

На основу члана 38. став 1. Закона о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС”, број 30/18),

Влада доноси

**НАЦИОНАЛНИ ПРОГРАМ  
ЗА СУЗБИЈАЊЕ СИВЕ ЕКОНОМИЈЕ  
СА АКЦИОНИМ ПЛАНОМ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ  
НАЦИОНАЛНОГ ПРОГРАМА ЗА СУЗБИЈАЊЕ СИВЕ ЕКОНОМИЈЕ  
ЗА ПЕРИОД 2019-2020. ГОДИНЕ**

## ВИЗИЈА

Сива економија угрожава саму суштину односа поверења и лојалности између државе и њених становника: грађана и привреде. Сам појам сиве економије подразумева нелојалност не само законским одредбама и добрим пословним обичајима који штите поштenu тржишну утакмицу, већ нелојалност базичном друштвеном уговору и начелу да прописи важе за све и да се на све једнако примењују.

Чак и када грађани имају разумевања за актере сиве економије, то не аболтира државу обавезе да од сиве економије заштити себе, привредне субјекте који послују у складу са прописима, па и саме грађане који немају свест о штетним последицама које сива економија проузрокује на квалитет њиховог живота, нити колику нелегитимну корист актери сиве економије остварују.

Привредни субјект који послује у складу са прописима, а континуирано је изложен нелојалној конкуренцији, некада до нивоа да због тога не може да опстане на тржишту, је привредни субјект кога је друштво изневерило. Република Србија је опредељена да не изневери ни један привредни субјект који послује у складу са прописима и да му не ускрати право да се такмичи у поштеној тржишној утакмици у којој они који поткрадају заједницу нису због тога награђени.

Доношење овог програма је резултат опредељења државе да сиву економију сведе на ниво који је друштвено и економски прихватљив, имајући у виду да нема земље у којој сива економија као појава не постоји. Одговорност је државе да створи амбијент који легално пословање чини најлакшим и најисплативијим, тако што обезбеђује једнаке услове, разумљива и логична правила која није тешко поштовати, али и извесну санкцију за оне који се, ипак, о њих оглуше.

У борби против сиве економије држава не може да победи без активног учешћа грађана. Сваки пут када неки грађанин оствари одређену ситну корист куповином „сиве” робе или „сивих” услуга, дугорочно гледано он је на губитку, јер ризикује свој новац, безбедност и здравље, док у исто време доприноси умањењу средстава која су на располагању за обезбеђивање услуга и инфраструктуре које држава обезбеђује из

плаћених пореза. Радник који пристане на неформално запослење зарад исплате зараде у готовини, као и предузетник који послује нерегистрован, на дужи рок губе више него што добијају - немају социјално осигурање, безбедност и здравље на раду, радна права, адекватну видљивост на тржишту, приступ изворима финансирања итд.

Као што су сложени и дубоки разлози који доводе до сиве економије, и као што су велике користи које неки њени актери уживају, тако и активности државе на сузбијању сиве економије морају бити свеобухватне, снажне и бескомпромисне. Ресурси које ће држава одредити за борбу против сиве економије су мала цена имајући у виду штету коју сива економија наноси развоју Републике Србије, као и користи које ће се њеним сузбијањем остварити за привредно окружење и друштво у целини. То укључује и оне привредне субјекте који сада уживају користи од пословања у сивој зони, али се у стварности често налазе у замци сиве економије која им успорава или онемогућава раст.

## **РАЗЛОЗИ ЗА РЕВИЗИЈУ НАЦИОНАЛНОГ ПРОГРАМА ЗА СУЗБИЈАЊЕ СИВЕ ЕКОНОМИЈЕ**

Правни основ за ревизију Националног програма за сузбијање сиве економије дат је у самом том документу, који у плану спровођења утврђује да ће се програм, по потреби, ревидирати у 2018. години. Наведена формулација оставља могућност да се Национални програм и не ревидира, ако се за тим не утврди потреба. У наставку се даје преглед разлога који упућују на потребу ревизије Националног програма за сузбијање сиве економије.

Од усвајања Националног програма за сузбијање сиве економије прошло је готово три и по године (усвојен у децембру 2015. године). Од тад су се многе околности од значаја за спровођење програма промениле, у значајној мери и захваљујући спровођењу Националног програма, а регистрована је и промена укупног обима саме сиве економије и промена интензитета којом се она јавља у различитим секторима економије. Већи број аналитичких докумената који су у међувремену припремљени нам омогућавају да боље сагледамо феномен сиве економије и да на њега компетентније одговоримо.

Држава и овом ревизијом показује да Национални програм посматра као динамичан документ који живи на најмање два начина: а) тако што се активно примењује и тиме мења реалност у којој се остварује и б) тако што се мења и сам Национални програм, да би се ускладио са том промењеном реалношћу.

### **Нова сазнања о сивој економији**

Захваљујући НАЛЕД-овој студији *Сива економија у Србији 2017: Процена обима, карактеристике учесника и детерминанте*<sup>1</sup>, добили смо много јаснију и актуелнију слику о томе шта генерише сиву економију код нас, који је њен обим и како он варира међу различитим секторима. Сада можемо да реалније поставимо циљеве спровођења овог Програма и прецизније одредимо мере за постизање тих циљева.

---

<sup>1</sup> Налази и препоруке о овом делу су у највећој мери преузети из анализе *Сива економија у Србији 2017: Процена обима, карактеристике учесника и детерминанте*, у издању НАЛЕД-а.

Обим сиве економије је данас на нижем нивоу него пре пет година. Код регистрованих привредних субјеката, у погледу промета производа и исплате зарада, сива економија је смањена са 21,2% у 2012. године на 15,4% БДП у 2017. години. Побољшање пословног амбијента и макроекономска стабилност, раст регистрованог БДП-а, опоравак тржишта рада, као и унапређен рад инспекција, оштрија казнена политика и ефикаснија наплата пореских прихода допринеле су смањењу сиве економије у овом петогодишњем периоду.

У 2017. години се 16,9% регистрованих привредних субјеката бавило неким видом сиве економије, у односу на 2012. годину, када је таквих предузећа било 28,4%. Посматрано према облицима неформалног пословања, приближно једна десетина привредних субјеката (10,8%) има неформално запослене, док 6,9% обавља плаћања у готовини, иако су обвезници ПДВ. С друге стране, по оцени привреде, учешће нерегистрованих предузећа у њиховој делатности износи 17,2% па се може закључити да скоро свако треће предузеће послује у сивој зони.

У погледу структуре сиве економије, неформална запосленост, односно делимична или потпуна исплата зарада у готовини, чине знатно већи део сиве економије него непријављени пословни вишак (профит).

Пословање у сивој економији махом је везано за стратегију преживљавања, јер је вероватноћа да ће се предузећа са губитком наћи у сивој економији дуго већа у односу на предузећа која успешно послују. И овај налаз потврђује да унапређење макроекономског и регулаторног амбијента има велики значај за прелазак привредних субјеката из сиве у формалну зону пословања. Како непријављивање запослених, односно делимична или потпуна исплата зарада у готовини, представља доминантан облик сиве економије код нас, фокус мера јавне политике треба и даље да буде на смањењу неформалног запошљавања.

Изгледи да ће се предузетници наћи у сивој економији су више него двоструко већи у односу на привредна друштва, али се они смањују ако је реч о предузетницима који подносе финансијске извештаје. У погледу привредних друштава, јасно се издвајају предузећа која немају запослене и предузећа која послују са повезаним лицима. Вероватноћа да ће се наћи у сивој економији за предузећа без запослених је чак четири пута већа у односу на привреду која има запослене. Ови налази потврђују потребу за адекватним таргетирањем високо ризичних привредних субјеката, чиме би коришћење оскудних ресурса инспекцијских и других органа било ефикасније.

Налази анализе указују да је у протеклих пет година дошло до унапређења превенције, што је последично довело и до смањења сиве економије. Перцепција субјеката како у погледу вероватноће откривања, тако и у погледу тежине санкције је сада значајно већа у односу на период пре пет година.

Очекивања привредних субјеката у погледу вероватноће откривања нелегалног пословања и перцепција тежине санкције су сада на значајно вишем нивоу у односу на период од пре пет година. Према резултатима анализе, композитна очекивана вероватноћа да ће привредни субјект сносити санкције због пословања у сивој економији (вероватноће детекције, као и вероватноће да ће казна бити и изречена и извршена) у 2017. години

износи 24,1%, што је за две трећине више у односу на 2012. годину, када је износила 14,5%. Такође, сада знатно мањи број привредних субјеката сматра да предузећа ипак настављају са неформалним пословањем након што им је за то изречена казна (53% у 2017, у односу на приближно 2/3 испитаних у 2012. години).

Савест има битну улогу у укључивању у сиву економију. Став привредних субјеката да је пословање у сивој економији оправдано значајно утиче на то да ли ће се, и у ком обиму, привредни субјект укључити у сиву економију. Чак 80% привредних субјеката у 2017. години сматра да је такво пословање неоправдано или углавном неоправдано, док је тај проценат у 2012. години био 72%. Само 3% привредних субјеката у 2017. години сматра да је пословање у сивој зони углавном оправдано, док је у 2012. години 8% њих сматрало да је оно углавном или у потпуности оправдано.

Будући да сива економија у домену регистрованих привредних субјеката није ограничена на једну или две привредне гране, важно је да се приликом формулисања стратегија, као и специфичних мера за формализацију сиве економије, фокус усмери на секторски неутралне мере.

## **Промене од значаја за сузбијање сиве економије у односу на стање из периода доношења Националног програма из 2015. године**

### **а) Привредни амбијент је побољшан**

- Економија Републике Србије је забележила раст у неколико последњих година, што је значајно побољшање у односу на услове који су били на делу при доношењу оригиналног Националног програма;
- Међународна економска конјунктура је побољшана, што додатно делује подстичуће на привредни раст у Републици Србији;
- Административни терет поштовања прописа је смањен, чиме је пословање у легалној зони постало јефтиније и исплативије;

### **б) Капацитети државе за надзор над токовима сиве економије су унапређени**

- На делу је пуна примена Закона о инспекцијском надзору, који је рефокусирао приоритете инспекцијских органа и обезбедио им законска овлашћења и механизме за координацију, контролу нерегистрованих субјеката и превенцију, које раније нису имали;
- Ефикасност наплате прихода од ПДВ значајно је побољшана од 2013, а највећи раст је остварен у 2016. години, што је последица боље контроле пореских обвезника, оштрије казнене политике, као и едукације пореских обвезника;
- Влада је 2017. и 2018. годину прогласила годинама борбе против сиве економије, тиме упућујући све државне органе да активности предвиђене Националним програмом третирају као приоритет.

### **в) Став јавности према сивој економији је побољшан**

- Кампања „Узми рачун и победи” је ушла у готово сваку кућу у Републици Србији, најчешће по више пута. Са њом је ушао и дискурс о сивој економији који указује на негативне последице те појаве;
- Степен оправдавања сиве економије у јавности је приметно смањен.

## Унапређења у пословном амбијенту

Први пут после дужег низа година, остварен је фискални суфицит, поред осталог, и због знатно веће наплате јавних прихода од планиране. Значајан допринос расту јавних прихода имала је ефикаснија наплата пореза, захваљујући спроведеним мерама за сузбијање сиве економије које је Пореска управа реализовала на терену. Ефикасност наплате прихода од ПДВ значајно је побољшана од 2013, а највећи раст је остварен у 2016. години, што је последица боље контроле пореских обвезника, оштрије казнене политике, као и едукације пореских обвезника. Поред тога, побољшање трендова на тржишту рада, кроз раст формалне запослености, довео је до повећања прихода од доприноса за социјално осигурање у односу на иницијални план. Подаци анкете о радној снази указују на опоравак тржишта рада од 2012. године, који се огледа у значајном расту стопе запослености и смањењу стопе незапослености.

Увођењем електронских сервиса намењених привреди и другим мерама, смањен је административни терет пословања. То је препознато и у глобалном Doing Business извештају Светске банке о условима пословања према ком је Република Србија у издању за 2018. годину напредовала укупно 48 места у односу на издање за 2015. годину – са 91. на 43. позицију, али је у овој години пала за пет места и тренутно заузима 48. место.

### Повољнија фискална кретања у 2018. години

У 2018. години је остварен фискални суфицит опште државе у износу од 32,2 млрд. динара, што је за око 64,2 млрд. динара боље у односу на план којим је био предвиђен дефицит од 32 млрд. динара. Бољи фискални резултат у 2018. години у највећој мери се дугује бољој наплати прихода. Укупни приходи сектора државе у посматраном периоду су већи за 89,7 млрд. динара од првобитног званичног плана. Део боље наплате прихода (око 44,6 млрд. динара) односи се на непореске приходе и то једнократног карактера.

Боље остварење пореских прихода (46,2 млрд динара) од планираних је, углавном, трајног карактера. Побољшање у наплати пореских прихода се углавном дугује повољнијим макроекономским кретањима, која се ефектуирају кроз повећање запослености, привредне активности и потрошње.

Укупан приход од ПДВ остварен је у планираном износу. Бруто уплата ПДВ је већа у односу на претходну годину за 9%, захваљујући како расту расположивог дохотка, тако и извозној тражњи, док повраћаји бележе раст од 19,6%, што је последица како исплата које су календарски припале почетку године, тако и бољој контроли и повећаној ефикасности у овом домену.

Ефективна пореска стопа бележи благи растући тренд, што између осталог указује да се структура потрошње повећава у корист производа са општом ПДВ стопом. Имајући у виду да се пореска политика у овом домену није значајније мењала у последњих пет година, благи раст ефективне пореске стопе резултат је повећања животног стандарда становништва.

Укупан приход од пореза на добит већи је у односу на план за 16,8%. Укупна профитабилност привреде у 2017. години која служи као основица за опорезивање у 2018. години, порасла је за 24,7%.

Приходи од акциза су, у односу на план, већи за 1,3%. Бољем остварењу у односу на план највише доприносе приходи од акциза на нафтне деривате који су план премашили за 2,4%, док су у односу на прошлу годину већи за 6,1%.

Пораст формалне запослености (уз номинални раст зарада у периоду јануар-новембар 2018. године од 6,5%) допринео је расту прихода по основу доприноса за социјално осигурање и пореза на зараде. Наплата доприноса за социјално осигурање у посматраном периоду премашила је план за око 2,8% (17 млрд динара). Боља је и наплата пореза на доходак за 5,6% од планиране (9,6 млрд динара).

#### Напредак у смањењу административног терета пословања

Република Србија први пут бележи континуирани раст на Doing Business листи Светке банке према лакоћи пословања, и то у извештајима за 2015, 2016, 2017. и 2018. годину, док за 2019. годину бележи пад од пет места, на 48. позицију. Република Србија је задржала високу позицију у области Издавања грађевинских дозвола (11. место) Најслабије смо ранжирани у области Добијање прикључка на електричну мрежу (104. место) за који је потребно 125 дана. Следе Заштита мањинских акционара (83. место) и Плаћање пореза (79. место), за које нам је потребно 33 плаћања. У области Извршење уговора смо на 65. месту, за које је потребно 635 дана, а у области Решавање стечаја 49, које траје две године, такође заостајемо за најбољим светским праксама.

