



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ
О РЕВИЗИЈИ СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА
Развој унутрашње трговине у Републици Србији



Број: 400-151/2024-06/56
Београд, 20. децембар 2024. године



Предуслов за плански приступ развоју унутрашње трговине на националном, регионалном и локалном нивоу је успостављање информационог система трговине, јасно дефинисање циљева и мера, као и праћење њиховог спровођења

Улога унутрашње трговине у укупном привредном и социјалном развоју РС је значајна. У формирању бруто домаћег производа у 2021. години трговина је учествовала са око 12%, а запошљавала је око 23% укупно запослених. Као проблеми у развоју трговине препознати су: непостојање јединствене централне базе података о трговинском сектору у Министарству унутрашње и спољне трговине (МУСТ), у циљу анализе, планирања и управљања трговинском политиком; неравномеран регионални развој трговине, јединице локалне самоуправе нису препознале своју улогу у развоју трговине; пренаглашен број велепродајних у односу на малопродајна предузећа; није формиран Национални савет за развој трговине РС, а плански оквир за развој трговине није успостављен након 2020. године.

Повезаност трговине са другим секторима привреде



У периоду 2019–2023. године плански оквир за развој унутрашње трговине у РС није успостављен благовремено и у потпуности због чега нису постављени циљеви и утврђени приоритети за њен развој нити су планиране мере и активности за њихово достизање.

МУСТ није реализовало око 50% планираних мера/активности из Акционог плана за спровођење Стратегије развоја трговине РС до 2020. године, а пре свега није успоставило Информациони систем трговине за вођење трговинске политике; Град Сомбор је доделио подстицајна средства, док Град Лесковац није предузимао активности за развој трговине на својој територији.

МУСТ није у потпуности пратило резултате и ефекте спроведених мера за развој унутрашње трговине, док је Град Сомбор о резултатима и ефектима спроведених мера извештавао органе Града, а Град Лесковац је сачињавао годишње анализе о резултатима пословања привреде града.

Препоруке

Државна ревизорска институција је након спроведене ревизије, субјектима ревизије, између осталих, дала следеће препоруке:

Министарству унутрашње и спољне трговине:

- Да успостави информациони систем трговине који ће омогућити прикупљање, чување, класификацију, претраживање, анализу и приказивање података о трговини и који ће бити основа за управљање процесима планирања и развоја трговине у РС.
- Да донесе Средњорочни план МУСТ и
- Да изради и предложи Влади Стратегију трговине РС.

Град Сомбору:

- Да спроведе ревизију Плана развоја града Сомбора и покрене поступак израде предлога измена и допуна Плана развоја који ће садржати приоритетне циљеве развоја који се желе постићи и у трговинском сектору.

Град Лесковцу:

- Да спроведе ревизију Плана развоја града Лесковца и покрене поступак израде предлога измена и допуна Плана развоја који ће садржати приоритетне циљеве развоја који се желе постићи, између осталих и у трговини, имајући у виду подизање квалитета живота становништва у руралним срединама.



Садржај

Скраћенице и термини	4
I Резиме извештаја.....	6
1. Резиме и препоруке.....	6
2. Мере предузете у току ревизије.....	10
3. Захтев за достављање одазивног извештаја	10
II Увод.....	13
1. Проблем	13
2. Циљ ревизије.....	14
3. Ревизијска питања.....	14
4. Обим и ограничења ревизије.....	14
5. Методологија у поступку рада	16
III Опис предмета ревизије.....	18
1. Законодавни и институционални оквир	18
2. Опште информације	20
IV Закључци	31
ЗАКЉУЧАК 1: У периоду 2019–2023. године плански оквир за развој унутрашње трговине у Републици Србији није успостављен благовремено и у потпуности због чега нису постављени циљеви и утврђени приоритети за њен развој нити су планиране мере и активности за њихово достизање.....	32
Налаз 1.1: МУСТ након 2020. године није предложило Влади доношење Стратегије развоја трговине којом би утврдило јавне политике у области унутрашње трговине, нити је донело Средњорочни план који би омогућио повезивање јавних политика са процесом буџетирања, као ни подзаконски акт за праћење трговине и тржишта, због чега је изостало управљање системом јавних политика у области унутрашње трговине.....	32
Налаз 1.2: Град Сомбор и Град Лесковац су у периоду 2019–2023. године донели планска развојна документа и Средњорочни план који не садрже циљеве развоја трговине јер трговину нису препознали као делатност која треба плански да се развија	42
ЗАКЉУЧАК 2: МУСТ није реализовало око 50% планираних мера/активности из Акционог плана за спровођење Стратегије развоја трговине РС до 2020. године, а пре свега није успоставило Информациони систем трговине за вођење трговинске политике; Град Сомбор је доделио подстицајна средства, док Град Лесковац није предузимао активности за развој трговине на својој територији.....	48
Налаз 2.1: МУСТ није реализовало око 50% мера и активности из Акционог плана за спровођење Стратегије развоја трговине РС до 2020. године, а пре свега није успоставило Информациони систем трговине за вођење трговинске политике, док од 2021. године није дефинисало нове мере и активности за развој трговине у Републици Србији	49



Налаз 2.2. У Граду Сомбору су захваљујући подстицајним средствима отворене нове продавнице, док Град Лесковац није препознао значај и потребу предузимања активности и подстицајних мера за развој трговине на својој територији иако буџет Града остварује значајне приходе од трговаца..... 66

ЗАКЉУЧАК 3: МУСТ није у потпуности пратило резултате и ефекте спроведених мера за развој унутрашње трговине, док је Град Сомбор о резултатима и ефектима спроведених мера извештавао органе Града, а Град Лесковац је сачињавао годишње анализе о резултатима пословања привреде града..... 93

Налаз 3.1. МУСТ није у потпуности надзирано и координирало спровођење Стратегије развоја трговине РС зато што није формиран Национални савет за трговину, није успостављена сарадња са ЈЛС и није сачињен Извештај о резултатима спровођења Стратегије, због чега нису могли да прате резултате и ефекте предузетих мера и јавних политика у вези са унутрашњом трговином 94

Налаз 3.2. Град Сомбор је о резултатима и ефектима спроведених мера за развој трговине извештавао органе Града, али није остварио координацију са Привредним саветом, док у Граду Лесковцу активности у вези са трговцима прати Одсек за привреду и предузетништво, кроз годишње анализе о резултатима пословања привреде Града Лесковца, као и Одсек ЛПА, кроз извештавање о наплати јавних прихода од трговаца . 99

V Прилози..... 106

Прилог 1– Образац за прикупљање података о трговини и трговинској мрежи, који је саставни део Предлога Уредбе о облику и садржини обрасца, начину достављања и чувању података о трговини и трговинској мрежи, а на основу којих би МУСТ прибављало од трговаца податке о трговини и трговинској мрежи, ради иницирања и праћења ефеката мера економске политике у области тржишта и трговине..... 106

Прилог 2 – Табела 2 - Реализација активности из Акционог плана за спровођење приоритетних мера и активности за реализацију предложених решења..... 108

Прилог 3 – Неусаглашености Плана развоја града Сомбора за период од 2022. године до 2028. године и СП града Сомбора за период 2023–2025. године..... 111

Прилог 4 – Неусаглашености Плана развоја Града Лесковца за период 2023–2029. године и СП града Лесковца за период 2024–2026. године..... 113



Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Пун назив	Коришћена скраћеница
Министарство унутрашње и спољне трговине ¹	МУСТ
Министарство трговине, туризма и телекомуникација	МТТТ
Градonaчелник, Градско веће и Скупштина Града Сомбора	Органи Града Сомбора
Републички завод за статистику	РЗС
Агенција за привредне регистре	АПР
Републички секретаријат за јавне политике	РСЈП
Министарство финансија, Пореска управа	ПУ
Државна ревизорска институција	ДРИ
Република Србија	РС
Стратегија развоја трговине Републике Србије до 2020. године	Стратегија развоја трговине
Акциони план за спровођење приоритетних мера и активности за реализацију предложених решења у Стратегији развоја трговине РС до 2020. године.	АП за спровођење Стратегије развоја трговине
Средњорочни план	СП
Накнада за заштиту и унапређивање животне средине	Еко накнада
Локална комунална такса за истицање фирме на пословном простору	Фирмарина
Уредба о критеријумима за одређивање активности које утичу на животну средину према степену негативног утицаја на животну средину који настаје обављањем активности, износима накнада	Уредба о критеријумима за одређивање активности које утичу на животну средину
Национална служба за запошљавање	НСЗ
Мала и средња предузећа и предузетници	МСПП
Министарство привреде	МП
Јединица локалне самоуправе	ЈЛС
Трговина на велико и мало и поправку моторних возила и мотоцикала	област 45
Трговина на велико, осим трговине моторним возилима и мотоциклима	област 46
Трговина на мало, осим трговине моторним возилима и мотоциклима	област 47
Електронска трговина	Е-трговина
Трговинска делатност	Трговина
Привредни субјекти који обављају трговинску делатност	Трговци
Трговинска радња (објекат)	Продавница
Локални економски развој	ЛЕР
Централни регистар обавезног социјалног осигурања	ЦРОСО
Бруто домаћи производ	БДП
Пандемија изазвана вирусом SARS-CoV-2	Ковид пандемија

¹ На основу члана 10. став 1. Закона о изменама Закона о министарствима („Службени гласник РС“, број 116/22), који је ступио на снагу 22. октобра 2022. године, од дана ступања на снагу овог закона, Министарство трговине, туризма и телекомуникација наставља рад, у складу са делокругом утврђеним овим законом, као Министарство унутрашње и спољне трговине.



Поједини изрази који се користе у извештају имају следеће значење:

Значење	Израз
Програм је скуп мера које корисници буџетских средстава спроводе у складу са својим кључним надлежностима и утврђеним средњорочним циљевима. Састоји се од независних, али тесно повезаних компонената – програмских активности и/или пројеката. Утврђује се и спроводи од стране једног или више корисника буџетских средстава и није временски ограничен.	Програм
Програмска активност је текућа и континуирана делатност корисника буџетских средстава, која није временски ограничена. Спровођењем програмске активности постижу се циљеви који доприносе достизању циљева програма. Утврђује се на основу уже дефинисаних надлежности корисника буџетских средстава и мора бити део програма.	Програмска активност
Средњорочни план је свеобухватни план буџетског корисника који садржи детаљну разраду свих програма, програмских активности и пројеката за буџетску годину са пројекцијама за наредне две године, према утврђеним средњорочним циљевима и приоритетима, који служи и као основа за израду образложења финансијског плана тог корисника и израђује се у складу са упутством за припрему буџета.	Средњорочни план
Средњорочни оквир расхода је саставни део Фискалне стратегије, којом Влада утврђује укупни обим расхода буџета Републике у складу са утврђеним приоритетним областима финансирања; обезбеђује свеукупну фискалну дисциплину и транспарентност процеса планирања буџета и представља основ за дефинисање средњорочних обима за планирање и израду финансијских планова буџетских корисника.	Средњорочни оквир расхода
Јавне политике јесу правци деловања Републике Србије и правци деловања аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, у одређеним областима, ради постизања жељених циљева на нивоу друштва.	Јавне политике
Плански систем јесте скуп елемената планирања, који чине: – планска документа; – учесници у планском систему; – процес управљања системом јавних политика; – процес усаглашавања садржаја планских докумената са садржајем других планских докумената и прописа; – повезивање процеса усвајања и спровођења јавних политика са процесом средњорочног планирања.	Плански систем
Учесници у планском систему који утврђују јавне политике усвајањем докумената јавних политика јесу Народна скупштина, Влада и органи локалне власти у складу са својом надлежношћу.	
Привредно друштво је правно лице које обавља делатност у циљу стицања добити.	Привредно друштво
Предузетник је пословно способно физичко лице које обавља делатност у циљу остваривања прихода и које је као такво регистровано у складу са законом о регистрацији.	Предузетник
Канал маркетинга се може представити формом: произвођач – трговац (велепродаја и малопродаја) – потрошач.	Канал маркетинга
Трговиска мрежа је скуп продајних објеката на подручју Републике Србије ²	Трговинска мрежа

² Закон о трговини („Службени гласник РС“ бр.53/10, 10/13, 44/18 – др. Закон)



I Резиме извештаја

1. Резиме и препоруке

Државна ревизорска институција је спровела ревизију сврсисходности пословања „Развој унутрашње трговине у Републици Србији“.

Улога унутрашње трговине у укупном привредном и социјалном развоју РС је значајна. У формирању БДП у 2021. години трговина је учествовала са око 12% (одмах иза сектора прерађивачке индустрије), а запошљавала је око 23% укупно запослених.

Препознати су следећи проблеми у развоју трговине:

- непостојање јединствене централне базе података о трговинском сектору у МУСТ у циљу анализе, планирања и управљања трговинском политиком;
- МУСТ не прикупља податке о трговини и трговинској мрежи од трговаца сагласно Закону о трговини;
- непостојање прецизних података о обављању трговине путем интернета;
- неравномеран регионални развој трговине;
- није препозната улога ЈЛС у развоју трговине;
- пренаглашен број veleпродајних у односу на малопродајна предузећа (2019. године однос је био 3:1 у корист veleпродаје);
- није формиран Национални савет за развој трговине РС;
- након 2020. године није донета нова Стратегија развоја трговине, као ни средњорочни план који би омогућио повезивање јавних политика са средњорочним оквиром расхода.

Иако су Стратегијом развоја трговине РС до 2020. године дефинисани посебни циљеви: развој конкуренције на тржишту РС; подршка развоју малих и средњих предузећа и развој информатичке базе, проблеми у спровођењу трговинске политике су и даље присутни и потребна су унапређења.

За субјекте ревизије изабрали смо:

- Министарство унутрашње и спољне трговине, Београд
- Град Сомбор
- Град Лесковац

Ревизијом смо обухватили период од 1. јануара 2019. године до 31. децембра 2023. године. За одговоре на поједина ревизијска питања обухватили смо и дужи временски период.

Након спроведене ревизије, утврдили смо следеће:

Предуслов за плански приступ развоју унутрашње трговине на националном, регионалном и локалном нивоу је успостављање Информационог система трговине, јасно дефинисање циљева и мера, као и праћење њиховог спровођења.

ЗАКЉУЧАК 1: У периоду 2019–2023. године, плански оквир за развој унутрашње трговине у Републици Србији није успостављен благовремено и у потпуности због чега нису постављени циљеви и утврђени приоритети за њен развој нити су планиране мере и активности за њихово достизање.

Налаз 1.1: МУСТ након 2020. године није предложило Влади доношење Стратегије развоја трговине којом би утврдило јавне политике у области унутрашње трговине, нити је донело Средњорочни план који би омогућио повезивање јавних политика са процесом



буџетирања, као ни подзаконски акт за праћење трговине и тржишта, због чега је изостало управљање системом јавних политика у области унутрашње трговине.

МУСТ је у складу са прописима који уређују плански систем, у обавези да припреми и предложи Влади усвајање стратегије из своје надлежности и да донесе средњорочни план. Након 2020. године МУСТ није предложило Влади Стратегију развоја трговине због утврђених недостатака радне верзије овог документа, тако да је изостало управљање системом јавних политика у овој области. Није донело ни Средњорочни план који би омогућио повезивање јавних политика са процесом буџетирања. Такође, од трговаца и државних органа није прибављало податке о трговини и трговинској мрежи сагласно Закону о трговини, јер није предложило Влади доношење подзаконског акта који би то омогућио. Последица наведеног је да МУСТ не поседује основне податке о трговини и трговинској мрежи у циљу стратешког развоја унутрашње трговине.

Налаз 1.2: Град Сомбор и Град Лесковац су у периоду 2019–2023. године донели планска развојна документа и Средњорочни план који не садрже циљеве развоја трговине јер трговину нису препознали као делатност која треба плански да се развија.

План развоја јединице локалне самоуправе је документ развојног планирања који садржи приоритетне циљеве развоја који се желе постићи, као и преглед и опис мера које се даље разрађују средњорочним планом. Град Сомбор и Град Лесковац су донели планска развојна документа и Средњорочни план, који не садрже циљеве развоја локалне трговинске политике. Трговину нису препознали као делатност која треба плански да се развија као и остале привредне гране (пољопривреда, туризам, прерађивачка индустрија и друго). Неплански развој не може да доведе до оптималне структуре трговине.

ЗАКЉУЧАК 2: МУСТ није реализовало око 50% планираних мера/активности из Акционог плана за спровођење Стратегије развоја трговине РС до 2020. године, а пре свега није успоставило Информациони систем трговине за вођење трговинске политике; Град Сомбор је доделио подстицајна средства, док Град Лесковац није предузимао активности за развој трговине на својој територији.

Налаз 2.1: МУСТ није реализовало око 50% мера и активности из Акционог плана за спровођење Стратегије развоја трговине РС до 2020. године, а пре свега није успоставило Информациони систем трговине за вођење трговинске политике, док од 2021. године није дефинисало нове мере и активности за развој трговине у Републици Србији.

Анализом извршења Акционог плана за спровођење Стратегије развоја трговине РС до 2020. године, утврдили смо да од планираних 18 мера/активности није реализована половина. Представници МУСТ су истакли да поједине активности за развој трговине нису спровели јер није успостављен Информациони систем трговине или нису била обезбеђена потребна финансијска средства. У периоду 2020–2023. године МУСТ је планирало средства за израду Информационог система трговине у износу од 26 милиона динара, али су средства преусмерена за друге намене. Због нереализованих мера, МУСТ нема сазнања о концентрацији малопродајне мреже на територији РС, није донело мере подршке за развој трговине на подручјима са ниским степеном развоја трговинске мреже, није обезбедило подстицај развоја трговине у руралним подручјима и није успоставило информациони систем трговине, због чега је изостало адекватно вођење трговинске политике. Од 2021. године МУСТ није дефинисало нове мере и активности за развој трговине у Републици Србији.

Налаз 2.2: У Граду Сомбору су захваљујући подстицајним средствима отворене нове продавнице, док Град Лесковац није препознао значај и потребу предузимања активности и



подстицајних мера за развој трговине на својој територији иако буџет Града остварује значајне приходе од трговаца.

Јединице локалне самоуправе, преко својих органа, треба да се старају о развоју и унапређењу трговине. У Граду Сомбору су захваљујући подстицајним средствима отворене нове продавнице, док Град Лесковац није препознао значај и потребу предузимања активности и подстицајних мера за развој трговине на својој територији иако 35% села у околини нема отворену продавницу. Град Сомбор и Град Лесковац нису имали евиденције о броју трговаца и продавница на својој територији у циљу развоја локалне трговинске политике и нису препознали трговину као значајан извор прихода у буџету Града.

ЗАКЉУЧАК 3: МУСТ није у потпуности пратило резултате и ефекте спроведених мера за развој унутрашње трговине, док је Град Сомбор о резултатима и ефектима спроведених мера извештавао органе Града, а Град Лесковац је сачињавао годишње анализе о резултатима пословања привреде града.

Налаз 3.1: МУСТ није у потпуности надзирано и координирало спровођење Стратегије развоја трговине РС зато што није формиран Национални савет за трговину, није успостављена сарадња са ЈЛС и није сачињен Извештај о резултатима спровођења Стратегије, због чега нису могли да прате резултате и ефекте предузетих мера и јавних политика у вези са унутрашњом трговином.

МУСТ није у потпуности надзирано и координирало спровођење Стратегије развоја трговине РС зато што није формиран Национални савет за трговину како је то уређено Стратегијом развоја трговине РС до 2020. године. Није успоставио непосредну сарадњу са ЈЛС, иако у развоју трговине активну улогу треба да имају и органи локалне самоуправе. МУСТ није сачинило Извештај о резултатима спровођења Стратегије развоја трговине РС, сагласно Закону о планском систему, због чега нису могли да прате резултате и ефекте предузетих мера развоја трговине.

Налаз 3.2: Град Сомбор је о резултатима и ефектима спроведених мера за развој трговине извештавао органе Града, али није остварио координацију са Привредним саветом, док у Граду Лесковцу активности у вези са трговцима прати Одсек за привреду и предузетништво, кроз годишње анализе о резултатима пословања привреде Града Лесковца, као и Одсек ЛПА, кроз извештавање о наплати јавних прихода од трговаца.

Град Сомбор је о резултатима и ефектима спроведених мера субвенционисања трговаца извештавао органе Града сагласно интерним актима. Међутим, Град није остварио координацију са Привредним саветом у циљу заједничког сачињавања планова развоја. Такође није сачинио Извештај о спровођењу Средњерочног плана града Сомбора за фискалну 2023. годину у складу са прописима који уређују плански систем због чега заинтересоване стране нису благовремено обавештаване о спровођењу усвојених планских докумената. Активности у вези са трговцима у граду Лесковцу прати Одсек за привреду и предузетништво, кроз годишње анализе о резултатима пословања привреде Града Лесковца, као и Одсек ЛПА, кроз извештавање о наплати јавних прихода од трговаца.

Након спроведене ревизије сврсисходности пословања „Развој унутрашње трговине у Републици Србији“, Државна ревизорска институција даје следеће препоруке:



Министарству унутрашње и спољне трговине:

1. Да донесе Средњорочни план МУСТ за период 2025–2027. године у сарадњи са Републичким секретаријатом за јавне политике (Налаз 1.1) – Приоритет 1.³
2. Да изради и предложи Влади Стратегију трговине РС којом ће утврдити стратешки правац деловања и јавне политике у трговинској области (Налаз 1.1) – Приоритет 3⁴.
3. Да предложи Влади РС да донесе Уредбу о облику и садржини обрасца, начину достављања и чувању података о трговини и трговинској мрежи које ће МУСТ прибављати од трговаца (Налаз 1.1) – Приоритет 2⁵.
4. Да успостави информациони систем трговине који ће омогућити прикупљање, чување, класификацију, претраживање, анализу и приказивање података о трговини и који ће бити основа за управљање процесима планирања и развоја трговине у Републици Србији (Налаз 2.1) – Приоритет 3.
5. Да потпише споразуме о сарадњи са институцијама које поседују податке о трговини и трговинској мрежи (АПР, РЗС, ПУ и др) у циљу размене података (Налаз 2.1) – Приоритет 1.
6. Да поднесе Влади предлог за формирање Националног савета за трговину ради успостављања координације и комуникације надлежних органа за развој и унапређење трговине РС; успостављања равнотеже између корпоративне и јавне политике у остваривању одрживог развоја трговине и трговинске мреже; извештавања Владе о резултатима и ефектима спровођења јавних политика у трговини и друго (Налаз 3.1) – Приоритет 2.
7. Да успостави комуникацију и координацију са органима ЈЛС и АП Војводином како би се политике, програми развоја и мере трговинске политике (креиране на националном нивоу) оперативно спроводиле на локалном нивоу (Налаз 3.1) – Приоритет 2.

Граду Сомбору:

1. Да спроведе ревизију Плана развоја града Сомбора за период од 2022. године до 2028. године и покрене поступак израде предлога измена и допуна Плана развоја који ће садржати приоритетне циљеве развоја који се желе постићи, између осталих и у трговинском сектору, сагласно члану 20 тачка 6 Закона о локалној самоуправи (Налаз 1.2) – Приоритет 2.
2. Да изврши попис продавница на својој територији и сачини евиденцију коју ће годишње ажурирати (Налаз 2.2) – Приоритет 1.
3. Да Привредни Савет Града Сомбора настави са одржавањем седница и да прати доношење и промену планова привредног развоја узимајући у обзир и трговинску делатност, као и спровођење планова и програма локалног економског развоја (Налаз 3.2) – Приоритет 2.
4. Да сачини извештај о спровођењу Средњорочног плана града Сомбора за период 2023–2025. године у сарадњи са Републичким секретаријатом за јавне политике и исти објави на интернет страници (Налаз 3.2) – Приоритет 1.

Граду Лесковцу:

1. Да спроведе ревизију Плана развоја града Лесковца за период од 2023. године до 2029. године и покрене поступак израде предлога измена и допуна Плана развоја који ће садржати приоритетне циљеве развоја који се желе постићи, између осталог и у трговинском сектору, а

³ Приоритет 1 – несврсисходности које је могуће отклонити у року до 90 дана

⁴ Приоритет 3 – Несврсисходности које је могуће отклонити у року до три године

⁵ Приоритет 2 – несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана



имајући у виду подизање квалитета живота становништва у руралним срединама (Налаз 1.2) – Приоритет 3.

2. Да изврши анализу активности у вези са подстицањем доласка трговаца у рурална и неразвијена подручја града Лесковца и утврди њихову приоритетност и спроводљивост приликом доношења ревидираног Плана развоја града Лесковца. (Налаз 2.2) – Приоритет 2.

2. Мере предузете у току ревизије

У току ревизије Одељење за привреду и пољопривреду и Одељење за општу управу и заједничке послове Града Лесковца покренули су поступак пописа продавница на територији града Лесковца и 144 села. За координатора пописа одређен је запослени из Одељења за привреду и пољопривреду, који је одржао неколико састанака са секретарима месних заједница у погледу инструкција за пописивање. Попис је спроведен у периоду од 1. септембра до 1. октобра 2024. године. Представници Града Лесковца су навели да су им сви подаци у вези са пописом продавница достављани преко писарнице Градске управе Града Лесковца уз потпис лица које је спровело бројање и пописивање продавница. Представници Града Лесковца су ДРИ 15. октобра 2024. године доставили Извештај о броју продавница у граду Лесковцу који је оверен и потписан од стране координатора потписа и Шефа Одељења за привреду и пољопривреду.

Према достављеним подацима, град Лесковац је на својој територији у септембру 2024. године имао отворену 1.631 продавницу.

Анализом података извршеног пописа закључили смо да:

- 44 села на територији града Лесковца (31%) немају отворену ниједну продавницу иако број становника у појединим селима није мали, нпр: Просечина – 379 становника, Свирце – 322 становника, Козаре – 276 становника, Доња Бунуша – 275 становника и друга;
- села која у 2022. години нису имала продавницу (Градашница, Дрћевац, Злоћудово, Мала Копашница, Предејане (село) и Пискупово), у септембру 2024. године је имају;
- села која су у 2022. години имала продавницу (Доња Бунуша, Дрводеља, Жижавица, Пресечина, Свирце и Црковница), у септембру 2024. године немају продавницу.

Наведено упућује на закључак да је потребно на нивоу Града Лесковца водити активну трговинску политику како би Град у потпуности спровео надлежности у вези са развојем и унапређењем трговине, као што води политику развоја осталих делатности на својој територији (индустрија, пољопривреда, туризам, занатство и друго).

3. Захтев за достављање 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 поступе по датим препорукама осим оних који су отклоњени у току обављања ревизије и садржани у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања дужни су да уз одазивни извештај доставе 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, и трећег приоритета, односно које је могуће отклонити у року до три године, субјект ревизије обавезан је да достави 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 истинитости навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије, подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе извршиће се и провера веродостојности 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 субјект ревизије у чијем су пословању откривене несврсисходности, не поднесе 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 став 7 до 1. Закона о Државној ревизорској институцији.

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић

Државна ревизорска институција

Макензијева 41

11000 Београд, Србија

20. децембар 2024. године



II Увод

Државна ревизорска институција је спровела ревизију сврсисходности пословања „Развој унутрашње трговине у Републици Србији“ у складу са Законом о Државној ревизорској институцији⁶, Пословником Државне ревизорске институције⁷, Програмом ревизије Државне ревизорске институције – обједињен, пречишћен текст за 2024. годину, број 06-988/2024-02-02 од 26. марта 2024. године.

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

1. Проблем

Улога унутрашње трговине у укупном привредном и социјалном развоју РС је значајна. У формирању БДП у 2021. години трговина је учествовала са око 12% (одмах иза сектора прерађивачке индустрије), а запошљавала је око 23% укупно запослених.⁸

Као проблеми у развоју трговине препознати су:

- непостојање јединствене централне базе података о трговинском сектору у МУСТ у циљу анализе, планирања и управљања трговинском политиком,
- МУСТ не прикупља податке о трговини и трговинској мрежи од трговаца сагласно Закону о трговини, ради иницирања и праћења ефеката мера економске политике у области тржишта и трговине,
- непостојање прецизних података о обављању трговине путем интернета,
- неравномеран регионални развој трговине, унутрашњост РС и мање средине заостају по питању развоја трговинске мреже у односу на Београд и веће градске центре,
- није препозната улога ЈЛС у развоју трговине,
- пренаглашен број veleпродајних у односу на малопродајна предузећа (2019. године однос је био 3:1 у корист veleпродаје),
- није формиран Национални савет за развој трговине РС који би предлагао промене прописа, мере за боље функционисање тржишта и трговине, саветима подржавао рад МУСТ, надзирао и координирао спровођење стратегије развоја трговине,
- након 2020. године није донета нова Стратегија развоја трговине, као ни средњорочни план који би омогућио повезивање јавних политика са средњорочним оквиром расхода.

Иако су Стратегијом развоја трговине РС до 2020. године дефинисани посебни циљеви: развој конкуренције на тржишту РС; подршка развоју малих и средњих предузећа и развој информатичке базе, проблеми у спровођењу трговинске политике су и даље присутни и потребна су унапређења.

⁶ „Службени гласник РС“, бр. 101/2005, 54/2007, 36/2010 и 44/2018 - др. закон

⁷ „Службени гласник РС“, број 9/2009

⁸ Статистички годишњак 2023.г. (8.1. Основни показатељи пословних субјеката, 2021. (наставка))



2. Циљ ревизије

Циљ ревизије је био да утврдимо да ли је у периоду 2019–2023. године успостављен плански оквир за развој и унапређење унутрашње трговине, у којој мери су субјекти ревизије спровели активности које би допринеле остварењу циљева трговинске политике, да ли су субјекти ревизије пратили постигнуте резултате и ефекте и о томе извештавали.

Трговинска политика се спроводила реализацијом Стратегије развоја трговине РС до 2020. године. У фокусу ревизије је ефикасност реализације планираних мера и активности за развој трговине и ефективност која се односи на испуњавање постављених циљева и постизање планираних резултата. Ефективност се тиче степена у ком су циљеви политике развоја трговине испуњени у смислу резултата.

3. Ревизијска питања

Да бисмо остварили циљ формулисали смо ревизијска питања:

1. Да ли је успостављен плански оквир за развој унутрашње трговине у Републици Србији у периоду 2019–2023. године?

2. У којој мери су субјекти ревизије ефикасно спроводили планиране мере/активности за развој унутрашње трговине?

3. Да ли су субјекти ревизије пратили резултате и ефекте спроведених мера/активности за развој унутрашње трговине и да ли су о њима извештавали?

4. Обим и ограничења ревизије

За субјекте ревизије изабрали смо:

1. Министарство унутрашње и спољне трговине. Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у МУСТ дефинисано је да се у Сектору за трговину, услуге и политику конкуренције, у Одељењу за трговину и развој конкуренције, обављају послови који се односе на: стратешки развој тржишта и трговине; праћење токова у трговини; изучавање и праћење стања и развоја тржишта и трговинске мреже; успостављање базе података о тржишту и трговинском сектору; израду анализа, предлога и модела за ефикасније управљање и планирање развојем трговине; иницирање стратешких истраживања; предлагање смерница за спровођење стратешки дефинисаних приоритета; праћење укупних трговинских токова и предлагање одговарајућих мера; праћење промета роба и услуга у РС; подстицање и координацију процеса који су у функцији развоја сектора трговине у РС; унапређење конкурентности сектора трговине, израду студија, анализа, информација и других материјала из области трговине и заштите конкуренције, као и други послови из ове области.

2. Град Сомбор који припада Региону Војводине, Западнобачкој области (округу). То је регион који има 26,5% укупног броја продавница у РС. У граду Сомбору број малопродајних објеката по километру квадратном износи - 0,7, што значи да немају продавницу на сваком километру квадратном. Број становника који се снабдевају у једном малопродајном објекту у граду Сомбору износи 85 становника, што је око просека броја становника по једном малопродајном објекту у РС (83). Представници Града Сомбора су навели да на територији града Сомбора постоји 15 насељених места и да сва имају продавнице. У периоду од 2019–



2021 године буџетом Града Сомбора планирано је и усвојено од стране Градског већа суфинансирање пројеката предузетништва као подршка економском развоју, Предвиђеним финансијским средствима, поред производне, прерађивачке делатности, била је заступљена и делатност трговине.

Такође, Локлним акционим планом запошљавања Града Сомбора, а уз сарадњу са НСЗ у Сомбору у периоду 2019–2023. године реализоване су мере активне политике запошљавања у виду следећих мера: а) субвенције за самозапошљавање и б) субвенције за запошљавање незапослених лица из категорије теже запошљивих на новоствореним радним местима код послодаваца. Делатност трговине је такође била обухваћена наведеним мерама запошљавања.

3. Град Лесковац који припада Региону Јужне и Источне Србије. То је регион који има најмањи број продавница у односу на остале регионе – 21% укупног броја. Град Лесковац има 1.516 продавница, од чега се у самом граду налази око 70%. Представници града Лесковца су навели да на територији Града од укупно 144 насеља/села, 50 нема продавницу (око 35%). Поједина села која немају продавницу имају од 200 до 652 становника. У периоду 2019–2023. године из буџета Града нису планирана подстицајна средства или неке друге подстицајне мере за развој и унапређење трговине. Уочено је да одређени број села који је имао отворену продавницу у 2019. години, у 2022. години остао је без продавнице или је остала отворена само једна иако број становника у тим селима иде и до 962 (Липовица), што указује да је потребно водити активну политику развоја трговине у граду.

Извори информација у ревизији:

- **Републички завод за статистику** који обавља стручне послове који се односе на: организацију и спровођење статистичких истраживања, прикупљање, обраду, статистичку анализу и објављивање статистичких података; развој, одржавање и коришћење републичких административних и статистичких регистара; сарадњу и координацију са органима и организацијама овлашћеним за вршење статистичких истраживања и друге послове.

- **Агенција за привредне регистре** која води законом утврђене регистре као јединствене централизоване електронске базе података, законом и другим прописима утврђене евиденције и друге електронске базе података кроз обавезну регистрацију привредних субјеката.

- **Републички секретаријат за јавне политике** који обавља стручне послове који се односе на: анализу, идентификовање потреба и достављање иницијатива за израду докумената јавних политика; обезбеђивање усклађености предлога докумената јавних политика и нацрта закона са усвојеним документима јавних политика, давање мишљења о потпуности садржаја и квалитету спроведене анализе ефеката јавних политика и извештаја о спровођењу докумената јавних политика, пружање методолошке подршке министарствима и посебним организацијама при изради предлога планских докумената и докумената јавних политика и др.

- **Пореска управа**, као орган управе у саставу Министарства финансија која између осталог врши регистрацију пореских обвезника, води јединствен регистар пореских обвезника, и најважнији је извор података о промету продајних објеката.

Ревизијом смо обухватити период од 1. јануара 2019 до 31. децембра 2023. године како бисмо утврдили активности МУСТ у вези са развојем унутрашње трговине у години пре утицаја Ковид пандемије, за време Ковид пандемије, као и развој трговине након пандемије. За одговоре на поједина ревизијска питања обухватили смо и дужи временски период.

Поступци ревизије у циљу доношења закључака и препорука, заснованих на налазима, који су утврђени на основу доказа, прикупљених током ревизије, биће изведени од марта до септембра 2024. године.



Ограничења за спровођење ревизије:

1. У Републици Србији подаци о трговини и трговинској мрежи не постоје у јединственој евиденцији МУСТ.

2. У поступку ревизије, за поједине анализе нећемо обухватити област - Трговина на велико и мало и поправка моторних возила (шифра делатности - 45). Ова област обухвата све делатности у вези с моторним возилима и мотоциклима, укључујући камионе и теретна возила, као што су трговина на велико и трговина на мало новим и половним возилима, поправка и одржавање возила и трговина на велико и трговина на мало деловима и прибором за моторна возила и мотоцикле.⁹ Број продавница у овој области је мали, а трговина моторним возилима не обавља се на дневном нивоу.

3. Коришћење података из више различитих извора (РЗС, АПР, ПУ) који примењују различиту методологију за прикупљање и анализу података. Институције које прикупљају податке о трговини, то чине вршећи своје надлежности, али без координације са другим институцијама које прикупљају неке друге, понекад врло сличне податке.¹⁰

4. Доступност и тачност података из јединственог информационог система Института „Михајло Пупин“ који је задужен за одржавање система ЈПА Града Сомбора и Града Лесковца и у коме се воде евиденције које се односе на локалне јавне приходе.

У ревизији нисмо испитивали:

- Начин и методологију прикупљања података о трговини које прикупљају друге институције и организације (АПР, РЗС, ПУ и др.);

- Тачност достављених података које смо користили из више различитих извора (РЗС, АПР, ПУ);

- Начин и тачност утврђивања задужења трговаца на име јавних прихода буџета Града Сомбора и Града Лесковца (порез на имовину, фирмарина, еко накнада, друге накнаде), као и обрачун закупнине за трговце;

- Тачност података о приходима и дуговањима трговаца на име јавних прихода Града Сомбора и Града Лесковца;

- Примењену методологију приликом доношења Плана развоја и Средњорочних планова Града Сомбора и Града Лесковца;

- Тачност података о планираним и извршеним финансијским средствима за спровођење мера и активности планираних Стратегијом развоја трговине РС до 2020. године.

5. Методологија у поступку рада

За потребе истраживања развоја унутрашње трговине на територији ЈЛС, на адресе 28 градова¹¹, проследили смо дописе који садрже питања која се односе на трговинску политику. Градови којима смо проследили дописе представљају административне центре управних округа (области) у региону Београда, Војводине, Шумадије и Западне Србије и Јужне и Источне Србије.

Затражили смо податке о броју отворених/затворених продавница у периоду 2019–2023. године на њиховој територији и то за трговине на велико и мало и поправку моторних возила

⁹ Уредба о класификацији делатности „Службени гласник РС“ број 54/2010)

¹⁰ Стратегија развоја трговине до 2020

¹¹ Београд, Нови Сад, Нови Пазар, Пирот, Ужице, Сомбор, Лесковац, Лозница, Кикинда, Суботица, Крагујевац, Шабац, Врање, Крушевац, Чачак, Ваљево, Прокупље, Смедерево, Пожаревац, Зајечар, Бор, Зрењанин, Сремска Митровица, Панчево, Вршац, Краљево, Ниш, Јагодина



и мотоцикала (шифра делатности 45), трговине на велико (шифра делатности 46) и трговине на мало (шифра делатности 47).

Анализом достављених података утврдили смо да од укупно 28 градова, 16¹² градова је одговорило да поседује, девет¹³ да не поседује тражене податке, а три¹⁴ града нису одговорила на постављено питање. Уочили смо да је у периоду 2019–2023. године више затворених него отворених продавница.

Од укупно 28 градова њих 16¹⁵ има насеља /села без продавница, што износи 57% укупног броја градова. Наведени податак нас је усмерио на питање снабдевености локалног сеоског становништва основним животним намерницама.

Један од критеријума за избор субјеката ревизије била је и додела подстицајних средстава за трговину где смо утврдили да је подстицаје трговини доделило шест градова и то: Сомбор Кикинда, Шабац, Чачак, Пожаревац и Ниш.

