



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

**ПОСЛЕРЕВИЗИОНИ ИЗВЕШТАЈ О МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА
МИНИСТАРСТВА ФИНАНСИЈА, БЕОГРАД
по ревизији сврсисходности пословања „Унапређење пословног окружења
малих и средњих предузећа и предузетника“**



**Број: 400-419/2021-06/93
Београд, 15. април 2022. године**



Садржај:

1. УВОД.....	4
2. НЕСВРСИСХОДНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА.....	5
2.1. Закључак 1: Надлежни органи нису у довољној мери ефикасно планирали активности за унапређење пословног окружења МСПП, услед недовољне координације и праћења спровођења планских докумената.....	5
2.1.1. Министарство привреде није припремало акционе планове за спровођење Стратегије за подршку развоја МСПП и конкурентности у периоду од 2017. до 2020. године и није почело израду новог планског документа за развој МСПП, а Министарство финансија није завршило нови Национални програм за сузбијање сиве економије.....	5
2.1.1.1. Опис несврсисходности.....	5
2.1.1.2. Исказане мере исправљања.....	5
2.1.1.3. Оцена мера исправљања.....	6
2.1.2. Није вршено континуирано праћење и извештавање спровођења планских докумената за унапређење пословног окружења.....	6
2.1.2.1. Опис несврсисходности.....	6
2.1.2.2. Исказане мере исправљања.....	6
2.1.2.3. Оцена мера исправљања.....	7
2.2. Закључак 2: Надлежни органи нису учинили довољно предвидивим пословно окружење МСПП, јер носиоци активности у планским документима нису спровели све планиране активности у циљу унапређења регулаторног оквира, ефикасности администрације и транспарентности процеса.....	7
2.2.1. Око 50% активности из Акционог плана за спровођење Националног програма за сузбијање сиве економије за период 2019-2020. године није реализовано у потпуности..	7
2.2.1.1. Опис несврсисходности.....	7
2.2.1.2. Исказане мере исправљања.....	8
2.2.1.3. Оцена мера исправљања.....	8
2.3. Закључак 3: Надлежни органи нису у довољној мери спровели вредновање планских докумената и ex-post анализе ефеката спроведених активности, што може утицати на остварење циљева и квалитет будућих планских докумената за унапређење пословног окружења.....	8
2.3.1. Надлежни органи нису вршили вредновање учинака планских докумената у циљу оцене ефикасности и ефикасности планских докумената.....	9
2.3.1.1. Опис несврсисходности.....	9
2.3.1.2. Исказане мере исправљања.....	9



2.3.1.3. Оцена мера исправљања.....	9
2.3.2. Иако су општи циљеви планских докумената делимично остварени, без претходно спроведене евалуације и дефинисања показатеља учинка за посебне циљеве, није могуће оциени у којој мери је остварење општих циљева ефекат реализованих активности из акционих планова.....	9
2.3.2.1. Опис несврсисходности.....	9
2.3.2.2. Исказане мере исправљања.....	10
2.3.2.3. Оцена мера исправљања.....	10
3. МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА.....	11



1. УВОД

Државна ревизорска институција издала је Извештај о ревизији сврсисходности пословања „Унапређење пословног окружења малих и средњих предузећа и предузетника“ број: 400-419/2021-06/75 од 27. децембра 2021. године у ком су наведени закључци и налази.

С обзиром да све откривене несврсисходности нису биле отклоњене у току ревизије, Институција је од субјекта ревизије захтевала достављање одазивног извештаја.

Субјект ревизије је у остављеном року од 90 дана доставио одазивни извештај, који је потписало и печатом оверило одговорно лице.

У одазивном извештају су приказане мере исправљања утврђених несврсисходности. У послеревизионом поступку смо прегледали одазивни извештај и оценили његову веродостојност и оценили да ли су мере исправљања задовољавајуће.

У овом извештају:

- приказујемо несврсисходности које су обелодањене у извештају о ревизији за које је захтевано предузимање мера исправљања,
- резимирамо предузете мере исправљања и
- дајемо мишљење о томе да ли су мере за исправљање стања, исказане у одазивном извештају, задовољавајуће.



2. НЕСВРСИСХОДНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА

2.1. Закључак 1: Надлежни органи нису у довољној мери ефикасно планирали активности за унапређење пословног окружења МСПП¹, услед недовољне координације и праћења спровођења планских докумената

Налази који поткрепљују ЗАКЉУЧАК 1 су следећи:

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

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

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

2.1.1.1. Опис несврсисходности

Министарство финансија је припремало акционе планове за спровођење Националног програма за сузбијање сиве економије током ревидираног периода, а урађена је и ревизија и усвајање новог Националног програма за период 2019-2020. године. Није припремљен нови Национални програм за период почев од 2021. године.

