

**МИНИСТАРСТВО ЗА ЕКОНОМСКЕ ОДНОСЕ
И РЕГИОНАЛНУ САРАДЊУ**

МИНИСТАРСТВО ИНДУСТРИЈЕ, ЕНЕРГЕТИКЕ И РУДАРСТВА

**ЗАВРШНИ ИЗВЈЕШТАЈ О ПРОЦЈЕНИ УТИЦАЈА НА РАДНУ ВЕРЗИЈУ
ЗАКОНА О РАЗВОЈУ МАЛИХ И СРЕДЊИХ ПРЕДУЗЕЋА И
ПРЕДУЗЕТНИШТВА**

Бања Лука
октобар, 2012. године

I УВОД

У циљу реализације утврђених циљева у **Стратегији развоја МСП и предузетништва у Републици Српској за период од 2011-2013. године**, неопходно је ријешити и питање прописа којима се утврђују циљеви и носиоци развоја малих и средњих преузећа и предузетништва, основни облици подстицајних мјера, задаци агенција и фондова за развој малих и средњих предузећа, те друга питања која се односе на развој малих и средњих предузећа и предузетништва. Треба напоменути да и **Економска политика за 2012. годину** обухвата активности из овог сектора које укључују, између осталог, израду новог **Закона о развоју малих и средњих предузећа и предузетништва**. Влада Републике Српске је донијела Одлуку о спровођењу процеса процјене утицаја прописа (ПУП) на Нацрту закона о развоју малих и средњих предузећа и предузетништва у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“, број 34/12), чија је израда предвиђена у Програму рада Владе за 2012. годину.

Овај документ се користи само за потребе Владе Републике Српске. Завршни извјештај ПУП је у потпуности прилагођен свјетски признатој методологији чијом примјеном се долази до најбољег рјешења проблема у одређеној области. Посебну пажњу треба обратити на студије случаја које су приказане на страницама од 19 до 31. Прилога. Значајно је споменути да се у овом процесу посебна пажња обратила на јавне консултације у којима су учествовали сви они којих се највише тиче предметна област.

II ДЕФИНИЦИЈА ПРОБЛЕМА

„Највећи број предузећа у Републици Српској спада у МСП, која се у свом раду сусрећу са бројним препрекама које успоравају њихово стварање, раст и развој.“

Први проблем је формално правне природе и односи се на неконзистентност дефиниције МСП који представља врло озбиљну баријеру код одређивања статуса и величине предузећа, а која се огледа у употреби ријечи „предузеће“ и у неусклађености дефиниције за МСП која врши класификацију предузећа на мала, средња и велика.

(објашњење на страни 3. Прилога)

Други проблем се огледа у бројним препрекама које успоравају стварање, раст и развој МСП, а које се могу подијелити у три групе:

- 1. Законске и административно - правне препреке***
- 2. Економске препреке***
- 3. Институционалне, друштвено политичке и кадровске препреке***

(објашњење на страни 5. Прилога)

III ЦИЉ

ОПШТИ ЦИЉ

„Унапређење пословног амбијента стварањем услова за развој окружења у којем ће МСП бити кључ економског опоравка Републике Српске, а у правцу одрживог раста и развоја МСП,

повећавањем њихове конкурентности, кроз генерисање иновација, употребу знања и кориштењем прилика које нуди јединствено тржиште.“

СПЕЦИФИЧНИ ЦИЉЕВИ

- 1. Лакши услови за отпочињање, обављање и окончање привредних активности**
- 2. Већа финансијска подршка МСП и предузетништву**
- 3. Већа институционална подршка МСП и предузетништву**

IV АНАЛИЗА ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА

1. Закони и стратешки документи у примјени:

- Закон о подстицању развоја малих и средњих предузећа („Службени гласник Републике Српске“ - пречишћени текст, број 23/09)
- Закон о занатско-предузетничкој дјелатности („Службени гласник Републике Српске“, број 117/11)
- Стратегија развоја МСП и предузетништва у Републици Српској за период од 2011-2013. године (усвојена у септембру 2011. године)
- Акциони план подршке успостављању и развоју пословних зона у Републици Српској од 2009-2013. године
- Студија очувања старих заната Републике Српске
- Програм развоја женског предузетништва у Републици Српској

2. Структура МСП

Основни показатељи у области МСП¹ су сљедећи:

ПРАВНА ЛИЦА (привредна друштва)

Укупно 14.935 предузећа пословало је крајем 2011. године у Републици Српској. На МСП се односи 99,57% или 14.871 од укупног броја предузећа. Највећи је број микро предузећа која у укупној структури чине 85,69% од укупног броја предузећа. Број МСП у 2011. години је у односу на 2010. годину већи за 2,69% , а највећи пораст су забиљежила микро предузећа за 592, док се број малих и средњих предузећа у 2011. години у односу на 2010. годину смањило за 203. Мала и средња предузећа у Републици Српској су у 2011. години запошљавала 96.098 радника.