На основу анализа достављених података и одговора на питања, одредили смо субјекте ревизије: Град Сомбор (сва села имају по више продавница и из свог буџета је доделио подстицајна средства) и Град Лесковац (има 35% села на својој територији у којима нема ни једне отворене продавнице и није доделио подстицајна средства за развој трговине), што је детаљно описано у делу Извештаја II Увод, тачка 4. Обим и ограничења ревизије.

С обзиром да градови нису имали податке о броју трговаца и броју продавница на њиховој територији, наведене податке смо прибавили од организација која прикупљају податке у вези са трговином и то РЗС, АПР и ПУ. Са представницима Републичког секретаријата за јавне политике смо разматрали питања у вези са управљањем системом јавних политика и средњорочним планирањем, као и планским докуменатима, како бисмо оценили ниво планирања у вези са планским приступом развоју трговине у изабраним субјектима ревизије.

У делу Извештаја III – Опис предмета ревизије, 2. Опште информације и у делу IV – Закључци, наводили смо податке које смо добили од извора информација и које смо користили у анализама.

У поступку ревизије смо:

- проучили и анализирали: Стратегију развоја трговине РС до 2020. године, радни документ нове стратегије из 2021. године, законе и подзаконска акта у вези са трговином, што је наведено у делу Извештаја III – Опис предмета ревизије 1. Законодавни оквир,
- проучили и анализирали планска докумената субјеката ревизије (Планове развоја и Средњорочне планове),
- проучили и анализирали интерна акта субјеката ревизије у вези са трговинском политиком и политиком развоја привреде и запошљавања,
- анализирали достављене одговоре на упитнике које смо слали субјектима ревизије, као и надлежним организацијама које поседују податке о трговини (РЗС, АПР, ПУ),
- обавили интервјуе са одговорним лицима субјеката ревизије и представницима РЗС и РСЈП,

¹²Нови Пазар, Пирот, Сомбор, Лесковац, Лозница, Кикинда, Крагујевац, Шабац, Ваљево, Прокупље, Смедерево, Бор, Зрењанин, Панчево, Вршац, Ниш

¹³ Нови Сад, Врање, Чачак, Пожаревац, Зајечар, Сремска Митровица, Краљево, Јагодина

¹⁴ Ужице, Београд, Суботица

¹⁵ Нови Пазар, Пирот, Лесковац, Лозница, Крагујевац, Шабац, Крушевац, Чачак, Ваљево, Прокупље, Зајечар, Сремска Митровица, Вршац, Краљево, Ниш, Јагодина



- обавили интервју са власником домаћег трговачког предузећа у граду Сомбору – „Синагога“ и упутили питања за власника домаћег трговачког предузећа у граду Лесковцу „Златан траг“,
- анализирали достављене податке о локалним јавним приходима Града Сомбора и Града Лесковца (порез, комуналне таксе и накнаде које плаћају трговци),
- извршили увид у Годишње извештаје о планским документима, годишње извештаје ЛПА Града Сомбора и Града Лесковца.

Информације које смо добили на интервјуима упоредили смо са подацима из достављене документације, а захтевали смо и писане потврде добијених информација. Добијене информације су анализирани и упоређивани са успостављеним критеријумима те су на основу тога донети налази и закључци.

III Опис предмета ревизије

1. Законодавни и институционални оквир

Стратешки оквир

Влада РС је 13. децембра 2016. године донела Стратегију развоја трговине Републике Србије до 2020. године.¹⁶ Општи циљ стратегије је развој тржишта и трговине у складу са принципима који постоје на тржишту модерних привреда, као и оснаживање домаћих привредних субјеката да одговоре на притисак конкуренције на заједничком тржишту Европске уније и допринесу побољшању животног стандарда у Републици Србији. Саставни део Стратегије чини Акциони план за спровођење приоритетних мера и активности за реализацију предложених решења у Стратегији. У акционом плану су наведене кључне активности које је требало спровести како би се трговина Србије стратешки развијала.

Законодавни оквир

Закон о планском систему Републике Србије¹⁷ којим се уређује плански систем Републике Србије, односно управљање системом јавних политика и средњорочно планирање, врсте и садржину 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.

Учесници у планском систему који утврђују јавне политике усвајањем докумената јавних политика јесу Народна скупштина, Влада и органи локалне власти у складу са својом надлежношћу.

Средњорочан план је свеобухватан плански документ који се доноси за период од три године и који омогућава повезивање јавних политика са процесом буџетирања, односно са средњорочним оквиром расхода. То је основни управљачки инструмент који утврђује које ће мере и активности предвиђене планским документима бити спроведене у периоду од наредне три године - у складу са приоритетима и расположивим ресурсима. Средњорочни план садржи: опште и посебне циљеве; преглед мера за остварење утврђених циљева за све време важења

¹⁶ „Службени гласник РС“, број 100/16

¹⁷ „Службени гласник РС“, број 30/18



тог плана, повезаних са буџетским програмима, као и програмским активностима и пројектима, у оквиру којих су планирана средства за њихово спровођење; податке о средствима потребним за спровођење сваке од мера, која су планирана у оквиру програмског буџета (буџетски програми, програмске активности и пројекти); показатеље учинка за праћење степена постигнутости општих и посебних циљева и спровођења мера, са почетним и циљаним годишњим вредностима за сваку годину средњорочног плана и друге елементе прописане подзаконским актом Владе.

Врсте планских докумената су:

1) *документи развојног планирања*

- план развоја ЈЛС (општина, преко својих органа, у складу са Уставом и законом стара се о развоју и унапређењу трговине);

2) *документи јавних политика*

- стратегија - основни документ јавне политике, којим се на целовит начин утврђују стратешки правац деловања и јавне политике у конкретној области планирања,

- програм - документ јавне политике, ужег обухвата од стратегије који, по правилу, разрађује посебан циљ стратегије,

- концепт политике,

- акциони план (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).

3) *остали плански документи (средњорочни план).*

Управљање системом јавних политика јесте процес планирања јавних политика, анализе ефеката, припреме и усвајања планских докумената, координације, спровођења јавних политика, праћења спровођења тих политика, вредновања учинака јавних политика у циљу њиховог преиспитивања и унапређења, њиховог унапређења на основу налаза вредновања учинака, као и извештавања о постигнутим учинцима јавних политика.

Законом о трговини¹⁸ уређују се услови и начин за обављање трговине на јединственом тржишту Републике Србије, унапређење трговине и заштита тржишта, забрана непоштене тржишне утакмице и надзор. Закон се примењује на сва лица која обављају трговину у Републици Србији.

Закон о државној управи¹⁹. Државна управа је део извршне власти Републике Србије који врши управне послове у оквиру права и дужности Републике Србије. Државну управу чине министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације (у даљем тексту: органи државне управе). Органи државне управе образују се законом. Делокруг органа државне управе одређује се законом.

Закон о буџетском систему²⁰ - Образложење буџета садржи:

1) образложење општег дела буџета;

2) програмске информације.

¹⁸ Закон о трговини „Службени гласник РС“, број 52 од 22. јула 2019.

¹⁹ „Службени гласник РС“, бр. 79 од 16. септембра 2005, 101 од 6. новембра 2007, 95 од 17. децембра 2010, 99 од 11. септембра 2014, 30 од 20. априла 2018 - др. закон, 47 од 20. јуна 2018

²⁰ Члан 28 Закона о буџетском систему "Сл. гласник РС", бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021, 138/2022, 118/2021 - др. закон и 92/2023)



Програмске информације садрже описе програма, програмских активности и пројеката корисника буџетских средстава, циљеве који се желе постићи у средњорочном периоду спровођењем програма, програмских активности и пројеката, као и показатеље учинка за праћење постизања наведених циљева.

Уредбом о класификацији делатности²¹ прописује се класификација делатности са називима, шифрама и описима делатности. Трговина је класификована као сектор „Г“ – Трговина на велико и трговина на мало; Поправка моторних возила и мотоцикала и обухвата трговину свим врстама робе на велико и на мало (продаја без прераде) и пружање услуга при продаји робе. Обухваћена је и поправка моторних возила и мотоцикала.

Трговина обухвата следеће области²²:

- Трговину на велико и мало и поправку моторних возила и мотоцикала (област 45),
- Трговину на велико, осим трговине моторним возилима и мотоциклима (област 46) и
- Трговину на мало, осим трговине моторним возилима и мотоциклима (област 47).

Област 45 обухвата све делатности које се односе на продају и поправку моторних возила и мотоцикала, док области 46 и 47 обухватају све остале делатности трговине. Разлика између области 46 (Трговина на велико) и 47 (Трговина на мало) заснива се на претежној врсти купца.

Институционални оквир

Министарство трговине, туризма и телекомуникација²³ које на основу члана 10. став 1. Закона о изменама Закона о министарствима²⁴, који је ступио на снагу 22. октобра 2022. године, даном ступања на снагу овог закона, наставља рад, у складу са делокругом утврђеним овим законом, као Министарство унутрашње и спољне трговине.

Министарство унутрашње и спољне трговине²⁵ између осталих обавља послове државне управе који се односе на: функционисање тржишта; стратегију и политику развоја трговине; унутрашњу трговину, као и друге послове одређене законом.

Град Сомбор који припада Региону Војводине, Западнобачкој области (округу). То је регион који има 26,5% укупног броја продавница у РС.

Град Лесковац који припада Региону Јужне и Источне Србије. То је регион који има најмањи број продавница у односу на остале регионе – 21% укупног броја.

2. Опште информације

Трговина је значајна привредна грана која чини везу између произвођача и потрошача. На значај трговине указао је и Министар МУСТ на конференцији „Будућност трговине“ која је одржана у априлу 2024. године. Министар је навео да стабилност економије једне земље зависи од квалитета ланаца снабдевања на унутрашњем тржишту.

²¹ Уредба о класификацији делатности „Службени гласник РС“ број 54/2010

²² Уредба о класификацији делатности „Службени гласник РС“ број 54/2010

²³ Члан 8 Закона о министарствима („Службени гласник РС“, број 44 од 26. априла 2014, 14 од 4. фебруара 2015, 54 од 22. јуна 2015, 96 од 26. новембра 2015 - др. закон, 62 од 26. јуна 2017)

²⁴ „Службени гласник РС“, број 116/22

²⁵ Члан 9 Закона о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 128 од 26. октобра 2020, 116 од 22. октобра 2022, 92 од 27. октобра 2023 - др. Закон)



Унутрашња трговина повезује произвођаче и потрошаче унутар граница РС.



Законом о трговини²⁶ трговина се обавља као:

- 1) трговина на велико и
- 2) трговина на мало и пружање услуга потрошачима.

Трговина на велико (велепродаја, велетрговина) је куповина робе ради даље продаје и/или пружање услуга правним или физичким лицима уписаним у одговарајући регистар.

Трговина на мало (малопродаја) је продаја робе и/или пружање услуга потрошачима ради задовољавања личних потреба или потреба домаћинства.

Трговина у продајном објекту обавља се у различитим трговинским форматима. Трговински формати су организационо - технички облици обављања трговине, који имају специфичну стратегију продаје према купцима и конкурентима.

Трговина на мало у продајном објекту обавља се у објектима различитих формата.

Трговински формати се класификују као²⁷:

- 1) неспецијализовани трговински формати:
 - (1) трговина на мало претежно прехрамбеног асортимана;
 - хипермаркет;
 - супермаркет;
 - суперета;
 - мини маркет;
 - дисконтна продавница;
 - класична продавница са претежно прехрамбеним асортиманом;
 - (2) трговина на мало претежно непрехрамбеног асортимана;
- 2) специјализоване продавнице;
- 3) посебни трговински формати:
 - (1) трговински центар;
 - (2) кеш-енд-кери.

Трговина на мало у преносивим продајним објектима која се обавља у киоску, аутоматима, тезгама и сличним објектима који нису фиксирани.

²⁶ Закон о трговини „Службени гласник РС“, број 52 од 22. јула 2019.

²⁷ Правилник о класификацији трговинских формата, врсти преносивих продајних објеката и облицима трговине са покретних средстава и опреме („Сл. гласник РС“, бр. 39/2021)



Слика број 1: Повезаност трговине са другим секторима привреде



Стање и ниво развијености трговинског сектора у Републици Србији

Подаци РЗС о привредним субјектима који обављају трговинску делатност (трговцима)

Улога трговине у укупном привредном и социјалном развоју у Републици Србији стално јача. Као резултат тога, јача учешће трговине у формирању БДП и у укупној запослености.

У формирању БДП у 2021. години трговина је учествовала са око 12% (одмах иза сектора прерађивачке индустрије), а запошљавала око 23% укупно запослених.²⁸ Када се посматра учешће броја пословних субјеката који обављају трговинску делатност (трговаца) сектора Трговине на велико и мало и поправке моторних возила²⁹ у 2021. години у укупном броју пословних субјеката у свим секторима привреде РС, они учествују са 33,2%.³⁰

С највећим бројем пословних субјеката, сектор Трговина на велико и мало и поправка моторних возила имао је и највећи допринос у укупно оствареном промету – 38,2%.

²⁸ Статистички годишњак 2023.г. (8.1. Основни показатељи пословних субјеката, 2021. (наставка))

²⁹ Овај сектор обухвата трговину свим врстама робе на велико и на мало (продаја без прераде) и пружање услуга при продаји робе. Трговина на велико и трговина на мало представљају последње фазе у дистрибуцији робе. Обухваћена је и поправка моторних возила и мотоцикала.

³⁰ Статистички годишњак 2023, РЗС



Слика број 2: Основни показатељи пословних субјеката који обављају трговинску делатност (трговци), 2021. године

8.1. Основни показатељи пословних субјеката, 2021. Basic indicators of business entities, 2021

	Пословни субјекти <i>Business entities</i>		Запослена лица <i>Employees and self-employed persons</i>		Промет <i>Turnover</i>		Додата вредност <i>Value added</i>	
	број <i>Number</i>	%	број <i>Number</i>	%	мил. РСД <i>mill. RSD</i>	%	мил. РСД <i>mill. RSD</i>	%
РЕПУБЛИКА СРБИЈА / REPUBLIC OF SERBIA								
Укупно	210923	100,0	1698037	100,0	14770082	100,0	3431512	100,0
Рударство	393	0,2	13564	0,8	132818	0,9	73537	2,1
Прерађивачка индустрија	32384	15,4	498372	29,4	4274255	28,9	1052252	30,8
Снабдевање електричном енергијом, гасом и паром	816	0,4	41596	2,4	702788	4,8	162560	4,7
Снабдевање водом и управљање отпадним водама	983	0,5	37937	2,2	162429	1,1	65014	1,9
Грађевинарство	15778	7,5	115234	6,8	1305320	8,8	285575	8,3
Трговина на велико и мало и поправка моторних возила	70091	33,2	391165	23,0	5627588	38,2	681155	19,9
Саобраћај и складиштење	14370	6,8	125259	7,4	710016	4,8	225885	6,6
Услуге смештаја и исхране	19634	9,3	89920	5,3	175974	1,2	57242	1,7
Информисање и комуникације	8043	3,8	83684	4,9	659981	4,5	354822	10,3
Пословање некретнинама	2935	1,4	10271	0,6	50444	0,3	33270	1,0
Стручне, научне, иновационе и техничке делатности	24528	11,6	115218	6,8	503087	3,4	206525	6,0
Административне и помоћне услужне делатности	5935	2,8	96601	5,7	242017	1,6	138106	4,0
Образовање	2812	1,3	18689	1,1	32690	0,2	17703	0,5
Здравствена и социјална заштита	3042	1,4	19542	1,2	68171	0,5	31237	0,9
Уметност; забава и рекреација	1890	0,9	22058	1,3	88770	0,6	35173	1,0
Остале услужне делатности, осим делатности удружења	7289	3,5	18927	1,1	33734	0,2	11456	0,3

Извор: Статистички годишњак Републике Србије 2023, РЗС

У оквиру сектора Трговина на велико и мало и поправка моторних возила најзначајније учешће у броју пословних субјеката као и броју запослених лица има трговина на мало. Највећи промет остварује трговина на велико, што је приказано на слици:

Слика број 3: Основни показатељи сектора Трговина на велико и мало и поправка моторних возила, 2021 године*

	Пословни субјекти <i>Business entities</i>		Запослена лица <i>Employees and self-employed persons</i>		Промет <i>Turnover</i>	
	број <i>Number</i>	%	број <i>Number</i>	%	мил. РСД <i>mill. RSD</i>	%
Трговина на велико и мало и поправка моторних возила	70091	33,2	391165	23,0	5627588	38,2
Трговина на велико и мало и поправка моторних возила	10562	5,0	35085	2,1	401074	2,7
Трговина на велико, осим трговине моторним возилима	22699	10,8	133653	7,9	3259196	22,2
Трговина на мало, осим трговине моторним возилима	36830	17,4	222427	13,0	1967316	13,3

Извор: Статистички годишњак Републике Србије 2023, РЗС

* Сва истраживања из којих се добијају подаци за област унутрашње трговине су спроведена коришћењем метода узорка. Основни скуп је формиран на основу пословних субјеката регистрованих у области трговине. Анкетирани су сва велика, средња и случајним узорком изабрана мала и микро предузећа. У оцену је укључен и мањи број пословних субјеката чија претежна делатност није трговина, али остварују значајан промет у трговини. Подаци о промету предузетника добијају се из административних извора



Подаци за област унутрашње трговине који се тренутно прикупљају односе се на опште податке за укупну трговину, као и индикаторе развоја трговине.

У подацима које објављује званична статистика приказан је робни промет који се остварује посредством трговинске делатности (трговина на мало и трговина на велико). Промет који се остварује непосредно између произвођача, као и између произвођача и потрошача, није обухваћен. Нису обухваћене ни услуге у промету робе (заступничке, агенцијске, комисионе и др.). Подаци о промету у унутрашњој трговини потичу из књиговодствених и других евиденција трговаца, а реализују се на основу редовних тромесечних статистичких истраживања, методом узорка. Серије података, о броју продавница и броју запослених су преузете из Статистичког пословног регистра, односно Одељења за статистику тржишта рада (Методолошка упутства доступна на сајту РЗС).

Из РЗС (Статистички пословни регистар) достављени су подаци о броју трговаца у периоду 2019–2022. године.

Табела број 1: Број трговаца у периоду 2019–2022. године

Година	Број трговаца
2019	72.673
2020	72.941
2021	70.430
2022	66.279

Извор: РЗС, Статистички пословни регистар

* За 2019–2022. је урађено за сва правна лица и предузетнике чија је претежна делатност (статистичка) у областима 45, 46, 47 и који су предали завршне рачуне за те године

Из прегледа уочавамо да се број трговаца у периоду 2019–2022. године смањио.

Подаци АПР о привредним субјектима који обављају трговинску делатност (трговцима)

Агенција за привредне регистре је основана 2004. године. Од 2005. године води регистар у који се уписују сви привредни субјекти, укључујући и оне који се баве трговинском делатношћу. Регистар се води као јединствена, централна и електронска база података у који се, у складу са законом, региструју предузетници, привредна друштва, задруге и задружни савези, јавна предузећа, огранци домаћих и страних привредних друштава и представништва страних привредних друштава, као и други облици организовања у складу са законом.

Законом о привредним друштвима³¹ прописано је да друштво има претежну делатност, која се региструје у складу са законом о регистрацији, а може обављати и све друге делатности које нису законом забрањене, независно од тога да ли су одређене оснивачким актом.

У вези са упитом да ли АПР региструје трговца који има више продавница као једног привредног субјекта или региструје и његове продавнице, представници АПР су навели да региструју само један привредни субјект јер ти организациони делови немају својство правног лица. То значи да се подаци из регистра АПР не могу користити у вези са подацима о броју продавница јер се продавнице привредног субјекта не налазе у регистру (нпр. регистрован је привредни субјект – Delhaize, Србија, али не и његове продавнице).

³¹ Одредбом члана 4 став 1



АПР је доставила податке о броју трговаца који послују у Трговини на велико и мало и поправку моторних возила и мотоцикала (45), Трговини на велико (46) и Трговини на мало (47) у периоду 2019–2023. године.

Табела број 2: Број трговаца у периоду 2019–2023. године

Година	Укупно привредних субјеката регистрованих за трговинску делатност – трговаца
2019.	93.640
2020.	93.447
2021.	93.278
2022.	93.041
2023.	93.357

Извор: Агенција за привредне регистре

С обзиром да се у регистар који води АПР уписују сви трговци који се региструју (без обзира да ли предају завршне рачуне или не), подаци АПР о броју трговаца се разликују од података РЗС.

Табела број 3: Разлике у броју трговаца по евиденцијама АПР и РЗС у периоду 2019–2023. године

Година	Број трговаца по подацима АПР	Број трговаца по подацима РЗС
2019.	93.640	72.673
2020.	93.447	72.941
2021.	93.278	70.430
2022.	93.041	66.279
2023.	93.357	-

Број основаних и обрисаних трговаца у периоду 2019–2023. године

Закон о привредним друштвима³² прописује случајеве у којима се покреће принудна ликвидација привредних субјеката из трговинске делатности. Поступак се води по службеној дужности, тако да и када и ако дође до брисања привредног субјекта из Регистра привредних субјеката по неком од законом прописаних основа за принудну ликвидацију, решење о брисању доноси АПР по службеној дужности.

Када посматрамо податке о броју основаних (35.212) и обрисаних (46.143) трговаца у периоду 2019–2023. године уочено је да је број обрисаних трговаца из регистра за око 11.000 већи у односу на број основаних.

Табела број 4: Број основаних и обрисаних трговаца у периоду 2019–2023. године (45, 46 и 47)

Година	Основана ПД	Основано ПЗ	Укупно основана	Обрисана ПД	Обрисано ПЗ	Укупно обрисана
2019.	2.474	4.679	7.153	11.946	5.260	17.206

³² „Службени гласник РС“, бр. 36/2011, 99/2011, 83/2014 - др. закон, 5/2015, 44/2018, 95/2018, 91/2019 и 109/2021, члан 546



2020.	2.255	4.167	6.422	3.026	3.971	6.997
2021.	2.349	4.469	6.818	2.611	4.293	6.904
2022.	3.014	4.446	7.460	3.029	4.805	7.834
2023.	2.496	4.863	7.359	3.055	4.147	7.202
Укупно:	12.588	22.624	35.212	23.667	22.476	46.143

Извор: Агенција за привредне регистре

Уочено је да је број:

- основаних привредних друштава (12.588) мањи од броја основаних предузетника (22.624),
- обрисаних привредних друштава (23.667) већи у односу на број обрисаних предузетника (22.476) и
- за 11.079 привредних друштава је више обрисано него што је основано, док је број основаних (22.624) и обрисаних (22.476) предузетника приближан.

У поступку ревизије смо анализирали укупан број основаних и обрисаних трговаца у зависности да ли обављају Трговину на мало (малопродаја) или Трговину на велико (велепродаја) како бисмо утврдили колико се малопродајних и велепродајних трговаца оснива и брише у ревидираном периоду, с обзиром да подаци у Стратегији о развоју трговине указују на већи број велепродајних у односу на малопродајне трговце.

У периоду 2019–2023. године основано је 10.499 велетрговаца, а у истом периоду обрисано је 18.418 (обрисано је 7.919 велетрговаца више у односу на основане).

У истом периоду основано је 18.540 трговаца који обављају трговину на мало, обрисано је 22.666 малотрговаца (4.126 је више обрисано у односу на основане).

Табела број 5: Основани и обрисани трговци који обављају трговину на мало и трговину на велико и учешће у укупном броју трговаца у периоду 2019–2023. године

Година	Укупно основани трговци за обављање Трговине на велико и Трговине на мало	Основана Трговина на велико	Основана Трговина на мало	Укупно обрисани трговци за обављање Трговине на велико и Трговине на мало	Обрисана Трговина на велико (446)	Обрисана Трговина на мало (47)
2019.	5.971	1.937	4.034	15.627	9.164	6.463
2020.	5.190	1.788	3.402	6.230	2.420	3.810
2021.	5.603	1.907	3.696	6.061	2.081	3.980
2022.	6.190	2.656	3.534	6.858	2.401	4.457
2023.	6.085	2.211	3.874	6.308	2.352	3.956
Укупно:	29.039	10.499	18.540	41.084	18.418	22.666
Учешће:	100%	36%	64%	100%	45%	55%

Извор: Агенција за привредне регистре

Подаци указују да се у периоду 2019–2023. године у регистар уписује више трговаца који обављају трговину на мало у односу на број трговаца који обављају трговину на велико, док је број обрисаних велепродајних трговаца и малопродајних приближно исти. Број обрисаних привредних субјеката који обављају трговину на велико и повећан број основаних трговаца који обављају трговину на мало допринео је равномернијем и здравијем односу броја велепродајних и малопродајних привредних субјеката.



Подаци Пореске управе о броју продавница и промету у продавницама које обављају трговину на велико и трговину на мало

Законом о пореском поступку и пореској администрацији је прописано да је порески обвезник обавезан да у прописаном року поднесе пријаву за регистрацију Пореској управи укључујући и податке о свим пословним просторима и пословним просторијама у којима складишти, односно смешта добра, као и о просторима и просторијама у којима обавља делатност коју пријављује Пореској управи.

ПУ је навела да податке о veleprodajним пословним просторима води од 2019. године до данас, али структуриране податке о малопродајним пословним просторима воде тек од 1. маја 2022. године, када је престао да важи Закон о фискалним касама, а на снагу ступио Закон о фискализацији. У складу са Законом о фискализацији и подзаконским актима у вези са њим, порески обвезници морају да пријављују пословне просторе електронски, како би могли да обављају делатности за које постоји обавеза евидентирања промета преко електронског фискалног уређаја. Приликом пријављивања уносе податке о делатности у том пословном простору, као и о квадратури пословног простора. Поред тога, обвезници фискализације морају податке о промету преко електронског фискалног уређаја да пошаљу ПУ³³.

Правилником о класификацији трговинских формата, врсти преносивих продајних објеката и облицима трговине са покретних средстава и опреме³⁴ је прописано да се трговина на мало у продајном објекту обавља у објектима различитих формата. Трговински формати описани су у делу Извештаја - 2. Опште информације.

Анализирали смо учешће трговинских формата у оквиру трговине на мало претежно прехранбеног асортимана како бисмо утврдили који трговински формат је најзаступљенији јер је снабдевање прехранбеним асортиманом од значаја за становништво.

Табела број 6: Број и промет малопродајних пословних простора (продавница) по годинама, квадратури и врсти

Трговински формат	Величина трговинс. формата у м ²	Број продавница		Промет у малопродајним продавницама у милијардама динара		Процент учешћа продавница по трговинском формату у ук. броју продавница		Процент учешћа продавница по трговинском формату у ук. промету продавница	
		2022.	2023.	2022.	2023.	2022.	2023.	2022.	2023.
Класична продавница	до 100 м ²	62.244	64.052	851	1.244	74,3	72,2	43,5	42,7
Мини маркет	100–200 м ²	6.351	6.699	248	362	7,6	7,6	12,7	12,4
Суперета	200–400 м ²	3.445	3.659	237	363	4,1	4,1	12,1	12,5
Супермаркет	400–2000 м ²	2.969	3.242	454	687	3,5	3,7	23,2	23,6
Хипермаркет	преко 2000 м ²	321	335	128	190	0,4	0,4	6,6	6,5
Покретне продав.	---	915	1.137	5	8	1,1	1,3	0,3	0,3
Аутомат	---	6.415	8.062	3	6	7,7	9,1	0,2	0,2
Даљинска тргов.	---	1.124	1.409	27	51	1,3	1,6	1,4	1,8
Укупно	---	83.784	88.595	1.953	2.912	100	100	100	100

Извор: Министарство финансија, Пореска управа

³³ Представници ПУ су навели да не могу са сигурношћу тврдити да су подаци које су порески обвезници у тим пријавама навели у потпуности тачни.

³⁴ („Службени гласник РС“, број 39/2021)



У 2022. и 2023. години најмањи малопродајни формати површине до 100 м² (класична продавница³⁵) чинили су преко 70% укупног броја продавница, док су највећи малопродајни формати површине преко 2.000 м² (хипермаркет³⁶) чинили 0,4% укупног броја продавница.

Анализирали смо податке ПУ и РЗС о броју продавница у 2022. години како бисмо утврдили да ли се подаци о броју продавница ова два извора слажу.

Табела број 7: Разлике у броју продавница по евиденцијама ПУ и РЗС у 2022. години

Година	Број продавница по подацима ПУ	Број продавница по подацима РЗС
2022.	84.139	66.279

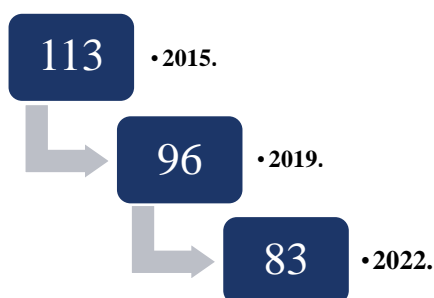
Наведено потврђује да се подаци о трговини РС прикупљају у оквиру више различитих извора, различитим методологијама и за потребе обављања сопствених надлежности. Међутим, појединачни подаци нису довољни за квалитетну анализу и управљање трговином, што указује на потребу формирања информационе базе података о трговини од стране МУСТ.

Уситњеност трговине у РС

У Стратегији развоја трговине РС препознат је проблем уситњености трговинске мреже посматрано по броју становника по продавници и превеликог броја малопродајних објеката, као и њиховог неадекватног развоја у простору. Такође, у радном документу Стратегије трговине до 2025. године наведено је да у поређењу са већином држава Европске уније, Србија има уситњену трговину³⁷.

Уситњеност трговине у Републици Србији се види на основу показатеља броја становника по продавници. У периоду од 2015. године до 2019. године, овај показатељ је забележио значајан пад са 113 становника по продавници у 2015. години на 96 становника по продавници у 2019. години,³⁸ док је у 2022. години број становника по продавници био 83.

Слика број 4.: Број становника по продавници у РС у периоду 2015–2022. година



Смањење броја становника по продавници резултат је повећања броја продајних објеката и то углавном микро и малих продајних формата. У РС недостају већи формати, пре свега хипермаркети и супермаркети и то претежно у унутрашњости РС.

³⁵ Класична продавница је трговински формат у ком се обавља трговина на мало са претежно прехрамбеним асортиманом, чије су битне одлике: нето продајни простор до 100 м²; продаја прехрамбених и фреквентних непрехрамбених производа и директно услуживање потрошача као систем продаје.

³⁶ Хипермаркет је трговински формат у ком се обавља трговина на мало и чије су битне одлике: нето продајни простор већи од 2.000 м²; продаја прехрамбених и непрехрамбених производа; велики асортиман (најмање 20.000 артикала), претежно прехрамбених производа; самоуслуживање као систем продаје; адекватан паркинг простор за потрошаче.

³⁷ Радни документ Стратегије трговине до 2025. године

³⁸ Радни документ Стратегије трговине РС до 2025. године (Финал Стратегија)



Када посматрамо број трговаца према величини (мерено бројем запослених) уочена је доминантна структура микро предузећа у укупном броју трговинских предузећа.

Табела број 8: Број привредних субјеката који се баве трговином (трговци) према броју запослених и проценат учешћа у укупном броју свих трговаца

	Година	Величина трговаца према броју запослених*				Укупно
		Микро (0–9)	Мала (10–49)	средња (50–249)	велика (250 и више)	
Трговина на велико и мало и поправка моторних возила (45,46,47)	2019.	68.322 (94%)	3.751 (5,2%)	510 (0,7%)	90 (0,1%)	72.673
Трговина на велико и мало и поправка моторних возила (45,46,47)	2020.	68.431 (93,9%)	3.896 (5,3%)	522 (0,7%)	92 (0,1%)	72.941
Трговина на велико и мало и поправка моторних возила (45,46,47)	2021.	65.904 (93,7%)	3.897 (5,5%)	526 (0,7%)	103 (0,1%)	70.430
Трговина на велико и мало и поправка моторних возила (45,46,47)	2022.	61.784 (93,2%)	3.845 (5,8%)	541 (0,8%)	109 (0,2%)	66.279

Извор података: РС, Статистички пословни регистар

* За 2019–2022 је урађено за сва правна лица и предузетнике чија је претежна делатност (статистичка) у областима 45, 46, 47 и који су предали завршне рачуне за те године, а по категоријама запослених БРЗ_ФИ према завршном рачуну.

Микро трговинска предузећа у 2019. години учествују са око 94% у структури укупних трговинских предузећа, што значи да је девет од десет пословних субјеката у трговини микро величине. Из табеларног прегледа је уочено да се број микро предузећа у 2022. години смањило за 6.538 предузе, односно за око 10% у односу на број у 2019. години. Учешће средњих (0,7%), а нарочито великих (0,1%) пословних субјеката, који представљају носиоце јаке и модерне трговине је занемарљиво у укупној структури трговинских предузећа.

У Стратегији развоја трговине РС године наведено је да су још увек присутни значајни структурни проблеми на макро и микро нивоу развоја трговине Републике Србије:

- 1) претеран број трговаца у свим фазама канала маркетинга;
- 2) пренаглашен развој veleпродајног у односу на малопродајни сектор трговине;
- 3) уситњеност трговинске мреже и превелики број малопродајних објеката, као и њихов неадекватан развој у простору;
- 4) недовољан развој свих облика електронске трговине;
- 5) угроженост позиције малих трговинских предузећа и предузетника у условима изостајања било које јавне помоћи или подршке у њиховом развоју.



Слика број 5: Првих пет регистрованих претежних делатности код основаних и обрисаних привредних друштава у периоду јануар–јун 2022. године³⁹



Извор: АПР

³⁹apr.gov.rs/инфографике/4318.html?infoId=124



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. У периоду 2019–2023. године плански оквир за развој унутрашње трговине у Републици Србији није успостављен благовремено и у потпуности због чега нису постављени циљеви и утврђени приоритети за њен развој нити су планиране мере и активности за њихово достизање.

2. МУСТ није реализовало око 50% планираних мера/активности из Акционог плана за спровођење Стратегије развоја трговине РС до 2020. године, а пре свега није успоставило Информациони систем трговине за вођење трговинске политике; Град Сомбор је доделио подстицајна средства, док Град Лесковац није предузимао активности за развој трговине на својој територији.

3. МУСТ није у потпуности пратило резултате и ефекте спроведених мера за развој унутрашње трговине, док је Град Сомбор о резултатима и ефектима спроведених мера извештавао органе Града, а Град Лесковац је сачињавао годишње анализе о резултатима пословања привреде града.

У наставку Извештаја, наводимо закључке са одговарајућим налазима, које илуструјемо примерима.



ЗАКЉУЧАК 1: У периоду 2019–2023. године плански оквир за развој унутрашње трговине у Републици Србији није успостављен благовремено и у потпуности због чега нису постављени циљеви и утврђени приоритети за њен развој нити су планиране мере и активности за њихово достизање

Један од циљева ревизије био је да утврдимо да ли је успостављен плански оквир за развој унутрашње трговине у Републици Србији у периоду 2019–2023. године. У оквиру овог питања, испитивали смо: да ли су МУСТ, Град Сомбор и Град Лесковац донели сва планска документа у области политике развоја трговине, да ли је МУСТ донело подзаконски акт на основу ког ће прикупљати податке од трговаца, да ли су планска документа међусобно усклађена и да ли се планирање развоја трговине спроводи у складу са планским документима.

На основу анализе планских докумената субјеката ревизије, достављених одговора и обављених интервјуа са одговорним лицима субјеката ревизије, донели смо закључак који темељимо на следећим налазима.

Налаз 1.1: МУСТ након 2020. године није предложило Влади доношење Стратегије развоја трговине којом би утврдило јавне политике у области унутрашње трговине, нити је донело Средњорочни план који би омогућио повезивање јавних политика са процесом буџетирања, као ни подзаконски акт за праћење трговине и тржишта, због чега је изостало управљање системом јавних политика у области унутрашње трговине



МУСТ је у складу са прописима који уређују плански систем, у обавези да припреми и предложи Влади усвајање стратегије из своје надлежности и да донесе средњорочни план. Након 2020. године МУСТ није предложило Влади Стратегију развоја трговине због утврђених недостатака радне верзије овог документа, тако да је изостало управљање системом јавних политика у овој области. Није донело ни Средњорочни план који би омогућио повезивање јавних политика са процесом буџетирања. Такође, од трговаца и државних органа није прибављало податке о трговини и трговинској мрежи сагласно Закону о трговини, јер није предложило Влади доношење подзаконског акта који би то омогућио. Последица наведеног је да МУСТ не поседује основне податке о трговини и трговинској мрежи у циљу стратешког развоја унутрашње трговине.

Политике, програми развоја и мере трговинске политике креирају се на националном нивоу. МУСТ између осталих обавља и послове државне управе који се односе на стратегију и политику развоја унутрашње трговине.

МУСТ, као орган државне управе:

- припрема нацрте закона, друге прописе и опште акте за Владу и предлажу Влади стратегије развоја у области из свог делокруга,
- извршава законе, друге прописе и опште акте Народне скупштине и Владе тако што између осталог доноси прописе, води евиденције и предузимај управне радње,
- подстиче и усмерава развој у областима из свога делокруга,
- прикупља и проучава податке у областима из свога делокруга, сачињава анализе, извештаје, информације и друге материјале и врши друге стручне послове којима доприноси развоју области из свог делокруга.



Јавне политике јесу правци деловања Републике Србије у одређеним областима, ради постизања жељених циљева на нивоу друштва и оне се уређују планским документима. Плански документ јесте акт којим учесник у планском систему поставља циљеве, утврђује приоритете јавних политика, односно планира мере и активности за њихово достизање, у оквирима својих надлежности и у вези са својим функционисањем⁴⁰.

Стратегија је основни документ јавне политике, којим се на целовит начин утврђују стратешки правац деловања и јавне политике у конкретној области планирања.

Средњорочни план је свеобухватан плански документ који омогућава повезивање јавних политика са средњорочним оквиром расхода који између осталих израђују и доносе и органи државне управе и ЈЛС.

Слика број 6: Хијерархија докумената у планском систему



Извор: Републички секретаријат за јавне политике

Препознајући значај трговинског сектора Влада РС је 13. децембра 2016. године донела Стратегију развоја трговине Републике Србије до 2020. године.

Општи циљ Стратегије је био развој тржишта и трговине у складу са принципима који постоје на тржишту модерних привреда, као и оснаживање домаћих привредних субјеката да одговоре на притисак конкуренције на заједничком тржишту Европске уније и допринесу побољшању животног стандарда у Републици Србији.

Посебни циљеви Стратегије:

- 1) Развој конкуренције на тржишту Републике Србије;
- 2) Подршка развоју малих и средњих предузећа
- 3) Развој информатичке базе за адекватно вођење трговинске политике

Стратегија развоја трговине је престала да се примењује истеком 2020. године.

Током 2021. године припремљен је Радни документ нове Стратегије трговине РС са акционим планом до 2025. године. Одржан је округли сто у оквиру Јавне расправе, а 6.

