

# Извештај о скринингу

## Србија

### Поглавље 20 – Предузетништво и индустријска политика

**Датум одржавања састанака скрининга:**

Експланаторни састанак: 2–3. април 2014.

Билатерални састанак: 1. јул 2014.

## I. САДРЖАЈ ПОГЛАВЉА

Правне тековине ЕУ у оквиру поглавља о предузетништву и индустријској политици састоје се од **начела и инструмената политике** који су углавном садржани у саопштењима, препорукама и закључцима Савета и углавном се примењују на националном нивоу. На нивоу ЕУ, они се примењују путем програма ЕУ. Поред хоризонталних начела и инструмената, предузетништво и индустријска политика могу такође обухватати **секторске политике**. У целини посматрано, стратегија Европа 2020 представља снажан покретач предузетништва и индустријске политике.

Успостављањем општих **начела политике** ЕУ настоји да промовише креирање предузетничких политика и индустријских стратегија које унапређују конкурентност. Оне су, у складу са чланом 173. Уговора о функционисању Европске уније (УФЕУ), усмерене на убрзање структурних прилагођавања, подстицање повољног пословног амбијента, домаћих и страних инвестиција, подстицање малих и средњих предузећа (МСП), предузетништва и иновација. Конкретније, политику ЕУ о МСП карактеришу препоручене политике и механизми заједничког преиспитивања политика садржани у Акту о малим предузећима, као и заједничка дефиниција МСП.

**Инструменти политике** у области предузетништва и индустријске политике развијени су у Програму ЕУ за конкурентност малих и средњих предузећа (*COSME*). Овај програм обезбеђује финансијску подршку предузећима и креаторима политике и усмерен је на активности којима се унапређује приступ финансијским средствима и тржиштима, службе за помоћ предузетницима, као што је Европска мрежа предузетништва, развој бољих политика као подршка МСП. Важан инструмент политике је Директива 2011/7/ЕУ о борби против кашњења у плаћањима у комерцијалним трансакцијама. Програми свемирске политике ЕУ су такође део овог поглавља, јер доприносе унапређењу конкурентности у ЕУ.

Путем **секторских политика** у области предузетништва и индустријске политике, ЕУ подстиче усмеренију анализу конкурентности појединих сектора и покретање иницијатива за конкретне секторе као што су групе на високом нивоу, политички форуми, студије и експертске трибине као и иницијативе за умрежавање.

Формулисање и спровођење предузетничке и индустријске политике захтева одговарајући административни капацитет на националном, регионалном и локалном нивоу, укључујући ефикасан поступак консултација и механизме сарадње са главним заинтересованим странама, као што су индустријска удружења.

## II. УСКЛАЂЕНОСТ ДРЖАВЕ И КАПАЦИТЕТ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ

У овом одељку сажето су приказане информације које је доставила Србија, као и расправа на билатералном састанку скрининга.

Србија је прихватила правне тековине ЕУ које се односе на предузетништво и индустријску политику и навела да не очекује никакве тешкоће у спровођењу правних тековина ЕУ до свог приступања.

Србија је била знатно погођена светском финансијском кризом 2009. године, која је наступила на крају периода (2000. и 2008.) стабилне привредне експанзије и раста од око 5,4% годишње. Након почетног пада бруто домаћег производа (БДП) 2009. године, привреда је расла

успорено или бележила даљи пад. За 2014. годину не предвиђа се никакав раст, имајући у виду пролећне поплаве те године које су имале негативан утицај на и онако слабу домаћу тражњу и преуслериле инвестиционе потребе на санацију штете.

Према наводима српских власти, секторска структура у погледу БДП у Србији је следећа: услуге (63%), индустрија укључујући рударство, прерађивачку индустрију и снабдевање електричном енергијом, гасом и паром (23%); пољопривреда, шумарство и рибарство (10%); грађевинарство (4%).