Највеће учешће у укупно оствареној нето добити у 2011. години остварила су МСП са 75,18% учешћа, док је учешће великих предузећа 24,82%. Укупан приход која су пријавила предузећа за 2011. годину из годишњих пореских пријава за порез на добит износио је 17.787.524.368 КМ што је за 11,61% више у односу на 2010. годину. МСП су остварила 71,25% пријављене добити док се 71,33% укупно плаћеног пореза на добит односи на МСП.

ФИЗИЧКА ЛИЦА (предузетници)

У Републици Српској је крајем 2011. године пословало **24.590 занатско-предузетничких радњи**. У односу на 2010. годину, број занатско-предузетничких радњи је мањи за 1.837

¹ Ријеч „предузеће“ обухвата правна и физичка лица који обављају економску активност и имају сједиште у Републици Српској.

радњу, односно за 6,95%. Укупан број запослених у занатско-предузетничким радњама у Републици Српској износи **37.933 радника**.

Укупан број МСП (правна и физичка лица) је у 2011. године износио 39.461, а укупан број запослених у МСП је износио 134.031 радник. Према подацима Пореске управе укупан број запослених крајем 2011. године у Републици Српској је износио 264.963 радника, што значи да овај сектор запошљава 50% од укупног броја радника.

(објашњење на странама 10-19. Прилога)

3. Анализа постојећег стања у МСП (правна и физичка лица) (base line - основни сценарио)

АНАЛИЗА СЛУЧАЈА ЗА ПРАВНА ЛИЦА (ПРИВРЕДНА ДРУШТВА)

Анализа трошкова пословања рађена је на примјеру пет предузећа – правних лица (привредних друштава). У анализи су предузећа класификована према Закону о рачуноводству и ревизији, под условом да испуњавају најмање један критеријум од понуђених. Треба констатовати да ниједна од понуђених дефиниција у оба законска рјешења није прилагођена стању у нашој привреди.

Анализа обухвата 5 студија случаја и то:

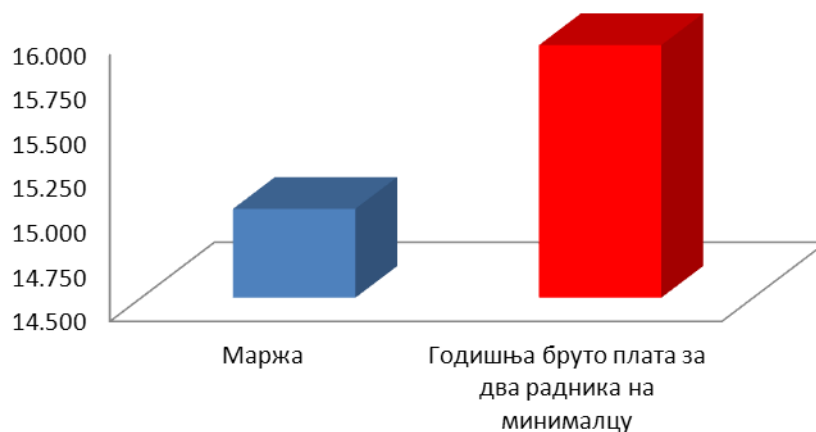
- 1. Микро предузеће: један продајни објекат, без доставног возила, укупни пословни приход 100.000 КМ, број запослених радника 2 с просјечном нето платом од 400 КМ**
- 2. Микро предузеће: три продајна објекта, једно доставно возило, укупан пословни приход 1.000.000 КМ, број запослених радника 7 с просјечном нето платом од 500 КМ**
- 3. Мало предузеће: пет продајних објеката, једно доставно возило, укупан пословни приход 2.000.000 КМ, број запослених радника 10 с просјечном нето платом од 550 КМ**
- 4. Мало предузеће: седам продајних објеката, два доставна возила, укупан пословни приход 5.000.000 КМ, број запослених радника 15 с просјечном нето платом од 600 КМ**
- 5. Средње предузеће: десет продајних објеката, три доставна возила, укупан пословни приход 10.000.000 КМ, број запослених радника 25 с просјечном нето платом од 700 КМ.**