Посматрано у регионалном оквиру, Република Србија је у извештају за 2014. годину била најлошије пласирана (93. место), после Босне и Херцеговине (131). Данас је Република Србија (48) испред Босне и Херцеговине (89), Републике Албаније (63), Републике Хрватске (58), Црне Горе (50), па и Румуније (52), али је иза Мађарске (43), Републике Словеније (40) и Републике Северне Македоније (10. место).

Активности усмерене на развој електронске управе и електронског пословања доприносе транспарентности рада како државе, тако и привреде, и смањују могућности за арбитрност, корупцију и нерегистроване трансакције. Доношењем новог Закона о општем управном поступку, утврђена је као универзални принцип обавеза органа јавне управе да прибављају јавне податке по службеној дужности, са прекршајном одговорношћу за супротно поступање. Почетком имплементација информационог система еЗУП, запослени у органима јавне управе су добили инструмент који им омогућава брз и једноставан приступ подацима потребним за одлучивање у управним поступцима, захваљујући информатичком повезивању база података већег броја државних органа.

Доношење Закона о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању представља регулаторну основу за унапређење и већу примену електронског пословања и електронске комуникације, будући да су овим законом омогућени поуздана електронска идентификација и електронска достава, и да им закон, под претњом прекршајне одговорности, гарантује једнак третман као што га имају достава поштом, папирни документ и својеручни потпис.

Пуна примена Закона о електронској управи треба да омогући једноставније, транспарентније и ефикасније функционисање електронских јавних сервиса, а пре свега да олакша електронску комуникацију грађана и привредних субјеката са органима управе.

Имплементиран је нови систем размене података између Републичког фонда за здравствено осигурање и Пореске управе о задужењима и уплатама доприноса за обавезно здравствено осигурање за осигуранике самосталне делатности, свештенике, пољопривреднике и слободне уметнике.

Порески обвезници од 1. јануара 2018. године за све приходе које администрира Пореска управа могу да поднесу електронске пореске пријаве, преко портала Е-порези. Пореска управа је током 2017. године знатно унапредила електронско пословање и увела нове електронске сервисе за подношење пореских пријава. Израђена је и нова корисничка апликација за приступ порталу Е-порези, а проширени су и технички капацитети информационог система Пореске управе. Порески обвезници на порталу Е-порези могу да провере стање својих пореских картица, а од 1. марта 2019. године да добију и електронско уверење о измирењу пореских обавеза.

### **Ефикаснији надзор над применом прописа**

Од 30. априла 2016. године на делу је пуна примена Закона о инспекцијском надзору. Овај закон је рефокусирао приоритете инспекцијских органа детаљном разрадом превентивног деловања и обезбедио им законска овлашћења у вршењу надзора над нерегистрованим привредним субјектима, и механизме за координацију, које раније нису имали.

#### Организационо јачање за сузбијање сиве економије

Формирање Јединице за подршку Координационој комисији у јуну 2017. године допринело је бољој координацији рада свих инспекција и фокусирању на даље спровођење закона, посебно на планове за заједнички инспекцијски надзор инспекција и јединствени информациони систем за инспекције – еИнспектор.

У априлу 2017. године Одбор Координационе комисије је усвојио Препоруке које се односе на унапређење организације инспекцијских послова и планирање и вршење инспекцијског надзора, у складу са анализама које су израдили представници Балканског центра за регулаторну реформу. Усвојене су и препоруке и методологије за унапређење прекршајне праксе, превентивно деловање, унутрашњу контролу, превенцију корупције, као и нови Водич за примену Закона о инспекцијском надзору, инфо лист о правима и обавезама привреде у инспекцијском надзору и др. Све инспекције месечно извештавају о свом раду о чему се информише Координациона комисија на свакој седници. У јануару 2019. године је представљена Свеобухватна анализа капацитета републичких инспекција са дефинисаним препорукама у погледу оптималног броја инспектора.



*Унапређења која је донео Закон о инспекцијском надзору, по мишљењу републичких инспекција (извор: Анализа примене ЗоИИ, стр. 13).*

Спроводе се активности у циљу спровођења Стратегије и Акционог плана за интегрисано управљање границом, које је усвојила Влада у фебруару 2017. године. Од децембра 2017. године примењује се Оперативни план у сврху заједничког поступања Управе граничне полиције и Управе царина на сузбијању прекограничног криминала.

#### **Карактеристичне активности државних органа и приватног сектора у функцији сузбијања сиве економије**

- Тржишна инспекција је спровела контролу предузетника са статусом привремене одјаве у Агенцији за привредне регистре (период 27. април – 31. децембар 2017. године). Извршено је 4.136 инспекцијских контрола предузетника са статусом привремене одјаве. Утврђено је да 194 субјекта обавља делатност иако су регистровали привремени прекид обављања делатности. Решењем им је забрањено обављање делатности и наложен упис у основни регистар у 191 случајева, забрана обављања делатности у 189 случајева, а донето је 22 решења о одузимању робе. Поднето је 187 захтева за покретање прекршајног поступка.
- У склопу контроле обвезника који су одјављени у Агенцији за привредне регистре, а ипак наставили са пружањем стоматолошких услуга, инспектори Пореске управе су извршили заказивање прегледа у 50 стоматолошких ординација. У поступку контроле здравствене услуге су им пружене у 23 ординације (46,00%).
- Контроле код обвезника који се баве откупом, прерадом, паковањем и прометавањем меда су вршене код 13 обвезника, од чега је код 11 обвезника утврђено да прометују мед неодговарајућег квалитета и обрачунати су јавни приходи у износу од 36.018.236,00 динара.
- У 11 извршених контрола обвезника који се баве организовањем прослава и венчања, обрачунати су новооткривени приходи у износу од 18.330.225,01 динара. Праћењем наведених обвезника кроз евиденције којима располаже Пореска управа дошло је до повећања евидентираног промета код ових пореских обвезника за 80% у односу на приказани промет у прошлој години.



- Пореска управа наводи да у току 2017. године извршено 176 контрола лица која обављају нерегистровану делатност, при чему су у 142 случаја утврђене неправилности (80,68%) и наложена је обавеза у износу од 31.720.666,27 динара (одузета роба 11.415.748,00 динара, порез у износу од 20.304.918,27 динара).
- Према подацима Пореске управе, у контролама повраћаја ПДВ су у 14,49% случајева пронађене неправилности.

У Београду, Нишу, Новом Саду и Краљеву почела су са радом посебна одељења виших јавних тужилаштва за сузбијање корупције, у чију надлежност спада и квалификовани облик кривичног дела недозвољена трговина, и у чијем деловању је предвиђен координиран рад тужилаштва са службеницима за везу из других државних органа. Пореска управа – Пореска полиција, Управа царина, Народна банка Србије, Управа за спречавање прања новца, Агенција за привредне регистре, Централни регистар депо и клиринг хартија од вредности, Државна ревизорска институција, Републички геодетски завод, Агенција за борбу против корупције, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Републички фонд за здравствено осигурање, Републичка дирекција за имовину Републике Србије и Управа за јавне набавке морају да одреде најмање једног службеника за везу, ради остваривања сарадње и ефикаснијег достављања података тих органа и организација Тужилаштву за организовани криминал и посебним одељењима виших јавних тужилаштва за сузбијање корупције.

Будући да је истекао период важења Стратегије истраге финансијског криминала, потребно је утврдити нови стратешки оквир за јачање капацитета, координације и ефикасности у овој области, као и ревидирати Националну стратегију за борбу против прања новца и финансирања тероризма. У јулу 2018. године је усвојена Процена ризика од прања новца и процена ризика од финансирања тероризма.

### **Унапређење пореске културе**

У функцији спровођење националне кампање ради промовисања година 2017/18. као година борбе против сиве економије, спроводе се акције као што су „Узми рачун и победи” и „Порез плати да ти се добрим врати”. Наградна игра „Узми рачун и победи” организована је током фебруара и марта 2017. године и у том периоду грађани су послали 8.565.070 коверата односно 85.650.070 фискалних рачуна и слипова.

На основу истраживања грађана које је спровео НАЛЕД у првом кварталу 2017. године, процењује се да је у наградној игри учествовало до 40% становништва што је неколико пута већи одзив него у Словачкој која је један од примера најбоље праксе у организацији фискалних лутрија. У првом кварталу 2017. године забележен је раст укупног промета евидентираног преко фискалних каса од 7,64% у односу на исти период прошле године. Највећи скок, од чак 33,84%, забележен је код тзв. малих обвезника фискализације код којих је сива економија најзаступљенија, као и у циљним секторима у којима се остварује највећи промет. Током трајања наградне игре уочена је већа спремност грађана да укажу на случајеве пословања мимо прописа. Подаци Пореског аларма показују да су грађани током прва три месеца ове године поднели чак 47,3% пријава за издавање рачуна више него у првом кварталу 2016. године. Највећи месечни раст забележен је у марту, и то чак

88,55%. У првом кварталу 2017. године евидентирано је 709 неправилности у издавању фискалних рачуна што је за 24,33% мање у односу на исто тромесечје 2016. године, када је утврђено 937 неправилности. Смањено је и изрицање мера забране обављања делатности због неиздавања рачуна.

У 2018. години организован је други циклус наградне игре „Узми рачун и победи” кроз два круга у трајању од по месец дана. Први круг трајао је од 3. до 31. марта 2018. године, а други од 7. априла до 5. маја 2018. године.

За време трајања наградне игре грађани су послали 107.322.950 фискалних рачуна и слипова односно 10.732.295 коверата. Минимална вредност послатих рачуна процењује се на 37,4 милијарди динара, а припадајућег ПДВ-а 3,4 милијарди динара односно 28,5 милиона евра.

Према истраживању грађана које је спровео ИПСОС за потребе НАЛЕД-а у мају 2018, у наградној игри учествовало је 41% становништва (24% лично, 17% преко чланова породице) по чему је ова наградна игра међу најуспешнијим у Европи.

Након завршетка наградне игре сваки други грађанин је навео да тражи рачун зато што зна да је то законска обавеза трговца и потврда да је платио порез, што представља пораст за чак 44% у односу на фебруар 2017. године, када је организована прва наградна игра. Порастао је број грађана који би поново учествовали у наградној игри са 35% на 42% што говори о даљем јачању поверења и интересовања за ову акцију.

Такође, према истраживању чак 35% грађана је изјавило да их је наградна игра подстакла да узимају фискалне рачуне, а 13% да их је подстакла да плаћају картицом. Подршка грађана борби против сиве економије је као и прошле године на изузетно високом нивоу од 90%.

Током трајања наградне игре уочена је већа спремност грађана да укажу на случајеве пословања мимо прописа. Подаци Пореског аларма показују да су грађани у периоду од јануара до априла 2018. године поднели за 13% више пријава за неиздавање фискалних рачуна него у истом периоду претходне године, и чак 55% пријава више у односу на базну (2016.) годину када није било наградне игре.

Рекордан број пријава забележен је у априлу, за време трајања другог круга наградне игре, када је забележен двоструко већи број пријава за неиздавање рачуна у односу на исти месец претходне године.

## ПРЕГЛЕД И АНАЛИЗА ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА

Сива економија обухвата економске активности којима се заобилазе или на други начин избегавају прописи, опорезивање или праћење од стране надлежних органа и власти.

Са статистичког становишта, сива економија се разврстава на регистровану и нерегистровану, са аспекта законитости на легалну и нелегалну, из фискалног угла на опорезовану, опорезиву (али се од пореских органа прикрива цео приход или његов део) и осталу (за које не постоје јасни порески прописи и која се обавља у складу са празнинама у правној регулативи). Посебно велики проблем представља црна економија, чије је обављање повезано са криминалним пословима, а која је такође обухваћена овим стратешким документом.

Обим сиве економије код регистрованих привредних субјеката, у погледу промета производа и исплате зарада је према студији НАЛЕД-а из 2017. године процењен на 15,4% БДП-а, коришћењем анкетног метода процене. Подаци показују да је дошло до значајног смањења сиве економије која је у 2012. години износила 21,2% БДП. Обим сиве економије је такође по први пут процењен и применом новог анкетног метода под називом „Индекс сиве економије” који је коришћен за процену сиве економије три балтичке земље и Црне Горе, и по овом методу обим сиве економије у Републици Србији у 2017. години је процењен на 14,9% БДП. Ова процена представља доњу границу сиве економије, будући да је Анкета обухватила само регистрована предузећа и предузетнике. У поређењу са другим земљама где је овај метод примењен, сива економија Републике Србије (у проценту од БДП) је нижа него у Црној Гори (24,5%) и Републици Летонији (20,3%), а приближна нивоу у Републици Естонији (15,4%) и Републици Литванији (16,5%). Међутим, не треба изгубити из вида је учешће нерегистрованих предузећа у Републици Србији знатно веће у односу на балтичке земље и износи 17,2%.

Табела 1. Процена сиве економије у Републици Србији и изабраним земљама применом директног анкетног метода процене („Индекс сиве економије”)

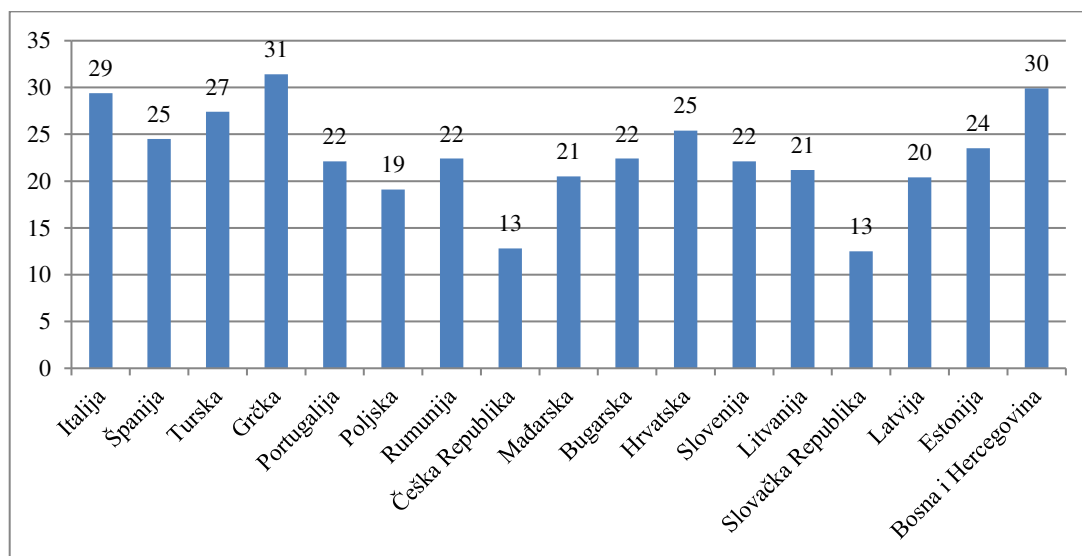
	Година	Сива економија з % БДП-а
Република Србија	2017.	14,9
Црна Гора	2014.	24,5
Република Естонија	2016.	15,4
Република Летонија	2016.	20,3
Република Литванија	2016.	16,5

Извор: Анкета о условима пословања предузећа (привредних друштава и предузетника) у Републици Србији, 2017. Ипсос и НАЛЕД.

