сузбијање сиве економије за период 2019-2020. године.

У оквиру стуба 1 (Унапређење пословног окружења) МСПП Акционог плана за спровођење Стратегије за развој МСПП и конкурентности дефинисано је укупно 75 активности. У акционим плановима за спровођење Стратегије регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016–2020. године било је 75 активности у првом акционом плану за период 2016-2017. године и 68 активности у Акционом плану за период 2018-2020. године. У програмима за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске Банке било је 62 активности у Акционом плану Програма за период 2018-2019. године, 63 активности у Акционом плану Програма за период 2019-2020. године и 108 активности у Акционом плану Програма за период 2020-2023. године. Након извршене ревизије Националног програма за сузбијање сиве економије за период од 2015. до 2020. године, донет је нови Национални програм за период 2019-2020. године. Нови Национални програм је садржао 36 мера и 154 активности.

Ревизијом смо утврдили следеће:

- Није реализовано у потпуности око 30% активности за унапређење пословног окружења из Акционог плана за спровођење Стратегије МСПП за период од 2015. до 2020. године. Пет активности није реализовано, 15 није реализовано у потпуности и за једну активност Министарство привреде нема информације. Такође, није реализовано у потпуности око 30% активности из Акционог плана посматрано кроз активности свих стубова Стратегије МСПП.
- Није реализовано у потпуности око 25% активности за спровођење Стратегије регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама. Из првог Акционог плана 11 није реализовано, а шест је делимично реализовано, док из Акционог плана за период 2018-2020. године 12 активности није реализовано, док је осам делимично реализовано.
- Реализација активности Програма за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске банке о условима пословања није била у довољној мери ефикасна у ревидираном периоду, јер је одлагано спровођење одређеног броја активности.



- Око 50% активности из Националног програма за сузбијање сиве економије за период 2019-2020. године није реализовано у потпуности. Од укупно 154 активности, 22 активности се односе на дефинисање показатеља учинка (почетне и циљане вредности). Од 132 активности усмерене на сузбијање сиве економије, 38 није реализовано, док је 29 делимично реализовано.

Услед недовољне координације између државних органа и организација, али и недовољне ефикасности појединих носилаца активности, акциони планови нису реализовани у потпуности што има за последицу још увек недовољно предвидиво пословно окружење МСПП. Уз наведене узроке, како наводе надлежни органи, бројне активности нису реализоване или су рокови померени због проблема са пандемијом корона вируса. Мала и средња предузећа и даље се суочавају са бројним изазовима, укључујући нестабилно пословно окружење и нелојалну конкуренцију и Република Србија мора да повећа предвидивост у пословном и административном окружењу, нарочито за МСПП, што је потврђено и у Извештају Европске комисије за 2020. годину.⁴⁴

Налаз 2.1: Није реализовано у потпуности око 30% активности за унапређење пословног окружења из Акционог плана за спровођење Стратегије за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период 2015-2020. године

Унапређење пословног окружења је први стуб Стратегије МСПП и подељено је на три специфична циља (димензије), а даље на приоритетне мере. Свака од мера има одређен број активности које су дефинисане Акционим планом. Акциони план за 2015. са пројекцијом за 2016. годину⁴⁵ има дефинисаних укупно 224 активности, од чега се 75 активности односи на први стуб и које су носиоци активности требали да спроведу у току 2015. и 2016. године.⁴⁶

Унапређење пословног окружења састоји се из следећа три специфична циља:

- Успостављање подстицајног регулаторног оквира у складу са потребама и могућностима МСПП;
- Унапређење ефикасности спровођења административних поступака и
- Повећање транспарентности процеса доношења прописа и јавних политика.

Наведене три димензије имају укупно 16 мера које су наведене у оквиру општих информација. Носиоци активности су одговорни за њихово спровођење, с тим што једна активност може да има више носилаца, што је случај у 34 активности или 45%. Према акционом плану који је израђен 2015. године, предвиђено је учешће 32 различита носиоца активности. Највећи број активности има Министарство привреде (28 активности), потом Министарство финансија (13 активности), Републички секретаријат за јавне политике (10 активности), Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (девет активности) и

⁴⁴ од 6. октобра 2020. године

⁴⁵ Напомена: Стратегија и Акциони план могу се видети на веб сајту Министарства привреде <https://www.privreda.gov.rs/sites/default/files/documents/2021-08/Strategija-I-Plan.pdf>

⁴⁶ Иако нам је период ревизије 2018-2020. година, критеријум нам је Акциони план за спровођење ревизије за 2015. годину из разлога што је то једини донет Акциони план у периоду од 2015. до 2020. године



Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Привредна комора Србије и Министарство државне управе и локалне самоуправе са по шест активности.⁴⁷

Рок извршења у 2015. години је имало 47 активности, 16 активности је имало рок у 2015. и 2016. години, а 13 активности је требало да се изврше током 2016. године.

Као што је већ наведено у налазу 1.1. акциони планови нису припремани за период од 2017. до 2020. године, а образложење Министарства привреде је да је први акциони план био амбициозан, из којих разлога велики број активности није могао бити реализован, односно у потпуности реализован, те се наметнуло решење да је потребно наставити са реализацијом активности наведених у Стратегији МСПП, без доношења нових Акционих планова за сваку годину.

Из наведеног произилази да одређен број реализованих активности није спроведен у дефинисаном року. У Извештају за 2015. годину о спровођењу Акционог плана није наведен број активности које нису спроведене, те немамо податак о годинама када су активности реализоване.

Од укупног броја активности првог стуба Стратегије МСПП, према достављеним подацима Министарства привреде, није реализовано у потпуности око 30% активности, односно 21% је делимично реализовано а 7% није реализовано или Министарство привреде нема информације. У наредној табели је приказана реализација активности по димензијама.

Табела 15: : Реализација активности Акционог плана за спровођење Стратегије МСПП

ДИМЕНЗИЈЕ	Укупно активности	Реализовано	Делимично реализовано	Није реализовано	Нема информација
Д1 Успостављање подстицајног регулаторног оквира у складу са потребама и могућностима МСПП	39	28	8	3	0
Д2 Унапређење ефикасности спровођења административних поступака	23	17	5	1	0
Д3 Повећање транспарентности процеса доношења прописа и јавних политика	13	8	3	1	1
УКУПНО ЗА СВЕ ДИМЕНЗИЈЕ:	75	53	16	5	1
Учешће:	100%	71%	21%	7%	1%

Извор: Министарство привреде

Укупно посматрано реализација активности Стратегије МСПП је била на приближно истом нивоу – 68%. Поред стуба 1– Унапређење пословног окружења, Стратегију МСПП чине следећи стубови:

- Стуб 2: Унапређење приступа изворима финансирања
- Стуб 3: Континуирани развој људских ресурса
- Стуб 4: Јачање одрживости и конкурентности МСПП
- Стуб 5: Унапређење приступа новим тржиштима
- Стуб 6: Развој и промоција предузетничког духа и подстицање предузетништва жена, младих и социјалног предузетништва,

Реализација по стубовима Стратегије МСПП дата је у следећој табели.

Табела 16: Преглед реализације активности по стубовима у периоду 2015-2020. године

	Укупно активности		Реализоване		Делимично реализоване		Нису реализоване		Нема података	
Стуб 1	75	100%	53	70,7%	16	21,3%	5	6,7%	1	1,3%

⁴⁷ Као што је већ наведено, одређене активности имају више носилаца



Стуб 2	28	100%	22	78,6%	3	10,7%	3	10,7%	-	-
Стуб 3	16	100%	13	81,3%	2	12,5%	1	6,2%	-	-
Стуб 4	50	100%	30	60%	10	20%	10	20%	-	-
Стуб 5	35	100%	27	77,1%	5	14,3%	3	8,6%	-	-
Стуб 6	20	100%	8	40%	4	20%	8	40%		
Укупно	224	100%	153	68,3%	40	17,9%	30	13,4%	1	0,4%

Извор: Министарство привреде – Извештај о спровођењу Стратегије за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период од 2015. до 2020. године

На следећим табелама приказане су активности које нису реализоване у периоду од 2015. до 2020. године, са роковима, органима и организацијама надлежним за спровођење активности, показатељима за праћење спровођења мера ове стратегије, као и разлозима зашто активност није спроведена, и то из два извора:

- Министарства привреде и
- носиоца дате активности (када Министарство привреде није носилац активности).

Нереализоване активности које се односе на унапређење пословног окружења МСПП дате су у следећим табелама (од табеле број 17 до табеле број 21)

Табела 17: Нереализована активност која се односи на успостављање подстицајног регулаторног оквира у складу са потребама и могућностима МСПП

Активност која није реализована	Рок	Носилац активности	Показатељ
Доношење закона о занатству	2015	Министарство привреде	Припремљен и усвојен закон о занатству који уређује занатску делатност

Образложење Министарства привреде зашто није донет закон	Кроз припремне радње урађене у протеклом периоду, утврђено је да су ЕУ земље на различит начин регулисале област занатства, односно да има оних земаља у којима је област занатства уређена законским оквиром и оних земаља код којих та област није уређена кроз законску регулативу, те да аргументи постоје и за једну и за другу опцију. С тим у вези, поставило се питање упитности доношења закона.
--	---

С обзиром на то да је Министарство привреде као субјект ревизије, уједно и носилац ове активности, упутили смо захтев за додатно образложење. Из Министарства привреде је у одговору наведено да пажљиво прате и анализирају могуће алтернативне опције по питању уређења и унапређења области занатства, како би се донела одлука који би модел регулисања ове области био најбољи за Србију у датим околностима. Наиме, сва питања важна за обављање занатске делатности у Србији већ су регулисана важећим прописима који се односе на пословање привредних субјеката, а питања из области занатства, које би требало да регулише Закон о занатству односе се на уређење занатске професије уз увођење режима регулисане професије за део заната. То значи да би се законом регулисало да само лица која поседују формалне занатске квалификације односно докажу да задовољавају услове по питању стручности имају право да обављају одређену занатску делатност и успоставило би се тело (или ново, попут занатске коморе или у оквиру већ постојећег, попут Привредне коморе Србије) које би добило јавна овлашћења за проверу испуњености услова за бављење одређеним занатом (нпр. путем полагања мајсторског испита) и издавања јавних исправа које би биле услов за обављање занатске делатности. Према наводима из Министарства привреде доношење закона би имало и позитивне и негативне ефекте:

Позитивни ефекти Закона о занатству

- професионализација занатства и
 - заштита јавног интереса,
- посебно код заната који могу утицати на јавно



	здравље, јавну сигурност, животну средину и заштиту потрошача
Негативни ефекти Закона о занатству	<ul style="list-style-type: none"> - ограничавање конкуренције, - препреке развоју предузетништва и уласку нових занатлија на тржиште, - нови намети постојећим занатлијама (кроз финансирање занатске коморе или сличног тела)

Такође, имајући у виду велики дефицит радне снаге занатских профила, пре свега у области грађевине, али и у неким другим занатима, у Европској унији постоји општа тенденција ревидирања спискова регулисаних професија. Из Министарства привреде су навели да су предузимали и предузимају активности како би се сагледала искуства различитих земаља и након тога донела одлука који модел регулисања области занатства би одговарао Републици Србији. Добијена је анализа од ГИЗ-а, припремане су радионице у сарадњи са Европском комисијом, али због ситуације са епидемијом болести Covid-19 једна радионица није одржана у 2020. години, а план је био да се одржи у октобру 2020. године, док је једна одржана у новембру 2020. године. На крају, на приоритетним састанцима преговарачких група са ГИЗ-ом, Министарство привреде је изразило потребу да се изради једна студија која би приказало тренутно стање занатства у Србији (правни оквир, начин регистрације, номенклатура заната итд.), као и списак и класификацију делатности које би могле да се дефинишу као занати, што би заједно са компаративном анализом која би била изложена на Таекс⁴⁸ радионици, помогло да се сагледа у ком правцу би област занатства требала да се регулише у Републици Србији.

Табела 18: Нереализована активност која се односи на успостављање подстицајног регулаторног оквира у складу са потребама и могућностима МСПП

Активност која није реализована	Рок	Носилац активности	Показатељ
Доношење новог закона о финансирању локалне самоуправе са циљем превазилажења слабости постојећег система финансирања локалних самоуправа и јасног дефинисања критеријума за утврђивање висине такси	2015	Министарство финансија	Донет нов закон о финансирању локалне самоуправе којим су елиминисане слабости постојећег система финансирања локалне самоуправе и уведен одговорнији однос наплате прихода од стране општина и градова чиме би се створио фискално одговоран и одржив систем јавних финансија, створена јасна законска правила којима се дефинише систем финансирања јединица локалне самоуправе и створен амбијент стабилности и предвидивости у планирању прихода приликом припрема одлука о буџету јединица локалне самоуправе (у даљем тексту: ЈЛС). Новим законским решењима усаглашени су називи са пореским карактером изворних прихода ЈЛС, прописан другачији систем обрачуна ненаменског трансфера

⁴⁸ Таекс (ТАИЕХ) је посебно Одељење у оквиру Генералног директората за суседску политику и преговоре о проширењу Европске комисије. Инструмент за техничку помоћ и размену информација (*Technical Assistance and Information Exchange Instrument*) пружа подршку партнерским земљама у погледу приближавања и спровођења законодавства Европске уније и у кратком року омогућује добијање експертске помоћи за јачање административних капацитета



		јединицама локалне самоуправе који ће променити управљање јавним финансијама на локалном нивоу власти. У делу којим се прописује утврђивање такси и накнада за пружање одређених јавних услуга прописати јасне критеријуме за сваку таксу за коју је то могуће, а за које нису јасно постављени критеријуми за утврђивање висине или су критеријуми постављени сувише широко па доводе до великих разлика у износима такси за исту услугу у различитим ЈЛС
<p>Образложење Министарства привреде зашто није донет закон</p>	<p>У вези Закона о финансирању локалних самоуправа утврђено је да је неопходно урадити свеобухватну анализу прихода и примања, као и расхода и издатака јединица локалне самоуправе (у смислу начина планирања и остваривања прихода и примања, односно планирања и извршења расхода и издатака, усклађености истих са смерницама из Упутства за сачињавање одлука о буџету које даје Министарство финансија), како би се утврдило стварно стање буџета јединица локалних самоуправа, а самим тим и система финансирања, те да се на основу тако спроведене анализе утврди и да ли би евентуална измена Закона могла да допринесе побољшању постојећег стања. Од 1. јануара 2021. почео је са радом Информациони систем извршења буџета аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе у којем се евидентирају остварени приходи и примања и извршавају расходи и издаци аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе утврђени одлуком о буџету, односно актом о привременом финансирању, што ће у великој мери помоћи у остварењу горе наведеног задатка који чини саставни део Програма реформе локалне самоуправе за период 2021-2025. године.</p>	
<p>Образложење Министарства финансија као носиоца активности</p>	<p>У вези активности доношења новог Закона о финансирању локалне самоуправе са циљем превазилажења слабости постојећег система финансирања локалних самоуправа и јасног дефинисања критеријума за утврђивање висине такси, из Министарства финансија указали су да у периоду 2015-2020. године није донет нови Закон о финансирању локалне самоуправе, већ су вршене измене постојећег Закона у делу који се односи на приходе од уступљених пореза који припадају јединицама локалне самоуправе, као и престанком важења појединих одредби које се односе на утврђивање појединих локалних комуналних такси.</p> <p>С тим у вези, напомињу да је у току 2020. године утврђено, везано за Закон о финансирању локалних самоуправа, да је неопходно урадити свеобухватну анализу прихода и примања, као и расхода и издатака јединица локалне самоуправе (у смислу начина планирања и остваривања прихода и примања, односно планирања и извршења расхода и издатака, усклађености истих са смерницама из Упутства за сачињавање одлука о буџету које даје Министарство финансија), како би се утврдило стварно стање буџета јединица локалних самоуправа, а самим тим и система финансирања, те да се на основу тако спроведене анализе утврди и да ли би евентуална измена тог закона могла да допринесе побољшању постојећег стања. Наведена анализа би требала да буде урађена у току 2021. и 2022. године.</p> <p>Такође, од 1. јануара 2021. почео је са радом Информациони систем извршења буџета аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе у којем се евидентирају остварени приходи и примања и извршавају расходи и издаци аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе утврђени одлуком о буџету, односно актом о привременом финансирању, што ће у великој мери помоћи у остварењу горе наведеног задатка који чини саставни део Програма реформе локалне самоуправе за период 2021-2025. године.</p>	

С обзиром на то да је носилац активности Министарство финансија субјект ревизије, упутили смо питање у којој фази је израда наведене анализе. Из Министарства финансија су одговорили



да је у току усвајање Програма реформе локалне самоуправе, чији је предлагач Министарство државне управе и локалне самоуправе, у оквиру којег су предвиђене следеће активности:

- покретање и континуирани рад Комисије за финансирање локалне самоуправе у складу са њеним делокругом из Закона о финансирању локалне самоуправе
- спровођење свеобухватне анализе прихода и расхода ЈЛС у смислу њихове довољности за послове које обављају, правилног планирања тј. планирања према смерницама из Упутства за доношење одуке о буџету локалне власти
- унапређење система финансирања локалних власти према налазима анализе.

Даље су у одговору навели да ће након усвајања предметног програма приступити реализацији даљих активности. Програм је Влада усвојила 9. јула 2020. године.

Табела 19: Нереализована активност која се односи на успостављање подстицајног регулаторног оквира у складу са потребама и могућностима МСПП

Активност која није реализована	Рок	Носилац активности	Показатељ
Подршка за благовремену припрему преноса власништва и управљања предузећима чији се власници повлаче из пословања	2016	Министарство привреде и Национална агенција за регионални развој (правни следбеник: Развојна агенција Србије)	Израђен предлог програма за благовремену припрему преноса власништва МСПП и повезивање власника са потенцијално новим власницима
Образложење Министарства привреде	Није одређен нови носилац, а период имплементације је завршен тако да ова активност неће бити реализована.		
Образложење Развојне агенције Србије	Стратегија за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период од 2015. до 2020. године и Акциони план за њено спровођење донети су у периоду када је донета Одлука о престанку рада Агенције за страна улагања и промоцију извоза (СИЕПА) и Националне агенције за регионални развој (НАРР), а Законом о улагањима настала Развојна агенција Србије. Акциони план није био накнадно ревидиран, нити су дефинисане активности усклађене са услугама и сетом програма подршке које Агенција нуди. Агенција јесте преузела правне послове претходних агенција, али су њене надлежности промењене и приоритетне активности више не обухватају само развој предузетништва, већ и подршку директним улагањима, промоцију извоза, подстицај конкурентности и побољшање репутације и угледа Републике Србије.		

Као што је наведено у Налазу 1.1. овог Извештаја, нови акциони план није донет и нови носилац активности није одређен. Активност из Стратегије МСПП није реализована и потребно је извршити анализу да ли и на који начин активност треба да буде укључена у нови стратешки документ.