Почев од 2007. године, смањење запослености се бележи у свим секторима, осим у сектору услуга. Међутим, што се тиче обима производње, Србија је између 2001. и 2012. доживела промену индустријске структуре, при чему је прерађивачка индустрија посебно бележила раст у индустријским подсекторима као што су прехранбени производи, производња пића и дуванска индустрија, хемијска индустрија, аутомобилска индустрија и металска индустрија. Ово се такође одразило на већи значај извоза индустријских производа за привредни раст земље. Традиционални индустријски сектори, као што су текстилна индустрија и рударство, смањили су своје учешће у структури индустрије.

Према подацима Републичког завода за статистику Србије, МСП су 2011. године, што су последњи расположиви подаци, учествовала са 56% у бруто додатој вредности (БДВ) и са 65% у запослености. Већина МСП, односно преко 30%, послује у области малопродаје, док се 16% бави прерађивачком индустријом. МСП која се баве прерађивачком индустријом учествују са 25% у БДВ нефинансијског сектора.

### **II.a. Начела предузетништва и индустријске политике**

Србија је описала напоре на побољшању привредног амбијента, мада је указала да и даље постоје знатни проблеми. Србија се налази на 93. месту у извештају Светске банке о пословању за 2014. године (*Doing Business Report 2014*). Србија је најбоље оцењена у овом извештају када је реч о заштити инвеститора, добијању кредита и започињању пословања. Србија се суочава са највећим изазовима у погледу грађевинских дозвола и решавању великвидности.

Србија је усвојила хоризонталну и међусекторску индустријску стратегију, „Стратегију и политику развоја индустрије Републике Србије од 2011. до 2020. године”. Институција задужена за праћење ове стратегије је међуресурска радна група, коју чине представници Министарства привреде и регионалног развоја, Министарства финансија, Министарства науке и технолошког развоја и Републичке агенције за развој, при чему је ова последња била задужена за израду стратегије. Србија је навела да не постоје никакве систематске консултације заинтересованих невладиних страна у вези са овом стратегијом. Ову стратегију такође није подржала ЕУ нити било која друга међународна институција или програм.

Ова стратегија је пре свега усмерена на обезбеђивање динамичног раста инвестиција, високе стопе извоза добара и раст запослености у индустрији. Донет је акциони план за спровођење ове стратегије, у коме су активности подељене у тринаест категорија које треба да спроводе надлежна министарства и институције. Оне обухватају: подстицање инвестиција; побољшање пословног амбијента; реформу образовног система; технолошки развој; иновације; развој МСП; запошљавање; приватизацију и реструктурисање, информационе и комуникационе технологије (ИКТ), регионални развој, енергетску ефикасност, заштиту животне средине.

Сектор МСП је до сада уживао одређене користи од Стратегије за СМП 2008-2013. године. На новој верзији нацрта Стратегије за МСП управо ради Сектор за развој МСП при Министарству привреде. Стратегија ће садржавати препоруке и сугестије за пословни сектор које су прикупиле невладине организације и пословна удружења, а нарочито Национална алијанса за локални економски развој (*NALED*) и Савет страних инвеститора. Први нацрт стратегије објављен је на интернет страници Министарства у циљу јавне расправе. Репрезентативна удружења су позвана да дају своје коментаре. Поред тога, консултоване су и Европска комисија и Светска банка.

Тридесетак институција биће задужено за спровођење стратегије, а међу њима су Национална агенција за регионални развој, Агенција за страна улагања и промоцију извоза Републике Србије, Фонд за иновациону делатност, Национална служба за запошљавање, Фонд за развој и Агенција за осигурање и финансирање извоза. Поред тога, планира се оснивање новог међуресорног савета за координацију политика у области развоја и конкурентности МСП, као и форума за МСП у оквиру Привредне коморе који би одржавао редовне састанке са представницима МСП.

МСП су дефинисана у Закону о рачуноводству и у Уредби о правилима за доделу државне помоћи. Њима се предузећа дефинишу као МСП у зависности од броја запослених, вредности промета и вредности имовине привредног друштва. Две дефиниције нису подударне. Ова друга не укључује микро предузећа као посебну категорију. Поред тога, те две дефиниције узимају у обзир различите вредности као горњу границу промета привредног друштва. Србија је најавила да ће даље променити своју дефиницију МСП у складу са уредбом ЕУ.

