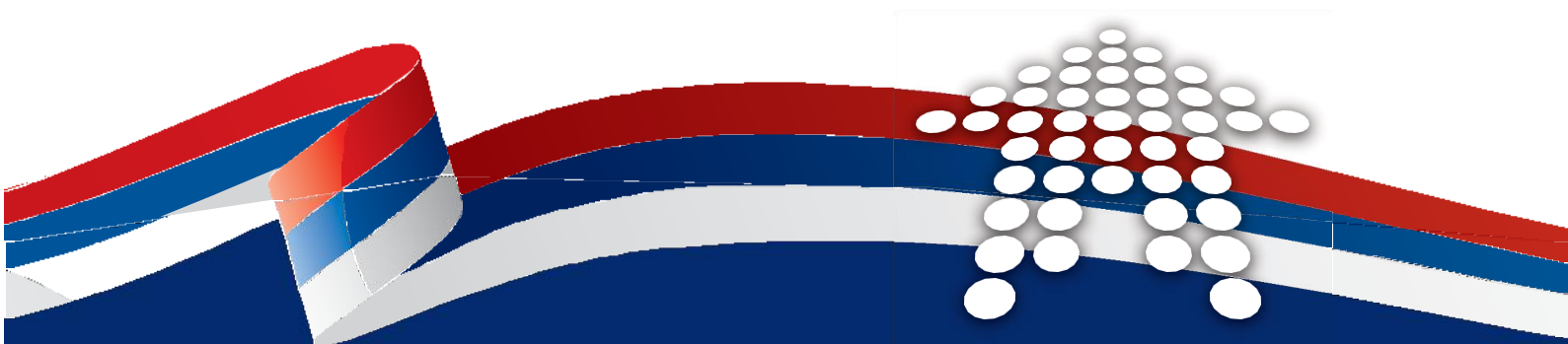




Национални програм за сузбијање сиве економије

- нацрт -



САДРЖАЈ

ВИЗИЈА	4
РАЗЛОЗИ ЗА РЕВИЗИЈУ НАЦИОНАЛНОГ ПРОГРАМА ЗА СУЗБИЈАЊЕ СИВЕ ЕКОНОМИЈЕ	5
Нова сазнања о сивој економији.....	5
Промене од значаја за сузбијање сиве економије у односу на стање из периода доношења оригиналног Националног програма	6
ПРЕГЛЕД И АНАЛИЗА ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА	12
Узроци и последице сиве економије.....	19
Стратешки оквир.....	22
НАЧЕЛА И ЦИЉЕВИ СПРОВОЂЕЊА НАЦИОНАЛНОГ ПРОГРАМА ЗА СУЗБИЈАЊЕ СИВЕ ЕКОНОМИЈЕ.....	25
Начела сузбијања сиве економије	25
Општи циљ сузбијања сиве економије	26
Посебни циљ 1: Ефикаснији надзор над токовима сиве економије	28
Посебан циљ 2: Унапређење функционисања Пореске управе.....	31
Посебни циљ 3: Унапређење функционисања фискалног система.....	33
Посебни циљ 4: Смањење административног и парафискалног оптерећења за привреду и грађане.....	38
Посебни циљ 5: Подизање свести грађана и привреде о значају сузбијања сиве економије и мотивације за поштовање прописа	40
ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР И ПЛАН ЗА ПРАЋЕЊЕ СПРОВОЂЕЊА.....	43
План за праћење спровођења Националног програма	43
Кључни показатељи учинка.....	45

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 аболира 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. Држава 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 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 определити за борбу против сиве економије су мала цена имајући у виду штету коју сива економија наноси развоју 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 дајемо преглед разлога који упућују на потребу ревизије Националног програма за сузбијање сиве економије.

Од усвајања Националног програма за сузбијање сиве економије прошло је готово две и по године (усвојен у децембру 2015.). 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*¹, 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.

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. 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 дупло већа у односу на предузећа која успешно послују. И овај налаз потврђује да унапређење макроекономског и регулаторног амбијента има велики значај за прелазак

¹ Налази и препоруке о овом делу су у највећој мери преузети из анализе *Сива економија у Србији 2017: Процена обима, карактеристике учесника и детерминанте*, аутора Горане Крстић и Бранка Радуловића, у издању НАЛЕД-а.

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. 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 оригиналног Националног програма

- a) Привредни амбијент је побољшан
 - a. Економија 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;
 - b. Међународна економска конјунктура је побољшана, што додатно делује подстичуће на привредни раст у Србији;
 - c. Административни терет поштовања прописа је смањен, чиме је пословање у легалној зони постало јефтиније и исплативије;

- b) Капацитети државе за надзор над токовима сиве економије су унапређени
 - a. 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;
 - b. 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;
 - c. Влада је 2017. и 2018. прогласила Годинама борбе против сиве економије, тиме упућујући све државне органе да активности предвиђене Националним програмом третирају као приоритет.
- c) Став јавности према сивој економији је побољшан
 - a. Кампања *Узми рачун у победи* је ушла у готово сваку кућу у Србији, најчешће по више пута. Са њом је ушао и дискурс о сивој економији који указује на негативне последице те појаве;
 - b. 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. Највећи допринос значајном 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 Србија у издању за 2018. напредовала укупно 48 места у односу на издање за 2015. годину – са 91. на 43. позицију.

Повољнија фискална кретања у 2017. години

У 2017. години је остварен фискални суфицит опште државе у износу од 52,3 млрд, што је за око 127,5 млрд. боље у односу на план којим је био предвиђен дефицит од 75,2 млрд. Бољи фискални резултат у 2017. години у највећој мери се дугује бољој наплати прихода. Укупни приходи сектора државе у посматраном периоду су већи за 107,6 млрд. динара од првобитног званичног плана. Део боље наплате прихода (око 35 млрд) односи се на непореске приходе и то једнократног карактера.

Боље остварење пореских прихода (за скоро 80 млрд динара) од планираних је, углавном, трајног карактера. Побољшање у наплати пореских прихода се углавном дугује повољнијим макроекономским кретањима, пре свега компонентама раста које су приходно издашне, као што су потрошња и запосленост.

Укупан приход од ПДВ већи је у односу на план за 2,8%. Бруто уплата ПДВ је већа од износа предвиђеног буџетском пројекцијом за 6,4%. Приходи од ПДВ бележе наплату изнад плана, једним делом услед већег раста номиналне потрошње углавном проузрокованог бржим растом расположивог дохотка становништва.

Ефикасност наплате ПДВ, као показатељ кретања сиве економије, у 2017. бележи стагнацију у односу на 2016, након вишегодишњег значајног раста.

Укупан приход од пореза на добит већи је у односу на план за 38%. Укупна профитабилност привреде у 2016. години која служи као основица за опорезивање у 2017. години, порасла је за 17,5%.

Приходи од акциза су, у односу на план, већи за 3,1%. Бољем остварењу у односу на план највише доприносе приходи од акциза на електричну енергију, захваљујући већој потрошњи. Код наплате акциза на промет дуванских производа је забележен раст наплате од 7,3 млрд РСД, односно 4,8% реално у односу на 2016 годину.