(објашњење на странама 19-23. Прилога)

СЛУЧАЈ 1 – МИКРО ПРЕДУЗЕЋЕ

Предузеће је након исплате минималне бруто годишње плате за два запослена већ у минусу и доведена је у питање рентабилност његовог пословања. Сви остали директни, индиректни и локални порези, те режијски, административни и оперативни трошкови пословања не могу да се покрију.

Однос марже и годишње бруто плате

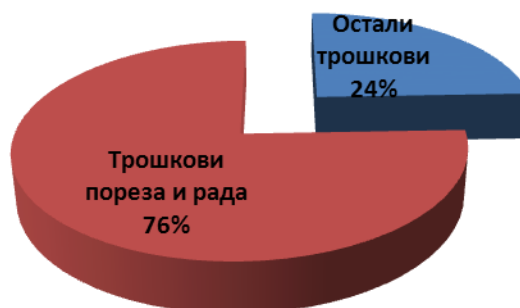


Случај 1 – предузеће негативно послује и нерентабилно је.

СЛУЧАЈ 2 – МИКРО ПРЕДУЗЕЋЕ

У овом случају на исплату плата 7 радника, те плаћање пореских обавеза држави (директни, индиректни и локални порези) одлази 76% укупне марже предузећа. Након покривања оперативних/режијских трошкова пословања, те по одбитку спорних потраживања, предузеће је у минусу приближно 25.000 КМ.

Учешће трошкова пореза и рада у укупним трошковима

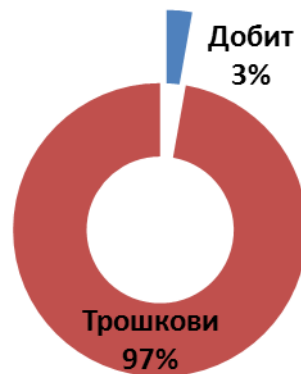


Случај 2 – предузеће послује негативно и нерентабилно је.

СЛУЧАЈ 3 – МАЛО ПРЕДУЗЕЋЕ

Увидом у анализу, може се констатовати да тек на промету од 2.000.000 КМ предузеће рентабилно послује (8.400 КМ добити). Највеће процентуално учешће у укупним трошковима је исплата нето зарада и накнада зарада запосленима и то 29%. Примјетно је да је износ локалних пореза сада занемарљив у укупним трошковима, а да збир директних, индиректних и локалних пореза учествује у укупним трошковима предузећа с 35%. Предузеће у овом случају мора издвојити 62% од оствареног износа марже на укупне пореске обавезе и трошкове рада.

% марже које остаје предузећу/оде на покриће трошкова

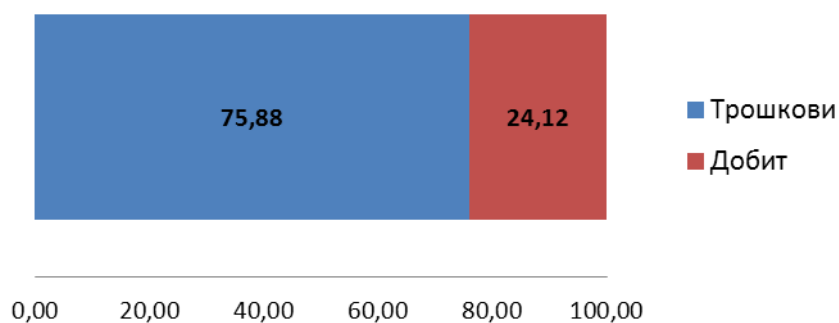


Случај 3 - предузеће успијева да своју пословну годину заврши на граници позитивног пословања, односно да буде рентабилно.

СЛУЧАЈ 4 – МАЛО ПРЕДУЗЕЋЕ

У четвртном случају видимо да се профитабилност предузећа нагло повећава и да сада износи 24%, у односу на претходни случај када је профитабилност предузећа осам пута мања. Интересантно је да пореске обавезе, трошкови рада и спорна потраживања обухватају 81,4% укупних трошкова, док на све остале обавезе отпада 18,6% укупних трошкова.