Табела 20: Нереализована активност која се односи на унапређење ефикасности спровођења административних поступака

Активност која није реализована	Рок	Носилац активности	Показатељ
Измена и допуна Закона о јавним предузећима („Службени гласник РС”, бр. 119/12, 116/13-аутентично тумачење и 44/14 - др. закон) како би се	2015	Министарство привреде	Уведена обавеза успостављања мапе административних поступака који се воде пред органима јавних предузећа Увођење обавезе за јавна предузећа да на својим интернет презентацијама објаве списак свих административних поступака које спроводе,



прописала обавеза доношења мапа административних поступака у којима странке остварују одређена права и/или преузимају одређене обавезе за јавна предузећа која врше одређена јавна овлашћења			заједно са мапама тих поступака
--	--	--	---------------------------------

Образложење Министарства привреде	<p>Закон о јавним предузећима („Службени гласник РС“, број 15/16) ступио је на снагу 4. марта 2016. године. Даном ступања на снагу Закона, престао је да важи Закон о јавним предузећима („Службени гласник РС“, бр. 119/12, 116/13 - аутентично тумачење и 44/14 - др. закон).</p> <p>Закон је донет у циљу економичности и ефикасности праћења, надзора и контролне функције над пословањем јавних предузећа, а њиме се уређује правни положај јавних предузећа и других облика организовања који обављају делатност од општег интереса, а нарочито оснивање, пословање, управљање, имовина и друга питања од значаја за њихов положај.</p> <p>Имајући у виду садржину и тематику Закона, из МП су истакли да исти није пропис којим би се прописала обавеза доношења мапа административних поступака за јавна предузећа.</p> <p>У складу са Програмом развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2020. до 2022. године и пратећим Акционим планом⁴⁹ као и усвојеним Акционим планом за спровођење Програма Владе, Републички секретаријат за јавне политике и Канцеларија за информационе технологије и електронску управу врше координисани процес на попису административних поступака за грађане.</p> <p>Имајући у виду наведено, а како Сектор за контролу и надзор над радом јавних предузећа Министарства привреде, нема директних административних поступака према грађанима, а јавна предузећа из надлежности овог Сектора сектора имају, о томе су обавештена и лица која воде тимове за попис административних поступака за грађане.</p> <p>С тим у вези, а ради подршке и помоћи у наведеном послу, Сектор је доставио контакте јавних предузећа и привредних друштава која су у надлежности МП, у циљу даљег спровођења административних поступака у којима странке остварују одређена права и/или преузимају одређене обавезе за јавна предузећа.</p>
-----------------------------------	--

Народна скупштина Републике Србије усвојила је 28. априла 2021. године Закон о Регистру административних поступака,⁵⁰ а 8. јуна 2021. године је успостављен Регистар административних поступака⁵¹ који представља јединствену електронску базу, на коме заинтересовани привредни субјекти, или они који намеравају да се баве привредном делатношћу, могу на једном месту да пронађу све информације о свим поступцима које спроводе органи јавне управе. Може се закључити да је циљ наведене активности спроведен на другачији начин од планираног и од стране Републичког секретаријата за јавне политике.

Табела 21: Нереализована активност која се односи на повећање транспарентности процеса доношења прописа и јавних политика

⁴⁹ „Службени гласник РС“ број: 85/20

⁵⁰ „Службени гласник РС“, број 44 од 29. априла 2021. године

⁵¹ <https://rap.euprava.gov.rs/privreda/home>



Активност која није реализована	Рок	Носилац активности	Показатељ
Припремљене и усвојене смернице у циљу веће предвидивости правног оквира пословања	2015	Министарство привреде	Усвојене смернице којим Влада препоручује органима државне управе да приликом припреме прописа који утичу на привреду и пословно окружење предвиде ступање на снагу тих прописа на два тачно одређена датума у току године уз изузетке у којима се може одступити од тог правила
Образложење Министарства привреде	Након доношења Стратегије процењено је да би, с обзиром на динамику доношења прописа који утичу на пословно окружење и интензитет доношења прописа које је потребно ускладити са прописима ЕУ, било контрапродуктивно свести ступање на снагу прописа који утичу на пословно окружење на два тачно одређена датума у току године, из којих разлога се одустало од ове активности.		

Као што је наведено у одговору Министарства привреде, од ове активности се одустало.

Поред наведених активности које нису реализоване, 16 планираних активности је према подацима Министарства привреде делимично реализовано⁵². У питању су следеће активности:

1. Измене Закона о стечају („Службени гласник РС”, бр. 104/09, 99/11 - др. закон, 71/12 - УС и 83/14)

Носилац активности: Министарство привреде

Показатељ: Измењен Закон о стечају у циљу: (1) унапређења и поједностављења стечајног поступка; (2) ради увођења могућности да делатност стечајних управника обављају и лиценцирана привредна друштва; (3) унапређење поступка у циљу смањења броја субјеката која се гасе на крају стечајног поступка, а повећање броја субјеката који након стечаја настављају са радом.

Одговор Министарства привреде

Делимично реализовано

Образложење МП: Наведено је да у вези са циљем за измену Закона о стечају који је наведен у колони „Показатељ“ под тачком 2) да исти није био предвиђен изменама Закона о стечају.

2. Праћење примене Закона о стечају

Носилац активности: Министарство привреде

Показатељ: (1) Скраћење времена потребног за спровођење стечаја тако да у просеку буде до једне године; (2) Трошкови спровођења стечајног поступка смањени за најмање 2% до краја 2015. године.

Одговор Министарства привреде

Делимично реализовано

Образложење МП: Из Министарства привреде је наведено следеће:

За показатељ (1) да иако је измена законодавног оквира у 2017. години и подзаконских аката након тога имала, између осталог, за циљ скраћивање поступка стечаја и ефекти би требали бити видљиви у наредном периоду, а да су следећи фактори довели до продужавања поступка: веома дуго трајање поступка пред РГЗ - Службом за катастар непокретности; постојање нерешених захтева за враћање одузете имовине и обештећење - реституција у односу на

⁵² Код неких активности постоји разлика у одговору Министарства привреде и носиоца активности



имовину стечајних дужника, чије решавање пред Агенцијом за реституцију траје више година; постојање нерешених захтева за враћање земљишта из пољопривредно - земљишног фонда (рок за подношење захтева истекао 2008. године а још увек нису окончани поступци по захтевима); комплексност имовинско-правних односа код привредних друштава који су основани од делова предузећа чије је седиште у време оснивања било на територији бивших република СФРЈ, ступање су на снагу Закона о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката („Службени гласник РС“, број 83/2018) и Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 83/2018).

Када је у питању показатељ (2), у образложењу МП се наводи да су осим измена Закона о стечају, донети подзаконски акти: Правилник о утврђивању националних стандарда за управљање стечајном масом и Правилник о начину спровођења реорганизације по унапред припремљеном плану реорганизације и садржини унапред припремљеног плана реорганизације. У складу са наведеним премисама, из МП су навели да су извршене измене и допуне и урађена потпуно нова решења у спровођењу стечајних поступака која ће својим ефектима омогућити испуњење ова два најбитнија циља на која стечајни управник и законодавни оквир делимично могу да утичу, а посебно истичу нова решења поводом самог процеса продаје у стечају који ће директно довести до скраћивања времена процеса уновчења имовине и тиме индиректно и времена трајања поступка и генерисање трошкова.

На крају закључују да ће релевантни ефекти промена законодавног оквира моћи да се виде тек у наредном периоду.

3. Припремити и спровести кампању промовисања позитивних ставова о давању „друге шансе” - подстицање предузетника да покрену нове пословне подухвате након ранијих пословних неуспеха

Носилац активности: Национална агенција за регионални развој (Развојна агенција Србије)

Показатељ: Посебна кампања на интернет порталу „Предузетнички сервис” и организовање минимум једног догађаја годишње на ову тему

Одговор Министарства привреде

Делимично реализовано

Образложење МП: Министарство привреде је навело да кампања на интернет порталу „Предузетнички сервис”, није реализована. Портал постоји, али није у власништву Развојне агенције Србије нити Министарства привреде. Министарство привреде је успоставило Портал „Година предузетништва“, који је 2018. године прерастао у Портал предузетништва www.preduzetnistvo.gov.rs, као наставак рада претходног портала „предузетнички сервис“.

Одговор РАС-а

Није реализовано

Образложење РАС-а: Из Развојне агенције Србије одговорили су да нису надлежни за спровођење наведене активности јер Акциони план није био накнадно ревидиран, нити су дефинисане активности усклађене са услугама и сетом програма подршке које Агенција нуди.

4. Донети закон о накнадама за коришћење јавних добара

Носилац активности: Министарство финансија

Показатељ: Уређен систем накнада за коришћење јавних добара и успостављање јавно доступног регистра тих накнада

Одговор Министарства привреде

Делимично реализовано



Образложење МП: Из Министарства привреде је наведено да је Закон о накнадама за коришћење јавних добара⁵³ донет 2018. године а усклађивање динарских износа извршено је 2019. године. Овим законом није успостављен регистар накнада за коришћење јавних добара, али је чланом 272 установљена обавеза вођења евиденције за лице надлежно за утврђивање накнаде.

Одговор Министарства финансија *Реализовано*

Образложење МФ: Из Министарства финансија као носиоца активности, навели су да сматрају да сам Закон о накнадама представља својеврстан регистар накнада (у Прилогу Закона о накнадама прописана је висина накнада за сваку врсту накнада и основ наплате) и исти је јавно доступан - објављен је у „Службеном гласнику Републике Србије” и на сајту надлежних органа. Поред наведеног, у Министарству финансија сматрају да ће доношењем Закона о регистру административних поступака⁵⁴ којим је успостављен Регистар административних поступака, бити јавно доступне и на једном месту (портал еУправе) све информације о административним поступцима који су прописани републичким прописима и прописима аутономне покрајине, између осталог и информације о таксама, накнадама и другим дажбинама које подносилац захтева треба да плати.

5. Измена Закона о републичким административним таксама („Службени гласник РС”, бр. 43/03, 51/03 - исправка, 61/05, 101/05 - др. закон, 5/09, 54/09, 50/11, 70/11 - усклађени динарски износи, 55/12 - усклађени динарски износи, 93/12, 47/13 - усклађени динарски износи, 65/13 - др. закон и 57/14 - усклађени динарски износи)

Носилац активности: Министарство финансија

Показатељ: Измена одредаба Закона о републичким административним таксама на начин да се за све списе и радње у управним стварима, као и за друге списе и радње код органа пропише номинални износ таксе. Свака јавна услуга мора бити цењена у складу са принципом да се за њу плаћа такса у износу њене вредности и утрошка средстава јавне управе.

Одговор Министарства привреде *Делимично реализовано*

Образложење МП: Из Министарства привреде је наведено да Закон о републичким административним таксама није предвидео принцип да се висина таксе одмерава према њеној вредности и утрошеним средствима јавне управе, а такође нису свуда износи таксе дефинисани номинално (негде се у висину таксе могу урачунати и дневнице, негде се одређују према јединицама мере, м2, и сл.).

Одговор Министарства финансија -

Образложење МФ: Из Министарства финансија су у вези ове активности одговорили да је више пута извршена измена Закона о републичким административним таксама којима је између осталог прописана номинална висина таксе уместо процентуалног износа, те да према тренутно важећим одредбама висина таксе је изузетно за одређене списе и радње у тарифним број 139 и 147 прописана у проценту од одређеног износа, и да ће иста бити измењена у наредном периоду на иницијативу надлежних органа. Имајући у виду да још увек органи надлежни за доношење списка и вршења радњи у тарифном број 139 и 147 за које је такса прописана у проценту од предрачунске вредности радова нису доставили иницијативу за измену, Министарство

⁵³ „Службени гласник РС”, бр. 95/2018, 49/2019

⁵⁴ „Службени гласник РС” број 44/21



финансија ће исте обавестити да је неопходно да за те списе и радње предложи висину таксе у номиналном износу (на основу стварних трошкова), како би се извршиле неопходне измене Закона у циљу потпуног извршења Акционог плана. Даље су навели да су у току консултације са надлежним министарствима у вези са евентуалном могућности за исказивање републичких административних такси у апсолутном износу.⁵⁵

6. Усаглашавање секторских прописа са законодавним оквиром за уређење области планирања и изградње са циљем оптимизације поступка издавања дозвола које се односе на градњу, а које издају јавна предузећа и други органи

Носилац активности: Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарство финансија, РГЗ и други надлежни органи

Показатељ: Усаглашени прописи који се односе на поступак издавања дозвола за градњу, а које издају јавна предузећа и други органи. Редифинисање улога јавних предузећа и других органа у процедурама издавања дозвола у поступку грађења. Оптимизација поступака.

Одговор Министарства привреде

Делимично реализовано

Образложење МП: Према одговору Министарства привреде, извршена је оптимизација поступка с обзиром на то да је поступак издавања грађевинских дозвола прописан Законом о планирању и изградњи и Правилником о поступку спровођења обједињене процедуре електронским путем. Сходно наведеним прописима, као и сходно Закону о државном премеру и катастру, Закону о поступку уписа у катастар непокретности и водова и подзаконским актима које је донео директор Републичког геодетског завода, овај орган издаје из Геодетско катастарског информационог система све податке који су надлежном органу (као и податке које надлежни орган тражи у име и за рачун странке која је поднела захтев) неопходни за поступак издавања грађевинских дозвола, а касније по добијању употребне дозволе врши упис објекта и права својине на истом у катастар непокретности, те сматрају да Републички геодетски завод на описани начин реализује наведену меру из Акционог плана.

Одговор МГСИ

Реализовано

Образложење МГСИ: Из Министарства грађевинарства саобраћаја и инфраструктуре су одговорили да је ова активност реализована. Током претходних измена Закона о планирању и изградњи, процедуре и прописи за издавање одобрења за изградњу и прибављање услова и сагласности су усаглашени. Процедуре су једнозначне и дефинисане по корацима. Наводе да је олакшавајућа околност и систем ЦЕОП⁵⁶ који подносиоца/инвеститора води кроз процедуру у правцу завршетка и прибављања одговарајућег акта (дозволе, сагласности, прикључења, и др). Ефекти и рокови се прате преко система са јасном нотификацијом прекорачења рокова и грешака у процедури.

7. Усаглашавање секторских закона са системским законом којим се уређује инспекцијски надзор

⁵⁵ Уз напомене да је Законом о буџетском систему прописано да висина таксе мора бити утврђена у апсолутном износу, односно не може бити утврђена као проценат од променљиве основице, осим уколико је законом другачије прописано. А такође, Законом о републичким административним таксама прописано је да ако је Тарифом прописано да се такса плаћа према вредности предмета, основица за обрачун таксе је вредност предмета назначена у захтеву којим се покреће поступак (члан 7. Закона о републичким административним таксама)

⁵⁶ Централна евиденција обједињених процедура за издавање грађевинских дозвола

<https://ceop.apr.gov.rs/ceopweb/sr-cyrl/home>



Носилац активности: Надлежни државни органи

Показатељ: Усаглашени посебни закони којима се у појединим областима уређује инспекцијски надзор са одредбама системског закона којим је уређен инспекцијски надзор

Одговор Министарства привреде

Делимично реализовано

Образложење МП: Министарство привреде наводи да је сачињен предлог закона о изменама и допунама Закона о социјалној заштити.

8. Подршка ЈЛС за укидање накнада које посебно оптерећују привреду

Носилац активности: Министарство финансија, Министарство привреде и ЈЛС

Показатељ: Укинуте накнаде које органи ЈЛС наплаћују за подношење пријава у вези са незаконитим поступањем њихових органа и организација, као и укидање накнада за које не постоји мерљива услуга коју орган ЈЛС пружа подносиоцима захтева

Одговор Министарства привреде

Делимично реализовано

Образложење МП: Први регистар парафискалних намета креиран је 2012. године на предлог НАЛЕД-а и USAID-а Пројекта за боље услове пословања и тада је укинута 138 парафискалних намета. Како наводе из МП давања предузетника тада су смањена за 41%. Други Регистар парафискалних намета је креиран 2014. године и показао је да привреда плаћа 384 непореских намета од којих су 247 парафискални. НАЛЕД и USAID припрема трећи регистар парафискалних и непореских намета у Србији како би Министарству финансија предложио реформу у тој области и растерећење привреде.

Одговор Министарства финансија

-

Образложење МФ: У вези са подршком јединицама локалне самоуправе за укидање накнада које посебно оптерећују привреду, из Министарства финансија су напоменули да су ступањем на снагу Закона о комуналним делатностима у 2016. години и ступањем на снагу Закона о накнадама за употребу јавних добара у 2018. години, престале да важе одредбе Закона о финансирању локалне самоуправе које се односе на утврђивање појединих локалних комуналних такси, и то:

- комунална такса за истицање и исписивање фирме ван пословног простора на објектима и просторима који припадају јединице локалне самоуправе (коловози, тротоари, зелене површине, бандере и сл);
- комунална такса за коришћење простора на јавним површинама или испред пословних просторија у пословне сврхе, осим ради продаје штампе, књига и других публикација, производа старих и уметничких заната и домаће радиности;
- комунална такса за коришћење простора за паркирање друмских моторних и прикључних возила на уређеним и обележеним местима;
- комунална такса за коришћење слободних површина за кампове, постављање шатора или друге објекте привременог коришћења;
- комунална такса за заузеће јавне површине грађевинским материјалом и за извођење грађевинских радова.

9. Измена Правилника о начину и поступку остваривања права из обавезног здравственог осигурања („Службени гласник РС”, бр. 10/10, 18/10 - исправка, 46/10, 52/10 - исправка, 80/10, 60/11 – УС и 1/13)



Носилац активности: Републички фонд за здравствено осигурање и Централни регистар обавезног социјалног осигурања

Показатељ: Створени услови за електронску проверу уплаћених доприноса и стажа осигурања
Смањен број докумената на основу којих се врши остваривање права на накнаде зараде за време привремене спречености за рад - укинути обавезу подношења доказа да је доспели допринос плаћен, као и обавезу подношења доказа о претходном стажу осигурања

Одговор Министарства привреде

Делимично реализовано

Образложење МП: Из Министарства су навели да је 11. априла 2019. године ступио на снагу нови Закон о здравственом осигурању⁵⁷ којим је у складу са чланом 124 став 3 прописано да министар надлежан за послове здравља, на предлог Републичког фонда за здравствено осигурање, ближе уређује услове и начин за остваривање права из обавезног здравственог осигурања. С обзиром на наведено, Републички фонд за здравствено осигурање није имао правни основ за измену Правилника о начину и поступку остваривања права из обавезног здравственог осигурања у току 2019. године. До доношења општег акта из члана 124 став 3 Закона примењују се одредбе Правилника о начину и поступку остваривања права из обавезног здравственог осигурања које нису у супротности са Законом. Даље се наводи да је у Републичком фонду за здравствено осигурање у току припрема предлога Правилника за услове и начин за остваривања права из обавезног здравственог осигурања.

Одговор РФЗО

Реализовано

Образложење РФЗО: Према одговору РФЗО, од ступања на снагу Закона о здравственом осигурању 11. априла 2019. године није могуће вршити измене и допуне Правилника о начину и поступку остваривања права из обавезног здравственог осигурања. У току је израда Правилника о условима и начину остваривања права из обавезног здравственог осигурања који доноси Министар здравља. До ступања на снагу новог Правилника ревидирани списак докумената за исплату накнаде зараде, ради доступности података свим правним субјектима, налази се на сајту РФЗО, банер „Обвезници уплате доприноса“ под насловом „Накнада зараде за време привремене спречености за рад“. Податак да је доспели допринос плаћен за сваког обвезника плаћања доприноса РФЗО-у доставља Пореска управа и исти се учитава у Централну матичну евиденцију осигураних лица (ЦМЕОП). Такође, из РФЗО наводе да обављају непосредне консултације са представницима свих привредних субјеката у циљу реализације електронског праћења претходног стажа обавезног здравственог осигурања и електронског праћења уплате доприноса ради остваривања права на накнаду зараде за време привремене спречености за рад, као и ради предузимања мера за побољшање функције ових електронских сервиса. На основу таквог праћења наводе да је исказано задовољство привредних субјеката који су обухваћени електронским сервисом.

10. Оснаживање заштите права привредних субјеката у поступцима пред јавном управом

Носилац активности: Привредна комора Србије, Министарство привреде и Заштитник грађана

Показатељ: Успостављен механизам за стални дијалог између представника привреде, јавне управе и Заштитника грађана. Успостављен ефикасан систем за разматрање притужби привредних субјеката на рад органа јавне управе. Припремљен програм обука и радионица на тему заштите права привредних субјеката од „лоше управе“. Одржане минимум три обуке и радионице у организацији ПКС, Министарства привреде и Заштитника грађана у 2015. години.

⁵⁷„Службени гласник РС“, број 25/19



Припремљен програм обука и радионица које ће се одржавати преко регионалних и локалних организација од 2016. године.

Одговор Министарства привреде *Делимично реализовано*

Образложење МП: Током 2016. године генерална секретарка Стручне службе Заштитника грађана са сарадницима одржала је обуку запосленима у Привредној комори Србије. Одржана обука за тему је имала представљање могућности остваривања и заштите права привредних субјеката у случају незаконитог и неправилног рада управе, као и надлежности, начин и резултате Заштитника грађана. Такође, представници Заштитника грађана и Привредне коморе Србије разменили су искуства о кључним проблемима у вези са пословањем привредних субјеката. Обуци је присуствовало 27 представника регионалних привредних комора.