Захваљујући одредби о повећању неопорезивог износа зараде са 11.700 динара на 15.000 динара у изменама и допунама Закона о порезу на доходак грађана, остварено је одређено пореско растеређење зарада. То растеређење је донекле ублажено повећањем минималне цене рада, са 130 на 143 динара по радном сату. Поред тога, до 2019. године је продужен рок за већ постојеће олакшице приликом запошљавања које омогућавају послодавцима право на повраћај од 65 до 75% плаћеног пореза на зараду, у зависности од броја новозапослених.

Пораст формалне запослености (уз номинални раст зарада у 2017. години од 4,4%) допринео је расту прихода по основу доприноса за социјално осигурање и пореза на зараде. У 2017. години, према подацима Централног регистра обавезног социјалног осигурања, дошло је до пораста формалне запослености за 3%. Део раста дугује се отварању нових радних места, али је један део резултат борбе против рада на црно. Наплата доприноса за социјално осигурање у посматраном периоду премашила је план за око 2,5% (близу 14 млрд динара). Боља је и наплата пореза на доходак за 3,2% од планиране.

Напредак у смањењу административног терета пословања

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. Тај кумулативни напредак износи чак 50 позиција – са 93. места у извештају за 2014. годину, на 43. место у последњем извештају. У извештају за 2018. годину, напредовали смо за четири позиције, са 47. на 43. место. Поново смо највише напредовали захваљујући реформама у области издавања грађевинских дозвола. Напредовали смо и у области оснивања привредних субјеката за које је у Србији потребно свега 5,5 дана, и благи помак је забележен код извршења уговора. Као и прошле године, одличан резултат смо забележили у области прекограничне трговине (23. место), па је тако по оцени Светске банке потребно 6 сати да прођете царинску процедуру за извоз и 7 сати за увоз. Најслабије смо ранжирани у области добијања прикључка на електричну мрежу (96. место) за који је потребно 125 дана. Следе плаћање пореза (82. место) за које нам је годишње потребно 225,5 сати и заштита мањинских акционара (76. место). Извршење уговора за које је потребно 635 дана и решавање стечаја које траје по 2 године такође заостају за најбољим светским праксама.

Посматрано у регионалном оквиру, Србија је још у извештају за 2014. годину била најлошије пласирана (93. место), после Босне и Херцеговине (131). Данас је Србија (43) испред БиХ (86), Албаније (65), Хрватске (51), Мађарске (48), па и Румуније (45), али је иза Црне Горе (42), Словеније (37) и Македоније (11. место).

Активности усмерене на развој електронске управе и електронског пословања доприносе транспарентности рада како државе, тако и привреде, и смањују могућности за арбитрерност, 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.

Усвајање 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.

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. 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, 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 информисе Координациона комисија на свакој седници.



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. Од децембра 2017. 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 АПР-у (период 27. априла – 31. децембар 2017. године). Извршено је 4.136 инспекцијских контрола предузетника са статусом привремене одјаве. Утврђено је да 194 субјекта обавља делатност иако су регистровани 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 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 прометовањем 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.
- Привредна комора Србије је у сарадњи са трговинским ланцем ЛИДЛ у октобру 2017. године организовала „Дане добављача”. Више од педесет компанија које производе свеже воће и поврће, месо и органске производе је имало прилику да се упозна са стандардима и условима за укључивање у ланац снабдевања. Услов за учешће у данима добављача јесте да компанија послује легално, да је имплементирала интерну контролу на основу стандарда управљања квалитетом, поштујући стандарде заштите животне средине и заштите здравља и безбедности на раду.

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.

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

На две телевизије са националном фреквенцијом, ТВ Прва и Б92, емитован је видео серијал „Порез плати да ти се добрим врати”; серијал је објављен и на интернет презентацији Пореске управе и на друштвеним мрежама.

Први вебсајт посвећен теми сиве економије www.uzmigacun.rs и www.sivaekonomija.rs лансиран је 1. фебруара 2017. и за годину дана забележио је више од 830.000 прегледа чиме се позиционирао у топ 3 места на Гугл претрази за кључне речи “сива економија” и “узми рачун”.

НАЛЕД је у јануару и фебруару 2017. спровео истраживање привреде (узорак 250) и грађана (узорак 1.000) о сивој економији у сарадњи са агенцијом Ипсос. Према извештају, подршка грађана сузбијању сиве економије највећа је у последње три године и достигла је рекордних 94% (у септембру у исте године, та подршка је била и даље на високом нивоу од 90%); у фебруару 2017. године је 60% испитаника сматрало је да је држава одлучна да се избори са тим проблемом, да би тај проценат додатно порастао у септембру исте године – на 64%. Велики помак јесте смањење броја грађана који никад не траже рачун, са 50 на 29%, док изазов остаје куповина на црно с обзиром на то да чак 20% грађана бар понекад купује акцизну робу (кафу резани дуван, алкохолна пића, цигарете и бензин) на нелегалним местима продаје.

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. 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% ВДР. 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 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 Србије (у проценту од БДП) је нижа него у Црној Гори (24,5%) и Летонији (20,3%), а приближна нивоу у Естонији (15,4%) и Литванији (16,5%). Међутим, не треба изгубити из вида је учешће нерегистрованих предузећа у Србији знатно веће у односу на балтичке земље.

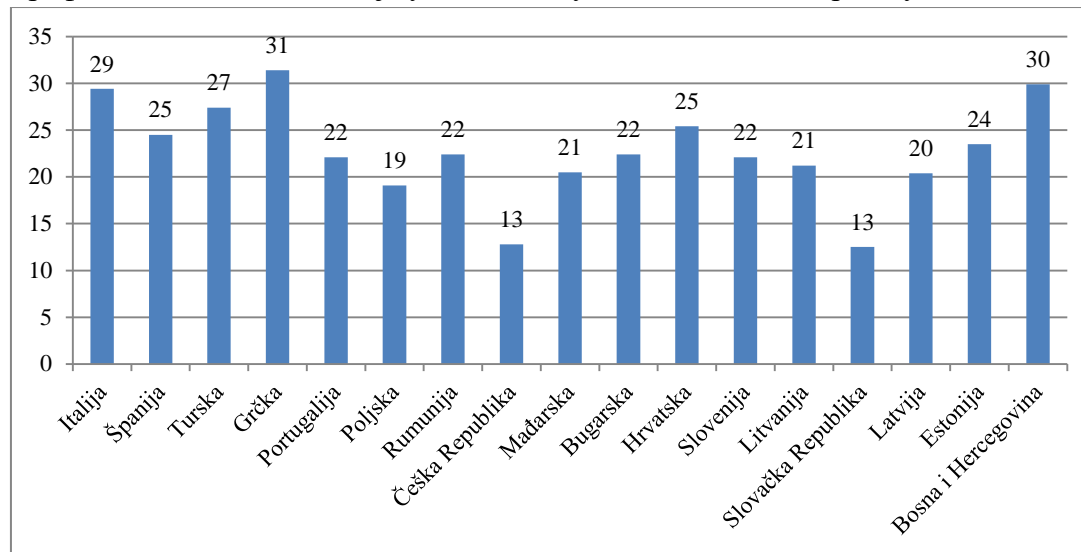
Табела 2. Процена сиве економије у Србији и изабраним земљама применом директног анкетног метода процене („Индекс сиве економије“)

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

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

Процене по *MIMIC* методу дају нешто већи обим сиве економије него према директном методу, што се види на примеру Србије (Табела 2), Естоније, Летоније и 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, *MIMIC* 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 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 МИМИС методом због релативно високих износа процене, па су извршили корекцију обима сиве економије одузимањем легално купљеног материјала за обављење 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 Србије после ове корекције, сива економија је у просеку износила 22.3% у периоду 1999-2013, а у 2013. години 18.1% БДП-а, што је знатно ближе проценама на основу приказаног директног и НТС метода.

