



**USAID**  
OD AMERIČKOG NARODA



## **OTVORENO O JAVNIM POLITIKAMA**

PERIODIČNI IZVEŠTAJ NAKON 100 DANA RADA VLADE REPUBLIKE SRBIJE

# **Otvoreno o politici razvoja preduzetništva u Srbiji**

*Oblast: „Država – podsticaj ili prepreka razvoju preduzetništva“*

1. mart 2017. godine



**Evropski pokret**  
Srbija

## Sadržaj

1. Uvod i osvrt na politički kontekst.....	3
2. Zakonodavstvo i primena propisa .....	5
3. Zaključci i preporuke .....	8

Ovaj izveštaj pripremljen je kao deo projekta "Real Say on Policy" uz podršku Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Sadržaj izveštaja je isključivo odgovornost Evropskog pokreta u Srbiji i ne mora nužno odražavati stavove USAID-a ili Vlade SAD.

## 1. Uvod i osvrt na politički kontekst

Nacionalna politika preduzetništva je definisana u Strategiji za podršku razvoja malih i srednjih preduzeća i preduzetništva 2015-2020. Politika preduzetništva je u nadležnosti Ministarstva privrede Republike Srbije, a najvažnija izvršna institucija zadužena za sprovođenje politike preduzetništva je Razvojna agencija Srbije koja je formirana na osnovu Zakona o ulaganjima (Sl. glasnik RS, br. 89/2015). Politika preduzetništva je sastavni deo pregovaračkog poglavlja 20 (Industrijska politika i preduzetništvo) koje je zvanično otvoreno 27. februara 2017. godine. Za razliku od drugih pregovaračkih poglavlja koja se odnose na preuzimanje zakonodavstva Evropske unije, ovo poglavlje se odnosi više na primenu same industrijske politike i politike razvoja preduzetništva.

Ključno pitanje ove analize je da li je država podsticaj ili prepreka razvoju preduzetništva. Cilj analize je da se utvrdi da li je usvojena politika preduzetništva efikasna odnosno, da li Vlada Republike Srbije kreira uslove i obezbeđuje podsticaje za razvoj preduzetništva. Kako bi se dobio odgovor na ovo pitanje, analizirani su relevantni izveštaji i pokazatelji.

U Izveštaju Evropske komisije za Republiku Srbiju za 2016. godinu, konstatovano je da je pristup finansijama, zajedno sa visokim parafiskalnim nametima, najveća prepreka za razvoj preduzetništva. Sugerisano je poboljšanje predvidljivosti poslovnog okruženja uključujući i nastavak tzv. „giljotine propisa“ kao i dalje pružanje programa podrške MSPP, sa naglaskom na neophodnost smanjenja troškova pristupa finansijama.

U prilog tvrdnji da preduzetništvo u Republici Srbiji nije dovoljno razvijeno i da je neophodno preduzimanje mera u pravcu unapređenja poslovne klime i pristupa finansijama, svedoči i položaj naše zemlje na međunarodnim rang listama zemalja, koje se kreiraju na osnovu Globalnog indeksa preduzetništva, Izveštaja Svetske banke o uslovima poslovanja i Indeksa globalne konkurentnosti, nije zadovoljavajući. U odnosu na zemlje iz neposrednog okruženja (Mađarska, Rumunija, Bugarska, Makedonija, Albanija, Crna Gora, Bosna i Hercegovina i Hrvatska), Republika Srbija je jedino bolje rangirana od Bosne i Hercegovine i Albanije.<sup>1</sup>