Процене по *MIMIC* методу дају нешто већи обим сиве економије него према директном методу, што се види на примеру Републике Србије (Табела 1), Републике Естоније, Републике Летоније и Републике Литваније, за које је могуће извршити поређење сиве економије по оба метода (Графикон 2). То је, поред осталог, због тога што *MIMIC* метод

обухвата и сиву економију нерегистрованих привредних субјеката, за разлику од овде коришћеног директног метода процене. Међутим, иако даје знатно већи обим сиве економије у односу на директне методе, МИМС метод можемо користити за сагледавање динамике кретања сиве економије, будући да упоредивих процена базираних на истом методу за дужи временски период нема. Процене на основу тог метода указују да је дошло до благог смањења сиве економије у Републици Србији у периоду од 2009. до 2013. године, са 31.6% на 27.9% БДП, док за каснији период процене нису расположиве.

Графикон 2. Сива економија у земљама јужне и источне Европе у % од БДП, 2015.



Извор: Medina and Schneider (2017), Shadow Economies around the World: New Results for 158 Countries over 1991-2015.

Аутори овог рада (Hassan and Schneider, 2016) такође су указали на потребу ревидирања макро процена сиве економије добијене МИМС методом због релативно високих износа процене, па су извршили корекцију обима сиве економије одузимањем легално купљеног материјала за обављање активности сиве економије, нелегалних активности, као и активности „уради сам” („do it yourself activities”) од укупно процењеног обима сиве економије. На тај начин обим сиве економије 157 земаља света је смањен за 35%. У случају Републике Србије после ове корекције, сива економија је у просеку износила 22.3% у периоду 1999-2013. године, а у 2013. години 18.1% БДП-а, што је знатно ближе проценама на основу приказаног директног и НТС метода.

### Санкционисање сиве економије

До почетка пуне примене Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС”, број 36/15) се на поступак инспекцијског надзора примењивао Закон о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14) као и бројни други посебни прописи – закони и подзаконски акти. Поред тога постоје бројне инструкције, упутстава, мишљења и тумачења која инспекције користе у свом раду. У априлу 2015. године, усвојен је Закон о инспекцијском надзору, којим се уређује садржина, врсте, облици и

поступак инспекцијског надзора, овлашћења и обавезе учесника у инспекцијском надзору и друга питања од значаја за инспекцијски надзор. Пуна примена овог закона започела је 30. априла 2016. године.

Пуном применом Закона о инспекцијском надзору, регулаторни оквир за вршење инспекцијског надзора је лишен бројних ограничења за поступање инспектора у области сузбијања сиве економије. Такође, Закон је решио проблеме преклапања надлежности,

Законом о инспекцијском надзору је у априлу 2015. године експлицитно прописано да је провера нелегалних предузећа обавеза свих инспекција. То је била и једна од првих одредби закона која је почела да се примењује (30. јула исте године).

Инспекцијски органи су до краја априла 2016. године открили 510 станова за које су сумњали да у њима послују нерегистроване фирме. Након контрола поднето је 2.156 пријава за кажњива дела и 783 прекршајна налога. Интересантно је да је већина власника тих станова пристала на увиђај тако да је у само 76 случајева био потребан судски налог за претрес.

Број новорегистрованих субјеката након интезивирања инспекцијског надзора повећан је за 15,5%.

односно нејасноће у погледу тога која је инспекција надлежна у конкретном случају, који имају негативан утицај како на рад инспекција тако и на субјекте контроле, који са једне стране, у случају непостојања надлежности, не знају коме да се обрате, док са друге стране, у случају преклапања надлежности, трпе контроле од стране различитих инспекција које неретко имају различита становишта по истом питању.

Одлуком о образовању Координационе комисије („Службени гласник РС”, број 66/15) покренут је процес успостављања системске координације инспекцијског надзора у Републици Србији, која треба да обезбеди сталну координацију инспекцијских служби у циљу смањења сукоба и недостатака надлежности појединих инспекција, као и њихов ефикаснији рад у борби против сиве економије. Координациона комисија координира и усклађивање секторских закона који регулишу рад инспекција са Законом о инспекцијском надзору, побољшање услова за рад поступајућих инспектора, уреди поступање инспекција према носиоцима сиве економије у њиховом делокругу и др. На јединственом порталу објављују се прописи, контролне листе, планови надзора, упутства за поступање по прописаним процедурама за правна и физичка лица, одговори на постављена питања и други документи и подаци у вези са инспекцијским надзором, како би се привредним субјектима олакшало усклађивање поступања са важећим прописима и ујединачила инспекцијска пракса.

С друге стране, у одређеним областима инспекцијског надзора регулаторни оквир није разрађен кроз подзаконске акте, односно до краја спроведен, чиме је његова пуна примена онемогућена. Као пример, у складу са чл. 23. и 24. Закона о безбедности хране („Службени гласник РС”, бр. 41/09 и 17/19), предвиђено је оснивање Стручног савета за процену ризика у области безбедности хране чији је задатак, између осталог и унапређење и координација у примени метода за процену ризика у области безбедности хране, а који још увек није почео са радом, те се контрола безбедности хране спроводи без претходно спроведених анализа ризика.

Надаље, постоје недостаци у сарадњи између инспекцијских органа са једне стране, и полиције, тужилаштва и судова са друге стране, што за последицу има незнатан степен санкционисања починилаца казних дела из области које су под контролом инспектора. Инспектори нису довољно обучени за подношење пријава за казнено дело, односно захтева за покретање прекршајног поступка, пријава за привредни преступ и кривичних пријава, као и вођења поступака пред судовима, будући да долазе из различитих струка и често не познају право довољно добро. Правни недостаци у пријавама које инспектори подnose против субјекта инспекцијског надзора отварају већу могућност за одбрану, или чак доводе и до одбацивања пријава, те стога у великом броју случајева привредни субјекти и поред повреде прописа остају некажњени. Такође, по поднетим захтевима за покретање прекршајног поступка и даље је велики број застарелих поступака, обустава поступка, изречених опомена и прекида поступка приликом решавања у првостепеном органу за вођење прекршајног поступка. У 2013. години окончано је само 46% покренутих прекршајних поступака, са просечним трајањем од 168 дана. Поред тога, од укупног износа изречених новчаних казни, наплаћено је само 40,51% (извор: НАЛЕД, Анализа о капацитетима инспекција, на основу података добијених од 29 прекршајних судова у Републици Србији).

Институт прекршајног налога је прописан код одређених прекршаја за изворне послове локалних инспекција, туристичку инспекцију и неколико других републичких инспекција и потребно је проширити његову примену где је то оправдано према природи и врсти прекршаја. Код царинских прекршаја је почела примена института споразума о признању прекршаја, који за циљ има поједностављење и убрзање поступка, као и извесније кажњавање и смањење броја застарелих предмета. Овај институт је уведен у 2018. године и у праксу Инспектората за рад и Тржишне инспекције, а примери добре праксе се могу користити и за остале инспекције.

Погодни услови за појаву сиве економије постоје приликом увоза робе преко границе и њене даље дистрибуције кроз сиве токове. Осим непосредне штете која се тако наноси буџету Републике Србије због неплаћања пореских обавеза, безбедност ових производа не подлеже контроли, што представља велики ризик за безбедност и здравље потрошача, а притом се ствара и нелојална конкуренција привредницима који легално послују.

Санкционисање појавних облика сиве економије регулисано је бројним секторским прописима који су неретко међусобно неусклађени и често се мењају, а пракса санкционисања је недоследна. Потребно је секторске прописе изменити тако да се санкције нормативно и у пракси прилагоде озбиљности преступа и економској снази субјекта који је предмет контроле, како би се подстакло виши степен поштовања прописа од стране свих привредних субјеката, а да се истовремено оствари сврха кажњавања – како посебна, тако и општа превенција. Овај утисак поткрепљују и примери системских недостатака у инспекцијском надзору, који могу да се виде кроз пример постојања малопродајних објекта који раде 24 часа дневно, а имају пријављеног само једног запосленог, а да при том ни у једном поступку инспекцијског надзора нису утврђене неправилности, јер привредни субјект поштује прописе којим се уређују радни односи. Такође, имајући у виду висину дажбина и пореских оптерећења у трговини нафтом и нафтним дериватима, постоји континуиран интерес лица за избегавањем плаћања ових

дажбина и трговином наведеним производима у сивој зони. Увођење маркирања горива је смањило обим недозвољене трговине, доприневши томе да је у 2017. години највећи раст наплате акциза остварен управо код нафтних деривата. То је допринело и пресбацавању фокуса недозвољене трговине на базна уља, која за сада не подлежу акцизи. Између осталог, пословима veleпродаје, малопродаје и складиштења нафте и нафтних деривата баве се бројна привредна друштва, на основу лиценце за обављање одговарајуће енергетске делатности. На иницијативу Министарства рударства и енергетике, током 2017. и 2018. године, предузимане су појачане активности на спречавању обављања нерегистроване, односно непријављене делатности трговине дериватима нафте од стране надлежних инспекцијских служби, као и појачана контрола увозника базног уља што је, поред маркирања деривата нафте, резултирало повећаним уплатама од акциза у буџет Републике Србије, као и смањењу увоза базних уља (приказано на слици испод).



Број важећих лиценци за обављање наведених послова у Републици Србији неупоредиво је већи од броја лиценци у земљама у окружењу. Лиценце се издају на десет година у складу са Законом о енергетици („Службени гласник РС”, бр. 145/14 и 95/18-др.закон).

### **Пореска политика, фискално, парафискално и административно оптерећење привреде**

На ниво сиве економије утичу: висина, предвидивост и структура пореског оптерећења, ефикасност пореске администрације у наплати пореза, казнена политика, сложеност и правичност пореског система.

Наиме, повећање пореског оптерећења привреде и неконзистентна пореска политика чине обављање активности у неформалном сектору примамљивијим. Укупно пореско оптерећење у Републици Србији, мерено односом пореских прихода и БДП, умерено је и приближно нивоу просека других земаља централне и источне Европе. С друге стране, фискално оптерећење рада, мерено учешћем пореза на зараде и доприноса за социјално осигурање у укупним трошковима рада, у Републици Србији је релативно високо, како у апсолутном износу, тако и у односу на ниво развијености земље, те висина пореског оптерећења доходака, нарочито доприносима за социјално осигурање, представља значајан узрок сиве економије. Када субјекти који послују у сивој зони своје пословање уводе у легалне токове, укључујући и неформално samozапослене, то се обично чини пријављивањем запослених на утврђене минималне зараде. Ако је пореско оптерећење на

том нивоу високо, то представља јасну препреку формализацији на страни тражње за радом. Додатно, постојање минималних доприноса за социјално осигурање ограничава формалан рад са непуним радним временом.

Посебан проблем представљају изненадне измене пореског оптерећења које онемогућавају предвидљивост пословања и отежавају испуњавање усвојених пословних планова и одрживост пословања уопште, нарочито када су у питању мала и средња предузећа. Додатно, такве промене изазивају нагле и непланиране измене малопродајних цена, а самим тим и поремећаје на тржишту и нарушавања конкурентности субјеката који легално послују, пословањем субјеката из сиве зоне. Ово се нарочито односи на акцизне производе (на пример нафтни деривати, дувански производи), а услед чињенице да највећи део малопродајне цене код ових производа чине фискална давања. Уважавајући неопходност измене фискалног оптерећења у појединим областима (најчешће услед усклађивања са препорукама фискалне политике ЕУ), најадекватније решење несумњиво представља усвајање стратешких докумената са дугорочним плановима (календарима) пореског оптерећења у овим областима.

Систем казни за избегавање плаћања пореза у Републици Србији је релативно добро нормативно дефинисан, како у погледу врста, износа казни, тако и у погледу начина њиховог одређивања. Ипак, неодговарајућа и недоследна примена расположивих казних механизма представља фактор подстицања раста сиве економије у Републици Србији. Тако је већ устаљена пракса да држава, с времена на време, изврши отпис потраживања од пореских обвезника по основу камата за неблагоприятно плаћање пореза, под условом да они у будућности наставе да порезе плаћају редовно. На тај начин се порески обвезници који редовно измирују своје обавезе стављају у неравноправан положај, што подстиче обвезнике на понашање по принципу моралног хазарда, које негативно утиче на њихову будућу спремност на правовремено измирење пореских обавеза на прописан начин. Ову праксу неопходно је изменити, и паралелно са доследним санкционисањем непоштовања пореских прописа успоставити систем институционалног препознавања и олакшица за привреднике који редовно измирују све своје пореске обавезе. Сложеност пореског система, која се огледа у постојању великог броја пореских облика, као и у сложености правила за обрачун појединих пореза и непореских облика (накнада и такси), такође утиче на обим сиве економије. У случају постојања великог броја различитих врста јавних прихода, односно сложености правила за обрачун и примену пореза, могућност добре специјализације пореских инспектора за контролу свих пореских облика је мања, што смањује вероватноћу откривања утаје пореза. У оваквим случајевима такође, може доћи и до ненамераваног избегавања плаћања пореза од стране пореских обвезника, који порезе не плаћају због неинформисаности о постојању пореске обавезе или непоседовања довољно техничког знања за исправан обрачун.

УСАИД Пројекат подршке регулацији парафискалних намета је израдио регистар непореских намета (накнаде, таксе, обавезне чланарине, плаћања, трошкови и слично), а које правна и физичка лица плаћају државним органима, локалним самоуправама, независним агенцијама и регулаторним телима, дирекцијама, комисијама, коморама, сертификационим телима, јавним предузећима и свим другим ентитетима, како јавног сектора, тако и ван њега. Регистар, доступан на адреси <http://parafiskali.rs>, је приликом



објављивања обухватио 1.037 облика које привреда и грађани плаћају, а који нису порези, у које спада 668 таксе, 124 накнаде и 245 других облика обавеза, од којих 270 не региструје Управа за трезор, а остали, које региструје, доносе око 1,3 милијарде долара буџетског прихода.

Анализа прописа којима се регулишу непорески и парафискални намети у Републици Србији, коју је 2014. године спровела Национална алијанса за локални економски развој је показала да постојећи систем непореских и парафискалних намета у Републици Србији карактерише:

- одсуство јасних циљева који се желе постићи постојањем или увођењем нових непореских давања, односно одсуство образложења шта се приходима по том основу жели финансирати и у шта се жели инвестирати (наменско трошење прихода);

- законски оквир који није уредио овај систем у целисти или на конзистентан и правичан начин, или се не примењује доследно (као што је то случај и са Законом о буџетском систему – „Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-исправка, 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон, 103/15, 99/16, 113/17 и 95/18). И након усвајања Закона о накнадама за коришћење јавних добара („Службени гласник РС”, број 95/18) још увек постоји простор да имаоци јавних овлашћења својим одлукама (одлуке органа управљања и надзора у јавним агенцијама, јавним предузећима и другим јавним телима) прилично „слободно” уводе различите намете;

- упитна функционалност институционалног оквира и умањена улога Министарства финансија, чија позиција у систему захтева да има потпуну слику, врши целовито праћење и институционални надзор и контролу система непореских и парафискалних прихода и намета. Због тога се и даље у пракси догађа да одређена ресорна министарства и органи у њиховом саставу, јавне агенције, јавна предузећа и друга јавна тела, утврђују основне елементе и износе непореских и парафискалних намета мимо законом утврђених обавезних елемената и процедура. У овом смислу, индикативно је заобилажење правила којима се уређује израчунавање цене за пружање јавне услуге (Закон о буџетском систему и пратећи Правилник о методологији и начину утврђивања трошкова пружања јавне услуге);

- недовољна транспарентност која карактерише процес увођења појединих намета и пратеће измене, односно дефинисање њихових основних елемената, утиче на стварање амбијента у коме је обвезнику врло тешко да се административно снађе у лавиринту ових плаћања. На спремност обвезника на плаћање непореских намета утиче и недовољна транспарентност у трошењу тих средстава, нарочито када се ради о приходима који имају одређени наменски карактер.