Да би се смањило оптерећење прописима на привреду, Србија је увела обавезну оцену регулаторног утицаја, која узима у обзир утицај прописа на МСП и на пословно окружење. Од 2011. године, Канцеларија за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа (*ORRIA*) врши координацију и контролу квалитета оцене утицаја прописа које припремају надлежна министарства, уз детаљне коментаре. Ова канцеларија постала је 2014. године део Секретаријата за јавну политику.

## **II.6. Инструменти предузетништва и индустријске политике**

Србија је од 2008. године учествовала у посебном Програму за предузетништво и иновације (*EIP*) у оквиру Програма ЕУ за конкуренцију и иновације. Од 2014. овај програм је замењен програмом *COSME*. У време скрининга, Србија је најавила да ће се прикључити програму *COSME* 2015. године. Међутим, крајем 2014. године, након што је Комисија донела одлуку о условима за учешће Србије у програму *COSME*, Србија је одложила потписивање споразума о учешћу због недостатка средстава.

У оквиру програма *EIP*, Србија је основала чланицу Европске мреже предузетништва (*EEN*), која домаћим предузећима пружа информације о пословању са партнерима из ЕУ. У бази клијената *EEN* налази се преко 2.500 МСП, 7.639 корисника учествовало је у преко 130 сусрета предузетника, посета компанијама, инфо дана и осталих сродних догађаја. Потписано је преко 80 уговора о партнерству између српских и страних компанија. Министарство привреде је промотивни посматрач пројекта *EEN* Србија. Водећа институција за спровођење је Национална агенција за регионални развој, спроведбена агенција Министарства.

У оквиру сегмента *EIP* који се бави финансијским инструментима, једна банка из Србије је потписала уговор са Европским инвестиционим фондом. Србија такође спроводи пројекте које

финансира *EIP* у области еко-иновација, женског предузетништва, подршке кластерима и извесног броја мера за подршку туризму.

Када је реч о свемирској политици, Србија је навела да има капацитете да се укључи у програм *COPERNICUS*. До краја 2014. године она још није потписала споразум који би формализовао њено учешће и финансијски допринос.

Када је реч о националним мерама и инструментима подршке, Србија је користила средства намењена за Стратегију индустријског развоја за подршку оперативним активностима у мањем броју одабраних сектора, са нагласком на моторним возилима. Око 100 милиона евра потрошено је 2012. године. Већина средстава утрошена је за финансирање оперативних трошкова одабраних привредних друштава. Средства су додељена као „меки кредити” преко националног Фонда за развој.

Србија је пружила опсежан преглед јавног финансирања МСП у периоду 2008–2013, који се заснива на Стратегији за конкурентна и иновативна мала и средња предузећа 2008–2013. У сарадњи са Националном агенцијом за регионални развој (НАРР), кључном спроведбеном институцијом, Министарство привреде је реализовало следеће мере: програм стандардизованог сета услуга, систем бесповратног финансирања за иновативна МСП са високим растом, систем бесповратног финансирања за набавку опреме (у сарадњи са пословним банкама) и програм подршке за невладине организације (пројекти у области женског, омладинског и социјалног предузетништва). НАРР је такође спровео мере подршке за иновативне кластере, систем бесповратног финансирања за унапређење конкурентности МСП, менторинг за предузетнике, подршку женском предузетништву и подршку за новооснована предузећа. Финансијска подршка је током протеклих година била у благом опадању.

Остали национални учесници који обезбеђују мере подршке јесу: Агенција за страна улагања и промоцију извоза (*SIEPA*) (пружа подршку интернационализацији МСП), Фонд за развој (обезбеђује повољне кредитне линије за развој МСП, новооснована предузећа и женско предузетништво), Агенција за осигурање и финансирање извоза (АОФИ) (даје краткорочне кредите извозницима, као и гаранције за извозно пословање и инвестиције у иностранству) и Фонд за иновациону делатност (обезбеђује финансијска средства за иновативна МСП путем свог Програма раног развоја и Програма суфинансирања).