Prema Globalnom indeksu preduzetništva za 2017. godinu, Srbija se nalazi na 79. mestu (pogoršanje od 5 mesta u odnosu na prošlu godinu) od 137 posmatranih zemalja. Od zemalja iz neposrednog okruženja, Srbija je bolje rangirana jedino od Albanije (80. mesto) i Bosne i Hercegovine (99. mesto). U odnosu na dostignuti nivo privrednog razvoja, pozicija zemlje prema kriterijumima razvijenosti preduzetništva ukazuje na neadekvatnu preduzetničku klimu. Nepovoljni uslovi poslovanja umanjuju sklonost ka preduzetništvu jer smanjuju mogućnosti za prepoznavanje prilika za započinjanje novog posla, povećavaju strah od neuspeha (raste rizik poslovanja) i smanjuju podršku za otpočinjanje i razvoj preduzetničkih aktivnosti. Indikatori koji mere preduzetničke sposobnosti i preduzetničke namere (gde je Srbija najlošije rangirana u odnosu na sve zemlje u okruženju), ukazuju na nedovoljnu institucionalnu izgrađenost i nepovoljne opšte uslove poslovanja u privredi. U odnosu na zemlje u okruženju, Srbija se relativno dobro rangira u podindeksu koji meri odnos prema preduzetništvu, budući da preduzetnici u Srbiji bolje sagledavaju poslovne prilike, preduzetnici početnici poseduju bolje veštine potrebne za otpočinjanje poslovanja, više se umrežavaju (povezuju) i inovativniji su u pogledu razvoja novih proizvoda i procesa. Najveće slabosti se odnose na mogućnost za primenu nove tehnologije, nisku kvalifikovanost radne snage, nivo konkurencije, mogućnosti za ostvarivanje brzog rasta i internacionalizaciju poslovanja, kao i na ograničene mogućnosti za finansiranje pomoću fondova rizičnog kapitala.

Prema Izveštaju Svetske banke o uslovima poslovanja za 2017. godinu (“Doing Business Report”), Srbija je zauzela 47. poziciju na listi od 189 zemalja što je poboljšanje od 7 mesta u odnosu na 2016. godinu (54. rang u 2016)<sup>2</sup>. U odnosu na zemlje u okruženju, prema zbirnom indeksu koji meri uslove poslovanja, Srbija (47. mesto) je bolje rangirana jedino od Bosne i Hercegovine (79. mesto) i Albanije (97 mesto). Od zemalja iz neposrednog

<sup>1</sup> Prema Globalnom indeksu konkurentnosti Albanija je bolje rangirana od Republike Srbije.

<sup>2</sup> Zbog promene u metodologiji korigovani su podaci i rang za prethodne godine. Prema staroj metodologiji Srbija je u izveštaju o poslovanju za 2015. godinu bila rangirana na 91. poziciji.

okruženja najbolje je rangirana Makedonija (12. mesto), a slede Rumunija (37. mesto), Bugarska (38. mesto), Hrvatska (40. mesto) i Mađarska (42. mesto). Najveći napredak je postignut u oblasti izdavanja građevinskih dozvola, donošenjem novog Zakona o planiranju i izgradnji i primeni elektronskih građevinskih dozvola, gde je Srbija napredovala čak sa 152. na 36. mesto. Pored toga, napredak je ostvaren i u oblasti upisa nepokretnosti u registar (sa 72. na 56. mesto) kao i registracije preduzeća (sa 62. na 47. mesto). Usled ovih reformi, Srbija je rangirana kao jedna od 10 zemalja sa najvećim reformama. Međutim, registrovano je nazadovanje u oblasti priključivanja na elektrodistributivnu mrežu (sa 73. na 92. mesto) i izvršenja ugovora (sa 53. na 61. mesto). Tako je u Srbiji u proseku neophodno 635 dana za izvršenje ugovora (30 za pokretanje postupka, 495 dana za sam sudski proces i 110 dana za izvršenje presude), dok troškovi sudskog procesa prevazilaze 40% vrednosti potraživanja. U slučaju stečaja, stečajni postupak traje 2 godine i naplata dugovanja iznosi manje od trećine potraživane sume. U prilog tome, Srbija je po nezavisnosti sudstva (podindeks u okviru Globalnog indeksa konkurentnosti) je tek na 122 mestu od 190 zemalja u svetu.

Prema Globalnom indeksu konkurentnosti 2016/17, koji na godišnjem nivou objavljuje Svetski ekonomski forum, Srbija je napredovala za 4 pozicije tako da se nalazi na 90 mestu među 138 zemalja. Od zemalja iz okruženja, sve zemlje osim Bosne i Hercegovine (107) su bolje plasirane od Srbije.

Savet stranih investitora smatra da je Srbija najveći napredak ostvarila u oblasti nekretnina i gradnje, i u četiri oblasti opšteg pravnog okvira, kao što su zaštita konkurencije i potrošača, državna pomoć i javno beležništvo, kao i u oblasti zakonodavstva kojim se bliže definiše obavljanje privredne delatnosti u sektorima telekomunikacija, nafte i gasa i privatnog osiguranja (Bela knjiga, 2016). Najmanji napredak, prema mišljenju stranih investitora, uočen je u oblastima poreza i radno-pravnih propisa, kao i u oblasti zakona koji se odnose na devizno poslovanje, stečaj i zaštitu uzbunjivača, ali i u oblasti zakonodavstva kojim se bliže definiše obavljanje poslovnih aktivnosti u sektorima hrane i poljoprivrede, osiguranja i sredstava za održavanje higijene u domaćinstvu i kozmetike.