Санкционисање сиве економије

Тренутно се на поступак инспекцијског надзора примењује 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 („Службени гласник РС”, број 36/15), 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, односно нејасноће у погледу тога која је инспекција надлежна у конкретном случају, који имају негативан утицај како на рад инспекција тако и на субјекте

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 интензивирања инспекцијског надзора повећан је за 15,5%.

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 обезбедити 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, уредити 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 уједначила инспекцијска пракса.

Сдруге 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”, број 41/09), 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: NALED, 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 ће у 2018. бити уведен 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 њиховог санкционисања је недоследна. Потребно је секторске прописе изменити тако да се санкције нормативно и у пракси прилагоде озбиљности престапа и економској снази субјекта који је предмет контроле, како би се подстакао 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 код нафтних деривата. То је допринело и пребацивању фокуса недозвољене трговине на базна уља, која за сада не подлежу акцизи. Између осталог, пословима велепродаје, малопродаје и складиштења нафте и нафтних деривата баве се бројна привредна друштва, на основу лиценце за обављање одговарајуће енергетске делатности. 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, а Закон о енергетици („Службени гласник РС”, број 145/14) не предвиђа у том периоду провере испуњености услова за поседовање лиценце, те је прописе и праксу потребно унапредити како би се омогућила континуирана и свеобухватна координисана контрола испуњености свих прописаних услова имаоца лиценце од стране надзорних и инспекцијских органа и регулаторних тела – Тржишне инспекције, Агенције за енергетику и министарства надлежног за послове енергетике.

Пореска политика, фискално, парифискално и административно оптерећење привреде

На нивоу 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.

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 целости 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 и 142/14, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016 и 113/2017)). Практика показује да 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 јавнеуслуге);

- 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.

Одсуство координације различитих нивоа власти и различитих органа јавне управе, често доводи до тога да се по истом основу (за исту услугу, право или добро) плаћа више такси или накнада (дуплирање или чак мултиплицирање такси и накнада). Тако нпр. Закон о рударству и геолошким истраживањима („Службени гласник РС”, број 101/15), прописује да се плаћа накнада за коришћење минералних сировина за подземне воде из којих се добијају корисне минералне сировине и геотермалне енергије, док Закон о водама („Службени гласник РС”, бр. 30/10, 93/12. 101/16) предвиђа плаћање накнаде за коришћење вода за термалне воде. Иако Закон о водама прописује да се његове одредбе не односе на подземне воде из којих се добијају корисне минералне сировине и геотермална енергија, није направљена дистинкција између ових врста подземних вода и термалне воде, те у пракси долази до плаћања обе накнаде што је у супротности са становиштем које је заузео Управни суд а којим се упућује да се не могу плаћати обе накнаде истовремено.

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 две год не добије решење, а кад дга обије, 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 приходе 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 која 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 њеносузбијање

Истраживања ставова грађана, које на годишњем нивоу спроводи Ipsos Strategic Marketing за потребе NALeDa, од септембра 2017. године показују конзистентне резултате који упућују да већина грађана Републике Србије (90%) лично подржава борбу против сиве економије. Надаље, знатна већина грађана Републике Србије (69%) 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 (34%), док више од четвртине грађана, њих 27%, разуме да је реч о неплаћању држави пореза и других обавеза. Затим следи схватање да је сива економија продаја робе на црно (24%), незаконито пословање (16%), док мање од 5% сматра да је реч о шверцу, крађи, начину преживљавања и нелегалног богаћења. Половина грађана (51%) верује да се обим сиве економије смањило у поређењу са претходних година дана. С друге стране, нешто више од четвртине грађана (27%) мисли да се обим сиве економије повећао, док више од петине грађана није могло дати оцену (22%).

Скоро 40% грађана зна да су 2017. и 2018. година проглашене годинама борбе против сиве економије, а сваки други грађанин верује да ће то допринети допринети смањењу обима сиве економије у Србији. Преко трећине грађана је директно или индиректно учествовало у наградној игри „Узми рачун и победи“, док само 1% њих уопште није чуло за наградну игру.

За сузбијање сиве економије се као надлежне истичу инспекције, посебно пореска. Приметно је и да сваки пети грађанин не уме да одреди под чију надлежност потпада сузбијање сиве економије. Готово 30% грађана надлежност препознаје у Министарству финансија, односно Пореској управи, док преко 60% грађана види као надлежне Министарство финансија, Пореску управу и друге инспекције.

Две трећине грађана сматра да држава не кажњава адекватно предузећа и појединце који послују нелегално / у сивој зони. Око трећине њих (31%) сматра да држава не располаже правилно пореским приходима, што је знатно мање у односу на период од пре две-три године. Проблематично је што четири од десет грађана истиче да не може дати процену услед мањка транспарентности – што је један од разлога за недовољну мотивисаност грађана да плаћају порезе и подстичу друге да се понашају одговорно.

Такође, 90% испитаника подржава сузбијање незаконитог рада, али, истовремено, већина њих не би пријавила нелегално пословање - 33% анкетираних не би пријавили послодавца који њих или њиховог колегу ангажује на црно, пре свега из страха од губитка посла (27% 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 (83% испитаника), чак 78% испитаника не би пријавило продавницу или кафић који не издаје фискални рачун.

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

Од јануара до октобра 2017. године број сајтова у Србији који примају уплате повећан је 70% (са 354 на 604). Такође, број особа које плаћају путем мобилног телефона у односу на септембар прошле године повећан је са 650.000 на милион, а број корисника интернет плаћања са 1,5 на 1,8 милиона. С друге стране, у 2017. години је број ПОС терминала смањен са 84.412 на 72.521, односно за 14%.

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 менипулација 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 примени 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.



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% кад је реч о регистрованим субјектима, и смањење учешћа нерегистрованих субјеката на тржишту 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;
- 3) Унапређење система јавних финансија, на начин да се смањи парафискално оптерећење привреде уз могуће фискално растерећење, пре свега у домену зарада;
- 4) Смањење трошкова и административног оптерећења поштовања прописа за привреду;
- 5) Подизање свести грађана и привреде о значају сузбијања сиве економије и мотивације за поштовање прописа.