На основу наведеног дата је препорука Министарству финансија да предузме следеће активности:

Препорука број 1: припреми и поднесе Влади на усвајање нови плански документ за сузбијање сиве економије, у циљу унапређења пословног окружења (приоритет 1)².

2.1.1.2. Исказане мере исправљања

У Одазивном извештају број: 400-00-13270/2021 од 28. марта 2022. године представници Министарства финансија навели су да су предузели следеће активности по препоруци број 1:

Одбор за привреду и финансије је 2. фебруара 2022. године донео Закључак о спровођењу јавне расправе о Предлогу програма за сузбијање сиве економије 2022-2025 у трајању од 4. до 28. фебруара 2022. године. Јавна расправа је завршена и 15. марта је објављен Извештај о спровођењу јавне расправе.

Након тога, текст Предлога програма је измењен у складу са коментарима и примедбама добијеним у поступку јавне расправе и 25. марта 2022. године покренута је процедура прибављања потребних мишљења у складу са Пословником Владе. Одмах по добијању мишљења надлежних органа Предлог програма биће достављен Влади, ради разматрања и усвајања.

Докази о наведеној мери исправљања:

- Закључак Одбора за привреду и финансије 05 Број: 011-831/2022-01 од 2. фебруара 2022. године;

¹ Мала и средња предузећа и предузетници

² Приоритет 1 означава несврсисходности које је могуће отклонити у року од 90 дана



- Програм јавне расправе о Предлогу програма за сузбијање сиве економије 2022-2025;
- Извештај о спроведеној јавној расправи о Предлогу програма за сузбијање сиве економије 2022-2025;
- Предлог програма за сузбијање сиве економије 2022-2025, који је достављен на мишљење надлежним органима.

2.1.1.3. Оцена мера исправљања

Меру исправљања оцењујемо као делимично задовољавајућу.

Предузета мера исправљања је задовољавајућа у делу предузетих активности да је припремљен Предлог програма за сузбијање сиве економије 2022-2025, да је одржана јавна расправа и 15. марта је објављен Извештај о спроведеној јавној расправи.

Мера исправљања је делимично задовољавајућа с обзиром да Предлог програма за сузбијање сиве економије 2022-2025. није достављен Влади Републике Србије на усвајање. Министарство финансија ће доставити Државној ревизорској институцији доказ да је поднет Влади на усвајање Предлог програма за сузбијање сиве економије 2022-2025.

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

2.1.2.1. Опис несврсисходности

Није вршено континуирано извештавање о спровођењу Националног програма за сузбијање сиве економије.

На основу наведеног дата је препорука Министарству финансија да предузме следеће активности:

Препорука број 2: редовно врши праћење и извештавање о спровођењу планског документа, редовно извештава Владу, у циљу ефикаснијег планирања активности за унапређење пословног окружења МСПП (приоритет 2)³.

2.1.2.2. Исказане мере исправљања

У Одазивном извештају број: 400-00-13270/2021 од 28. марта 2022. године представници Министарства финансија навели су да су предузели следеће активности по препоруци број 2:

Предлогом програма за сузбијање сиве економије 2022-2025 предвиђено је да се Влади достављају квартални извештаји. У делу X Предлога програма дефинисан је механизам за спровођење програма и начин извештавања о резултатима спровођења. Координационо тело за сузбијање сиве економије је задужено да координира рад органа државне управе и усмерава активности које се односе на припрему, ревизију и имплементацију Програма за сузбијање сиве економије, са пратећим акционим планом, као и извештавање о спроведеним активностима. Координационо тело о свом раду извештава Владу Републике Србије на сваких 90 дана. Извештавање се врши и пружањем, односно достављањем потребних података и информација имплементационој групи Министарске групе 3 – „Пружање бољих јавних услуга“ Координационог тела за припрему и праћење реализације Ационог плана за спровођење Програма Владе, које је образовано Одлуком о образовању Координационог тела за припрему и праћење реализације Ационог плана за спровођење Програма Владе.⁴ Стручна група Координационог тела за сузбијање сиве економије пружа подршку Координационом

³ Приоритет 2 означава несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана

⁴ „Службени гласник РС“, број 88/17



телу кроз праћење и координацију спровођења оПрограма и пратећег акционог плана, као и припрему извештаја Координационог тела. Координационо тело о спровођењу Акционог плана извештава Владу најкасније у року од 120 дана по истеку сваке календарске године од усвајања Акционог плана. Финални извештај о резултатима спровођења програма доноси се шест месеци након истека периода спровођења Програма.