Vlada Republike Srbije je prepoznala potrebu da se unapredi razvoj preduzetništva. Prvih 100 dana rada Vlade Republike Srbije obeleženo je u Naučno-tehnološkom parku Beograd. Izbor lokacije trebalo bi da ima simboličnu poruku. Vlada je 2016. godinu proglasila godinom preduzetništva, a izbor mesta za promociju rada prvih 100 dana rada ukazuje na cilj da se naročito potencira na razvoju IT sektora. Premijer Republike Srbije, Aleksandar Vučić je izjavio da će država uložiti najmanje 10 miliona evra u start-apove, biznis inkubatore i naučno-tehnološke parkove, pre svega, u Novom Sadu i Nišu. Najavljeno je definisanje akcionog plana za podršku IT sektoru, inovacijama i preduzetništvu. Ministar privrede u Vladi Republike Srbije Goran Knežević, izjavio je da je cilj resornog ministarstva da se do kraja mandata Vlade u sektoru malih i srednjih preduzeća zaposli još 100.000 ljudi. Ministar je najavio da će da će program podrške koji je pokrenut u okviru inicijative „Godina preduzetništva“ prerasti u „deceniju preduzetništva“, tokom koje će IT firme biti favorizovane. Resorno ministarstvo ima veoma povoljne programe za IT sektor i nastaviće da pruža subvencije i pomoć malim i srednjim preduzećima. Ministar je podsetio na to da je formiran poseban fond od 10 miliona evra koji će biti namenjen za obrazovanje i obuku novih IT stručnjaka, precizirajući da je Srbiji potrebno približno 15.000 radnika u tom sektoru svake godine. Resorno ministarstvo će finansirati IT kompanije, od start-ap kredita do nabavke opreme i nepovratnim sredstvima. Za tu namenu 2016. godine je izdvojeno 560 miliona evra i obezbeđena je podrška za oko 400 malih i srednjih preduzeća za nabavku opreme u ukupnom iznosu od oko 600 miliona dinara.<sup>3</sup> Najavljeno je da će se u 2017. godini delovati u pravcu unapređenja poslovnog okruženja, pružanja direktne finansijske i nefinansijske podrške sektoru malih i srednjih preduzeća i preduzetnika, dok će treći pravac aktivnosti biti usmeren na podsticanje preduzetničkog duha. Za 2017. godinu predviđena su 34 programa finansijske i nefinansijske podrške ukupne vrednosti od 18 milijardi dinara.

---

<sup>3</sup> <http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=279382>

## 2. Zakonodavstvo i primena propisa

Politika preduzetništva je u nadležnosti Ministarstva privrede Republike Srbije. U okviru Ministarstva, za poslove kreiranja i sprovođenja politike razvoja malih i srednjih preduzeća zadužen je Sektor za razvoj malih i srednjih preduzeća i preduzetništva.<sup>4</sup> Kao najvažnija institucija zadužena za sprovođenje politike preduzetništva je Razvojna agencija Srbije koja je formirana na osnovu Zakona o ulaganjima (Sl. glasnik RS, br. 89/2015). Pored toga, značajnu ulogu u sprovođenju politike imaju Fond za razvoj, Agencija za osiguranje i finansiranje izvoza, Fond za inovacionu delatnost i Nacionalna služba za zapošljavanje.