% марже који остаје предузећу/оде на покриће трошкова

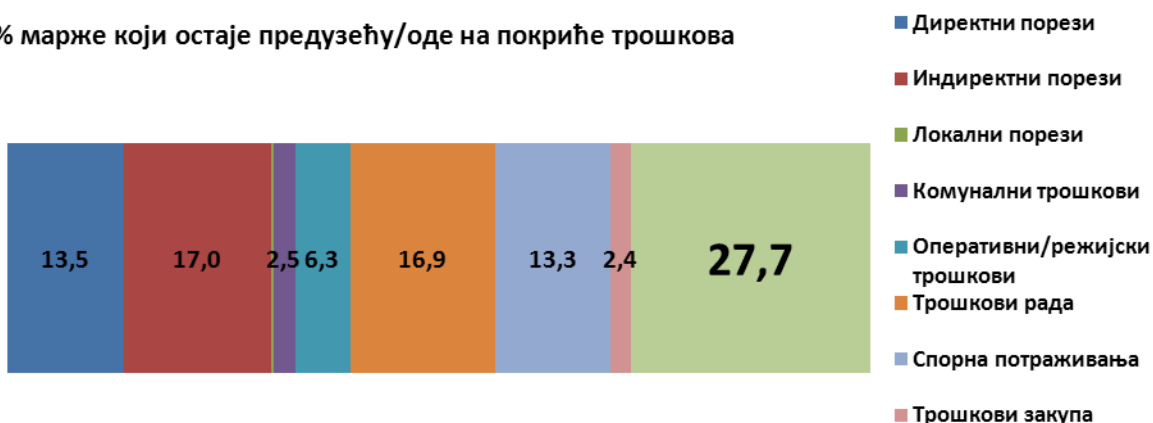


Случај 4 – предузеће има солидну добит, профитабилно је и рентабилно.

СЛУЧАЈ 5 – СРЕДЊЕ ПРЕДУЗЕЋЕ

Тек у овом случају се може констатовати да економија обима чини своје и да је предузећу које остварује већи обим продаје лакше покрити трошкове. Интересантно је споменути да у овом случају 2% спорних потраживања од укупних прихода смањује потенцијалну добит за 13,3%, те би у случају ефикасне наплате потраживања и благовремених позитивних исхода судских спорова, добит могла да нарасте и на 41% од остварене разлике у цијени.

% марже који остаје предузећу/оде на покриће трошкова



Случај 5 – предузеће је профитабилно и рентабилно може да оствари значајнију добит и има шансу да се развија.

Након извршене анализе, можемо констатовати следеће:

- Студије случаја су показале да микро предузећа тешко могу да се изборе да опстану на тржишту, тек мала предузећа с 10 запослених радника и укупним годишњим приходом од 2.000.000 КМ опстају, али су на граници рентабилности. У сваком случају економија обима чини своје и предузећа која остварују већи обим продаје лакше покривају трошкове.
- На профитабилност предузећа у великој мјери утиче пореско оптерећење које је веома високо за микро предузећа, јер узима око 82% њихове остварене разлике у цијени или зараде. У динамици прилива и одлива у новчаном току предузећа, утиче и начин обрачуна и плаћање ПДВ-а.
- Пореска политика Републике Српске је иста за све величине правних лица, осим у погледу посебне републичке таксе која се умањује за 40% када су у питању мала, односно 20% када је ријеч о средњим предузећима. Разлика постоји још код предузећа која запошљавају више од 16 радника, а немају запослено лице са инвалидитетом, која плаћају допринос на бруто износ зараде за све раднике у износу од 0,2%.
- Комунална такса је одређена у фиксном износу према свакој дјелатности засебно и не разликује предузећа по величини, тако да исти износ таксе плаћају и мали и велики.

- Претпоставка од 2% спорних и ненаплативих потраживања у апсолутним износима представља значајна финансијска средства предузећима и поготово мањим прави велике проблеме у ликвидности и рентабилности пословања.

(Детаљно објашњење на странама 23-28. Прилога)

АНАЛИЗА СЛУЧАЈА ЗА ФИЗИЧКА ЛИЦА (ПРЕДУЗЕТНИКЕ)

Закон о порезу на доходак („Службени гласник Републике Српске“, бр. 91/06, 128/06, 120/08, 71/10 и 1/11), од осталих предузетника издваја категорију малог предузетника који обавља самосталну дјелатност, изузев финансијских услуга и организовања игара на срећу, не запошљава више од три радника и чији укупан годишњи приход по основу обављања дјелатности не прелази 50.000 КМ.