Даља реформа система парафискалних намета, којом би се обезбедила предвидивост и транспарентност система непореских намета редуковала би утицаје овог фактора на сиву економију у Републици Србији.

Пракса је показала да субјекти који нису у систему ПДВ, већ порез плаћају паушално, врло често пријављују много мање пазаре него што они заиста јесу, што се лако може проверити и преко броја издатих фискалних рачуна. Надаље, укрштањем података

њихових основних трошкова и зараде коју су пријавили, јасно се види да они не могу да одржавају пословање ни у кратком року, а посебно не на дужи временски рок.

С друге стране, критеријуми за паушално опорезивање нису логично разрађени и не примењују се једнако од стране различитих филијала Пореске управе. Предузетницима нарочиту тешкоћу у пословању чини то што се решења не достављају благовремено, па се дешава да новоосновани привредни субјект и до две године добије решење, а кад га добије, обрачуна му се дуговани порез за цео претходни период, који треба да плати у року од 15 дана од доставе решења. Додатни изазов је што овај порески облик наплаћује републичка Пореска управа, а приходи припадају јединицама локалне самоуправе.

С обзиром на број фискалних каса у Републици Србији (око 191.400) и број пореских обвезника – предузетника и правних лица (око 333.000) и инспектора теренске контроле, којих је око 500, може се закључити да физичка контрола на терену, на начин како је до сада спровођена, не даје жељене резултате. Имајући у виду ограничене капацитете Пореске управе, као и чињеницу да је информациона технологија све напреднија, требало би сагледати и искористити све предности које она пружа у циљу ефикасније борбе против сиве економије.

Уједно један од значајних видова контроле избегавања плаћања пореза и стимулација пореских обвезника да редовно измирују своје обавезе је прописано у појединим поступцима које спроводе органи јавне управе и који подразумевају контролу испуњености пореских обавеза учесника у тим поступцима, није довољно искоришћен. С тим у вези, прописима из области јавних набавки изричито је прописано да понуђач у поступку јавне набавке мора доказати, између осталог, да је измирио доспеле порезе, доприносе и друге обавезе. Међутим, пракса је показала да институције које спроводе јавне набавке не следе упутства Управе за јавне набавке у вези са доказивањем испуњености овог услова, нарочито у поступцима набавки малих вредности. Уједно, у пракси се поставило питање ажурности података у регистру понуђача (лица уписана у регистар не морају доказивати испуњеност ових услова), те се дешава да лица која не извршавају своје пореске обавезе буду понуђачи у поступцима јавних набавки. Поред овога, потребно је посебно обратити пажњу на најниже понуде, а нарочито на неубичајено ниске понуде, које често подразумевају избегавање плаћања пореза на добра и услуге и радну снагу која је неопходна за извршавање уговора по јавној набавци.

### **Пореска култура, информисаност грађана и привреде о негативним последицама сиве економије и њиховим укључивањем у њено сузбијање**

Истраживање ставова грађана, које на годишњем нивоу спроводи Ipsos Strategic Marketing за потребе НАЛЕД-а, из 2018. показује конзистентне резултате који упућују да већина грађана Републике Србије (90%) лично подржава борбу против сиве економије. Надаље, знатна већина грађана Републике Србије (70%) не оправдава постојање сиве економије и готово су једногласни у оцени да нелегално пословање угрожава права радника, смањује приходе државе и предузећа и угрожава предузећа која раде у складу са законом. Ипак, истраживање је такође показало да велики проценат грађана не препознаје јасно све појавне облике сиве економије и да не постоји довољна свест грађана о њиховој непосредној улози у сузбијању ове појаве. Наиме, сваки десети грађанин Републике Србије не зна да каже шта је то сива економија, а на првом месту, грађани сматрају да је реч о

непријављеном раду (31%), док више од четвртине грађана, њих 28%, разуме да је реч о неплаћању држави пореза и других обавеза. Затим следи схватање да је сива економија продаја робе на црно (11%), незаконито пословање (16%), док мање од 5% сматра да је реч о шверцу, крађи, начину преживљавања и нелегалног богаћења. Половина грађана (59%) верује да се обим сиве економије смањило у поређењу са претходних годину дана. С друге стране, мање од петине грађана (17%) мисли да се обим сиве економије повећао, док сваки четврти није могао да оцени (25%).

Чак 45% грађана зна да су 2017. и 2018. година проглашене годинама борбе против сиве економије, а 41% је директно или индиректно учествовало у наградној игри „Узми рачун и победи”, док само 1% њих уопште није чуло за наградну игру.

Иако 90% испитаника подржава сузбијање незаконитог рада, већина њих не би пријавила нелегално пословање - 62% анкетираних не би пријавило послодавца који њих или њиховог колегу ангажује на црно, пре свега из страха од губитка посла (20% добија делимичну или целу плату на руке без уплате пореза и доприноса). Надаље, упркос томе што су се испитаници сагласили са ставом да сива економија смањује приходе државе, чак 74% испитаника не би пријавило продавницу или кафић који не издаје фискални рачун.

Истраживање ставова привреде о сивој економији из 2019. године показује сличне трендове као и код грађана. Чак 78% привредника верује да се обим сиве економије смањило у претходних годину дана што је скок за 10 процентних поена у односу на претходно истраживање из 2017. године. Такође, привредници процењују да свака пета фирма у њиховој делатности послује у сивој зони што је за девет процентних поена мање него пре две године.

Готово двоструко је повећан проценат фирми које највеће последице сиве економије виде у обарању цена производа (65%) и смањењу промета (43%), а као главне узроке сиве економије виде високи порез и доприносе на зараде (62% одговора) и непореске намете (45%).

У односу на 2017. годину непромењен је проценат привредника који признају да део трансакција (17%) обављају у готовини и 27% каже да делимично или у потпуности не уплаћује доприносе за запослене.

Сваки трећи привредник (34%) није задовољан ефикасношћу система кажњавања пословања у сивој зони, али је упркос томе удвостручен проценат оних који верују да ће изречена казна бити и наплаћена (са 9 на 17%).

Приватни сектор препознаје Пореску управу (38%) и Тржишну инспекцију (28%) као институције којима би најпре пријавили случајеве сиве економије. Међутим, као и код грађана, привредници недовољно добро препознају своју улогу у сузбијању пословања мимо прописа. Само 32% фирми и предузетника би пријавило нелојалну конкуренцију пре свега зато што сматрају да је то посао државе (сваки други одговор), не верују да би то имало ефекта (18%) или оправдавају рад у сивој зони потребом да се „преживи” (15%).

У одлучност државе да сузбије сиву економију не сумња 78% привредника и 79% њих сматра да сива економија није оправдана (знатно је и већи проценат привредника у односу на грађане који су чули за године борбе против сиве економије – 64%). Ипак, сваки трећи (36%) оцењује да држава нема капацитета да се избори са проблемом нерегистрованих

фирми, а значајан је и проценат оних који верују да таква лица уживају политичку заштиту (18%) или проблем виде у корумпираности инспектора (17%).

Као посебан изазов који се не тиче само пореске културе, већ шире финансијске културе грађана, јавља се сразмерно мали удео безготовинског плаћања у укупном обиму трансакција. Овај део је релативно мали како у плаћањима између грађана и јавног сектора, тако и у комерцијалним трансакцијама.

Веће ослањање на безготовинске методе плаћања само по себи делује дискриминишуће према нерегистрованим привредним субјектима, односно фаворизује регистроване субјекте. Сем тога, безготовинска плаћања умногоме олакшавају вршење контроле финансијских токова, чиме се омогућавају лакша детекција и процесуирање незаконитог пословања. Према подацима из истраживања Earnst&Young из 2016. године, повећање вредности картичног плаћања на платним терминалима у износу од 1% БДП-а резултира смањењем обима пасивне сиве економије од 0,037% БДП-а. То значи да смањење у обиму

Од јануара 2017. до краја 2018. године број сајтова у Републици Србији који примају уплате повећан је 109% (са 354 на 741). Такође, број особа које плаћају путем мобилног телефона у односу на септембар прошле године повећан је са 650.000 на 1,4 милиона, а број корисника интернет плаћања са 1,5 на 2,46 милиона. Док је у 2017. години број ПОС терминала био у сталном паду и смањен са 84.412 на 72.521, односно за 14%, у 2018. је виђен обрнути тренд тако да је број ПОС терминала на крају године био 88.009.

готовинског плаћања за 25% у земљи у којој обим пасивне сиве економије износи 20% БДП-а доводи до смањења тог обима на 15%.

Чињеница да је држава вишеструко заинтересована за шире коришћење безготовинског плаћања (смањење сиве економије фаворизовањем положаја регистрованих привредних субјеката, олакшавање вршења надзора над финансијским трансакцијама, онемогућавање манипулација уплатницама код плаћања јавних прихода итд) чини државу посебно заинтересованом за промоцију безготовинског плаћања. Значајни кораци на том плану су учињени омогућавањем електронског плаћања на порталу еУправа, али тиме ни приближно нису исцрпљене могућности које држави стоје на располагању у погледу регулаторног оквира, подстицајних мера и подизања свести грађана о предностима безготовинског плаћања.

## Узроци и последице сиве економије

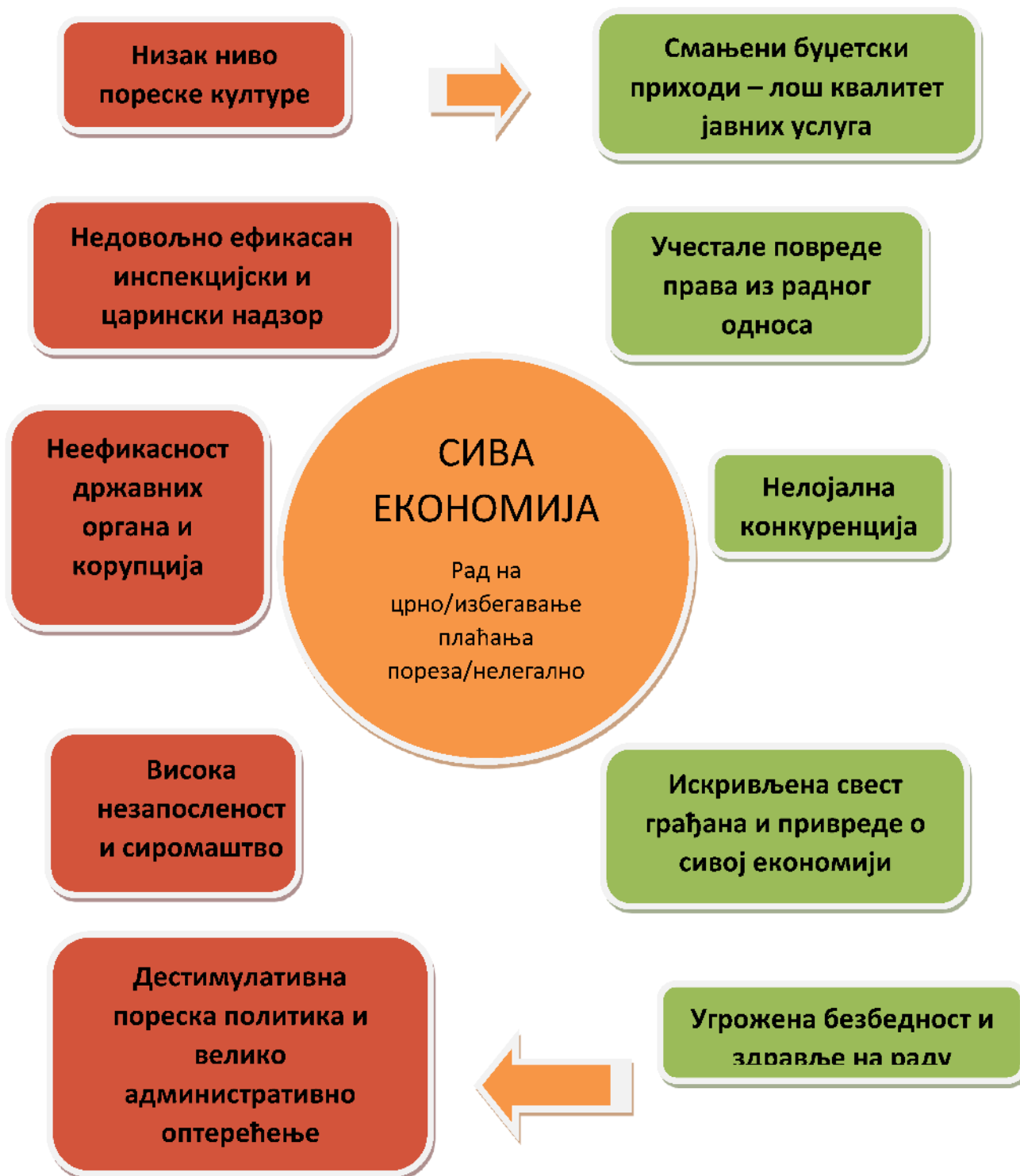
На основу спроведених анализа, идентификовани су следећи основни узроци сиве економије:

- Низак ниво пореске културе грађана и привреде, карактерисан оправдавањем пословања у сивој зони, а углавном проузрокован неповерењем у државне институције, нетранспарентним трошењем средстава, недовољном информисаношћу и корупцијом;
- Компликован регулаторни оквир за пословање, подложен честим променама, недоследном применом прописа, недовољним познавањем прописа и slabим капацитетима јавне управе у спровођењу прописа, што све отежава легално пословање и оним привредним субјектима који не желе да послују у сивој зони;
- Релативно висока пореска и непореска оптерећења;

- Релативно висок степен корупције и толеранције државе према сивој економији (инспекција, царина, судство, полиција);
- Висока стопа незапослености и сиромаштво, као и уопште неповољно стање привредне конјунктуре.

**УЗРОЦИ:**

**ПОСЛЕДИЦЕ:**



Последице сиве економије су:

- Отежано пословање субјеката који раде уз поштовање прописа, које проузрокују субјекти који послују у зони сиве економије, што доводи до затварања привредних субјеката који поштују прописе или њиховог преласка у сиве токове, отпуштања радника и смањења инвестиција;
- Мањи буџетски приходи, што проузрокује лошије јавне услуге као што су: образовање, здравство, полиција, судство, комуналне услуге, итд;
- Нарушавање права радно ангажованих лица, укључујући њихову безбедност и здравље (изостанак уплате доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, здравствено осигурање и осигурање за случај незапослености, осигурање у случају повреде на раду, за студенте ангажоване преко студентске задруге угрожен квалитет и здравствена исправност производа).

Сузбијање сиве економије представља кључни корак у успостављању предвидивог и стабилног пословног окружења и равноправне тржишне утакмице и захтева координисане напоре јавне управе и учесника на тржишту. Репресивне мере дају резултате на кратак рок и нису довољне. Једино планирањем и спровођењем системских решења може се утицати на дугорочно смањење сиве економије и њених последица. У складу са наведеним, потребно је остварити јавни интерес у циљу унапређења транспарентности и интеракције не само између ималаца јавних овлашћења и пореских обвезника, већ и међу самим пореским обвезницима.

Спроведене анализе у вези са обимом и појавним облицима сиве економије и институционалним капацитетима за њено сузбијање у Републици Србији указале су на кључне системске недостатке у вези са сузбијањем главних узрока сиве економије и дале су смернице за формулисање основних начела и мера које је потребно спровести кроз Национални програм и Акциони план.