Politika preduzetništva je sastavni deo pregovaračkog poglavlja 20 (Industrijska politika i preduzetništvo) koje je zvanično otvoreno 27. februara 2017. godine. Pravne tekovine Evropske unije (acquis) u okviru ovog poglavlja u najvećem delu se sastoje od načela politike i instrumenata koji su sadržani u saopštenjima, preporukama i zaključcima Saveta i nije ih potrebno direktno prenositi u domaće zakonodavstvo. Izuzetak predstavlja Direktiva 2011/7/EU o borbi protiv zakasnelog plaćanja u komercijalnim transakcijama (Directive 2011/7/EU on combating late payment in commercial transactions) i Preporuka Evropske komisije u vezi definisanja mikro, malih i srednjih preduzeća. Republika Srbija je polovinom decembra 2012. godine usvojila Zakon o rokovima izmirenja novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama (Sl. glasnik, 119/2012) koji je u primeni od 31. marta 2013. godine. Zakonom je predviđen rok od 45 dana za izmirenje obaveza javnog sektora prema privatnim preduzećima, odnosno rok od 60 dana za izmirenje obaveza među preduzećima u privatnom sektoru. Potpuno usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa Direktivom EU o sprečavanju kašnjenja plaćanja u komercijalnim transakcijama, trebalo bi da se sprovede do kraja 2018. godine. Druga napomena Evropske komisije se odnosila na definiciju malih i srednjih preduzeća koja je data u Preporuci Evropske komisije (COMMISSION RECOMMENDATION of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises 2003/361/EC). Definicija malih i srednjih preduzeća je posebno važna u kontekstu državne pomoći pa je u Republici Srbiji ova definicija kroz Uredbu o pravilima za dodelu državne pomoći, najvećim delom usklađena sa evropskom definicijom u Preporuci Evropske komisije. Jedina neusklađenost se odnosi na nepostojanje kategorije mikro preduzeća, što spada u nadležnost Ministarstva finansija. S obzirom da ovo poglavlje nije tehnički zahtevno, očekuje se da će se uspešno zatvoriti.

Ključni strateški nacionalni dokument u oblasti politike preduzetništva je Strategija za podršku razvoja malih i srednjih preduzeća i preduzetništva 2015-2020. Strategija je usvojena u proleće 2015. godine zajedno sa Akcionim planom za 2015. godinu i projekcijama za 2016. Strategija utvrđuje okvir, ciljeve, prioritete i mere za unapređenje razvoja mikro, malih i srednjih preduzeća i preduzetništva. Okvir mera koji treba da podstakne razvoj preduzetništva je definisan kroz šest stubova koji se odnose na:

1. Unapređenje poslovnog okruženja;
2. Kontinuirani razvoj ljudskih resursa;
3. Jačanje održivosti i konkurentosti MSPP;
4. Unapređenje pristupa izvorima finansiranja;
5. Unapređenje pristupa novim tržištima;
6. Razvoj i promocija preduzetničkog duha i podsticanje preduzetništva žena, mladih i socijalnog preduzetništva.

Za svaki od šest stubova, navedene su dimenzije, u okviru kojih su definisane prioritete mere budućih aktivnosti. Sve navedene mere su dalje operacionalizovane u pratećem Akcionom planu za sprovođenje Strategije za 2015. sa projekcijom za 2016. godinu, gde je konkretno za svaku meru navedena: aktivnost, nadležna institucija, vremenski okvir realizacije, pokazatelj i izvor finansijske podrške.

Još početkom 2016. godine je najavljeno usvajanje Akcionog plana za 2016/17. godinu kao i niz mera koje bi trebale da doprinesu boljim uslovima poslovanja i razvoja preduzetništva. Međutim, kako taj Akcioni plan još uvek nije usvojen, Sektor za razvoj malih i srednjih preduzeća i preduzetništva, je pristupio izradi Akcionog plana za 2017. sa projekcijom za 2018. godinu.

---

<sup>4</sup> U Sektoru je sistematizovano 18 radnih mesta, a raspoređeno je 15 stalno zaposlenih.

Usvajanje Akcionog plana je od suštinskog značaja jer Akcioni plan definiše konkretne mere koje treba da obezbede unapređenje poslovnog okruženja kao preduslova za razvoj privatnog sektora, bolji pristup finansijama, unapređenja kadrovskih potencijala, unapređenja konkurentnosti, izvoza i razvoja ženskog i omladinskog preduzetništva. Pored toga, Akcioni plan je bitan i za dalje sprovođenje programa podrške razvoju preduzetništvu.

U 2016. godini država je u okviru inicijative „Godina preduzetništva“, pokrenula 33 programa finansijske i nefinansijske podrške MSPP. Ukupno za te programe je izdvojeno 16 milijardi dinara, od čega su 4,4 milijarde bila bespovratna sredstava. Za 2017. godinu najavljena je podrška za 34 programa u vrednosti od 18 milijardi dinara. Struktura aktivnosti je organizovana u tri oblasti delovanja:

- aktivnosti usmerene na unapređenje poslovnog okruženja,
- aktivnosti usmerene na razvoj i afirmaciju preduzetničkog duha, od kojih se veliki broj organizuje u saradnji sa nevladinim sektorom i privrednim udruženjima i
- projekti direktne podrške razvoju preduzetništva, grupisani u projekte podrške započinjanju poslovanja i projekte podrške rastu i razvoju kroz investicije, izvoz i inovacije.