Национална служба за запошљавање пружа како финансијску тако и нефинансијску подршку предузетништву. Пружање помоћи у циљу samozapoшљавања остварује се кроз информативне и саветодавне услуге у пословним центрима, обуку за предузетништво, субвенције за samozapoшљавање, менторске програме и специјализовану обуку.

Да би се смањила кашњења у плаћању, Закон о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама у великој мери транспонује Директиву 2011/7/ЕУ о кашњењу у плаћањима. Закон се примењује и на приватне и на јавне субјекте, али не важи за комерцијалне субјекте у стечају. Рок плаћања за привредне субјекте је до 60 дана (са неким посебним изузецима) и 45 дана када је дужник јавни сектор. Новчана казна у распону од 865 до 17.240 евра може се изрећи правном лицу или правном субјекту или субјекту јавног сектора. Мање новчане казне могу се изрећи предузетницима и власницима пољопривредних имања. Каматна стопа за закаснела плаћања прописана је посебним законом. Министарство финансија води евиденцију о обавезама јавног сектора у наменској бази података која издаје упозорење када истекне рок од 45 дана.

## II.v. Секторске политике

Индустријска политика Србије за период 2011–2020. идентификује следеће секторе као приоритетне: прехранбenu индустрију, аутомобилску индустрију и производњу осталих саобраћајних средстава; информационе и комуникационе технологије; и металску индустрију.

Србија је ове секторе идентификовала као кључне извозне секторе на основу студије Републичког завода за развој, који је спровео анкетно истраживање конкурентности на стратификованом узорку од 1.000 предузећа.

Да би се систематски подржавала секторска конкурентност, само су кластери аутомобилске и дрвне индустрије користили јавна средства.

Србија има свеобухватну секторску стратегију за туризам за период 2006–2015. Овај сектор је даље уређен Законом о туризму. Србија има програм одрживог развоја сеоског туризма. Основни приоритети стратегије туризма су следећи: побољшање представе о земљи; повећање промета путем подршке урбаном, руралном, културном, планинском, речном, бањском и здравственом туризму; и већа подршка МСП која послују у сектору туризма. Министарство туризма пружа подршку развоју овог сектора путем различитих пројеката. Туризам је 2012. године учествовао са 1,1% у БДП и са 2% у укупном броју запослених.

Србија је остале значајне секторе описала на следећи начин:

Сектор грађевинарства представља 4% БДП.

Процењује се да одбрамбена индустрија представља 2% од бруто додате вредности. Маја 2013. основано је Удружење произвођача наоружања и војне опреме у циљу унапређења конкурентности те индустрије.

Сектор информационе и комуникационе технологије је протеклих година доживео знатан напредак. Национална индустријска стратегија га идентификује као сектор са великим потенцијалом за раст. Тај сектор тренутно учествује са 6,1% у БДП.

Прерађивачка индустрија Србије представља 24,5% БДП и у њој доминира следећих шест подсектора:

Производња моторних возила и приколица представљала је 6,9% прерађивачке индустрије 2012. године. Овај сектор је доживео експоненцијални раст у погледу извоза и представљао је 17,82% укупног националног извоза 2013. године.

Прехрамбена индустрија има највећи удео у прерађивачкој индустрији. Она представља 14,4% БДВ прерађивачке индустрије и 3,5% националне БДВ.

На производњу челика отпадало је 4,6% прерађивачке индустрије 2012. године. Ова грана забележила је знатан пад производње и извоза током претходних година.

Хемијска индустрија представљала је 4,8% прерађивачке индустрије 2012. године и 4,7% укупног националног извоза исте године. Удео хемијске индустрије у БДП је 0,6%, али у укупној запослености 4,81%. У оквиру овог сектора, на фармацеутску индустрију се односи 22,1% производње и барем трећина извоза. Србија сматра да тржиште фармацеутских производа има потенцијал за висок раст. Текстил представља 2,46% укупне прерађивачке

индустрије и 9,23% запослених у прерађивачкој индустрији. Текстил и одећа су чинили 5,5% укупног извоза из Србије 2012. године. То је четврта извозно оријентисана индустријска грана у Србији.