⁴⁰ Закон о планском систему РС



децембра 2021. године одржано је Јавно слушање, односно представљање Стратегије трговине РС у Скупштини РС. Представници МУСТ су навели да:

- нова Стратегија није усвојена због техничког мандата Владе,
- је Стратегију из 2021. године потребно прилагодити новонасталој ситуацији, односно ажурирати податке и послати на мишљења ресорним министарствима,
- је Стратегија рађена у време Ковид кризе, а претходно није извршено примарно истраживање,
- је недостатак радног документа нове Стратегије трговине РС и то што је Стратегија уско секторска, тј. односи се само на МУСТ, а треба да обухвата шире институције да би се стварно унапредила трговина.

До краја спровођења ревизије није донета нова Стратегија о трговини РС којом би се на целовит начин утврдили стратешки праваци деловања и јавне политике у трговинској области ради постизања жељених циљева на нивоу друштва.⁴¹

МУСТ у периоду 2020–2023. године није донело Средњорочни план. Израда средњорочног плана за министарства, у складу са Законом о планском систему РС, обавезна је од плана за 2020. годину, а објављује се најкасније до 31. јануара за текућу годину, на интернет страници министарства. Средњорочним планом детаљно се разрађују конкретне мере и активности за које је министарство задужено документом јавне политике. Циљеви јавних политика и показатељи учинка треба да буду идентично формулисани у документима јавних политика, средњорочном плану и програмском буџету, како је прецизирано Уредбом о методологији за израду СП⁴² и Приручником за израду СП⁴³.

Обавеза формирања унутрашње јединице у министарству, у којој се обављају послови пружања стручне подршке у припреми планских докумената, прописана је Уредбом о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе.⁴⁴

Министарства су дужна да одреде унутрашњу јединицу у којој ће се обављати послови: 1) пружања стручне подршке у припреми планских докумената из делокруга органа; 2) прикупљања података неопходних за праћење остваривања циљева утврђених планским документима из делокруга органа кроз показатеље учинка; 3) анализе прикупљених података; 4) праћење спровођења и извештавања о спровођењу планских докумената из делокруга органа.

У МТТТ је јуна 2021. године образована Група за планска документа и подршку управљању у оквиру Секретаријата министарства,⁴⁵ а од 2022. године Група се налази у оквиру Сектора за пословни развој, управљање пројектима и европске интеграције.⁴⁶ Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у МУСТ⁴⁷ формирана је Група за планска документа и подршку управљању.

⁴¹ Закон о планском систему

⁴² "Службени гласник РС", број 8 од 8. фебруара 2019.

⁴³ Фебруар 2020. године, РСЈП

⁴⁴ Члан 21 а „Службени гласник РС“, бр. 81 од 4. септембра 2007 - пречишћен текст, 69 од 18. јула 2008, 98 од 12. октобра 2012, 87 од 4. октобра 2013, 2 од 16. јануара 2019, 24 од 19. марта 2021.

⁴⁵ изменом и допуном Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству трговине, туризма и телекомуникација број: 110–00–69/2021–02 од 01. јуна 2021. године, ступио на снагу 23. јуна 2021. године (измене и допуне)

⁴⁶ Изменом Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству трговине, туризма и телекомуникација број 110–00–196/2021–02 од 27.12.2021. године, који је ступио на снагу 5.01.2022. године (измене и допуне)

⁴⁷ Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у МУСТ, број: 110–00–1/2022–02 од 27. децембра 2022. године који је ступио на снагу 07.01.2023. године



Иако је у МУСТ формирана унутрашња јединица у којој се обављају послови пружања стручне подршке у припреми планских докумената, МУСТ није доносило СП од 2020. године.

Представници МУСТ су доставили допис који су 4. јула 2024. године упутили РСЈП и којим их обавештавају о контакт подацима особе која ће бити задужена за координацију израде Средњорочног плана МУСТ.

Слика број 7: Положај средњорочног планирања у планском систему РС

Положај средњорочног планирања у планском систему Републике Србије (2)

Повезивање:

- 1) садржаја јавних политика,
- 2) средњорочних планова корисника буџетских средстава надлежних за спровођење мера јавних политика и
- 3) њихових финансијских планова, као и
- 4) постигнутих резултата у односу на дефинисане показатеље учинка.



Извор: Републички секретаријат за јавне политике

Недостатак планских докумената за развој унутрашње трговине, а пре свих Стратегије развоја трговине и Средњорочног плана МУСТ, може да доведе до:

- неравномерног развоја трговине
- неједнаке доступности трговинских услуга свим потрошачима,
- спонтаног развоја тржишта, без јасних правила и политике конкуренције⁴⁸ (постоји пракса спонтаног развоја локација трговинских капацитета у већим урбаним целинама у Републици Србији, а посебно на подручју града Београда)⁴⁹
- ризика да се јавним политика не управља на ефикасан начин.

Неплански развој трговине не може да доведе до оптималне структуре трговине, а често пружа и могућности водећим учесницима у каналу маркетинга да злоупотребе доминантан положај на тржишту. Управо ти разлози обавезују МУСТ да путем одговарајућих решења обезбеди планирање трговинске мреже на локалном, регионалном и националном нивоу. МУСТ мора, паралелно са осталим надлежним органима и институцијама, да води активну политику, уместо да посматра спонтану изградњу трговинске мреже.⁵⁰

У Стратегији развоја трговине⁵¹ наведено је да се у периоду до њеног доношења (2016. године) развој трговине и трговинске мреже одвијао углавном спонтано и да су присутни значајни структурни проблеми на макро и микро нивоу развоја трговине РС.

⁴⁸ Стратегија развоја трговине до 2020

⁴⁹ Стратегија развоја трговине до 2020

⁵⁰ Стратегија развоја трговине до 2020.

⁵¹ Стратегија развоја трговине до 2020



У АП за спровођење Стратегије развоја трговине наведене су кључне активности које треба спровести како би се трговина РС стратешки развијала (реализација мера/активности описана је у делу IV Извештаја – Закључак 2).

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.⁵² МУСТ није ревидирало АП за спровођење Стратегије развоја трговине РС до 2020. године.

С обзиром да МУСТ није доносило Средњорочне планове извршили смо увид у Програмске информације МУСТ како бисмо утврдили које циљеве у развоју трговине је МУСТ желело постићи у средњорочном периоду.

Програмске информације МУСТ, Програм: 1506 - Развој трговине и заштите потрошача

У Програмским информацијама МУСТ (које чине образложење буџета РС) наведени су:

- *Опис Програма: 1506 - Развој трговине и заштите потрошача.* У опису је наведено да реализација програмских активности и пројеката у оквиру овог Програма треба да осигура несметано функционисање тржишта; дефинисање стратегија и политика развоја трговине; одвијање унутрашње трговине; праћење укупних трговинских токова и предлагање одговарајућих мера; спречавање монополског деловања и нелојалне конкуренције; заштиту потрошача; отварање преговора са ЕУ за преговарачка поглавља 3, 8, 10, 28 и 30 и друго;

- *Опис Програмске активности: 0004 - Уређење сектора трговине, услуга и политике конкуренције.* Наведена активност обухвата послове који треба да омогуће стварање савременог пословног амбијента према европским стандардима, измене и допуне законске регулативе у области трговине и развој јединственог информационог система трговине и услуга РС. Наведено је да ће тиме бити обезбеђена доступност статистичких података о трговини и услугама на званичној интернет страници министарства, као и ажурна статистичка основа за утврђивање реалног нивоа животног стандарда становништва у РС. Истакнуто је да је програмска активност усмерена на унапређење области заштите конкуренције, пружање подршке развоју МСП у трговини и развој е-трговине. Наведено је да тржишно активна и ефикасна трговина мора да егзистира на постојању трговинских предузећа различите величине, власничке структуре, порекла капитала и различитих формата продаје;

- *Циљ*, који се жели постићи у средњорочном периоду спровођењем програма и програмских активности - Унапређење трговине и тржишта;

- *Показатељи учинка* за праћење постизања наведеног циља (индикатори) - Процент извршења акционог плана за реализацију Стратегије развоја трговине РС и

- *Базна година* са почетним и циљаним годишњим вредностима за буџетску годину са пројекцијама за наредне две године.

Показатељ учинка (индикатор) у Програмским информацијама дат је уопштено - Процент извршења акционог плана за реализацију Стратегије развоја трговине РС, без навођења конкретне мере/активности која се планира спровести како би се у складу са тим успоставио прецизан индикатор за трогодишњи период.

⁵² Члан 18 Закона о планском систему РС



Табела број 10: Програмске информације за 2016, 2017, 2018, 2019 и 2020. годину МУСТ (у образложењу буџета) за Програм 1506 - Развој трговине и заштите потрошача, Програмска активност 0004 - Уређење сектора трговине, услуга и политике конкуренције

Циљ: Унапређење трговине и тржишта

Година програмских информација	Назив индикатора	Јединица мере	Базна година	Базна вредност	Циљна вредност					
					2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.
					г.	г.	г.	г.	г.	г.
2016.	Процент извршења акционог плана за реализацију Стратегије развоја трговине Републике Србије <i>Коментар: Стратегије развоја трговине РС са Акционим планом усвојена у новембру 2016. год.</i>	%	2015.	0%	10%	30%	50%			
	Ажурирана база података о трговини <i>Коментар: На овај начин ће бити обезбеђени подаци за стратешко и оперативно управљање у трговини и услугама. База података ће бити јавно доступна</i>	Да/не	2015.	не	да	да	да			
2017.	Процент извршења акционог плана за реализацију Стратегије развоја трговине Републике Србије <i>Коментар: Планира се Стратегије развоја трговине Републике Србије са Акционим планом у 2016.год Извор верификације: Извештај о раду Владе.</i>	%	2016.	0%	-	10%	30%	50%		
	Ажурирана база података о трговини <i>Коментар: На овај начин ће бити обезбеђени подаци за стратешко и оперативно управљање у трговини и услугама. База података ће бити јавно доступна. Извор верификације: Извештај о раду МТТГ.</i>	Да/не	2016.	да	-	да	да	да		
2018.	Процент извршења акционог плана за реализацију Стратегије развоја трговине Републике Србије <i>Коментар: Стратегије развоја трговине РС са Акционим планом усвојена у новембру 2016. год. Стратегија важи до 2020. год када би требало донети нову.</i>	%	2016.	0%			10%	30%	50%	
2019.	Процент извршења акционог плана за реализацију Стратегије развоја трговине Републике Србије <i>Коментар: Стратегије развоја трговине РС са Акционим планом усвојена у новембру 2016. год.</i>	%	2016.	0%				25%	35%	50%
2020.	Процент извршења акционог плана за реализацију Стратегије развоја трговине Републике Србије <i>Коментар: Стратегије развоја трговине РС са Акционим планом усвојена у новембру 2016. год. Стратегија важи до 2020. г. када би требало донети нову.</i>	%	2016.	0%					70%	



Из табеларног прегледа се уочава да је МУСТ за праћење реализације циља - Унапређење трговине и тржишта у 2016. и 2017. години успоставило два индикатора учинка:

- Процент извршења акционог плана за реализацију Стратегије развоја трговине РС и
- Ажурирана база података о трговини са коментаром да ће на овај начин бити обезбеђени подаци за стратешко и оперативно управљање у трговини и услугама и да ће база података бити јавно доступна.

Након 2017. године за праћење реализације циља програма, МУСТ није користило индикатор - Ажурирана база података о трговини, иако база података о трговини није била успостављена, а план је био да се успостави 2016. године.

Анализом индикатора - Процент извршења акционог плана за реализацију Стратегије развоја трговине РС утврдили смо да:

- су планиране циљне вредности за три године (2016, 2017. и 2018. године) постављене у истом проценту: прве године – 10%, у другој пројектованој години – 30%, а у трећој години пројекције – 50%,

- се у 2019. години планиране циљне вредности мењају и наведено је да ће Акциони план у 2019. години бити извршен у проценту од 25%, наредне године - 35%, а у 2021. години – 50%,

- је у Програмским информацијама за 2020. годину успостављена циљна вредност остварења Акционог плана – 70%.

У 2021, 2022. и 2023. години МУСТ успоставља исти индикатор (процент извршења акционог плана за реализацију Стратегије развоја трговине РС) уз коментар да треба да се усвоји нова Стратегија трговине до 2025. године.

Табела број 11: Програмске информације за 2021, 2022 и 2023. годину МУСТ (у образложењу буџета) за Програм 1506 - Развој трговине и заштите потрошача, Програмска активност 0004 - Уређење сектора трговине, услуга и политике конкуренције

Циљ: Унапређење трговине и тржишта

Година програмских информација	Назив индикатора	Јед. мере	Базна година	Базна вред.	Циљна вредност .	Циљна вредност	Циљна вредност	Циљна вредност	Циљна вредност
					2021. год	2022. год	2023. год	2024. год	2025. год
2021.	Процент извршења акционог плана за реализацију Стратегије развоја трговине Републике Србије <i>Коментар: Стратегије развоја трговине РС са Акционим планом усвојена у новембру 2016. год. Стратегија важи до 2020. год када би требало донети нову.</i>	%	2016.	0%	25%	35%	50%		
2022.	Процент извршења акционог плана за реализацију Стратегије развоја трговине Републике Србије <i>Коментар: Стратегије развоја трговине РС са Акционим планом је у фази израде. Рок за усвајање Стратегије је крај 2021. године.</i>	%	2021.	0%		25%	35%	40%	
2023.	Процент извршења акционог плана за реализацију Стратегије развоја трговине Републике Србије <i>Коментар: Припремљен је предлог нове Стратегије трговине РС са Акционим планом до 2026. год. Стратегија је прошла јавну расправу, у току је прикупљање мишљења суних институција</i>	%	2021.	0%			25%	35%	50%



Представници МУСТ су навели да имајући у виду да је 2020. година била година кризе изазване Ковид пандемијом, активности на изради нове стратегије спровели су током 2021. године и припремили су радну верзију нове Стратегије. Навели су да су на почетку 2022. године расписани избори и да Влада у техничком мандату није могла усвојити текст Стратегије. Објаснили су да су радну верзију нове стратегије користили приликом планирања активности за развој унутрашње трговине.

МУСТ је наставило да у Програмским информацијама у периоду 2021-2023. године успоставља индикаторе и дефинише циљне вредности који се односе на Стратегију развоја трговине која није ни донета у наведеном планском периоду. Наиме, у Програмским информацијама за 2022. и 2023. годину у делу - Назив индикатора наведен је индикатор – Процент извршења Акционог плана за реализацију Стратегије развоја трговине РС, уз коментар: „ Припремљен је предлог нове Стратегије трговине РС са Акционим планом до 2026. год. Стратегија је прошла јавну расправу, у току је прикупљање мишљења надлежних институција“⁵³.

Представници МУСТ су објаснили да се предлог буџета припрема у августу месецу за наредну годину и да су они оставили индикатор - проценат извршења акционог плана за реализацију Стратегије трговине РС која тада није ни била донета, очекујући да ће нова Стратегија бити усвојена. С обзиром да није усвојена, у 2023. години променили су индикатор за извршење циља у индикатор - Број донетих прописа.

Увидом у Програмске информације за 2023. годину утврдили смо да није промењен индикатор већ је остао исти индикатор који је МУСТ користило и до 2023. године.

Финансијски планови МУСТ у периоду 2016–2020. године

Средства за спровођење појединих мера и активности које су дефинисане АП за спровођење Стратегије развоја трговине, МУСТ је у периоду 2016–2020. године планирало Финансијским плановима (посебан део буџета РС) у оквиру Програма: 1506 - Развој трговине и заштите потрошача, Програмска активност: 0004 - Уређење сектора трговине, услуга и политике конкуренције, на економским класификацијама 423500 – Стручне услуге и 423200 – Компјутерске услуге.

За финансирање мера/активности за развој трговине РС од 2021. године (након престанка важења Стратегије развоја трговине), МУСТ је користило радни документ - Стратегију трговине РС до 2025. године. Финансијска средства за реализацију мера/активности за развој трговине МУСТ је наставило да планира у оквиру Програма: 1506 - Развој трговине и заштита потрошача.

Табел број 12: Извод из Финансијских планова МУСТ у периоду од 2016–2023. године за Програм – Развој трговине, услуга и политике конкуренције, Програмска активност – Уређење сектора трговине, услуга и политике конкуренције

Мера /активност за коју су Финансијским плановима МУСТ планирана средства у периоду 2016-2023. године	Планирано 2016–2023.г.	Извршено 2016–2023.г	Процент извршења
Едукација малих и средњих предузећа	5.900.000	2.986.800	51
Истраживање односа у каналима маркетинга	6.174.000	3.172.198	51
Ажурирање и одржавање Информационог система трговине	1.400.000	0	0

⁵³ Програмске информације



Едукативне активности у области заштите конкуренције	1.500.000	0	0
Едукативне активности МСП сектора и предузет. за подстицај развоја е-трговине	1.000.000	874.800	87
Истраживање електронске трговине	3.000.000	2.986.800	99
Израда Идејног пројекта информационог система	980.000	400.000	41
Истраживање односа у каналима маркетинга за прехранбене производе	1.800.000	0	0
Израда информационог система трговине	26.000.000	0	0
Истраживање и анализа стања малопродајних трговинских мрежа	500.000	416.000	83
Израда Стратегије трговине РС са акционим планом	2.500.000	2.494.000	100
Анализа ефеката мера Владе РС у погледу ограничавања цене основних животних намирница	360.000	300.000	83
Укупно:	51.114.000	13.630.598	27

МУСТ је у периоду 2016–2023. године Финансијским плановима планирало средства за извршење Програма – Развој трговине, услуга и политике конкуренције. Едукација МСП је изузев 2021. и 2022. године редовно планирана из године у годину, а мера – Израда информационог система трговине у периоду 2020–2023. године.

Програмски буџет омогућава да се ускладе средњорочно планирање и алоцирање буџетских средстава и да се боље управља спровођењем јавних политика. Јавне политике се одсликавају у програмском буџету јер се трошкови директно везују за спровођење програма, програмских активности и пројеката којим се остварују јавне политике. Поред тога програмски буџет, који укључује циљеве и показатеље учинка, омогућава праћење резултата спровођења јавне политике. На слици је представљена узајамност израде и спровођења средњорочног плана, буџета и јавних политика, као и улога праћења, извештавања и вредновања у том процесу.⁵⁴

Слика број 8: Пример узајамност израде и спровођења средњорочног плана, буџета и јавних политика, као и улога праћења, извештавања и вредновања у том процесу.



Извор: Упутство за израду програмског буџета 2014 (ажурирано у јулу 2021. године)

⁵⁴ Упутство за израду програмског буџета, ажурирано 2017. године



У поступку ревизије МУСТ није доставило доказе на који начин је од 2021. године повезало јавне политике са процесом буџетирања, с обзиром да МУСТ након 2020. године није донело документа јавних политика (Стратегију и Средњорочни план).

Уредба о облику и садржини обрасца, начину за доставу и чување података о трговини и трговинској мрежи

Законом о трговини дефинисано је да за праћење трговине и тржишта МУСТ прибавља од трговаца и државних органа податке о трговини и трговинској мрежи, ради иницирања и праћења ефеката мера економске политике у области тржишта и трговине. Прописано је да је трговац дужан да МУСТ достави податке, о којима се не води службена евиденција у складу са другим прописом, једном годишње, најкасније до 31. марта са стањем на дан 31. децембар претходне године, у електронској форми.

Влада ближе прописује облик и садржину обрасца, начину за доставу и чување података.

До краја спровођења ревизије Уредба о облику и садржини обрасца, начину за доставу и чување података о трговини и трговинској мрежи није донета. Представници МУСТ су навели да је Уредба припремљена, али није донета зато што је у марту 2020. године проглашено ванредно стање због Ковид пандемије, затим су одржани избори и дошло је до померања рока за доношење Уредбе. Даље активности су настављене у марту 2021. године када је одржан округли сто за представнике највећих трговаца и удружења трговаца како би се презентовала структура тражених података кроз Уредбу. Навели су да није било значајних замерки у вези са подацима које би трговци достављали МУСТ. Уз подршку Агенције САД за међународни развој (USAID) припремљена је техничка спецификација за израду софтверског решења путем кога би трговци могли да достављају податке (с обзиром да је законом прописано да се подаци достављају искључиво електронским путем) и из ког би надлежно министарство могло да генерише адекватне извештаје.

Навели су да је Уредба достављена на мишљења надлежним институцијама и након усмених консултација са Републичким секретаријатом за законодавство закључак је био да се Уредба не може донети пре успостављања софтверског решења јер нема правног основа да се одложи примена. Истакли су да је након успостављања софтверског решења планирано доношење Уредбе и паралелно са тим низ састанака са трговцима којима би био представљен програм и могућност да се упознају са њим пре датума када достављање података постаје обавезно. Средства су планирана и за 2022. и у 2023. години, али пренамењена су и није започето са реализацијом активности.

У прилогу 1 Извештаја приказан је Образац за прикупљање података о трговини и трговинској мрежи, који је саставни део Предлога Уредбе о облику и садржини обрасца, начину достављања и чувању података о трговини и трговинској мрежи, а на основу којих би МУСТ прибављало од трговаца податке о трговини и трговинској мрежи.

Препоручујемо Министарству унутрашње и спољне трговине:

1. Да донесе Средњорочни план МУСТ за период 2025–2027. године у сарадњи са Републичким секретаријатом за јавне политике.
2. Да изради и предложи Влади Стратегију трговине РС којом ће утврдити стратешки правац деловања и јавне политике у трговинској области.
3. Да предложи Влади РС да донесе Уредбу о облику и садржини обрасца, начину достављања и чувању података о трговини и трговинској мрежи које ће МУСТ прибављати од трговаца.





Налаз 1.2: Град Сомбор и Град Лесковац су у периоду 2019–2023. године донели планска развојна документа и Средњорочни план који не садрже циљеве развоја трговине јер трговину нису препознали као делатност која треба плански да се развија



План развоја јединице локалне самоуправе је документ развојног планирања који садржи приоритетне циљеве развоја који се желе постићи, као и преглед и опис мера које се даље разрађују средњорочним планом. Град Сомбор и Град Лесковац су донели планска развојна документа и Средњорочни план, који не садрже циљеве развоја локалне трговинске политике. Трговину нису препознали као делатност која треба плански да се развија као и остале привредне гране (пољопривреда, туризам, прерађивачка индустрија и друго). Неплански развој не може да доведе до оптималне структуре трговине.

План развоја ЈЛС је дугорочни документ развојног планирања, који за период од најмање седам година усваја скупштина ЈЛС, на предлог надлежног извршног органа ЈЛС.

План развоја садржи преглед и анализу постојећег стања, визију односно жељено стање, приоритетне циљеве развоја који се желе постићи, као и преглед и кратак опис одговарајућих мера које се даље разрађују документима јавних политика и средњорочним планом ЈЛС.

Град Сомбор

Град Сомбор је у јуну 2015. године донео Стратегију одрживог развоја Града Сомбора за период од 2014. године до 2020, као развојни плански документ. У Стратегији је приказана привредна структура града Сомбора по делатностима. Наведени су подаци из 2012. године који показују да је тада било регистровано укупно 1.010 предузећа, од којих је 35,04% чинила трговина на велико и мало, док су 16,33% чинила предузећа која спадају у групу прерађивачке индустрије.

У делу Стратегије - Конкурентност привреде и запошљавање наведено је да Град Сомбор има дугу традицију у производњи и преради пољопривредних производа, трговини, прерађивачкој индустрији и индустрији старих заната (снага), али да МСПП поседују застарелу технологију и опрему и да је низак ниво одрживости пословања нових МСПП на тржишту (слабост).

У Стратегији је наведен списак привредних субјеката смештених у индустријским зонама/парковима:

Слика број 9: Списак привредних субјеката смештених у индустријским зонама/парковима

Бр.	Назив компаније	Делатност	Назив ИЗ/ИП
1.	Меркур	Индустрија	Блок 103,104
2.	Метеор комерц	Пољопривреда	Блок 103,104
3.	Фиорано	Индустрија	Блок 103,104
4.	Идеа	Трговина	Блок 103,104
5.	Махи	Трговина	Блок 103,104
6.	КТЦ	Трговина	Блок 103,104
7.	Мара	Индустрија	Блок 103,104
8.	RM Сопапу	Трговина	Блок 103,104
9.	Интешпед пословница	Саобрћај	Блок 103,104
10.	Тра-Дуга (Александро)	Трговина	Блок 114,115,127
11.	Борели	Индустрија	Блок 114,115,127
12.	АМС	Трговина	Блок 114,115,127
13.	Панонка	Индустрија	Блок 114,115,127
14.	Сунце	Индустрија	Блок 114,115,127
15.	Магнет	Услугне делатности	Блок 114,115,127
16.	Сомбормлин	Индустрија	Блок 114,115,127
17.	Задругарка	Пољопривреда	Блок 114,115,127



Дефинисани су наведени приоритетни циљеви и мере у области: привредне инфраструктуре, одрживог привредног развоја, образовања, социјалне и здравствене заштите, туризма, културе, спорта, медија и друго. Развој или унапређење трговинске делатности није препознато у циљевима одрживог развоја Града Сомбора.

Ревизија Стратегије урађена је у мају 2018. године, али ни тада трговинска област није препозната као значајна привредна делатност коју треба пратити, развијати и унапредити.

Стратегија одрживог развоја града Сомбора престала је да важи 2020. године. У периоду до доношења Плана развоја града Сомбора који је донет у 2022. години, Град Сомбор није имао плански развојни документ који би садржао приоритетне циљеве развоја који се желе постићи.

Представници Града Сомбора су дали следеће објашњење:

Будући да је Стратегија одрживог развоја града Сомбора истекла завршетком 2020. године, град Сомбор је као ЈЛС, био у обавези да изради и усвоји нови плански документ, односно План развоја града за период од минимум седам година, што је тада планирано да буде од 2021. до 2027. године. Међутим, услед епидемије Ковид вируса и одсуства већег броја радника било је немогуће на време покренути анализе и истраживања као увод у усвајање новог планског документа. Са друге стране, израда и усвајање планског документа изискује одређена финансијска средства, која град није планирао у Буџету за 2020. годину, па је усвајање због наведених разлога померено на 2021. годину.

Покрајински секретаријат за регионални развој, међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу је 25. фебруара 2021. године расписао Јавни конкурс за суфинансирање израде планова развоја јединица локалне самоуправе на територији АП Војводине, на који се град Сомбор пријавио. Наводе да су на поменутом Јавном конкурс, Одлуком о додели средстава објављеној 8. априла 2021. године, добили средства за суфинансирање у износу од милион динара. Након тога, град Сомбор је започео израду плана активности за усвајање Плана развоја за период од 2022. до 2028. године.

У Граду Сомбору на снази су следећа планска документа:

Документа развојног планирања	<ul style="list-style-type: none"> План развоја Града Сомбора за период 2022–2028.
Документа јавних политика	<ul style="list-style-type: none"> Стратегија развоја културе Града Сомбора са акционим планом 2021 – 2025; Локални акциони план за децу Града Сомбора за период 2021. до 2023. године; Локални акциони план запошљавања Града Сомбора за 2022. годину; Локални акциони план за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Граду Сомбору за период 2021–2023; - Програм развоја туризма Града Сомбора 2017–2025. година; Стратешки план комуналне полиције Града Сомбора 2018–2023; Локални акциони план за младе за период 2022–2025.
Средњерочни план	<ul style="list-style-type: none"> Средњерочни план града Сомбора за период 2023 – 2025. године



Скупштина града Сомбора донела је 13. октобра 2022. године План развоја града Сомбора за период од 2022. године до 2028. године.⁵⁵

Са циљем адекватног приступања процесу израде документа, формиране су радне групе које су чинили чланови локалне заједнице, између осталих и Радна група за Конкурентност привреде и запошљавање (индустрија, трговина, грађевинарство, саобраћај, туризам и занатство). Задаци радне групе били су да кроз деловање сагледају постојеће стање, идентификују носиоце активности у локалној заједници, формирају SWOT анализу и формулишу правце деловања, са адекватним мерама.

У анализи постојећег стања у оквиру области Привреде наведено је да су значајнија предузећа у граду Сомбору Фиорано (текстилна индустрија), Процети (фабрика обуће), Сомболед (прехранбена индустрија), Сомборелектро (трговина електро материјалима и опремом), Метеор комерц (фабрика сточне хране), Синагога (трговина), Боја (израда сигнализације), ЕБМ (производња електромотора), Гума-С (производња производа од гуме).³⁰

У анализи је такође наведено да је највећи број запослених лица ангажован у прерађивачкој индустрији (23,7%) и у области трговине на велико и мало и поправке моторних возила (15,3%),

У Плану развоја града Сомбора дефинисани су стратешки правци, односно стратешки приоритети, између осталих:

1. прогресивни привредни развој са следећим подобластима
 - предузетништво
 - туризам
 - привлачење инвеститора
 - индустријске зоне
2. друштвени развој
 - социјална и здравствена заштита
 - образовање
 - култура
 - етичке мањине
 - спорт
3. пољопривреда и заштита животне средине
 - квалитетна пољопривредна производња у служби економије
 - рурални развој
 - управљање отпадом
 - индустријске зоне
4. добра управа и урбанистички развој
 - добра управа
 - урбанистички развој.

Трговинска делатност (део привреде), није препозната као делатност где је потребно предузимање мера и активности за развој и унапређење.

План развоја није израђен у складу са прописаном методологијом⁵⁶. У плану развоја града Сомбора (у делу – Преглед стратешких праваца, мера и описа мера) набројани стратешки приоритети су наведени као приоритетне области и подобласти, а не као приоритетни циљеви

⁵⁵ Скупштина града Сомбора на 19. седници одржаној дана 13.10.2022. године (Акт Скупштине број: 401–1454/2022–I)

⁵⁶ Смернице за израду планова развоја јединица локалне самоуправе, април 2020. године, РСЈП



развоја који се желе постићи који би се даље разрадили документима јавних политика и средњорочним планом Града Сомбора, како је то дефинисано Законом о планском систему. У прилогу 3 Извештаја наведене су неусаглашености Плана развоја града Сомбора за период од 2022. године до 2028. године.

СП града Сомбора за период 2023–2025. године⁵⁷ одобрен је и усвојен од стране Скупштине града Сомбора на 26. седници одржаној 17. октобра 2023. године.

С обзиром да у Плану развоја града Сомбора нису јасно дефинисани приоритетни циљеви развоја већ су само наведени стратешки приоритети отежано је повезивање СП са Планом развоја града Сомбора.

СП града Сомбора је израђен у складу са прописаном методологијом и у његовом садржају су наведени сви потребни елементи⁵⁸, осим што садржи значајан број нових мера у односу на важеће развојне документе и документе јавних политика, док је образложење које би омогућило разумевање измењених околности за такво планирање, непотпуна. У прилогу 3 Извештаја наведене су неусаглашености СП града Сомбора за период 2023–2025. године.

Обвезници средњорочног планирања израђују средњорочни план у складу са процесом израде буџета и успостављеним елементима буџета (буџетски програми, програмске активности и пројекти)⁵⁹ и објављују га најкасније до 31. јануара за текућу годину на својој интернет страници⁶⁰.

Приликом израде Плана развоја, као и СП града Сомбора, представници Града Сомбора су навели да нису комуницирали са Републичким секретаријатом за јавне политике.

С обзиром да Град Сомбор није донео СП за период 2024–2026. године, није успостављен континуитет средњорочног планирања у складу са буџетским циклусима планирања. Због тога је потребно да Град Сомбор доноси СП сагласно Закону о планском систему РС, и да средњорочни план објави најкасније до 31. јануара за текућу годину на својој интернет страници.

На упит да представници Града Сомбора наведу на који начин су обезбедили плански приступ развоју трговинске мреже у граду Сомбору како би омогућили „пуни ниво услуживања потрошача на одређеном тржишном подручју“,⁶¹ истакли су да су то учинили пренаменом простора и проширењем зона намењених комерцијалним - трговинским активностима. Навели су пример МЗ „Нова Селенча“ где првобитно није била планирана комерцијална зона. Услед вишегодишње изградње малопродајних објеката блок 82 је постао комерцијални и на њему је изграђен мали тржни центар са пет малопродајних објеката. Навели су да како су мењали планска документа блок 82 је прошириван и подељен по наменама па су блокови 82з и 82ж намењени за комерцијалне активности. Током 2020. године у блоку 82ж започео је процес откупа парцеле у власништву града и изградње пословних објеката који су постали мини тржни центар. У складу са променама на терену у 2021. години Град Сомбор је започео са измена Плана генералне регулације (ПГР) на простору МЗ “Нова Селенча” и одлучено је да се затечено стање прихвати, па је блок 82ж искључиво зона пословања.

Навели су да сличан пример може да се види у блоковима 104а и 104д, где су променама ПГР прихватили затечено стање – присутност изграђеног малопродајног и veleпродајног објекта некадашњег трговинског ланца „КТЦ“, а данас трговинског ланца „Синагога“. Од

⁵⁷ донет на 26. Седници Скупштине Града Сомбора, одржаној дана 17.10.2023. године (Акт Скупштине број: 401–1565/2023–I)

⁵⁸ Уредба о методологији за израду средњорочних планова ("Службени гласник РС", број 8 од 8. фебруара 2019.године)

⁵⁹ Члан 28 Закона о планском систему

⁶⁰ Члан 26 Закона о планском систему

⁶¹ Стратегија развоја трговине до 2020. године



наведена два блока, само је део блока 104д био намењем пословној зони, док је остатак био некатегорисано земљиште. Међутим, како се градско урбано ткиво ширили ка југу и како су порасле потребе становништва и привреде, јавила се потреба изградње трговинских објеката већег капацитета и велетрговина како би се снабдевали трговински објекти у граду.

Истакли су да су кроз промене ППР за МЗ „Нова Селенча“ и прихватањем потреба трговаца, определили готово 6 хектара земљишта на атрактивној локацији, које је у потпуности опремљено инфраструктуром (гас, вода, канализација, електрична енергија, приступни путеви и јужна обилазница), чиме су постављени услови за развој комерцијалне зоне и створени услови за привлачење инвеститора из ове области.

За отварање великих трговинских објеката у граду Сомбору, потребна је дозвола Градске управе Града Сомбора - Одељења за просторно планирање, урбанизам и грађевинарство. У периоду 2019–2023 године, наведено одељење је издало укупно 14 дозвола за отварање великих трговинских објеката.⁶²

Град Лесковац

Скупштина Града Лесковца је 17. децембра 2015. године усвојила Програм развоја Града Лесковца са АП 2015–2020. године. У Програму је наведено да су најзаступљенији сектори у укупној привредној структури Лесковца: трговина на велико и мало и поправка моторних возила са 35,13%, затим прерађивачка индустрија са 26% удела, док остале делатности имају знатно мање учешће.

Саставни део Програма чини Акциони план 2015–2020. године којим су обухваћени најважнији пројекти/програми којима је град Лесковац требао да оствари развојне циљеве. Акциони план је израђен у складу са Законом о буџетском систему којим је прописано увођење програмског модела буџета. За сваки пројекат опредељен је носилац, партнери, вредност и временски план. У Акционом плану за спровођење Програма развоја Града Лесковца наведена је Стратешка област: Привреда и економија која има за циљ: Омогућити виши животни стандард грађана Лесковца и отварање животне перспективе засноване на вредностима предузетничког друштва. Као индикатор за реализацију циља наведено је: Израђена анализа предузетничког сектора; Јаснија слика о проблемима, потребама и циљевима предузетника, унапређење пословања и конкурентности лесковачке привреде.

Увидом у Извештај о реализацији Програма развоја Града Лесковца са АП 2015–2020. године који је усвојен у 2021. години наведено је да активност - Израда анализе тренутног стања предузетничког сектора у Лесковцу са предлогом мера на основу спроведених истраживања, није реализована. Представници Града Лесковца су навели да је као носилац активности одређено Удружење предузетника које их је известило да пројекат није спроведен, без навођења узрока.

У периоду од 2020. године до 2023. године када је донет План развоја Града Лесковца, Град Лесковац није имао плански документ јавних политика на основу којег би дефинисао приоритетне циљеве развоја Града Лесковца у 2021. и 2022. години. Према наводу представника Града Лесковца, Одлука о продужетку важења Програма развоја Града Лесковца са АП 2015–2020. године је била спремна, али није усвојена због почетка Ковид пандемије.

План развоја Града Лесковца за период 2023–2029. године израђен је екстерно од стране

⁶² Lidl, DM (2 филијале у граду), Takko Fashion, New Yorke, Intersport, Галерија подова, Roda, Idea (преко 10 малопродајних објеката у граду Сомбору и у сваком насељеном месту, осим у Алекса Шантићу и Рабини), Махи (4 филијале), Персо (2 филијале у граду 1 у Кљајићеву), Waikiki, Sinsay, Svetofor и други.



професора који је израду Плана развоја добио путем јавне набавке. У Плану развоја Града Лесковца за период 2023–2029. године наведено је да су најзаступљенији сектори у укупној привредној структури Лесковца - трговина на велико и мало и поправка моторних возила са 35,13%, затим прерађивачка индустрија са 26% удела, док остале делатности имају знатно мање учешће. Процент учешћа трговине у укупној структури привреде града Лесковца од 35,13% је исти као и у претходном планском документу. Представници Града Лесковца су навели да је то вероватно грешка. Због наведене грешке поставља се питање да ли је трговина заиста најзаступљенији сектор у привредној структури града Лесковца

Наведено је да је основа за припрему Плана развоја анализа кључних сегмената важних за подизање квалитета живота становништва, да се водило рачуна о најважнијим циљевима, наставку побољшања привредног амбијента и отварању још већег броја радних места, јачању пољопривреде и села, унапређењу саобраћајне и комуналне инфраструктуре, подизању свести о неопходности заштите животне средине, подстицајима за младе, оснаживању социјално угрожених категорија становништва, свеукупном економском и друштвеном развоју.

У Плану развоја Града Лесковца, у приоритетним циљевима развоја, није препознат развој и унапређење трговинске делатности, док су развој и унапређење осталих делатности планирани (пољопривреда, туризам, животна средина, предузетништво и друге).

У плану развоја је дефинисан развојни правац 1 – Економски развој: Унапређење пословног окружења и конкурентности привреде засноване на знању и иновацијама. Кључне речи за развојни правац економског развоја, између осталих су и подршка предузетништву у терцијарном сектору и достојанствен квалитет живота у руралним срединама. С обзиром да трговина припада терцијарном сектору исту је требало обухватити у развојном плану града Лесковца. Достојанствен квалитет живота у руралним подручјима између осталих услова подразумева и да села на територији града Лесковца имају отворену продавницу како би се свим потрошачима (па и онима који живе и раде на селу) створили слични услови куповине, односно како би се обезбедила једнака доступност трговинских услуга свим потрошачима.