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 стратешки 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), Акционом 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 2017 са пројекцијом за 2018 и 2019, 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 Акционом 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 преваходно 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 унапређења 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 2013. до 2018. 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 2013. до 2018. 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 Републике Србије, 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 Републике Србије. 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 превенције 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 који имају 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 интегралности 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 да се до 2020. године обим сиве економије смањи са 30,1% БДП-а (последњи податак који је био доступан приликом израде оригиналног Програма) на 26,7% учешћа у БДП-у Републике Србије (МІМІС метод), односно са 21,2% (податак из 2012. године) на 15% (мерено на основу директног анкетног метода), као и да се удео нерегистрованих привредних субјеката у укупном броју привредних субјеката смањи са 17 на 15%.

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 смањивања удела нерегистрованих субјеката у укупном броју привредних субјеката, као и на континуирано смањивање учешћа тих субјеката у укупном обима економије 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
- Циљ 3: Унапређење функционисања фискалног система;
- Циљ 4: Смањење административног и парафискалног оптерећења за привреду и грађане;
- Циљ 5: Подизање свести грађана и привреде о значају сузбијања сиве економије и мотивација за поштовање прописа.

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

- успостављања јасне надлежности и унапређење 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, 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. Праћење и транспарентно објављивање података о резултатима инспекцијског надзора омогућиће месечне процене успешности спровођења планова, учинка инспектора и, по потреби, корекције планова.

Једноставним и лако доступним механизмима за подношење анонимних пријава постојања сиве економије (као што су „Порески аларм” за пријављивање пореских прекршаја и Канцеларија за брзе одговоре за пријављивање рада „на црно”) и давањем повратне информације о статусу неанонимних пријава у року од 72 сата, олакшава се учешће грађана и привреде у сузбијању различитих појавних облика сиве економије и истовремено омогућава пуна транспарентност рада инспекцијских органа.

Координациона комисија је утврдила предлог акта који садржи потребан обим усаглашавања посебних закона (анализирано је 147 посебних закона којима се у одређеним областима уређује инспекцијски надзор, за сваки од ових закона су сачињене изјаве и табеле о усаглашености, а за 88 посебних закона утврђено је да их је потребно изменити и/или допунити и урађени су предлози измена тих закона).

У наредном периоду је потребно наставити са просецом регулаторног уређивања инспекцијског надзора, укључујући усаглашавање секторских и општег Закона о инспекцијском надзору са одредбама новог Закона о општем управном поступку и других системских закона – Закон о полицији, Закон о прекршајима, Законик о кривичном поступку, Кривични законик, који су мењани и допуњавани. И сам Закон о инспекцијском надзору треба иновирати ради утврђивања мерљивих циљева у план инспекцијског надзора, боље координације рада републичких инспекција са локалним инспекцијама које врше поверене послове инспекцијског надзора, уређења управног извршења решења које је донето у поступку инспекцијског надзора, унапређење прекршајног поступања и прекршајне праксе у области инспекцијског надзора, уређења поступака по приговорима и притужбама итд. Уједно, постоји потреба за утврђивањем критеријума за вредновање учинка инспектора, што би се утврдило изменом прописа којим се утврђује начин обрачуна зараде и оцењивања рада инспектора.

У домену регулације, треба обезбедити и уређење подрегулисаних питања одређених инспекцијских надзора, као што су нпр. комунални инспекцијски надзор и Закон о комуналним делатностима.

Успостављање система којим се плански спроводи процес стручног усавршавања инспектора у складу са изменама секторских прописа, као и спровођење анализе капацитета инспекцијских органа у циљу повећања њихове ефикасности су и даље важни задаци који нам предстоје. У сврху јачања капацитета инспекција, израђено је Методолошко упутство за анализу потребног броја инспектора за обављање послова инспекцијског надзора и вршење службених саветодавних посета (пројекат УСАИД БЕП). Одређен број инспекцијских органа је већ сачинио упоредне анализе, односно извештаје, са прегледом потреба за унапређењем капацитета инспекција.

На плану примене прописа, потребно је континуирано спроводити обуке и интензивирати сарадњу и размену искустава из области инспекцијског надзора, а нарочито за инспекције јединица локалних самоуправа.

Потребно је припремити и објавити регистар аката о примени прописа (мишљења, објашњења, препоруке) на интернет страници Координационе комисије, са циљем уједначене примене прописа.

Посебно је важно унапредити информисаност надзираних субјеката о њиховим правима и обавезама и промовисати најважнија решења Закона (службене саветодавне посете, извештаје о самопровери и самопроцени, консултативне састанке инспекција и привредника и сл.). Важност ових активности потврђује налаз да чак више од 40% анкетираних привредних субјеката није упознато са контролним листама; 31,9% анкетираних привредника сматра да су контролне листе корисне, док 25,2 % сматра да су делимично корисне.

Представници свих инспекција, и на републичким и на локалном нивоу, истичу да би унапређењу њиховог рада и координацији допринело успостављање јединственог информационог система односно Е-инспекције. Успостављањем овог система омогућиће се већи ниво координације између инспекција и обезбедити ефикаснији и сврсисходнији систем инспекцијског надзора (боља алокација ресурса инспекција, али и смањење административног оптерећења и инспекција и надзираних субјеката). У контексту развоја електронске управе, систем Е-инспекције треба да обезбеди и размену података и електронских докумената у планирању и спровођењу инспекцијског надзора, што би, између осталог, допринело и модернизацији инспекцијског надзора (уговор о изради јединственог информационог система е-инспектор, закључен са понуђачем почетком новембра 2017)².

Постоје значајне разлике у деловању инспекција на републичком и локалном нивоу. Један од узрока ове неусклађености јесте управо недовољна обученост инспектора на локалном нивоу. Само 60% анализираних инспекција на локалу је прошло неку врсту обуке, док 75% свих локалних инспекција има потребу за даљим континуираним обукама и усавршавањем. Ово је посебно важно, јер недовољна обученост инспектора доводи до неуједначеног поступања републичких и локалних инспекција, а од посебног је значаја код поверених послова инспекцијског надзора, што може да доведе до неповерења надзираних субјеката у инспекцијске органе услед веће правне несигурности.

Уговор о изради Е-инспектора потписан је у новембру 2017. године. Влада је формирала Посебну радну групу за реализацију пројекта који ће трајати 18 месеци и имаће следеће фазе: анализа ситуације, фаза развоја софтвера, пилот пројекат са 5 одабраних инспекција (Санитарна инспекција, Тржишна инспекција, Инспекторат рада, Управни инспекторат и Гранична ветеринарска инспекција), фаза обуке тренера, а до завршетка пројекта, следе фазе продукције и примопредаје софтвера, са потребним обукама

Сарадња међу државним органима

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.

Стална едукација, унапређена сарадња и размена информација између инспекцијских, правосудних органа,

² У погледу налаза о деловању инспекција и препорукама за унапређење тог деловања, овај Национални програм се ослања на резултате Анализе праћења и анализирања спровођења закона о инспекцијском надзору и обавештавање јавности о оствареним резултатима, ЕС Law Consulting и Оптимус центар за добро управљање, децембар 2017.