11. Успостављање јединствене, свеобухватне и ажурне електронске базе административних поступака

Носилац активности: Дирекција за електронску управу (Канцеларија за информационе технологије и електронску управу) у сарадњи са републичким органима и организацијама које спроводе законске процедуре према трећим лицима

Показатељ: Израда неопходних подзаконских аката ради омогућавања успостављања јединствене базе административних поступака на Порталу е-управа. Јединствена база административних поступака на Порталу е-управа - сакупљене и објављене мапе административних поступака и то минимално за грађевинске дозволе, енергетске дозволе, дозволе за управљање отпадом, радне дозволе за странце, дозволе за геолошка истраживања и рударство.

Одговор Министарства привреде *Делимично реализовано*

Образложење: Извршен је попис административних поступака који се спроводе на републичком нивоу и нивоу аутономне покрајине Војводина. У припреми је Нацрт закона о регистру административних поступака и налази се у фази прикупљања и усаглашавања мишљења. У плану је попис административних захтева.

Одговор Канцеларија за ИТ *Није реализовано*

Канцеларија за ИТ и електронску управу је у одговору навела да је Канцеларија за информационе технологије и електронску управу основана Уредбом о канцеларији за информациону технологију и електронску управу као служба Владе, а да наведеном уредбом и посебним прописима није предвиђено да канцеларија успоставља јединствену, свеобухватну и ажурну електронску базу административних прописа.

Као што је већ наведено у овом Извештају, Народна скупштина Републике Србије усвојила је 28. априла 2021. године Закон о Регистру административних поступака, а 8. јуна 2021. године је успостављен Регистар административних поступака који представља јединствену електронску базу, на коме заинтересовани привредни субјекти, или они који намеравају да се баве привредном делатношћу, могу на једном месту да пронађу све информације о свим поступцима које спроводе органи јавне управе.

12. Омогућити издавање различитих врста уверења електронским путем уз сертификован електронски потпис или тренутно на шалтеру органа

Носилац активности: Министарство финансија - Пореска управа, Министарство правде, Министарство државне управе и локалне самоуправе, АПР



Показатељ: Министарство правде - измена Судског пословника тако да се омогући издавање уверења да се против лица не води кривични или прекршајни поступак, односно уверења да ли је лице у одређеном периоду кажњавано за прекршај или привредни преступ електронским путем уз сертификован електронски потпис. Омогућен ефикасан процес издавања различитих врста уверења, потврда, и других докумената у целој држави како електронским путем, тако и личним одласком на шалтер надлежног органа и то за следеће органе и организације: Пореска управа - потврда о извршеној пореској обавези; АПР - извод из Регистра и потврда да није изречена мера забране обављања делатности.

Одговор Министарства привреде

Делимично реализовано

Образложење: На нивоу Пореске управе почев од 1. марта 2019. године омогућено је подношење захтева за издавање уверења, као и издавање уверења електронским путем преко Портала еПорези⁵⁸ за следеће врсте пореских уверења: о плаћеним обавезама на свим рачунима за уплату јавних прихода за одређеног пореског обвезника; о плаћеним доприносима за обавезно здравствено осигурање за одређеног пореског обвезника; о плаћеним порезима и доприносима по одбитку на БОП⁵⁹ за одређеног пореског обвезника. Такође, за остале врсте уверења издавање се врши на шалтерима надлежних организационих јединица ПУ. У циљу информисања о новој услузи у циљу издавања пореских уверења о плаћеним пореским обавезама преко Портала еПорези, на више од 47.000 мејл адреса упућено је обавештење. АПР је омогућио издавање одлуке регистратора о оснивању предузетника или друштва ограничених одговорности у форми електронског документа. Уверење о некажњавању које издаје МУП може се прибавити електронским путем уз квалификовани електронски сертификат, уверење о неосуђиваности не може.

Одговор Пореске управе

-

Пореска управа је у одговору на упитник навела да издаје пореска уверења у папирној форми о плаћеном порезу која се издају у сврху: добијања визе, учешћа на тендеру, подношења захтева за кредит код банке, овере здравствене књижице или доказа у неку другу сврху која се наводи у захтеву пореског обвезника. Такође, Пореска управа издаје и потврде или уверења у следећим ситуацијама: потврда у сврху трансфера средстава нерезидента у иностранство, потврда о плаћеном порезу нерезидентном правном/физичком лицу у Републици Србији, пореско уверење за брисање обвезника из прописаног регистра, пореско уверење ради остваривања права из пензијског и инвалидског осигурања и пореско уверење о висини прихода, као и потврде о плаћеном порезу на пренос апсолутних права и потврде о ослобођењу од пореза на пренос апсолутних права. Пореска управа, настоји да сва уверења издаје у року прописаним чланом 29 Закона о општем управном поступку.⁶⁰ Ефикасност у администрирању захтева за издавање пореских уверења прати се на основу Извештаја о раду. Такође, како се наводи у одговору, у оквиру Пореске управе почев од 1. марта 2019. године, функционише и систем за електронско подношење захтева за издавање пореских уверења о измиреним обавезама, преко портала Е - порези за четири врсте пореских уверења и то: 1) уверење о плаћеним обавезама на свим уплатним рачунима јавних прихода, 2) уверење о плаћеном доприносу за здравствено осигурање, 3) уверење о плаћеном порезу на додату вредност и 4) уверење о плаћеним порезима и доприносима по одбитку на БОП-у. На интернет страници Пореске управе објављено је

⁵⁸ <https://www.purs.gov.rs/sr/e-porezi/portal.html>

⁵⁹ Број одобрења плаћања

⁶⁰ „Службени гласник РС“, бр. 18/2016 и 95/2018 - аутентично тумачење



корисничко упутство за подношење захтева за издавање пореског уверења о измиреним обавезама у електронском облику преко портала Пореске управе.

13. Омогућити електронску регистрацију уговора о финансијском лизингу и уговора о заложном праву (Регистар финансијског лизинга и Регистар залогe)

Носилац активности: Агенција за привредне регистре (АПР)

Показатељ: Успостављен механизам за електронску регистрацију уговора о финансијском лизингу и уговора о заложном праву

Одговор Министарства привреде

Делимично реализовано

Образложење МП: Правилником о садржини Регистра заложног права на покретним стварима и правима и документацији потребној за регистрацију⁶¹, подношење електронске пријаве за Регистар заложног права одложено је за 1. јул 2022. годину. Израђено је ново софтверско решењу за Регистар финансијског лизинг, створени су услови за подношење електронских пријава, чека се прилагођавање лизинг кућа раду у новом систему.

Одговор АПР-а

Делимично реализовано

У одговору АПР-а наведено је, између осталог, следеће:

- У Регистру финансијског лизинга, 1. јануара 2020. године створени су услови за подношење свих врста регистрационих пријава у електронској форми и прелазак на потпуно дигитални начин рада.
- У Регистру заложног права још увек нису створени услови за подношење пријава у електронској форми. За реализацију овог захтева потребно је израдити ново софтверско решење, с обзиром на то да постојеће, које се користи у раду Регистра, датира из 2005. године.

14. Укључивање представника привреде у све фазе припреме прописа који утичу на пословно окружење, посебно у оквиру радних група

Носилац активности: Министарство привреде, РСЈП, Републички секретаријат за законодавство, Генерални секретаријат Владе

Показатељ: Одговарајућим актом предвиђена обавеза да предлагачи прописа приликом предлагања прописа јасно назначе колико представника привреде је учествовало у раду радне групе која је припремала нацрт закона

Одговор Министарства привреде

Делимично реализовано

Образложење: Из Министарства привреде су одговорили да је чланом 34 Закона о планском систему Републике Србије предвиђена обавеза спровођења консултација у свим фазама израде документа јавних политика, а чланом 41 да су органи државне управе дужни да приликом израде прописа спроведу консултације. Израдом портала „eПартиципација“ од стране Републичког секретаријата за јавне политике и Генералног секретаријата Владе, моћи ће да се прати учешће свих заинтересованих страна и циљних група у процесу консултација. Влада је 16. јуна 2021. године донела Одлуку којом се установљава Портал „eКонсултације“, који је саставни део Портала eУправа, с циљем да се јавности омогући, на јединствен и равноправан начин, електронским (online) путем, учешће у процесу припреме и усвајања докумената јавних политика и прописа. Одлуком је прописано да су сви надлежни органи државне управе у

⁶¹ „Службени гласник РС“, бр. 71/19 и 156/20



обавези, у складу са прописима којима се уређује плански систем и систем државне управе у Републици Србији, да благовремено и у потпуности на Порталу „еКонсултације” објављују све релевантне информације о консултацијама и јавним расправама које спроводе у оквиру своје надлежности. Задужена је Канцеларија за информационе технологије и електронску управу да, у сарадњи са другим надлежним органима државне управе и службама Владе:

- 1) учествује у изради посебног плана обука државних службеника из надлежних органа државне управе који ће бити овлашћени за управљање појединачним поступцима на Порталу „еКонсултација”, у делу који се односи на спровођење консултација односно јавних расправа и да те обуке реализује у планираним роковима;
- 2) изради посебно техничко упутство о начину коришћења Портала „еКонсултације” и да га достави свим надлежним органима државне управе;
- 3) предузме додатне активности ради промоције Портала „еКонсултације” у јавности;
- 4) обавести надлежне органе државне управе и јавност о почетку рада Портала „еКонсултације”.

У том смислу за сада се одустало од израде посебног акта који би прописао обавезу учешћа представника привреде у раду радних група, наводи се у одговору Министарства привреде.

Иницијатива Привредне коморе Србије

У вези укључивања представника привреде у све фазе припреме прописа који утичу на пословно окружење, 11. августа 2020. године ПКС је упутила молбу Министарству финансија за укључивање представника привреде у поступак израде подзаконских аката који ће ближе прописати садржај, достављање и регистровање електронске фактуре.

PKC предлаже да се размотри могућност да приликом припреме и израде подзаконских аката који ће ближе прописати садржај, достављање и регистровање електронских фактура буду укључени и представници Привредне коморе Србије и Групаације рачуноводствених послова, или пак, ако постоји могућност да се организује ужи састанак на ову тему, са малим бројем учесника, на коме би представници рачуноводствених послова били у могућности да дају своје примедбе и сугестије у вези са израдом подзаконских аката.

У предлогу решења се наводи да је за пословну заједницу од суштинске важности њено правовремено укључивање у поступак израде законских и подзаконских аката, с обзиром на то да измене регулаторног оквира подразумевају обавезу прилагођавања пословања привредних субјеката, и да укључивање пословне заједнице суштински доприноси квалитету примене усвојених прописа. Потребно је радити на унапређењу регулаторног оквира који уређује пословање привредних субјеката у области који ће ближе прописати садржај, достављање и регистровање електронских фактура.

15. Стални дијалог ЈЛС са представницима привредног сектора ради сарадње и координације на питањима од значаја за привреду

Носилац активности: ЈЛС, Министарство привреде

Показатељ: Дијалог остварен на територији 40% ЈЛС. У истом проценту организована партнерстава локалне привреде и ЈЛС за подршку локалној привреди (пословни савети, јавно-приватна партнерства)



Одговор Министарства привреде

Делимично реализовано

Образложење МП: Министарство привреде располаже подацима истраживања које је Стална конференција градова и општина (СКГО) спровела током 2018. године на узорку од 50 ЈЛС, по коме више од половине испитаних има основане пословне савете. Међутим, већина тих савета не састаје се редовно. СКГО је у периоду од 2014. до 2019. године пружила директну подршку осам ЈЛС да оснују пословне савете.

16. Унапређење методолошке и аналитичке базе за праћење кретања у привреди, доношења одлука и праћење ефеката примене прописа који утичу на привреду

Носилац активности: РСЈП, Републички завод за статистику, Министарство привреде, ПКС

Показатељ: Донета методологија за праћење кретања у привреди и праћење ефеката прописа који утичу на привреду ради креирања јавних политика и припреме прописа

Одговор Министарства привреде

Делимично реализовано

Образложење МП: Према образложењу Министарства привреде, усвајањем Закона о привредним коморама⁶² успостављен је нови механизам комуникације ПКС и Владе Републике Србије. Наиме, одредбама члана 19 Закона о привредним коморама, уведен је институт кварталне анализе примене прописа од значаја за привреду, коју припрема ПКС и квартално доставља Влади РС. У периоду од краја 2016. године ПКС је припремила и доставила Влади РС укупно 14 издања кварталних анализа, чији је циљ да представи изазове у примени позитивних прописа који негативно утичу на конкурентност домаће привреде. Такође, ПКС је у претходним годинама покренула значајан број законодавних иницијатива у циљу побољшања услова пословања и то: током 2017. године покренуто је укупно 96 иницијатива, од којих су 33 реализоване; током 2018. године покренуто је укупно 100 иницијатива, од којих је 30 реализовано; током 2019. године покренуто је 103 иницијативе, од којих је реализовано 36. Током 2018. године ПКС је покренула и публикацију локалне иницијативе привреде и израдила четири издања те публикације (публикација се ради полугодишње) у циљу унапређења привредног амбијента на локалном нивоу. У периоду од 2018. године до децембра 2019. године захваљујући тој публикацији реализовано је укупно 30 локалних иницијатива привреде, наводи се у образложењу Министарства привреде.

Одговор РСЈП

-

Образложење РСЈП: Из РСЈП нису одговорили да ли је активност реализована, већ су навели да се база података за праћење кретања у привреди налази у Министарству привреде и да се на основу ове базе припремају годишњи извештаји о малим и средњим предузећима и предузетништву.⁶³

Поред наведеног, Министарство привреде не располаже подацима за активност: „Стални дијалог ЈЛС са представницима привредног сектора ради сарадње и координације на питањима од значаја за привреду“. Носилац су биле ЈЛС, а показатељ: „Дијалог остварен на територији 40% ЈЛС“. Министарство привреде је ову активност оценило као делимично реализовано, али нема податка у којој мери.

За активност „Одржавање јавне расправе у складу са Пословником Владе“ са показатељем: „Јавна расправа спроведена за 80% законских предлога који имају утицај на

⁶² „Службени гасник РС“ број 112/15

⁶³ Увидом на сајт Министарства привреде последњи извештај је припремљен за 2018. годину



пословно окружење“, из Министарства привреде су навели да не располажу информацијама колико је јавних расправа спроведено за законске предлоге који имају утицај на пословно окружење. Исти одговор добили смо од РСЈП. Међутим, у Извештају Министарства привреде о спровођењу Акционог плана за 2015. годину, као један од недостатака који се мора истаћи је учестало доношење закона, по хитном поступку, без претходно спроведене јавне расправе. У годишњем извештају Квалитет регулаторног окружења у Србији 2019/2020 године који припрема НАЛЕД, наведено је да је смањен број јавних расправа, које се спроводе у 60% случајева (у 2019. години), што је за 30 процентних поена мање него 2016 (90%). Посматрани закони се у просеку мењају на сваке две године, наводи се у извештају НАЛЕД-а. У истом извештају наводи се да 66% приватног сектора сматра да не добија нацрте прописа на време. Додатно, истраживање ставова о јавно-приватном дијалогу је показало да и приватни и јавни сектор сматрају да се привреда прекасно укључује у процес креирања прописа, најчешће онда када је пропис већ припремљен и пред усвајање и када је могуће само козметички утицати на измену прописа. Такође, у предлогу Програма унапређења управљања јавним политикама и регулаторном реформом за период 2021-2025. године, као један од проблема наведено је то што Народна Скупштина и даље доноси велики број закона по хитном поступку. Наиме, према Извештају ЕК о напретку Србије ка ЕУ за 2019. годину, 44% закона усвојено је по хитном поступку у периоду од фебруара 2018. године до фебруара 2019. године.

У Извештају о спровођењу Стратегије за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период од 2015. до 2020. године коју је у јуну 2021. године Министарство привреде доставило Влади ради информисања, као најважнији резултати спровођења стратегије. Извод из Извештаја са предузетим најважнијим активностима у вези унапређења пословног окружења дат је у Прилогу број 4 овог Извештаја.

Министарство привреде је реализацију Стратегије МСПП оценило као задовољавајућу имајући у виду да у Акционом плану постоји велики број активности, а да су најважније завршене, те да је у спровођење укључен велики број министарства, органа и организација.

Међутим, услед недовољне координације између државних органа и организација, али и недовољне ефикасности појединих носилаца активности, Акциони план за спровођење Стратегије МСПП није реализован у потпуности што има за последицу још увек недовољно унапређен регулаторни оквир, као и недовољну ефикасност администрације и транспарентност процеса.

Налаз 2.2: Није реализовано у потпуности око 25% активности из Акционих планова за спровођење Стратегије регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016-2020. године

Стратегија регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2015-2020. године дефинисана је кроз реализацију четири међусобно повезана посебна циља и 75 активности:

- Посебан циљ 1: Унапређење система управљања јавним политикама – 27 активности,
- Посебан циљ 2: Унапређење законодавног процеса и квалитета прописа – 20 активности,
- Посебан циљ 3: Поједностављење административних процедура и успостављање система за континуирано мерење и праћење административних трошкова привреде и грађана – 12 активности и



- Посебан циљ 4: Унапређење улоге грађана и привреде у систему управљања јавним политикама, доношењу прописа и унапређењу квалитета административних процедура – 16 активности.

Други акциони план који није усвојен⁶⁴ на Влади састојао се од 68 активности.

РСЈП је био одговоран за спровођење 86% свих планираних активности из првог Акционог плана (65 од 75) и за 91% свих планираних активности из другог Акционог плана (62 од 68). Други носиоци активности или партнери у реализацији су били Министарство привреде, Министарство финансија, Министарство државне управе и локалне самоуправе и други.

Према подацима РСЈП, реализација активности у односу на акционе планове је приказана у следећој табели.

Табела 22: Реализација активности РСЈП у односу на акционе планове

акциони план	планиран број активности		реализовано		делимично реализовано		нереализовано	
2016-2017	75	(100%)	58	(77,34%)	6	(8%)	11	(14,66%)
2018-2020	68	(100%)	48	(70,59%)	8	(11,77%)	12	(17,64%)

Извор: РСЈП

Реализација активности по посебним циљевима у односу на акционе планове је приказана у следећој табели.

Табела 23: Реализација активности Стратегије РР

Акциони план 2016-2017. године	Укупно активности	Реализоване активности		Делимично реализоване активности		Нереализоване активности	
			%		%		%
Посебан циљ 1	27	20	74%	5	19%	2	7%
Посебан циљ 2	20	17	85%	1	5%	2	10%
Посебан циљ 3	12	9	75%	0	0%	3	25%
Посебан циљ 4	16	12	75%	0	0%	4	25%
Укупно	75	58	77%	6	8%	11	15%
Акциони план 2018-2020. године							
Посебан циљ 1	24	14	58%	5	21%	5	21%
Посебан циљ 2	14	12	86%	1	7%	1	7%
Посебан циљ 3	17	12	71%	1	6%	4	24%
Посебан циљ 4	13	10	77%	1	8%	2	15%
Укупно	68	48	71%	8	12%	12	18%

Извор: РСЈП

У време израде Анализе Стратегије преко пројеката које финансира ГИЗ (2016-2017) и ЕУ (2018-2021), реализација је била знатно слабија (око 60% активности није било реализовано у потпуности до новембра 2019. године). Како се наводи у анализи, не само што је спровођење било начелно слабо, већ је било и знатних кашњења у реализацији кључних мера. На пример, усвајање Закона о планском систему се десило више од две године касније него што је првобитно планирано (уместо да је усвојен у првом кварталу 2016. године, усвојен је у другом кварталу 2018. године). Одлагање усвајања Закона о планском систему је затим довело до

⁶⁴ Није ни поднет Влади на усвајање од стране РСЈП



кашњења у спровођењу других активности: усвајању две пратеће уредбе, организовање обуке за државне службенике у креирању политика, развој ЈИС (јединственог информационог система) и друго. Осим наведеног, било је многих других кашњења у спровођењу Стратегије, као на пример: усвајање прописа који уређују функционисање Регистра административних поступака је било првобитно планирано за први квартал 2017. године, али је касније одложено за други квартал 2019. године (Закон о Регистру административних поступака усвојен је 28. априла 2021. године), израда самог Регистра је планирана за 2017. годину, али је његова финализација касније одложена за први квартал 2021. године (то јест, после истека важења Стратегије).