У плану развоја Града Лесковца наведени су следећи приоритетни циљеви развоја:

Слика број 10: Приоритетни циљеви Града Лесковца

11.2. Приоритетни циљеви развоја

Развојни правци	1 Економски развој	2 Друштвени развој	3 Животна средина
Приоритетни циљеви развоја	1.1 Стварање предуслова за привлачење инвестиција, развој МСП-а и предузетништва	2.1 Унапређење образовања на територији	3.1 Стварање предуслова за заштиту животне средине
	1.2 Унапређење пољопривреде	2.2 Развој социјалне заштите	3.2 Заштита земљишта
	1.3 Унапређење туризма	2.3 Развој здравствене заштите	3.3 Заштита ваздуха и повећање производње и коришћења енергије из обновљивих извора
		2.4 Развој спорта и културних вредности	3.4 Рециклажа

Извор: План развоја Града Лесковца за период 2023–2029. године



План развоја града Лесковца није у потпуности израђен у складу са прописима којима се уређује плански систем. У прилогу 4 Извештаја наведене су неусаглашености Плана развоја Града Лесковца за период 2023–2029. године.

Град Лесковац је донео СП града Лесковца од 2024. до 2026. године⁶³ у ком је наведено да се Град, преко својих органа, у складу са Уставом и законом стара о развоју и унапређењу туризма, занатства, угоститељства и трговине. Донет је уз менторство представника Сталне конференције градова и општина. У прилогу 4 Извештаја наведене су неусаглашености СП града Лесковца за период 2024–2026. године.

Приликом израде Плана развоја града Лесковца, као и СП, представници Града Лесковца су навели да нису комуницирали са Републичким секретаријатом за јавне политике.

Град Лесковац је навео да је за отварање великих трговинских објеката потребна дозвола надлежног органа Градске управе града Лесковца – Одељење за урбанизам. У периоду 2019–2023. године Одељење је издало три дозволе⁶⁴ и то:

Препоручујемо Граду Сомбору:

1. Да спроведе ревизију Плана развоја града Сомбора за период од 2022. године до 2028. године и покрене поступак израде предлога измена и допуна Плана развоја који ће садржати приоритетне циљеве развоја који се желе постићи, између осталих и у трговинском сектору, сагласно члану 20 тачка 6 Закона о локалној самоуправи.

Препоручујемо Граду Лесковцу:

1. Да спроведе ревизију Плана развоја града Лесковца за период од 2023. године до 2029. године и покрене поступак израде предлога измена и допуна Плана развоја који ће садржати приоритетне циљеве развоја који се желе постићи, између осталих и у трговинском сектору, а имајући у виду подизање квалитета живота становништва у руралним срединама.

ЗАКЉУЧАК 2: МУСТ није реализовало око 50% планираних мера/активности из Акционог плана за спровођење Стратегије развоја трговине РС до 2020. године, а пре свега није успоставило Информациони систем трговине за вођење трговинске политике; Град Сомбор је доделио подстицајна средства, док Град Лесковац није предузимао активности за развој трговине на својој територији

Један од циљева ревизије био је да утврдимо у којој мери су субјекти ревизије ефикасно спроводили планиране мере/активности за развој унутрашње трговине.

У оквиру овог питања, испитивали смо у којој мери су субјекти ревизије реализовали планиране активности за развој трговине, утврђене: Стратегијом за развој трговине РС до 2020. године и Акционим планом за спровођење приоритетних мера и активности за реализацију предложених решења Стратегијом, Планом развоја Града Сомбора и Града

⁶³ Скупштина Града Лесковца је донела Одлуку о усвајању Средњорочног плана дана 15.4.2024. године

⁶⁴ „Прима Нова“ Лесковац, употреба пословног објекта – објекат трговине на мало – супермаркет; „ЦГ“ д.о.о. Земун, трговина на мало и употреба пословног објекта за дисконтну продају робе.



Лесковца; да ли су субјекти ревизије имали евиденције и сазнања о броју привредних субјеката који обављају трговинску делатност (трговаца), броју, структури и величини трговинских радњи (продавница), као и друге податке за ефикасно спровођење трговинске политике. Анализирали смо приходе буџета Града Сомбора и Града Лесковца који су остварени од трговаца, како би се утврдио значај трговаца и потреба за активном трговинском политиком.

На основу докумената о спроведеним активности за реализацију посебних циљева Стратегије развоја трговине РС до 2020. године, докумената Града Сомбора и Града Лесковца, достављених евиденција локалних јавних прихода од ЛПА Града Сомбора и Града Лесковца, достављених одговора и обављених интервјуа са одговорним лицима субјеката ревизије, као и података које смо прибавили од РЗС и АПР, донели смо закључак који темељимо на следећим налазима.

Налаз 2.1: МУСТ није реализовало око 50% мера и активности из Акционог плана за спровођење Стратегије развоја трговине РС до 2020. године, а пре свега није успоставило Информациони систем трговине за вођење трговинске политике, док од 2021. године није дефинисало нове мере и активности за развој трговине у Републици Србији



Анализом извршења Акционог плана за спровођење Стратегије развоја трговине РС до 2020. године, утврдили смо да од планираних 18 мера/активности није реализована половина. Представници МУСТ су истакли да поједине активности за развој трговине нису спровели јер није успостављен Информациони систем трговине или нису била обезбеђена потребна финансијска средства. У периоду 2020–2023. године МУСТ је планирало средства за израду Информационог система трговине у износу од 26 милиона динара, али су средства преусмерена за друге намене.

Због нереализованих мера, МУСТ нема сазнања о концентрацији малопродајне мреже на територији РС, није донело мере подршке за развој трговине на подручјима са ниским степеном развоја трговинске мреже, није обезбедило подстицај развоја трговине у руралним подручјима и није успоставило информациони систем трговине, због чега је изостало адекватно вођење трговинске политике. Од 2021. године МУСТ није дефинисало нове мере и активности за развој трговине у Републици Србији.

Мере трговинске политике креирају се на националном нивоу.⁶⁵

Иако се верује да нема потребе подстицати развој трговине, реч је о стварању пословне инфраструктуре за потребе функционисања других делатности (пољопривреда, рурална привреда, туризам, рециклажа) или за живот у мање развијеним подручјима чији тржишни потенцијал иначе не би привукао трговинске фирме искључиво на тржишним основама⁶⁶.

Влада РС је 13. децембра 2016. године донела Стратегију развоја трговине Републике Србије до 2020. године, као основни документ јавне политике, којим је утврдила стратешки правац деловања у трговинској области. Саставни део Стратегије чини Акциони план за спровођење приоритетних мера и активности за реализацију предложених решења.

Акциони план садржи посебне циљеве преузете из Стратегије развоја трговине РС до 2020. године:

⁶⁵ Стратегија развоја РС до 2020. године

⁶⁶ Стратегија развоја трговине РС до 2020. године



- 1) Развој конкуренције на тржишту Републике Србије;
- 2) Подршка развоју малих и средњих предузећа
- 3) Развој информатичке базе за адекватно вођење трговинске политике

Наведене су кључне мере/активности и опис активности (за сваки посебан циљ) које треба спровести како би се трговина РС стратешки развијала. Као носилац активности наведено је Министарство трговине.

У поступку ревизије смо испитивали да ли је и у којој мери МУСТ спровело планиране мере/активности у циљу реализације посебних циљева за развој трговине у РС.

На основу достављене документације, анализа и одговора представника МУСТ утврдили смо реализацију активности појединачно за сваки посебан циљ.

Први посебан циљ Стратегије: Развој конкуренције на тржишту Републике Србије

У АП за спровођење Стратегије развоја трговине наведено је да је за реализацију првог посебног циља Стратегије потребно утврдити распоред трговина на простору РС, подстаћи развој трговине у деловима РС где их нема довољан број, подстаћи развој е-трговине и истражити односе у каналима маркетинга.

У поступку ревизије смо анализирали степен реализације сваке мере/активности за спровођење првог посебног циља.

Мера 1. Активна политика просторно уравнотеженог развоја трговине – Анализа стања

У АП за спровођење Стратегије развоја трговине наведено је да је Министарство трговине, у циљу реализације наведене мере, требало да изврши сегментирану анализу концентрације тржишта малопродаје РС (површина продајног простора по становнику по општинама и насељима) и донесе акциони план подршке неразвијеним подручјима са сетом конкурсне документације за доделу средстава. Спровођење планираних активности требало је започети одмах након идентификовања подручја са ниским степеном развоја трговинске мреже. Као показатељ учинка наведена је већа запосленост у трговинском сектору, јачање конкуренције између малопродаваца и повећање благостања потрошача.

Представници МУСТ су навели да мера/активност није реализована јер нису била обезбеђена потребна финансијска средства за њено спровођење, због чега МУСТ нема сазнања о концентрацији малопродајне мреже на територији РС у циљу доношења мера подршке за развој трговине на подручјима са ниским степеном развоја трговинске мреже.

Представници МУСТ су на упит да нам наведу која су то подручја (регије) у којима је изражен недостатак трговинске мреже навели да не располажу прецизним подацима о регијама у којима је изражен недостатак трговинске мреже и истакли су да су због тога тражили израду Информационог система трговине. Навели су да се за сопствене потребе служе расположивим подацима РЗС и АПР.

У поступку ревизије смо утврдили да показатељи о трговини упућују на оцену да је ниво развијености трговине у РС регионално неуједначен, што је препознато и у Стратегији развоја трговине.⁶⁷ Унутрашњост РС и мање средине заостају по питању развоја трговинске мреже у односу на Београд и веће градске центре.

У Стратегији развоја трговине је наведено да развој модерне трговине у укупној привредној структури РС подразумева и равномеран регионални развој трговинске мреже на

⁶⁷ Стратегија развоја трговине 2009.



целом подручју РС која треба да омогући правовремено и квалитетно снабдевање свих потрошача разноврсним производима и услугама.⁶⁸

Анализирали смо ниво развијености трговине по регионима РС и то: Београдски регион, Регион Војводине, Регион Шумадије и Западне Србије и Регион Јужне и Источне Србије.

На основу података добијених из РЗС утврдили смо укупан број продавница по регионима, као и показатељ броја становника по једној продавници.

Табела број 12: Преглед броја продавница, броја становника и броја становника по продавници у 2022. години по регионима РС

Назив региона	Број продавница у региону	Број становника	Број становника/по продавници
Република Србија	131.438	6.647.003	51
<i>Србија - Север</i>	74.633	3.421.635	46
Београдски	40.523	1.681.405	41
Регион Војводине	34.110	1.740.230	51
<i>Србија - Југ</i>	56.805	3.225.368	57
Регион Шумадије и Западне Србије	32.356	1.819.318	56
Регион Јужне и Источне Србије	23.608	1.406.050	60

Извор: РЗС

Трговина је најразвијенија у Београдском региону где има и највећи број продавница (40.523), затим у региону Војводине (34.110), док је знатно слабије развијена у региону Јужне и Источне Србије (23.608). У Београдском региону 41 становник долази на једну продавницу, док се у региону Јужне и Источне Србије 60 становника снабдева у једној продавници. То указује на неједнак регионални развој трговине и неједнаку доступност трговинских услуга свим потрошачима.

У Стратегији развоја трговине до 2020. године наведено је: „Неопходно је да се обезбеди целовит плански приступ развоју трговинске мреже у простору. Треба да се обезбеде одговарајућа институционална решења за плански развој трговинске мреже на локалном, регионалном и градском нивоу која ће бити примерена савременом комерцијалном урбанизму. Решења треба да обезбеде спречавање локалног монопола и лимитирања конкуренције на посматраним нивоима, као и разносврност малопродајних формата који ће омогућавати пуни ниво услуживања потрошача на одређеном тржишном подручју.“

Представници МУСТ су навели да су у циљу решавања планског приступа развоју трговинске мреже у Стратегији планирали следеће активности:

Мера/активност	Опис активности
1. Активна политика просторно уравнотеженог развоја трговине - Анализа стања	Сегментирана анализа сатурираности тржишта малопродаје РС (површина продајног простора по становнику по општинама и насељима) и акциони план подршке неразвијеним подручјима са сетом конкурсне документације за доделу средстава.
2. Усмеравање развоја трговине у правцу остваривања макро распореда малопродајних објеката који ће свим потрошачима створити сличне услове куповине.	Подстицај развоја трговине у руралним подручјима
3. Подстицај развоју електронске трговине и савремених трговинских формата.	

⁶⁸ Стратегија развоја трговине 2020,



Навели су да су након усвајања Стратегије развоја трговине до 2020. године започели активности на изради Закона о трговини којим би се континуирано прикупљали подаци о трговини, што би била основа за спровођење активне политике просторно уравнотеженог развоја трговине, јер без тих података ни остале активности не могу да се спроведу. Представници МУСТ су навели да је новим Законом о трговини из 2019. године обезбеђен правни основ за прикупљање података, али стварање базе података и спровођење наведених активности, није реализовано.

Представници МУСТ су навели да у периоду 2019–2023. године нису спроводили конкретне активности или мере за подстицању регионалног развоја трговине у РС.

Мера 2. Усмеравање развоја трговине у правцу остваривања макро распореда малопродајних објеката који ће свим потрошачима створити сличне услове куповине - Подстицај развоја трговине у руралним подручјима

Министарство трговине је у Акционом плану дефинисало да спровођење мере/активности треба започети одмах након идентификовања подручја са ниским степеном развоја трговинске мреже у циљу повећања благостања потрошача.

Представници МУСТ су навели да мера/активност није реализована јер није сачињена анализа подручја са ниским степеном развоја трговинске мреже.

У поступку ревизије смо анализирали просторни (територијални) распоред продавница по регионима РС и уочили недовољан степен изграђености трговинске мреже у Региону Јужне и Источне Србије где се на један квадратни километар налази 0.9 продавница, односно на квадратном километру појединих подручја није отворена ни једна продавница. За разлику од овог региона у Београдском региону на једном квадратном километру налази се 12,5 продавница.

Табела број 13: Број продавница по км² по регионима

Назив региона	Број продавница региона	Површина региона у км ²	Број продавница на км ²
Република Србија	131.438	88.499	1,5
<i>Србија - Север</i>	<i>74.633</i>	<i>24.848</i>	<i>3</i>
Београдски	40.523	3.234	12,5
Регион Војводине	34.110	21.614	1,6
<i>Србија - Југ</i>	<i>56.805</i>	<i>63.651</i>	<i>0,9</i>
Регион Шумадије и Западне Србије	32.356	26.493	1,2
Регион Јужне и Источне Србије	23.608	26.248	0,9

Извор: РЗС

Подаци указују да је потребно посветити пажњу регионалном развоју трговине нарочито на неразвијеним/руралним подручјима. Кроз активну трговинску политику потребно је створити равнотежу између потреба трговинских привредних субјеката да сама одлучују у који регион ће инвестирати и обавезе државе да води рачуна о свим својим становницима без обзира у ком региону живе.⁶⁹

О неразвијености или недостатку продавница у појединим насељима и селима указују и достављени одговори ЈЛС – градова⁷⁰.

⁶⁹ Стратегија развоја трговине 2009

⁷⁰ У складу са истраживањем развоја унутрашње трговине проследили смо дописе на адресе 28 градова у Србији која садрже конкретна питања везана за трговинску политику.



Анализирајући одговоре на питања која смо упутили на адресе 28 градова, дошли смо до следећих запажања:

1) Градови нису имали податке о броју продавница на својој територији и нису имали сазнања колико се продавница годишње отвори/затвори у циљу ефикасне бриге о развоју и унапређењу трговине на њиховој територији. Од 28 градова 16 градова (57%) је доставило наведене податке уз напомену да су податке у највећем броју добијали од АПР, РЗС или регионалних привредних комора. Девет градова (32%) је навело да немају те податке и нису их ни прибавили од институција (организација) које их имају, док три града (Београд, Суботица и Ужице) нису одговорила на питање.

Осам градова је навело да у периоду 2019–2023. године има већи број затворених него отворених продавница (Пирот, Лозница, Крагујевац, Смедерево, Бор, Зрењанин, Вршац, Ниш), што је 50% укупног броја градова који су потврдили да имају тражене податке. То упућује на потребу анализа и предузимања мера (на локалном нивоу и у МУСТ) у циљу развоја и унапређења трговинске делатности, као и анализа последица које настају затварањем продавница, а које се одражавају на власнике, раднике, становништво и уопште привредни економски развој не само локала већ и територије целе РС.

2) На упит да ли на територији Града постоје насеља/села без продавнице, од 28 градова, 16 градова (57%) је навело да имају, осам (Бор, Зрењанин, Сомбор, Кикинда, Нови Сад, Смедерево, Пожаревац, Панчево) да сва насељена места и села имају продавницу, а четири града нису одговорила на ово питање (Београд, Суботица, Врање и Ужице).

3) На питање у вези са планирањем подстицајних средстава или неких других мера из буџета Градова за развој и унапређење трговине, од укупно 28 градова, шест (20%) је одговорило да је иста планирало и то: Сомбор (суфинасирање пројекта предузетништва путем јавног позива банкама), Кикинда (финансијска подстицајна средства из буџета Града за предузетнике и мала и средња предузећа, укључујући и сектор трговине), Шабац (субвенције за ново запошљавање), Чачак (кроз Програм локалног економског развоја, подстицање конкурентности микро, малих и средњих предузећа), Пожаревац (кроз Програме локалног економског развоја за пероде 2018–2020 и 2021–2023), Ниш (уз подршку Немачке невладине организације HELP, пружена је подршка за микро и мале бизнисе за опрему и обуке).

Укупно 20 градова (71%) је навело да није планирало подстицајна средства из буџета за развој и унапређење трговине, док два града нису доставила одговор (Београд и Краљево), што указује да значај трговине од стране градова није препознат.

Наведено указује да је потребно на нивоу градова анализирати и организовати оптималан размештај трговине у руралним подручјима и брдско–планинским крајевима, где је лошија доступност и слаба насељеност, а у циљу адекватног снабдевања тамошњег становништва.⁷¹

Законом о трговини је дефинисано да је тржиште РС јединствено и целовито и да су изузетно, дозвољени акти или радње у складу са законом, усмерени на подстицање регионалног развоја неразвијених подручја за трговину робом/услугама које су од егзистенцијалног значаја за становништво.

Иако је тржиште главни регулатор развоја трговине у неким ситуацијама неравномерног развоја и државна интервенција може да помогне да сви потрошачи на једнак начин имају приступ трговинским услугама. Држава треба да стимулише отварање објеката у мањим градовима и сеоским подручјима. Стимулације могу бити даване кроз пореске олакшице за објекте у срединама у којима је трговина неразвијена. Такође, локалне самоуправе треба да олакшају процес добијања дозвола и других докумената неопходних за отварање објеката.

⁷¹ Стратегија развоја трговине 2009



Адекватна структура трговинске мреже значајно утиче на квалитет живота становника дате средине и на развој других привредних грана (туризам, пољопривреда, итд).⁷²

С обзиром да Министарство за бригу о селу обавља послове државне управе који се односе на стратешко сагледавање положаја села и сеоског становништва, као и предлагање мера и активности за унапређење услова живота и рада на селу, упутили смо овом Министарству питања, у вези са развојем трговине у селима.

Министарство за бригу о селу је навело да нема податке о броју села која немају ни једну продавницу, нити су их у досадашњем раду могли прибавити. Навели су да према подацима РЗС укупан број сеоских насеља у РС је 4.542. Трговинска политика у селима није била директно у фокусу Министарства.

Консултовали су ЈЛС и сеоско становништво који су између осталог указали и на проблеме у погледу снабдевања.

Истакли су да Министарство за бригу о селу планира програм за покретање привредних активности на селу, као подршку развоју предузетништва у селима Србије, који укључује и подршку трговинској делатности у сеоским срединама, али до сада Програм нису спроводили. Истакли су да нису имали сарадњу са МУСТ по питању трговинске политике у селима.

Сматрају да је проблем развоја трговине у селима постојећа пореска политика која је истоветна за продавницу у селу и ону у граду која послује у профитабилној средини. Навели су да Министарство за бригу о селу као ублажавајућу меру, спроводи програм доделе бесповратних средстава ЈЛС за куповину минибусева којим се омогућава сеоском становништву да лакше иде у школу, на посао, да решавају здравствене потребе, као и трговинско снабдевање.

Министарство за бригу о селу је нарочито истакло да су током обиласка сеоских подручја и разговора са сеоским становништвом, као и представницима ЈЛС дошли до следећих предлога за унапређење развоја трговине на сеоској територији:

- Примена стимулативних пореских мера за отварање продавница у сеоским срединама изменом постојећих законских прописа;

- Подстицајне мере од стране ЈЛС у погледу обезбеђивања објеката и друге потребне инфраструктуре неопходне за рад продавница, као и ослобађање од локалних такси — фирмарине и слично и

- Могућност организовања покретних продавница, које би опслуживале становништво у удаљеним сеоским срединама.

Мера 3. Подстицај развоју електронске трговине и савремених трговинских формата

У АП за спровођење Стратегије развоја трговине наведено је да је Министарство трговине, у циљу реализације наведене мере, требало да организује едукативне програме за представнике МСПП; да обезбеди кампање о е - трговини на ТВ програмима и да изради водич за е - трговину.

Средства за спровођење активности планирана су финансијским планом МУСТ (раније Министарства трговине, туризма и телекомуникација) и извршена у износу од:

⁷² Стратегија развоја трговине РС до 2020. године, стр.24



Табела број 14: Опис активности, планирана и извршена средства, као и реализација мере из АП за спровођење Стратегије развоја трговине - Подстицај развоју е - трговине и савремених трговинских формата

Мера из Акционог плана	Опис активности	Година	Планирана средства	Извршена средства	Напомена
Подстицај развоју е-трговине и савремених трговинских формата	Едукативне активности МСП сектора и предузет. за подстицај развоја е-трговине	2018.	1.000.000	874.800	Реализована је обука МСП и предузетника у циљу упознавања са електронским пословањем, е-трговином и дигиталним апликацијама које се могу искористити као средство за повећање конкурентности и снижење трошкова пословања. Едукација је одржана 26. и 27.11.2018. године у Београду, а присуствовало је 50 полазника. Едукација је изведена у организацији Бизнис Академије ЛЦ д.о.о, Ниш.
	Истраживање електронске трговине	2019.	3.000.000	2.986.800	Истраживање е-трговине је спровео Научно истраживачки центар Економског факултета. Истраживање је рађено како би се пратило стање и развој у трговини. Резултати истраживања нису нигде објављени већ су интерно коришћени као инпут за израду Стратегије развоја трговине.

У РС још увек не постоје прецизни, званични и свеобухватни подаци из области е-трговине. Нема података о броју трговаца који се баве е-трговином јер не постоје одговарајући регистри, а поред тога и многи нерегистровани субјекти обављају своје пословне активности на Facebook-у или Instagramu.⁷³

У Стратегији развоја трговине Републике Србије до 2020. године наведени су следећи проблеми у развоју е-трговине: недовољан развој свих облика е-трговине, неадекватна инфраструктура за развој е-трговине и угрожена позиција малих трговинских предузећа и предузетника у условима изостајања било које јавне помоћи или подршке у њиховом развоју.

Иако је приметан убрзан развој овог тржишта, нарочито код великих малопродаваца и у урбаним срединама, велики потенцијал за развој е-трговине је заправо код малих и средњих предузећа којих је много, а која или уопште своју робу не продају путем интернета или то не раде на одговарајући начин.⁷⁴

Представници МУСТ су навели да се сваке године одржавају конференције о е-трговини.

Мера 4. Истраживање односа у каналима маркетинга Србије

У АП за спровођење Стратегије развоја трговине наведено је да је Министарство трговине, у циљу реализације наведене мере, требало да изврши ревизију урађене истраживачке методологије, као и пилот истраживање, да редовно прати кључне индикаторе и односе у каналима маркетинга, да предложи мере за унапређење перформанси и да препоручи управљање односима и развој партнерске праксе. Реализација мере требала је да дефинише основне правце развоја у каналима маркетинга РС и да делује превентивно у случају појаве аномалија.

⁷³ Водич за добро пословање у е-трговини, 2022. године

⁷⁴ Програм за развој електронске трговине у републици србији за период 2019-2020. године, "Сл. гласник РС", бр. 73/2019



Финансијска средства за спровођење мере планирана су Финансијским планом за 2016. годину у износу од 3.000.000 динара, али иста нису реализована. Наредне 2017. године поново су планирана средства за спровођење мере у износу од 3.174.000 динара, а реализована су у износу од 3.172.199 динара.

У децембру 2017. године сачињена је студија „Истраживање односа и сарадње у каналима маркетинга у РС“ чији је наручилац било МТТТ, а студију је израдио Научно истраживачки центар Економског факултета. Израда студије плаћена је 3.172.199 динара.

У студији је наведено да је број предузећа и број запослених у veleпродаји РС већи од броја предузећа и броја запослених у малопродаји тако да у 2015. години на једног малопродавца долази 3,2 veleпродајна привредна друштва. У радној верзији нове Стратегије трговине из 2021. године наведено је да је анализа структуре канала маркетинга у Србији по питању односа броја малопродајних и veleпродајних пословних субјеката благо побољшана у односу на претходно стање па тај однос износи 1:3,08 у корист veleпродајних пословних субјеката. Наведено је да побољшање лежи у томе да је у периоду 2015–2018. број велетрговинских предузећа смањен за 6,04%, док је број малопродајних привредних субјеката смањен за 2,31%. Реч је неповољној трговинској структури, где се уочава предимензионираност veleпродајног сектора.

Циљ Студије је био да се истражи сарадња у каналима маркетинга, виђено из угла три групе тржишних актера (малопродавци, veleпродавци и произвођачи). У Студији је наведено да је основни проблем у сарадњи у оквиру канала маркетинга - комуникација. Првенствено неразумевање потреба произвођача, veleпродаваца и малопродаваца.⁷⁵

На крају разматрања истраживања односа у каналима маркетинга, издвајају се и следећи закључци/налази:

- Различити учесници фокусираних групних дискусија имају другачија виђења одређених критеријума сарадње.
- Држава, пословни купци и потрошачи, морају наћи своје место у неким будућим истраживањима сарадње у каналима маркетинга, пошто су неизоставни део целине.

Укупни индекс задовољства учесника у каналима маркетинга показује осредњи ниво задовољства. (индекс 5,67 од максималног 10). Овакав ниво односа према другим учесницима у каналима маркетинга указује на:

- недостатак поверења и пажљиво сагледавање туђих потеза,
- недостатак простора за отворену сарадњу, дељење ресурса и информација,
- очекивање да ће се друга страна ипак понашати сходно договору,
- спремност да се одобравају разумни рокови одложеног плаћања,
- то да се авансира испорука у складу са одредбама уговора, и сл.⁷⁶

Основна корист израчунавања ових индекса је утврђивање евентуалних тржишних проблема, уских грла или извора конфликта. Посебно је корисно оваквим истраживањима утврдити потенцијална подручја којима су учесници у каналима маркетинга незадовољни.

Корист од информација могу имати носиоци трговинске политике (МУСТ) који својим мерама могу утицати на отклањање појединих узрока незадовољства, струковна удружења (коморе) које могу да користе резултате у циљу подизања нивоа сарадње међу привредницима кроз организовање сусрета са циљем да се размотре поједина питања и отклоне сметње у комуникацијама, као и регулаторна тела (за заштиту конкуренције или за заштиту потрошача) будући да се истражују и односи између малих и великих учесника у каналима маркетинга.

⁷⁵ Истраживање односа и сарадње у каналима маркетинга у РС, децембар 2017. године

⁷⁶ Истраживање односа и сарадње у каналима маркетинга у РС, децембар 2017. године



Пренаглашен развој велепродајних у односу на малопродајна предузећа

У радном документу Стратегије трговине до 2025. године наведено је да структура канала маркетинга у РС задржава девијантно стање већег броја предузећа трговине на велико у односу на трговину на мало.⁷⁷

У Стратегији развоја трговине до 2020. године, као и у радној верзији Стратегије трговине РС до 2025. године (из септембра 2021. године), као проблем се наводи пренаглашен развој велепродајног у односу на малопродајни сектор трговине, што показује знатно већи број велепродајних у односу на број малопродајних предузећа. Тај је однос потпуно обрнут у поређењу са стањем у развијеним тржишним привредама.

Иако је нелогично да број велепродајних предузећа буде већи од броја малопродајних предузећа, овај показатељ је био најнижи у 2018. години када је на једно малопродајно предузеће долазило 3,08 велепродајна предузећа. У Европској унији, у 2018. години на једно велепродајно предузеће, долазила су два малопродајна предузећа.

У поступку ревизије смо анализирали структуру канала маркетинга у Србији по питању односа броја малопродајних и велепродајних пословних субјеката. За анализу смо користили достављене податке РЗС о броју привредних субјеката (публикација РЗС - Статистички годишњак), с обзиром да МУСТ податке о малопродајним и велепродајним пословним субјектима није имало⁷⁸.

Из Статистичких годишњака утврдили смо следећи однос малопродајних и велепродајних привредних субјеката:

Табела број 15 : Однос броја малопродајних и велепродајних пословних субјеката у периоду 2018–2021. године

Година	2018.	2019.	2020. ⁷⁹	2021.. ⁸⁰	2022
Трговина на мало	6.802	6.839	6.883	36.830	34.189
Трговина на велико	20.955	20.498	20.261	22.699	21.676
Однос малопродајних и велепродајних пословних субјеката	1:3,08	1:3	1:2,94	1:0,6	1:0,6

Извор: РЗС, Статистички годишњак РС 2020. године, 2021. године, 2022. године, 2023. године и 2024. године – Структурне пословне статистике⁸¹

Подаци указују да се број велепродајних предузећа у односу на једно малопродајно предузеће смањује са 3,08 (2018. године) на 0,6 (2022. године) што упућује на закључак да је досадашња истраживања односа малопродаје и велепродаје потребно ажурирати.

⁷⁷ Радни документ Стратегије трговине РС до 2025. године

⁷⁸ МУСТ је у одговору користило податке о структури канала маркетинга из радне верзије Стратегије трговине до 2025. година за чију израду су коришћени подаци РЗС.

⁷⁹ Истраживањем се обухватају активна привредна друштва која се баве производњом и продајом производа и услуга, као и део других правних лица која производе и пружају услуге за тржиште, што се утврђује практичним критеријумом по којем би требало да им приходи од продаје производа и услуга премашују 50% укупних пословних прихода.

Подаци су приказани према претежној делатности, што подразумева да се, уколико пословни субјект обавља више делатности, целокупан резултат приписује његовој претежној делатности.

Број пословних субјеката представља укупан број пословних субјеката (привредних друштава), као и део других правних лица, активних барем у једном делу референтног периода.

⁸⁰ Од референтне 2021. године, дошло је до методолошких промена у Годишњем структурном истраживању о пословним субјектима, што је потребно узети у обзир при упоређивању са подацима до 2021. године. Промене се односе на проширење обухвата извештајних јединица, којим се осим предузећа и дела других правних лица, укључује и део предузетника који подносе годишњи финансијски извештај (Закон о рачуноводству, Службени гласник РС 73/2019, 44/2021 – др. Закон).

⁸¹ Број пословних субјеката представља укупан број пословних субјеката (привредних друштава), као и део других правних лица, активних барем у једном делу референтног периода.



У ревизије смо утврдили да је у Статистичким годишњацима до 2021. године⁸² (подаци прикупљени на основу методологије коју примењује РЗС) наведен податак о броју veleпродајних и малопродајних привредних субјеката који није садржао податке о предузетницима који обављају трговинску делатност већ само привредна друштва и део других правних лица, активних барем у једном делу референтног периода, а који су обављали трговинску делатност. Тек од 2021. године у структури привредних субјеката РЗС налазе се и предузетници-трговци који подносе завршне рачуне, али се и даље не налазе предузетници-трговци који не подносе завршне рачуне у АПР.

Непотпуни подаци о броју малопродајних и veleпродајних пословних субјеката (који су прикупљени на основу методологије коју користи РЗС) чине анализу о структури канала маркетинга непотпуном због чега је и наведен закључак о пренаглашеном броју veleпродајних у односу на малопродајне привредне субјекте.

Представници МУСТ су навели да је структура канала маркетинга далеко од ситуације у Европској унији, где је однос малопродаваца и veleпродаваца скоро 2:1.

Од АПР смо прибавили податке о привредним друштвима и предузетницима који обављају трговину на велико и трговину на мало у периоду 2019–2023. године, независно од обавезе подношења завршних рачуна, како бисмо и из тих података утврдили структуру канала маркетинга у смислу односа броја малопродајних и veleпродајних предузећа.

Табела број 16: Подаци о броју привредних субјеката који обављају трговину на велико и трговину на мало у периоду 2019–2023. године и њихов однос

Година	Трговина на мало (Привредна друштва и предузетници)	Трговина на велико (Привредна друштва и предузетници)	Однос трговине на мало и трговине на велико
2019.	50.251	29.671	1: 0,6
2020.	49.929	29.293	1: 0,6
2021.	49.619	29.047	1: 0,6
2022.	48.635	29.474	1: 0,6
2023.	48.553	29.463	1: 0,6

Извор: АПР

Према подацима о броју привредних субјеката који се баве трговином на велико и трговином на мало (који су достављени из АПР) утврдили смо да је у периоду 2019-2023. године број veleпродајних предузећа у односу на једно малопродајно предузеће - 0,6 што је уједначеније у односу на податке који се добију на основу података из РЗС.

Други посебан циљ Стратегије: Поддршка развоју малих и средњих предузећа

У Акционом плану за спровођење Стратегије развоја трговине РС за реализацију другог посебног циља - Поддршка развоју малих и средњих предузећа, дефинисана је мера – Политика развоја малих трговинских предузећа и предузетника и наведене су следеће активности:

Мера 1. Унапређење пословног окружења за пословање малих трговинских предузећа и предузетника

У циљу реализације мере, Министарство трговине је планирало да идентификује све активности и све кораке које треба да зна један привредни субјект како би обављао услугу трговине и да привредном субјекту омогући да процедуре заврши електронским путем;

⁸² Публикација коју издаје РЗС једном годишње



планирало је израду водича за трговину и да у оквиру Националног савета за развој трговине обезбеди подстицај развоју малих и средњих предузећа.

Финансијска средства за реализацију мере нису планирана Финансијским плановима МУСТ у периоду 2016–2023. године.

Стратегијом развоја трговине РС, као и радним документом Стратегије трговине РС до 2025. године истакнуто је да изазови по питању даљег развоја малих трговинских предузећа и предузетника у трговини и даље постоје у домену правног оквира, административних препрека, конкуренције великих ланаца, сигурности пословања, сиве економије, проблема ликвидности, немогућност прибављања банкарских кредита, као и високе каматне стопе банкарских кредита. Наведено је да је потребно креирати такав правни и административни оквир пословања који пружа правну сигурност малих трговинских предузећа и предузетника:

- Поједностављење и смањење броја административних процедура које представљају значајно оптерећење за пословање малих трговинских предузећа и предузетника;
- успостављање Савета за развој малих трговинских предузећа и предузетника у трговини у оквиру Националног савета за развој трговине и
- Унапређење приступа изворима финансирања за мала трговинска предузећа и предузетнике.

На финансијском тржишту у РС, мала трговинска предузећа и предузетници немају довољно могућности задуживања ради започињања и проширења трговинске делатности. Неповољна је и понуда комерцијалних банкарских кредита. У Стратегији је наведено да је неопходно унапредити кредитирање малих трговинских предузећа и предузетника кроз: превазилажење ограничења која утичу на слабу понуду банкарских кредита; унапређење обавештености малих трговинских предузећа и предузетника о изворима, условима и модалитетима кредитирања; развој нових финансијских инструмената које могу да користе мала трговинска предузећа и предузетници и друго.

Представници МУСТ су навели да није именован Савет за развој малих трговинских предузећа и предузетника у трговини јер није формиран Национални савет за развој трговине.

Навели су да је Одељење за трговину почетком 2021. године припремило Водич за обављање трговине на мало у РС (требао бити донет 2017. године),⁸³ који је раније био постављен на сајту МУСТ. У поступку ревизије достављен је Водич.

Представници МУСТ су навели да су у периоду 2020–2023. године планирали средства за едукативне радионице за представнике малих и средњих трговинских предузећа и предузетника, али да радионице нису одржане јер су средства за МУСТ умањена.

Анализом достављених података и одговора утврдили смо да није унапређено пословно окружење и нису обезбеђена подстицајна средства за развој малих и средњих трговинских предузећа, због чега је изостала подршка развоју малих и средњих предузећа.

Подстицајна средства за развој и унапређење МСПП додељује Министарство привреде. Министарство привреде је у ревидираном периоду спроводило програме финансијске подршке МСПП усмерене на подршку започињању пословања и даљем ширењу и унапређењу пословања. Програми подстицања су представљали комбинацију бесповратних средстава, која се обезбеђују у буџету Републике и кредитних средстава пословних банака и Фонда за развој РС. Међутим, МСПП која обављају трговинску делатност нису могла да конкуришу за подстицајна средства која је Министарство привреде по Програмима додељивало. За подстицајна средства могла су да конкуришу МСПП која обављају друге привредне делатности из чега произилази неједнак однос према различитим привредним делатностима.

⁸³ АП за спровођење Стратегије развоја трговине РС до 2020. године, Други посебан циљ, мера број 1. тачка 2) Израда водича за трговину



Влада РС је у ревидираном периоду Уредбама утврђивала програме финансијске подршке привредном развоју МСПП и то:

- Програм подстицања развоја предузетништва кроз финансијску подршку за почетнике у пословању (Програм спроводи МП у сарадњи са Фондом), Општи циљ Програма је подршка развоју предузетништва и одрживом економском развоју. Средства по овом програму нису могла да се користе у сврху обављања трговинске делатности;

- Програм подршке малим и средњим предузећима за набавку опреме (Програм спроводи МП у сарадњи са РАС и пословним банкама) Циљ Програма је јачање конкурентности привредних субјеката, унапређење њиховог пословања и интернационализације, као и креирање нових радних места кроз инвестиције у опрему. Средства по овом програму нису могла да се користе у сврху обављања трговинске делатности;

- Програм подстицања развоја предузетништва кроз развојне пројекте (Програм спроводи МП у сарадњи са Фондом). Општи циљ Програма је подршка инвестицијама и подстицај бржем привредном развоју (повећање вредности и обима производње и промета; подстицање равномерног регионалног развоја; подршка запошљавању и друго). Средства по овом програму нису могла да се користе у сврху обављања трговинске делатности.

У Стратегији развоја трговине РС је наведено да су трговинска предузећа и предузетници изузети од сваке врсте финансијског подстицаја за развој бизниса и инвестиције.⁸⁴

Мера 2. Унапређење заштите малих трговинских предузећа и предузетника у трговинском сектору

Министарство трговине је планирало да спроведе едукативне радионице; изврши анализу кључних проблема у обављању е-трговине и унапреди законодавни оквир на бази компаративне анализе правног регулисања е-трговине у земљама региона.

У периоду 2016–2023. године, за реализацију едукација МСПП планирана су средства у износу од 6.900.000 динара,⁸⁵ а извршена су у износу од 3.861.600 динара⁸⁶. У периоду 2016–2018. године утрошена су средства у износу од 2.862.000 динара, а у 2019. години износ од 999.600 динара за једну едукацију МСПП на којој су била присутна 102 учесника.

Едукација је обухватала следеће теме: Савремени трендови у трговини, Дрво одлучивања и вођење купца кроз процес продаје, Развој партнерских односа у каналима маркетинга-концепт trade маркетинга, Креирање стратегије маркетиншких комуникација малих и средњих предузећа у трговини и Електронска трговина у Србији – баријере, развој и значај за мала и средња предузећа.