Влада усвајањем Националног програма за сузбијање сиве економије као основни циљ утврђује смањење учешћа сиве економије у БДП Републике Србије са 15,4% на 15%, односно са 14,9% на 14,5% према новом анкетном методу кад је реч о регистрованим субјектима, и смањење учешћа нерегистрованих субјеката на тржишту Републике Србије са 17,2% на 15%, реализацијом следећих посебних циљева:

- 1) Ефикаснији надзор над токовима сиве економије и ефикасније поступање државних органа у сузбијању сиве економије;
- 2) Реформа Пореске управе у циљу ефикаснијег разреза и боље наплате пореза;
- 3) Подстицајне мере за фер конкуренцију, легално предузетништво и запошљавање;
- 4) Смањење трошкова и административног оптерећења поштовања прописа за привреду;
- 5) Подизање свести грађана и привреде о значају сузбијања сиве економије.

Да би се успешно водила борба против сиве економије, у њено сузбијање се активно морају укључити како органи јавне управе и организације, тако и привреда и грађани, јер се смањењем неформалне економије остварују користи за целокупно друштво.

## Стратешки оквир

Национални програм представља оквир за сузбијање сиве економије у Републици Србији и комплементаран је са раније усвојеним документима који обухватају поједине сегменте битне за ову област, пре свега Стратегијом реформе јавне управе у Републици Србији („Службени гласник РС”, бр. 9/14 и 42/14 – исправка), Акционим планом за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015-2017. године („Службени гласник РС”, број 31/15), Националном стратегијом за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године („Службени гласник РС”, број 57/13), Акционим планом за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године („Службени гласник РС”, број 79/13), Националном стратегијом реформе правосуђа за период 2013-2018. године („Службени гласник РС”, број 57/13), Стратегијом за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период од 2015. до 2020. године и Акционим планом за спровођење Стратегије за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за 2015. са пројекцијом за 2016. годину („Службени гласник РС”, број 35/15), Стратегијом за интегрисано управљање границом у Републици Србији за период 2017-2020, Акционим планом за спровођење Стратегије за интегрисано управљање границом за 2017-2020, Фискалном стратегијом за 2019. са пројекцијама за 2020. и 2021. годину, Стратегијом регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016-2020. године (са Акционим планом и прилозима), као и Националном стратегијом за борбу против прања новца и финансирања тероризма.

Предмет Националног програма односи се на обезбеђивања системског приступа у сузбијању сиве економије. С обзиром да јединствена политика сузбијања сиве економије има елементе хоризонталне политике, поједине области овог програма већ су у мањој или већој мери обухваћене другим стратешким документима, као што је то случај у области реформе јавне управе и инспекцијског надзора, која је обухваћена Стратегијом реформе јавне управе у Републици Србији и Акционим планом за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015-2017. године. Комплементарност Националног програма са овом стратегијом и пратећим акционим планом се огледа већ у општем циљу реформе јавне управе који се односи на даље унапређење рада јавне управе у складу са принципима „Европског административног простора”, односно обезбеђења високог квалитета услуга грађанима и привредним субјектима, као и стварање такве јавне управе у Републици Србији која ће значајно допринети економској стабилности и повећању животног стандарда грађана. Национални програм тежи остварењу истог циља, али превасходно у сегменту унапређења инспекцијских служби и њихове боље сарадње са правосудним органима како би се сузбила сива економија.

Као још један заједнички циљ ова два документа јавља се унапређење пословног окружења и општег животног стандарда грађана смањењем административних баријера и удела сиве економије у БДП Републике Србије. Такође, веза ова два документа постоји



у делу који се односи на унапређење законодавног процеса, унапређења управних процедура и реформе инспекцијског надзора, с тим што Национални програм за основни циљ има постизање свега наведеног у функцији сузбијања сиве економије. У вези са свим наведеним, јасно се може уочити веза између циљева Националног програма са посебним циљевима реформе јавне управе, а посебно са унапређењем управљања јавним финансијама и јавним набавкама, повећањем правне сигурности и унапређењем пословног окружења и квалитета пружања јавних услуга, као и јачањем транспарентности, етичности и одговорности у обављању послова јавне управе.

Национални програм се надовезује и на мере реформе јавне управе које се односе на развој е-Управе, посебно у делу који се односи на успостављање и квалитетније вођење евиденција, већу поузданост и ажурност података, као и на међусобну повезаност и размену података. Поред наведеног, Национални програм је припреман у складу са постављеним циљевима у Стратегији реформе јавне управе у Републици Србији у делу који се односи на унапређење услова за учешће заинтересоване јавности у раду јавне управе, укључивањем свих заинтересованих страна у целокупан процес сузбијања сиве економије, што подразумева принцип отворености у креирању и спровођењу јавне политике у овој области.

Националном стратегијом за борбу против корупције за период од 2013. до 2018. године и пратећим Акционим планом за спровођење те стратегије разрађују се мере и активности у различитим областима у којима је утврђен значајан степен корупције. При томе су мере и активности борбе против корупције у области јавних финансија, правосуђа и мере превенције корупције значајне и за сузбијање сиве економије, будући да је корупција значајан узрок многих појавних облика сиве економије. Национални програм се надовезује на постављене циљеве Националне стратегије за борбу против корупције за период од 2013. до 2018. године и пратећи Акциони план за спровођење ове стратегије, и то посебно у делу који се односи на утврђивање и отклањање недостатка у правном оквиру царинског система који погодују корупцији. Националним програмом се разрађује и систем контроле примене царинских прописа кроз активности на укључивању свих надлежних органа у рад Координационог тела и Оперативне радне групе за координацију интегрисаног управљања границом, успостављању континуиране сарадње Координационог тела за интегрисано управљање границом и Координационе комисије, спровођењу пилота интегрисане контроле граничних прелаза, унапређењем координације рада царине, инспекција и полиције, применом анализе казних мера у секторским прописима и изречених казни, као и усклађивању секторских прописа у складу са извршеном анализом.

Реализација циљева предвиђених Националним програмом сузбијања сиве економије је подржана и мерама које се реализују у склопу стратешких докумената Пореске управе, укључујући и Програм трансформације Пореске управе за период 2015 – 2020. године и Стратегију пружања услуга пореским обвезницима за период 2017-2019. Трансформација Пореске управе и њени циљеви базирани су на идеји о савременој и ефикасној администрацији, стварању простора за лакше и праведније услове пословања пореских обвезника и бољу комуникацију обвезника са Пореском управом. Резултат примене ових стратешких докумената треба да доведе и до вишег степена добровољног измиривања пореских обавеза и веће ефикасности Пореске управе у наплати прихода,

укључујући и наплату од нерегистрованих привредних субјеката и оних које део својих активности обављају у токовима сиве економије.

Један од приоритета Националне стратегије реформе правосуђа за период 2013-2018. године представља побољшање правне сигурности и враћање поверења грађана у правосудни систем у Републици Србији, што је у тесној вези са постављеним циљем Националног програма који се односи на успостављање боље сарадње између правосудних и инспекцијских органа у сврху успешније борбе на сузбијању сиве економије. Стратешко планирање и управљање у области правосуђа, разрађено кроз Акциони план за спровођење Националне стратегије реформе правосуђа за период 2013-2018. године, представља једну од полазних основа за успостављање квалитетног система за борбу против сиве економије, имајући у виду да досадашњи приступ заснован на привременим решењима није дао одговарајуће резултате. Надаље, Акционим планом који се доноси уз Национални програм, предвиђене су активности на унапређењу система процесуирања кривичних дела и прекршаја против привреде, спровођење стручног усавршавања у циљу успешнијег сузбијања сиве економије за инспекције, царину, тужиоце, полицију и пореску полицију, успостављање система размене информација између свих учесника у процесу утврђивања кривичне и прекршајне одговорности у области сиве економије, успостављање посебних организационих јединица тужилаштва за процесуирање кривичних дела против привреде, спровођење стручног усавршавања тужилаца и полиције за кривично гоњење извршилаца кривичних дела против привреде, као и спровођење стручног усавршавања судија за кривично гоњење извршилаца кривичних дела против привреде.

Директна веза Националног програма и Стратегије за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период од 2015. до 2020. године, огледа се у препознавању сиве економије као једног од главних узрочника за успорен развој сектора малих и средњих предузећа и предузетништва због велике нелојалне конкуренције. С тим у вези, Акционим планом за спровођење Стратегије за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за 2015. са пројекцијом за 2016. годину, у оквиру Стуба 1 „Унапређење пословног окружења”, предвиђено је доношење Националног програма.

У наведеним областима Национални програм, полазећи од већ утврђених стратешких одредница датих у раније усвојеним стратешким документима, доноси додатне садржаје, који су усклађени и представљају континуитет у односу на утврђене приоритете стратешким документима на које се надовезује. Поред тога, Национални програм, посматран у националном стратешком оквиру, представља основ за системски приступ свих органа јавне власти, привреде и грађана на сузбијању сиве економије. У томе он представља логичан наставак и надоградњу досадашње политике у овој области, обезбеђујући континуитет и усклађеност са досадашњим и планираним активностима у области сиве економије.

# НАЧЕЛА И ЦИЉЕВИ СПРОВОЂЕЊА НАЦИОНАЛНОГ ПРОГРАМА ЗА СУЗБИЈАЊЕ СИВЕ ЕКОНОМИЈЕ

## Начела сузбијања сиве економије

Имајући у виду важност даљег сузбијања сиве економије, Национални програм за сузбијање сиве економије ће се реализовати полазећи од следећих начела:

### Начело превентивног деловања

Први облик смањивања обима сиве економије чини предупредивање уласка привредних субјеката у сиву зону. Посебан значај у погледу превентивног деловања имају ефикасни надзор над токовима сиве економије и одговарајућа казнена политика. Не постоји толико низак ниво фискалног оптерећења нити систем јавне управе толико једноставан привреди за извршавање административних обавеза који могу да се такмиче са пословањем у сивој зони, односно са нултим стопама пореза и игнорисањем административних обавеза. И тешко да постоји тако високо развијена грађанска свест код привредника било где у свету која би извесност некажњеног пословања у сивој зони подредила решености за пословање у сивој зони. То значи да све активности на растерећивању пословања у легалној зони не могу дати резултате докле год пословање у сивој зони није перципирано као нерационално ризична пословна стратегија.

Донекле поједностављено изражено, вероватноћа пословања у сивој зони је пропорционална очекиваним користима које од таквог пословања настају (на пример избегнути порези и време које је потребно за испуњење административних обавеза), а обрнуто пропорционална перципираној вероватноћи кажњавања, тежини очекиваних казни и користима које су доступне само у случају пословања у легалној зони (на пример, приступ тржишту капитала на основу изграђене кредитне историје). Начело превентивног деловања има примену у свим овим аспектима а кроз овај програм се операционализује кроз циљеве који се односе на унапређивање општих услова за пословање, подизање свести јавности о негативним аспектима сиве економије, саветодавно и информативно деловање инспекцијских и других државних органа итд.

### Начело подстицајног деловања

Државни органи, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе предузимају активности усмерене на повећање користи од пословања у легалној зони у односу на сиву, коришћењем сета мера пореске политике, регулаторних захтева, политике јавних набавки, као и кроз мере институционалног препознавања и погодности за легално пословање.

Начело подстицајног деловања се кроз овај програм операционализује кроз циљеве који се односе на фискалне подстицаје, смањење административног оптерећења, привилегован положај привредних субјеката са потврђеним статусом легалног пословања у административним поступцима (такозване беле листе), подстицање приватног удруживања којим се потврђује статус примерног привредног субјекта (такозвани ланци снабдевања) итд.

## **Начело целовитости**

Државни органи, органи аутономне покрајине и органи јединице локалне самоуправе обезбеђују да се питање борбе против сиве економије укључи у све секторске политике и прописе. Начело целовитости се кроз овај програм операционализује кроз све циљеве који подразумевају сегменте утврђивања и спровођења јавних политика и прописа.

## **Начело заједничког интереса и разграничене одговорности**

Штетне последице сиве економије по привредни развој Републике Србије захтевају да на сузбијању сиве економије учествују сви чиниоци који су погођени појавним облицима сиве економије, или су им дате надлежности којима се остварује сузбијање сиве економије – органи јавне управе, организације, привреда и грађани. У борби против сиве економије, одговорност државних органа се јасно разграничава. Та разграниченост одговорности се примењује и када се њихова овлашћења у одређеним поступањима преклапају, у складу са начелом да преклапање овлашћења служи ефикаснијем деловању државних органа, а не замагљивању линија одговорности међу органима јавне управе.

Начело заједничког интереса и разграничене одговорности се кроз овај програм операционализује кроз циљеве који укључују интервенције у правном оквиру, као и кроз циљеве који подразумевају заједничке активности различитих органа јавне управе.

## **Начело сразмерности и ефикасне употребе ресурса**

У складу са начелом сразмерности, за сузбијање сиве економије се примењују оне мере које су сразмерне ризику и штетним последицама које настају као последица различитих видова сиве економије, а тако да се на најпогоднији и најповољнији начин постижу циљ и сврха закона, односно законитог пословања.

У опредељивању средстава за сузбијање сиве економије, држава ће се водити тиме да ефекти употребе тих средстава у погледу повећања јавних прихода буду већи од трошкова; поред овог критеријума, приликом планирања средстава за сузбијање сиве економије, узимаће се у обзир и очекивано смањење ризика који се јављају у вези са активностима у сивој зони, унапређење конкуренције и општих услова пословања као и ефекти на плану јачања правне државе и поверења грађана у органе јавне управе.

Начело ефикасне употребе ресурса се кроз овај програм операционализује кроз све активности које укључују планирање и коришћење ресурса у сврху сузбијања сиве економије.

## **Начело унапређења услова за пословање**

Унапређење услова за пословање је, поред обезбеђивање услова за фер тржишну утакмицу и побољшања стања јавних финансија, кључни циљ активности на сузбијању сиве економије. Начело унапређења услова за пословање се кроз овај програм операционализује кроз мере које органи јавне власти и посебне организације предузимају за унапређења прописа и праксе у области инспекцијског надзора, правосудне контроле сиве економије, реформу парафискалних намета и, пре свега, смањење фискалног и административног оптерећења привреде.

## Општи циљ сузбијања сиве економије

Општи циљ Националног програма за сузбијање сиве економије је смањење сиве економије кроз праћење следећих индикатора:

- Процена учешћа сиве економије у БДП Републике Србије код регистрованих привредних субјеката смањена са 14,9% на 14,5%;
- Удео нерегистрованих привредних субјеката у укупном броју привредних субјеката смањен са 17% на 15%;
- Релативно смањење ПДВ јаза у наплати за 2 п.п;
- Смањено учешће неформалне запослености у укупној запослености са 19,5% у 2018. години на 17,5% у 2020. години.

Активности на смањивању учешћа сиве економије у бруто домаћем производу могу да имају један од следећа три правца:

- Обезбеђивање да привредни субјекти који тек улазе на тржиште отпочну пословање уз пуно поштовање прописа, као и да они привредни субјекти који послују легално остану у том статусу (превенција уласка привредних субјеката у сиву зону).
- Стварање услова да привредни субјекти који послују у сивој зони легализују своје пословне активности (превођење привредних субјеката из сиве у легалну зону).
- Повећање укупног обима привредне активности, уз задржавање постојећег обима сиве економије, чиме се смањује удео сиве економије у бруто домаћем производу.