пореске полиције и царине неопходан су предуслов за успешно откривање, процесуирање и кажњавање појавних облика сиве економије и формирање најбоље праксе, што ће се остварити одређивањем службеника за везу са јавним тужилаштвом и полицијом. Овим би се омогућила доследност у сузбијању кључних појавних облика сиве економије и минимизирање њеног штетног утицаја на буџет, квалитет јавних услуга и безбедност и здравље грађана. Успостављању

Према резултатима НАЛЕД-ове анализе сиве економије у 2017. години, променљива која описује став испитаника у вези висине казне је високо статистички значајна и указује да су они који сматрају да постојеће казне треба повећати интензивније укључени у активности сиве економије, и то за 5,9 процентних поена више од осталих. То указује да су ови привредни субјекти више укључени у сиву економију управо због тога што су постојеће казне мале, те да их треба повећати.

јасне и доследне политике процесуирања и санкционисања ових облика незаконитог понашања треба знатно да допринесе и специјализација правосудних органа за процесуирање кривичних дела против привреде, која је отпочела формирањем посебних одељења за финансијске истраге у вишим јавним тужилаштвима.

Ради ефикасније контроле нелегалне трговине, потребно је да се, поред покретања прекршајних и кривичних поступака у складу са позитивним прописима, свим инспекцијским органима омогући вођење првостепених прекршајних поступака за извршење прекршаја мањег степена опасности и издавање прекршајних налога којим би се изрицале новчане казне у фиксном износу (као што је то предвиђено Царинским законом - „Службени гласник РС”, бр. 18/10, 111/12 и 29/15).

Анализом казних мера у секторским прописима и изречених санкција, потребно је сагледати уједначеност и адекватност казних мера и извршити нормативно и практично усаглашавање санкција према озбиљности престапа и економској снази субјекта који је предмет контроле, како би се подстакао виши степен генералне и специјалне превенције.

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

Радна група Координационе комисије за спречавање недозвољене трговине ради на сачињавању ходограма за заједничко поступање инспекција. До сада су израђени ходограми за надзор над производњом и прометом дувана, млинарско-пекарских производа и базних уља, а у току је израда ходограма за промет кафе.

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 унапредити координацију рада Управе царина, инспекцијских органа и полицијем укључујући и Управе граничне полиције кроз заједничке акције, размену података и усклађивање процедура за надзор над токовима сиве економије; посебно је важно обезбедити усавршавање запослених кроз континуиране обуке.

Потребно је успоставити бољу контролу увоза, нарочито акцизних производа, текстила и прехранбених производа, које након увоза преузимају тзв. „фантомске фирме“ и генеришу нелегалну производњу и даљи промет у пријављеним и непријављеним субјектима.

Неопходно је ефикасније евидентирати лица која преузимају робу по царинењу (прописати обавезно прилагање овлашћења да одређено физичко лице у име правног лица преузме робу), како би се олакшало праћење кретања робе након царинења, и успоставити механизам за вођење координисаних акција у периодима када се врше испоруке на црним тачкама.

Неопходно је приликом царинења унапредити поступак утврђивања адекватног тарифног броја робе, као и упоређивања стварне и декларисане количине и вредности робе, провере декларисане набавне цене, које су неретко и вишеструко ниже од стварне, затим евидентирање адресе складишта добављача и контролу материјалног раздужења робе, како би се екстерном контролом поступка царинења постигло смањење сиве економије и црног тржишта.

У циљу унапређења рада царинских служби и њихове координације са граничним инспекцијама, потребно је дефинисати прецизније критеријуме који се користе у процесу процене ризика у Управи царина и њихову компатибилност са системом процене ризика код инспекцијских органа.

Посебна мера усмерена против нелегалне продаје је онемогућавање продаје робе (осим сопствених пољопривредних производа) на отвореним пијацама и свим осталим отвореним продајним местима уколико власник не поседује документ о легално купљеној роби - фактуру или фискални рачун.

У циљу сузбијања сиве економије чији су генератори тзв. „фантом” или „перачка” предузећа, потребно је спровести мере усмерене ка смањењу ризика од оснивања оваквих предузећа (нпр. евиденцијом о оснивачима и повезаним лицима привредних субјеката којима је привремено одузет ПИБ), као и њихово ефикасно откривање и санкционисање.

Будући да су досадашњим радом инспекција утврђене бројне злоупотребе у поштовању обавеза послодаваца у вези са радним односима, потребно је осигурати редовну исплату стварног износа зараде и припадајућих пореза и доприноса. Ради коришћења података о примањима код вршења контроле исплате пореза, потребно обезбедити техничко решење за омогућавање размене података о исплаћеним зарадама, порезима на зараду и припадајућим доприносима између пословних банака и Пореске управе.

За одређене привредне делатности неопходно је поседовати лиценцу која важи дужи временски период, уз претходну обавезу испуњења одређених правних, финансијских, техничких и оперативних услова. Иако је предвиђено одузимање лиценци услед престанка испуњености једног или више услова за поседовање лиценце као и у случају непоштовања прописа који регулишу обављање делатности, државни органи или регулаторна тела ретко или у одређеним областима уопште не контролишу испуњеност услова за поседовање лиценци након њиховог издавања, све до момента када се лиценце обнављају. Да би се унапредио систем контроле испуњености услова на основу којих је издата лиценца, потребно је успостављање јавно доступне базе података о издаваоцима и носиоцима лиценци, прописивање обавезе редовног достављања (електронским путем) потврде саобразности са условима на основу којих је издата лиценца за све време трајања лиценце, уз потребне доказе (без обавезе обнављања лиценце на годишњем нивоу), чиме би се смањиле административне процедуре и подигла одговорност издавалаца лиценци.

Посебан циљ 2: Унапређење функционисања Пореске управе

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 обесхрабтивања пореских обвезника за кршење 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.

Као несумњива тачка пресека потребе за што ефикаснијом наплатом јавних прихода и за администрирањем пореза које ће у највећој могућој мери одговорити на потребе и преференције привреде, јавља се ослањање на електронске сервисе. Пореска управа ће у наредном периоду развити, пустити у употребу, односно унапредити већи број Интернет сервиса који су непосредно усмерени на пружање клијентских услуга пореским обвезницима. Један од тих сервиса ће на потпуно новим основама подржавати администрирање пореза на имовину, укључујући подношење пореских пријава и израду и достављање пореских решења.

Повезивањем Пореске управе, локалних пореских администрација, служби за катастар и јавних бележника у посебан информациони систем биће значајно олакшано извршење обавеза у вези са плаћањем пореза на пренос апсолутних права и пореза на наслеђе и поклон, а могућности за избегавање плаћања тих пореских облика биће значајно сужен.

Повезивање евиденција којима располажу Пореска управа и други органи управе доприноси огромном повећању ефикасности у детектовању кршења пропис и смањењу трошкова како органа јавне управе, тако и обвезницима. Тако је, ради омогућавања аутоматизоване електронске евиденције о измиривању обавеза које су приход буџета, без обавезе достављања потврде о извршеној уплати од стране уплатиоца, у 2017. години успостављен је механизам примопредаје извода између Управе за трезор и Пореске управе, по којем се изводи достављају електронски Пореској управи и књиже по аутоматској

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 посладњи 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.