Мера 3. Стимулисање пословног удруживања и креирање ланца вредности за мала трговинска предузећа и предузетнике

У Стратегији је наведено да ће се реализација мере спровести кроз подстицање даљег развоја набавних алијанси и кластера у трговини, организовање догађаја „Упознај купца“, организацији сусрета власника малих трговинских предузећа у земљи и иностранству.

Представници МУСТ су навели да су меру - подстицање даљег развоја набавних алијанси и кластера у трговини спроводили у непосредном контакту са трговцима на састанцима, едукацијама и радионицама, на којима је трговцима указивано на потребу удруживања. Докази о предузетим активностима, у поступку ревизије, нису достављени.

⁸⁴ Стратегија развоја трговине РС до 2020. године

⁸⁵ Едукација МСПП – 5.900.000+едукативне активности МСПП за подстицај развоја е-трговине - 1.000.000

⁸⁶ Едукација МСПП – 2.9868000+едукативне активности МСПП за подстицај развоја е-трговине - 874.800



МУСТ је навело да остале мере и активности нису извршене јер није било финансијских средстава.

Мера 4. Унапређење приступа новим тржиштима за мала трговинска предузећа и предузетнике

За реализацију мере Министарство трговине је навело да ће изградити е-портал за извознике и промовисати иновативне малопродајне формате.

Представници МУСТ су навели да је е-портал за извознике био урађен у сарадњи са Сектором за билатералну економску сарадњу МУСТ и да му се могло приступити преко званичног сајта министарства. Навели су да је услед промена у министарству надлежном за послове трговине више пута мењан сајт министарства, тако да портал за извознике, после више година, није активан. Када се ради о активностима на развијању алтернативних форми доступности малопродајних објеката, представници су навели да су активност спроводили у непосредном контакту са трговцима на састанцима, едукацијама и радионицама и да је трговцима указивано на потребу развоја иновативних формата, посебно модерних трговинских формата (хипермаркети, Cash&Carry) и електронске трговине.

У поступку ревизије нису достављени докази о наведеним активностима.

Трећи посебан циљ Стратегије - Развој информатичке базе за адекватно вођење трговинске политике

У Акционом плану за спровођење Стратегије развоја трговине, за реализацију трећег посебног циља Стратегије - Развој информатичке базе за адекватно вођење трговинске политике, наведене су мере/активности, чију смо реализацију појединачно анализирали.

- *Ажурирање базе основних показатеља у трговини* (Ажурирање постојећег модула података) није реализована, према објашењу представника МУСТ, зато што није успостављен Информациони систем трговине.

- *Анализа података о трговини и трговинској мрежи које прикупљају институције РС* (Анализа начина прикупљања података, дефинисање кључних проблема и начина за превазилажење) је према наводу представника МУСТ реализована делимично. Навели су да су одржани састанци са АПР, Пореском управом и РЗС и да је договорено да се по потреби прикупљају подаци којима располажу наведене институције. Како наводе потребно је урадити анализу да ли још неке институције располажу евентуално подацима који су МУСТ потребни.

- *Потписивање споразума са институцијама које поседују податке о трговини и трговинској мрежи* (Размена података са институцијама које поседују поједине податке) је према наводу представника МУСТ реализована делимично. Навели су да споразум са институцијама које поседују поједине податке о трговини и трговинској мрежи није потписан с обзиром да није успостављен Информациони систем трговине. Истакли су да институције могу МУСТ да достављају податке на основу Одлуке о врсти, обиму и начину испоруке података и докумената који се уступају без накнаде државним органима и организацијама, органима аутономних покрајина и ЈЛС.⁸⁷

- *Израда Идејног пројекта информационог система* (Архитектура информационог система трговине Републике Србије и дефинисање неопходних средстава - Фаза 1);

⁸⁷ Службени гласник РС, бр. 56/12 и 106/15)



Основни предуслов за ефикасну реализацију стратешких опредељења развоја и унапређења трговине у РС је успостављање Информационог система трговине јер у РС подаци о трговини и трговинској мрежи не постоје у јединственој евиденцији.

Стратегијом развоја трговине РС која је донета фебруара 2009. године препознат је значај и потреба успостављања Информационог система трговинске мреже⁸⁸ који би омогућио одговоре, на следећа питања:

1. Каква треба да буде структура трговинског сектора и трговинске мреже?
2. Како треба конципирати и спроводити политику конкуренције на тржишту РС?
3. Какве подстицаје треба предузимати у креирању модерних институција трговине?
4. У ком правцу усмеравати савремена урбана решења у циљу равномерног просторног развоја и размештаја трговинске мреже?
5. Коју политику регионалног развоја трговине и трговинске мреже треба спроводити?
6. У ком правцу треба подстицати развој малих и средњих трговинских предузећа?
7. Како обезбедити адекватну заштиту потрошача на тржишту РС?
8. Како усмеравати развој електронске трговине?

У Стратегији из 2009. године дат је Предлог модела интегрисаног информационог система трговине РС.⁸⁹

Иако је од доношења Стратегије из 2009. године (којом је препознат значај и потреба успостављања Информационог система трговинске мреже), прошло 15 година, Информациони систем трговине РС још увек није успостављен.

Стратегија развоја трговине која је донета децембра 2016. године и која је била у примени до 2020. године поново је истакла значај и потребу формирања Информационог система трговине. Прво и најважније питање на које је Стратегија развоја трговине требала да одговори јесте - како да се обезбеди оперативан управљачки и информациони модел да би министарство надлежно за послове трговине могло да води активну политику и да спроводи конкретне мере у процесу изградње модерне структуре тржишта и трговине. У Стратегији је наведено да је неопходна изградња одговарајућег информационог система који треба да:

- буде један од кључних инструмената за управљања процесима планирања и развоја трговине у РС,
- буде база за доношење кључних развојних одлука у сектору трговине,
- обезбеди доступност адекватних и поузданих података о трговини и трговинској мрежи на различитим просторним нивоима у држави.⁹⁰

Представници МУСТ су навели да израда Информационог систем трговине подразумева креирање централне базе података трговине која ће се редовно и аутоматски ажурирати и која ће бити власништво Министарства надлежног за послове трговине. Навели су да централна база података треба да садржи:

1. Податке које прикупљају други државни органи: РЗС и АПР и
2. Податке које ће достављати трговци сходно члану 44. Закона о трговини којим је прописано да министарство прибавља податке и од трговаца и то податке о којима се не води евиденција код других органа.

⁸⁸ Стратегија развоја трговине из 2009. године

⁸⁹ Стратегија развоја трговине из 2009. године

⁹⁰ Стратегија развоја трговине РС до 2020. године



Подаци који се тренутно прикупљају о трговини РС обухватају податке који се односе на област унутрашње трговине и пословно-финансијске индикаторе трговинских предузећа. Ови подаци су у одређеној форми доступни у виду извештаја кроз саопштења РЗС. Сва истраживања из којих се добијају подаци за област унутрашње трговине су спроведена коришћењем метода узорка. Анкетирају се сва велика и сва средња правна лица чија је претежна делатност трговина, док су мала изабрана методом случајног узорка. У оцену је укључен и одређен број предузећа чија претежна делатност није трговинска, али имају делове који их обављају.

Пословно-финансијски индикатори представљају податке који се односе на пословне перформансе трговинских предузећа. Ови подаци се тренутно прикупљају кроз завршне рачуне које трговинска предузећа подносе на крају сваке године АПР.

Подаци који се не прикупљају у адекватном обиму или на потребном просторном нивоу, а неопходни су за управљање и планирање трговинске политике у РС, су;

- подаци о трговинској мрежи и подаци о промету и други билансни подаци у складу са стварном делатношћу предузећа и са структуром оствареног промета,

- прецизни подаци о начину обављања трговине, нарочито подаци о обављању трговине путем Интернета с обзиром да је овај сегмент трговине у експанзији. Уколико привредни субјект није регистрован за обављање трговине путем поште и интернета, није могуће добити овај податак,

- подаци о трговинској мрежи РС до нивоа појединачног продајног објекта за потребе анализе трговинске мреже и за потребе управљања трговином и њеним планирањем на територији целе земље (тренутно ови подаци постоје само за национални ниво и то за број објеката и добијени су на бази узорка, тј. процене).

- величина продајног и складишног простора у трговини,

- подаци о структури трговинске мреже по форматима

- просторни распоред трговинске мреже по општинама и нижим територијалним јединицама и друго.

Подаци о трговини који су потребни, а не прикупљају се:

- 1) подаци о жалбама (рекламацијама) потрошача који су неопходни како би се пратило функционисање тржишта и примена прописа и добре пословне праксе,

- 2) подаци о квалитативним аспектима пословања: 1. сарадња у каналима маркетинга (односи на релацији произвођач–велепродаја–малопродаја); 2. задовољству потрошача (купаца) на општем нивоу и по појединим областима (категоријама роба и услуга); 3. односу између тржишних учесника и потрошача (грађана), с једне стране и институција и органа државне управе из области трговине, с друге стране и друго.

Сви наведени подаци су потребни како би се адекватно управљало развојем трговине РС на територији целе земље.

У Стратегији развоја трговине истакнуто је да је неопходно урадити почетни попис трговине и трговинских капацитета како би се евидентирало тзв. „нулто стање“ у трговини РС и истовремено омогућити ажурност база података. Информациони систем трговине РС треба да омогући прикупљање, чување, класификацију, претраживање, анализу и приказивање података о трговини.

Утврдили смо да је МУСТ у периоду 2016⁹¹-2023. године У Финансијским плановима планирало средства за израду Информационог система трговине:

⁹¹ Донета Стратегија развоја трговине РС до 2020. године



Табела број 17: Планирана⁹² и реализована средства за израду Информационог система трговине у периоду 2016-2023. године, у динарима

Година	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.	Укупно
Планирано			480.000	500.000					980.000
Реализовано			-	400.000					400.000
Планирано					2.000.000	4.000.000	8.000.000	12.000.000	26.000.000
Реализовано					-	-	-	-	-

Иако је МУСТ у периоду од 2020. године до 2023. године Финансијским плановима планирало средства за израду Информационог система трговине, иста нису реализована. Представници МУСТ су навели да су у 2020. години планирана средства за израду Информационог система трговине пренамењена због короне, а да су средства у 2023. години прераспоређена за исплату запослених по уговорима.

У 2019. години израђен је Идејни пројекат информационог система трговине.

Представници МУСТ су навели да су након добијања Идејног пројекта информационог система трговине одржали интерни састанак у Одељењу за трговину и да су са документом упознали државног секретара. У поступку ревизије нису достављени извештаји и разматрања са тог састанка. Истакли су да је приликом успостављања Информационог система трговине могућа примена Идејног пројекта уз евентуалне ситне корекције.

- Унапређивање постојећих база података и регистра,
- Централна база података трговине (ЦБПТ) регистра,
- Функција за пословно извештавање и
- Формирање Опсерваторије цена високо обртне робе

нису реализоване, према објашењу представника МУСТ, зато што није урађен Информациони систем трговине.

У Акционом плану за спровођење приоритетних мера и активности за реализацију Стратегије наведен је и циљ:

4) Институционална решења

1. Формирање Националног савета за развој трговине Републике Србије. Министарство надлежно за послове трговине окупља један број стручњака (7-15) у саветодавно тело. Савет предлаже промене прописа, критички чита предлоге прописа других органа, предлаже мере за боље функционисање тржишта и трговине и саветима подржава рад министарства. Као рок спровођења мере наведена је 2016. година.

Представници МУСТ су навели да су током 2023. извршене консултације са представницима привреде и да је припремљен текст Одлуке о формирању Националног савета за трговину, али је Влада услед расписивања избора ушла у технички мандат.

2. Допуне и измене закона из области тржишта и трговине, као и доношење пратећих правилника (Доношење подзаконских аката предвиђених Законом о трговини, измене и допуне Закона о е-трговини).

Према објашењу представника МУСТ мера је извршена делимично. Навели су да су кренули са изменама и допунама Закона о трговини, да је усвојен Закон о робним берзама и

⁹² Планирана Финансијским плановима МУСТ у периоду 2016–2023. године



Измене и допуне Закона о е-трговини, али није усвојен Закон о услугама. Навели су да је Радна група за израду Закона о трговини у завршној фази финалне радне верзије текста Закона о изменама и допунама Закона о трговини и да очекују јавну расправу. Измене и допуне Закона о е-трговини су извршене у 2019. години.

Анализом реализације 18 мера/активности из Акционог плана за спровођење приоритетних мера и активности за реализацију предложених решења у Стратегији развоја трговине РС до 2020. године, утврдили смо:

- да је потпуно извршено пет активности (28%),
- делимично је извршено пет активности (28%),
- осам активности није извршено или нису у поступку ревизије достављени докази о извршењу наведених активности (44%).

Представници МУСТ су на упит о проценту реализације мера/активности из Акционог плана за спровођење Стратегије развоја трговине до 2020. године навели да је реализовано приближно 50% мера/активности. У Прилогу 2 Извештаја налази се Табела – Реализација активности из Акционог плана за спровођење приоритетних мера и активности за реализацију предложених решења, достављена из МУСТ.

Наведени проценат извршења Акционог плана не одговара проценту који је наведен у Извештају о учинку Програма 1506 - Развој трговине и заштите потрошача⁹³ за 2020. годину у којем је наведено да је проценат извршења Акционог плана за реализацију Стратегије развоја трговине РС – 70%.

Табела број 18: Извршење мера/активности из Акционог плана за спровођење приоритетних мера и активности за реализацију предложених решења у Стратегији развоја трговине РС до 2020. године

МЕРА/АКТИВНОСТ	Реализација активности
1. Политика конкуренције	
1. Активна политика просторно уравнотеженог развоја трговине – Анализа стања	НЕ
2. Усмеравање развоја трговине у правцу остваривања макро распореда малопродајних објеката који ће свим потрошачима створити сличне услове куповине.	НЕ
3. Подстицај развоју електронске трговине и савремених трговинских формата:	ДА
4. Истраживање односа у каналима маркетинга Србије.	ДА
2. Политика развоја малих трговинских предузећа и предузетника	
1. Унапређење пословног окружења за пословање малих трговинских предузећа и предузетника	ДЕЛИМИЧНО
2. Унапређење заштите малих трговинских предузећа и предузетника у трговинском сектору	ДА
3. Стимулисање пословног удруживања и креирање ланца вредности за мала трговинска предузећа и предузетнике	НЕ
4. Унапређење приступа новим тржиштима за мала трговинска предузећа и предузетнике	ДА
3. Институционална решења	
1. Формирање Националног савета за развој трговине Републике Србије	НЕ
2. Допуне и измене закона из области тржишта и трговине, као и доношење пратећих правилника	ДЕЛИМИЧНО
4. Информатичка база	
1. Ажурирање базе основних показатеља у трговини	НЕ

⁹³ Програмске активности: 0004 – Уређење сектора трговине, услуга и политике конкуренције



2. Анализа података о трговини и трговинској мрежи које прикупљају институције Републике Србије	ДЕЛИМИЧНО
3. Потписивање споразума са институцијама које поседују податке о трговини и трговинској мрежи	ДЕЛИМИЧНО
4. Израда Идејног пројекта информационог система	ДА
5. Унапређивање постојећих база података и регистара	НЕ
6. Централна база података трговине (ЦБПТ)	НЕ
7. Функција за пословно извештавање	НЕ
8. Формирање Опсерваторије цена високо обртне робе (Портал на коме су истакнуте малопродајне цене за прописану корпу артикала високо обртне робе).	ДЕЛИМИЧНО

Препоручујемо Министарству унутрашње и спољне трговине:

1. Да успостави информациони систем трговине који ће омогућити прикупљање, чување, класификацију, претраживање, анализу и приказивање података о трговини и који ће бити основа за управљање процесима планирања и развоја трговине у РС.

2. Да потпише споразуме о сарадњи са институцијама које поседују податке о трговини и трговинској мрежи (АПР, РЗС, ПУ и друге) у циљу размене података.

Налаз 2.2. У Граду Сомбору су захваљујући подстицајним средствима отворене нове продавнице, док Град Лесковац није препознао значај и потребу предузимања активности и подстицајних мера за развој трговине на својој територији иако буџет Града остварује значајне приходе од трговаца



Јединице локалне самоуправе, преко својих органа, треба да се старају о развоју и унапређењу трговине. У Граду Сомбору су захваљујући подстицајним средствима отворене нове продавнице, док Град Лесковац није препознао значај и потребу предузимања активности и подстицајних мера за развој трговине на својој територији иако 35% села у околини нема отворену продавницу.

Град Сомбор и Град Лесковац нису имали евиденције о броју трговаца и продавница на својој територији у циљу развоја локалне трговинске политике и нису препознали трговину као значајан извор прихода у буџету Града.

У ревизији смо испитивали да ли Град Сомбор и Град Лесковац:

- имају евиденције о броју трговаца (привредних субјеката који се баве трговином) и броју продавница на својој територији,
- које су мере и активности у периоду 2019–2023. године предузели у циљу развоја и унапређења трговине на њиховој територији,
- колико трговци доприносе приходима буџета Града Сомбора и Града Лесковца.

ЈЛС се преко својих органа, у складу с Уставом и законом, старају о развоју и унапређењу туризма, занатства, угоститељства и трговине.⁹⁴

⁹⁴ Члан 20 Закона о локалној самоуправи



Законом о финансирању локалне самоуправе уређује се обезбеђивање средстава ЈЛС за обављање изворних и поверених послова. Средства буџета ЈЛС обезбеђују се између осталог и из изворних⁹⁵ и уступљених прихода⁹⁶.

Стратегијом развоја трговине је наведено да трговина чини основу јаке локалне економије и да учесници у локалном економском развоју треба да узму у обзир потребу ревитализације трговине.⁹⁷ Истакнуто је да локалне власти треба да имају визију развоја трговине у својој заједници како би развијали локалну трговинску политику и обезбедили општа сазнања о значају трговине у укупном привредном и социјалном развоју јер трговина све више постаје значајан мотор развоја тржишне привреде.⁹⁸

Адекватна структура трговинске мреже значајно утиче на квалитет живота становника дате средине и на развој других привредних грана (туризам, пољопривреда, итд.).

Задатак трговинске политике је, са једне стране, да омогући процесе глобализације и подизања продуктивности прометног сектора. На другој страни, нужно је подржати опстанак малих произвођача и трговаца у циљу одржавања конкуренције и запослености у локалним заједницама, па и у циљу олакшавања доступности трговинских услуга у мање развијеним тржишним подручјима.⁹⁹

Евиденције о броју трговаца (привредних субјеката који се баве трговинском делатношћу) и броју продавница на територији града Сомбора и града Лесковца у периоду 2019–2023. године

Град Сомбор

У поступку ревизије смо утврдили да Град Сомбор није имао свеобухватне и јединствене податке о броју привредних субјеката који се баве трговинском делатношћу (трговаца), броју трговинских објеката (продавница) и њиховој структури у периоду 2019–2023. године. Податке о броју отворених/затворених продавница на својој територији Град Сомбор је прибавио од Регионалне привредне коморе Западнобачког управног округа Сомбор, како би одговорио на упит ДРИ. На основу достављених података, у Граду Сомбору у периоду 2019–2023. године отворено је 55 продавница, а затворене су три.

Град Сомбор обухвата једно градско насеље и 15 села (сеоских насеља).¹⁰⁰

Представници Града Сомбора су навели да у сваком селу на територији Града постоје продавнице и да се у наредном периоду у поједним селима (где је велика густина насељеног становништва), поред постојећих, планира отварање и нових продавница.

С обзиром да представници Града Сомбора нису имали податке о броју трговаца и броју продавница у периоду 2019–2023. године на територији града Сомбора, ДРИ је наведене податке прибавила од РЗС и АПР:

⁹⁵ Изворни приходи су приходи чију стопу, односно начин и мерила за утврђивање висине износа, утврђује ЈЛС, при чему се законом може ограничити висина пореске стопе, односно утврдити највиши и најнижи износ накнаде, односно таксе.

⁹⁶ Уступљени приходи су они приходи чија се основица и стопа, односно начин и мерила за утврђивање висине износа утврђују законом, а приход остварен на територији ЈЛС се уступа у целини или делимично тој ЈЛС.

⁹⁷ Стратегија развоја трговине 2009.

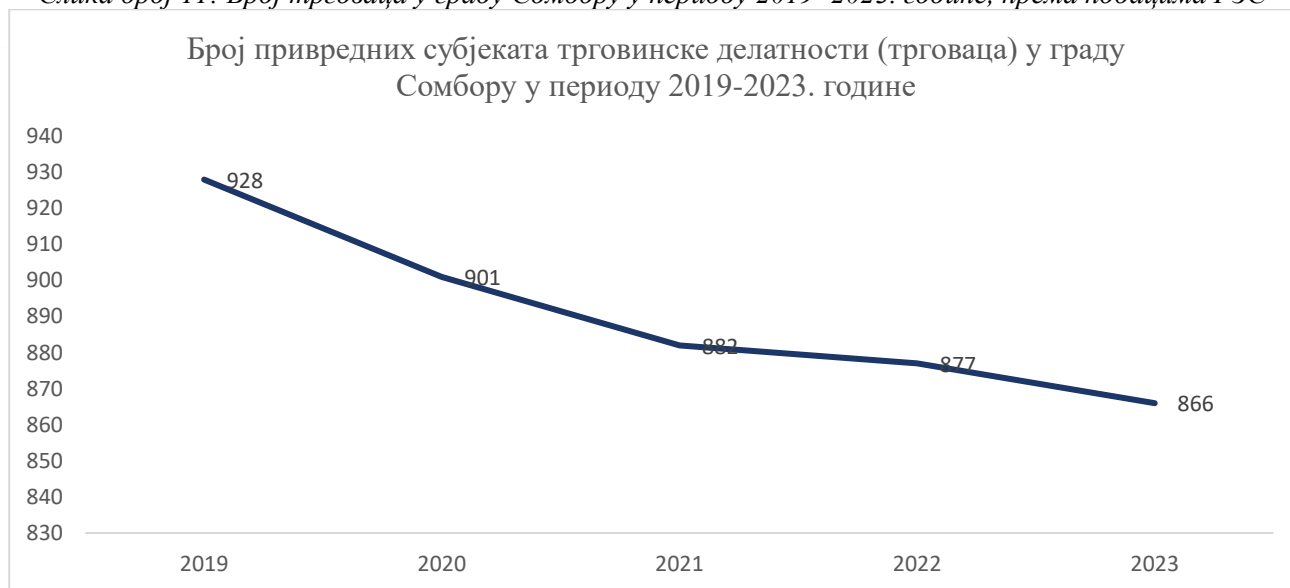
⁹⁸ Стратегија развоја трговине до 2020. године

⁹⁹ Стратегија развоја трговине до 2020. године

¹⁰⁰ Алекса Шантић, Бачки Брег, Бачки Моноштор, Бездан, Гаково, Дорослово, Кљајићево, Колут, Растина, Риђица, Светозар Милетић, Станишић, Стапар, Телечка, Чонопља)



Слика број 11: Број трговаца у граду Сомбору у периоду 2019–2023. године, према подацима РЗС



Извор података: Републички завод за статистику

Такође, податке о броју трговаца (привредна друштва и предузетници) у граду Сомбору у периоду 2019–2023. године добили смо и од АПР (приказани у табели) и подаци су приближно исти као и подаци о броју трговаца које смо добили од РЗС.

Табела број 19: Број трговаца у граду Сомбору у периоду 2019–2023. године, према подацима АПР

Година	31.12.2019.	31.12.2020.	31.12.2021.	31.12.2022.	31.12.2023.
Број продавница	929	903	884	877	867

Извор: Агенција за привредне регистре

Број отворених и обрисаних трговаца (привредна друштва и предузетници) по годинама у граду Сомбору у периоду 2019–2023. године приказан је у следећим табелама:

Табела број 20: Број основаних и обрисаних трговаца

Година	Привредна друштва основана	Привредна друштва обрисана
2019.	12	82
2020.	12	20
2021.	17	16
2022.	13	19
2023.	12	24
Укупно	66	161

Табела број 21: Број основаних и обрисаних предузетника

Година	Предузетници основани	Предузетници обрисани
2019.	34	62
2020.	32	47
2021.	31	48
2022.	41	38
2023.	41	39
Укупно	179	234

Извор података: Агенција за привредне регистре



Анализом достављених података од АПР утврдили смо да је у периоду 2019–2023. године основано укупно 245 привредних субјеката који обављају трговинску делатност (привредних друштава и предузетника), док је у истом периоду престало да ради 395, односно 150 трговаца више је престало да ради у односу на основане.

Према достављеним подацима РЗС, број продавница у Граду Сомбору у периоду 2019–2023. године, је следећи:

Табела број 22 : Број продавница у Граду Сомбору од 2019–2023. године

Област класификације делатности	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.
45	132	134	135	143	146
46	274	276	280	291	290
47	798	784	755	831	805
Укупно:	1.204	1.194	1.170	1.265	1.241

Извор података: Републички завод за статистику

Из наведених табеларних прегледа уочава се:

- смањење броја трговаца од 929 трговаца у 2019. години на 867 трговаца у 2023. години,
- повећање броја продавница уочено је у 2022. години када је у односу на 2021. годину највише повећан број продавница – Трговина на мало (76 новоотворених). Већ у 2023. години смањује се број трговина на мало.

Наведено упућује на закључак да је потребно извршити детаљан попис и сачинити евиденцију трговаца, као и броја продавница ради праћења развоја и унапређења трговинске политике на територији града, праћења прихода које буџет Града остварује од трговаца, као и сазнања о значају трговине у укупном привредном и социјалном развоју Града.

Град Лесковац

Град Лесковац није имао потпуне и тачне податке о броју трговаца, броју продавница и њиховој структури на територији града Лесковца у периоду 2019–2023. године. На основу података са којима располаже Одељење за привреду и пољопривреду Градске управе града Лесковца, а које је добило од АПР, на територији града Лесковца у Сектору Г - Трговина на велико и мало и поправка моторних возила и мотоцикала пословало је:

2019. године: 1.150 активних предузетничких радњи и 277 активних правних лица, укупно 1.427
2022. године: 1.139 активних предузетничких радњи и 278 активних правних лица, укупно 1.417

Представници Града Лесковца су навели да располажу базом података о трговинској мрежи која је непотпуна јер АПР даје податке према седишту субјекта (тако да велики трговински ланци који имају седиште у Београду и пословне јединице у Лесковцу нису приказани у сету података за Лесковац) и без података о издвојеним пословним просторима (сви се воде ко један субјекат, а неки од њих имају и по тридесетак издвојених продавница на територији Лесковца). Истакли су да постоји проблем неадекватне мреже трговине, односно недостатак продавница у руралним брдско-планинским насељеним местима у којима је присутан и проблем депопулације становништва.



Нарочито су истакли да Град не може самостално, без помоћи Републике да реши проблем отварања продавница у неразвијеним руралним деловима града. Навели су да када буду дефинисана институционална решења која предвиђају финансијску и другу подршку са републичког нивоа, Град Лесковац ће дати допринос са своје стране као што то сада ради у случајевима самозапошљавања, исплата субвенција из сопственог фонда за пољопривредна газдинства, суфинансирање мера енергетске ефикасности и слично.

Навели су да од укупног броја привредних субјеката који послују у сектору трговине, највећи број послује у граду Лесковцу - око 70%. Навели су да се у периоду 2019–2022. године запажа смањење броја правних субјеката који послују у сектору трговине.

У одговору на упит о отвореним и затвореним продавницама у периоду 2019–2023. године на подручју града Лесковца и његових насеља/села истакли су да се реално стање у сектору Г - Трговина на велико и мало и поправка моторних возила и мотоцикала на терену на територији града Лесковца разликује од података које је АПР доставила Одељењу за привреду и пољопривреду. Истакли су да је АПР - Београд од 2006. године преузео вођење евиденције о регистрацији правних субјеката, а да Одељењу за привреду и пољопривреду доставља само најзначајније податке међу којима није број издвојених пословних објеката правних лица и предузетника. На основу истраживања Одсека за привреду и предузетништво при Одељењу за привреду и пољопривреду дошло се до података да на територији града Лесковца послују и: 32 малопродајна објекта „Златан траг“ у оквиру компаније „Прима Нова“ Лесковац које је у приложеним подацима приказано као једно правно лице у сектору Г, 18 малопродајних објеката трговинског ланца Аман, један малопродајни објекат трговинског ланца Лидл, један малопродајни објекат трговинског ланца Рода, три малопродајна објекта трговинског ланца Макси; два малопродајна објекта трговинског ланца Идеа и један малопродајни објекат трговинског ланца Светофор. Објекти наведених трговинских ланаца нису уопште приказани у базама података које Град Лесковац добија од АПР (јер им је седиште у Београду). Истакли су да с обзиром да подаци из АПР не садрже издвојене пословне просторе и дати су према седиштима субјеката, подаци о броју продајних објеката су непотпуни.

Према достављеним подацима о броју продавница на територији града Лесковца од укупно 144 села у 50 села нема отворене продавнице (35% од укупног броја села на територији града Лесковца).¹⁰¹ Поједина села која немају продавнице имају од 200 до 652 становника.

Уочено је да одређени број села који је имао отворену продавницу у 2019. години, у 2022. години је остао без продавнице¹⁰² или је остала отворена само једна продавница иако село броји 962 становника (Липовица), што указује на потребу вођења активне политике развоја трговине на подручју града Лесковца.

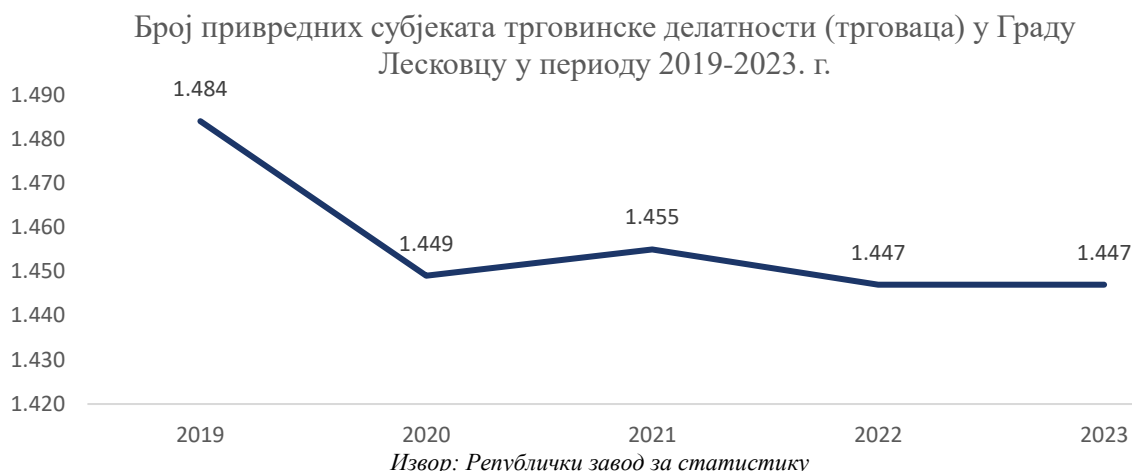
С обзиром да представници Града Лесковца нису имали податке о броју трговаца и броју продавница у периоду 2019–2023. године на територији града Лесковца, ДРИ је наведене податке прибавила од РЗС.

¹⁰¹ Насеља /села без трговинских радњи у 2022. год. по подацима АПР Београд су: Бистрица, Бојишина, Боћевица, Бричевље, Виље Коло, Гагинце, Голема Њива, Горња Купиновица, Горња Лакошница, Горња Слатина, Горње Трњане, Граово, Дедина Бара, Доња Бунуша, Доња Купиновица, Доња Слатина, Душаново, Жабљане, Злокучане, Јашуња, Калуђерце, Карађорђевац, Каштавар, Ковачева Бара, Козаре, Кораћевац, Крпејце, Кукуловце, Личин Дол, Мала Биљаница, Мрковица, Несврта, Ново Село, Ораовица код Црковнице, Оруглица, Падеж, Петровац, Пискупово, Подримце, Предејане село, Равни Дел, Радоњица, Смердан, Ступница, Сушевље, Тодоровце, Црвени Брег, Црковница, Црцевац, Чифлук Разгојски и Шишинце.

¹⁰² (Градашница–256 становника; Дрћевац–226 становника; Злоћудово–240 становника; Пискупово–87 становника)



Слика број 12: Број трговаца у граду Лесковцу у периоду 2019–2023. године, према подацима РЗС



Такође, податке о броју трговаца (привредна друштва и предузетници) у граду Лесковцу у периоду 2019–2023. године добили смо и од АПР (приказани у табели) и подаци су приближно исти као и подаци о броју трговаца које смо добили од РЗС (разлика од 5–9 привредних субјеката).

Табела број 23 : Број трговца у граду Лесковцу у периоду 2019–2023. године, према подацима АПР

Година	31.12.2019.	31.12.2020.	31.12.2021.	31.12.2022.	31.12.2023.
Број продавница	1.479	1.440	1.448	1.440	1.438

Извор: Агенција за привредне регистре

Број основаних и обрисаних привредних субјеката који обављају трговинску делатност (привредна друштва и предузетници) по годинама у граду Лесковцу у периоду 2019–2023. године, приказани су у следећим табелама:

Табела број 24: Број основаних и обрисаних привредних друштава

Година	Привредна друштва основана	Привредна друштва обрисана
2019.	36	130
2020.	20	25
2021.	15	15
2022.	18	22
2023.	16	21
Укупно	105	213

Табела број 25: Број основаних и обрисаних предузетника

Година	Предузетници основани	Предузетници обрисани
2019.	125	159
2020.	101	135
2021.	116	113
2022.	108	103
2023.	131	124
Укупно	581	634

Извор података: Агенција за привредне регистре



Анализом достављених података од АПР утврдили смо да је у периоду 2019–2023. године основано укупно 686 трговаца (привредних друштава и предузетника), док је у истом периоду обрисано 847 трговаца, односно 161 трговац више је обрисан у односу на основане.

Према достављеним подацима РЗС број продавница у Граду Лесковцу у периоду 2019–2023. године је следећи:

Слика број 13: Број продавница у Граду Лесковцу по областима у периоду 2019–2023. године

Област класификације делатности	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.
45	201	216	213	239	239
46	290	295	293	347	348
47	1.352	1.321	1.309	1.516	1486
Укупно:	1.843	1.832	1.815	2.102	2.073

Извор: Републички завод за статистику

Из наведених табеларних прегледа уочава се:

- смањење броја трговаца од 1.479 трговаца у 2019. години на 1.438 трговаца у 2023. години,

- повећање броја продавница уочено је у 2022. години када је у односу на 2021. годину највише повећан број продавница код трговине на мало (287 новоотворених продавница). Већ у 2023. години смањује се број трговина на мало.

Потребно је извршити детаљан попис и сачинити евиденцију трговаца, као и броја продавница ради праћења развоја и унапређења трговинске политике на територији града и праћења наплате прихода које буџет Града приходује од трговаца.

Представници Града Лесковца су у септембру 2024. године извршили попис продавница, (изласком на терен и бројањем), у свим селима/насељима града Лесковца и доставили су ДРИ податке о броју продавница,¹⁰³ што је описано у Одељку I Извештаја – Резиме откривених несврхисходности, препорука и мера предузетих у поступку ревизије.

Према достављеним подацима, број продавница у граду Лесковцу у септембру 2024. године је 1.631. Број продавница у 2024. години (1.631) се смањио у односу на 2023. годину (2.073 продавнице), што упућује на закључак да је потребно на нивоу Града Лесковца водити активну политику трговинске делатности како би Град у потпуности спровео своје надлежности у вези развоја и унапређења трговине, као што води политику развоја осталих делатности на својој територији (индустрија, пољопривреда, туризам, занатство и друго).

Подстицајне мере и активности за развој и унапређење трговине у Граду Сомбору и Граду Лесковцу

Град Сомбор

Суфинансирање камате на краткорочне кредите

У периоду 2019–2021. године из буџета Града Сомбора у оквиру Програма: Локални економски развој, Програмска активност – Поддршка економском развоју и промоција

¹⁰³ Мејл града Лесковца 15.10.2024. године



предузетништва, планирана су и извршена средства на име суфинансирања камате на краткорочне кредите микро и малих привредних субјеката и предузетника.

Планирано је суфинансирање пројеката предузетништва путем расписаног Јавног позива банкама заинтересованим за краткорочно кредитирање привредних субјеката (микро и мала правна лица) и предузетника, уз учешће локалне самоуправе у суфинансирању (100%) камате на краткорочне кредите, ради:

- Финансирања текуће ликвидности и
- Финансирања набавке обртних средстава.

У јавном позиву је било наведено да предност за доделу кредита имају привредни субјекти и предузетници који се баве следећим делатностима и то редоследом:

- 1) Производња
- 2) Прерађивачка делатност
- 3) Трговина и угоститељство
- 4) Остало

Привредни субјекти и предузетници имали су право на један кредит који није могао бити већи од 500.000 динара (нпр. у 2021. години). За сваки одобрен кредит привредном субјекту и предузетнику Град Сомбор је суфинансирао цео износ (100%) камате на годишњем нивоу, прерачунато за период коришћења кредита. По јавном позиву¹⁰⁴ Градоначелник је донео Одлуку о избору Комерцијалне банке а.д. Београд и „Banca Intesa“ а.д. Београд за краткорочно кредитирање микро и малих привредних субјеката и предузетника.

Резултати и ефекти спроведене мере - Суфинансирање камате на краткорочне кредите за развој трговине на територији Града Сомбора описани су у делу IV Извештаја – Закључак 3.

Субвенције трговцима за нова радна места и за samozapošljavanje

Стратегијом запошљавања у РС за период од 2021. до 2026. године¹⁰⁵ наведено је да је суфинансирање мера активне политике запошљавања утврђених у локалним акционим плановима запошљавања средствима из буџета РС омогућено Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености.¹⁰⁶ Влада РС усвајила је Акциони план за период од 2021. до 2023. године за спровођење наведене Стратегије запошљавања у РС којим је дата подршка реализацији локалних планских докумената у области запошљавања,¹⁰⁷ одобравањем учешћа у финансирању мера активне политике запошљавања:

1. Стручна пракса;
2. Приправништво за младе са високим образовањем;
3. Приправништво за незапослене са средњим образовањем;
4. Стицање практичних знања;
5. Обука на захтев послодавца за незапослене;
6. Јавни радови;

7. Субвенција за запошљавање незапослених лица из категорије теже запошљивих – може се доделити за запошљавање незапослених лица из једне или више категорија теже запошљивих, а које су утврђене у складу са стањем и потребама локалног тржишта и наведене у локалном планском документу у области запошљавања;

¹⁰⁴ на основу Закључка Градског већа Града Сомбора

¹⁰⁵ „Службени гласник РС”, бр. 18/21 и 36/21 – исправка

¹⁰⁶ „Службени гласник РС”, бр. 36 од 15. маја 2009, 30 од 7. маја 2010 - др. закон, 88 од 23. новембра 2010, 38 од 29. априла 2015, 113 од 17. децембра 2017 - др. закон, 113 од 17. децембра 2017, 49 од 14. маја 2021.