Као посебан фокус Националног програма за сузбијање сиве економије издвајају се активности усмерене на смањивање удела нерегистрованих субјеката у укупном броју привредних субјеката, као и на континуирано смањивање учешћа тих субјеката у укупном обима економије Републике Србије. Први и најважнији корак у погледу санкционисања ове појаве је учињен утврђивањем законског овлашћења државним органима за вршење надзора над нерегистрованим субјектима и утврђивање посебних мера за сузбијање постојања нерегистрованих привредних субјеката које раније нису постојале. У наредним корацима, потребно је ојачати организационе, кадровске, техничке и друге капацитете државних органа да ефикасно примене овлашћења спрам нерегистрованих привредних субјеката. Да би активности усмерене на санкционисање постојања нерегистрованих привредних субјеката дале потребне резултате, потребно је изградити подршку јавности за те мере, што пре свега подразумева делегитимизацију нерегистрованог пословања.

Подједнако важно, на страни превенције уласка привредних субјеката, односно потенцијалних привредних субјеката, у сиву зону, спроведене су и спроводе се бројне мере које су усмерене на фискално и административно растерећење привредних субјеката које за циљ имају да охрабре потенцијалне привредне субјекте да на тржиште уђу у статусу регистрованих привредних субјеката, а субјекте који послују нерегистровани да охрабре да се региструју. Као додатна корист од спровођења ових мера, треба да дође до повећања укупног броја привредних субјеката активних на тржишту.

Општи циљ ће се остварити кроз следеће посебне циљеве:

- Циљ 1: Ефикаснији надзор над токовима сиве економије;
- Циљ 2: Унапређење функционисања Пореске управе у циљу ефикаснијег разреза и боље наплате пореза;
- Циљ 3: Подстицајне мере за фер конкуренцију, легално предузетништво и запошљавање;
- Циљ 4: Смањење административног и парафискалног оптерећења за привреду и грађане;
- Циљ 5: Подизање свести грађана и привреде о значају сузбијања сиве економије.

Предложеним мерама утицаће се на узроке сиве економије, што ће довести до:

- успостављања јасне надлежности и унапређења координације рада органа јавне управе на сузбијању сиве економије, уз успостављање уравнотеженог система санкционисања;
- повећања свести јавности о непожељним последицама сиве економије, укључујући и начин на који она утиче на одговорне привредне субјекте, права радника и права потрошача и активног укључивања грађана у борбу против сиве економије;
- смањења обима сиве економије применом сета мера пореске и непореске политике и политике јавних набавки и кроз институционално вредновање одговорног пословања.

## **Посебни циљ 1: Ефикаснији надзор над токовима сиве економије**

### **Инспекцијски надзор**

У складу са Законом о инспекцијском надзору, основни принцип рада инспекцијских служби је њихово превентивно деловање и саветодавна улога према привреди, а у циљу постизања већег степена поштовања прописа и бољег управљања јавним ризицима. Инспекцијски надзор треба да буде заснован на претходној анализи ризика, како би се оптимизовали расположиви ресурси а истовремено постизала ефектнија контрола.

Координациона комисија је израдила и смернице за примену метода за процену ризика у различитим областима што омогућава да се израда планова инспекцијског надзора врши на основу извршене процене ризика. Имплементација јединственог информационог система е-Инспектор, који би обезбедио бржу и лакшу размену информација о стању у области инспекцијског надзора, спречиће дуплирање контрола, обезбедиће ефикаснији инспекцијски надзор и омогућиће праћење стања у области инспекцијског надзора. Циљ је да све инспекције користе исти сет података и информација о надзираном субјекту.

Успостављање е-Инспектора ће довести до следећих резултата:

- Олакшан рад инспектора;
- Смањен број теренских контрола;

- Привреди се више не тражи исти сет података;
- Боље се координирају надзори;
- Подаци свих инспекција се користе у анализи ризика.

Направљена евиденција субјеката и објеката надзора са ознаком ризика према којој се планирају контроле.

Једна од мера Акционог плана је успостављање контакт центра који ће служити као спона између надлежних инспекција и грађана и привреде и повећаће се ефикасност и координација инспекцијског надзора. Грађани и привреда треба да имају јединствену тачку контакта када хоће да пријаве неправилност или да траже надзор, због сумње да је привредник прекршио закон. Корисници контакт центра моћи ће да пријављују своје проблеме преко интернет портала, и-мејла и телефона. Такође, кроз контакт центар омогућиће се и притужбе на рад инспектора и праћење статистике контрола. Чим запослени у контакт центру приме пријаву, они ће да је преусмере надлежној инспекцији или инспекцијама које одлучују о даљем току предмета. Контакт центар ће гарантовати одговор на сваки захтев у року од 48 сати, као и статус предмета након поступања инспекција.

Овај систем је један од начина да се у систем уведу нерегистровани субјекти који обављају делатност. Подаци о пријављеним субјектима ће бити коришћени за израчунавање ризика у систему еИнспектор за регистроване субјекте.

Обезбеђивање људских и материјалних капацитета инспекција, као и побољшање материјалног положаја инспектора је неопходно како би се осигурало даље спровођење реформе инспекцијског надзора. Имајући у виду да је просек старости инспектора 56 година, потребно је донети план запошљавања младих инспектора, а будући да је опрема коју поседују инспектори дотрајала, неопходно је успоставити и модел опремања инспекција. Ова мера подразумева и доношење Акционог плана за запошљавање инспектора и модела опремања инспекција, на основу Функционалне анализе капацитета републичких инспекција. Циљ је да се у првој години спровођења Акционог плана, односно у 2019. години запосли потребан број инспектора.

Додатно, тренутно не постоји вредновање рада инспектора на основу остварења јавног интереса, већ се њихов рад сада вреднује на основу броја спроведених надзора, количине одузете робе и слично. Из тог разлога је потребно израдити адекватан модел за вредновање рада инспектора.

Увођењем споразума о признању прекршаја за све прописе у пет кључних инспекција (Тржишна, Пореска управа, Инспекторат за рад, Пољопривредна и Туристичка инспекција) се смањује притисак на судове, повећава ефекат кажњавања и наплате казни и вероватноћа кажњавања, а смањује се администрирање од стране инспекција и прекршилаца. Препоручује се и да инспекција иницира закључење споразума о признању прекршаја у предметима за које је покренут прекршајни поступак, а који су подобни за закључење споразума, у складу са стручно-методолошким објашњењима усвојеним од стране Координационе комисије за инспекцијски надзор, упућивањем окривљеној страни предлога за закључење споразума о признању прекршаја. Циљ је да

се у моделе аката инспекција унесе обавештење о могућности закључења споразума – понуду за закључење споразума о признању прекршаја.

### **Сарадња међу државним органима**

Стална едукација и специјализација прекршајних судија и правосудних органа су предуслов за успешно откривање, процесуирање и кажњавање појавних облика сиве економије и формирање најбоље праксе. Специјализација прекршајних судија ће се односити на прекршајне поступке које најчешће покрећу: тржишна инспекција, Пореска управа, Инспекторат за рад, туристичка, пољопривредна, фитосанитарна, ветеринарска и грађевинска инспекција. Циљ је да се се специјализује најмање један прекршајни судија у сваком прекршајном суду за вођење предмета из области сиве економије.

Тренутно инспектори не знају како се њихови поступци завршавају што негативно утиче на њихов рад. Кроз успостављање система за размену информација о току и исходу поступака које покреће инспектор – повезивање система еИнспектор и СИПРЕС ће помоћи код унапређења рада инспектора при подношењу доказа, праћењу ефикасности прекршајних судија у вршењу поступка и у комуникацији о кажњеним прекршиоцима (сада је кључни разлог за непријављивање сиве економије чињеница да грађани и привреда мисле да починиоци никада нису кажњени). Ова мера подразумева успостављање система за подношење и пријем електронских захтева за покретање и вођење прекршајних поступака са праћењем тока и реализације поступка и успостављање размене података о поднетим захтевима за покретање прекршајног поступка.

### **Фокус на „црним тачкама”**

На основу студија и анализа из области сиве економије, као и информација и сазнања инспекцијских и других органа и привредних асоцијација, констатовано је да су потребне појачане и организоване активности свих надлежних органа у откривању нелегалног пословања у одређеним критичним областима и на одређеним „црним тачкама”. Формирање радних група за сродне привредне делатности треба да омогући би се активна сарадња надлежних органа јавне управе и струковних привредних удружења. Такође је потребно планским документима уредити заједничко деловање надлежних органа јавне управе у свим фазама сузбијања сиве економије (од откривања, процесуирања до санкционисања) за јасно дефинисане критичне области, односно делатности у којима појавни облици сиве економије наносе највише штете за безбедност и здравље грађана, као и за фискални систем Републике Србије.

У наредном периоду потребно је интензивније радити на сузбијању оглашавања и продаје робе преко интернета од стране нерегистрованих субјеката претрагом online продајних платформи, друштвених мрежа и контролом преко поштанских оператора, ради идентификације нерегистрованих трговаца који оглашавају акцизне производе, производе који су заштићени правима интелектуалне својине, лекове и медицинских средстава, као и њихово процесуирање.

Једна од приоритетних сектора борбе против сиве економије је сектор грађевине и сузбијање нелегалне градње. После доношења Закона о озакоњењу објеката из 2015. године, на основу којег је урађен сателитски снимак свих објеката који могу бити предмет озакоњења, свака нелегална изградња објекта треба да буде оштро



санкционисана. Овај проблем посебно је изражен и видљив грађанима на територији града Београда. Стога је потребно поступање надлежних органа и праћење спровођења мере ради процене ефеката. Једна од активности у оквиру мере сузбијања нелегалне градње подразумева упис забележбе забране промета за све објекте који су изграђени после 2015. године, за које се се забележба уписује на основу самосталног члана 106. Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи, којим је забрањен промет таквих објеката, а забележба се уписује на основу решења о уклањању објеката или посебног дела објекта које доноси грађевински инспектор.

Други изражен проблем у сектору грађевине је претовар робе у водном транспорту изван лука и пристаништа. На Дунаву, Сави и Тиси у Републици Србији проглашено је 11 лука и 2 теретна пристаништа у којима је дозвољен претовар роба. Према подацима републичке инспекције за безбедност пловидбе евидентирано је преко 150 места на којима је вршен нелегалан претовар роба, пре свега шљунка и песка, нафте и деривата нафте, као и пољопривредних производа.

Постојање нелегалних места/објеката на којима се врши претовар робе у водном транспорту негативно утиче на приходе буџета, с обзиром да се за пружање услуга у овим објектима не плаћају лучке накнаде, као ни друге пореске обавезе, услед одсуства државних органа који су иначе присутни у лукама (лучке капетаније, Министарство унутрашњих послова, Управа царина, санитарна и фитосанитарна инспекција и др.). Такође, ови објекти проузрокују озбиљну реторзију тржишта услед којих легални лучки оператери губе позиције на међународном тржишту. Нелегални претовар нафте и нафтних деривата за циљ има избегавање плаћања пореза и акциза на ову робу.

Приоритетна област у сузбијању сиве економије у сектору саобраћаја је спречавање незаконитог превоза путника у јавном превозу. Иако је Закон о превозу путника у друмском саобраћају ступио на снагу још 2015. године, са последњим изменама и допунама из 2018. године, у пракси не постоји доследна примена одредаба Закона, што доводи до негативних последица на привредни амбијент, сигурност пословања легалних привредних субјеката, безбедност и сигурност приликом пружања услуга превоза грађана, као и на износ прихода буџета Републике Србије и јединица локалне самоуправе.

У циљу ефикасније примене одредаба Закона, заштите инвестиција у делатности, сузбијања сиве економије у области саобраћаја, подршке јединицама локалне самоуправе да доследно спроведу одредбе Закона и уреде услове пословања на својој територији, потребно је хитно усагласити поступање свих надлежних органа у односу на примену законских одредаба које уређују ову област.

Трговина на мало је по правилу делатност која не може потпадати под систем паушалног опорезивања, односно мора бити у систему фискализације, чиме се обезбеђује евидентирање промета робе и издавање рачуна. Изузетак су индивидуални пољопривредни произвођачи и занатлије који продају сопствене производе. Међутим, овај статус је дозвољен и осталим продавцима који препродају несапствене производе на зеленим и робним пијацама. Они су у својству индивидуалног пољопривредног произвођача или у својству предузетника разврстаних у трећу групу обвезника паушалног опорезивања – трговинска делатност која се обавља ван пословних просторија, на тезгама и сличним објектима. Немају обавезу вођења евиденције промета

као сви остали трговци и не може се утврдити да ли је роба коју продају легално набављена. То је директна нелојална конкуренција у области трговине и избегавање плаћања пореза и потребно је изградити анализу стања и регулативе у области продаје несопствених производа и друге робе на робним и зеленим пијацама, преваходно од стране РПГ, СТР и СЗР, са препорукама за измену регулативе и спровођења надзора над применом прописаних обавеза.

У сектору пољопривреде, као једном од три приоритетна сектора са највећим ризиком од пословања и рада у сивој зони, истакнуте су следеће мере као приоритетне у сузбијању такозваних „црних тачака” трговине:

1. Нелегални промет животиња - Уочен је већи број случајева нелегалног промета животиња посебно у Рашком и Пчињском управном округу. Процењена вредност нелегалног промета животињама у пограничним подручјима је око 3 милиона евра годишње. Пољопривредна газдинства не могу трговати животињама, односно куповати их и продавати ради стицања добити, без одговарајуће регистрације у Регистру привредних субјеката. Овај проблем ће се решити кроз појачану контролу промета живих животиња на терену у сарадњи са органима Министарства унутрашњих послова, Пореске управе (Министарство финансија) и Тржишне инспекције (Министарство трговине, туризма и телекомуникација).
2. Контрола нелегалних субјеката који бесправно искоришћавају водне и шумске ресурсе (дрво, песак и шљунак) - Повећана је бесправна сеча шума услед недовољне координације различитих органа. Шумарски инспектори немају овлашћења да заустављају возила која превозе дрво у промету.
3. Сузбијање незаконите производње дувана и ГМО соје - Контроле се врше по годишњем плану контрола, као и по пријави грађана или у склопу редовних планских контрола Одељења фитосанитарне инспекције у периоду када је заснована производња ових усева, а сама контрола се спроводи на месту производње. Потребно је изградити план координације активности за спречавање производње и продаје ГМО соје и такав план спровести у дело.

## **Посебан циљ 2: Унапређење функционисања Пореске управе у циљу ефикаснијег разреза и боље наплате пореза**

Пореска управа је у претходном периоду потврдила своју кључну улогу у сузбијању сиве економије. Даље остваривање циљева утврђених овим Националним програмом и другим стратешким документима Владе поставља пред Пореску управу сложене захтеве у најмање три аспекта: а) унутрашње снажење Пореске управе и њених капацитета да обезбеди адекватну примену прописа; б) ефикасније повезивање Пореске управе са другим државним органима и обезбеђивање функционалне размене података и омогућавање планирања, координације и извођења заједничких активности и в) развијање клијентски оријентисаног приступа у пружању услуга пореским обвезницима и унапређивање односа са обвезницима и њиховим пружаоцима професионалних услуга, као и са широм јавношћу, са циљем подстицања добровољног поштовања пореских прописа и обесхрабривања пореских обвезника за кршење пореских прописа. Наставак процеса трансформације Пореске управе, у складу са усвојеним стратешким документима који дају оквир за тај процес, треба да доведу до промена у структури и

начину рада Пореске управе, тј. до подизања капацитета ове организације за ефикасније обављање основних функција (утврђивање, контрола, наплата и пореско-правни послови). У ту сврху, радиће се на стварању оквира који ће стимулисати обвезнике на поштовање пореских прописа, уз јачање системских капацитета за откривање и кажњавању оних који то не чине. Један од битних елемената овог процеса је ефикасније повезивање Пореске управе са другим надлежним органима који имају улогу у откривању и кажњавању кршења пореских прописа.