Прелазак на електронско пословање привредних субјеката носи своје изазове али и велике могућности за унапређење у наплати и контроли плаћања пореза. Прелазак на електронске фактуре са поузданим системом доставе отвара нове могућности за ефикасније пословање пореских обвезника, али и ефикаснији надзор над плаћањем ПДВа, те је потребно усмерити ресурсе на прилагођавање овој промени у техничком и кадровском смислу.

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. Доношење закона којим ће се уредити накнаде за доброа од општег интереса носи додатан потенцијал за Пореку управу, који се садржи у могућности да се укидањем одређених накнада које она наплаћује, односно пребацивањем надлежности за наплату на друге организације, Пореска управа растерети од администрирања периферних прихода и да своје ограничене ресурсе усмери на своју основну делатност – наплату пореза, и на оне који избегавају своје обавезе у том делу.

У оквиру свог делокруга рада пореска управа има различите административне поступке, као што су нпр. издавање уверења о измиреним пореским обавезама, поступак ослобођења од плаћања пореза, повраћај ПДВа и сл. Које је потребно оптимизовати како би се унапредио квалитет услуге, коришћење ресурса Пореске управе и мотивација пореских обвезника да добровољно плаћају порез.

У складу са најбољим праксама других пореских администрација, биће измењена интерна организација Пореске управе и прилагођена потреби пружања услуга пореским обвезницима. Формирањем службе за услуге пореским обвезницима, као засебне организационе јединице у оквиру Централне, створени су услови да буду покривени сви аспекти пружања услуга – од дизајна до испоруке. Функционалности постојећег Контакт центра ће се проширити уз даљи развој услуга пореским обвезницима. Посебна пажња биће усмерена на развој пружања услуга новорегистрованим пореским обвезницима.

Од значаја за смањење сиве економије су и кампање информисања и едуковања обвезника и опште јавности. Пре свега, учешћем Пореске управе у кампањи „Узми рачун и победи“, а затим кроз информисање јавности путем Интернет портала Пореске управе, као и кроз видео-серијал „Порез плати да ти се добрим врати“, постижу се очигледни резултати на плану јачања пореске културе. Пореска управа ће и у наредном периоду наставити да учествује у овим кампањама, прилагођавајући их специфичним потребама и изазовима у наплати јавних прихода.

Подаци Пореског аларма показују да су грађани током прва три месеца 2017. године, током трајања кампање *Узми рачун и победи*, поднели чак 47,3% пријава за неиздавање рачуна више него у првом кварталу 2016. године. У првом кварталу 2017. евидентирано је за 24,33% мање еправилности у издавању фискалних рачуна у односу на исто тромесечје 2016.

Посебни циљ 3: Унапређење функционисања фискалног система

Велика фискална али и административна оптерећења су често узрок привредницима да из легалних токова своје пословање преместе у токове сиве економије. Утицај тих оптерећења је велики и на почетнике у пословању, који због високих намета по правилу улазе на тржиште нерегистровани и на формализацију пословања се опредељују тек ако успеју да привредну активност одрже један дужи период. Удео од 20% привредних сујеката који не дочекају у активном стању прву годину пословања је уобичајен у међународној пракси.

Уколико држава унапређује пословно окружење, има стабилну фискалну политику без непредвиђених и честих промена пореских стопа, и прилагођава фискалну политику економско-социјалном стању у земљи, мотивација за пренос пословања у сиву зону се смањује, а када се том придода ефикасно спровођење контроле

легалности пословања, повећава се обим превођења економије из сиве зоне у легалне токове. Измене пореске политике и праксе у смислу увођења олакшица за благовремено плаћање пореза и казни за нередовно испуњавање обавеза мотивишуће делује на привредне субјекте који послују у сивој зони да своје пословање преведу у легалне токове, док ће доследна казнена политика учинити пословање у сивој зони неисплативим.

Предвидивост фискалног система

Дугорочним планирањем пореске политике заснованим на анализи ефеката, посебно прописивањем одложеног ступања на снагу сваког повећања фискалних намета за период од најмање шест месеци од дана ступања на снагу прописа, или увођењем правила „два датума” (тачно утврђена само два датума, нпр. 1.7. и 31.12.) када ступају на снагу измене или нови прописи у области фискалне политике, омогућиће се дугорочније пословно планирање и веће инвестиције, као и предвидивост.

Свакако да ће велики ефекат представљати и успостављање праксе саветодавних посета Пореске управе пре свега микро, малим и средњим предузећима, ради упознавања са пореским обавезама, али и добијања повратне информације о тешкоћама у примени прописа, у складу са Корпоративном стратегијом Пореске управе за период 2013-2018, као и Програмом трансформације Пореске управе за период 2015-2020.

Фискални подстицаји за пословање

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 Србији за порез и доприносе мора да издвоји чак 44,22% укупних прихода, у Хрватској 25%, у Мађарској од 25 до 35%, а у Немачкој чак упола мање (21,13%).

Када субјекти који послују у сивој зони своје пословање уводе у легалне токове, укључујући и неформално самозапослене, 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 сизбијању те појаве. Све иницијативе које иду у правцу фискалног растерећења рада, укључујући и олакшице за почетнике у пословању које ступају на снагу у октобру 2017, повољно ће деловати на трендове неформалног запошљавања и на ослобађање капацитета Пореске управе за надзор над другим облицима кршења пореских прописа.

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 Србији, а пре свега стање јавних финансија и кључне генераторе неформалне запослености. Зато је једна од првих

Као главни разлог пословања у сивој зони, готово две трећине испитаника у истраживањима НАЛЕД-а наводи високи порез и доприносе на зараде. Чак 43% привредника види избегавање ових обавеза као најзаступљенији облик сиве економије.

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.

Омогућавањем ширем кругу привредних субјеката да у првој години пословања буду ослобођени плаћања пореза на добит, односно пореза на приход од самосталне делатности, или да им се обезбеде ниже стопе пореза, стимулисало би оснивање нових привредних субјеката, али и превођење субјеката из сиве зоне у легалне токове. Ова мера би посебно утицала на смањење сиве економије, имајући у виду чињеницу да су прве године пословања увек кључне за опстанак привредних субјекта на тржишту.

Стимулативно би деловало успостављање и олакшица при утврђивању износа непореских намета током прве године пословања (плаћање нижих износа такси и накнада), које би се базирале на претходно урађеној анализи оправданости и дугорочне економске исплативости.

Иако се у нашој земљи предузетници доминантно опредељују да порез плаћају паушално, и они који тако послују су изложени високим трошковима. Власник фризерског салона годишње ће на име паушалног пореза платити од 145.000 до 250.000 динара у зависности од општине у којој послује, а власник ИТ фирме од 235.000 до готово 400.000 динара, чак и да ништа не приходују.

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

Административне и фискалне олакшице за ангажовање сезонске радне снаге

Пољопривредна газдинства и послодавци често ангажују раднике који обављају сезонске послове без уговора о раду или уговора о радном ангажовању ван радног односа. Подаци показују да је неформална запосленост највише присутна у сектору примарне пољопривредне производње (посебно мања пољопривредна газдинства) и сектору грађевинарства. Потребно је дефинисати правни оквир који би омогућио да пољопривредник, који нема статус правног лица, односно предузетника, може у својству послодавца засновати радни однос са одређеним лицем. Систем дневне електронске пријаве радника са фисним износом припадајућих пореза и доприноса је у компаративној пракси потврђен модел олакшавања и подстицања запошљавања сезонских радника.