Podsticaji su grupisani u podršku za početnike u biznisu i podršku za rast kroz investicije, internacionalizaciju i inovacije. U cilju boljeg informisanja predstavnika MSP i budućih preduzetnika o različitim mogućnostima u okviru “Godine preduzetništva 2016”, Ministarstvo privrede je pokrenulo internet stranicu - [www.godinapreduzetnistva.rs](http://www.godinapreduzetnistva.rs).

U okviru EU programa podrške razvoju preduzetništvu, Srbija učestvuje u Horizon 2020 programu, a od januara 2016. godine i u COSME programu. COSME i Horizon 2020 su međusobno povezani i usmereni ka razvoju sektora malih i srednjih preuzeća, gde je Horizon 2020 usmeren ka početnicima i inovativnim kompanijama u fazi osnivanja, a COSME se više fokusira na preduzeća u fazi rasta i razvoja. U okviru Horizon 2020, za InnovFin program sporazum je potpisala Procredit banka, a uskoro se očekuje potpisivanje sporazuma za COSME program sa jednom od banaka. Erste banka je krajem novembra potpisala novi ugovor o garanciji čiji je cilj pružanje podrške mikro preduzećima u Srbiji u Programu EU za zapošljavanje i socijalne inovacije (EaSI).

Kako je analiza pokazala da najveći problem za preduzetnike predstavlja neadekvatna poslovna klima i pristup finansijama, u skladu sa Programom ekonomskih reformi 2017/19. godine, dat je pregled aktivnosti koje država sprovodi i planira da sprovede, kao i predlog mera koje nisu predviđene, a koje bi doprinele razvoju preduzetništva.

## **2.1. Mere za unapređenje poslovne klime**

U Programu ekonomskih reformi 2017/19. godine, definisano je nekoliko aktivnosti koje država namerava da sprovede čime bi se doprinelo unapređenju poslovne klime:

- Planirano je formiranje jedinstvenog javnog registra administrativnih postupaka koji treba da omogući transparentan pregled svih administrativnih postupaka i pratećih troškova (naknade, takse i sl.). Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija je pripremlilo predlog projekta za uspostavljanje jedinstvenog registra koji bi se finansirao iz IPA fondova i čeka se njegovo odobrenje.
- Republički sekretarijat za javne politike otpočeo je pripremu svih neophodnih dokumenata, kako bi se ušlo u fazu popisivanja administrativnih postupaka. Očekuje se i usvajanje Predloga zaključka kojim se definiše obaveza tačno navedenih organa, organizacija i drugih institucija, Operativnog plana aktivnosti, Obrasca za popis administrativnih postupaka i uputstava za njihovo popunjavanje.
- Predlogom zakona o uslugama predviđeno je uspostavljanje jedinstvene elektronske kontaktne tačke kao dela jedinstvenog registra, što je ujedno i jedna od obaveza u skladu sa Direktivom o uslugama 2006/123/EZ. Na taj način, pružaoci usluga bi na jednom mestu mogli da nađu sve informacije koje su im neophodne za otpočinjanje i obavljanje poslovanja. Pored toga, predviđeno je da će neke procedure moći da se završe elektronski.

- U pripremi je Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara i Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju.
- U okviru projekta "Podrška u implementaciji Akcionog plana za poboljšanje poslovnog okruženja", sprovedena je prva faza tenderske procedure za izbor konsultanta za pružanje usluga u okviru projekta.

U Strategiji regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim politikama za period 2016-2020. godine, koja je usvojena u januaru 2016. godine, predviđeno je pojednostavljenje sektorskih propisa, uvođenje standarda za merenje administrativnog opterećenja, test uticaja na mala i srednja preduzeća i portala administrativnih zahteva. Cilj je da se do kraja 2018. godine nivo administrativnog opterećenja smanji na nivo od 3% BDP-a.

Pored navedenih aktivnosti koje su predviđene u Programu ekonomskih reformi 2017/19. godine, postoji čitav niz preporuka za uklanjanje administrativnih prepreka čime bi se znatno unapredila poslovna klima. Od 2008. godine, Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj publikuje Sivu knjigu sa preporukama za smanjenje birokratije i unapređenje efikasnosti države. Bez ambicije da se u ovoj analizi pobroje svi administrativni problemi i preporuke za njihovo rešenje (kojih primera radi u poslednjem izdanju Sive knjige ima 100), navešće se nekoliko preporuka koje imaju najširi efekat, a koje se odnose na fiskalno opterećenje.