Као кључни узроци који су изазвали слабо спровођење, у анализи спровођења Стратегије РР наведени су:

- амбициозни рокови за спровођење мера и активности,
- одлагање реализације многих активности из првог Акционог плана пошто је њихово спровођење зависило од усвајања Закона о планском систему, а он је усвојен у априлу 2018. године,
- превише интензиван план спровођења Стратегије пошто је више од 75 активности планирано за реализацију у периоду од само две године. У Акционом плану за период 2016-2017. године није узето у обзир то што су кључне институције одговорне за спровођење (као РСЈП) формиране само годину и по дана пре усвајања Стратегије.

Поред наведеног, има случајева у којима је РСЈП преузео одговорност за спровођење, иако то није било у његовој надлежности. Такође, недовољни капацитети РСЈП и других органа државне управе, односно недостатак људских ресурса у РСЈП био је још један узрок који је ометао спровођење Стратегије.

Друге слабости спровођења дате у анализи спровођења Стратегије РР су биле:

- други АП није послат на усвајање Влади, а без јасног оквира спровођења нема јасних рокова за спровођење, поделе задатака ни договорених приоритета, а активности за које је предвиђено да их спроводе друге институције су запостављене,
- о кључним мерама није постигнут задовољавајући договор са релевантним заинтересованим странама у време планирања и
- недостатак финансијских средстава.

Како је наведено у анализи спровођења Стратегије РР, из садржаја се види да она заправо има два општа циља, мада је само један (први) изричито наведен: 1) „Успостављање ефикасног и ефективног система управљања јавним политикама и законодавног процеса базираног на подацима и чињеницама и другим начелима добре регулаторне праксе“ и 2) „Успоставити сигурније, транспарентније и предвидљивије пословно окружење и побољшати квалитет услуга које јавна управа пружа грађанима“. С обзиром на наведено може се закључити да пословно окружење у Републици Србији и даље није у довољној мери предвидиво за привредне субјекте. Ово је наведено и у опису постојећег стања са анализом проблема у Предлогу програма унапређења управљања јавним политикама и регулаторном реформом за период 2021-2025. године.



Налаз 2.3: Реализација активности Програма за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске банке о условима пословања није била у довољној мери ефикасна у ревидираном периоду, јер је одлагано спровођење одређеног броја активности

Након што је у 2019. години Република Србија назадовала са 43. на 48. место, на ранг листи Светске банке о условима пословања „Doing Business 2020“, Република Србија је заузела 44. место, што је напредак за четири позиције у односу на 2019. годину. Република Србија је остварила напредак у рангу у четири од укупно десет области, и то: Заштита мањинских акционара (напредак за 46 места), Добијање прикључка на систем електричне енергије (напредак за десет места), Решавање стечаја (напредак за осам места) и Добијање грађевинске дозволе (напредак за два места), док је ранг непромењен за област Прекогранична трговина и Извршење уговора. Иако тренутни резултати нису обезбедили бољи положај Републике Србије у односу на претходне године, Светска банка је проценила да се услови за пословање у Републици Србији нису погоршали ни у једној од десет области.

У следећој табели приказан је ранг на „Doing Business“ листи по областима и то у периоду од 2018. до 2020. године.

Табела 24: Позиције Републике Србије на „Doing Business“ листи за 2020, 2019. и 2018. годину по областима

Област	Ранг на Doing Business листи 2020. године	Промена ранга у односу на претходну годину	Ранг на Doing Business листи 2019. године	Промена ранга у односу на претходну годину	Ранг на Doing Business листи 2018. године
ЗБИРНА ОЦЕНА	44	-4	48	5	43
1 Отпочињање пословања	73	33	40	8	32
2 Добијање грађевинске дозволе	9	-2	11	1	10
3 Добијање прикључка на дистрибутивни систем електричне енергије	94	-10	104	8	96
4 Регистровање имовине	58	3	55	-2	57
5 Добијање кредита	67	7	60	5	55
6 Заштита мањинских акционара	37	-46	83	7	76
7 Плаћање пореза	85	6	79	-3	82
8 Прекогранична трговина	23	0	23	0	23
9 Извршење уговора	65	0	65	5	60
10 Решавање стечаја	41	-8	49	1	48

Извор: Светска банка⁶⁵

Међутим, Светска банка је 16. септембра 2021. године донела одлуку о обустављању даљег објављивања извештаја „Doing Business“ и самим тим рангирања земаља, зато што су доказане неправилности у извештајима Светске банке за 2018. и 2020. годину.

У периоду за који се вршила ревизија, од почетка 2018. године до краја 2020. године, донета су три програма за унапређење позиције Републике Србије на „Doing Business“ листи Светске банке. Ти програми су се односили на период од 2018-2019. године, 2019-2020. године и на период од 2020-2023. године. Ова ранг листа се базирала на процени процедура, цене и времена потребног за њихово извршавање, а који се односе на пословање приватног сектора. Методологија „Doing Business“ листе је била фокусирана на домаћа мала и средња привредна друштва, те је мерила лакоће пословања кроз сагледавање прописа и њихове примене у пракси. Поменута ранг листа је настојала да подстакне државе да у складу са методолошким правилима за оцену услова пословања, унапређују прописе и праксу кроз структурне мере, у исто време пружајући корисне информације инвеститорима приликом избора државе у коју ће инвестирати. Како би се постигли наведени циљеви, уз програме за унапређење позиције донети су и акциони планови, који су обухватили конкретне активности које је било потребно

⁶⁵ Извор података: <https://www.doingbusiness.org/en/doingbusiness> (приступљено априла 2021. године)



спровести са циљем унапређења позиције Републике Србије на „Doing Business“ листи Светске банке. Тако је програм за период од 2018-2019. године имао за циљ спровођење укупно 62 активности. Наредни програм који је важио за период од 2019-2020. године имао је 63 активности, док актуелни Програм за унапређење позиције Републике Србије на „Doing Business“ листи Светске банке, који важи за период од 2020. до 2023. године има 108 активности, чије би спровођење допринело побољшању позиције Републике Србије на овој листи, али пре свега унапређењу пословног окружења малих и средњих предузећа и предузетника. Носиоци активности или партнери у реализацији су били различити субјекти надлежни за дату област: Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарство привреде, Министарство финансија, Министарство правде, АПР, РГЗ, Јавно предузеће Електропривреда Србије и други.

Анализом акционих планова за програме унапређења позиције Републике Србије на „Doing Business“ листи Светске банке за 2018-2019, 2019-2020. и 2020-2023. године, утврдили смо да је повећан број активности. Међутим, за све програме је карактеристично да за поједине активности недостаје информација о извору провере спроведене активности, те је тешко доћи до поуздане информације о томе да ли су наведене активности спроведене или не након истека рока који је задат за те активности и периода за програм на који се односи.

С обзиром на то да од МГСИ као носиоца програма нисмо добили извештаје о спровођењу активности током ревидираног периода, нисмо могли да утврдимо број нереализованих активности. Међутим, одређен број активности се понавља у акционим плановима са новим роковима за спровођење, што указује да носиоци активности нису били у довољној мери ефикасни. Такође, за исте активности мењају се носиоци активности док се понављају и показатељи реализације што потврђује да активности нису реализоване. У табелама 26, 27, 28, 29, 30 и 31 су представљени примери активности које се понављају у програмима за унапређење позиције Републике Србије на „Doing Business“ листи Светске банке за 2018-2019. године, 2019-2020. године и 2020-2023. године. У следећим табелама дати су неки од примера активности чија се реализација одлаже и/или се понављају у више Акционих планова током ревидираног периода.

Табела 25: Електронско подношење регистрационе пријаве у АПР-у

Програм и активност	Рок за реализацију	Институција одговорна за реализацију активности	Партнери у реализацији	Показатељ реализације
Програм 2018-2019. Увођење електронског подношења регистрационе пријаве у АПР-у	4. квартал 2018.	Министарство привреде, АПР Заједничка група, Delivery Unit	/	Измењен Закон о привредним друштвима. Имплементиран електронски систем. Измењен Закон о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре
Програм 2019-2020. Омогућити електронско подношење регистрационе пријаве оснивања за вишечлана привредна друштва у АПР-у	2. квартал 2019.	АПР	Министарство привреде, Заједничка група, Delivery Unit	Имплементиран електронски систем Омогућена регистрација



Програм 2020-2023. Предвидети обавезну електронску регистрацију пријаве оснивања за вишечлана друштва с ограниченом одговорношћу у АПР	1. квартал 2021.	Министарство привреде	АПР, Заједничка група, Delivery Unit	Имплементиран електронски систем Омогућена регистрација прво домаћих правних лица, а када се стекну услови и страних.
---	------------------	-----------------------	--	--

Увидом у допис Министарства привреде који је упућен потпредседници Владе и министарки рударства и енергетике од 7. јуна 2021. године, у вези ове активности (Предвидети обавезну електронску регистрацију пријаве оснивања за вишечлана друштва с ограниченом одговорношћу у АПР) утврдили смо да је спровођење предметне активности поново одложено за 4. квартал 2021. године због проблема са епидемијом вируса Covid 19 и с тим у вези, отежаним условима рада, дужим одсуствима запослених због боловања узрокованих заражавањем корона вирусом.

Табела 26: Активност: Убрзање поступка отварања рачуна у банци

Програм и активност	Рок за реализацију	Институција одговорна за реализацију активности	Партнери у реализацији	Показатељ реализације
Програм 2018-2019. Убрзање поступка отварања рачуна у банци	2. квартал 2018.	Министарство финансија	Народна банка Србије (НБС), Агенција за привредне регистре	Измењени прописи којима се уређује спречавање прања новца и финансирања тероризма у циљу оптимизације поступка отварања рачуна, првенствено када се рачун отвара у име привредног друштва чији су власници искључиво домаћа физичка лица
Програм 2019-2020. Убрзати поступак отварања рачуна у банци и омогућити електронску размену докумената између АПР-а и банака	2. квартал 2019.	Министарство финансија	Министарство привреде, НБС, АПР, Удружење банака Србије	Измењени прописи којима се уређује спречавање прања новца и финансирања тероризма у циљу оптимизације поступка отварања рачуна, првенствено када се рачун отвара у име привредног друштва чији су власници искључиво домаћа физичка лица
Програм 2020-2023. Омогућити електронску размену докумената између Агенције за привредне регистре и банака у циљу бржег отварања рачуна у банци и регистрације друштва	3. квартал 2020.	АПР	Министарство привреде, НБС, Министарство финансија, АПР, НАЛЕД, Управа за спречавање прања	Систем је потребно додатно унапредити да би функционисао у пракси. Потребно је обезбедити електронску комуникацију између АПР и банака и обезбедити услове да се рачун у банци отвара истовремено са



у АПР		новца, Канцеларија за информационе технологије и електронску управу, Удружење банака Србије	регистрацијом друштва у АПР. Размотрити увођење централног места где се води сва документација online отварања рачуна – видео везом од стране свих пословних банака које су добиле сагласност од НБС.
-------	--	---	--

Везано за ову активност из Министарства финансија су истакли да су услови и начин отварања, вођења и гашења како динарских, тако и девизних рачуна уређени подзаконским актима Народне банке Србије и да Министарство финансија није надлежно за реализацију те мере, већ Народна банка Србије.

Табела 27: Активност: Припрема модела за умањење пореза и доприноса на зараду

Програм и активност	Рок за реализацију	Институција одговорна за реализацију активности	Партнери у реализацији	Показатељ реализације
Програм 2018-2019. Припрема модела за умањење пореза и доприноса на зараде	2. квартал 2019.	Министарство финансија	Заједничка група	Измењени Закон о порезу на доходак грађана, Закон о пензијском и инвалидском осигурању, Закон о здравственом осигурању, Закон о обавезном социјалном осигурању
Програм 2019-2020. Припрема модела за умањење пореза и доприноса на зараде	4. квартал 2019.	Министарство финансија	Заједничка група	Измењени Закон о порезу на доходак грађана, Закон о пензијском и инвалидском осигурању, Закон о здравственом осигурању, Закон о обавезном социјалном осигурању
Програм 2020-2023. Примена модела за умањење пореза и доприноса на зараде	3. квартал 2020.	Министарство финансија	Заједничка група	Потребна је системска реформа око опорезивања зарада

У вези ове активности из Министарства финансија одговорили су да је Законом о изменама и допунама Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање⁶⁶, у оквиру политике фискалног растерећења зарада извршено смањење стопе доприноса за осигурање за случај незапослености са 1,5% на 0,75%. Законом о изменама и допунама Закона о порезу на доходак грађана⁶⁷, у оквиру политике фискалног растерећења зарада повећан неопорезиви износ зараде са 15.300 динара на 16.300 динара месечно. Законом о изменама и допунама Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање смањена је стопа доприноса за обавезно пензијско и инвалидско осигурање са 26% на 25,5%. Поред тога, наведеним законима уведене су нове олакшице за послодавце - новооснована привредна друштва која обављају иновациону делатност у виду ослобођења од плаћања пореза и доприноса по основу зараде оснивача који су

⁶⁶ „Службени гласник РС”, број 95/18

⁶⁷ „Службени гласник РС”, број 86/19



запослени у тим привредним друштвима, као и за послодавце који заснују радни однос са квалификованим новозапосленим лицем у виду ослобођења од плаћања пореза и доприноса за ПИО у прописаном проценту по основу зараде квалификованог новозапосленог лица. Поред тога, наведеним законом и Законом о изменама и допуни Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање⁶⁸ продужен је период примене постојећих олакшица за запошљавање нових лица закључно са 31. децембром 2021. године, као и олакшице за послодавце - новооснована привредна друштва која обављају иновациону делатност која су основана закључно са 31. децембром 2021. године.

Табела 28: Активност: Укидање локалне комуналне таксе- фирмарине

Програм и активност	Рок за реализацију	Институција одговорна за реализацију активности	Партнери у реализацији	Показатељ реализације
Програм 2018-2019. Укидање локалне комуналне таксе - фирмарине	4. квартал 2018.	Министарство финансија	Заједничка група, Министарство државне управе и локалне самоуправе	Измењен Закон о порезима на имовину
Програм 2019-2020. Припремити Анализу за укидање фирмарине и начин надомештења средстава у буџету или њена интеграција у порез на имовину правних лица како не би постојале две процедуре за плаћање	2. квартал 2019.	Министарство финансија	Заједничка група, Министарство државне управе и локалне самоуправе	Препоруке за укидање фирмарине на основу спроведене анализе или интеграција у порез на имовину; Измењен Закон о финансирању локалне самоуправе уколико се анализа покаже оправданом

Како наводе из Министарства финансија интеграција локалне комуналне таксе за истицање фирме (фирмарина) у порез на имовину тј. укидање фирмарине уз повећање пореза на имовину правним лицима како би се надоместили приходи јединицама локалне самоуправе довела би до: повећања пореза и у јединицама локалне самоуправе које фирмарину нису увеле (увођење фирмарине је могућност, а не обавеза јединица локалне самоуправе); повећања пореза и обвезницима који нису били обвезници фирмарине (нпр. по основу пореза за земљиште, за објекте у којима се не обавља делатност, за гараже и др.); смањења пореског терета обвезницима фирмарине који нису обвезници пореза на имовину (нпр. ако су обављали делатност у закупљеном простору); не може се повећање пореза извршити приходно неутрално за све јединице локалне самоуправе (нпр. у развијенијим јединицама локалне самоуправе било је више прихода по основу фирмарине и обрнуто, па повећање пореске стопе у мери да развијеније јединице локалне самоуправе на овај начин надоместе приходе био би основ и за могућност повећања пореске стопе и пореског терета свим обвезницима пореза на имовину у неразвијеним јединицама локалне самоуправе и у јединицама локалне самоуправе које

⁶⁸ „Службени гласник РС”, број 153/20



фирмарину нису увеле).

Табела 29: Активност: Укидање накнаде за заштиту и унапређење животне средине по м2

Програм и активност	Рок за реализацију	Институција одговорна за реализацију активности	Партнери у реализацији	Показатељ реализације
Програм 2020-2023. Накнаду за заштиту и унапређење животне средине интегрисати у накнаду за загађивање уз увођење нових критеријума и проширењем броја обвезника укључујући измену односа расподеле средстава између Републике Србије и јединице локалне самоуправе	3. квартал 2020.	Министарство финансија	Министарство заштите животне средине, НАЛЕД	Проширити опсег накнаде за загађивање која би обухватила и накнаду за унапређење животне средине, с тим да је потребно јасно прецизирање на који начин се она обрачунава и ко је обвезник плаћања по систему „загађивач плаћа“ Урадити потребне анализе. Циљ је да се уведи нова накнада која би обухватала постојеће две где би били ревидирани обвезници плаћања.

Из Министарства финансија су одговорили да се тренутно разматра могућност интегрисања накнаде за заштиту и унапређивање животне средине са накнадом за загађивање животне средине емисијама SO₂, NO₂, прашкастим материјама и опасним отпадом, а коначна одлука биће донета након сагледавања утицаја предложених измена на приходе буџета, као и ефеката тих утицаја на привреду и становништво.

Табела 30: Активност: Израдити анализу о укидању парафискалних намета у поступцима прибављања услова од стране имаоца јавних овлашћења за пројектовање и прикључење

Програм и активност	Рок за реализацију	Институција одговорна за реализацију активности	Партнери у реализацији	Показатељ реализације
Програм 2019-2020. Израдити анализу о укидању парафискалних намета у поступцима прибављања услова од стране имаоца јавних овлашћења за пројектовање и прикључење	4. квартал 2019.	МГСИ	НАЛЕД, Заједничка група	Израђена анализа са препорукама
Програм 2020-2023. Израдити анализу о укидању парафискалних намета у поступцима прибављања услова од стране ималаца јавних овлашћења	3. квартал 2020.	МГСИ	НАЛЕД, Заједничка група	Израђена анализа са препорукама



за пројектовање и прикључење

У вези ове активности нисмо добили образложење Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.

Одлагање спровођења активности умањује ефикасност, али и ефективност програма чији је општи циљ унапређење услова пословања.

Налаз 2.4: Око 50% активности из Акционог плана за спровођење Националног програма за сузбијање сиве економије за период 2019-2020. године није реализовано у потпуности

У извештају НАЛЕД-а из 2020. године наведено је да је Влада Републике Србије препознајући негативни утицај неформалне или сиве економије на привредну активност у Републици Србији, у сарадњи са НАЛЕД-ом и компанијама окупљеним у Савезу за фер конкуренцију (ФЦА) формирала Стручну групу и Координационо тело за усмеравање активности на сузбијању сиве економије.

Као резултат рада овог тела, у децембру 2015. године усвојен је Национални програм за сузбијање сиве економије где су по први пут пописане све кључне активности потребне за ефикасну борбу против сиве економије. Како је наведено у извештају, у трогодишњем периоду реализације Националног програма из 2015. године остварени су значајни резултати попут⁶⁹:

- Унапређења ефикасности рада инспекција кроз: формирање Јединица за подршку Координационој комисији за инспекцијски надзор са циљем боље координације рада инспекција, развој система еИнспектора и укључивање четири пилот инспекција у његов рад, развој и објављивање 812 контролних листи, као и развој 33 правилника о посебним елементима за процену ризика.
- Подстицање легалног пословања кроз ревизију система пријаве запослених пре ступања на рад, увођење пореског ослобођења за почетнике у пословању, почетка рада на реформи паушалног опорезивања и реформи ангажовања сезонске радне снаге у пољопривреди.
- Покренут рад на смањењу административног опретећења привреде кроз попис преко 2.500 административних поступака у циљу формирања Регистра административних поступака и њихове оптимизације.

Национални програм 2015. године формулисан је тако да оставља могућност ревизије у 2018. години што је и урађено услед значајних промена у макроекономском контексту, али и нових сазнања о сивој економији на основу накнадно урађених анализа.