У циљу стимулисања запошљавања, односно пријаве радника, потребно је, на основу свеобухватне анализе, урадити план фискалних мера којима ће се утицати на превођења радника из сиве зоне у регуларне токове, као и елеминисање исплата дела зарада „на руке”.

Национални програм за сузбијање сиве економије, усвојен у децембру 2015, као једну од 108 мера и активности предвидео је увођење пореског ослобођења у првој години пословања за младе и незапослене на евиденцији НСЗ. У складу са овим предлогом, измењени су Закон о порезу на доходак грађана и Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање, с тим да се са применом овог подстицаја за почетнике у пословању (укључујући и особе које су у претходних годину дана завршиле средњу школу или факултет) почиње од октобра 2018.

Државна статистика процењује да је у сектору аграра око 370.000 неформално запослених. Процена НАЛЕД-а је да би између 80.000 и 100.000 сезонаца било пријављено захваљујући бржој процедури и нижим трошковима ако би пореске обавезе за један дан ангажовања сезонаца биле би 295 динара, што је 2,7 пута мање него код закључивања уговора о ПП пословима (око 800 динара). Сезонски рад би био дозвољен незапосленима и пензионерима, а након спровене анализе треба одлучити да ли дозволити и стално запосленима да раде као сезонци у слободно време. Рок за достављање Нацрта закона о поједностављеном радном ангажовању на сезонским пословима у одређеним делатностима Влади на разматрање је продужен до краја 2018. године.

Фискализација

Процес фискализације у Републици Србији започет је током 2003. године и у потпуности је завршен 2004. године. С обзиром да је од тада протекло око деценију и по и да је обухват фискализације више пута сужаван, махом због технолошких ограничења, као и да је дошло до значајног напретка технологије, нужно је извршити анализу постојећег система како би се установило да ли постоји потреба за унапређењем и утврдио начин унапређења система. На ово упућује и податак да је контрола постојећих фискалних каса, као и коришћење генерисаних података о промету на ниском нивоу. У циљу унапређења фискалне дисциплине и бољег планирања инспекцијског надзора треба размотрити унапређивање технологије и проширивање обухвата фискализације.

Радна група Министарства финансија припрема новелирани текст радне верзије Нацрта закона о фискалним касама, који би допринео унапређењу фискализације у Републици Србији. Унапређени систем ће омогућити и укидање контролне траке, смањење телекомуникационих трошкова коришћењем свих расположивих средстава комуникације (GPRS, 3G, 4G, ADSL и/или кабловски Интернет) итд.

Радна група ради на ревидирању свих делатности код чијег обављања не постоји обавеза евидентирања промета преко фискалне касе.

Према прелиминарној анализи трошкова и користи реформе система фискализације у Републици Србији, идентификована су два алтернативна решења – увођење фискалних каса, односно софтвера, који остварују комуникацију са сервером Пореске управе при издавању сваког рачуна и унапређење постојећег система фискализације. Резултати анализе показују да је увођење оваквих фискалних каса финансијски исплативије решење и у односу на унапређење постојећег система и у односу на задржавање тренутног стања. У трогодишњем периоду позитивни кумулативни нето ефекти *online* фискалних каса су 5,93 млрд РСД, док су кумулативни нето ефекти унапређења постојећег система 1,39 млрд РСД. Међутим, пошто прелиминарна анализа није обухватила безбедносне аспекте система функционисања *online* фискализације, исту је потребно допунити како би се могао сагледати систем у целини, као и његове предности и мане.

Осим на финансијском плану, прелиминарна анализа показује да систем *online* фискалних каса пружа и ширу информациону и аналитичку основу за инспекцијски надзор и контролу на основу процене ризика, с обзиром да интегрише велики број и врсте података у реалном времену и омогућава интеграције са другим областима инспекцијског надзора, попут инспекције рада.

Веома је широк круг делатности у Републици Србији које нису обухваћене фискализацијом у односу на земље у региону, што посебно отежава њихову контролу. У Републици Хрватској, на пример, је од фискализације изузето само неколико делатности (продаја карата или жетона у путничком промету, наплата путарине, велепродаја властитих пољопривредних производа на тржницама и отвореним просторима, продаја робе или услуга путем продајних аутомата итд.), док је у Републици Србији ова листа знатно дужа. Будући да је једна од улога фискализације контрола плаћања пореза од стране грађана –потрошача, потребно је јасно назначити на продајном месту коју врсту рачуна је продавац, односно пружалац услуга дужан да изда. Постојање великог броја изузетака од обавезе фискализације доводи грађане у ситуацију да често не знају треба ли уопште да добију фискални рачун или не..

Подстицање безготовинског плаћања

Након проширења обухвата и унапређења 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 Кореје која умањује ПДВ за 2% при употреби картица. Јапан и Мексико субвенционису набавку ПОС терминала, док земље ЕУ смањују износ изнад којег није дозвољено да се плаћа у готовини (Шпанија на 2.500 евра, Француска и Италија на 1.000, а Грчка до 500 евра). Индија нуди ниже цене путарине, горива и железнице уколико се плаћа електронски.

Кореја ће до 2020. укинути кованице, а ЕУ од 2019. неће штампати новчаницу од 500 евра.

Да е-плаћања не стимулишу само најразвијеније земље сведочи и пример 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.

У Србији је у току припрема закона о међубанкарским накнадама чији нацрт предвиђа ограничавање износа који банке плаћају једна другој и картичарским компанијама за процесуирање картица. Очекује се да то допринесе и смањењу намета које трговци плаћају банкама за употребу ПОС терминала, а који дестимулише ширење прихватне мреже. То би помогло и држави да се одлучи на увођење ПОС терминала јер по важећој регулативи трговац (у овом случају државни органи) сноси трошкове таксе. Индија је пример земље која је преузела трошак на себе.

Потребно је да се јавни сектор прикључи овом тренду и за све своје електронске сервисе омогући безготовинско 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.

Остале мере у вези са фискалним системом

Ради праћења успешности наплате пореза, посебно ПДВ-а и акциза, као и ради даљег планирања активности у оквиру фискалне политике, упутно је на кварталном нивоу објављивати податке о трендовима наплате пореза на сајту Пореске управе и Министарства финансија.

Устаљена је пракса да држава, с времена на време, изврши отпис потраживања од пореских обвезника по основу камата за неблаговремено 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.

Потребно је установити метод и имплементирати техничко решење за утврђивање следљивости ланца ПДВ-а у промету, почев од примарне производње или увоза, преко свих фаза дораде, све до крајњих потрошача, и дефинисати начин контроле критичних тачака, односно фаза обрачуна и плаћања у којима долази до прекида.

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

Поред фискалног оптерећења привреде и административни поступци могу бити узрок 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.