Pored pafiskalnih nameta i administrativnih procedura, za koje je država predvidela rešenje u predstojećem periodu, kao najveće opterećenje poslodavaca, navodi se obaveza i visina plaćanja poreza i doprinosa na lična primanja. Često je upravo visina ovih poreza razlog za poslovanje u „sivoj“ zoni. Opterećenje visokim fiskalnim nametima predstavlja posebno izražen problem u početnoj fazi poslovanja (naročito za mlade preduzetnike), u kojoj se po pravilu ne ostvaruju visoki i kontinuirani prihodi.

Dodatnu otežavajuću okolnost predstavlja činjenica da se na rešenje o porezu i doprinosu za paušalno oporezivanje čeka i duže od dve godine. Većina preduzetnika plaća svoje obaveze po starim rešenjima, kada im stignu nova rešenja po pravilu imaju više iznose od akontaciono uplaćenih, koje treba da plate u određenom roku, što njihovo poslovanje čini neizvesnijim. Ukoliko dođe do smanjenja obima poslovanja, u obavezi su da plaćaju porez po ranije procenjenom nivou prihoda i tek nakon šest meseci mogu da podnesu zahtev za promenu. U slučaju više plaćenog iznosa poreza, firmama se svakako blokiraju sredstva po osnovu poreza, bez mogućnosti povraćaja novca, već se vodi evidencija da su u pretplati. U određenim slučajevima kada dođe do prekida kontinuiteta poslovanja zbog nedostatka posla (čest slučaj u kreativnim industrijama), problem predstavlja to što ne postoji mogućnost da se više puta „zamrzne“ status i po tom osnovu preduzetnik oslobodi obaveze plaćanja poreza.

Pored toga, važno je naglasiti da postoje značajne razlike u nivou utvrđivanja visine „paušalnog poreza“ po opštinama u Srbiji. Za osnovicu obračuna visine poreza i doprinosa se uzima prosečna bruto zarada koja se preuzima od Zavoda za statistiku, a nakon toga se na osnovicu primenjuju kriterijumi za umanjeње/uvećanje osnovice. Međutim, filijale Poreske uprave Srbije kriterijume tumače i primenjuje različito tako da slične radnje plaćaju različite iznose u različitim gradovima/opštinama. Stoga je neophodno precizno definisati kriterijume koji se navode u propisima poput: "Ostale okolnosti koje utiču na poslovanje", "tržišni uslovi poslovanja", "poslovna reputacija preduzetnika", "površina lokala" itd. (NALED, 2016).

Kako bi se podsticalo preduzetništvo (naročito među mladima), neophodno je po ugledu na druge zemlje (npr. Austrija), razmotri mogućnost da se preduzetnicima koji po prvi put registruju svoj posao, omogući da budu oslobođeni plaćanja poreza i doprinosa u ograničenom vremenskom periodu. Trebalo bi razmotriti mogućnost da se smanji porez na dohodak i socijalne doprinose za radna mesta kreirana u novoosnovanim firmama mladih preduzetnika u ograničenom periodu. Značajna podrška novoosnovanim preduzećima, bila bi i mogućnost da se uvede poreski kredit za poreze i doprinose na plate npr. za prve dve godine rada novoosnovane firme.

Pored toga, neophodno je vratiti član 48. Zakona o porezu na dobit pravnih lica koji malim preduzećima daje podsticaje u vidu poreskog kredita. Sve do 31.12.2013. godine mala i ostala pravna lica su imala podsticaje da investiraju u opremu i nekretnine, a da im se deo uloženog novca vraća kao poreski kredit. Deo uloženog novca se odbijao od visine poreza koje preduzeća treba da plate. Suma za porez umanjivala se od 50 do 70%. Član 48.

ovog Zakona prestao je da važi, ali na snazi je i dalje član 50a koji velike investitore, koji ulože milijardu dinara i zaposle 100 radnika, oslobađa plaćanja poreza u period od 10 godina.