Доказ о наведеној мери исправљања:

- Предлог програма за сузбијање сиве економије 2022-2025, који је достављен на мишљење надлежним органима.

2.1.2.3. Оцена мера исправљања

Меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу. Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Министарство финансија ће доставити Државној ревизорској институцији доказе о извештавању Владе Републике Србије након усвајања програма. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.

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

Налази који поткрепљују ЗАКЉУЧАК 2 су следећи:

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

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

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

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

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

2.2.1.1. Опис несврсисходности

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

На основу наведеног дата је препорука Министарству финансија да предузме следеће активности:

Препорука број 3: изврши анализу активности из Акционог плана за спровођење Националног програма за период 2019-2020. године које нису реализоване и утврде њихову



потребу и приоритет приликом састављања акционог плана за спровођење новог планског документа, у циљу унапређења пословног окружења МСПП (приоритет 2).

2.2.1.2. Исказане мере исправљања

У Одазивном извештају број: 400-00-13270/2021 од 28. марта 2022. године представници Министарства финансија навели су да су предузели следеће активности по препоруци број 3:

Приликом припреме Предлога програма чланови стручне групе извршили су анализу опција за остваривање циљева (Одељак VII Предлога програма) ради дефинисања мера, активности и индикатора за остварење посебних циљева, као и утврђења приоритета мера у односу на постављене критеријуме. У анализи је наведено да су у смислу приоритизације мера у оквиру акционог плана, чланови Стручне групе⁵ прво кроз заједничко разматрање саставили шири скуп мера и активности, тј. Укупно 35 мера и 134 припадајуће активности. Након разматрања ширег скупа, чланови Стручне групе су поступком приоритизације сузили ову групу мера и активности на скуп који би био оптимално достижан и учинковит. Поступак приоритизације је рађен на начин да су чланови Стручне групе оцењивали сваку предложену меру из ширег круга кроз пет аспеката, и то:

1. Колико је конкретна мера спроводљива? (1 – тешко спроводљива, 5 – лако спроводљива);
2. Колико је реализација конкретне мере предуслов за реализацију неке друге мере? (1 – није предуслов, 5 – важан предуслов);
3. Колики је директни утицај ове мере за сузбијање сиве економије? (1 – слаб утицај, 5 – значајан утицај);
4. Колико је спровођење мере значајно за привреду? (1 – слаб значај, 5 – велики значај);
5. Колико је спровођење конкретне мере значајно за државу? (1 – слаб значај, 5 – велики значај).

Након завршетка оцењивања, направљена је листа мера са припадајућим збирним оценама. Седам мера је имало збир оцена испод 20. Договорено је да мере које имају најмањи збир оцена буду изостављене из Акционог плана за 2022-2023. годину, али имајући у виду њихов значај у средњем и дугом року, да буду укључене у будући акциони план.

Доказ о наведеној мери исправљања:

- Предлог програма за сузбијање сиве економије 2022-2025, који је достављен на мишљење надлежним органима.

2.2.1.3. Оцена мера исправљања

Меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу.

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

Налази који поткрепљују ЗАКЉУЧАК 3 су следећи:

⁵ У оквиру Координационог тела за сузбијање сиве економије формирана је Стручна група, чији је задатак да припрема ревизију Програма и акционих планова, прати и координира његово спровођење, као и да припрема извештаје Координационог тела



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

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

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

2.3.1.1. Опис несврсисходности

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

На основу наведеног дата је препорука Министарству финансија да предузме следеће активности:

Препорука број 4: спроведе ех-рост анализу Националног програма за сузбијање сиве економије за период 2019-2020. године, у циљу праћења ефеката на сузбијање сиве економије (приоритет 2).

2.3.1.2. Исказане мере исправљања

У Одазивном извештају број: 400-00-13270/2021 од 28. марта 2022. године представници Министарства финансија навели су да су предузели следеће активности по препоруци број 4:

У Предлогу програма у оквиру Одељка IV Анализа постојећег стања, тачка 4.3. садржавана је и ех-рост анализа Националног програма за сузбијање сиве економије. У овом делу су представљени најзначајнији резултати који се могу издвојити у реализацији посебних циљева (укупно пет посебних циљева).