Након извршене ревизије Националног програма за сузбијање сиве економије за период од 2015. до 2020. године, донет је нови Национални програм за период 2019-2020. године. Нови Национални програм је садржао 36 мера и 154 активности.⁷⁰ Носиоци активности и партнери у реализацији су поред Министарства финансија били Министарство грађевинарства,

⁶⁹ Извештај НАЛЕД-а из децембра 2020. године - Анализа ефеката Националног програма за сузбијање сиве економије за период 2019-2020. године

⁷⁰ Од укупно 154 активности, 22 активности се односе на дефинисање показатеља учинка (почетних и циљаних вредности)



саобраћаја и инфраструктуре, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, Канцеларија за информационе технологије и електронску управу, Пореска управа, Министарство правде, Републичко јавно тужилаштво и други.

У Националном програму за сузбијање сиве економије 2019-2020. године редефинисани су општи, посебни циљеви али и активности које је потребно спровести. Дефинисани су следећи посебни циљеви:

- Посебни циљ 1: Ефикаснији надзор над токовима сиве економије;
- Посебан циљ 2: Унапређење функционисања Пореске управе у циљу ефикаснијег разреза и боље наплате пореза;
- Посебни циљ 3: Подстицајне мере за фер конкуренцију, легално предузетништво и запошљавање;
- Посебни циљ 4: Смањење административног и парафискалног оптерећења за привреду и грађане;
- Посебни циљ 5: Подизање свести грађана и привреде о значају сузбијања сиве економије.

Анализом Извештаја о степену достизања приоритетних циљева из акционог плана за спровођење програма Владе Републике Србије од 13. новембра 2019. године у коме се налази Извештај о приоритетном циљу - Приоритетни циљ 2.7. Сузбијање сиве економије, утврдили смо да је статус реализације укупно 46 активности са роком за реализацију други и трећи квартал 2019. године био следећи:

- 25 активности је реализовано (54%);
- 9 активности је делимично реализовано (20%);
- 8 активности није реализовано (17%);
- За 3 активности је померен рок за реализацију по договору са састанка Координационог тела (7%);
- Једну активност није могуће реализовати на предвиђен начин (2%).

Наведени подаци указују да и у другом и трећем кварталу 2019. године носиоци активности нису били у довољној мери ефикасни, с обзиром на то да 46% активности није у потпуности реализовано у року.

У децембру 2020. године Национална алијанса за локални развој (НАЛЕД) уз подршку Немачке развојне сарадње коју имплементира ГИЗ припремила је Анализу ефеката Националног програма за сузбијање сиве економије за период 2019-2020. године. У овом извештају је дата оцена реализације активности из Националног програма.

Према анализи НАЛЕД-а укупно посматрано у потпуности је реализовано 49,2%, док је у току или је делимично реализовано 22% активности, што укупно чини 71,2% планираних активности те је Национални програм добио оцену делимично реализованог.⁷¹

Посматрајући по посебним циљевима, највеће степене реализације имају циљ 3, који се тиче подстицајних мера за фер конкуренцију, легално предузетништво и запошљавање у оквиру

⁷¹ За оцену реализације мера коришћена је следећа методологија:

- Реализована - више од 90% активности реализовано, или више од 60% активности реализовано, ако се остатак активности сада реализује (студија рађена у у децембру 2020. године),
- Делимично реализовано - реализовано од 40% до 90% активности, или % реализованих активности + % активности које су у току чине барем 60%,
- Нереализовано - реализација активности мања од 40%



кога је у потпуности или делимично реализовано - 78,9% планираних активности, као и циљ 5 који се односи на подизање свести грађана и привреде о значају сузбијања сиве економије, у оквиру кога је у потпуности или делимично реализовано 78,8% планираних активности. Најмањи степен реализације са укупно 61,1% реализованих или делимично реализованих активности забележен је код циља 2 односно реформе Пореске управе.

Табела 31: Ниво реализације посебних циљева Националног програм за сузбијање сиве економије

Назив посебног циља	Реализовано (%)	У току или делимично реализоване (%)	Укупно реализовано + у току (%)
УКУПНА РЕАЛИЗАЦИЈА	49,2%	22,0%	71,2%
Ефикаснији надзор над токовима сиве економије	55,1%	12,2%	67,3%
Реформа пореске управе у циљу ефикаснијег разреза и боље наплате пореза	27,8%	33,3%	61,1%
Подстицајне мере за фер конкуренцију, легално предузетништво и запошљавање	47,4%	31,6%	78,9%
Смањење административног и парафискалног оптерећења	23,1%	46,2%	69,2%
Подизање свести грађана и привреде о значају сузбијања сиве економије	63,6%	15,2%	78,8%

Извор: Извештај НАЛЕД-а

Према извештају НАЛЕД-а, из првог посебног циља - Ефикаснији надзор над токовима сиве економије, три мере су оцењене као нереализоване. У оквиру мере која се тиче специјализације судија за предмете везане за сиву економију као и мере сузбијања нелегалне градње, није реализована ниједна постављена активност или није достављен ниједан извештај о реализацији. У оквиру мере која се тиче продаје несопствених производа на робним и зеленим пијацама, иако је урађена анализа тренутног стања није поступљено по препорукама анализе. А такође, како се наводи у овом извештају, потребно је додатно радити на успостављању регистра републичких инспектора као и успостављању методологије и модела за вредновање рада инспектора.

У вези другог посебног циља - Реформа Пореске управе у циљу ефикаснијег разреза и боље наплате пореза, прва мера која се односи на дигиталну фискализацију оцењена је као нереализована (40% реализовано или у току, 60% нереализовано). Четири од пет предвиђених активности условљено је доношењем Закона о фискализацији. Како је наведено, овај закон је донет у Народној скупштини средином децембра 2020. године, са његовим усвајањем се каснило годину дана у односу на рок који је постављен у оквиру Акционог плана, што је условило и немогућност реализације преосталих активности у оквиру мере. Предвиђено је да се Закон о фискализацији⁷² примењује од 1. новембра 2021. године.

Када су у питању подстицајне мере за фер конкуренцију, легално предузетништво и запошљавање, према анализи НАЛЕД-а, група мера која се односи на побољшање радног права и стимулацију почетка пословања оцењена је као делимично реализована. Наиме, како се наводи у извештају, израђена је анализа флексибилних облика радног ангажовања, која поред

⁷² „Службени гласник РС“, бр. 153/2020 и 96/2021



анализе тренутног стања, могућности ангажовања и тренутног пореског оптерећења накнада/зарада, обухвата и предлоге праваца за реформу система. Међутим, још увек нису измењени релевантни закони како би се препоруке спровеле у пракси. Додатно, иако је анализа ефеката мера пореског ослобођења почетника у пословању закључила да је мера помогла ангажовању 820 запослених код 811 привредних субјеката, као и да коришћење мере треба продужити на следећу годину уз ширење обухвата и аутоматизацију обраде захтева Пореске управе, мера није предвиђена изменама и допунама Закона о порезу на доходак грађана. Мера која се тиче проширења обухвата Закона о поједностављеном радном ангажовању на сезонским пословима оцењена је као делимично реализована. Наиме, урађене су ex-post анализа примене закона у сектору пољопривреде и ex-ante анализа могућности проширења закона, али препоруке ових анализа још увек нису спроведене у пракси. Мера која се тиче стимулација безготовинског плаћања оцењена је као делимично реализована. ПОС терминали постављени су у неколико објеката Министарства унутрашњих послова, Управе саобраћајне полиције, Републичког геодетског завода, као и у 104 јединице локалне самоуправе. Са друге стране, нису омогућена инстант плаћања нити је омогућено аутоматско упаривање и разврставање уплата грађана према броју предмета који је у поступку, те се и даље захтева доношење уплатнице као доказ о уплати таксе/накнаде.

Према извештају НАЛЕД-а, нереализоване мере из посебног циља - Смањење административног и парафискалног оптерећења се односе на успостављање јединствене базе службених мишљења и оптимизације административних поступака који утичу на легално пословање предузећа у области пословања храном. Наиме, покренуте су активности на изради анализе тренутног стања у области издавања службених мишљења и анализе 20 прописа за које се издало највише мишљења у претходном периоду⁷³. Финализирање ових активности представља предуслов за реализацију остале две активности. Такође, у извештају НАЛЕД-а се наводи да је у току израда анализе „животног догађаја“ пословања предузећа у области производње, складиштења и промета храном. Додатно, кренуло се у израду софтвера за регистрацију предузећа у Централном регистру објеката у Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде који чини један део овог „животног догађаја“.

Посебан циљ - Подизање свести грађана и привреде о значају сузбијања сиве економије има две нереализоване мере, наведено је у извештају. Наиме, увођење финансијске писмености и фискалне културе у курикулум основних и средњих школа није могла да се реализује услед тренутне епидемиолошке ситуације изазване Covid-19 вирусом. Додатно, организација едукативне медијске кампање о важности плаћања пореза и предностима новог система фискализације, као и подизање свести о проблематичним секторима са аспекта издавања рачуна су условљене усвајањем Закона о фискализацији који је донет средином децембра 2020. године.

На питање упућено Министарству финансија да ли су задовољни реализацијом Националног програма, из Министарства су одговорили да је према извештају који је припремљен у децембру 2020. године реализовано у потпуности 49,2%, и уз делимично

⁷³ У Мишљењу РСЈП на Предлог националног програма од 2. априла 2019. године наводи се да анализа 20 прописа за које се издало највише мишљења у претходном периоду са препорукама за унапређење, односно усаглашавање праксе, не представља активност релевантну за тему и садржину овог документа. Чињеница да се за поједине прописе у више наврата издато мишљење у краћем временском периоду (који није дефинисан у оквиру предметне активности) не показује нужно да се ради о некавалитетном пропису, нарочито због чињенице да постоје закони који су због материје коју регулишу подложнији учесталијим изменама односно захтевима за тумачење одредаба које садрже



реализоване активности проценат је 71,2%. Како даље наводе, с обзиром на то да велики број активности није могао да буде реализован услед ширења болести Covid-19 у периоду март 2020-децембар 2020. године задовољни су реализацијом.

Спровођење акционог плана у складу са задатим роковима треба да допринесе конкурентности српске привреде, сузбијању нелојалне конкуренције, стварању бољих услова за пословање и квалитету јавних услуга за грађане и привреду. Ефикасније спровођење активности, допринеће већој предвидивости пословног окружења.

Из Министарства финансија је наведено да је први и најважнији задатак Владе Републике Србије у 2020. години било довољно и неометано финансирање борбе за очување здравља и живота људи, а други, не мање важан, задатак јавних финансија данас јесте умањење негативних последица по привреду и грађане. Стога су из Министарства финансија доставили списак мера предузетих у 2020. години, као и списак донетих аката који су позитивно утицали на пословно окружење малих и средњих предузећа, према оцени овог Министарства. Списак мера и списак донетих аката су дати у Прилогу 5 овог Извештаја. Циљ ових мера је био да се одржи ликвидност пословних субјеката и очува запосленост, како не би дошло до затварања великог броја пословних субјеката у условима отежаног пословања због пандемије SARS CoV 2.



ЗАКЉУЧАК 3: Надлежни органи нису у довољној мери спровели вредновање планских докумената и ex-post анализе ефеката спроведених активности, што може утицати на остварење циљева и квалитет будућих планских докумената за унапређење пословног окружења

Један од циљева ревизије је био и да утврдимо у којој мери су надлежни органи пратили ефекте спроведених активности за унапређење пословног окружења МСПП. Истраживали смо следеће: на који начин носиоци активности прате ефекте предузетих активности на мала и средња предузећа и предузетнике, као и да ли су остварени циљеви планских докумената.

Циклусом спровођења Стратегије за развој МСПП је дефинисано вредновање стратегије као активност предвиђена за 2020. годину, док је Законом о планском систему прописана ex-post анализа ефеката у циљу вредновања учинака, преиспитивања и унапређења тих јавних политика. Сваки плански документ има општи циљ и посебне циљеве са дефинисаним индикаторима.

Ревизијом смо утврдили следеће:

- Надлежни органи нису вршили вредновање учинака планских докумената у циљу оцене ефикасности и ефективности планских докумената;
- Иако су циљеви планских докумената делимично остварени, без претходно спроведене евалуације није могуће оценити у којој мери је остварење циљева ефекат реализованих активности из акционих планова.

Без ex-post анализе није могуће оценити стварне ефекте спроведених активности из акционих планова, што утиче и на дефинисање почетних и циљаних вредности општинских и посебних циљева планских докумената.

Налаз 3.1. Надлежни органи нису вршили вредновање учинака планских докумената у циљу оцене ефикасности и ефективности планских докумената

Законом о планском систему Републике Србије анализа ефеката дефинисана је као аналитички процес који се спроводи током процеса планирања, формулисања и усвајања јавних политика и прописа, у циљу сагледавања промене коју треба постићи, њених елемената и узрочно-последичних веза између њих и избора оптималних мера за постизање циљева јавних политика (ex-ante анализа ефеката). Анализа ефеката се, такође, врши и током и након спровођења већ усвојених јавних политика и прописа, у циљу вредновања учинака, преиспитивања и унапређења тих јавних политика, односно прописа (ex-post анализа ефеката). Вредновање учинака јавних политика јесте оцењивање ефикасности и ефективности јавне политике која се спроводи, односно која је спроведена, њених учинака на основу релевантних података и анализа, као и резултата праћења спровођења, у циљу њеног преиспитивања и унапређења, односно како би се утврдило да ли је потребно увести одређене измене.

Ако је предлагач документа јавне политике орган државне управе, тај орган извештава Владу, преко органа државне управе надлежног за координацију јавних политика, о резултатима спровођења тог документа, односно о ex-post анализи ефеката јавне политике утврђене тим документом и то, у случају:



- стратегије, најкасније у року од 120 дана по истеку сваке треће календарске године од дана усвајања, као и финалним извештајем који се подноси најкасније шест месеци након истека примене тог документа, односно заједно са документом јавне политике којим се замењује тај документ, ако се подноси Влади на усвајање пре истека тог рока;
- програма, најкасније у року од 120 дана по истеку сваке календарске године од дана усвајања, као и финалним извештајем који се подноси најкасније шест месеци након истека примене тог документа, осим ако је уз програм донет акциони план по коме се врши извештавање, у том случају се извештавање о спровођењу програма врши најкасније шест месеци након истека примене, као и по истеку треће календарске године од усвајања ако је програм донет за период дужи од три године и
- акционог плана, најкасније у року од 120 дана по истеку сваке календарске године од дана усвајања.

Према Уредби о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика⁷⁴, ex-post анализа ефеката јесте процес праћења спровођења докумената јавних политика, односно прописа кроз сагледавање ефеката мера и активности садржаних у том документу, односно ефеката примене прописа, који се спроводи кроз различите врсте анализа дефинисаних овом уредбом, ради вредновања постигнутих учинака, у циљу њиховог преиспитивања и унапређења. Ex-post анализа ефеката јесте процес који омогућава сагледавање стварних позитивних и негативних, директних и индиректних ефеката, које мере садржане у документу јавне политике, односно пропису, производе током примене, како би се утврдило да ли је неопходно предузети додатне и/или корективне мере у циљу смањења негативних ефеката на најмању могућу меру, отклањања узрока проблема насталих у току спровођења јавне политике, односно прописа и постизања зацртаних циљева.

Уредбом су дефинисани и кораци у спровођењу ex-post анализе ефеката. Орган у чијој је надлежности праћење спровођења документа јавне политике, односно прописа ex-post анализу ефеката спроводи у следећим корацима:

- 1) прати промене приоритетних циљева развоја и других приоритетних циљева Владе;
- 2) прати промене посебних циљева у документима јавних политика вишег ранга;
- 3) прати и контролише ефекте мера из документа јавне политике;
- 4) израђује нацрт, односно предлог измене документа јавне политике, ако постоји потреба за усклађивањем, односно унапређењем.

Ако није прописана надлежност за праћење спровођења документа јавне политике, односно прописа, ту надлежност спроводи орган у чијој је надлежности предлагање докумената јавних политика, односно прописа у тој области.

Орган надлежан за ex-post анализу прати ефекте мера јавне политике током њиховог спровођења, на основу показатеља учинака дефинисаних документом јавних политика, а пре свега на основу показатеља резултата на нивоу појединачних мера јавних политика. Ту анализу може вршити и на основу других показатеља и информација које му стоје на располагању.

Поред наведених критеријума које смо користили како бисмо одговорили на треће ревизијско питање, као критеријуме смо користили и циклусе за спровођење Стратегије МСПП

⁷⁴ „Службени гласник РС“, број 8 од 8. фебруара 2019. године



и Националног програма за сузбијање сиве економије, с обзиром на то да је у сваком од њих дефинисана активност - Вредновање стратегије (Final external evaluation), и то 2020. године.

Субјекти ревизије нису извршили вредновање и анализе ефеката планских докумената.

Стратегија МСПП је донета пре усвајања Закона о планском систему, али вредновање Стратегије МСПП предвиђено је у циклусу спровођења Стратегије у 2020. години. Како су навели представници Министарства привреде, вредновање Стратегије је договорено да се уради у сарадњи са ГИЗ-ом и оно ће бити урађено у оквиру пројекта израде нове стратегије и акционог плана. Средњорочна евалуација Стратегије је спроведена у периоду децембар 2018 – фебруар 2019. године (након истека три године спровођења), уз подршку Немачке организације за међународну сарадњу (ГИЗ) и Немачко-српске иницијатива за одрживи развој и запошљавање. Међутим, нису примењене препоруке из спроведене евалуације, нити је припремљена финална евалуација, односно вредновање Стратегије МСПП.

РСЈП је припремио анализу Стратегије РР за период 2016-2020. године, али ова анализа није систематска ex-post евалуација, чији би задатак био да се утврде стварни ефекти тренутне стратегије објективном проценом нивоа остварености планираних циљева и резултата и свеобухватном анализом утицаја и одрживости тих достигнућа. Такође, ова анализа је спроведена са подацима о реализованим активностима закључно са новембром 2019. године, и ти подаци се значајно разликују у односу на податке у 2021. години (мање од 30% није реализовано).

МГСИ није спроводио евалуацију по истеку акционих планова програма за унапређење позиције Републике Србије на „Doing Business“ листи приликом израде нових програма (и акционих планова).

Према наводима из Министарства финансија ex-post анализа је у припреми. С обзиром на то да је Национални програм истекао 2020. године, и да је у току припрема новог Националног програма, из Министарства финансија су навели да ће извештај бити припремљен пре усвајања Националног програма.

Без претходно спроведене евалуације није могуће оценити у којој мери је остварење циљева ефекат реализованих активности из акционих планова.

Налаз 3.2: Иако су општи циљевии планских докумената делимично остварени, без претходно спроведене евалуације и дефинисања показатеља учинка за посебне циљеве, није могуће оценити у којој мери је остварење општих циљева ефекат реализованих активности из акционих планова

Ефективност планских докумената испитује се кроз однос између општих или специфичних циљева са једне стране и исхода са друге. Питање ефективности се састоји из два дела: прво, у којој мери су циљеви испуњени и друго, може ли ово да се припише резултатима спровођене политике.⁷⁵

Показатељима учинка се мери успех у остварењу жељене промене између почетног стања и стања након спровођења мера јавне политике у виду ефеката, исхода и резултата, односно остварење утврђених циљева, као и ефикасност и ефективност спровођења јавних политика.

⁷⁵ GUID 3910:42-47



Показатељи учинка се обавезно дефинишу током израде документа јавне политике, односно прописа, и то – приликом дефинисања циљева јавне политике и мера за њихово спровођење, како би се благовремено планирао процес обезбеђења података неопходних за праћење остварења утврђених циљева.

Показатељи учинка могу бити:

- 1) показатељи ефеката (на нивоу општег циља јавне политике);
- 2) показатељи исхода (на нивоу посебног циља јавне политике);
- 3) показатељи резултата (на нивоу мера јавних политика).

У зависности од природе јавне политике, могу се дефинисати и показатељи учинка на нивоу активности. Показатељи учинка треба да буду прецизни, мерљиви, прихватљиви, реални и временски одређени. Показатељи учинка треба да буду квантитативно изражени. Само изузетно, када није могуће формулисати квантитативне показатеље учинка, морају се формулисати квалитативни показатељи учинка. За сваки од идентификованих и дефинисаних показатеља учинка, неопходно је дефинисати и извор провере односно података на основу којих ће се мерити ефикасност и ефективност спровођења јавних политика, односно пратити остварење утврђених циљева. За примену показатеља учинака потребно је утврдити: базну (постојећу) вредност у последњем периоду за који постоје подаци (базној години), циљне вредности за рок у ком је предвиђено остварење конкретног циља, односно реализација конкретне мере, као и извор провере остварених вредности. Циљне вредности се одређују на основу постојећег стања (базне вредности) и реалне процене онога што се може остварити у одређеном периоду, имајући у виду расположиве ресурсе.