## 2.2. Mere za unapređenje pristupa finansijama za preduzetnike

Kako bi se sektoru MSPP obezbedio bolji pristup finansijskim sredstvima, u Programu ekonomskih reformi 2017/19. godine navedene su sledeće aktivnosti:

- Realizuje se prva tranša „APEKS zajma za MSPP i druge prioritete III/A” Evropske investicione banke, u iznosu od 150 mil. EUR. Potpisan je Finansijski ugovor o APEKS zajmu III/B, a priprema se dokument u kome će se bliže propisati uslovi kredita.
- Iz IPA 2014 angažovna je Evropska investiciona banka da uradi studiju za uvođenje finansijskih instrumenata MSPP, kako bi se sagledale realne potrebe, nedostaci i sačinio predlog investicione strategije. U tu svrhu sprovedena je anketa na uzorku od 2000 malih i srednjih preduzeća o njihovim potrebama za unapređenje izvora finansiranja.
- Iz IPA 2016 predviđena su sredstva od 20 mil. EUR za garancijske šeme koje će se sprovoditi preko EDIF platforme i zatražena su sredstva za početak sprovođenja finansijskih instrumenata, u okviru Sektorskog planskog dokumenta za konkurentnost.
- U okviru Programa za podršku inovacijama i tehnološkom razvoju u javnom i privatnom sektoru, radi se na poboljšanju pristupa finansijama za MSPP. Cilj projekta „Program za razvoj preduzeća i inovacije Zapadnog Balkana“ u okviru WB EDIF, je poboljšanje pristupa finansijama za MSPP u regionu, kao i unapređenje uslova za razvoj i nastanak novih inovativnih preduzeća koja imaju visok potencijal za rast, kroz stimulisanje kreiranja fondova rizičnog kapitala.

U periodu 2017-2019. planirana je priprema APEKS zajma za dodatnih 200 mil. EUR, sprovođenje projekta uspostavljanja finansijskih instrumenata iz IPA 2016, izrada zakonodavnog okvira za uspostavljanje mikrofinansijskih institucija, uz dalji razvoj tržišta mikrofinansijskih institucija.

Kako Zakon o mikrofinansiranju još uvek nije usvojen, u Ekonomskom programu 2017/19. godine navedeno je da će Narodna banka intenzivirati aktivnosti na razvoju pravnog okvira uvođenja nedepozitnih finansijskih institucija sa posebnim osvrtom na one koje se bave kreditiranjem MSPP (str. 31). Usvajanje ovog Zakona je inicirano u nekoliko navrata i jedan je od faktora koji može preduzetnicima obezbediti lakši pristup finansijama.

Pored aktivnosti koje su navedene u Programu ekonomskih reformi 2017/19. godine, postoji još niz mera koje bi država trebala da sprovede i na taj način u velikoj meri unapredili položaj preduzetnika.

U oblasti unapređenja pristupa finansijama, država bi trebalo da unapredi regulatorni okvir kako usvajanjem nedostajućih zakona tako i izmenama postojećih. Prvo, kako u Srbiji ne postoji zakonski okvir niti razvijeni mehanizmi za olakšan pristup izvorima finansiranja (alternativni modeli finansiranja (poput eng. *equity based* modela – *seed*, *startup*, *business angel*, *venture capital* i *private equity*), neophodno je normativno regulisati mogućnost takvih modela investiranja uvođenjem posebnog Zakona o rizičnim fondovima. Regulativa bi trebalo da definiše: forme organizovanja i pitanja osnivanja, obim poslovnih aktivnosti, pravni status i finansijska pitanja rizičnih fondova, kao i da obezbedi usaglašenost sa drugim korespondentnim zakonima. Drugo, potrebno je postaviti jasna pravila i kreirati zakonske osnove za poreske podsticaje za rizične investicije kroz: Zakon o inovativnoj delatnosti, Zakon o privrednim društvima, Zakon o osiguranju i o dobrovoljnim penzionim fondovima i Zakon o bankama.

## 3. Zaključci i preporuke

Analiza je pokazala da najveća ograničenja razvoju preduzetništva u Republici Srbiji predstavljaju još uvek neadekvatna poslovna klima i otežan pristup finansijama. Prema nalazima USAID Projekta za bolje uslove poslovanja (2015), administrativno opterećenje je 2014. godine u odnosu na 2010. godinu smanjeno za 15%,



ali je i dalje neprimereno visoko i iznosi 3,46% bruto domaćeg proizvoda (BDP). Prema istraživanju NALEDA, registrovano je 385 vrsta parafiskalnih nameta (naknade i takse) koji opterećuju poslovanje u ukupnom iznosu od 1,97% BDP.