Доказ о наведеној мери исправљања:

- Предлог програма за сузбијање сиве економије 2022-2025, који је достављен на мишљење надлежним органима.

2.3.1.3. Оцена мера исправљања

Меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу.

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

2.3.2.1. Опис несврсисходности

Национални програм за период 2019-2020. године донет је без показатеља учинка за посебне циљеве. Поред наведеног, у оквиру Акционог плана за спровођење Националног програма за период 2019-2020. године 22 активности (од 154) се односе на дефинисање показатеља учинка (почетне и циљане вредности) за мере Националног програма. У Извештају о анализи ефеката Националног програма из децембра 2020. године, који је припремио НАЛЕД, нема информације да ли су ове активности реализоване. Без ех-рост анализе Националног програма као документа јавне политике, као и без показатеља учинка за



остварење посебних циљева, није могуће оценити остварење циљева и стварне ефекте реализованих активности из овог планског документа.

На основу наведеног дата је препорука Министарству финансија да предузме следеће активности:

Препорука број 5: дефинише показатеље учинка за опште и посебне циљеве новог планског документа, ради праћења остварења циљева (приоритет 1).

2.3.2.2. Исказане мере исправљања

У Одазивном извештају број: 400-00-13270/2021 од 28. марта 2022. године представници Министарства финансија навели су да су предузели следеће активности по препоруци број 5:

У току је усаглашавање Акционог плана који садржи показатеље учинка и планирано је да до 31. марта 2022. године Предлог акционог плана буде упућен надлежним органима и организацијама ради давања мишљења, а након прикупљања свих мишљења и Влади, ради разматрања и усвајања. Накнадно су из Министарства финансија доставили Нацрт Акционог плана од 11. марта 2022. године као и записнике са састанака Стручне групе у 2022. години и неколико различитих верзија акционог плана са коментарима неких надлежних органа.

Докази о наведеној мери исправљања:

- Нацрт Акционог плана за спровођење Програма за сузбијање сиве економије 2022-2023. од 11. марта 2022. године;
- Коментари Републичког секретаријата за јавне политике на Нацрт програма, презентацију и кратак опис предлога Методологије за процену перцепције обима сиве економије, сугестије Народне банке Србије на Акциони план и Нацрт програма, верзије Акционог плана;
- Записник са састанка Стручне групе од 25. јануара 2022. године;
- Записник са састанка Стручне групе од 21. фебруара 2022. године;
- Образац стандардне методологије за процену финансијских ефеката акта.

2.3.2.3. Оцена мера исправљања

Меру исправљања оцењујемо као делимично задовољавајућу.

Предузета мера исправљања је задовољавајућа у делу предузетих активности да је припремљен нацрт акционог плана за спровођење Програма за сузбијање сиве економије 2022-2025. који садржи показатеље учинка за опште и посебне циљеве, да је вршено усаглашавање са другим надлежним органима у претходном периоду и одржавани састанци Стручне групе.

Мера исправљања је делимично задовољавајућа, с обзиром да је још увек у току усаглашавање, након чега ће Предлог акционог плана бити упућен надлежним органима и организацијама ради давања мишљења, а након прикупљања свих мишљења и Влади, ради разматрања и усвајања. Министарство финансија ће доставити Државној ревизорској институцији доказ да је поднет Влади на усвајање Предлог програма за сузбијање сиве економије 2022-2025.



3. МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА

Прегледали смо одазивни извештај, који је поднео субјект ревизије. Оценили смо да је одазивни извештај, који је потписало и печатом оверило одговорно лице субјекта ревизије, веродостојан.

Вредновање мера исправљања смо оценили на основу њиховог описа и достављене документације. Сматрамо да смо добили довољне и одговарајуће доказе да можемо изрећи мишљење да ли су мере исправљања задовољавајуће.

Оцењујемо, да су мере исправљања, описане у одазивном извештају који је поднело Министарство финансија, Београд задовољавајуће.

Напомена:

У складу са одредбама члана 37 Закона о Државној ревизорској институцији, а након истека рокова исказаним у одазивном извештају, потребно је да обавештавате Државну ревизорску институцију о предузетим мерама и активностима о отклањању откривених несврсисходности према роковима из одазивног извештаја и доставите одговарајуће доказе.

По истеку три године Државна ревизорска институција ће утврђивати ефекте остварене након спровођења препорука и отклањања откривених несврсисходности.

У ове ефекте укључиће се и ефекти које будете исказали о предузетим мерама и активностима из одазивног извештаја.

Члан Савета

Невенка Бојанић

Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
15. април 2022. године