Стратегија за подршку развоја малих и средњих предузећа и предузетништва и конкурентности

У Стратегији МСПП дати су генерални индикатори за праћење остваривања циљева - укупан број МСПП, укупан број запослених у МСПП и реална просечна годишња стопа раста бруто друштвене вредности (БДВ) сектора МСПП, док су индикатори за унапређење пословног окружења - ранг Републике Србије у Извештају Светске банке о пословању и ранг Републике Србије према Глобалном индексу конкурентности Светског економског форума.

Табела 32: Индикатори за праћење остваривања стратешких циљева

Преглед најважнијих индикатора за праћење остваривања стратешких циљева	Последњи расположиви подаци	2020	Извори података
ГЕНЕРАЛНИ ИНДИКАТОРИ			
Укупан број МСПП	315.412 (2013)	350.000	Извештај о малим и средњим предузећима (РЗС)
Укупан број запослених у МСПП	768.550 (2013)	950.000	Извештај о малим и средњим предузећима (РЗС)
Реална просечна годишња стопа раста бруто друштвене вредности (БДВ) сектора МСПП	(2008-2013) -3.5%	(2015-2020) 3.0% ±1	Изведени показатељи (РЗС)



УНАПРЕЂЕЊЕ ПОСЛОВНОГ ОКРУЖЕЊА

Ранг Републике Србије у Извештају Светске банке о пословању	91. (2015)	у првих 60	Извештај Светске банке о пословању
Ранг Републике Србије према Глобалном индексу конкурентности Светског економског форума *	94. (2014-2015)	у првих 60	Индекс глобалне конкурентности

Извор: Стратегија МСПП

У Извештају о спровођењу Стратегије за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период од 2015. до 2020. године наводи се да су по питању три главна индикатора за праћење целокупне успешности реализације Стратегије, циљане вредности остварене⁷⁶, тако да је генерална оцена да су успешно остварени најважније развојни приоритети Стратегије.

Како се даље наводи у овом Извештају Министарства привреде припремљеног за Владу, по питању реализације индикатора за поједине области, степен реализације је различит, а у одређеном броју случајева, и поред значајних побољшања, циљане вредности још увек нису достигнуте у 2019. години. До благог погоршања вредности показатеља дошло је у области извоза, док је у области иновација тај пад нешто израженији, што треба узети са резервом, имајући у виду избор индикатора и методологију њиховог обрачуна у овој области, као и бројне реализоване активности које су значајно унапредиле области иновација.

Преглед степена остварења циљаних вредности водећих индикатора за праћење остварења циљева Стратегије је дат у следећој табели.

Табела 33: Преглед водећих индикатора за праћење остваривања циљева према Извештају о спровођењу акционог плана 2015-2020. године Министарства привреде

Индикатори	2013/2015.	2020.	Циљана вредност у 2020. години	Коментар о остварењу циљева
ГЕНЕРАЛНИ ИНДИКАТОРИ				
Укупан број МСПП	315.412	402.748	350.000	Остварено и више од циљане вредности
Укупан број запослених у сектору МСПП	768.550	965.461	950.000	Остварено и више од циљане вредности
Реална просечна годишња стопа раста БДВ МСПП	-3,5% (2008-2013)	9,3% * (2015-2019)	3,0% ±1 (2015-2020)	Остварено и више од циљане вредности

*Подаци из 2019. године

Извор: Министарство привреде

Преглед степена остварења циљаних вредности индикатора за праћење остваривања стратешког циља - унапређење пословног окружења, дат је у следећој табели.

⁷⁶ Према подацима за 2019. годину из извештаја, два од три показатеља су остварена, док су подаци за 2020. годину потврдили да је остварена и циљана вредност трћег показатеља (број запослених у сектору МСПП)



Табела 34: Преглед водећих индикатора за праћење остваривања циља
- Унапређење пословног окружења-

Индикатори	2013/2015.	2020.	Циљана вредност	Коментар о остварењу циљева
УНАПРЕЂЕЊЕ ПОСЛОВНОГ ОКРУЖЕЊА				
Ранг Републике Србије у Извештају Светске банке о пословању	91/190	44/190	у првих 60	Остварен
Ранг Републике Србије према Глобалном индексу конкурентности Светског економског форума	94/141	72/141*	у првих 60	Циљ није остварен али је побољшана позиција

* ово је податак из 2019. године.

Међутим, Светска банка је 16. септембра 2021. године донела одлуку о обустављању даљег објављивања извештаја „Doing Business“ и самим тим рангирања земаља, зато што су доказане неправилности у извештајима Светске банке за 2018. и 2020. годину.

Такође, у евалуацији Стратегије спроведене у 2019. години наводи се да Индекс конкурентности Светског економског форума не обухвата само пословно окружење, већ су његовим показатељима обухваћене и области које потпадају под друге стубове ове Стратегије. То значи да овај индикатор Стратегије, на начин на који је дефинисан, више одговара главним показатељима успешности на нивоу читаве Стратегије. Такође, већина показатеља који су преузети из Глобалног индекса конкурентности Светског економског форума, због промене методологије 2018. године, више не постоји. Препорука након спроведене евалуације је била да се ови индикатори замене јер неће бити могуће мерити испуњеност на крају периода предвиђеног за спровођење Стратегије. Ипак, ова препорука није испуњена од стране Министарства привреде.

У Извештају Европске комисије за 2020. годину наводи се да је Република Србија постигла известан напредак и умерено је припремљена да се носи са притиском конкуренције и тржишним снагама унутар ЕУ. Међутим, како се даље наводи у Извештају ЕК, иако су се недавно смањили трошкови задуживања за мала и средња предузећа, они се и даље суочавају са бројним изазовима, укључујући нестабилно пословно окружење и нелојалну конкуренцију. Наводи се да Република Србија мора да повећа предвидивост у пословном и административном окружењу, нарочито за мала и средња предузећа. Недостатак транспарентности при усвајању подзаконских прописа негативно утиче на предвидивост пословања. У Извештају ЕК даље пише да се одлуке Владе у бројним областима релевантним за предузећа повремено доносе без одговарајућих консултација и под таквим временским ограничењима да предузећа немају довољно времена да планирају своје пословање према новим правилима. Анализа ефеката прописа и провера малих и средњих предузећа треба систематски да се врше приликом формулисања закона и подзаконских прописа. Уопштено, предузећа морају бити боље информисана о регулаторним променама и морају се позивати да дају допринос у процесу који води до усвајања прописа, односно правила, закључак је Извештаја Европске комисије.

Иако су циљеви Стратегије МСПП делимично остварени, без вредновања Стратегије није могуће оценити у којој мери је остварење циљева резултат реализованих активности из акционих планова.

Стратегија регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама

Стратегија је донета са циљем да се у периоду до 2020. године спроведе свеобухватна реформа система управљања јавним политикама (планирања, анализе, креирања, доношења,



праћења спровођења, вредновања и координације јавних политика), као и да се континуирано спроводе механизми регулаторне реформе у циљу унапређења квалитета прописа као инструмената за спровођење јавних политика, а самим тим унапређења квалитета и самих јавних политика.

Општи циљ Стратегије РР је био успостављање ефикасног и ефективног система управљања јавним политикама и законодавног процеса базираног на подацима и чињеницама (енг. evidence-based policies) и другим начелима добре регулаторне праксе. Показатељ на нивоу општег циља је био - Унапређење ефективности Владе (Индекс управљања Светске банке) са базном вредношћу 2,4 (2013. година) и циљаном вредношћу 2,9 (2020. година).

Иако је Стратегијом РР дефинисан један (горе наведени) општи циљ, у анализи спровођења Стратегије наводи се да она заправо има два општа циља и да је други: „Успоставити сигурније, транспарентније и предвидљивије пословно окружење и побољшати квалитет услуга које јавна управа пружа грађанима“, што указује на значај овог планског документа за нашу ревизију.

Како је наведено у Стратегији РР, постизање општег циља ће се спроводити кроз реализацију четири међуповезана посебна циља. На нивоу посебног циља су дефинисани показатељи реализације чија се циљана вредност тежи достићи до краја 2017. године, односно до краја важења првог акционог плана за спровођење Стратегије РР. Планирано је да се циљана вредност у 2020. години утврди у тренутку израде акционог плана за спровођење Стратегије за период 2018–2020. године (већ је наведено у овом Извештају да други Акциони план није усвојен).

Табела 35: Посебни циљеви и показатељи учинка године Стратегије РР

Посебан циљ 1: Унапређење система управљања јавним политикама Показатељ на нивоу посебног циља: Индекс делотворности власти (Светска банка) Базна вредност у 2013. години: 58,2; Циљана вредност у 2017. години: 61,2
Посебан циљ 2: Унапређење законодавног процеса и квалитета прописа Показатељ на нивоу посебног циља: Индекс квалитета прописа (Светска банка) Базна вредност у 2013. години: 56,3; Циљана вредност у 2017. години: 59,2
Посебан циљ 3: Поједностављење административних процедура и успостављање система за континуирано мерење и праћење административних трошкова привреде и грађана Показатељ на нивоу посебног циља: Регулаторно и парафискално оптерећење Базна вредност у 2014. години: 33,3; Циљана вредност у 2017. години: 42
Посебан циљ 4: Унапређење улоге грађана и привреде у систему управљања јавним политикама, доношењу прописа и унапређењу квалитета административних процедура Показатељ на нивоу посебног циља: Транспарентност владиног креирања политика Базна вредност у 2015. години: 3,6; Циљана вредност у 2017. години: 3,8

Када је у питању ефективност спровођења, анализом РСЈП утврђено је да су постигнути одређени резултати, као што су израда новог оквира за управљање јавним политикама кроз Закон о планском систему и два подзаконска акта (Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика и Уредба о методологији за израду средњорочних планова) и израда регистра



(деталjne евиденције) административних поступака са више од 2.600 прикупљених поступака. Обављен је низ обука у области управљања јавним политикама уз донаторску подршку, али се њима није дошло до критичног броја државних службеника, што је ограничило ефикасну и одрживу примену новог оквира креирања политика и његовог представљања локалним властима.

Оцена показатеља у Анализи Стратегије РР коју је спровео РСЈП

Показатељ на нивоу општег циља Стратегије дефинисан је тако да се не планира да се за четири године спровођења постигне више него што је постигнуто у години (2014) пре усвајања Стратегије. Стратегија је предвиђала поправљање ранга Србије у Индексу управљања Светске банке (WGI) у области делотворности власти на 2,9 до 2020. године, то јест за 0,2 поена, пошто је вредност 2014. године већ била 2,7 (и порасла са 2,4, колико је износила 2013. године). Сличан закључак јавља се у вези са посебним циљем 1 (Унапређење система управљања јавним политикама), пошто он користи исти показатељ. Једина разлика је у томе што се општи циљ односи на постизање апсолутне вредности, док се, у случају посебног циља 1, циљеви односе на ранг земље на листи Светске банке. Посматрајући ово у перспективи, ако би се постигао овај циљ, Србија би и даље била испод просечне вредности за нове земље чланице ЕУ и остала би у групи земаља Западног Балкана и Средње Азије. Оцена у анализи спровођења Стратегије РР је да су једнако скромни били циљеви постављени за законодавни процес (посебан циљ 2), унапређење улоге грађана и привреде у систему управљања јавним политикама и доношења прописа и унапређењу квалитета административних процедура (посебан циљ 4). Што се тиче посебног циља 2, Стратегија предвиђа побољшање ранга Србије на листи квалитета регулаторног оквира за 2,9 процентна поена. У поређењу са тим, Србија је побољшала свој ранг за 24 процентна поена у периоду 2005-2011. године и за 7,45 процентна поена у периоду 2008-2011. године, када је прва, много мање амбициозна стратегија била на снази. Што се тиче посебног циља 4 његове циљне вредности најбоље илуструје чињеница да је већ постигнута почетком 2016. године, без икакве стратегије (а с обзиром на предвиђену промену – Србија се померила са 3,6 на 3,8 на Глобалном индексу конкурентности: Транспарентност владиног креирања политике – то би и значило да је Србија и даље испод нивоа на ком је била 2007-2011. године када је вредност осцилирала између 3,85 и 3,96). Иако је циљна вредност посебан циљ 3 амбициознија (Стратегија треба да доприноси смањењу регулаторног и парафискалног оптерећења за 26% у року од две године), релевантне циљане вредности Стратегије су неамбициозне и, што је важније, не одговарају амбициозности декларисаних циљева, пошто предвиђају само инкременталне промене. Могућа су два објашњења за ту недоследност. Проблем може да буде у томе што су постављене циљне вредности биле сувише скромне, то јест, требало је од почетка да буду више, како би на прави начин одражавале значај предвиђеног напретка. Са друге стране, недостатак може да буде у избору показатеља, који можда нису одговарајући и не одражавају напредак адекватно. Анализа указује да проблем није толико у томе што су циљне вредности првобитно постављене превише ниско, већ је проблем у самим показатељима. Одабрани показатељи за посебне циљеве су превише нејасни и неухватљиви да би одражавали предвиђене практичне промене.

Закључак је да су стратешки циљеви (општи циљ и посебни циљеви) били адекватно дефинисани да адресирају проблеме који су постојали у време усвајања стратегије. Међутим, као документ, Стратегија ипак има недостатке у неколико погледа:

(1) Општи циљ не обухвата све посебне циљеве (само посебне циљеве 1, 2 и 4, али не и посебан циљ 3);



- (2) Анализа ситуације се не бави свим посебним циљевима / стратешким стубовима, пошто нису обезбеђене потребне информације за посебан циљ 3;
- (3) Посебни циљеви (осим посебног циља 3) су формулисани сувише нејасно / нису довољно СМАРТ⁷⁷ да би обезбедили стратешке смернице;
- (4) Показатељи на нивоу посебних циљева нису адекватни.

Међутим, представљена оцена показатеља у анализи спровођења Стратегије РР се односи на дефинисане показатеље са циљаним вредностима за 2017. годину, а због неусвајања Акционог плана за период 2018-2020. године, није извршена оцена остварења посебних циљева за период целе Стратегије РР (закључно са 2020. годином).

Анализа на основу вредности индекса Светске банке у периоду 2013-2020. године ⁷⁸

Прегледом вредности индекса у јавно доступним извештајима Светске банке, утврдили смо да су базне вредности индекса за посебан циљ 1 (Индекс делотворности власти) и посебан циљ 2 (Индекс квалитета прописа) погрешно дефинисане. Индекс делотворности власти је у 2013. години био 51,18 (у Стратегији је 58,2), док је индекс квалитета прописа у 2013. години био 52,13 (у Стратегији 56,3).

Циљане и остварене вредности индекса Светске банке су приказане у следећој табели:

Табела 36: Циљане и остварене вредности индекса Светске банке

Показатељ	Циљана вредност за 2017. годину	Вредност индекса у 2017. години	Вредност индекса у 2020. години
Индекс делотворности власти	61,2	58,17	54,33
Индекс квалитета прописа	59,2	55,29	57,21

Извор података: Светска банка

Из података у табели произилази да циљане вредности посебног циља - Унапређење система управљања јавним политикама и посебног циља - Унапређење законодавног процеса и квалитета прописа нису остварене. Такође, индекс делотворности власти је у 2020. години пао у односу на 2017. годину.

Како се даље наводи у Анализи Стратегије РР коју је спровео РСЈП, сви циљеви у предстојећем програму треба да у потпуности испуњавају критеријуме СМАРТ. Треба посветити велику пажњу идентификовању најадекватнијих и најважнијих показатеља. Осим тога, показатељи треба да одговарају адекватним нивоима логичког оквира и да буду у складу са захтевима Закона о планском систему: показатељ(и) ефеката треба да буду дефинисани за општи циљ, показатељи исхода за посебне циљеве, а за мере треба да буду дефинисани показатељи резултата. Циљне вредности показатеља треба такође пажљиво размотрити и дефинисати, наводи се у овој анализи.

У Предлогу Програма унапређења управљања јавним политикама и регулаторном реформом за период 2021-2025. године (завршена је јавна расправа) наводи се следеће:

- да су активности у домену регулаторне реформе до сада су биле ограниченог обухвата,

⁷⁷ Прецизни, мерљиви, оствариви, релевантни и временски одређени.

⁷⁸ <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>



- да законодавни процес није системски и систематично преиспитиван, нити се наставило са укидањем сувишних прописа које је започето током спровођења прве Стратегије регулаторне реформе 2008. године,
- да анализу ефеката прописа у будућем периоду треба унапредити, посебно у делу који се односи на спровођење анализе ефеката за прописе који се усклађују са прописима ЕУ,
- да су уочени слаби капацитети органа државне управе за спровођење ex-post анализе,
- да је пословно окружење у РС и даље у доброј мери непредвидиво за привредне субјекте.

Без адекватно постављених индикатора и суштинске ex-post анализе није могуће оценити у којој мери су остварени циљеви, нити утврдити у којој мери је остварење циљане вредности резултат спроведених активности.

Програми за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске банке о условима пословања - „Doing Business“

Општи циљ Програма је унапређење услова пословања а показатељ ефекта је унапређење ранга Републике Србије на „Doing Business“ листи. Општи циљ Програма у периоду за који се спроводи ревизија, није остварен у 2019. години (пад на „Doing Business“ листи са 43. позиције на 48. позицију), али је остварен у 2020. години јер је остварен напредак са 48. позиције на 44. позицију.

У наставку су дати Показатељи учинка из Програма:

Пример показатеља учинка из Програма за период 2018-2019. године и Програма за период 2019-2020. године за посебан циљ 1 - Унапређење ефикасности поступка оснивања привредног друштва и посебан циљ 7 - Унапређење система плаћања пореза.

Табела 37: Показатељи учинка из Програма за период 2018-2019. године

Посебан циљ 1:	Унапређење ефикасности поступка оснивања привредног друштва	
Показатељ на нивоу посебног циља: Број дана, цена, број процедура	Базна година: 2017 (Извештај Светске банке о условима пословања „Doing Business“ 2018)	Година реализације посебног циља: 2018, 2019
	Вредност: 5,5 дана, 2.3 цена (% вредности БДП-а), 5 процедура	Вредност: 4,5 дана, 1,9 цена (% вредности БДП-а), 4 процедуре
Извор провере:	Извештај Светске банке о условима пословања „Doing Business“ 2019, 2020	

Табела 38: Показатељи учинка из Програма за период 2019-2020. године

Посебан циљ 1:	Унапређење ефикасности поступка оснивања привредног друштва	
Показатељ на нивоу посебног циља: Број дана, цена, број процедура	Базна година: 2018 (Извештај Светске банке о условима пословања „Doing Business“ 2019)	Година реализације посебног циља: 2019, 2020
	Вредност: 5,5 дана, 2.3 цена (% вредности БДП-а), 5 процедура	Вредност: 4,5 дана, 1,9 цена (% вредности БДП-а), 4 процедуре



	вредности БДП-а), 5 процедура	вредности БДП-а), 4 процедуре
Извор провере:	Извештај Светске банке о условима пословања „Doing Business“ 2020 и 2021.	

Табела 39: Показатељи учинка из Програма за период 2018-2019. године

Посебан циљ 7:	Унапређење система плаћања пореза	
Показатељ на нивоу посебног циља: Број плаћања (у току године), време потребно за плаћање (сати годишње), укупна пореска стопа (%)	Базна година: 2017 (Извештај Светске банке о условима пословања „Doing Business 2018“)	Година реализације посебног циља: 2018, 2019
	Вредност: 33 плаћања, 225.5 сати, 39.7 % (од добити привредног друштва), индекс брзине повраћаја ПДВ-а 91,09/100	Вредност: до 30 плаћања, 225 сати, 35% (од добити привредног друштва), индекс брзине повраћаја ПДВ-а 95/100
Извор провере:	Извештај Светске банке о условима пословања „Doing Business“ 2019, 2020. године	

Табела 40: Показатељи учинка из Програма за период 2019-2020. године

Посебан циљ 7:	Унапређење система плаћања пореза	
Показатељ на нивоу посебног циља: Број дана, цена, број процедура	Базна година: 2018 (Извештај Светске банке о условима пословања „Doing Business“ 2019)	Година реализације посебног циља: 2019, 2020
	Вредност: 33 плаћања, 225.5 сати, 39.7 % (од добити привредног друштва), индекс брзине повраћаја ПДВ-а 91,09/100	Вредност: до 30 плаћања, 225 сати, 35% (од добити привредног друштва), индекс брзине повраћаја ПДВ-а 95/100
Извор провере:	Извештај Светске банке о условима пословања „Doing Business“ 2020 и 2021.	