Od svih elemenata regulatornog okvira, najnegativniji uticaj imaju parafiskalni nameti (naknade i takse), porezi i doprinosi na zarade, porez na dodatu vrednost, poreska administracija, siva ekonomija i administrativne procedure. S obzirom na već predviđeno formiranje javnog registra administrativnih postupaka i usvajanje zakona o naknadama, što bi u velikoj meri smanjilo parafiskalne troškove, neophodno je preispitati mogućnost za određene izmene propisa u oblasti poreza na dohodak i plaćanja doprinosa. Neka od rešenja mogu biti da se pojedine kategorije novoregistrovanih preduzetnika (naročito mladi bez radnog staža u prvih godinu dana nakon maturiranja/diplomiranja, kao i preduzetnik koji je bio na evidenciji nezaposlenih) u određenom vremenskom periodu, oslobode plaćanja poreza i doprinosa, da se uvede mogućnost poreskog kredita za poreze i doprinose, da se smanje poreske stope za radna mesta kreirana u novoosnovanim firmama mladih preduzetnika i dr.

Drugi veliki problem predstavlja pristup finansijama i nerazvijena ponuda finansijskih proizvoda i usluga za MSPP. Po dostupnosti finansijskih usluga (jedan od indikatora Globalnog indeksa konkurentnosti) naša zemlja je rangirana tek na 124 mestu u svetu. Ograničenja u pristupu izvorima finansiranja MSPP su: nedovoljno kvalitetna ponuda bankarskog sektora za MSPP, nepostojanje značajnih alternativnih kanala za pristup finansiranju MSPP, ograničen uticaj državnih programa i programa finansiranih iz stranih izvora. Zbog ograničenog obima stimulativnih kreditnih aranžmana (subvencionisani krediti, državne garancije, i sl.), preduzetnici (naročito mladi) su primorani da se oslanjaju na sopstvena sredstva, što ograničava mogućnosti razvoja njihovih poslovnih ideja. Nepostojanje tzv. „mikro finansijske institucije“ inicirano je u nekoliko navrata, ali Zakon o mikrofinansiranju još uvek nije usvojen. U cilju prevazilaženja teškoća pristupu izvorima finansiranja neophodno je normativno regulisati mogućnost investiranja putem venture kapitala, „investicionih anđela“ i sl. uvođenjem posebnog Zakona o rizičnim fondovima. Potrebno je postaviti jasna pravila i kreirati zakonske osnove za poreske podsticaje za rizične investicije kroz: Zakon o inovativnoj delatnosti, Zakon o privrednim društvima, Zakon o osiguranju i o dobrovoljnim penzionim fondovima i Zakon o bankama.

Da bi aktuelna politika preduzetništva definisana Strategijom iz 2015. godine mogla da se sprovodi, od prioritetnog značaja je da se usvoji Akcioni plan koji treba da definiše konkretne mere koje treba da obezbede unapređenje poslovnog okruženja kao preduslova za razvoj privatnog sektora, bolji pristup finansijama, unapređenja kadrovskih potencijala, unapređenja konkurentnosti, izvoza i razvoja ženskog i omladinskog preduzetništva.

Usvajanje Akcionog plana je neophodno kako bi se programi podrške stavili u funkciju ciljeva definisanih u Strategiji. Tokom 2016. godine podrška preduzetništvu je podrazumevala čak 33 različita programa finansijske i nefinansijske podrške, pa zamerka svakako može biti u tome što se pribeglo populističkom pristupu. Veliki broj rascepanih programa sa neadekvatnim finansiranjem, nosi sa sobom opasnost da se ne postigne željeni efekat. S druge strane, imajući u vidu da je za instrumente podrške razvoju preduzetništva izdvojeno 16 milijardi RSD, od čega 4,4 milijardi RSD bespovratne pomoći (što je znatno više nego prethodnih godina), a u najavi je i „decenija preduzetništva“, nameće se potreba usvajanja akcionog plana koji treba da obezbedi njihovu povezanost sa Strategijom.

Pored namenskog trošenja sredstava jako je bitno obezbediti kriterijume po kojima će se pratiti efekti tih programa. Stoga je preporuka da se u narednoj godini programi podrške razvoju preduzetništva moraju fokusirati na ograničeni broj mera sa adekvatnim finansiranjem i najvećim efektom, što neizostavno podrazumeva praćenje i kontrolu efekata svakog programa ponaosob.

Neophodno je sprovesti sistem monitoringa za instrumente MSPP kojim bi se pratile preduzete mere. Konkretno, treba uzeti u obzir pad u istraživačkom ishodu i finansijskoj podršci za inovacije, jer on negativno utiče na konkurentnost privatnog sektora.