¹⁰⁷ Страна 54 АП за спровођење Стратегије



8. Субвенција за samozapošљавање – одобрава се незапосленом лицу ради оснивања радње, задруге или другог облика предузетништва као и за оснивање привредног друштва уколико оснивач заснива у њему радни однос, у делатностима дефинисаним у складу са потребама локалног економског развоја у локалном планском документу у области запошљавања.

Мере од 1 до 6 спроводе се према условима утврђеним у Акционом плану за спровођење Стратегије запошљавања,¹⁰⁸ док се мере 7 и 8 спроводе према условима утврђеним у локалном планском документу у области запошљавања.

ЈЛС могу, у складу са потребама локалног тржишта рада, планирати и друге мере активне политике запошљавања, утврдити их у локалном планском документу у области запошљавања и њихову реализацију финансирати у целости из средстава буџета ЈЛС.¹⁰⁹

У периоду 2019–2021. године из буџета Града Сомбора планирана су и извршена средства на име:

- субвенција послодавцима за запошљавање незапослених лица из категорије теже запошљивих на новоствореним радним местима и
- субвенција незапосленим лицима за samozapošљавање.

Нова радна места (субвенције послодавцима за запошљавање незапослених лица из категорије теже запошљивих на новоствореним радним местима)

Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености¹¹⁰ наведено је да ЈЛС која, у оквиру локалног планског документа у области запошљавања, обезбеђује више од половине средстава потребних за финансирање одређене мере активне политике запошљавања може преко НСЗ поднети захтев Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања за учешће у суфинансирању предвиђених мера, што је Град Сомбор и учинио.

Град Сомбор је за сваку пословну годину у периоду 2019–2023. године доносио локални плански документ у области запошљавања - Локални акциони план запошљавања Града Сомбора уз прибављено мишљење Савета за запошљавање Града Сомбора.

У сарадњи са НСЗ – филијала Сомбор¹¹¹ расписивао је јавне позиве послодавцима за доделу субвенција за запошљавање незапослених лица из категорије теже запошљивих¹¹² на новоствореним радним местима. Уз јавни позив била је доступна листа несубвенционисаних делатности из које је утврђено да се изузев трговине електричном енергијом и трговине гасовитим производима остали видови трговине субвенционису.

НСЗ - филијала Сомбор, саставила је списак послодаваца и незапослених лица за доделу субвенција за запошљавање незапослених лица из категорије теже запошљивих на новоствореним радним местима који је Комисија за израду и имплементацију локалног акционог плана запошљавања Града Сомбора прихватила и усвојила.

¹⁰⁸ Акциони план за период од 2021. До 2023. године за спровођење Стратегије запошљавања у РС за период од 2021– 2026.

¹⁰⁹ Акциони план за период од 2021. до 2023. године за спровођење Стратегије запошљавања у РС за период од 2021. до 2026. године, страна 54–56

¹¹⁰ Члан 60 Закона о запошљавању

¹¹¹ На основу члана 43 Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености¹¹¹, члана 30 Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом¹¹¹, Акционог плана за период од 2021. до 2023. године за спровођење Стратегије запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године¹¹¹ и Локалних акционих планова запошљавања града Сомбора (у периоду 2019–2023. године).

¹¹² Лица без основног образовања, лица без завршене средње школе, лица старости више од 50 година, незапослена лица која се налазе на евиденцији дуже од 12 месеци, а посебно незапослена лица која се налазе на евиденцији дуже од 18 месеци, жене, посебно дугорочно незапослене жене, млади до 30 година старости, посебно младе жене, млади без завршене средње школе, као и млади без радног искуства, Роми, особе са инвалидитетом и други



Субвенције за samozapošљавање

Одељење за привреду, туризам и локални економски развој је у сарадњи са НСЗ - филијала Сомбор учествовало у припреми јавног позива незапосленим лицима за доделу субвенција за samozapošљавање за сваку пословну годину у периоду 2019–2023. године. Увидом у Локални акциони план за запошљавање града Сомбора за 2023. годину утврдили смо да је Градоначелник Града Сомбора на листу субвенционисаних делатности додао и трговину.¹¹³ Уз јавни позив објављена је листа несубвенционисаних делатности из које је утврђено из које је утврђено да се, изузев трговине електричном енергијом и трговине гасовитим производима, остали видови трговине субвенционирају.

НСЗ - филијала Сомбор је након прегледа пристиглих захтева, саставила списак лица за доделу субвенција за samozalošљавање. Субвенција за samozapošљавање у 2023. години додељује се у једнократном износу од 300.000 динара, односно 330.000 динара за незапослена лица са инвалидитетом, ради оснивања радње, задруге или другог облика предузетништва, као и за оснивање привредног друштва, уколико оснивач заснива у њему радни однос. Комисија за израду и имплементацију локалног акционог плана запошљавања Града Сомбора је након прегледа поднетих захтева прихватила и усвојила листу поднетих захтева и дала позитивно мишљење у вези са реализацијом јавног позива незапосленим лицима за доделу субвенција за samozapošљавање.

Табела број 26: Мере запошљавања које су спроведене у сарадњи Града Сомбора и НСЗ - филијала Сомбор за период 2019–2023, а које су допринеле отварању продавница у насељима/селима на територији града Сомбора

Година/мера запошљавања	у динарима									
	2019		2020		2021		2022		2023	
	Бр. запос.	Дин.	Бр. запос.	Дин.	Бр. запос.	Дин.	Бр. запос.	Дин.	Бр. запос.	Дин.
Нова радна места	0	0	1	200.000	5	1.400.000	4	880.000	4	840.000
Самозапошљавање	0	0	0	0	0	0	1	300.000	1	300.000
укупно	0	0	1	200.000	5	1.400.000	5	1.180.000	5	1.140.000

Резултати и ефекти спроведених мера запошљавања за развој трговине на територији Града Сомбора описани су у Одељку IV Извештаја – Закључак 3.

Представници Града Сомбора су навели да су након 2021. године афирмисали развој женског предузетништва, где је поред осталих делатности било три предузетнице, које су поред производне (главне) делатности имале и споредну делатност – трговину на мало.

Град Лесковац

Представници Града Лесковца су навели да Одељење за друштвене делатности и локални развој приликом израде документа Локални акциони план запошљавања града Лесковца исти усклађују са националним документом, док услове за јавни позив за доделу субвенције за samozapošљавање усклађују са условима НСЗ. Групе делатности из сектора Г које се односе на трговину на велико и трговину на мало једино могу бити субвенционисане

¹¹³ Градоначелник расписује јавни позив за samozapošљавање незапослених лица ради оснивања радње, задруге или другог облика предузетништва, као и за оснивање привредног друштва, уколико оснивач заснива у њему радни однос. Листа несубвенционисаних делатности ће представљати саставни део документације, а Град Сомбор ће додати трговину као субвенционисану делатност.¹¹³ – ЛАП града Сомбора за 2023. годину



приликом одобравања субвенције за samozapoшљавање особама са инвалидитетом при реализацији јавног позива за доделу субвенције за samozapoшљавање незапослених лица са евиденције НСЗ - филијале Лесковац. Код осталих категорија лица која подносе захтев за samozapoшљавање делатности из сектора трговине се не субвенционирају, што је случај и код реализације јавних позива расписаних од стране НСЗ.

Град Лесковац је донео Локални акциони план запошљавања града Лесковца за период од 2021. до 2023. године.

Одлукама о буџету града Лесковца које су донете у периоду 2019-2023. године, планирана су средства за Програм 3: Локални економски развој; Пројекат 4002 Подстицаји запошљавања. Средства су на основу Јавних позива:

- за доделу субвенције за samozapoшљавање добила 162 лица,
- за реализацију стручне праксе са просечном оценом 9 и више - 32 лица,
- за стручну праксу - 84 лица и
- за спровођење јавних радова на којима се ангажују незапослена лица -196 лица.

Сви наведени јавни позиви реализовани су средствима из буџета града Лесковца. НСЗ је по Споразумима о сарадњи била техничка подршка у реализацији.

За потребе ревизије испитивали смо да ли је Град Лесковац доделио субвенције незапосленима за samozapoшљавање¹¹⁴ у трговини и у ком износу. Утврдили смо да је Град Лесковац за samozapoшљавање у периоду 2019–2023. године планирао укупна средства у износу од 130 милиона динара, а извршио је 102 милиона динара. Право на субвенцију за samozapoшљавање незапослено лице није могло да оствари за обављање трговинске делатности јер трговинску делатност Град Лесковац не субвенционира.

Непостојање сопствених евиденција о трговцима и продавницама, као и коришћење података о трговцима из других евиденција отежало је праћење трговаца - обвезника плаћања пореза, накнада и комуналних такси у Граду Сомбору и Граду Лесковцу у циљу повећања прихода у буџету

Законом о финансирању локалне самоуправе¹¹⁵ уређено је да ЈЛС припадају:

1. Изворни приходи остварени на њеној територији, између осталих:

- порез на имовину;
- локалне комуналне таксе (истицање фирме на пословном простору- Фирмарина);
- накнаде за коришћење јавних добара, у складу са законом;
- приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у својини РС које користи ЈЛС, приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у својини ЈЛС.

Стопе изворних прихода, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада утврђује скупштина ЈЛС својом одлуком. Трговци имају обавезу да плаћају изворне приходе остварене на територији ЈЛС.

2. Уступљени приходи са нивоа РС:

- приходи од уступљених пореза - 74% од пореза на зараде који се плаћа према пребивалишту запосленог (градовима припада 77%) и

¹¹⁴ Samozapoшљавање, значи оснивање радње, задруге, пољопривредног газдинства или другог облика предузетништва од стране незапосленог или удруживањем више незапослених, као и оснивање привредног друштва уколико оснивач заснива у њему радни однос.

¹¹⁵ ("Сл. гласник РС", бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 - усклађени дин. изн., 125/2014 - усклађени дин. изн., 95/2015 - усклађени дин. изн., 83/2016, 91/2016 - усклађени дин. изн., 104/2016 - др. закон, 96/2017 - усклађени дин. изн., 89/2018 - усклађени дин. изн., 95/2018 - др. закон, 86/2019 - усклађени дин. изн., 126/2020 - усклађени дин. изн., 99/2021 - усклађени дин. изн., 111/2021 - др. закон, 124/2022 - усклађени дин. изн. и 97/2023 - усклађени дин. изн.)



- приходи од уступљених накнада (накнада за заштиту и унапређивање животне средине - Еко накнада).

Како бисмо указали на значај трговине на територији града Сомбора и града Лесковца анализирали смо приходе буџета ова два града, а који су остварени од трговаца. Анализом смо утврдили да трговци значајно доприносе приходима буџета Града Сомбора и Града Лесковца што указује на потребу праћења и предузимања мера за развој и унапређење трговине.

За анализу прихода буџета од трговаца користили смо податке ЛПА Града Сомбора и Града Лесковца који утврђивање обавезе, наплату и контролу јавних прихода прате путем информационог система ЛПА који је израдио Институт „Михајло Пупин“.

Представници ЛПА Града Сомбора и Града Лесковца доставили су нам податке о укупном броју издатих Решења којима се трговцима утврђује висина годишњег износа за: порез на имовину, локалну комуналну таксу - фирмарину, накнаду за заштиту и унапређење животне средине (еко накнаду) и других накнада; финансијске износе из Решења (задужења трговаца), износе остварених прихода које су трговци уплатили у буџет, као и дуговања трговаца (потраживања од трговаца), у периоду 2019 – 2023. године. Такође, достављена су и интерна акта на основу којих ЛПА доноси Решења.¹¹⁶

Решења о утврђивању комуналне таксе за истицање фирме на пословном простору (Фирмарине) и накнаде за заштиту и унапређивање животне средине (Еко накнаде) и пореза на имовину, ЛПА доноси на основу поднетих пријава од стране пореских обвезника (трговаца), али и у поступку по службеној дужности у случају непријављивања истих. Решења о утврђивања накнада по основу коришћења јавних површина по различитим основама издају се на основу одобрења о заузећу јавне површине и других података.

Порез на имовину трговаца који воде пословне књиге¹¹⁷

Трговци који воде пословне књиге утврђују порез на имовину (самоопорезивање) у року од 30 дана од дана настанка, односно престанка пореске обавезе и сваке године најкасније до 31. марта пореске године, подносе пореску пријаву.¹¹⁸

¹¹⁶ Скупштина града Сомбора донела је Одлуку о висини стопе пореза на имовину у Граду Сомбору¹¹⁶, Одлуку о стопи амортизације на вредност непокретности која је предмет пореза на имовину¹¹⁶, Одлуку о утврђивању зона и коефицијената за потребе утврђивања пореза на имовину на територији Града Сомбора¹¹⁶ и четири измене ове Одлуке (2015, 2016, 2017 и 2018. године). Градско веће Града Сомбора је донело Решење о утврђивању просечних цена квадратног метра одговарајућих непокретности за утврђивање пореза на имовину за 2019. годину¹¹⁶, за 2020. годину¹¹⁶, 2021. годину¹¹⁶, 2022. годину¹¹⁶ и 2023. годину¹¹⁶ којима су утврђене просечне цена квадратног метра непокретности по зонама у динарима. Град Лесковца је донео: Одлуку о утврђивању просечних цена квадратног метра одговарајућих непокретности за утврђивање пореза на имовину за 2024. годину за територији града Лесковца („Сл. гласник града Лесковца“, бр. 32/2023), Одлуку о обавези подношења пореских пријава за утврђивање пореза на имовину на непокретности обвезника који не води пословне књиге, које се налазе на територији града Лесковца („Сл. гласник града Лесковца“, бр. 23/2017), Одлуку о коефицијентима за утврђивање пореза на имовину за непокретности обвезника који воде пословне књиге у граду Лесковцу („Сл. гласник града Лесковца“, бр. 23/2017), Одлуку о висини стопе амортизације за утврђивање пореза на имовину („Сл. гласник града Лесковца“, бр. 48/2016), Одлуку о одређивању зона и најопремљеније зоне на триторији града Лесковца („Сл. гласник града Лесковца“, бр. 48/2016), Одлуку о утврђивању стопе пореза на имовину за непокретности на територији града Лесковца („Сл. гласник града Лесковца“, бр. 48/2016), Одлуку о локалним комуналним таксама града Лесковца („Сл. гласник града Лесковца“, бр. 15/19 и 35/22) и Одлуку о накнадама за коришћење јавних површина на територији града Лесковца („Сл. гласник града Лесковца“, бр. 24/24).

¹¹⁷ (конто - 713122)

¹¹⁸ у складу са чланом 33, 33в и 33г Закона о порезима на имовину („Службени гласник РС“ број 26/01, „Сл. лист СРЈ“ бр. 42/02 - одлука СУС и „Службени гласник РС“ број 80/02 - др. закон, 135/04, 61/07, 5/09, 101/10, 24/11, 78/11, 57/12-одлука УС, 47/13 и 68/14 - др. закон, 95/18, 99/18-УС, 86/19,144/20, 118/21, 138/22, и 92/23.).

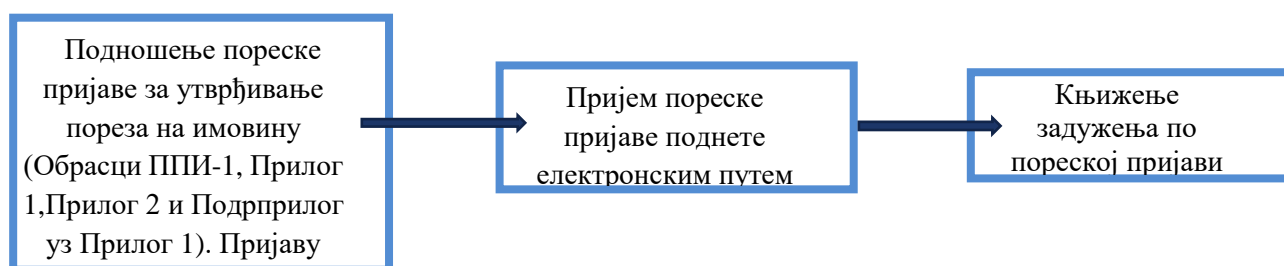


Трговци покрећу поступак самоопорезивања подношењем пореске пријаве органу надлежном за утврђивање, наплату и контролу изворних јавних прихода.¹¹⁹ Од 1. јануара 2019. године¹²⁰ образац се подноси електронски преко портала Јединственог информационог система ЛПА: lpa.gov.rs.

ЛПА утврђује порез на основу података из пореске пријаве, пословних књига пореског обвезника, података из евиденција надлежних органа и других података којима тај орган располаже, а од значаја су за утврђивање пореске обавезе.

Законитост и правилност испуњавања пореске обавезе, као и провера тачности, потпуности и усклађености података исказаних у пореској пријави која је евидентирана у ЛПА и којом је обвезник извршио утврђивање пореза на имовину самоопорезивањем, проверавају се у поступку пореске контроле који ЛПА покреће по службеној дужности.

Слика број 14: Поступак утврђивања пореза на имовину обвезника који воде пословне књиге



Град Сомбор

У периоду 2019–2023. године буџет Града Сомбора је од трговаца¹²¹ остварио приходе на име пореза на имовину у износу од 161.476.806 динара, односно просечно годишње 32.295.361 динара.

Табела број 27: Порез на имовину трговаца који воде пословне књиге у периоду 2019–2023. године у динарима

Година	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.	Укупно
Број издатих Решења	146	167	149	179	232	873
Износ задужења по Решењима	24.992.885	26.459.604	27.985.477	29.618.265	36.490.669	145.546.900
Приход на име пореза на имовину	30.578.780	27.230.705	30.871.104	41.602.690	31.193.526	161.476.805

У периоду 2019–2023. године остварени приходи од трговаца на име пореза на имовину учествују просечно са 18% у укупним приходима од пореза на имовину, што указује на значај трговаца у остваривању прихода буџета Града Сомбора, а што је приказано у следећој табели

¹¹⁹ Саставни део пореске пријаве ППИ-1 су и Прилози који обезбеђују детаљне податке о непокретностима за које се утврђује порез, пореској основици и начину утврђивања пореза.

¹²⁰ у складу са Законом о пореском поступку и пореској администрацији

¹²¹ Који трговинску делатност обављају на територији –града Сомбора



Табела број 28: Учешће прихода од пореза на имовину трговаца у односу на укупно остварене приходе од пореза на имовину¹²² у периоду 2019–2023. године

Година	2019..	2020.	2021.	2022.	2023.	Укупно
Приходи од пореза на имовину трговаца	30.578.780	27.230.705	30.871.104	41.602.690	31.193.526	161.476.805
Укупни приходи од пореза на имовину ¹²³	161.591.573	152.718.071	185.869.652	194.483.885	199.655.634	894.318.815
Учешће прихода трговаца у укупним приходима од пореза на имовину	19%	18%	17%	21%	16%	18%

Укупна дуговања трговаца града Сомбора на име пореза на имовину у периоду 2019–2023. године износе око 170 милиона динара, приказано у табели.

Табела број 29: Дуговања трговаца на име пореза на имовину у периоду 2019–2023. године

Година	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.	Укупно
Број трговаца који имају дуговања за порез на имовину	76	81	72	80	107	416
Износ дуговања за порез на имовину	49.810.570	27.378.320	27.355.397	29.705.770	36.108.657	170.358.714

До смањења дуговања од трговаца на име пореза на имовину са 49,8 милиона динара (са стањем на дан 31.12.2019. године) на 27,3 милиона (са стањем на дана 31.12.2020. године), према наводу представника ЛПА Града Сомбора, наступило је из разлога што је пореском обвезнику ZASTAVA PROMET UB извршен отпис потраживања у складу са одредбама Унапред припремљеног плана реорганизације у укупном износу од 6,3 милиона динара. У току исте године, обвезнику је одобрен репрограм остатка дуга у укупном износу од 16,1 милиона динара.

Локалне комуналне таксе - Фирмарина

Решења којима се утврђује обавеза за плаћање комуналне таксе израђују се на основу поднетих прописаних образаца или по службеној дужности када обвезник из било ког разлога не поднесе пријаву. Задужење по службеној дужности раде се на основу података који запослени издвајају из свих расположивих извора.

Истицање фирме на пословном простору - Фирмарина¹²⁴

У периоду 2019–2023. године буџет Града Сомбора је на име фирмарине коју плаћају трговаци остварио приходе у износу од 85.465.631 динар, односно просечно годишње 17.093.126 динара.

¹²² свих привредних субјеката без обзира на делатност коју обављају

¹²³ укупни приходи пореза на имовину свих привредних субјеката без обзира на делатност

¹²⁴ Истицање фирме на пословном простору - Фирмарина (конто - 716111)



Табела број 30: Број решења, износ задужења и приходи на име фирмарине коју плаћају трговци Града Сомбора у периоду 2019–2023. године

Година	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.	Укупно
Број издатих Решења	149	169	171	233	224	946
Износ задужења по Решењима	16.142.873	16.566.147	18.080.936	22.250.530	18.073.860	91.114.345
Приход на име фирмарине	13.100.896	14.681.939	17.937.534	22.264.542	17.480.720	85.465.631

Представници Града Сомбора су навели да се по истеку рока за подношење пореских пријава ЛПА обраћа АПР са захтевом за доставу података о свим субјектима који обављају делатност на територији града Сомбора, па тако и трговаца. По добијању података исти се упоређују са подацима из поднетих пријава и након спроведеног поступка (позив обвезнику, унос исправних података) приступа се издавању решења од стране овог Одељења.

Фирма, у смислу Закона о финансирању локалне самоуправе¹²⁵ јесте сваки истакнути назив или име које упућује на то да правно или физичко лице обавља одређену делатност.

Предузетници и правна лица која су према закону којим се уређује рачуноводство разврстана у мала правна лица,¹²⁶ а имају годишњи приход до 50 милиона динара, не плаћају фирмарину.

У периоду 2019–2023. године, приходи од трговаца на име фирмарине учествују просечно са 34% у укупним приходима од фирмарине, што указује на значај трговаца у остваривању прихода буџета Града Сомбора, а што је приказано у следећој табели:

Табела број 31: Учешће прихода од фирмарине коју плаћају трговци у укупним приходима од фирмарине у периоду 2019–2023. године у динарима

Година	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.	Укупно
Приходи од фирмарине трговаца	13.100.896	14.681.939	17.937.534	22.264.542	17.480.720	85.465.631
Укупни приходи од фирмарине ¹²⁷	44.918.210	47.185.912	50.112.028	58.643.495	46.981.049	247.840.694
Учешће прихода од фирмарине трговаца у укупним приходима од фирмарине	29%	31%	36%	38%	37%	34%

Укупна дуговања трговаца града Сомбора на име фирмарине у периоду 2019–2023. године износе око 100 милиона динара, а динамика је приказана у табели.

¹²⁵ „Службени гласник РС“, бр. 62 од 19. јула 2006, 47 од 29. јуна 2011, 93 од 28. септембра 2012, 83 од 10. октобра 2016, 104 од 23. децембра 2016 - др. закон, 95 од 8. децембра 2018 - др. закон, 111 од 25. Новембра 2021 - др. закон

¹²⁶ осим предузетника и правних лица која обављају делатности: банкарства; осигурања имовине и лица; производње и трговине нафтом и дериватима нафте; производње и трговине на велико дуванским производима; производње цемента; поштанских, мобилних и телефонских услуга; електропривреде; казина, коцкарница, кладионица, бинго сала и пружања коцкарских услуга и ноћних барова и дискотека

¹²⁷ Картице Града Сомбора – Остварење прихода по уплатним рачунима у периоду 2019–2023. године, коју плаћају сви привредни субјекти



Табела број 32: Дуговања трговаца на име фирмарине у периоду 2019–2023. године

Година	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.	Укупно
Број трговаца који дугују фирмарину	352	224	190	188	195	1.149
Износ дуговања за фирмарину	25.773.370	18.865.544	18.793.279	18.250.705	20.280.248	101.963.146

Приходи од уступљених накнада

РС уступа ЈЛС приходе од накнада остварених на територији ЈЛС. Законом о накнадама за коришћење јавних добара¹²⁸ уводе се накнаде за коришћење јавних добара, између осталих:

- накнада за заштиту и унапређивање животне средине
- накнада за коришћење јавне површине.

Накнада за заштиту и унапређивање животне средине / Еко накнада¹²⁹

Еко накнада за текућу годину утврђује се решењем надлежног органа ЈЛС (ЈПА) на основу пријаве - Обрасца 1 који обвезници поднесе најкасније до краја јула текуће године (односно 30. априла од 2024. године).

Уредбом о критеријумима за одређивање активности које утичу на животну средину према степену негативног утицаја на животну средину који настаје обављањем активности, износима накнада¹³⁰ ближе су уређени критеријуми за одређивање активности које утичу на животну средину према количини загађења, односно степену негативног утицаја на животну средину који настаје обављањем активности, као и износа накнада за одређене активности. Критеријуми за одређивање негативног утицаја на животну средину правних лица и предузетника утврђују се у оквиру претежне делатности коју обавља обвезник накнаде.

Уредбом су, између осталог, разврстане делатности према степену негативног утицаја на животну средину и то на делатности које имају: 1) велики утицај на животну средину; 2) средњи утицај на животну средину; 3) мали утицај на животну средину и наведене су према одговарајућој категорији класификације (сектор, област, грана и група), у складу са Законом о класификацији делатности.

Увидом у Прилог Уредбе о критеријумима за одређивање активности које утичу на животну средину утврдили смо да делатност Трговине (шифре делатности 45, 46 и 47 КД) има мали утицај на животну средину.

¹²⁸ "Службени гласник РС", бр. 95 од 8. децембра 2018, 49 од 8. јула 2019, 92 од 27. октобра 2023.

Влада Републике Србије овлашћена је да објављује усклађене динарске износе пореза утврђене законом. Усклађени износи пореза објављени су у „Службеном гласнику РС“, бр. 86 од 6. децембра 2019, 156 од 25. децембра 2020, 15 од 19. фебруара 2021 - допуна, 15 од 24. фебруара 2023 и 120 од 29. децембра 2023. Народна скупштина Републике Србије усвојила је Закон о изменама и допунама Закона о накнадама за коришћење јавних добара „Сл. Гласник РС“, бр. 92/2023, који ће се примењивати од 1. јануара 2024. године, изузев појединих чланова Закона, наведених у члану 100 (с 1).

¹²⁹ конто - 714562

¹³⁰ (Сл. Гласник РС“, бр. 86/2019 и 89/2019)



У наставку текста дајемо табеларни приказ прописаних износа накнада.

Табела број 33: Приказ прописаних износа накнада у динарима

Величина обвезника на основу разврставања	Негативан утицај на животну средину		
	велики	средњи	мали
велика правна лица	2.000.000	1.000.000	500.000
средња правна лица	500.000	250.000	125.000
мала правна лица	200.000	100.000	50.000
микро правна лица и предузетници	20.000	10.000	5.000

Према Уредби, у случају да једно правно лице или предузетник обавља активност на територији више ЈЛС, накнаду плаћа тако што се укупан износ тако обрачунате накнаде дели укупним бројем ЈЛС на чијој територији обавља претежну делатност и пријаву подноси надлежном органу на територији свих ЈЛС на којима обавља активност¹³¹.

У периоду 2019–2023. године Град Сомбор је на име Еко накнаде од трговаца остварио укупне приходе у износу од 29.625.609 динара, односно просечно годишње 5.925.122 динара.

Табела број 34: Број издатих решења, износ задужења и приходи на име еко накнаде коју плаћају трговци у периоду 2019–2023. године у динарима

Година	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.	Укупно
Број издатих Решења	0	1.312	738	707	849	3.606
Износ задужења по Решењима	0	6.306.130	6.038.334	6.702.027	8.257.837	27.304.328
Приход на еко накнаде	1.577.165	3.236.941	7.854.114	9.105.698	7.851.691	29.625.609

У периоду 2019–2023. године, приходи од трговаца на име еко накнаде учествују просечно са 27% у укупним приходима од еко накнаде, што указује на значај трговаца у приходима буџета Града Сомбора, а што је приказано у следећој табели.

Табела број 35: Учешће прихода од еко накнаде коју плаћају трговци у укупним приходима од еко накнаде у периоду 2019–2023. године у динарима

Година	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.	Укупно
Приходи од еко накнаде трговаца	1.577.165	3.236.941	7.854.114	9.105.698	7.851.691	29.625.609
Укупни приходи од еко накнаде ¹³²	7.408.149	10.841.697	30.284.091	29.736.005	30.029.968	108.299.910
Учешће прихода од еко накнаде трговаца у укупним приходима од еко накнаде	21%	30%	26%	31%	26%	27%

¹³¹ Пријава за плаћање накнаде подноси се на Обрасцу 1 и може се поднети у електронском облику, преко портала ЛПА или у папирном облику. У Обрасцу 1 исказују се следећи подаци: ПИБ, матични број, пословно име и адреса седишта правног лица или предузетника; име и презиме, функција, број телефона и адреса електронске поште одговорног лица; назив и шифра претежне делатности регистроване у АПР; назив и шифра претежне делатности од које се остварује највише прихода у претходној години; степен негативног утицаја активности према делатности; пословни приход остварен у години која претходи години за коју се врши утврђивање накнаде; величина правног лица или предузетника утврђена у складу са прописом којима се уређује рачуноводство (велико, средње, мало и микро); ЈЛС на чијој територији се обавља претежна делатност.

¹³² Картице Града Сомбора – Остварење прихода по уплатним рачунима у периоду 2019–2023. године, коју плаћају сви привредни субјекти



Укупна дуговања трговаца града Сомбора на име еко накнаде у периоду 2019–2023. године износе око 54 милиона динара, а динамика дуговања по годинама приказана је у табели.

Табела број 36: Дуговања трговаца на име еко накнаде у периоду 2019–2023. године у динарима

Година	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.	Укупно
Број трговаца који имају дуговања за еко накнаду	402	550	417	410	438	2.217
Износ дуговања за еко накнаду	12.563.558	9.945.944	9.648.031	10.186.509	11.537.837	53.881.879

Када посматрамо укупан број трговаца у граду Сомбору и број трговаца којима је донето решење о утврђивању еко накнаде, уочавамо да су се у 2023. године скоро сви трговци самопријавили за плаћање еко накнаде, што је приказано у следећој табели:

Табела број 37: Однос броја трговаца којима је донето решење за плаћање еко накнаде у односу на укупан број трговаца у граду Сомбору у периоду 2019–2023. године

Година	2019. и 2020.	2021.	2022.	2023.	Укупно
Укупан број трговаца	1.832	884	877	866	4.459
Број трговаца којима је донето решење за плаћање еко накнаде	1.312	738	707	849	3.606
Однос броја трговаца којима је донето решење за плаћање еко накнаде у односу на укупан број трговаца у процентима (%)	72	83	81	98	81

На упит представницима Града Сомбора на који начин је успостављена контрола обвезника еко накнаде у вези са самопријављивањем (подношења пријавног Обрасца) дато нам је појашњење, да се Одељење ЛПА по истеку рока за подношење пријава за еко накнаду обраћа АПР са захтевом за доставу података о свим субјектима који обављају делатност на територији града Сомбора. По добијању података исти се упоређују са подацима из поднетих пријава и након спроведеног поступка (позив обвезнику, унос исправних података) приступа се издавању решења од стране овог Одељења.

Накнаде за коришћење јавних добара¹³³

Накнаде за коришћење јавне површине су:

- 1) накнада за коришћење простора на јавној површини у пословне и друге сврхе, осим ради продаје штампе, књига и других публикација, производа старих и уметничких заната и домаће радиности (конто - 714565);
- 2) накнада за коришћење јавне површине за оглашавање за сопствене потребе и за потребе других лица, као и за коришћење површине и објекта за оглашавање за сопствене потребе и за потребе других лица којим се врши непосредни утицај на расположивост, квалитет или неку другу особину јавне површине, за које дозволу издаје надлежни орган јединице локалне самоуправе (конто - 714566);

¹³³ Закон о накнадама за коришћење јавних добара



3) накнада за коришћење јавне површине по основу заузећа грађевинским материјалом и за извођење грађевинских радова и изградњу (конто - 714567).

За потребе ревизије обухватили смо приходе на име накнада за коришћење простора на јавној површини у пословне и друге сврхе и накнада за коришћење јавне површине за оглашавање, а нисмо обухватили накнаду за коришћење јавне површине по основу заузећа грађевинским материјалом због малог броја издатих решења (око четири решења).

У периоду 2019–2023. године Град Сомбор је на име накнада за коришћење простора на јавној површини у пословне и друге сврхе и накнада за коришћење јавне површине за оглашавање за сопствене потребе од трговаца остварио укупне приходе у износу од 11.018.014 динара, односно просечно годишње 2.203.603 динара. Представници Града Сомбора су навели да се Решења о утврђивању накнада по основу коришћења јавних површина по различитим основама издају на основу одобрења о заузећу јавне површине.

Табела број 38: Приходи од трговаца на име накнада за коришћење јавне површине у периоду 2019–2023. године у динарима

Година	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.	Укупно
Приходи од накнада за коришћење простора на јавној површини	1.317.829	2.358.375	2.287.288	1.625.880	2.533.643	10.123.015
Приходи од накнада за коришћење јавне површине за оглашавање	169.711	246.892	219.348	109.559	149.489	894.999
Укупно	1.487.540	2.605.267	2.506.636	1.735.439	2.683.132	11.018.014

Приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности у државној својини које користе градови и индиректни корисници њиховог буџета¹³⁴

У периоду 2019–2023. године Град Сомбор је на име прихода од закупа од трговаца остварио укупне приходе у износу од 45.814.680 динара, односно просечно годишње 9.162.936 динара.

Одлуком о промени оснивачког акта ЈКП „Простор“ Сомбор¹³⁵ предузећу је утврђена и делатност изнајмљивања властитих или изнајмљивање некретнина у власништву града Сомбора и управљање њима. Град Сомбор је остварио приходе од закупа непокретности од стране трговаца у периоду 2019–2023. године како је приказано у табеларном прегледу.

Табела број 39: Приходи од закупа непокретности од стране трговаца у у периоду 2019–2023. године у динарима

Година	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.	Укупно
Број закупаца трговаца	40	37	34	32	32	175
Задужења закупаца - трговаца	9.387.218	8.459.838	9.371.367	9.397.406	9.024.978	45.640.808
Приходи од закупа трговаца	9.640.717	8.211.732	9.191.758	9.504.930	9.265.543	45.814.680
Укупни приходи од закупа свих закупаца	51.439.532	54.913.462	61.013.151	60.963.348	67.744.440	296.073.933
Учешће закупа трговаца у укупним приходима од закупа	19%	15%	15%	15%	14%	15%

¹³⁴ (конто-742142)

¹³⁵ ("Сл. лист града Сомбор", бр. 27/2016, 7/2017 и 13/2017)



Учешће прихода од закупа трговаца у укупним приходима од закупа у периоду 2019–2023. године, као и број закупаца – трговаца, смањује се. С обзиром да трговци – закупци релативно редовно измирују своје закупнине било би пожељно анализирати и размотрити смањење броја закупаца у циљу политике развоја трговине.

Порез на зараде

ЈЛС припадају порези остварени на њеној територији између осталих и порез на зараде, односно ЈЛС припада 77% од пореза на зараде који се плаћа према пребивалишту запосленог грађана. У поступку ревизије покушали смо да утврдимо колико трговци доприносе порезу на зараде, као приходу буџета Града Сомбора.

Представници Града Сомбора су навели да не располажу подацима о оствареним приходима на име пореза на зараде запослених лица код трговаца. Навели су да располажу подацима о порезу на зараде свих запослених чије је пребивалиште на територији града Сомбора. Како би утврдили учешће трговаца у укупним приходима од пореза на зараде, представници Града Сомбора су се обратили Пореској управи за доставу података о броју запослених у трговинама на територији града Сомбора. Пореска управа им је одговорила да се у вези са наведеним обрате РЗС и ЦРОСО.

Град Сомбор се обратио ЦРОСО и РЗС како би утврдио број запослених у сектору делатности трговине са седиштем на територији града Сомбора и износ пореза на зараде од трговаца. У добијеним подацима ова два извора постоји значајна разлика у броју регистрованих запослених у сектору делатности трговине на територији града Сомбора.

С обзиром на разлику, представници Града Сомбора су се обратили РЗС - Одељењу за статистику тржишта рада у циљу разјашњења разлика у подацима. Од РЗС су добили одговор у коме су представници РЗС покушали објаснити због чега постоје разлике у броју, али коначан узрок није утврђен.

Укупни приходи Града Сомбора од трговаца

Укупни приходи Града Сомбора од трговаца, у периоду 2019–2023. године, на име пореза на имовину, фирмарине, еко накнаде и накнада за коришћење јавне површине и закупа износе 333.400.739 и по структури су приказани у табеларном прегледу.

Табела број 41: Приходи буџета Града Сомбора од трговаца на име пореза на имовину, фирмарине, еко накнаде, других накнада и закупа за период 2019–2023. године у динарима

Година	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.	Укупно
<i>Приходи од трговаца</i>						
Порез на имовину	30.578.780	27.230.705	30.871.104	41.602.690	31.193.526	161.476.805
Фирмарина	13.100.896	14.681.939	17.937.534	22.264.542	17.480.720	85.465.631
Еко накнада	1.577.165	3.236.941	7.854.114	9.105.698	7.851.691	29.625.609
Накнада за коришћење простора на јавној површини	1.317.829	2.358.375	2.287.288	1.625.880	2.533.643	10.123.015
Накнада за коришћење јавне површине за оглашавање	169.711	246.892	219.348	109.559	149.489	894.999
Закуп	9.640.717	8.211.732	9.191.758	9.504.930	9.265.543	45.814.680
Укупно	56.385.098	55.966.584	68.361.146	84.213.299	68.474.612	333.400.739



Укупна дуговања трговаца који послују на територији града Сомбора по основу неплаћеног пореза на имовину, еко накнаде и фирмарине у периоду 2019–2023. године износе 326.203.739 динара. Дуговања трговаца су смањена са 170 милиона у 2019. години на 102 милиона у 2023. години.

Табела број 42: Износ дуговања трговаца на територији града Сомбора по основу неплаћеног пореза на имовину, еко накнада и фирмарине у динарима

Година	Порез на имовину	Еко накнада	Фирмарина	Укупно
2019.	49.810.570	12.563.558	25.773.370	88.147.498
2020.	27.378.320	9.945.944	18.865.544	56.189.808
2021.	27.355.397	9.648.031	18.793.279	55.796.707
2022.	29.705.770	10.186.509	18.250.705	58.142.984
2023.	36.108.657	11.537.837	20.280.248	67.926.742
Укупно	170.358.714	53.881.879	101.963.146	326.203.739

Представници града Сомбора су навели да су у периоду од 2019–2023. године извршили пренос потраживања код којих је наступила апсолутна застарелости у ванбилансну евиденцију у укупном износу од 26.103.141,39 динара.

Град Лесковца

Порез на имовину трговаца који воде пословне књиге ¹³⁶

Представници ЈПА Града Лесковца доставили су податке о укупном броју издатих Решења на име пореза на имовину трговаца који воде пословне књиге и укупним финансијским износима из издатих Решења (задужења трговаца – утврђена обавеза), приход на име пореза на имовину, као и дуговања на име пореза на имовину (потраживања од трговинских обвезника, кумулативно где су обухваћена дуговања и из ранијих година).