У Програму за период 2020 - 2023. године нема базних и циљаних вредности за посебне циљеве. Из претходних табела се види да се базне и циљане вредности у два програма нису промениле, што указује да циљана вредност Програма за период 2018-2019. године није остварена.

Иако је општи циљ у 2020. години остварен у односу на 2019. годину, није могуће оценити остварење посебних циљева из разлога што нису дефинисани квантитативни индикатори у 2020. години, нити је вршена евалуација.

Као што је већ наведено, у саопштењу Светске банке од 16. септембра 2021. године, наведено је да је на Одбору извршних директора Светске банке донета одлука да Светска банка прекине објављивање извештаја „Doing Business“, зато што су доказане неправилности у извештајима Светске банке за 2018. и 2020. годину. Након ове одлуке Светске банке, Влада Републике Србије је донела Одлуку о образовању Заједничке групе за унапређење услова пословања и привлачења нових инвестиција у Републици Србији, на седници одржаној 7. октобра 2021. године. Формирањем нове радне групе, престала је да важи Одлука о образовању



Заједничке групе за унапређивање позиције Републике на листи Светске банке „Doing Business“, чиме је практично престао да важи Програм за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске банке за период од 2020. до 2023. године.

Национални програм за сузбијање сиве економије

Општи циљ Националног програма за сузбијање сиве економије је смањење сиве економије кроз праћење следећих индикатора:

Табела 41: Преглед најважнијих индикатора за праћење остваривања стратешких циљева

Преглед најважнијих индикатора за праћење остваривања стратешких циљева	Последњи расположиви подаци	Циљана вредност 2021. године	Извори података
Генерални индикатори			
Процена учешћа сиве економије у БДП Републике Србије код регистрованих привредних субјеката	14,9%	14,5%	Студија о сузбијању сиве економије
Учешће нерегистрованих привредних субјеката у укупном броју привредних субјеката	17,2%	15%	Студија о сузбијању сиве економије
Релативно смањење ПДВ јазу наплате		2 п.п.	Обрачун Министарства финансија
Учешће неформално запослених у укупној запослености	19,5% (2018)	17,5% (2020)	Анкета о радној снази (РЗС)

Извор: Национални програм за сузбијање сиве економије 2019-2020. године

Као што је већ наведено у оквиру Налаза 1.1, РСЈП је у мишљењу од 2. априла 2019. године на Национални програм позвао предлагача (Министарство финансија) да измени Предлог програма, односно акциони план за његово спровођење у складу са изнетим примедбама. РСЈП је у Мишљењу истакао да је у складу са одредбама члана 15, а у вези са чланом 13 Закона о планском систему Републике Србије, као и у складу са одредбама члан 19 и 56 Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика, у оквиру Предлога програма неопходно одредити показатеље учинка на нивоу посебних циљева за све посебне циљеве, њихову базну и циљану вредност, као и изворе провере. РСЈП је дао и предлоге за показатеље учинка као и изворе провере.

Национални програм је донет без показатеља учинка за посебне циљеве.

Поред наведеног, у оквиру Акционог плана за спровођење Националног програма за период 2019-2020. године 22 активности (од 154) се односе на дефинисање показатеља учинка (почетне и циљане вредности) за мере Националног програма. У Извештају о анализи ефеката Националног програма из децембра 2020. године, који је припремио НАЛЕД, нема информације да ли су ове активности реализоване.

Како се наводи у Извештају НАЛЕД-а, током израде анализе није било могућности за спровођење опсежних истраживања која би помогла код сагледавања испуњености реализације прва два постављена индикатора, те се за оцену могу користити само резултати добијени путем анкете привреде или грађана. Код смањења учешћа неформалне запослености у укупној



запослености, према билтену Републичког завода за статистику - Анкета о радној снази у Републици Србији за 2020. годину, стопа неформалне запослености у 2020. години износила је 16,4%, на основу чега се може закључити да је циљана вредност овог индикатора остварена.

Без ex-post анализе Националног програма као документа јавне политике, као и без показатеља учинка за остварење посебних циљева, није могуће оценити остварење циљева и стварне ефекте реализованих активности из овог планског документа.



V Мере предузете у току ревизије

У поступку ревизије субјекти ревизије су предузели активности и мере у циљу унапређења пословног окружења малих и средњих предузећа и предузетника.

Као најважније предузете мере Министарства привреде, истичемо следеће:

- У току постука ревизије ово Министарство је припремило за Владу Извештај о спровођењу Стратегије за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период од 2015. до 2020. године, са Акционим планом, ради информисања;
- Једна од активности из Акционог плана која је спроведена након што је Извештај послат на Владу јесте, успостављање Регистра административних поступака.

Као најважније предузете мере Министарства финансија, истичемо следеће:

- Интензивирани су активности на припреми новог Националног програма за сузбијање сиве економије (одржана три састанка стручне групе у септембру 2021. године).

Као најважније предузете мере РСЈП, истичемо следеће:

- Припремљен нови Програм унапређења управљања јавним политикама и регулаторном реформом за период 2021-2025. године са Акционим планом и одржана јавна расправа. Након одржане јавне расправе, Предлог програма унапређења управљања јавним политикама и регулаторном реформом са акционим планом за период од 2021. до 2025. године поднет је Влади. Програм је донела Влада на седници одржаној 18. новембра 2021. године, након чега је достављен Републичком секретаријату за јавне политике ради реализације.
- У вези са Програмом за поједностављење административних поступака и регулативе „е-Папир“, усвојен је Извештај о реализацији Акционог плана за спровођење Програма за поједностављење административних поступака и регулативе „е-Папир“ за 2020. годину и то на седници одржаној 23. јула 2021. године
- Успостављен је Регистар административних поступака усвајањем Закона о Регистру административних поступака којим је уређено успостављање, управљање и вођење, садржина, начин коришћења и друга питања од значаја за управљање Регистром административних поступака, и дефинисана начела за уређење и спровођење административних поступака и утврђена овлашћења за доношење методолошких правила којима се уређују административни поступци. Садржај Регистра видљив је на порталу еУправе од 28. априла 2021. године;
- Успостављен је Портал Регистра административних поступака 8. јуна 2021. године и на њему је тренутно објављено 2067 поступака од значаја за привреду у надлежности 91 органа и организација и то на другом степену дигиталне софистицираности, што значи да се све потребне информације за подносиоца захтева налазе на једном месту. Претраживост података је урађена на највишем степену дигиталне софистицираности на шта упућује и то да је овај Портал и еПапир номинован гласовима јавног и приватног сектора као најзначајнија реформа са највећим потенцијалом за утицај на побољшање пословног окружења за награду „People's Choice“ на светском нивоу.
- Применом Програма еПапир укинуто је 13 поступка, у потпуности поједностављено 235 поступака, а за 593 је започета оптимизација. До сада је дигитализовано и јавно доступно преко портала е-Управа 27 административних поступака. Дигитализовано је и 10 поступака у надлежности Министарства рударства и енергетике. Укупне уштеде спровођењем Програма еПАПИР за привреду на годишњем нивоу износе 33 милиона евра.



VI Захтев за доставу одазивног извештаја

Субјекти ревизије су, на основу члана 40 став 1 Закона о Државној ревизорској институцији, дужни да поднесу Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених несврсисходности (одазивни извештај) у року од 90 дана почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

- 1) навођење ревизије, на коју се он односи;
- 2) кратак опис несврсисходности у пословању, које су откривене ревизијом;
- 3) приказивање мера исправљања.

Мере исправљања су мере које субјект ревизије предузима да би отклонио несврсисходности у свом пословању или мере умањење ризика од појављивања одређене несврсисходности у свом будућем пословању за чије предузимање субјект ревизије мора поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

Субјекти ревизије су обавезни да у одазивном извештају искажу мере исправљања по основу откривених несврсисходности односно свих закључака и налаза датих у Извештају о ревизији сврсисходности пословања, као и да поступи по датим препорукама осим оних који су отклоњени у току обављања ревизије и садржани у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања је дужан да уз одазивни извештај достави доказе према следећем:

1. За налазе, односно несврсисходности првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана субјекти ревизије су у обавези да доставе доказе о отклањању несврсисходности односно предузимању мера исправљања;
2. За налазе, односно несврсисходности другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана субјекти ревизије су у обавези да доставе акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице;
3. За налазе, односно несврсисходности трећег приоритета, односно које је могуће отклонити у року до три године субјекти ревизије су у обавези да доставе акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице.

На основу члана 40 став 2 Закона о Државној ревизорској институцији одазивни извештај је јавна исправа која је потписана и оверена печатом од стране одговорног лица субјекта ревизије.

Државна ревизорска институција ће оценити веродостојност одазивног извештаја, тј. провериће истинитост навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије, подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе извршиће се и ревизија одазивног извештаја. Такође, извршиће се и оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

Сагласно члану 57 став 1 тачка 3) Закона о Државној ревизорској институцији, ако субјекат ревизије у чијем су пословању откривене несврсисходности, не подносе у прописаном року Институцији одазивни извештај, против одговорног лица субјекта ревизије поднеће се захтев за покретање прекршајног поступка.



Ако се оцени да одазивни извештај не указује да су откривене несврсисходности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне несврсисходности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима Државна ревизорска институције је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40 ст 7 до 13 Закона о Државној ревизорској институцији.



1. Прилог 1 – Методологија у поступку рада

Поступци ревизије су обухватили 2018, 2019. и 2020. годину, а за одговоре на поједина ревизорска питања коришћени су одређени подаци и документација из дужег временског периода. Стратегија МСПП донета је за период од 2015. до 2020. године, а једини Акциони план за спровођење стратегије донет је за 2015. годину са пројекцијом за 2016. годину. Такође, Стратегија РР и Национални програм за сузбијање сиве економије су донети за период од 2016. до 2020. године. Како бисмо утврдили да ли су припремљена нова планска документа (ради давања препорука), користили смо и информације и документа из 2021. године.

У циљу одговора на ревизор питања, прибавили смо од надлежних субјеката потребну документацију и извршили смо њену анализу. Обавили смо интервју са представницима Министарства привреде, Министарства финансија, Министарства грађевинарства саобраћаја и инфраструктуре и Републичког секретаријата за јавне политике као субјектима ревизије, прикупили и анализирали њихове податке и документацију. Поред субјеката ревизије, обавили смо интервјуе и послали упитнике следећим изворима информација: Привредној комори Србије, Министарству рударства и енергетике, Националној алијанси за локални економски развој (НАЛЕД), Министарству трговине, туризма и телекомуникација, Министарству државне управе и локалне самоуправе, Републичком геодетском заводу, Агенцији за привредне регистре, Пореској управи, Канцеларији за јавне набавке, Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Развојној агенцији Србије, Републичком фонду за здравствено осигурање, Централном регистру обавезног социјалног осигурања, Министарству за европске интеграције, Канцеларији за информационе технологије и електронску управу. Такође, у сарадњи са Привредном комором Србије упутили смо анкету малим и средњим предузећима и предузетницима са питањима везаним за пословно окружење и изворе финансирања.

У циљу одговора на прво ревизор питање прибавили смо податке, информације и документацију од Министарства привреде, Министарства грађевинарства саобраћаја и инфраструктуре и Републичког секретаријата за јавне политике и извршили анализу прикупљене документације како бисмо одговорили на питања: које активности су надлежни органи спроводили у циљу планирања мера за унапређење пословног окружења (која планска документа су донета - стратегије, акциони планови, програми и др.), да ли су (уколико нису, образложење зашто нису) донети сви акциони планови у складу са циклусом спровођења Стратегије или Програма; да ли је покренут поступак за израду новог планског документа; да ли су ажурирани индикатори (показатељи); да ли је вршена средњорочна евалуација и да ли су примењене препоруке извршене евалуације; да ли су образована радна тела предвиђена планским документима и колико су се она састајала, и да ли је и на који начин вршено праћење и извештавање о спровођењу планских докумената.

У циљу одговора на друго ревизор питање, прибавили смо податке, информације и документацију од Министарства привреде, Министарства грађевинарства саобраћаја и инфраструктуре, Министарства финансија и Републичког секретаријата за јавне политике и извршили анализу прикупљене документације како бисмо одговорили на питања: у којој мери су испуњени Акциони планови за спровођење Стратегије за подршку развоја малих и средњих предузећа и предузетништва у делу унапређења пословног окружења МСПП за период 2015-2020. године, Стратегије регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016-2020. године, Националног програма за сузбијање сиве економије за период 2019-2020. године и акциони планови за спровођење Програма за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске Банке у условима пословања у периоду од 2018. до



2020. године. Циљ нам је био да утврдимо број активности које нису спроведене или нису спроведене у потпуности и њихово учешће у укупном броју активности, као и разлоге зашто нису испуњене. Како бисмо упоредили образложења Министарства привреде зашто одређене активности нису спроведене, послали смо упитник и другим носиоцима активности првог стуба Стратегије – унапређење пословног окружења.

У циљу одговора на треће ревизор питање, прибавили смо податке, информације и документацију од Министарства привреде, Министарства грађевинарства саобраћаја и инфраструктуре, Министарства финансија и Републичког секретаријата за јавне политике и извршили анализу прикупљене документације како бисмо одговорили на питања: на који начин носиоци активности прате ефекте предузетих активности на мала и средња предузећа и предузетнике; да ли носиоци активности спроводе ex-post анализе у складу са Законом о планском систему и Уредбом; које активности спроводи РСЈП као орган који обавља и стручне послове који се односе на: унапређење пословног окружења кроз развој стратешког оквира у области регулаторне реформе; мерење административног трошка за привреду; управљање јединственим регистром административних поступака за привреду и грађане; као и да утврдимо да ли су остварени циљеви планских докумената.

Пример упитника другим носиоцима активности првог стуба Стратегије – унапређење пословног окружења, дат је у наставку кроз упитник Републичком геодетском заводу (РГЗ):

Питања за РГЗ:

Као носилац активности у Акционом плану за спровођење Стратегије за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период од 2015. до 2020. године, потребно је да нам одговорите да ли сте спровели следеће активности и на који начин пратите ефекте.

1. Изменити Правилник о изради и одржавању катастра непокретности („Службени гласник РС”, број 46/99) (Прописана обавеза уписа права прече куповине у катастар непокретности како би се јасно истакло ово право и уједначено примењивало у свим јединицама катастра; Омогућен упис свих закупа без ограничења)	<input type="checkbox"/> да <input type="checkbox"/> не
Уколико је одговор да, навести на који начин пратите ефекте.	
2. Скратити време потребно да се изврши упис и брисање хипотеке	<input type="checkbox"/> да <input type="checkbox"/> не
Уколико је одговор да, навести на који начин пратите ефекте.	

Уколико неке од дефинисаних активности нису спроведене, наведите разлоге и рок у ком ће бити спроведене.

Како бисте оценили сарадњу са Министарством привреде и другим носиоцима активности у спровођењу Стратегије у периоду од 2015. до 2020. године?

У току ревизије упутили смо и упитник председници Заједничке групе за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске Банке у условима пословања преко Министарства рударства и енергетике, који је садржао следећа питања:

Питања за Министарство рударства и енергетике:

1. Да ли су носиоци активности редовно достављали наведене извештаје, податке и образложења?
2. У којој мери су спроведене активности из Програма у периоду од 2018. до 2020. године?
3. У ревизији посматрамо два посебна циља везана за унапређење пословног окружења, а код којих је истовремено остварен најмањи напредак посматрајући позицију на „Doing Business“ листи: отпочињање пословања и плаћање пореза.

- a. У којој мери сте задовољни извршењем и применом усвојених мера дефинисаних акционим



плановима у периоду од 2018. до 2020. године, а које су везане за два наведена посебна циља?

б. Потребно је да нам доставите кварталне извештаје о статусу активности (спроведене/нису спроведене/у току), статистичке и друге податке којима се доказују спроведене активности, образложења зашто одређене активности нису спроведене, које су вам достављали носиоци активности у два наведена посебна циља, и то за период од 2018. до 2020. године.

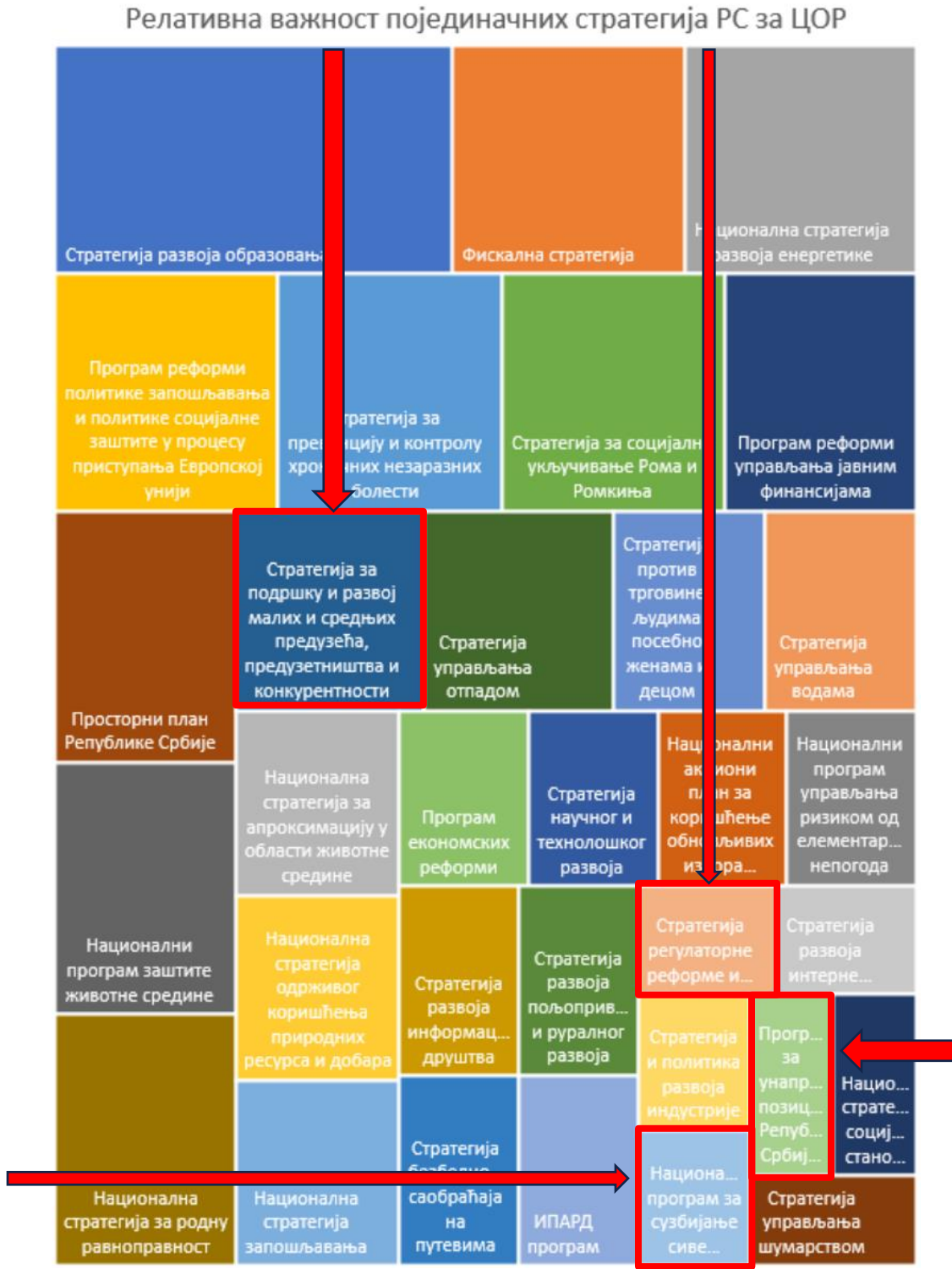
4. Да ли ће ове године бити донет нов Програм и ко ће бити носилац Програма, с обзиром на то да је у претходном периоду (и периоду за који вршимо ревизију) носилац Програма било Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре?