На дрвну индустрију отпадало је 6,3% прерађивачке индустрије 2012. године. Овај сектор је чинио 3,4% укупног националног извоза.

### **III. ОЦЕНА СТЕПЕНА УСКЛАЂЕНОСТИ И КАПАЦИТЕТА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ**

У целини посматрано, Србија је постигла задовољавајући степен усклађености са правним тековинама ЕУ у области предузетништва и индустријске политике.

Институционални оквир је добро опремљен за израду и спровођење својих стратегија подршке индустрији и МСП. Међутим, он је погођен рецесијом која траје и недостатком средстава.

Национални инструменти за подршку пословању треба да буду стабилнији и подржани адекватним финансијским средствима. Јача национална подршка била би такође од користи за учешће у одговарајућим програмима ЕУ. Србија је остварила добар напредак у борби против кашњења у плаћању, али још увек треба да се у потпуности усклади са Директивом 2011/7/ЕУ.

Србија би имала користи од даљих побољшања у спровођењу и координацији својих политика и институција које подржавају пословање. Посебно треба да унапреди координацију са невладиним организацијама које представљају пословни свет и да обезбеди да њено законодавство не оптерећује непотребно пословање предузећа. Такође је потребно усаглашавање дефиниције МСП са дефиницијом ЕУ.

Што се тиче секторских стратегија, постоји само једна у сектору туризма. У осталим секторима мере су селективне, уз субвенционисање производње уместо развоја и инвестиција.

#### **III.a. Начела предузетништва и индустријске политике**

Србија треба да развије своје аналитичке капацитете и капацитете управљања политикама како би обезбедила ближу сарадњу са државама чланицама, како је предвиђено чланом 137. УФЕУ, и праћење учинка својих индустријских политика у контексту оквира Европе 2020.

Индустријске и предузетничке политике Србије су уже него препоруке ЕУ у овим областима, али у великој мери узимају у обзир главна начела ЕУ.

Институције и мере за спровођење ових политика редовно се оцењују Индексом политика за МСП и Прегледом учинка Акта о малим предузећима. Те две студије финансира и делимично пише Европска комисија и оне представљају основу за редован економски дијалог између ЕУ и Србије. Србија се оцењује као добар извођач који током година стално напредује. Индекс политика за МСП хвали њене мере за иновативнија МСП. Србија је лоше оцењена у димензији предузетничког учења и стечајних поступака. Поред тога, предузетничке политике имају ограничен утицај на пословни амбијент. Главне тешкоће су изван домена индустријских и предузетничких политика, као што је конкуренција из неформалног сектора, нерегулисана државна помоћ малобројним привредним друштвима и бирократизација, посебно када је реч о грађевинским дозволама и разним парафискалним дажбама.

Када је реч о сектору МСП, политике и деловање Србије уважавају значај МСП за макроекономски развој и запошљавање. Овај сектор је релативно већи у поређењу са ЕУ и више је сконцентрисан у прерађивачкој индустрији него што је случај у ЕУ. Подршка МСП се пружа путем више стратегија, које су углавном базиране на начелима ЕУ.

Дефиниција МСП коју примењују државни органи делимично је у складу са дефиницијом коју препоручује Европска комисија, али она не обухвата повезана и партнерска предузећа. Поред тога, дефиниција је прописана у два правна акта, који нису у потпуности усклађени. Малим и средњим предузећима у Србији било би корисно да се препорука ЕУ у потпуности спроведе у јединственом правном акту, јер би им то омогућило да боље предвиде свој третман од стране државних органа и у програмима ЕУ, за које је ова дефиниција обавезујућа.