У периоду 2019–2023. године буџет Града Лесковца је од трговаца који воде пословне књиге ¹³⁷ остварио приходе на име пореза на имовину у износу од 131.691.548 динара, односно просечно годишње 26.338.310 динара.

Табела број 43: Порез на имовину трговаца у периоду 2019–2023. године у динарима

Година	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.	Укупно
Број издатих Решења	134	117	142	153	159	705
Износ задужења по Решењима	22.712.602	24.663.386	24.690.719	23.834.252	26.492.453	122.393.412
Приход на име пореза на имовину	25.159.697	26.000.824	23.972.486	25.196.291	31.362.250	131.691.548

¹³⁶ конто - 713122

¹³⁷ Обвезник пореза на имовину који не води пословне књиге, у смислу опорезивања порезом на имовину, јесте: 1) физичко лице које остварује приходе од самосталне делатности у складу са законом којим се уређује опорезивање дохотка грађана (у даљем тексту: предузетник) који порез на доходак грађана на приходе од самосталне делатности плаћа на паушално утврђен приход; 2) друго лице које не води пословне књиге у складу са прописима Републике Србије; 3) предузетник који води пословне књиге - за имовину која није евидентирана у његовим пословним књигама; 4) фонд из става 1. овог члана који не води пословне књиге у складу са прописима Републике Србије, сагласно одредбама члана 4. став 6. Закона.



У периоду 2019–2023. године остварени приходи од трговаца који воде пословне књиге на име пореза на имовину учествују просечно са 19% у укупним приходима од пореза на имовину, што указује на значај трговаца у остваривању прихода буџета Града Сомбора, а што је приказано у следећој табели

Табела број 44: Учешће прихода од пореза на имовину трговаца у односу на укупно остварене приходе од пореза на имовину¹³⁸ у периоду 2019–2023. године у динарима

Година	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.	Укупно
Приходи од пореза на имовину трговаца	25.159.697	26.000.824	23.972.486	25.196.291	31.362.250	131.691.548
Укупни приходи од пореза на имовину ¹³⁹	146.986.180	133.058.021	134.321.222	134.878.555	146.628.043	695.872.021
Учешће прихода трговаца у укупним приходима од пореза на имовину	17	20	18	19	21	19

Укупна дуговања трговаца града Лесковца на име пореза на имовину у периоду 2019–2023. године износе око 213 милиона динара.

Табела број 45: Дуговања трговаца који воде пословне књиге у периоду 2019–2023. године у динарима

Година	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.	Укупно
Број трговаца који имају дуговања за порез на имовину	110	97	87	84	66	444
Износ дуговања на име пореза на имовину ¹⁴⁰	46.188.527	47.132.660	39.352.289	43.064.361	37.539.529	213.277.366

Локалне комуналне таксе - Фирмарина

Решења којим се утврђује обавеза за плаћање комуналне таксе и других накнада израђују се на основу поднетих прописаних образаца или по службеној дужности када обвезник из било ког разлога не поднесе пријаву.

Истицање фирме на пословном простору - Фирмарина¹⁴¹

У периоду 2019–2023. године буџет Града Лесковца је на име фирмарине коју плаћају трговци остварио приходе у износу од 116.483.307 динара, односно просечно годишње 23.296.661 динара.

Табела број 46: Број решења, износ задужења и приходи на име фирмарине коју плаћају трговци града Лесковца у периоду 2019–2023. године у динарима

Година	2019.	2020.	2021.	2022..	2023.	Укупно
Број издатих Решења	132	152	164	200	217	865
Износ задужења по Решењима	18.357.286	20.749.194	22.078.229	25.748.496	28.362.109	115.295.314
Приход од фирмарине	19.308.744	19.070.351	24.083.400	26.084.109	27.936.703	116.483.307

¹³⁸ свих привредних субјеката без обзира на делатност коју обављају

¹³⁹ укупни приходи од пореза на имовину свих привредних субјеката без обзира на делатност

¹⁴⁰ Укључена су и дуговања из ранијих периода

¹⁴¹ Истицање фирме на пословном простору (конто - 716111)



У периоду 2019–2023. године, приходи од трговаца на име фирмарине учествују просечно са 37% у укупним приходима од фирмарине, што указује на значај трговаца у остваривању прихода буџета Града Лесковца, а што је приказано у следећој табели:

Табела број 47: Учешће прихода од фирмарине коју плаћају трговци у укупним приходима од фирмарине у периоду 2019–2023. године у динарима

Година	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.	Укупно
Приходи од фирмарине	19.308.744	19.070.351	24.083.400	26.084.109	27.936.703	116.483.307
Укупни приходи од фирмарине	54.545.933	55.076.426	64.047.472	69.391.087	73.071.231	316.132.149
Учешће фирмарине трговаца у укупним приходима од фирмарине	35%	35%	38%	38%	38%	37%

Укупна дуговања трговаца града Лесковца на име фирмарине у периоду 2019–2023. године износе око 306 милиона динара. У највећем броју то су трговци и који се налазе у стечају или принудној ликвидацији.

Табела број 48: Дуговања трговаца који послују на територији града Лесковца на име фирмарине у периоду 2019–2023. године у динарима

Година	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.	Укупно
Број трговаца који имају дуговања за фирмарину	868	864	691	588	355	3.366
Износ дуговања за фирмарину ¹⁴²	81.028.767	86.579.500	58.126.282	54.685.385	25.378.512	305.798.446

Приходи од уступљених накнада

Накнада за заштиту и унапређивање животне средине / Еко накнада¹⁴³

У периоду 2019–2023. године буџет Града Лесковца је на име Еко накнаде коју плаћају трговци остварио приходе у износу од 28.043.958 динара динара, односно просечно годишње 5.608.792 динара.

С обзиром да је Законом о накнадама за коришћење јавних добара¹⁴⁴ прописано утврђивање накнаде за 2019. годину почев од 7. децембра 2019. године, представници ЛПА града Лесковца су у 2020. години утврђивали обавезу и за 2019. годину. Због тога је број издатих решења у 2020. години знатно већи у односу на број решења у наредним годинама.

Табела број 49: Број решења, износ задужења и приходи на име еко накнаде коју плаћају трговци града Лесковца у периоду 2019–2023. године у динарима

Година	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.	Укупно
Број издатих Решења	0	2.146	1.108	1.098	1.107	5.459
Износ задужења по Решењима	0	7.423.280	6.579.065	6.983.772	7.561.342	28.547.459
Приход од еко накнаде	616.452	4.652.946	7.905.904	6.361.820	8.506.836	28.043.958

¹⁴² Укључена су и дуговања из ранијих периода

¹⁴³ конто - 714562

¹⁴⁴ (Сл. гласник РС", бр. 95/18, 49/19 и 86/19-усклађ.дин.износи)



У периоду 2019–2023. године приходи од трговаца на име еко накнаде учествују просечно са 16% у укупним приходима од еко накнаде, а што је приказано у следећој табели.

Табела број 50: Учешће прихода од еко накнаде трговаца у укупним приходима од еко накнаде у периоду 2019–2023. године у динарима

Година	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.	Укупно
Приходи од еко накнада трговаца	616.452	4.652.946	7.905.904	6.361.820	8.506.836	28.043.958
Укупни приходи од еко накнаде	11.037.795	28.213.698	48.034.861	36.363.238	48.464.146	172.113.738
Учешће прихода од еко накнаде трговаца у приходима еко накнаде	6%	16%	16%	17%	18%	16%

Укупна дуговања трговаца града Лесковца на име еко накнаде у периоду 2019–2023. године износе око 18 милиона динара.

Табела број 51: Дуговања трговаца на име еко накнаде у периоду 2019–2023. године у динарима

Година	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.	Укупно
Број трговаца који имају дуговања за еко накнаду	137	539	592	609	631	2.508
Износ дуговања за еко накнаду	1.255.953	3.869.858	3.809.969	4.660.126	4.132.743	17.728.649

У граду Лесковцу од укупног броја трговаца њих 25% није се самопријавило за плаћање еко накнаде због чега је потребно спровести инспекцијске надзоре.

Табела број 52: Еко накнада према броју трговаца за период 2019 – 2023. године

Година	2019. и 2020.	2021.	2022..	2023	Укупно
Укупан број трговаца	2.919	1.448	1.440	1.438	7.245
Број трговаца којима је донето решење о плаћању еко накнаде	2.146	1.108	1.098	1.107	5.459
Учешће броја трговаца којима је донето решење за еко накнаду у укупном броју трговаца	74%	77%	76%	77%	75%

Представници ЛПА Града Лесковца су навели да сваке године на сопствени захтев добијају од АПР између осталих и податке за трговце, које учитавају у систем ЛПА и упоређују са бројем поднетих пријава за фирмарину и еко накнаду. Почев од 2024. године Институт Михајло Пупин је омогућио увоз података о висини паушалног прихода који доставља пореска управа, а за потребе контроле и утврђивања фирмарине и еко накнаде. У прилогу су достављене евиденције АПР које ЛПА користи за утврђивање јавних прихода.

С обзиром да се износ еко накнаде одређује у зависности од величине обвезника на основу разврставања (микро правна лица и предузетници, мало, средње и велико правно лице) упутили смо питање представницима ЛПА да ли имају базу података где су правна лица (па и трговци) разврстани по величини. ЛПА Града Лесковца је навела да су у периоду до краја 2023. године податке о разврставању правних лица и предузетника вршили искључиво увидом у податке АПР.



Накнаде за коришћење јавних добара¹⁴⁵

За потребе ревизије обухватили смо приходе на име накнада за коришћење простора на јавној површини у пословне и друге сврхе и накнада за коришћење јавне површине за оглашавање, а нисмо обухватили накнаду за коришћење јавне површине по основу заузећа грађевинским материјалом због малог броја издатих решења.

У периоду 2019–2023. године Град Лесковац је на име накнада за коришћење простора на јавној површини у пословне и друге сврхе и накнада за коришћење јавне површине за оглашавање за сопствене потребе од трговаца остварио укупне приходе у износу од 11.018.014 динара, односно просечно годишње 2.203.603 динара.

У периоду 2019–2023. године Град Лесковац је на име наведених накнада од трговаца остварио укупне приходе у износу од 10.786.699 динара, односно просечно годишње 2.157.340 динара. Представници Града Лесковца су навели да се Решења о утврђивању накнада по основу коришћења јавних површина по различитим основама издају на основу одобрења о заузећу јавне површине.

Табела број 53: Приходи које плаћају трговаци на име накнада за коришћење јавних површина у периоду 2019–2023. године у динарима

Година	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.	Укупно
Приходи од накнада за коришћење простора на јавној површини	315.903	1.249.482	1.306.570	1.523.084	1.907.528	6.302.567
Приходи од накнада за коришћење јавне површине за оглашавање	112.845	806.639	691.632	688.370	2.184.646	4.484.132
Укупно:	428.748	2.056.121	1.998.202	2.211.454	4.092.174	10.786.699

Приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у својини ЈЛС¹⁴⁶

У периоду 2019–2023. године Град Лесковац је на име прихода од закупа од трговаца остварио укупне приходе у износу од 223.230.657 динара, односно просечно годишње 44.646.131¹⁴⁷ динара.

Одлуком о усклађивању Одлуке о оснивању Јавног предузећа за стамбене услуге „Дом“ – Лесковац са Законом о јавним предузећима¹⁴⁸ дефинисано је да је Јавно предузеће за стамбене услуге „Дом“ – Лесковац основано ради обезбеђивања трајног обављања делатности од општег интереса, као и редовног задовољавања потреба корисника производа и услуга, између осталог и управљање пословним простором којим распочаже град Лесковац, осим пословног простора који се налази на територији насељеног места Вучје.

¹⁴⁵ Закон о накнадама за коришћење јавних добара

¹⁴⁶ Члан 32 Закона о финансирању ЈЛС 742145 - Приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности у градској својини које користе градови и индиректни корисници њихових буџета

¹⁴⁷ 223.230.657/5

¹⁴⁸ Број: 06–4/16–1 од 22. септембра 2016. године



Табела број 54: Приходи од закупа непокретности од стране трговаца у периоду 2019–2023. године у динарима

Година	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.	Укупно
Број закупаца	129	123	111	106	103	572
Задужења закупаца - трговаца	59.405.551	51.031.876	55.140.892	49.868.051	56.665.507	272.111.877
Приходи од закупа трговаца	43.084.639	43.131.499	44.049.908	45.520.694	47.443.917	223.230.657
Потраживања од трговаца	16.320.912	7.900.377	11.090.984	4.347.357	9.221.590	48.881.220

Приход од закупа који плаћају трговци у периоду 2019–2023. године учествују у укупним приходима од закупа (који плаћају сви привредни субјекти) у Граду Лесковцу просечно са око 88%, што указује да су трговци значајни за остваривање прихода буџета. Представници Града Лесковца су навели да је у периоду 2019–2023. године дошло до смањења броја закупаца пословног простора због враћања дела пословних објеката који су били у власништву града Лесковца, бившим власницима непокретности којима је, кроз процес реституције од стране Агенције за реституцију, враћена раније одузета имовина.

Табела број 55: Приходи од закупа трговаца у односу на укупне приходе од закупа свих привредних субјеката без обзира на делатност у периоду 2019–2023. године у динарима

Година	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.	Укупно
Приходи од закупа трговаца	43.084.639	43.131.499	44.049.908	45.520.694	47.443.917	223.230.657
Укупни приходи закупа	29.833.911*	37.835.686*	55.919.782	63.192.908	67.053.129	253.835.416
Учешће прихода од закупа трговаца у укупним приходима од закупа	-	-	79%	72%	71%	88%

* Према објашњењу представника ЈП „Дом“ у 2019. и 2020. години разлика у укупним приходима од закупа свих закупаца и приходима од закупа који плаћају трговци настала је из разлога што је током наведене две године ЈП „Дом“ имало финансијске проблеме у пословању, односно недостатку финансијских средстава из прилива на нивоу текуће дневне ликвидности у односу на обавезе које су биле у валути плаћања. Највећи проблем су биле блокаде од стране извршиоца, по разним основама од нередовно исплаћених зарада радника, преко неплаћених судских и трошкова извршења до блокада Пореске управе за нередовно плаћање обавеза по основу пореза и доприноса, као и других обавеза према добављачима - РИНО. Дешавало се да је у тим годинама предузеће било више дана у блокадама и да су уплате по основу закупа директно скидане по основу извршења са рачуна предузећа, без могућности да се изврши пренос прилива по основу уплаћених прихода од закупнине на буџет града Лесковца.

Уочено је да поједини закупци – трговци годинама дугују закупе, који се из године у годину у ревидираном периоду повећавају¹⁴⁹. ЈП „Дом“ је навело да је закупце који су дуговали закупнине утужили у 2021, 2022. и 2023. години:

- 2021. години утужена два закупца у износу од 344.592 динара
- 2022. години утужена четири закупца у износу од 1.273.097 динара
- 2023. години утужен један закупца у износу од 44.324 динара.

¹⁴⁹ Спортски град, Борђевић Лепосава, Крстић Драган и други



Приходи од уступљених пореза

Град Лесковац остварује приходе од пореза на зараде запослених у трговини који имају пребивалиште на територији града Лесковца. Представници Града Лесковца су навели да подацима о оствареним приходима на име пореза на зараде запослених у трговини, не располажу, већ само податке о порезу на зараде свих запослених који имају пребивалиште на територији Града.

Укупни приходи Града Лесковца од трговаца

Укупни приходи Града Лесковца од трговаца, у периоду 2019–2023. године, на име пореза на имовину, фирмарине, еко накнаде и накнада за коришћење јавне површине износе 535.954.625 динара.

Табела број 56: Приходи буџета Града Лесковца од трговаца на име пореза на имовину, фирмарине, еко накнаде, других накнада и закупа за период 2019–2023. године у динарима

Година	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.	Укупно
	Приходи од трговаца					
Порез на имовину	29.426.146	30.898.824	28.842.933	30.648.363	37.593.738	157.410.004
Фирмарина	19.308.744	19.070.351	24.083.400	26.084.109	27.936.703	116.483.307
Еко накнада	616.452	4.652.946	7.905.904	6.361.820	8.506.836	28.043.958
Накнада за коришћење простора на јавној површини	315.903	1.249.482	1.306.570	1.523.084	1.907.528	6.302.567
Накнада за коришћење јавне површине за оглашавање	112.845	806.639	691.632	688.370	2.184.646	4.484.132
Закуп	43.084.639	43.131.499	44.049.908	45.520.694	47.443.917	223.230.657
Укупно	92.864.729	99.809.741	106.880.347	110.826.440	125.573.368	535.954.625

Укупна дуговања трговаца у граду Лесковцу по основу неплаћеног пореза на имовину, фирмарине и еко накнаде од стране трговаца, у периоду 2019–2023. године приказана су у следећем табеларном прегледу.

Табела број 57: Износ дуговања трговаца на територији града Лесковца по основу неплаћеног пореза на имовину, еко накнада и фирмарине у динарима

Година	Порез на имовину	Еко накнада	Фирмарина	Укупно
2019.	49.928.774	1.255.953	81.028.767	132.213.494
2020.	51.713.057	3.869.858	86.579.500	142.162.415
2021.	44.840.417	3.809.969	58.126.282	106.776.668
2022.	46.678.328	4.660.126	54.685.385	106.023.839
2023.	41.850.873	4.132.743	25.378.512	71.362.128
Укупно	235.011.449	17.728.649	305.798.446	558.538.544



На упит да ли је наплата прихода по основу пореза на имовину, еко накнаде, фирмарине и накнада за коришћење јавних добара у периоду 2019–2023. године побољшана с обзиром да су дуговања трговинских субјеката смањена са 132 милиона у 2019. години на 72 милиона у 2023. години, представници ЈПА Града Лесковца су навели да је смањење дуговања последица преноса потраживања код којих је наступила апсолутна застарелост у ванбилансну евиденцију у укупном износу од 24.998.354 динара.

Препоручујемо Граду Сомбору:

1. Да изврши попис продавница на својој територији и сачини евиденцију коју ће годишње ажурирати.



Препоручујемо Граду Лесковцу:

2. Да изврши анализу активности у вези са подстицањем доласка трговаца у рурална и неразвијена подручја града Лесковца и утврди њихову приоритетност и спроводљивост приликом доношења ревидираног Плана развоја града Лесковца.

ЗАКЉУЧАК 3: МУСТ није у потпуности пратило резултате и ефекте спроведених мера за развој унутрашње трговине, док је Град Сомбор о резултатима и ефектима спроведених мера извештавао органе Града, а Град Лесковац је сачињавао годишње анализе о резултатима пословања привреде града

Један од циљева ревизије био је да утврдимо да ли су субјекти ревизије пратили резултате и ефекте спроведених мера/активности за развој унутрашње трговине и да ли су о њима извештавали.

У оквиру овог питања, испитивали смо да ли је Национални савет за трговину пратио спровођење мера и активности које су наведене у Стратегији развоја трговине РС до 2020. године и кога је извештавао о реализацији мера, ко у Граду Сомбору и Граду Лесковцу прати резултате и ефекте спроведених мера/активности за развој трговине на њиховој територији и кога извештавају, да ли су и на који начин комуницирали и координирали МУСТ и ЈЛС у вези са трговином у периоду 2019–2023. године и на који начин комуницирају Град Сомбор и Град Лесковац са трговцима на њиховој територији у циљу праћења развоја и проблема у развоју трговине.

На основу Извештаја о учинку Програма: 1506 – Развој трговине и заштите потрошача и одговора 28 градова на упит ДРИ о сарадњи са МУСТ, као и докумената субјеката ревизије о извештавању о спроведеним мерама/активностима у вези са развојем трговине, достављених одговора и обављених интервјуа са одговорним лицима субјеката ревизије, донели смо закључак који темељимо на следећим налазима:



Налаз 3.1. МУСТ није у потпуности надзирано и координирало спровођење Стратегије развоја трговине РС зато што није формиран Национални савет за трговину, није успостављена сарадња са ЈЛС и није сачињен Извештај о резултатима спровођења Стратегије, због чега нису могли да прате резултате и ефекте предузетих мера и јавних политика у вези са унутрашњом трговином



МУСТ није у потпуности надзирано и координирало спровођење Стратегије развоја трговине РС зато што није формиран Национални савет за трговину како је то уређено Стратегијом развоја трговине РС до 2020. године. Није успоставио непосредну сарадњу са ЈЛС, иако у развоју трговине активну улогу треба да имају и органи локалне самоуправе.

МУСТ није сачинило Извештај о резултатима спровођења Стратегије развоја трговине РС, сагласно Закону о планском систему, због чега нису могли да прате резултате и ефекте предузетих мера развоја трговине.

Стратегијом развоја трговине РС планирано је образовање Националног савета за трговину чији је основни задатак био да надзире и координира спровођење Стратегије. Ради обављања стручних послова, било је предвиђено да се у оквиру Националног савета за трговину могу образовати посебне стручне групе у чијем раду ће учествовати представници министарстава, других државних органа, организација и институција, као и представници пословних удружења, финансијских институција, међународних организација, донатора, академске заједнице, стручних и невладиних организација и стручњаци.

У ревидираном периоду Национални савет за трговину није формиран због чега је изостао надзор и координација спровођења Стратегије развоја трговине.

Представници МУСТ су навели да су током 2023. године извршили консултације са представницима привреде и да су припремили текст Одлуке о формирању Националног савета за трговину, али с обзиром да је Влада услед расписивања избора ушла у технички мандат, Одлука није донета. У Предлогу одлуке о образовању Националног Савета наведено је да се Савет оснива ради унапређења тржишта и трговине РС. Задаци Националног савета су: успостављање координације и комуникације свих кључних страна у циљу развоја и унапређења трговине РС; обезбеђивање јавности и одговорности у домену развоја трговине РС; унапређење и развој политике конкуренције; унапређење инвестиционе климе и повећање инвестиционог улагања у трговину у циљу ефективне модернизације трговине; унапређење положаја малих трговинских предузећа и предузетника у трговинском сектору; успостављање равнотеже између корпоративне и јавне политике у остваривању одрживог развоја трговине и трговинске мреже; унапређење инфраструктуре и друго.

Извештавање о спровођењу Акционог плана за реализацију Стратегије развоја трговине РС МУСТ је вршило кроз годишњи Извештај о учинку Програма: 1506 - Развој трговине и заштите потрошача, Програмске активности: 0004 - Уређење сектора трговине, услуга и политике конкуренције за период 2019–2023. године.



Табела број 58: Извештај о учинку Програма 1506 - Развој трговине и заштите потрошача, Програмске активности: 0004 - Уређење сектора трговине, услуга и политике конкуренције за период 2019–2023. године

Циљ 1: Унапређење трговине и тржишта

Година програмских информација	Назив индикатора	Јед. мере	Базна година	Базна вредност	Циљна вредност у 2019. год.	Остварена вредност у 2019. год.	Циљна вредност у 2020. год.	Остварена вредност у 2020. год.	Циљна вредност у 2021. год.	Остварена вредност у 2021. год.	Циљна вредност у 2022. год.	Остварена вредност у 2022. год.	Циљна вредност у 2023. год.	Остварена вредност у 2023. год.
2019	Процент извршења акционог плана за реализацију Стратегије развоја трговине РС <i>Коментар: Стратегије развоја трговине РС са АП усвојена у новембру 2016.</i>	%	2016	0%	25%	50%	У образложењу програмске активности у години извештавања (2019. г.) наведено је да су одржане едукације за преко 100 представника МСП сектора и предузетника из области трговине.							
2020	Процент извршења акционог плана за реализацију Стратегије развоја трговине РС <i>Коментар: Стратегије развоја трговине РС са АП усвојена у новембру 2016. год. Стратегија важи до 2020. г. када би требало донети нову.</i>	%	2016	0%			70%	70%	Није дато образложење јер се сматра да је циљна вредност постигнута.					
2021	Процент извршења акционог плана за реализацију Стратегије развоја трговине РС <i>Коментар: Стратегије развоја трговине РС са АП усвојена у новембру 2016. год. Стратегија важи до 2020. год када би требало донети нову.</i>	%	2016	0%	У 2021. години припремљен је Предлог нове Стратегије трговине са акционим планом до 2026. године. Стратегија је прошла јавну расправу и у току је прикупљање мишљења надлежних институција.			25%	0%					
2022	Процент извршења акционог плана за реализацију Стратегије развоја трговине РС <i>Коментар: Стратегије развоја трговине РС са АП је у фази израде. Рок за усвајање Стратегије је крај 2021. године.</i>	%	2021	0%	У 2021. години припремљен је Предлог нове Стратегије трговине са акционим планом до 2026. године. Стратегија је прошла јавну расправу, била је у фази прикупљања мишљења и није усвојена због техничког мандата Владе.			25%	0%					
2023	Процент извршења акционог плана за реализацију Стратегије развоја трговине РС <i>Коментар: Припремљен је предлог нове Стратегије трговине РС са АП до 2026. год. Стратегија је прошла јавну расправу, у току је прикупљање мишљења надлежних институција</i>	%	2021	0%	У образложењу одступања остварене од циљне вредности наведено је да је у 2023. години промењен Циљ 1: Унапређење трговине и тржишта и да сада он гласи Циљ 1: Унапређење законодавног оквира за развој трговине и тржишта, а индикатор је број донетих прописа. Наведено је да је у 2023. години донето 27 уредби.			25%	0%					



Као инструмент праћења остварења циљева корисника буџета употребљавају се показатељи учинка.¹⁵⁰ Примена показатеља учинка и података који се на тај начин обезбеђују важни су из више разлога:

- Подаци о планираном и оствареном учинку у претходној фискалној години корисни су када се доносе одлуке о одређивању буџетских средстава за наредну годину;

- Утврђивање циљних и остварених вредности које се мере показатељима учинка на полугодишњем нивоу доприноси бољем управљању финансијама током текуће фискалне године;

- Поређење утврђених циљних вредности и остварених резултата пружа кључне повратне информације за руководиоце органа програма, програмских активности и пројеката о томе које се активности спроводе у складу са постављеним циљевима, а у којим областима је потребно унапредити начин спровођења активности у циљу веће ефикасности или ефективности.¹⁵¹

У Извештају о учинку Програма 1506 - Развој трговине и заштите потрошача за 2019. годину наведено је да је проценат извршења Акционог плана за реализацију Стратегије развоја трговине РС – 50%, а било је планирано 25%. У образложењу је наведено да је због ефикасније реализације планираних активности предвиђених акционим планом остварен већи проценат извршења од планираног и да су у години извештавања (2019) одржане едукације за преко 100 представника МСП сектора и предузетника из области трговине.

У Извештају о учинку Програма за 2020. годину наведено је да је реализовано 70% мера из Акционог плана за реализацију Стратегије развоја трговине РС до 2020. године (20% мера је више извршено у односу на претходну 2019. годину). Међутим, анализом извршених мера/активности из Акционог плана за реализацију Стратегије утврдили смо да ниједна планирана мера у 2020. години није извршена. Као образложење је наведено да су сва планирана средства за реализацију мера пренамењена због Корона пандемије, због чега постоји ризик да проценат извршења Акционог плана није тачно утврђен.

Представници МУСТ су на захтев ДРИ сачинили преглед извршених мера/активности из Акционог плана за реализацију Стратегије развоја трговине РС и навели су да је извршење Акционог плана приближно 50%.

У 2021, 2022. и 2023. години циљне вредности индикатора (Процент извршења акционог плана за реализацију Стратегије развоја трговине РС) нису остварене (0%) уз образложење да је у 2021. години припремљен Предлог нове Стратегије трговине са акционим планом до 2026. године и да је Стратегија прошла јавну расправу, била у фази прикупљања мишљења, али није усвојена због техничког мандата Владе.

У Образложењу одступања остварене од циљне вредности у 2023. години наведено је да Програмска активност: 0004 - Уређење сектора трговине, услуга и политике конкуренције у 2023. години има нови циљ. Уместо Циља 1 - Унапређење трговине и тржишта, нови гласи: Циљ 1 – Унапређење законодавног оквира за развој трговине и тржишта, а индикатор је број донетих прописа. Међутим, увидом у програмске информације које је МУСТ припремало приликом доношења буџета за 2023. годину за наведену програмску активност наведен је Циљ 1 - Унапређење трговине и тржишта, а индикатор је Процент извршења акционог плана за реализацију Стратегије развоја трговине Републике Србије. У Извештају о учинку наведене

¹⁵⁰ Упутство за израду програмског буџета

¹⁵¹ Упутство за израду програмског буџета



Програмске активности наведено је да је тај циљ промењен и да је дефинисан нови циљ са новим индикатором.

Комуникација и координација између МУСТ и јединица локалне самоуправе у вези са трговином

Оперативна имплементација трговинске политике треба да се спроводи на локалном нивоу, док се политике, програми развоја и мере креирају на националном нивоу.¹⁵² У дефинисању визије да конкурентнији развој трговинског сектора подстиче развој укупне привреде, активну улогу треба да имају не само органи државне управе задужени за сектор трговине, већ и органи локалне самоуправе.¹⁵³

Из наведеног произилази неопходност сарадње, односно комуникације и координације МУСТ са ЈЛС, АП Војводином и другим институцијама и субјектима који се баве трговином.

У поступку ревизије смо испитивали да ли су и на који начин комуницирали и координирали представници МУСТ са ЈЛС, АП Војводином и другим субјектима трговинске политике. Такође, испитивали смо да ли су представници Града Сомбора и Града Лесковца, као и Привредни савет Града Сомбора и Савет за развој Града Лесковца одржавали састанке или комуницирали са трговцима са њихове територије, с обзиром да Савети прате доношење и промену стратегије и планова привредног развоја.

На упит о сарадњи МУСТ са Владом АП Војводине и ЈЛС у вези са трговином, представници МУСТ су одговорили да није било сарадње. Навели су да је сарадња са трговцима остварена преко Привредне коморе Србије, регионалних привредних комора и са удружењима малих трговаца, као и са локалним трговинским ланцима и то углавном кроз едукације и присуство на семинарима.

У поступку ревизије смо на адресе 28 градова упутили питање које се односило на сарадњу градова и МУСТ по питању трговинске политике. Четири града су одговорила да је сарадња успостављена и то: Сомбор и Лозница без конкретног навођења видова сарадње, док је Зајечар као вид сарадње навео посету министра унутрашње и спољне трговине, од 16. марта 2023. године који је том приликом обишао радове на изградњи Дистрибутивног центра за потребе малопродајне мреже Текијанка и Бор који сарадњу са МУСТ препознаје у подршци МУСТ за изградњу инфраструктуре и за издавање потребних дозвола трговинском ланцу Лидл.

Осамнаест градова¹⁵⁴ (68%) је одговорило да нису успоставили сарадњу са МУСТ по питању трговинске политике, док шест градова¹⁵⁵ није доставило одговор на тражено питање.

Из наведених одговора произилази да је сарадња националног и локалног нивоа у вези са трговинском политиком изостала, што за последицу има неједнак регионални развој трговине, непрепознавање трговине као важне делатности, потребе праћења квалитета живота становништва у средини без продавнице и потребу развоја трговине паралелно са развојем других привредних грана (пољопривреда, прерађивачка индустрија, туризам, занатство).

На састанцима са представницима града Сомбора и Лесковца указано је на потребу сарадње и комуникације са МУСТ у вези са доношењем националне политике развоја трговине која би се даље развијала на локалном нивоу и која би омогућила равномернији развој

¹⁵² Стратегија развоја трговине РС до 2020

¹⁵³ Стратегија развоја трговине РС до 2020

¹⁵⁴ НовиПазар, Пирот, Лесковац, Кикинда, Суботица, Крагујевац, Шабац, НовиСад, Врање, Ваљево, Прокупље, Пожаревац, Смедерево, Зрењанин, Сремска Митровица, Панчево, Вршац

¹⁵⁵ Ужице, Београд, Крушевац, Чачак, Краљево, Ниш



трговине, подстицајна средства за трговинску делатност, као и истицање значаја трговине као важне привредне гране.

На упит да ли су представници града Сомбора и Града Лесковца одржавали састанке са трговцима на њиховој територији на којима би изнели/решили евентуалне проблеме у обављању трговинске делатности или предложили унапређења, добили смо одговоре:

- Представници Града Сомбора су навели да су у оквиру рада Привредног савета града Сомбора одржани састанци у вези са трговинском политиком, о чему у поступку ревизије нису достављени докази. Последња седница Савета одржана је у мају 2019. године;

- Представници Града Лесковца су навели да се у току године организује састанак („Дан отворених врата“) привредника и предузетника са Градоначелником, на којима су присутни и представници трговаца попут Златног Трага, Метле Комерца и сл. Трговци су на састанку изнели примедбе на комуналну инфраструктуру.

На питање да ли надлежне службе Града имају сазнања о томе да ли је пословање малих трговаца угрожено доласком великих трговаца и трговинских ланаца, представници Града Сомбора су одговорили да о томе немају информације, док су представници Града Лесковца навели да су велики трговински ланци побољшали снабдевање и да због великог промета могу понудити ниже цене, што значајно угрожава пословање малих трговаца.

Представници Града Лесковца су навели да сматрају да је степен развоја трговине, на подручју града Лесковца, отприлике на нивоу просека Србије због чега много већу пажњу поклањају довођењу инвеститора у прерађивачкој индустрији, развоју пољопривреде, туризма и стварању услова за развој ИТ сектора.

Истичу да одсуство стратешких смерница и мера финансијске и пореске подршке са републичког нивоа у Граду Лесковцу (са површином територије од 1.025 км² и 144 насељених места) чине овај проблем тешко решивим. За привредне субјекте из трговине су недоступни кредити Фонда за развој, донације међународних организација (ХЕЛП), субвенције за samozapoшљавање, а не постоје ни адекватне пореске олакшице и друго.

Нарочито су истакли да је решавање развоја трговине на локалном нивоу немогуће без значајних пореских олакшица и финансијских подстицаја са републичког нивоа, на које би се додале мере са нивоа локалне самоуправе, као што је то случај код пољопривреде (субвенције са оба нивоа) и запошљавања (Локални акциони план запошљавања који подразумева удруживање средстава НСЗ и локалног буџета).

Извештај о резултатима спровођења Стратегије развоја трговине РС до 2020. године

Предлагач документа јавне политике извештава Владу¹⁵⁶, 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. У случају Стратегије извештавање се врши финалним извештајем који се подноси најкасније шест месеци након истека примене.

МУСТ није сачинило извештај о резултатима спровођења Стратегије развоја трговине РС, односно није сачинило *ex-post* анализу ефеката Стратегије развоја трговине РС до 2020. године и није известило Владу о реализацији Стратегије.

Представници МУСТ су навели да је Стратегија развоја трговине усвојена за период 2016–2020. године и да је последња година спровођења Стратегије била у години почетка кризе изазване Ковид пандемијом и да зато није припремљен извештај о реализацији. Навели

¹⁵⁶ Законом о планском систему РС



су да су у 2021. години одмах кренули са припремом нове стратегије трговине која је требала да обухвати анализу урађених активности по претходној стратегији, али она није усвојена.

С обзиром да МУСТ није сачинило Извештај о резултатима спровођења Стратегије развоја трговине РС (*ex-post* анализу) МУСТ није могло да оцени релевантност, ефикасност, ефективност и одрживост јавних политика у области унутрашње трговине, у циљу њеног преиспитивања, унапређења, ревизије и даљег планирања.¹⁵⁷ Такође, Влада није могла сагледати ефекате примене мера које су садржане у Стратегији у циљу постизања зацртаних циљева.

Препоручујемо Министарству унутрашње и спољне трговине:



1. Да поднесе Влади предлог за формирање Националног савета за трговину ради успостављања координације и комуникације надлежних органа за развој и унапређење трговине РС; успостављања равнотеже између корпоративне и јавне политике у остваривању одрживог развоја трговине и трговинске мреже; извештавања Владе о резултатима и ефектима спровођења јавних политика у трговини и друго.

2. Да успостави комуникацију и координацију са органима ЈЛС и АП Војводином како би се политике, програми развоја и мере трговинске политике (креиране на националном нивоу) оперативно спроводиле на локалном нивоу.

Налаз 3.2. Град Сомбор је о резултатима и ефектима спроведених мера за развој трговине извештавао органе Града, али није остварио координацију са Привредним саветом, док у Граду Лесковцу активности у вези са трговцима прати Одсек за привреду и предузетништво, кроз годишње анализе о резултатима пословања привреде Града Лесковца, као и Одсек ЛПА, кроз извештавање о наплати јавних прихода од трговаца



Град Сомбор је о резултатима и ефектима спроведених мера субвенционисања трговаца извештавао органе Града сагласно интерним актима. Међутим, Град није остварио координацију са Привредним саветом у циљу заједничког сачињавања планова развоја. Такође, није сачинио Извештај о спровођењу Средњерочног плана града Сомбора за фискалну 2023. годину у складу са прописима који уређују плански систем због чега заинтересоване стране нису благовремено обавештаване о спровођењу усвојених планских докумената.

Активности у вези са трговцима у граду Лесковцу прати Одсек за привреду и предузетништво, кроз годишње анализе о резултатима пословања привреде Града Лесковца, као и Одсек ЛПА, кроз извештавање о наплати јавних прихода од трговаца.

У поступку ревизије смо испитивали ко у Граду Сомбору и Граду Лесковцу прати трговину, на који начин и да ли су извештавали о резултатима и ефектима спроведених мера у вези са трговинском делатношћу.

¹⁵⁷ Члан 40 Закона о планском систему



Град Сомбор

На основу надлежности у Граду Сомбору послове у вези са трговинском делатношћу у периоду 2019–2023. године требали су да обављају:

➤ Привредни Савет Града Сомбора¹⁵⁸ чији је задатак да прати доношење и промену стратегије и планова привредног развоја, прати спровођење планова и програма ЛЕР, даје иницијативе у вези са економским развојем и мишљењем о приоритетним пројектима ЛЕР, прати активности на промовисању привредних потенцијала града, даје предлоге за унапређење рада градске управе (а посебно организационе јединице градске управе која се бави пословима ЛЕР), јавних предузећа, установа, организација и служби чији је оснивач Скупштина града ради побољшања услова за привређивање у граду. Чланове Привредног савета чине најзначајнији привредници са територије града Сомбора, док административни део Савета, као и послове техничке природе обављају стручна лица запослена у Градској управи града Сомбора. Представници Града Сомбора су навели да је Привредни савет одржао састанке на којима је разматрао трговинску политику, али докази о томе (записници) у поступку ревизије нису достављени. Последња седница Савета одржана је маја 2019. године. Председник Привредног савета је власник домаћег трговинског ланца у граду Сомбору „Синагога“ д.о.о. и са њим смо одржали састанак. На састанку су истакнути основни проблеми у развоју трговине и трговаца:

- домаћи трговци нису подизали добит последњих година већ су сва средства улагали у реинвестирање како би издржали притисак иностране конкуренције. На трговце дестимулативно делује изостанак пореских олакшица за инвестиције,

- банке трговцима не одобравају дугорочне инвестиционе кредите већ комерцијалне са високим каматним стопама који нису прилагођени инвестиционим потребама, ни роком ни висином камате,

- у време Ковид пандемије трговци су куповали велике количине робе из страха да не остану без залиха. Последица набавке великих количина робе довела је до великих количина залиха, коју су затим продавали по ниским ценама, често и испод цене због кратких рокова употребе. Иако су у години Ковид пандемије трговци остварили висок профит, то је на наплату дошло већ наредне године продајом залиха испод цене, малом профитном стопом (2,8%) и високом ценом кредита (7%).