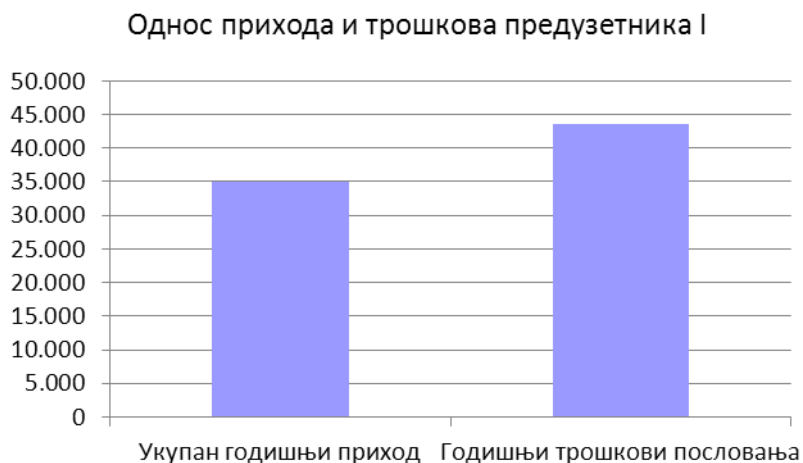
У складу са овом категоризацијом, анализа трошкова пословања је рађена на примјеру два предузетника:

1. Предузетник I – мали предузетник, има запослена 3 радника и укупан годишњи приход до 50.000 КМ, 1 продајно мјесто и 1 возило и
2. Предузетник II, има запослених 6 радника и укупан годишњи приход преко 50.000 КМ, 1 продајно мјесто и 1 возило.

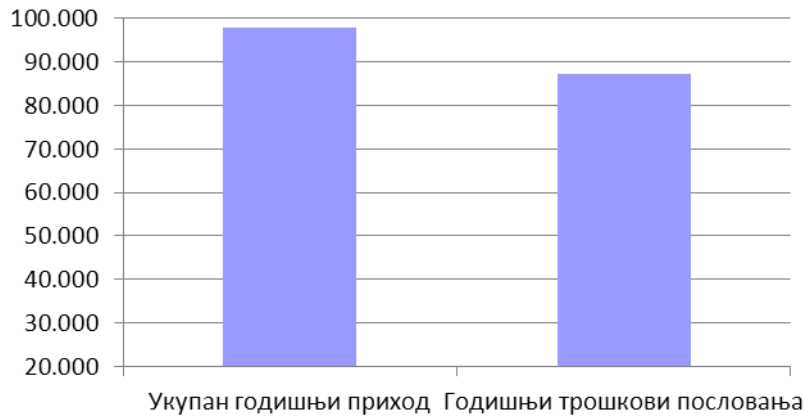
С обзиром на то да највеће учешће у укупном броју занатско-предузетничких радњи има сектор трговине и највећи број запослених је у самосталним трговинским радњама (14.516 радника или 38,27%), то је за студију случаја узет примјер продавнице. Како се највећи број занатско-предузетничких радњи у Републици Српској налази у подручју Бања Лука (9.828 односно 39,97%), то је студија случаја урађена за то подручје.

У анализи је посматрано пословање на годишњем нивоу.

У наредним графиконима је приказан однос укупног годишњег прихода и годишњих трошкова пословања предузетника I и предузетника II.



Однос прихода и трошкова предузетника II



Највећи дио трошкова се односи на плате и остала лична примања (превоз, топли оброк и регрес), затим на порезе и доприносе и режијске трошкове. Први предузетник спада у групу малих предузетника, који нису обавезни платити порез на додату вриједност, те су његови трошкови пореза и доприноса мањи у односу на другог предузетника.