Србија је успоставила систем оцене утицаја регулативе. Међутим, многи закони значајни за пословање предузећа и за пословни амбијент доносе се у Скупштини по хитном поступку и уз ограничено консултовање јавности. Са овом праксом би требало престати уколико хитност није оправдана.

### **III.6. Инструменти предузетништва и индустријске политике**

Србија је од 2008. године учествовала у посебном Програму за предузетништво и иновације (*EIP*) у оквиру Програма ЕУ за конкуренцију и иновације. Србија је стога показала капацитет за сарадњу са ЕУ и њеним државама чланицама у овој области политике. Да би одржала овај капацитет, Србија треба да уложи финансијска средства и ојача политичку вољу за пуно учешће у новом програму *COSME* 2014-2020. Тренутна ситуација, у којој Србија учествује само у одабраним програмима, као што је *EEN* (види у наставку) неодржива је за земљу кандидата.

Комисија је оценила учинак српског члана Европске мреже предузетништва као задовољавајући током периода 2008–2012. Србија још није одговорила на нови позив *EEN* за финансирање мреже од 2015. до 2020. Србија се, међутим, пријавила на други конкурс, „Центар за пословну сарадњу у трећим земљама”, што ће Србији омогућити да учествује у мрежи као трећа земља (у том случају, Србија би учествовала без икакве финансијске подршке ЕУ).

Најобимнији национални финансијски инструменти односе се на индустријски развој. Они се често дају на *ad hoc* основи и нису системски усклађени са стратегијом. Многа од тих средстава још не подлежу контроли државне помоћи и може се догодити да нису у потпуности ефикасна. Када пружа подршку индустријском развоју, Србија треба да у потпуности поштује правила ЕУ о државној помоћи и да обезбеди транспарентност својих програма подршке. Питање државне помоћи обрађено је у оквиру Поглавља 8.

Постоји читав низ инструмената који се тичу МСП и предузетничких активности. Њих редовно оцењује Комисија за контролу државне помоћи и оне се оцењују као добре на основу Прегледа учинка Акта ЕУ о малим предузећима. Да би боље помогла својим предузећима, Србија би требало да прошири те инструменте.

Потребни су даљи напори да би се привредним друштвима омогућио бољи приступ финансијским средствима, посебно имајући у виду негативно кретање кредита. У Србији постоје одређени механизми за смањење каматне стопе за уновчиве пројекте, али би се могло више учинити на побољшању система гаранција или других власничких инструмената. Србија



ће бити позвана да анализира те могућности у оквиру предстојећег *COSME* програма и у контексту пројеката Инструмента за претприступну помоћ (ИПА).

Србија спроводи главна начела Директиве 2011/7/ЕУ о борби против кашњења у плаћањима у комерцијалним трансакцијама. Србија је тако већ делимично усклађена са овом директивом, али ће морати да се у потпуности усклади пре свог приступања. Спровођење закона којим се ограничавају рокови плаћања било је релативно успешно када је реч о плаћањима јавног сектора, за које је Министарство финансија успоставило систем контроле и праћења. Међутим, овај закон треба даље ускладити за законодавством ЕУ. Он треба да обавезе јавне органе да плате робу и услуге у року од 30 дана од фактурисања. Он треба да обезбеди правни основ предузећима да траже надокнаду за трошкове наплате који се односе на закаснела плаћања. Он такође треба да дефинише да се могу зарачунати чак и мали износи камате за закаснела плаћања.

### **III.v. Секторске политике**

Србија придаје велики значај секторским политикама у оквиру своје индустријске политике. Међутим, мало је учињено на успостављању свеобухватне и редовне помоћи било ком сектору, са изузетком *ad hoc* помоћи за инвестиције у индустријске делатности и неколико секторских кластера.

Туризам користи свеобухватну помоћ у складу са начелима ЕУ за тај сектор, укључујући одрживост.

### **IV. ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ**

Имајући у виду напред изнето, може се сматрати да је Србија довољно припремљена за преговоре о овом поглављу. Стога Комисија препоручује отварање приступних преговора са Србијом о Поглављу Предузетништво и индустријска политика.