Председник Савета је нагласио важност и значај удруживања домаћих трговаца у ДТЛ (домаћи трговински ланац) како би постигли боље услове за домаће трговце јер поједини добављачи своју робу страним трговинским ланцима дају по знатно нижој цени док домаће трговце условљавају вишом набавном ценом.

На питање о доприносу сопствених продавница према граду Сомбору, навео је да се значај трговине Синагога доо у Сомбору између осталог огледа у константном запошљавању локалног становништва, како градског тако и сеоског. Синагога доо као редовне снабдеваче има око 100 локалних малих регистрованих пољопривредних газдинстава. Истакао је и значај у запошљавању, углавном жена, у продавницама Синагоге, чиме се доприноси родној равноправности.

➤ Одељење за привреду, туризам и локални економски развој у оквиру Градске управе Града Сомбора који поред рада са јавним предузећима, локалним привредницима, предузетницима ради и на развоју и унапређењу инвестиционих потенцијала града Сомбора,

¹⁵⁸ образован Пословником Градског већа града Сомбора (Службени лист града Сомбора“



пре свега усмерених ка иностраним инвеститорима, од којих су неки и из области трговине. Наводе да је најбољи пример немачки малопродајни ланац „Лидл“ који је 2018. године на месту старе фабрике металског сектора отворио малопродајну локацију. Истакли су и контакте са руским малопродајним ланцем „Светофор“, који је 2021. године започео пословање на територији града Сомбора.

У поступку ревизије смо испитивали да ли је извршено извештавање о спровођењу Стратегије одрживог развоја Града Сомбора за период 2014. године до 2020. године и Плана развоја града Сомбора за период од 2022. године до 2028. године како бисмо утврдили да ли је евентуално кроз извештај о реализацији планских докумената праћен развој трговине на територији града Сомбора и града Лесковца.

Обвезници средњорочног планирања израђују извештај о спровођењу својих средњорочних планова за претходну фискалну годину до 15. марта текуће године.¹⁵⁹

Фискалном годином сматра се период од дванаест месеци, од 1. јануара до 31. децембра календарске године.¹⁶⁰

Град Сомбор је имао обавезу да изради извештај о спровођењу Средњорочног плана града Сомбора за фискалну 2023. годину до 15. марта 2024. године¹⁶¹ и да у Извештају представи информације и податке о резултатима спровођења активности и мера из средњорочног плана. Међутим, годишњи извештај о спровођењу Средњорочног плана 2023–2025, није израђен.

Испитивали смо да ли су представници Града Сомбора пратили резултате и ефекте спроведених активности у оквиру Програма: Локални економски развој, Програмска активност – Поддршка економском развоју и промоција предузетништва, а које су допринеле развоју трговине на територији Града Сомбора (што је описано у делу IV Извештаја – Закључак 2).

У оквиру овог Програма, од стране Града Сомбора, финансирана је камата на кредите између осталих и за 27 трговаца у 2019. години, 20 трговаца у 2020. години, а у 2021. години за 24 трговца.

Захваљујући овим подстицајним средствима поред већ постојећих продавница на територији града Сомбора, отворене су и нове продавнице у следећим насељима/селима:

- у 2019. години насељена места: Станишић (3), Светозар Милетић (1) и Клоут (1);
- у 2020. години насељена места: Станишић (3) и Светозар Милетић (2);
- у 2021. години насељена места: Станишић (1) и Светозар Милетић (1).

Реализацију подстицајних мера пратило је Одељење за привреду, туризам и локални економски развој и о истом обавештавало Градоначелника и остале огране Града Сомбора.

Анализирали смо и резултате и ефекте мера које је Град Сомбор спровео у области запошљавања, а које су допринеле развоју трговине (што је описано у делу IV Извештаја – Закључак 2) и утврдили да је:

➤ Од укупно закључених уговора за доделу субвенција за запошљавање незапослених лица из категорије теже запошљивих на новоотвореним радним местима, у:

- 2019. години није закључен ни један уговор за субвенцију за запошљавање у трговини;

¹⁵⁹ Закон о планском систему

¹⁶⁰ Закон о буџетском систему

¹⁶¹ Члан 42 Закона о планском систему



- 2020. години додељен је један уговор за субвенцију послодавцу у области трговине у износу од 200.000 динара;
- 2021. години додељено је пет уговора за субвенције послодавцима у области трговине у укупном износу од 1.400.000 динара;
- 2022. години додељена су четири уговора за субвенције послодавцима у области трговине у укупном износу од 880.000 динара;
- 2023. години додељена су четири уговора за субвенције послодавцима у области трговине у укупном износу од 840.000 динара.

Путем спроведених мера запошљавања (субвенције за нова радна места) отворене су нове продавнице у селима/насељима Града Сомбора и то у: Растини (2020), Станишићу (2021. године) и Алекси Шантићу (2022. године);

➤ Од укупно закључених уговора за доделу субвенција незапосленим лицима за samozapošljavanje за привредне субјекте који се баве трговинском делатношћу у:

- 2022. години додељен је један уговор (субвенција за samozapošljavanje) у износу од 300.000 динара и
- 2023. години додељен је један уговор (субвенција за samozapošljavanje) у износу од 300.000 динара.

Спровођење мера запошљавања пратио је Савет за запошљавање и Комисија за израду и имплементацију Локалног акционог плана запошљавања и о истом су извештавали органе Града Сомбора.

Одељење ЛПА Града Сомбора је у Годишњим извештајима о раду и показатељима делотворности инспекцијског надзора у периоду 2019–2023. године извештавало о предузетим активностима у вези са наплатом јавних прихода између осталог и од трговаца на њиховом подручју (у извештају су наведени сви привредни субјекти без обзира коју делатност обављају, али у поступку ревизије Одељење ЛПА је доставило извештаје само за трговце из којих је утврђен значај трговаца за локалне приходе).

Анализом Извештаја о раду Одељења ЛПА града Сомбора утврдили смо да порески инспектори нису вршили теренске контроле код трговаца у циљу провере да ли су сви трговци поднели пријаве за плаћање пореза, накнада и комуналних такси. Представници ЛПА су навели да за обвезнике – трговце проверу подношења пријаве (за пореску обавезу по основу таксе за истицање фирме и/или накнаде за заштиту и унапређење животне средине) врше на основу достављених података из АПР (навели су да пре годишњег разреза врше поређење података из поднетих пријава са подацима добијеним од АПР). Навели су да наплату комуналних такси, накнада и пореза на имовину од свих пореских обвезника прате и процењују у поступцима утврђивања, редовне и принудне наплате локалних јавних прихода:

- Код фирмарине и еко накнаде, приликом годишњег обрачуна и масовног издавања решења, најпре проверавају и упоређују са ранијим годинама укупан број решења и укупан износ задужења по основу истих. У случају одступања, приступа се поређењу и анализи за сваког обвезника појединачно;
- Свакодневно врше анализу наплате кроз увид у изводе Управе за трезор о извршеној наплати свих локалних јавних прихода које администрира ЛПА. Месечно и недељно сачињавају извештај о наплати прихода и пореде га са наплаћеним приходима на исти дан претходне године како би се пратила динамика наплате. Достављен је извештај за месец април 2023. године, а који су доставили Начелници Градске управе, Заменици Начелнице Градске



управе и Већнику за финансије, као и недељни извештај који су доставили Градоначелнику, Начелници Градске управе и Већнику за финансије;

• Формирају упит стања и издају опомене. Након издавања опомена издају решења о принудној наплати обвезницима којима су опомене уредно уручене. Навели су да недељно формирају упит стања и проверавају колико је наплаћено од обвезника којима су издате опомене.

Град Лесковац

На основу надлежности у Граду Лесковцу послове у вези са трговинском делатношћу у периоду 2019–2023. године обављали су:

- Одељење за привреду и пољопривреду Градске управе Града Лесковца¹⁶² (Одсек за привреду и предузетништво), које између осталих обавља послове:
 - праћења свих статусних промена у области приватног предузетништва у складу са законом (занатство, трговина, угоститељство, туризам, саобраћај, издаваштво, здравство);
 - праћења стања и развоја приватног предузетништва и укупног привредног развоја града;
 - предлагања мера развојне и локалне економске политике града и друге.

Представници Града Лесковца су навели да раде годишње анализе о резултатима пословања привреде (привредних друштава и предузетника), па тако и трговине као гране привреде (запосленост, приходи, расходи, итд.). Навели су да су у ранијем периоду анализе разматране на седницама Градског већа, али да је са том праксом прекинуто. На упит да ли активно учествују у изради планских докумената града Лесковца (План развоја и Средњорочни план града Лесковца) представници Одсека су навели да се учешће свело на доставу податка о привреди у граду Лесковцу.

➤ Савет за развој града Лесковца који има 15 чланова које бира Скупштина града из реда грађана и стручњака у областима од значаја за развој Града: иницира утврђивање приоритета у области развоја Града; учествује у изради стратешких и појединачних планова развоја Града; иницира и учествује у утврђивању локалне политике и мера у областима од значаја за развој Града; прати и даје мишљење о реализацији стратешких и појединачних планова развоја Града и друго.

Председник Савета је навео да се Савет није бавио појединачно питањем развоја трговине, већ кроз теме и стратешка документа развоја привреде, у оквиру којих је привредна грана трговине, уз оцену да је трговина добро развијена, са великим бројем трговинских ланаца и квалитетном понудом према грађанима. Анализом записника Савета за развој града Лесковца са десет одржаних седница (2022, 2023. и 2024. године) утврдили смо да Савет у оквиру својих надлежности није анализирао и спроводио трговинску политику у циљу развоја трговине на својој територији.

На седницама је посебно разматрано и питање које се односи на анализу упитника анкетираних предузећа и предузетника за 2023. годину, са следћим закључцима: неопходно је повећати улагање у путну инфраструктуру, увести редован јавни превоз на територији целог града, повећати подршку за samozapoшљавање, организовати појединачне посете привредним субјектима од стране руководства Града.

Један од присутних чланова Савета је поставио питање зашто НАЛЕД-ова анкета није уврстила питање „Да ли су наши привредни субјекти за то да се страни инвеститори ставе у

¹⁶² <https://novi.gradleskovac.org/gradska-uprava/#> Град Лесковац. Водич кроз градску управу



равноправан положај са нашим привредним субјектима?“, узимајући у обзир неравноправан положај на тржишту где се страним инвеститорима чине разни уступци (повољније цене комуналних такси, субвенционисано запошљавање).

Ово питање покреће и питање трговине које се односи на могућности и повластице које имају инострани трговински ланци што директно може да утиче на развој домаће унутрашње трговине.

Записници са одржаних седница Савета за развој града Лесковца постављени су на сајт Града Лесковца.

➤ Канцеларија за локални развој Града Лесковца која подстиче и стара се о развоју туризма, верског туризма, старих заната, осталих привредних грана, подстиче предузетништво, мала и средња предузећа, без посебног навођења трговине.

У поступку ревизије анкетирали смо представника најбројнијег домаћег трговинског ланца у граду Лесковцу, власника производно трговинског предузећа Златан траг д.о.о. који је члан ДТЛ. Златан траг има 58 продавница, од чега је 37 на територији Лесковца. Као проблем, представници Златног трага, истичу недовољан број квалификоване и квалитетне радне снаге у трговини и потребу да се систем образовања прилагоди потребама привреде.

Допринос продавница Златан траг према локалној заједници виде у запошљавању локалних радника (запослено 908 радника), један су од највећих обвезника плаћања пореза, доприноса, накнада и комуналних такси граду Лесковцу. Истичу да пољопривредни произвођачи у Лесковцу, као и произвођачи домаћих производа кроз продавнице Златног трага имају обезбеђено тржиште, али и сигурну наплату без кашњења. Наводе и да их потрошачи препознају као добре комшије код којих се могу снабдети квалитетном, свежом робом по најповољнијим ценама

Одељење за привреду и пољопривреду сваке године (на основу података из АПР) раде типску Анализу пословања привреде Града која прати, између осталог, секторску структуру привреде према учешћу појединих делатности у броју субјеката, броју запослених, приходима и расходима. Детаљнија анализа и покушај формирања потпуније слике о мрежи (мало)продајних објеката базирана је на комбинацији података АПР и резултата спроведене анкете на терену.

У прилогу је достављен документ – Анализа резултата пословања привреде и сектора МСПП Града Лесковца у 2022. години, у којем су за трговину дати подаци о секторској структури правних лица и предузетника са територије града Лесковца у 2022. години, секторска структура по броју запослених, Учешће сектора у приходима и расходима код привредних субјеката на територији града Лесковца у 2022. години где су приказани и трговци.

Представници Града Лесковца су навели да ће Извештај о спровођењу Средњорочног плана, с обзиром да је донет за период 2024–2026. године, сачинити у 2025. години.

Одсек за локалну пореску администрацију Града Лесковца је у периоду 2019–2023. године доносио Годишње извештаје о раду у којима је наводио број укупно донетих решења по свим врстама локалних изворних прихода (порез на имовину, фирмарина, еко накнада, накнаде за коришћење јавних површина), износе утврђених задужења по донетим решењима и износе наплаћених прихода између осталих и за трговце на територији града Лесковца. У извештају је наведен и број примљених пријава по свим врстама локалних изворних прихода, преглед планираних и остварених прихода, број пријава примљен преко шалтера градског Услужног центра, број е-пријава примљен путем система ЛПА, број решења по апсолутној



застарелости, износ наплаћених прихода по основу репрограма, опомена и принудне наплате и друго.

Годишњи извештаји о раду достављени су Комисији за координацију инспекцијског надзора, Одељењу за финансије и Градском већу Града Лесковца.

Почев од 2024. године Одсек ЛПА сачињава записнике контрола које су спроведене код привредних субјеката, па и код трговаца, по плану инспекцијског надзора.

У прилогу су достављени Записници о извршеном инспекцијском надзору код 13 привредних субјеката која обављају трговинску делатност.

Препоручујемо Граду Сомбору:



1. Да сачини извештај о спровођењу Средњорочног плана града Сомбора за период 2023–2025. године у сарадњи са Републичким секретаријатом за јавне политике и исти објави на интернет страници.

2. Да Привредни Савет Града Сомбора настави са одржавањем седница и да прати доношење и промену планова привредног развоја узимајући у обзир и трговинску делатност, као и спровођење планова и програма локалног економског развоја.



V Прилози

Прилог 1 – Образац за прикупљање података о трговини и трговинској мрежи, који је саставни део Предлога Уредбе о облику и садржини обрасца, начину достављања и чувању података о трговини и трговинској мрежи, а на основу којих би МУСТ прибављало од трговаца податке о трговини и трговинској мрежи, ради иницирања и праћења ефеката мера економске политике у области тржишта и трговине

ОБРАЗАЦ ЗА ПРИКУПЉАЊЕ ПОДАТАКА О ТРГОВИНИ И ТРГОВИНСКОЈ МРЕЖИ				
ПОДАЦИ О ТРГОВЦУ				
ПОСЛОВНО ИМЕ:				
СЕДИШТЕ:				
МАТИЧНИ БРОЈ:				
ПИБ:				
ШИФРА ДЕЛАТНОСТИ:				
ВРСТА ТРГОВЦА:		Привредно друштво Предузетник Остала правна лица		
ВЕЛИЧИНА ПРИВРЕДНОГ ДРУШТВА:		Велико Средње Мало Микро		
ПОДАЦИ О ТРГОВИНИ				
Области пословања	Стање 31.12. Број запослених	Вредност у хиљ. РСД		
		Набавна вредност продате робе	Приход од продаје робе	Промет робе са ПДВ-ом
Трговина на мало				
Трговина на велико				
Укупно				
ПОДАЦИ О ТРГОВИНСКОЈ МРЕЖИ				
1. ТРГОВИНА НА ПРОДАЈНОМ МЕСТУ				
ТРГОВИНА У ПРОДАЈНОМ ОБЈЕКТУ				



Редни број	Адреса	Општина	Власништво објекта	Површина простора, м ²		Број запослених	Трговински формат	Приход од продаје робе
				Продајног	Складишног			

ТРГОВИНА СА ПРЕНОСИВИХ ПРОДАЈНИХ ОБЈЕКТАТА

Редни број	Адреса	Општина	Врста преносивог продајног објекта	Приход од продаје робе

ТРГОВИНА СА ПОКРЕТНИХ СРЕДСТАВА И ОПРЕМЕ

Редни број	Адреса	Општина	Приход од продаје робе

1. ТРГОВИНА ЛИЧНИМ НУЂЕЊЕМ

Редни број	Општина	Приход од продаје робе

2. ДАЉИНСКА ТРГОВИНА

Редни број	Начин обављања	Приход од продаје робе



Прилог 2 – Табела 2 - Реализација активности из Акционог плана за спровођење приоритетних мера и активности за реализацију предложених решења¹⁶³

Мера/Активност	Опис активности	Реализација активности	Напомена
1. Политика конкуренције		Да / Не / Делимично	Образложење ако је одговор Не или Делимично
1. Активна политика просторно уравнотеженог развоја трговине – Анализа стања	Сегментирана анализа сатурираности тржишта малопродаје Републике Србије (површина продајног простора по становнику по општинама и насељима) и акциони план подршке неразвијеним подручјима са сетом конкурсне документације за доделу средстава.	Не	Није било средстава.
2. Усмеравање развоја трговине у правцу остваривања макро распореда малопродајних објеката који ће свим потрошачима створити сличне услове куповине.	Подстицај развоја трговине у руралним подручјима	Не	Пошто није урађена прва активност, није било могуће урадити другу која се на њу ослања.
3. Подстицај развоју електронске трговине и савремених трговинских формата:		/	
3.1. Едукациони програми за унапређење пословних знања које тангирају е-трговину	Едукациони програми за представнике малих и средњих предузећа, као и предузетника.	Да	
3.2. Кампања за подизање свести о корисности електронске трговине	ТВ програми, кампање спроведене у електронском окружењу као начин уклањања баријера на страни тражње. Израда водича за е-трговину	Да	
3.3. Подршка развоју савремених трговинских формата – дисконти, cash and carry, DIY, итд.	Представљање нових технологија и нових трговинских формата. Информисање привредника о развоју нових конкурентских концепата у трговини.	Да	
4. Истраживање односа у каналима маркетинга Србије.	Ревизија урађене истраживачке методологије и пилот истраживање.	Да	
	Редовно праћење кључних индикатора и односа; Предлагање мера за унапређење перформанси; Препоруке управљања односима и развој партнерске праксе.	Да	
2. Политика развоја малих трговинских предузећа и предузетника		/	
1. Унапређење пословног окружења за пословање малих трговинских предузећа и предузетника	1) Успостављање Јединствене електронске тачке контакта (ЈЕКТ), државног сервиса на коме ће, пре свега, сви пружаоци услуга моћи да добију све неопходне информације	Не	Није усвојен Закон о услугама, а достављан је Влади на усвајање 7 пута.

¹⁶³ Достављено из МУСТ мејлом 30.11.2023. године



	<p>које су им неопходне за обављање одређене услуге. Мисли се на пружаоце услуга који су предмет Директиве о услугама, која се односи на трговину.</p> <p>Министарство ће идентификовати све активности и све кораке које мора да зна један привредни субјект да би обављао услугу трговине. У другој фази, предвиђено је омогућавање да се све процедуре заврше електронским путем.</p>		Закон о услугама је основа за успостављање ЈЕКТ.
	2) Израда водича за трговину	Да.	
	3) У оквиру Националног савета за развој трговине, а под окриљем надлежног министарства један од кључних приоритета ће бити подстицај развоју малих и средњих предузећа.	Не.	Није формиран Национални савет за развој трговине.
2. Унапређење заштите малих трговинских предузећа и предузетника у трговинском сектору	<p>Едукативне радионице</p> <p>1) Трговински менаџмент – вођење малог бизниса</p> <p>2) Прописи у области заштите конкуренције</p> <p>Анализа кључних проблема у обављању е-трговине и унапређење законодавног оквира на бази компаративне анализе правног регулисања е-трговине у земљама региона</p>	Да	
3. Стимулисање пословног удруживања и креирање ланца вредности за мала трговинска предузећа и предузетнике	1) Подстицање даљег развоја набавних алијанси и кластера у трговини	Да.	
	2) Организовање догађаја „Упознај купца”	Не.	Није било средстава.
	3) Организација пословних сусрета власника малих трговинских предузећа у земљи и иностранству	Не.	Није било средстава.
4. Унапређење приступа новим тржиштима за мала трговинска предузећа и предузетнике	1) Израда е-портала за извознике	Да.	
	2) Промовисање иновативних малопродајних формата.	Да.	
3. Институционална решења		/	
1. Формирање Националног савета за развој трговине Републике Србије	<p>Министарство надлежно за послове трговине окупља један број стручњака (7–15) у саветодавно тело. Савет предлаже промене прописа, критички чита предлоге прописа других органа, предлаже мере за боље функционисање тржишта и трговине и саветима подржава рад министарства.</p>	Не.	Политичка одлука.
2. Допуне и измене закона из области тржишта и трговине, као и доношење пратећих правилника. Активности	1) Доношење подзаконских аката на предвиђених Законом о трговини	Делимично.	Кренуло се са изменама и допунама Закона о трговини.
	2) Доношење Закона о услугама	Не.	Није усвојен Закон о услугама, а достављан



операционализације институционалних решења.			је Влади на усвајање 7 пута.
	3) Доношење Закона о робним берзама	Да.	
	4) Измене и допуне Закона о е-трговини	Да.	
4. Информатичка база		/	
1. Ажурирање базе основних показатеља у трговини	Ажурирање постојећег модула података	Не.	Није били техничких услова за ажурирање података, а идеја је да се уради нови свеобухватни Информациони систем трговине.
2. Анализа података о трговини и трговинској мрежи које прикупљају институције Републике Србије	Анализа начина прикупљања података, дефинисање кључних проблема и начина за превазилажење	Делимично.	Ова активност није спроведена до краја.
3. Потписивање споразума са институцијама које поседују податке о трговини и трговинској мрежи	Размена података са институцијама које поседују поједине податке	Делимично.	Пошто није формиран ИС нема споразума, али институције могу да нам достављају податке по основу Одлуке о врсти, обиму и начину испоруке података и докумената који се уступају без накнаде државним органима и организацијама, органима аутономних покрајина и јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС“, бр. 56/12 и 106/15)
4. Израда Идејног пројекта информационог система	Архитектура информационог система трговине Републике Србије и дефинисање неопходних средстава (Фаза 1)	Да.	
5. Унапређивање постојећих база података и регистара	Проширење постојећих база података и увођење регистра објеката Један део прикупљања података зависиће од завршетка најављеног процеса унапређивања фискализације	Не.	Јер није урађен ИС трговине.
6. Централна база података трговине (ЦБПТ)	Тендер за набавку, инсталацију, обуку и одржавање	Не	Није било средстава.
	Предуслов за спровођење: реализована у потпуности Фаза 1 Редослед корака: истовремена реализација због међузависности са функцијом за пословно извештавање и пословну интелигенцију	Не	Није било средстава.



7. Функција за пословно извештавање	Тендер за набавку, инсталацију, обуку и одржавање	Не	Јер није урађен ИС трговине.
	Предуслов за спровођење: реализована у потпуности Фаза 1	Не	Јер није урађен ИС трговине.
	Редослед корака: истовремена реализација због међузависности са ЦБПТ	Не	Јер није урађен ИС трговине.
8. Формирање Опсерваторије цена високо обртне робе (Портал на коме су истакнуте малопродајне цене за прописану корпу артикала високо обртне робе).	1) Израда идејног пројекта 2) Израда портала 3) Формирање листе трговаца који су обавезни да уносе цене 4) Формирање листе производа чије цене се прате 5) Мониторинг ажурности и одржавање портала	Делимично.	Цене се прате и уносе у табеле. Није урађен портал.

Прилог 3 – Неусаглашености Плана развоја града Сомбора за период од 2022. године до 2028. године и СП града Сомбора за период 2023–2025. године¹⁶⁴

У плану развоја града Сомбора (у делу – Преглед стратешких праваца, мера и описа мера) набројани стратешки приоритети су наведени као приоритетне области и подобласти, а не као приоритетни циљеви развоја који се желе постићи који би се даље разрадили документима јавних политика и средњорочним планом Града Сомбора, како је то дефинисано Законом о планском систему. У прилогу 3 Извештаја наведене су неусаглашености Плана развоја града Сомбора за период од 2022. године до 2028. године.

Подобласти садрже утврђене мере, али без утврђених показатеља учинка. Такође, мере, осим кратког описа не садрже ни један други прописан елемент, укључујући и процену потребних финансијских средстава за њихово спровођење. У Плану развоја је наведено, да је остављено простора да се документ у будућности дорађује и „подешава“ у складу са текућим друштвеним потребама, међутим, према прописима, средњорочни план представља документ којим се уважавају промене у току времена и прецизирају активности којим се обезбеђује достизање кључних мера и приоритетних циљева, док План развоја, којим се утврђују приоритетни циљеви мора да утврди и показатеље учинка за праћење остваривања сваког од приоритетних циљева, укључујући почетне вредности, циљне вредности, рок за њихово достизање и изворе провере. На начин на који је План развоја конципиран, није могуће пратити напредак у његовом остваривању и потребно га је ревидирати, односно започети процес израде новог Плана развоја.

У Извештају наводимо поједине неусаглашености Плана развоја:

- Не постоје дефинисани приоритетни циљеви развоја,
- Не постоје дефинисани показатељи учинка,
- Један број мера је формулисан као активности, а не као мере,
- Груписање мера у подобласти није методолошки потребно, јер се мере групишу у односу на приоритетне циљеве, а то груписање није у потпуности исправно, нпр. у подобласти управљања отпадом сврстане су мере из области алтернативних извора енергије (обновљиви извори енергије) и очување природе и озелењавање града (заштита животне средине),

- Код мера је дат само кратак опис, а нису приказани други потребни елементи у вези са утврђеним мерама: период спровођења, одговорна служба ЈЛС/организација, процена

¹⁶⁴ Усаглашено са РСЈП



потребних финансијских средстава, извори финансирања и анализа ефеката мера, за оне мере које даље неће бити планиране у посебном документу јавних политика.

Средњопорочни план града Сомбора за период 2023–2025. године¹⁶⁵ одобрен је и усвојен од стране Скупштине града Сомбора на 26. седници одржаној 17. октобра 2023. године.

С обзиром да у Плану развоја града Сомбора нису јасно дефинисани приоритетни циљеви развоја већ су само наведени стратешки приоритети отежало је повезивање СП са Планом развоја града Сомбора.

СП града Сомбора је израђен у складу са прописаном методологијом и у његовом садржају су наведени сви потребни елементи, осим што садржи значајан број нових мера у односу на важеће развојне документе и документе јавних политика, док је изостало образложење које би омогућило разумевање измењених околности за такво планирање, јер су образложења дата у оквиру Прилога 1, која би требала да садрже разлоге утврђивања нових мера, непотпуна. Такође, уводни део СП је преопширан у делу у којем се наводи попуњеност радних места. Анализа институционалних капацитета се обавезно врши приликом израде СП у срвху идентификовања евенуталних додатних мера за унапређење капацитета ради њиховог обезбеђивања за постизање утврђених циљева у СП. Та анализа се приказује у Прилогу СП, тако да се уводни део СП не оптерећује са превише детаља, како би за грађане биле обезбеђене јасне и концизне кључне информације.

Наводимо поједине неусаглашености у СП града Сомбора¹⁶⁶:

- У оквиру првог општег циља „Рационално коришћење грађевинског земљишта и побољшање квалитета комуналних услуга“ сврстан је и Посебни циљ 1.5: Унапређење квалитета животне средине у Сомбору, што се не уклапа нити према садржини нити према утврђеним показатељима општег циља;

- Општи циљ је формулисан и за област образовања „Унапређење, модернизација, доступност и ефикасност предшколског, основног и средњег образовања“ са своја три посебна циља и мерама које углавном представљају активности, што сугерише да за област образовања није требало формулисати општи циљ већ само један посебни циљ;

- Пропуштено је да се формулише општи циљ 4, који би требало да постоји с обзиром на нумерацију посебног циља који следи (посебни циљ 4.1);

- У списку релевантних докумената, наведен је и документ које је истекао 2022. године, а права година важења СП је 2023. Документи који су наведени у овом списку (нпр. за децу, младе, туризам), нису препознати у Средњорочном плану, док је за исте области утврђена већина нових мера, без уверљивог објашњења датом у Прилогу 1.

- Код одређеног броја циљева и мера у СП, наводи се да су преузети из Плана развоја, а да тих циљева и мера нема у Плану развоја (посебан циљ 1.4. - ни једна мера у оквиру тог посебног циља није садржана у Плану развоја);

- Велики број мера у СП нису мере, већ представљају активности (мере у оквиру посебних циљева 1.1, 1.4, 2.4, 2.6, 3.1, 3.2) Израда Просторног плана је активност која је дефинисана као мера, што проузрокује навођење превише детаљних активности, које није потребно наводити у оквиру СП једне ЈЛС;

- Одређене неправилности постоје у вези са утврђивањем показатеља: слични показатељи се појављују на нивоу циља и на нивоу мера, нпр, дужина мреже (водоводне, канализационе...), у неким случајевима за циљане вредности у годинама у којима се не

¹⁶⁵ донет на 26. Седници Скупштине Града Сомбора, одржаној дана 17.10.2023. године (Акт Скупштине број: 401–1565/2023–I)

¹⁶⁶ Приручник за израду средњорочног плана ЈЛС, јун 2022. године, РСЈП



очекује промена вредности показатеља је утврђена нула (0), што није у складу са стварном ситуацијом, јер даје потпуно другачију информацију и друго.

Прилог 4 – Неусаглашености Плана развоја Града Лесковца за период 2023–2029. године и СП града Лесковца за период 2024–2026. године¹⁶⁷

План развоја града Лесковца за период 2023–2029. године није у потпуности израђен у складу са прописима којима се уређује плански систем.

Наводимо поједине неусаглашености и недостатке Плана развоја:

▪ Произвољно навођење веза приоритетних циљева са циљевима одрживог развоја. Наиме, у неким случајевима који су наведени у Плану развоја тешко је препознати чак и индиректну везу приоритетног циља са циљевима и подциљевима одрживог развоја (пример: За приоритетни циљ: „Успостављање пословног окружења које подржава инвестиције и иновације као основе за развој одрживе и конкурентне локалне економије“ у оквиру којег не постоји ни једна идентификована мера у вези са образовањем, наведена је веза са следећим циљем и подциљевима одрживог развоја: 4. Обезбедити инклузивно и праведно квалитетно образовање и промовисати могућност целоживотног учења за све; 4.4. До 2030. Значајно повећати број младих и одраслих који имају релевантне вештине, укључујући техничке и стручне, за запошљавање, достојне послове и предузетништво; 4.6 До 2030. на глобалном нивоу повећати број стипендија које су доступне земљама у развоју, посебно најмање развијеним земљама, малим острвским државама у развоју и афричким земљама, за похађање вишег образовања, укључујући стручну обуку и информационе и комуникационе технологије, као и техничке, инжењерске и научне програме, у развијеним земљама и осталим земљама у развоју;

▪ Увођење новог нивоа оперативног циља у оквиру приоритетних циљева (2.1. Оперативни циљ: Развој туристичких производа; 1.1.Оперативни циљ: Одрживи развој туризма и предузетништва у туризму)

▪ Неуједначено означавање приоритетних циљева без одређеног редоследа. Приоритетни циљеви су нумерисани прво код пољопривреде са 1.3, затим код друштвеног развоја који је следећи стратешки правац са 3.1; 3.2;..., а након тога код заштите животне средине поново је уведена нумерација са 1.1: 1.2; 1.3; недостаје 1.4; 1.5 и друге нумерације, што отежава праћење реализације Плана развоја и креирање Средњорочног плана,

▪ Многе од утврђених мера немају карактер развојних мера, већ представљају обавезе у оквиру постојећих надлежности града,

▪ Науједначен приступ приказивању елемента Плана развоја, јер су за неке приоритетне циљеве непотребно дате врло конкретне активности (нпр. Туризам),

▪ Наведене су конкретне активности (у форми акционог плана) за мере у оквиру приоритетних циљева за наслов Туризам и Пољопривреда и рурални развој, што је превише детаљно за План развоја,

▪ Формулисане су мере, које представљају активности, а не мере¹⁶⁸, неке од мера су непрецизно формулисане¹⁶⁹, а неке од мера су формулисане као циљеви¹⁷⁰,

¹⁶⁷ Усаглашено са РСЛП

¹⁶⁸ нпр. мера 3.1.11 „Доношење Стратегије културног развоја Града Лесковца“, мера 3.1.13 „Формирање савета за културу“, мера 3.4.9 „Мапирање организација за младе и њихових потреба“ итд, затим,

¹⁶⁹ нпр: мера „Пројектна документација за изградњу Лесковачког дегустационог центра“, „Обезбеђивање довољне физичке инфраструктуре у здравству“, „Мера формирања зелене и плаве инфраструктуре“ и др

¹⁷⁰ нпр. мера 3.3.1. „Развој интегративне и одрживе социјалне заштите која развија услуге за очување и побољшање квалитета живота и благостања рањивих и маргинализованих група и појединаца“, мера 3.3.15. „Развој система јавног здравља



- За неке од показатеља није утврђена почетна ни циљна вредност (нпр. мера 3.1.10), а утврђени су и проблеми у дефинисању показатеља (понављање, детаљност),
- За један број мера је утврђено непотребно велики број показатеља (мере 3.1.8, 3.3.3, 3.3.5, 3.3.9 итд),
- За неке од мера није дата процена потребних средстава (мере 3.1.13, 3.1.14, 3.1.15) без навођења напомене о разлозима.

У поступку ревизије уочене су неусаглашености и мањкавости СП града Лесковца од 2024 до 2026. године:

Средњорочни план није у потпуности методолошки добро израђен. У СП нису у потпуности преузете планиране мере из Плана развоја, док се за исте области утврђују нове мере у кратком периоду од почетка примене Плана развоја (нпр. образовање, здравство), што може да указује на могућу потребу за ревизијом Плана развоја или неоправдано одступање од њега.

- Важећи документи јавних политика, који су наведени као релевантни за израду СП, нису нигде наведени као извор за преузимање мера које су утврђене у СП.

- У оквиру наративног дела СП, у поглављу „Основне информације о обвезнику средњорочног планирања“, превише је опширно приказана организациона структура и попуњеност радних места. Анализа институционалних капацитета се обавезно врши приликом израде СП у срвху идентификовања евенуталних додатних мера за унапређење капацитета ради њиховог обезбеђивања за постизање утврђених циљева у СП. Та анализа се приказује у Прилогу СП, тако да се уводни део СП не оптерећује са превише детаља, како би за грађане биле обезбеђене јасне и концизне кључне информације.

- СП не садржи опште циљеве већ само посебне циљеве, којих је непотребно велики број, јер није потребно за сваку надлежност формирати посебан циљ уколико он може да буде интегрисан у шири контекст. Постоји простор да се поједини посебни циљеви групишу у један посебан циљ, нпр. сви посебни циљеви који се тичу изградње јавне инфраструктуре се могу интегрисати и тако формулисати само један посебни циљ¹⁷¹.

- Мере које су утврђене у Плану развоја нису утврђене и у СП иако је предвиђено да се спроводе седам година, колики је и период трајања Плана развоја, нпр. у оквиру преузетог посебног циља 5, нису преузете све утврђене мере: „Развој економске инфраструктуре у циљу унапређења привредног и инвестиционог амбијента“, „Унапређење подршке сектору ММСПП и промоција предузетништва.“ Наведено је да је мера преузета из Плана развоја, а то није случај, нпр. мера Мера 5.1: „Подстицаји за запошљавање“ није садржана у Плану развоја у оквиру приоритетних циља који је преузет као посебни циљ 5.

- У СП нису преузети приоритетни циљеви из Плана развоја, а утврђени су нови посебни циљеви, нпр. за области здравства и образовања (предшколско, основно и средње, за сваки од њих је утврђен посебни циљ у СП, а није преузет из Плана развоја), док образложења за утврђене нове мере у СП у односу на планиране у Плану развоја, која су дата у Прилогу 1 СП, не пружају објашњење зашто нису планиране и мере из Плана развоја за те области, а

заснованог на доказима из истраживања“, мера 1.5.8. „Смањење изложености становништва утицајима повећаних нивоа буке“ и др.

¹⁷¹ Нпр. утврђени посебни циљ 3. „Изградња робно зелених пијаца за пласман робе пољопривредних произвођачима“ се може интегрисати у садашњи посебни циљ 15. „Унапређење инфраструктуре за јавне потребе“, јер садржи само једну меру, једну активност у оквиру мере и показатељ на нивоу мере који је утврђен као показатељ активности (површина изграђене пијаце у улици Краља Петра) и завршава се у 2024. години. Додатно, у вези с овом мером, не постоје активности за наредне две године, а циљана вредност показатеља на нивоу ПЦ 3 указује да у 2025. треба да дође до повећања „реконструисаних пијаца за адекватан пласман пољопривредних производа (%), са 50% у 2024. на 75% у 2025. години. Мере у СП треба формулисати на начин да оставе могућност за планирање конкретних активности и за следеће циклусе планирања СП



планиране су нове,

- У неким случајевима називи мера не одражавају у потпуности природу активности које се спроводе у оквиру ње, нпр. мера 4.2. се односи само на изградњу атмосферске канализације, што се из њеног назива не може закључити: „Развој канализационог система урбаног и руралног језгра“.

- Неусклађености су присутне код одређених показатеља¹⁷².

¹⁷² Код мере 2.1. показатељи утврђени за сваку активност, односно пројекат у оквиру мере, што не одражава укупни резултат спровођења свих активности у оквиру мере, односно не представља показатељ резултата; За праћење остваривања ПЦ 5. „Успостављање пословног окружења које подржава инвестиције и иновације као основе за развој одрживе и конкурентне локалне економије“, који је преузет из Плана развоја, преузето је три показатеља, док преосталих пет, који су утврђени у Плану развоја нису преузети у СП иако представљају показатеље на које планиране мере могу утицати. (С обзиром да годишњи извештај о спровођењу СП представља истовремено и извештај о спровођењу Плана развоја, онда је значајно да се показатељи правилно преузимају у СП); За праћење учинка на нову мера нису увек преузети показатељи који су утврђени за ту меру у Плану развоја, него су утврђени нови показатељи (пример: за меру 5.2, утврђен је нови показатељ „Подршка развоју привреде засноване на знању и иновацијама“), без образложења, које би могло бити наведено нпр. у фусноти у оквиру табеле.