Након извршене анализе, можемо констатовати сљедеће:

- **Предузетник I остварује укупан годишњи приход мањи од трошкова пословања и његово пословање је нерентабилно, док предузетник II остварује укупан годишњи приход већи од трошкова пословања и његово пословање је рентабилно.**
- **Треба имати у виду да и код занатско-предузетничке дјелатности економија обима пресудно утиче на пословање и тиме на рентабилност.**

(Детаљно објашњење на странама 28-31. Прилога)

V ЈАВНЕ КОНСУЛТАЦИЈЕ

У консултацијама су учествовали: јединице локалне самоуправе, Републичка агенција за развој МСП и локалне развојне агенције, Савјет за развој МСП, Привредна комора РС, привредна друштва и предузетници и др. Сви учесници су указали на проблем у дефиницији МСП коју треба ускладити са стварним економским могућностима и условима пословања, истакли су бројне административне баријере са којима се суочавају привредници у започињању, обављању и затварању пословне активности, затим су указали на проблеме поштивања прописа из пореске области, а све то директно утиче на повећање трошкова пословања, те указали на проблем ефикасности стечајног поступка и др. У складу са својим примједбама учесници консултација су предлагали мјере за превазилажења ових идентификованих проблема.

(Детаљно објашњење странама 32-38. Прилога)

VI ОПЦИЈЕ СА АНАЛИЗОМ ПОТЕНЦИЈАЛНИХ КОРИСТИ И ТРОШКОВА

Опција А - Не радити ништа

ПРЕДНОСТИ

У овом случају постојећи Закон о подстицању развоја малих и средњих предузећа се наставља примјењивати у наредне двије године. Нема додатног ангажмана за администрацију, нити било каквих промјена у законодавном оквиру.

МАНЕ

Остаће неусклађена дефиниција МСП са ЕУ дефиницијом и неће се преузети основни принципи из *SBA*, а и даље ће остати у домаћем законодавству неусклађени критеријуми подјеле МСП са Законом о рачуноводству и ревизији. Овако постављена дефиниција ће наставити да прави сметњу у креирању и спровођењу владиних политика за подршку МСП.

Опција Б – Доношење новог законског рјешења за МСП који је потпуно усклађен са ЕУ прописима о МСП (Small Business Act-SBA)

ПРЕДНОСТИ

Ова опција ће кроз ново законско рјешење разрадити институционални оквир који ће имати конкретан задатак добијајући директну улогу и одговорност у развоју МСП. У сваком случају, она значи и потпуно усклађивање дефиниције МСП са ЕУ прописима, што би допринијело модернизацији регулативе у овој области, а самим тим и коришћење могућности које пружа јединствено тржиште ЕУ. Окосница *SBA* је прихватање споменутих 10 принципа, који посебно промовишу пријатељско пословно окружење у којем би развој МСП био ослобођен свих облика административних спутавања и баријера, а посебно се осигурава да се регулаторне одлуке доносе узимајући у обзир потребе и мишљења МСП. Њихово претварање у праксу значило би потребу спровођења регулаторне реформе која би обухватала преиспитивање прописа у сврху отклањања административних баријера и смањења трошкова код отпочињања пословних активности, обављања и окончања пословних активности, као и отварања могућности за пружање „друге шансе“ предузећима која су доживјела банкрот. Ова опција подразумијева и већу финансијску подршку за развој МСП као и већи ангажман институција у помоћи развоју МСП.

МАНЕ

Једна од главних мана ове опције је што економска моћ наших МСП не може пратити ЕУ дефиницију у погледу вриједности имовине и могућности остварења укупног прихода и то би били нереални показатељи наше привреде. Критеријуми постављени у ЕУ дефиницији би довели у питање реализацију многих програма и подстицаја, јер наша предузећа су за сада, далеко испод финансијске моћи предузећа у ЕУ. То значи да би се преко 90% предузећа у РС по ЕУ дефиницији сврстала у границама микро и малих предузећа.

С обзиром на то да је потребно идентификовати и преиспитати све прописе који директно и индиректно утичу на пословање МСП у Републици Српској, ова опција подразумијева велику законодавну и подзаконодавну активност која захтијева вријеме и ресурсе.

Опција В – Доношење новог законског рјешења за МСП који ће преузети 10 принципа али без усаглашене дефиниције са ЕУ прописима о МСП (SBA)

ПРЕДНОСТИ

Предност ове опције се огледа у томе што она представља корак даље у побољшању свеукупног пословног окружења у Републици Српској и нуди ново законско рјешење које ће МСП дати кључну улогу у економском опоравку Републике Српске. Прихватањем свих 10 принципа SBA олакшало би се пословање МСП у Републици Српској, а као и код претходне опције уклониле би се административне баријере, чиме би се значајно смањили трошкови пословања, пружила друга шанса предузетницима који су се суочили с банкротом, олакшао приступ финансијама, подстакле иновације и посебне вјештине и др. У овом случају, дефиниција би се ускладила с критеријумима утврђеним у Закону о рачуноводству и ревизији или би евентуално могло да се приступи сасвим новој дефиницији коју би прихватио и Закон о рачуноводству и ревизији.