Улога Пореске управе у сузбијању сиве економије је шира не само од обезбеђивања надзора над поштовањем прописа од стране привредних субјеката, већ и од превентивног деловања које за резултат има одвраћање привредних субјеката од кршења прописа. Важна улога Пореске управе данас се садржи и у деловању које за циљ има обезбеђивање административног растерећења привреде, и то не само у вези са испуњењем пореских обавеза, већ у свим аспектима у којима су привредни субјекти упућени на интеракцију са порезницима. Пред пореске власти широм света се постављају све комплекснији задаци који се одавно не свде само на пуњење јавне касе. Законитост и једнак третман једнаких пореских обвезника су сада несумњиво приоритетни захтеви који се постављају пред пореске управе; поред обима наплаћених средстава, подједнако је важно колико је тешка рука која та средства наплаћује.

Очекиваном реформом фискализације, које подразумева проширење обухвата и увођење on-line фискалних каса, стварају се услови за квалитативно унапређење капацитета Пореске управе за контролу плаћања ПДВ-а. Имајући у виду да последњи расположиви подаци указују да је број активних фискалних каса 191.400, јасно је да аутоматска размена и анализа података између обвезника и Пореске управе оптималан начин за планирање и вршење контроле на основу процене ризика. Посебна очекивана корист од ове мере се огледа у чињеници да су две одвојене анализе (Републичког секретаријата за јавне политике и Привредне коморе Србије) утврдиле значајне уштеде за привреду од примене новог система, које и према конзервативном сценарију нису мање од 1,5 милиона евра на годишњем нивоу, а у реалистичнијим сценаријима је очекивано да буду око десет пута веће. Кроз имплементацију Акционог плана би требало да се успостави нови систем фискализације (информације о промету у свим фазама промета се шаљу пореским органима у реалном времену), који подразумева побољшан софтвер Пореске управе и инкорпорирање модула анализе ризика за нерегистровање промета. Новим законом о фискализацији такође је потребно проширити сукцесивно обухват фискализације на све облике продаје робе и пружања услуга и фазе промета (и фактуре) без обзира да ли су у систему ПДВ-а, почевши од сектора транспорта.

Прелазак на електронске фактуре са поузданим системом доставе отвара нове могућности за ефикасније пословање пореских обвезника, али и ефикаснији надзор над плаћањем ПДВ-а, те је потребно усмерити ресурсе на прилагођавање овој промени у техничком и кадровском смислу. Успостављањем поуздане доставе фактура у систему омогућиће се већа правна сигурност уговорних страна, боље извршење уговора, развој услуге факторинга и микрофинансирања малих привредних субјеката.

Пореска управа годишње мора да изда и више од 300.000 пореских решења обвезницима у систему паушалног опорезивања. Више од 300 пореских инспектора ради на овим решењима. Кроз измену подзаконског акта и развој софтвера који би омогућио

аутоматски обрачун и издавање решења хиљаде сати ће се уштедити и омогућити већа предвидљивост за пореске обвезнике.

Ова мера подразумева измену регулаторног оквира који ће поједноставити процедуру обрачуна паушалног пореза у циљу аутоматизације процеса утврђивања висине паушалног пореза, као и да припреми функционалну спецификацију подношења захтева у електронском облику и аутоматски обрачун висине паушалног пореза.

### **Посебни циљ 3: Подстицајне мере за фер конкуренцију, легално предузетништво и запошљавање**

Иако је укупно пореско оптерећење у Републици Србији, мерено односом пореских прихода и БДП, умерено и приближно нивоу просека других земаља централне и источне Европе, расподела тог оптерећења отежава задатке Пореске управе на наплати пореза и доприноса у вези са радом. Наиме, фискално оптерећење рада, мерено учешћем пореза на зараде и доприноса за социјално осигурање у укупним трошковима рада, у Републици Србији је релативно високо, како у апсолутном износу, тако и у односу на ниво развијености земље.

Анализа пореског и непореског оптерећења почетника у пословању, коју је урадио НАЛЕД у сарадњи са Факултетом политичких наука, показала је да предузетник који води пословне књиге и себи исплаћује минималну зараду, у Републици Србији за порез и доприносе мора да издвоји чак 44,22% укупних прихода, у Републици Хрватској 25%, у Мађарској од 25 до 35%, а у Савезној Републици Немачкој чак упола мање (21,13%).

Када субјекти који послују у сивој зони своје пословање уводе у легалне токове, укључујући и неформално samozапослене, то се обично чини пријављивањем запослених на утврђене минималне зараде. Ако је пореско оптерећење на том нивоу високо, то представља јасну препреку формализацији радних односа и повећава раширеност неформалне запослености, што доводи до губитака на страни јавних прихода и значајног ангажовања ресурса државних органа, укључујући и Пореску управу, на сузбијању те појаве.

Потребно је регулисати нове облике радног ангажовања, кроз омогућавање запошљавање физичких лица код страног послодавца, рад на порталима, рад са непуним радним временом. Овај тип послова није ваљано уређен и доводи до неформалне запослености. Кроз повећање флексибилности запошљавања ће се избећи злоупотреба запошљавања преко лизинг агенција и омладинских задруга. Акционим планом је предвиђено да се изради анализа прописа Републике Србије и упоредног законодавства, стања на тржишту рада и флексибилних облика радног ангажовања са иностраним елементом – рад на територији Републике Србије за страног послодавца (који нема представништво и огранак на територији Републике Србије). На основу налаза анализе и адекватним изменама прописа, у складу са новорегулисаним облицима рада ће се извршити прилагођавање пореских основица и минималних основица за доприносе за нове облике радног ангажовања и обрачуна стажа осигурања.

Значајно унапређење стања јавних финансија с једне стране, а са друге и даље висок ниво незапослености, нарочито када се занемари неформална запосленост, дају простора да се већа пажња посвети анализи различитих могућих модалитета фискалних подстицаја за запошљавање. Околност да се на овом пољу још увек није далеко одмакло

отвара могућност да се могуће реформе пажљиво планирају, имајући у виду компаративна искуства, али и околности у Републици Србији, а пре свега стање јавних финансија и кључне генераторе неформалне запослености. Зато је једна од првих активности које треба предузети доношење вишегодишњег плана фискалних мера за подстицање предузетништва ком би претходила анализа ефеката на ниво запослености, привредну активност и на стање јавних финансија.

Од октобра 2018. године је омогућено почетницима у пословању да у првој години пословања буду ослобођени плаћања пореза на доходак грађана по основу зараде, односно личне зараде, као и припадајућих доприноса за обавезно социјално осигурање. Потребно је анализирати ефекте те и постојећих сличних подстицајних мера и омогућити проширење модела samozapošljavanja почетницима у пословању без обавезе плаћања пореза и доприноса за обавезно осигурање у трајању од 1 до 2 године.

У 2018. години је усвојен Закон о поједностављеном радном ангажовању на сезонским пословима у одређеним делатностима, који се пре свега односи на електронско пријављивање сезонских радника у пољопривреди. Потребно је израдити ex post анализу примене поменутог закона и ex ante анализу за проширење обухвата Закона на друге делатности. Циљ је да се одређени послови (нпр. послови кућног-помоћног особља) који су ограниченог трајања (неколико дана месечно – чишћење по кућама, дадиље и сл. послови) поједноставе, уведу у легалне токове и да се поједностави уплата пореза и доприноса, као и начин ангажовања, уз обезбеђивање права ангажованих лица у складу са међународним стандардима.

Подстицајне мере посебно су важне за развој предузетништва међу младима, код којих је стопа незапослености на крају 2016. године била 31,3%, што је готово три пута више од опште стопе незапослености у Републици Србији и значајно више од просека у ЕУ (18,5%). Samozapošljavanje младих у Републици Србији је ретка појава – само 7,8% има статус послодавца или запослење у породичној фирми а више од 60% нема жељу да покрене бизнис.

### **Подстицање безготовинског плаћања**

Упоредо са проширењем обухвата и унапређењем система фискализације, потребно је стимулисати безготовинско плаћање, пре свега подстицањем увођења могућности електронског плаћања и у секторима у којима доминира плаћање готовином (угоститељство, такси услуге, здравствене услуге и сл.), омогућавањем иновативних начина безготовинског плаћања, субвенционисањем терминала малим и микро предузећима, повластицама за безготовинско плаћање у односу на готовинско плаћање, као и прописивањем максималних накнада за безготовинско плаћање које наплаћују учесници у процесу картичног плаћања, по угледу на европску праксу.

Анализа коју је НАЛЕД спровео у оквиру пројекта „Подршка Влади Србије у сузбијању сиве економије” у сарадњи с Немачком развојном сарадњом показала је да све више држава стимулише напуштање кеша умањењем ПДВ-а за електронска плаћања, исплатом плата и пензија искључиво на рачуне, увођењем ПОС терминала на шалтере и субвенционисањем њихове набавке, као и укидањем кованица и највећих новчаница. Анализа истиче пример Републике Кореје која умањује ПДВ за 2% при употреби картица. Јапан и Сједињене Мексичке Државе субвенционишу набавку ПОС терминала,

док земље ЕУ смањују износ изнад којег није дозвољено да се плаћа у готовини (Краљевина Шпанија на 2.500 евра, Француска Република и Република Италија на 1.000, а Република Грчка до 500 евра). Република Индија нуди ниже цене путарине, горива и железнице уколико се плаћа електронски.

Да е-плаћања не стимулишу само најразвијеније земље сведочи и пример Републике Бугарске која до краја ове године уводи обавезу коришћења ПОС терминала за целокупни јавни сектор.

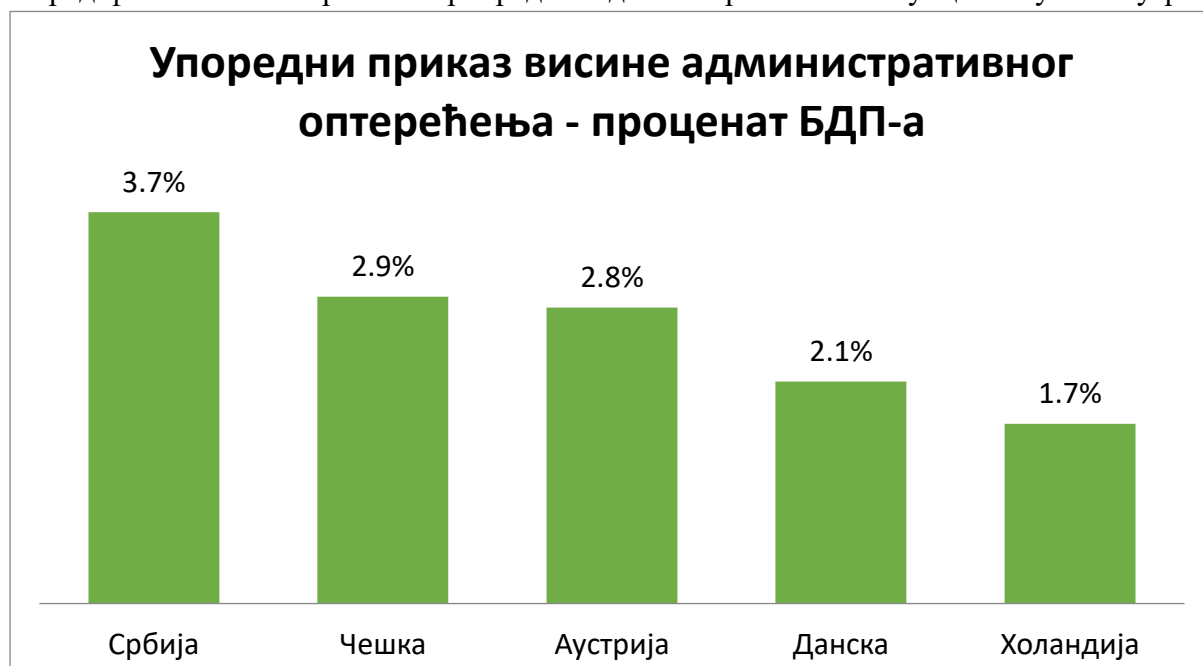
Увођење ПОС терминала дало би прилику грађанима да одмах на шалтеру плате таксу и као потврду плаћања добију картични слип. Тиме би се из игре избациле уплатнице с којима може да се манипулише уплатом мањег износа и накнадним дописивањем цифара.

Потребно је да се јавни сектор прикључи овом тренду и за све своје електронске сервисе омогући безготовинско плаћање. Циљ је да се успостављен систем идентификације платиоца услуга – омогући пружање јавних услуга без подношења доказа о уплати, чиме се олакшава електронско плаћање. Такође, потребно је размотрити оправданост регулаторних интервенција у правцу утврђивања износа и врста плаћања која се морају обављати електронски (за почетак у домену уплате јавних прихода, ради лакшег вршења надзора и утврђивања и процесуирања неправилности), односно обавезивања одређених привредних субјеката на поседовање модула за безготовинска плаћања.

Паралелно са наведеним активностима, потребно је радити на едукацији грађана и привреде о предностима безготовинских плаћања и разбијању предрасуда, које су најчешће везане за питања безбедности. Први корак учињен је наградном игром „Узми рачун и победи” када су сви који плаћају картицама имали двоструко веће шансе за добитак.

## Посебни циљ 4: Смањење административног и парафискалног оптерећења за привреду и грађане

Поред фискалног оптерећења привреде и административни поступци могу бити узрок



Графикон: Упоредни приказ висине административног оптерећења, извор USAID-BEP

значајног оптерећења за пословање, те је њихово поједностављење препознато као један од главних циљева Националног програма.

Према истраживању које је спровео USAID Пројекат за боље услове пословања, административно оптерећење привреде у 2013. години, износило је 3.67% БДП, на основу анализираних 188 најзначајнијих административних поступака.

Увођење електронских сервиса и једношалтерског система у што већем броју области значајно може помоћи да се административни поступци поједноставе и убрзају, а трошкови за привреду смање. У наредном периоду потребно је наставити са унапређењем Портала е-Управе који треба на једном месту да обједини све административне поступке и захтеве које примењују органи државне управе, територијалне аутономије и локалне самоуправе. Простор за унапређење у домену е-Управе је значајан, поготово ако се узму у обзир упоредни подаци о развијености у овој области у односу на земље из региона.

### Регистри административних поступака и непореских накнада у функцији правне сигурности и оптимизација административних процедура

Јавни регистар непореских намета ће обухватати све накнаде и таксе и републичке и локалне административне таксе, сва непореска давања према Републици, јавним предузећима и локалним самоуправама.

Тренутно постоје накнаде које нису обухваћене Законом о накнадама за коришћење јавних добара. На основу регистра спречити увођење нових, наплату нерегистрованих и омогућити системску контролу врста и висина накнада.