Спроведена је и анкета МСПП преко Привредне коморе Србије, а питања и резултати анкете дати су у Прилогу 3.



2. Прилог 2 – Релативна важност појединачних стратегија за Циљеве одрживог развоја

Илустрација 8: Релативна важност појединачних стратегија за циљеве одрживог развоја





3. Прилог 3 – Анализа одговора на упитник које је спровела Привредна комора Србије

Привредна комора Србије је у договору са Државном ревизорском институцијом у периоду од 18. августа до 6. септембра 2021. године спровела анкету “Пословно окружење и приступ изворима финансирања МСПП”. Позив за учешће у овој анкети достављен је на адресе 2.636 привредних субјеката из свих сектора, који послују на територији Републике Србије.⁷⁹

Приликом избора привредних субјеката, примењивани су следећи критеријуми:

- привредни субјекат је активан и
- привредни субјекат спада у неку од следећих категорија:
 - мала и средња предузећа са одличним финансијским показатељима,
 - мала и средња предузећа извозно/иновационо оријентисана,
 - мала и средња предузећа и предузетничке радње почетници, заинтересовани за коришћење програма подршке,
 - предузетничке радње које запошљавају од 15 до 20 запослених.

Према информацијама које су достављене из ПКС, на упитник је одговорило 133 привредних субјеката, што представља 5% од достављених упитника. Имајући у виду да је анкета била анонимна, није било могуће извршити анализу сектора и правне форме испитаника, финансијских показатеља њиховог пословања, пондерисање добијених резултата, као ни искључивање сезонске компоненте из података.

Истраживање је спроведено коришћењем CAWI (Computer Assisted Web Interview).

Питања и одговори:

1. Означите најзначајније ограничење у пословном окружењу за ваше пословање

Одговори:

Графикон 3: Одговори на питање: Означите најзначајније ограничење у пословном окружењу за ваше пословање



⁷⁹ Према информацијама које су достављене из Привредне коморе Србије, ова институција не располаже подацима о привредним субјектима с територије АП Косово и Метохија, те стога они нису обухваћени истраживањем

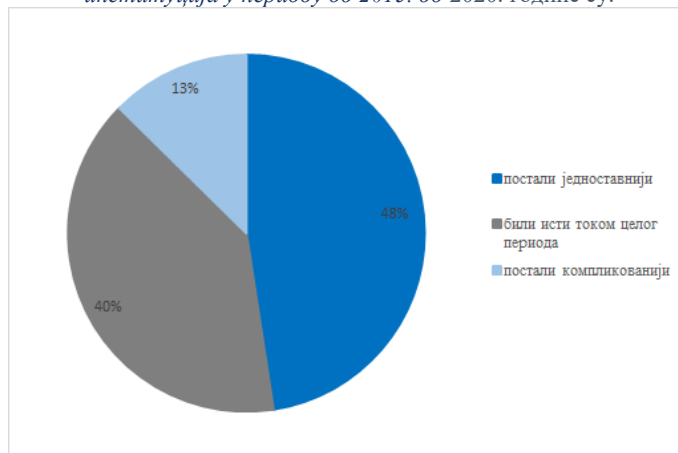


Додатни одговори за остало су били : неконтролисан и нелојалан увоз, све претходно наведено, нелојална конкуренција, јавне набавке, неадекватна радна снага и друго.

2. Административни поступци који су у надлежности јавних локалних и државних институција у периоду од 2015. до 2020. године су:

Одговори:

Графикон 4: Одговор на питање: Административни поступци који су у надлежности јавних локалних и државних институција у периоду од 2015. до 2020. године су:



3. У којој мери сте упознати са механизмима за заштиту својих права у административним поступцима?

Одговори:

Табела 42: Одговор на питање: У којој мери сте упознати са механизмима за заштиту својих права у административним поступцима?

3. У којој мери сте упознати са механизмима за заштиту својих права у административним поступцима?		
Одговори	Број одговора	Учешће
у довољној мери	25	19%
желео/желела бих више да сазнам о томе	79	59%
нисам уопште	29	22%
Укупно одговора:	133	100%



4. Да ли је Ваше пословање отпочело у периоду од 2015. до 2020. године?

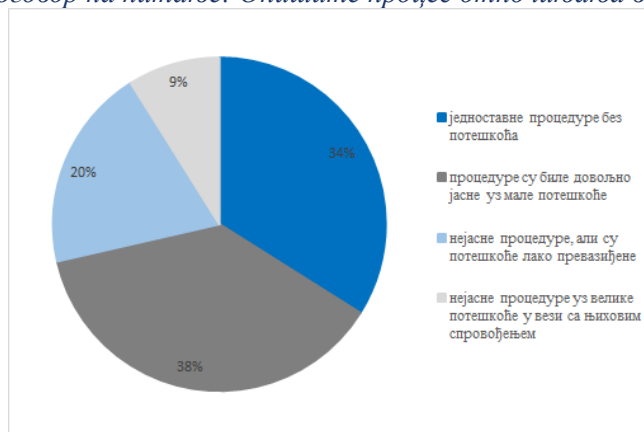
Табела 43: Одговор на питање: Да ли је Ваше пословање отпочело у периоду од 2015. до 2020. године?

4. Да ли је Ваше пословање отпочело (привредни субјекат регистрован) у периоду од 2015. до 2020. године?		
Одговори	Број одговора	Учешће
Да	56	42%
Не	77	58%
Укупно одговора:	133	100%

5. Опишите процес отпочињања вашег пословања?

(Опционо питање отвара се само уколико је одговор на питање број 4 био под а)

Графикон 5: Одговор на питање: Опишите процес отпочињања вашег пословања?



6. Да ли можете да наведете шта је за вас представљало највећи изазов у започињању пословања:

(Опционо питање отвара се само уколико је одговор на питање број 5 био под г):

Неки од одговора на ово питање су били : отежан приступ финансијским средствима, превисоки порези и други нефисклани намети, отежан приступ информацијама и друго.



7. Означите највећи потенцијални проблем за Ваше пословање када је у питању сарадња са Вашом јединицом локалне самоуправе?

Одговори:

Табела 44: Одговори на питање: Означите највећи потенцијални проблем за Ваше пословање када је у питању сарадња са Вашом јединицом локалне самоуправе?

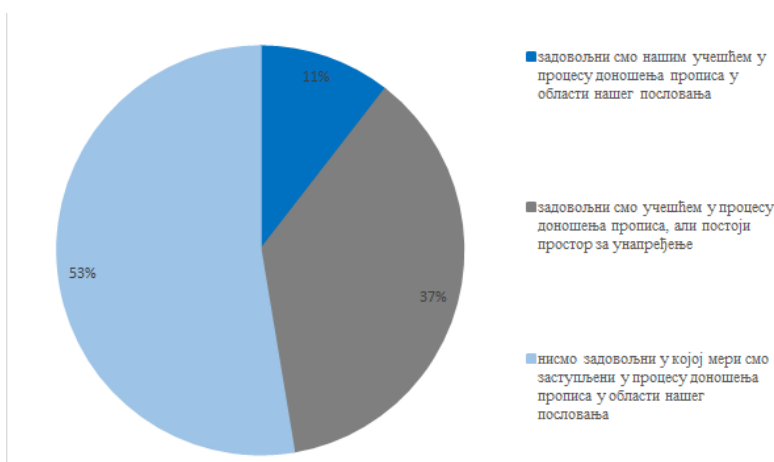
Означите највећи потенцијални проблем за Ваше пословање када је у питању сарадња са Вашом јединицом локалне самоуправе?		
Одговор	Број одговора	Учешће
ниво пореза, такси и накнада које наплаћује јединица локалне самоуправе	57	43%
доступност инфраструктуре (саобраћајна, комунална и остало)	13	10%
решавање имовинско-правних односа на грађевинском земљишту и доношење неопходних просторних и урбанистичких планова	12	9%
издавање различитих врста уверења и дозвола	37	28%
остало	14	11%
Укупно одговора:	133	100%

Међу додатним одговорима испитаника који су навели опцију „Остало“, је наведено да: немају проблема у односима са локалном самоуправом, недоступност информација, неадекватна комуникација и друго.

8. Да ли сте задовољни учешћем у процесу доношења прописа у Вашој области пословања на националном нивоу (било да је директно учешће у јавним расправама или преко Привредне коморе или пословних удружења)?

Одговори:

Графикон 6: Одговор на питање: Да ли сте задовољни учешћем у процесу доношења прописа у Вашој области пословања на националном нивоу





9. Оцените сарадњу са представницима јединица локалне самоуправе по питањима од значајна за привреду.

Одговори:

Табела 45: Одговори на питање: Оцените сарадњу са представницима јединица локалне самоуправе по питањима од значајна за привреду

Одговор	Број одговора	Учешће
Задовољан / задовољна сам сарадњом	29	22%
Постоји могућност унапређења сарадње	60	45%
Незадовољан / незадовољна сам сарадњом	44	33%
Укупно одговора:	133	100%



4. Прилог 4 - Извод из Извештаја Министарства привреде о спровођењу Стратегије МСПП

Извод из Извештаја Министарства привреде:

Стуб 1 - Унапређење пословног окружења

Први стуб Стратегије обухвата 75 активности које су груписане у 15 мера подељених у три димензије: 1) Успостављање подстицајног регулаторног оквира у складу са потребама и могућностима МСПП, 2) Унапређење ефикасности спровођења административних поступака и 3) Повећање транспарентности процеса доношења прописа и јавних политика.

У делу који се односи на успостављање подстицајног регулаторног оквира остварен је напредак у погледу реформе прописа који регулишу оснивање, пословање и престанак делатности привредних субјеката. Најважније новине у овој области уведене су изменама и допунама Закона о привредним друштвима и Законом о стечају.

Изменама Закона о привредним друштвима из 2018. године укинута је, поред осталог, обавеза овере оснивачког акта, која је замењена квалификованим електронским потписом, те је уједно прописано да се посебним прописом не може друштву увести обавеза употребе печата у пословним писмима и другим документима и тиме укинута обавеза употребе печата за привредне субјекте. Поред тога, од 1. јануара 2018. године започета је е-регистрација предузетника, од јуна 2018. године е-регистрација једночланих, а од октобра вишечланих друштава с ограниченом одговорношћу. Изменама Закона о привредним друштвима из 2019. године уведен је нови финансијски инструмент – право на стицање удела који издаје друштво с ограниченом одговорношћу и резервисани сопствени удео, као нови правни институт. Такође, направљен је значајан искорак у погледу заштите права мањинских акционара што је значајно побољшало положај Србије на ранг листи Светске банке „Doing Business“.

Изменама Закона о стечају из 2018. године, унапређена је ефикасност намирења потраживања поверилаца, а низом решења садржаних у самом закону и пратећим подзаконским актима створени су предуслови за унапређење и поједностављење стечајног поступка, пре свега путем скраћења трајања поступка и његовог убрзања, те постизања веће процесне дисциплине свих учесника.

Треба указати да је од јануара 2016. године, почела са радом Централна евиденција обједињених процедура (ЦЕОП) за издавање грађевинских дозвола, те се захтеви за изградњу, доградњу и реконструкцију објеката подnose искључиво електронски, чиме је омогућено брже и једноставније издавање дозвола, па се самим тим и број издатих дозвола повећао.

Реформе Министарства привреде у области заштите мањинских акционара и решавања стечаја, као и рад Министарства грађевинарства на даљем унапређењу система грађевинских дозвола, погурали су Србију до 44. позиције на Doing Business, листи 2020. године, што представља скок од четири места у односу на 2019. годину.

Посебни информациони систем Агенције за привредне регистре, обезбедио је јединствен поступак уноса, контроле, потписивања и достављања извештаја и документације прописане Законом о рачуноводству, у електронском облику.

Доношењем Закона о инспекцијском надзору, омогућена је реформа инспекцијског надзора, пре свега у делу који се односи на планирање и координацију инспекција, као и у јачање њихове



превентивне улоге. У септембру 2017. године Влада је образовала Координациону комисију за инспекцијски надзор, као тело које је задужено за координацију инспекцијских служби, а 2018. године почео је са радом еИнспектор - јединствени информациони систем за републичке инспекције, који омогућава дигитализацију рада и аутоматизовану процену ризика, као и планирање инспекцијског надзора.

Значајан напредак остварен је и у погледу опорезивања привредних субјеката. Правна лица подnose пореске пријаве искључиво у електронском облику. Портал "еПорези" представља скуп електронских сервиса Пореске управе Републике Србије и омогућава свим пореским обвезницима предају електронски потписаних образаца пореских пријава, праћење статуса послатих пријава, увид у стање на рачунима пореског обвезника и доделу/одузимање овлашћења за коришћење електронских сервиса.

Уредбом о ближим условима, критеријумима и елементима за паушално опорезивање обвезника пореза на приходе од самосталне делатности, из 2019. године, прописана је јасна методологија за опорезивање прихода предузетника који порез на приход од самосталне делатности плаћају на паушално утврђен приход и решен проблем касног издавања годишних пореских решења за ове делатности.

Захваљујући спроведеним мерама за сузбијање сиве економије остварена је боља наплата пореза, што је допринело расту јавних прихода, а самим тим и фискалном суфициту.

Законом о задругама, који је у примени од јануара 2016. године, уређена је област задругарства и решен је вишедеценијски проблем превођења друштвене својине чији је титулар задруга, у задружну својину.

Закон о занатству није припремљен, с обзиром на то да је кроз припремне радње урађене у протеклом периоду утврђено да су земље ЕУ на различит начин регулисале област занатства, односно да има оних земаља у којима је област занатства уређена законским оквиром и оних код којих та област није уређена кроз законску регулативу, те да аргументи постоје и за једну и за другу опцију, па се поставља питање упитности доношења закона.

У периоду 2015-2020. године остварен је напредак и у погледу унапређења ефикасности спровођења административних поступака за привреду. Влада Републике Србије 2019. године усвојила је Програм за поједностављење административних поступака и регулативе „е-ПАПИР” за период 2019. - 2021. године којим се први пут свеобухватно и системски приступило реформи јавне управе, у делу који се односи на повећање ефикасности у спровођењу административних поступака. У оквиру Програма извршен је попис више од 2600 административних поступка који се спроводе на републичком нивоу, као и на територији аутономне покрајине Војводина, а Акционим планом предвиђена је оптимизација 592 поступка и дигитализација 100 административних поступака. Укупна процењена уштеда спровођења препорука износи 534.007.195,00 динара. Кроз пројекат који спроводи ИФС „Унапређење пословног окружења у Србији“, а који финансира Фонд добре управе Велике Британије, у 2020. години, дигитализовано је 27 услуга из надлежности Управе за дуван и Управе за заштиту биља, и оне су доступне преко портала еУправа. Електронска регистрација уговора о финансијском лизингу је омогућена од 1.1.2020. године.

Програмом је предвиђено и формирање јединственог јавног регистра административних поступка као јединствене и свеобухватне базе података о свим административним поступцима за привреду. Регистар административних поступака представљаће јавно доступну електронску базу свих административних поступака и једноставном претрагом сваки привредник и грађанин моћи ће да се информише шта му је све потребно да би остварио одређено право или испунио



обавезу, односно добио одређену дозволу. У 2020. години сачињен је текст Нацрта закона о регистру административних поступака, који је усвојен на Влади почетком 2021. године.

Када је реч о повећању транспарентности процеса доношења прописа и јавних политика, најзначајнију новину представља усвајање Закона о планском систему, који уређује управљање системом јавних политика, као и врсте и садржај планских докумената и њихову међусобну усклађеност. Између осталог, овим законом установљена је обавеза спровођење, како ex-ante, тако и ex-post анализе ефеката прописа.

Један од значајних корака на смањењу административног терета пословања за привреду, направљен је кроз дигитализацију административних процедура, односно развој е-услуга. На редизајнираном порталу еУправа, који је почео са радом 2020. године, доступно је 511 електронских услуга за грађане и 82 електронске услуге за привредне субјекте, а посебну новину представља и организација и пружање услуга е-управе у форми животних догађаја.

Министарство привреде 2016. године, успоставило портал „Година предузетништва“, који је 2018. године прерастао у портал предузетништва www.preduzetnistvo.gov.rs, као наставак рада претходног портала. Идеја Портала предузетништва јесте да континуирано и ажурно пружа информације о свим мерама подршке МСПП, односно да буде ефикасан сервис привреде благовременим информисањем о свим директним финансијским и мерама подршке и да афирмише и подстакне развој предузетничког духа у Србији.



5. Прилог 5 - Списак мера које су предузете током 2020. године са циљем да се одржи ликвидност пословних субјеката и очува запосленост, како не би дошло до затварања великог броја пословних субјеката у условима отежаног пословања због пандемије SARS CoV 2

1. Помоћ привреди у циљу одржавања ликвидности и очувања запослености:

- 1.1. одлагање пореза и доприноса на зараде за четири месеца за предузетнике, микро, мала, средња и велика предузећа уз услов да привредни субјекти не смањују број запослених за више од 10 %,
- 1.2. одлагање доспелости плаћања аконтација пореза на добит за други квартал 2020. године,
- 1.3. исплату три минималне зараде и још два пута по 60% минималне зараде за предузетнике, микро, мала и средња предузећа уз услов да привредни субјекти не смањују број запослених за више од 10 %,
- 1.4. исплату пет пута по 50% минималне зараде за велика предузећа запосленима који су добили решење о престанку рада (на основу чл. 116. и 117. Закона о раду) уз услов да привредни субјекти не смањују број запослених за више од 10%,
- 1.5. програм финансијске подршке током кризе COVID 19 преко Форда за развој Републике Србије,
- 1.6. гарантне шеме за подршку економији током кризе COVID 19 .

2. Помоћ становништву;

3. Секторска подршка:

- 3.1. директна подршка хотелијерском сектору - 350 € по кревету, 150 € по соби
- 3.2. директна подршка угоститељима, туристичким агенцијама, хотелима и genta car агенцијама (износ од 30.000 динара).

Током 2020. године донета су следећа акта која су позитивно утицала на пословно окружење малих и средњих предузећа и предузетника:

1. Уредба о пореским мерама за време ванредног стања ради ублажавања економских последица насталих услед болести COVID 19 изазване вирусом SARS-CoV-2,
2. Уредба о фискалним погодностима и директним давањима привредним субјектима у приватном сектору у новчаној помоћи грађанима у циљу ублажавања економских последица насталих услед болести COVID 19,
3. Уредба о условима и критеријумима усклађености државне помоћи ради отклањања озбиљног поремећаја у привреди проузрокованог епидемијом заразне болести COVID 19,
4. Уредба о условима и критеријумима усклађености државне помоћи ради отклањања штетних последица проузрокованих епидемијом заразне болести ,
5. Уредба о утврђивању Програма финансијске подршке привредним субјектима за одржавање ликвидности и обртна средства у отежаним економским условима изазваним пандемијом COVID 19,
6. Уредба о померању рока за подношење тромесечних извештаја о реализацији годишњег, односно трогодишњег програма пословања за време ванредног стања насталог услед болести COVID 19 изазване вирусом SARS-CoV-2,
7. Уредба о померању рокова за одржавање редовне седнице скупштине привредног друштва и достављање годишњих и консолидованих финансијских извештаја привредних друштава, задруга, других правних лица и предузетника, као и рокова за подношење пријава за порез на добит и пореза на приход од самосталне делатности, важења лиценци овлашћених ревизора и



лиценци за вршење процене вредности непокретности које истичу за време ванредног стања насталог услед болести COVID 19 изазване вирусом SARS-CoV- 2,

8. Уредба о утврђивању гарантне шеме као мера подршке привреди за ублажавање последица пандемије COVID 19 изазване вирусом SARS-CoV-2,

9. Уредба о формирању привременог регистра и начину уплате једнократне новчане помоћи свим пунолетним држављанима Републике Србије у циљу смањивања негативних ефеката проузрокованих пандемијом болести COVID 19 изазване вирусом SARS-CoV-2.