МАНЕ

Ова опција и даље оставља неусклађеност дефиниције МСП са ЕУ дефиницијом и тиме негативно утиче на коришћење могућности које нуди јединствено тржиште. Као и код претходне опције, ова опција подразумијева велику законодавну и подзаконодавну активност која захтијева вријеме и ресурсе и велики ангажман институција власти.

(Детаљно објашњење на странама 39-43. Прилога)

VII ПРЕПОРУКЕ

Када упоредимо предности и мане, односно користи и трошкове сваке опције, **опција В** би требало да има предност као најповољније рјешење дефинисаног проблема. Када наша предузећа економски ојачају да могу пратити кретања европског тржишта, могло би се ићи у правцу потпуног усаглашавања дефиниције за МСП са ЕУ прописима, при чему би и наша пореска политика на једнообразан начин (Закон о рачуноводству и ревизији) разврстала МСП према ЕУ критеријумима. Овај став је заузела и већина учесника на јавним консултацијама. Требало би размотрити и могућност за сасвим нову дефиницију, која би поставила реалне критеријуме за подјелу предузећа на мала, средња и велика, коју би преузео и Закон о рачуноводству и ревизији, како би се наша предузећа могла припремити да у наредном периоду задовоље критеријуме ЕУ дефиниције.

Нови закон о МСП би требало да јасно прецизира одредбе које третирају ријеч „предузеће“ у смислу да ова ријеч обухвата и правна и физичка лица, како не би долазило до забуне (што се до сада дешавало). Овим би се и један дио дефиниције ускладио са ЕУ дефиницијом, која дијели предузећа само по величини без обзира на њихов статус. С обзиром на наведено, из назива закона би требало избацити ријеч „и предузетништва“ тако да назив новог закона гласи: „Закон о развоју малих и средњих предузећа“.

Како би се преузело 10 принципа SBA неопходно је извршити реформу у многим областима, а посебно се сконцентрисати на измјену прописа у области отпочињања пословне активности, обављања привредне дјелатности и окончања пословне активности, као и посебно разматрати и анализирати прописе из пореске политике, те прописе који прописују друга фискална и парафискална оптерећења у сврху њиховог крајњег поједностављивања и смањења трошкова пословања. Посебну пажњу свакако би требало посветити и измјенама прописа који регулишу

стечајни поступак како би се предузећима омогућило пружање „друге шансе“, односно како би се на вријеме спасила имовина предузећа и иста припремила за ревитализацију и потпуни опоравак. На велики проблем ефикасности стечајних поступака указује и Главна служба за ревизију јавног сектора РС у свом Извјештају о ревизији учинака стечајних поступака.

С обзиром на то да се ради о једном општем пропису који директно не може да ријеша све проблеме који су се поставили пред МСП, дају се препоруке како слиједи:

- 1. Министарству индустрије, енергетике и рударства приликом израде Нацрта закона о развоју МСП, препоручује се да за полазну основу узме опцију В као рјешење дефинисаног проблема;**
- 2. Сва ресорна министарства треба да узму у разматрање дате препоруке у овом извјештају, као и да анализирају приједлоге и сугестије прикупљене у процесу јавних консултација, те оправдане приједлоге да узму у обзир и приступе отклањању проблема кроз измјене регулативе, како би се створио амбијент који би омогућио јачање и развој МСП, привукле инвестиције и створили почетни услови за економски препород Републике Српске.**

Министарство за економске односе и регионалну сарадњу и Министарство индустрије, енергетике и рударства ће бити задужени за надзор над спровођењем препорука ове процјене утицаја прописа.

МИНИСТАРСТВО ИНДУСТРИЈЕ,
ЕНЕРГЕТИКЕ И РУДАРСТВА

Министар

Др Жељко Ковачевић

МИНИСТАРСТВО ЗА ЕКОНОМСКЕ ОДНОСЕ
И РЕГИОНАЛНУ САРАДЊУ

Министар

Мр Жељка Цвијановић