У току је неколико пројеката оптимизације и поједностављење административних поступака на националном нивоу који утичу на пословање у Републици Србији. Такође, у току је пројекат кроз који је планирана потпуна дигитализација 100 административних процедура.

Један од приоритета Акционог плана је сектор пољопривреде. У овом сектору постоји проблем постојања субјекта у пословању храном који обављају делатност а немају одобрење, односно нису уписани у регистар одобрених објеката који води Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, који је услов за обављање делатности у области производње и пласирања хране. Поред тога, сличан проблем постоји код субјеката који се баве производњом и прометом алкохолних пића и кафе, као акцизним производима, ако додатно нису уписани у релевантне регистре код Пореске управе, те се сматрају нерегистрованим субјектом. Наиме, сви субјекти се могу сматрати да послују у сивој зони, а да са тим нису упознати због непознавања прописа и обавезе да се региструју у свим овим регистрима.

Решење за веће поштовање прописа и фер конкуренцију у овом сектору је оптимизација процедура за регистрацију односно одобрење за обављање делатности за субјекте у пословању храном, која ће омогућити и ефикасну контролу кроз аутоматизовану размену података између институција. Такође, потребно је омогућити размену информација о произвођачима алкохолних пића, односно кафе двосмерно између Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде и Пореске управе, како би се смањила могућност за незаконито стављање на тржиште производа који не одговарају захтевима везаним за безбедност производа и захтевима везаним за акцизну робу.

## **Е-јавне набавке**

У циљу транспарентности система јавних набавки потребно је успоставити електронски поступак јавних набавки који обухвата све фазе од поступка планирања и спровођења поступка јавних набавки, тако и обавезу објављивања обавештења о додели уговора, који садржи детаљне податке о закљученом уговору, односно податке о уговореној вредности и остале релевантне информације – јединствени портал путем којег ће се спроводити све јавне набавке у Републици Србији.

Потребно је обезбедити следеће карактеристике система:

- конкурсна документација и друга писмена која објављује наручилац ће бити свима доступна путем јединственог електронског портала;
- систем не дозвољава никоме да види понуде док не истекне рок за њихово подношење. Дакле, у тренутку истицања рока, односно у тренутку отварања понуда систем ће електронски генерисати цене и остале комерцијалне услове из поднетих понуда, а који су битни за пондерисање, односно рангирање истих. Такође, систем ће електронски проследити записник о отварању понуда са наведеним подацима и то само и свим понуђачима који су учествовали у поступку јавне набавке, односно који су поднели понуду преко јединственог портала. Одлука о додели је јавна, обавештења о



закљученим уговорима се јавно објављују и садрже све релевантне податке битне за закључење уговора;

- поступак заштите права понуђача је електронски и јаван на порталу јавних набавки;
- обавезна је код наручиоца интерна контрола извршења уговорених обавеза и оцена извршења уговора преко портала јавних набавки.

### **Праћење службених мишљења министарстава у функцији олакшавања пословања и правне сигурности**

Нејасност прописа и неједнако тумачење прописа за различите привредне субјекте због неиздавања мишљења или њиховог необјављивања доводи до правне несигурности и фаворизовања нелојалне конкуренције. Додатно, мишљења се издају са више од годину дана закашњења што легалну привреду доводи до невољног кршења прописа и кажњавања. На овај начин би се идентификовали и очигледно нејасни прописи са највећим бројем недоумица, које треба унапредити. Потребно је изградити анализу тренутног стања у области издавања службених мишљења и оптимизација ради подношења захтева за њихово издавање преко јединствене контакт тачке као нове електронска услуге и омогућити подношење захтева преко електронског портала. Анализом одредаба за које се најчешће захтева службено мишљење извршиће се прецизирање доношењем општег правног акта, односно изменом постојеће одредбе како би се отклониле недоумице и постигла већа примењивост норме.

### **Посебни циљ 5: Подизање свести грађана и привреде о значају сузбијања сиве економије**

Борба против сиве економије подразумева синергију, односно активно укључивање свих државних органа, организација, привреде и грађана. Управо то је Република Србија у великој мери успела да постигне, тако да је данас сузбијање сиве економије као појам широко распрострањен и разумљивији. То је у пре свега резултат кампање „Узми рачун и победи”, али и спровођења и промовисања реформи у области инспекцијског надзора, проактивнијег става Пореске управе у односу према пореским обвезницима и постигнутих напредака на увођењу сервиса е-Управе којима се постижу велики и лако видљиви резултати у поједностављивању административних процедура и сужавању простора за сиву економију и коруптивне радње.

Активно учествовање привреде и грађана у сузбијању сиве економије производи и ефекте позитивног притиска грађана и привреде на органе јавне управе да ефикасније обављају своје послове и подршке одлучнијем коришћењу механизма за спречавање сиве економије. Како би се постигао ефекат активног укључења привреде и грађана у борбу против сиве економије, првенствено је потребно уложити додатне напоре како би се подигла пореска култура и свест о негативним последицама сиве економије. Инспекције и други надлежни надзорно-контролни органи до информација о сивој економији долазе оперативним теренским и канцеларијским радом, аналитичким сагледавањем критичних контролних тачака и на друге начне. Али, један од веома битних извора сазнања о сивој економији су оне информације које органима пружају грађани и привредни субјекти.

Тешко наслеђе 90-их година 20. века је Републику Србију оптеретило изазовима којима друге земље у транзицији нису морале да се носе. Једна од њих је друштвена легитимизација појава као што су неплаћање пореских обавеза, непријављивање радника и нерегистровање привредних субјеката. У условима у којима је производна активност замирала, а јачао трговински сектор који се заснивао на препродаји у сивој зони, појавни облици сиве економије су перципирани као део стратегије преживљавања, а не богаћења на рачун актера на тржишту који послују у складу са прописима. Не чуди зато да су у том периоду и друштво и држава постали исувише толерантни према таквом начину привређивања, углавном у циљу одржавања социјалног мира.

У претходном периоду је изостао системски приступ сузбијању сиве економије, тако да се одржао висок проценат њеног учешћа у БДП-у. У том периоду на значају добија правац легитимизације сиве економије који се темељи на уштедама за домаћинства захваљујући томе што су роба и услуге у токовима сиве економије јефтиније у односу на оне у легалним токовима. Плаћање пореза се посматра као нерационалан трошак који одлази на плате огромног броја запослених у јавном сектору, а превиђа се да се плаћањем пореза омогућава шира јавна потрошња на општа добра - изградњу школа, обданишта, и других институција од опште друштвене користи, унапређење здравственог и социјалног система, инфраструктуре и животног стандарда свих грађана.

Како би се овакав приступ грађана и привреде променио, државни органи и сви други учесници у сузбијању сиве економије морају посебну пажњу да посвете активностима које су усмерене на јачање пореске културе и свести о штетним утицајима сиве економије. Да би се јавни сектор легитимисао као кредибилан партнер у овој активности, потребно је промовисати активности транспарентног извештавања јавности о начину трошења јавних средстава, као методу за јачање односа поверења између државе на једној страни, и грађана и привреде на другој.

Фокусирању ресурса и пажње јавности и државних органа на сузбијање сиве економије значајно доприноси и проглашавање година борбе против сиве економије. Овај инструмент значајно доприноси мобилисању широке друштвене подршке, што са своје стране делује подстичуће на државне органе за енергичније поступање у вези са сивом економијом.

Од посебног значаја је и то да појединачни државни органи не доживљавају спровођење ових масивних и централизованих активности као једини канал комуникације значаја борбе против сиве економије. Управо супротно, треба подстицати државне органе да кроз своје канале комуникације интезивно обавештавају грађане и привреду о свим активностима које су у функцији смањења сиве економије.

Посебна пажња ће бити усмерена на едукацију младих (посебно ученика основних и средњих школа) и едукацију медија о штетним последицама сиве економије. Наставиће се и са активностима које подразумевају активирање јединица локалне самоуправе за учешће у борби против сиве економије.

Кључни циљеви кампања су:

- 1) Боље разумевање грађана о томе шта је то сива економија, које су њене последице по животно стандард и зашто је важно плаћати порезе;

- 2) Едуковање грађана како да препознају и пријаве сиву економију;
- 3) Едукација ученика усмерена ка развоју фискалне свести и значају пореза;
- 4) Јачање поверења у државу и начин располагања буџетским средствима.

Претходно наведени кључни циљеви ће се рефлектовати у јачању пореске културе и стварању окружења које подстиче поштовање пореских прописа, а коначно кроз пораст јавних прихода који ће омогућити виши квалитет јавних услуга.

Како би се редовно пратила учинковитост мера које се спроводе у циљу подизања свести грађана и привреде о значају сузбијања сиве економије и њеној штетности, спроводиће се анкете и истраживања јавног мњења.

## **ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР И ПЛАН ЗА ПРАЋЕЊЕ СПРОВОЂЕЊА**

Одлуком Владе („Службени гласник РС”, број 20/19) формирано је Координационо тело за сузбијање сиве економије (у даљем тексту: Координационо тело), са задатком да координира рад органа државне управе и усмерава активности на припреми и спровођењу Националног програма за сузбијање сиве економије. Истом одлуком образована је и Стручна група Координационог тела (у даљем тексту: Стручна група), са задатком да припреми и поднесе Координационом телу Нацрт националног програма, са Нацртом акционог плана за сузбијање сиве економије.

У раду Стручне групе учествују: Кабинет председника Владе, Кабинет потпредседника Владе, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Министарство финансија, Министарство привреде, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство правде, Министарство унутрашњих послова, Пореска управа, Управа царина, Републички секретаријат за јавне политике, Национална алијанса за локални економски развој, Савез за фер конкуренцију, Канцеларија за информационе технологије и електронску управу, Безбедносно-информативна агенција и Фискални савет.

На овај начин обезбеђено је да кључни државни органи у чијој надлежности је сузбијање различитих појавних облика сиве економије активно учествују у дефинисању основних циљева, начела, мера и активности за сузбијање сиве економије, са представницима привреде и цивилног друштва. Тиме се потврђује да борба против сиве економије представља заједнички циљ државе, привреде и свих њених грађана. Уједно, овим је омогућено да надлежни органи, који су уједно и предлагачи свих релевантних прописа којима се може утицати на смањење сиве економије координисано делују.

### **План за праћење спровођења Националног програма**

Спровођење Националног програма засниваће се на годишњим акционим плановима који ће се припремати у сарадњи са свим ресорно надлежним органима јавне управе и кроз дијалог са приватним сектором и цивилним друштвом.

Спровођење политике организованог сузбијања сиве економије одликује сложеност и вишедимензионалност, која условљава поштовање принципа поделе надлежности

између ресорно одговорних органа јавне управе и њихову координацију. Други важан принцип односи се на неопходност сталног дијалога, укључивања и сарадње са представницима привреде, цивилног друштва, стручне и шире јавности. Ресорна министарства и органи јавне управе одговорни су за спровођење мера и активности предвиђених акционим планом, које се налазе у њиховој надлежности и о томе квартално извештавају Стручну групу.

Координационо тело, као тело Владе, има задатак да координира рад органа државне управе и усмерава активности на припреми и спровођењу Националног програма за сузбијање сиве економије, надзире и координира спровођење Националног програма. Ресорно министарство председника Координационог тела уз подршку НАЛЕД-а обавља административно-техничке послове за потребе Координационог тела и стручне групе, техничку координацију спровођења Националног програма и редовно извештавање Координационог тела о отвореним питањима у спровођењу Националног програма и Акционог плана, посебно о активностима које се не спроводе у складу са усвојеним роковима. 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 Акционог плана за спровођење Програма Владе, које је образовано Одлуком о образовању Координационог тела за припрему и праћење реализације Акционог плана за спровођење Програма Владе („Службени гласник РС”, број 88/17), за шта је задужен овлашћени представник Министарства финансија.

Такође, Координационо тело ће на годишњем нивоу извештавати Владу о реализацији Националног програма.

Табела 2 – Циклус спровођења Националног програма

Циклус спровођења Националног програма		
Период	Активности пре почетка периода	Активности током и на крају периода
2019. година	Израда Акционог плана за 2019. и 2020. годину	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Квартални извештаји о спровођењу</li> <li>- Годишњи извештај о спровођењу</li> <li>- Ажурирање индикатора</li> </ul>
2020. година	Спровођење Акционог плана за 2020. годину; Ревизија Националног програма у циљу његовог усвајања за наредни период	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Квартални извештаји о спровођењу</li> <li>- Годишњи извештај о спровођењу</li> <li>- Ажурирање индикатора</li> <li>- Оцена резултата спровођења Националног програма (Final external evaluation)</li> <li>- Покретање поступка за израду новог стратешког документа</li> </ul>

Мере и активности садржане у акционим плановима за спровођење Националног програма финансираће се из буџета Републике Србије, донаторских средстава, као и од стране међународних финансијских институција, у складу са буџетским ограничењима.

Министарство надлежно за послове финансија, припрема годишњи преглед финансијских средстава и њихових извора предвиђених за спровођење акционог плана за наредни период, на основу информација које достављају ресорни надлежни органи јавне управе, односно носиоци активности за спровођење појединих мера и активности из акционог плана. Припрема годишњих прегледа потребних финансијских средстава и њихових извора одвијаће се истовремено са припремом буџета Републике Србије за наредну годину.

Најзначајнији идентификовани ризици за спровођење Националног програма су недостатак финансијских средстава и недовољна сарадња и координација надлежних органа јавне управе. Координационо тело представља основни механизам за управљање ризицима који се односе на сарадњу надлежних органа јавне управе, а мера предвиђена за избегавање, односно умањење, ризика недостатка финансијских средстава је пројектно планирање и коришћење донаторских средстава.

У сарадњи са Републичким секретаријатом за јавне политике, министарство надлежно за послове финансија развиће систем за праћење резултата спровођења Националног програма, заснован на објективно проверљивим показатељима успешности, који ће се ослањати на релевантне и верификоване податке.

Активности, са роковима, органима и организацијама надлежним за спровођење активности, потребним финансијским средствима и показатељима за праћење спровођења мера Националног програма дефинисаће се годишњим акционим плановима, које доноси Влада.

Основни показатељи за праћење спровођења стратешких циљева дати су у Табели 3 - Индикатори за праћење остваривања стратешких циљева.

## Кључни показатељи учинка

Табела 3 - Индикатори за праћење остваривања стратешких циљева

Преглед најважнијих индикатора за праћење остваривања стратешких циљева	Последњи расположиви подаци	2021	Извори података
<b>Генерални индикатори</b>			
Процена учешћа сиве економије у БДП Републике Србије код регистрованих привредних субјеката	14,9%	14,5%	Студија о сузбијању сиве економије
Учешће нерегистрованих привредних субјеката у укупном броју	17,2%	15%	Студија о сузбијању сиве економије

Релативно смањење ПДВ јаза наплате		2 п.п.	Обрачун МФ
Учешће неформално запослених у укупној запослености	19,5 % (2018)	17,5 % (2020)	Анкета о радној снази (Републички завод за статистику)

### ЗАВРШНИ ДЕО

Саставни део овог програма је Акциони план за спровођење Националног програма за сузбијање сиве економије за период 2019-2020. године.

Овај програм објавити на интернет страници Владе, на порталу е-Управа и на интернет страници Министарства финансија.

Овај програм објавити у „Службеном гласнику Републике Србије”.

05 Број: 306-3359/2019-3  
У Београду, 4. априла 2019. године

В Л А Д А

ПРЕДСЕДНИК

Ана Брнабић, с.р.