Графикон 2. Упоредни приказ висине административног оптерећења, извор USAID-BEP

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

У сврху успостављања јединственог јавног регистра административних поступака и осталих услова пословања, припрема се Нацрт закона о јединственом регистру административних поступака и осталих услова пословања. Израђена је, одобрена и учињена јавно доступном (на сајту Републичког секретаријата за јавне политике) методологија за поједностављење административних поступака који се односе на привреду. Одобрен је пројекат који се финансира из ИПА фондова којим ће бити успостављена техничка платформе за јединствени јавни регистар административних поступака и осталих услова за пословање. У току је припрема тендерске документације и реализација се очекује током 2018. године.

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

Успостављање јавног регистра непореских намета у виду такси, накнада и других административних оптерећења је у функцији повећања транспарентности и предвидивости парафискалног оптерећења привреде и ограничавања увођења нових намета који су често неиздрживи за привреду и наводе субјекте да део или пословање у целости преведу у сиву зону. Јавни регистар би требало да садржи свеобухватан и преко интернет странице доступан преглед такси и накнада за услуге, које имаоци јавних овлашћења наплаћују у вршењу тих овлашћења, чиме се елиминише непредвидивост и арбитрерност увођења нових такси и накнада и њихових износа. На овај начин обезбеђује се правна сигурност, као и сврсисходније планирање трошкова привреде. У складу са повећањем транспарентности и правне сигурности у прописивању свих накнада за коришћење јавних добара пожељно је утврдити правни основ у виду закона којим би се уредиле накнаде за коришћење јавних добара, који би прописао и систем за рефундацију незаконито наплаћених накнада. Да би се Јавни регистар непореских намета успоставио на ваљаним основама потребно је претходно извршити класификацију непореских намета у складу са утврђеним областима, као и правно уредити надлежности органа јавне управе за ажурирање података у том регистру.

У погледу парафискалних намета, нарочито је ваћна 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. Када ово изостане, у пракси се 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).

Да би се обезбедило регулаторно уређење накнада и такси на начин који онемогућава увођење нових намета ван прописаног оквира, вишеструку наплату различитих намета за исту услугу или јавно добро, као и одређивање висине плаћања несразмерно вредности, односно трошку, радна група Министарства финансија има за задатак сачињавање Радне верзије Нацрта закона о накнадама за коришћење јавних добара. Предвиђа се да се овим законом уреди обвезник плаћања накнаде, основица за плаћање, висина накнаде, начин утврђивања и плаћања накнаде, припадност прихода од накнада, као и друга питања од значаја за утврђивање и плаћање накнада. План је да се овај закон усвоји до краја 2018. године.

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, који имају право да уводе и наплаћују непореске намете. Регистар је приликом објављивања обухватио 1.037 облика које привреда и грађани плаћају, а који нису порези. Сваки од идентификованих непореских намета је у регистру описан преко до 18 различитих

Мишљења министарстава у функцији олакшавања пословања

Иако министарства истичу да мишљења нису обавезујућа за грађане и привреду, инспекције се често позивају управо на та мишљења када утврђују неправилно поступање привредних субјеката. Посебан проблем је то што привреда за релевантна мишљења сазна тек када се инспекције позову на њих, с обзиром на то да само министарства финансија и трговине јавно објављују мишљења на својим сајтовима. С обзиром на то да мишљење није општи правни акт, оно нема ни дефинисан рок важења. Такође, немогуће је жалити се

Уставном суду на законитост тумачења јер за тај суд мишљења не постоје као правни акт. С друге стране, у управним споровима с државом и парницама судије прихватају мишљења при доношењу пресуда (мада је примећена појава и да судови не прихватају службена мишљења, укључујући она која су логична и утемељена у закону).

У наредном периоду, неопходно је обезбедити потпуну примену члана 31. Закона о инспекцијском надзору који, између осталог, уређује институт „акта о примени прописа“ који, у форми мишљења, одговора на питање и сл, сачињава надлежни орган државне управе или други субјекат са јавним овлашћењима, и који се односи на примену закона или другог прописа из делокруга инспекције. Овим чланом се утврђује у којим случајевима је обавезно објављивање акта о примени прописа, као и то да према привредном субјекту који је поступио према акту о примени прописа не може бити изречена мера управљена према том субјекту (при чему се ова својеврсна гаранција не односи на нерегистроване субјекте). У случају евентуалног поступка против лица које је поступио према акту о примени прописа, сматра се да је ово лице пропуст учинило у правној заблуди.

Према подацима НАЛЕД-а, 2016. године издато је најмање 5.764 мишљења министарстава са тумачењима прописа (без података из пет министарстава). За сваки захтев потребно је платити таксу која за правна лица износи 12.490 динара, а за физичка 1.530 динара. Под претпоставком да је две трећине захтева за давање мишљења стигло из привреде (тај проценат је сигурно и већи), то би значило да су привредници за таксу издвојили 47,5 милиона, а грађани додатних 2,9 милиона динара.

Као следећи корак у олакшавању пословања у вези са мишљењима министарстава, потребно је формирање јавно доступног регистра мишљења као ефикасног начина да се олакша законито пословање привредних субјеката и да се избегне дуплирање захтева и трошкова за таксе и смањи притисак на министарства која у просеку морају да издају 22 мишљења дневно.

Обезбеђивање механизма за проверу основаности обрачуна такси које за своје услуге наплаћују пружаоци јавних услуга је кључно како би се обезбедила уједначеност поступања органа јавне управе у наплати услуга које пружају грађанима и привреди. Изменама одредби Закона о републичким административним таксама којима би се износ таксе израчунавао на основу процењене вредности услуге у вези са којима се такса наплаћује обезбедила би се доследна примена Правилника о методологији и начину утврђивања трошкова пружања јавне услуге. Успостављање система за рефундацију незаконито наплаћених такси би додатно унапредило поступање управе ка грађанима и привреди. Уједно, потребно је извршити уједначавање пракси органа јавне управе у смислу обезбеђивања једнакости висине такси које се наплаћују корисницима јавних услуга.

Од изузетног значаја би било успостављање јавног регистра административних поступака и административних захтева, за све грађане и привредне субјекте. Процедуре, односно формалности које би биле садржане у регистру, биле би представљене на начин који би био приступачан свима, а у циљу бољег разумевања самих процедура, органа који су надлежни за њихово спровођење и трошкови који се односе на све учеснике у поступку.

Посебни циљ 5: Подизање свести грађана и привреде о значају сузбијања сиве економије и мотивације за поштовање прописа

Борба против сиве економије подразумева синергију, односно активно укључивање свих државних органа, организација, привреде и грађана. Управо то је Србија у великој мери успела да постигне, тако да је данас сузбијање сиве економије као појам ишироко 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 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 јефтинији 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 шири 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.

Кључни аспект ангажовања на подизању свести грађана о штетним последицама сиве економије и потреби њиховог укључивања у борбу на њеном сузбијању су широке кампање обавештавања јавности, као што је акција Узми рачун и победи. Искуство са досадашњим спровођењем ове активности указују да она има великих компаративних предности у односу на већину кампања обавештавања јавности, нарочито у односу на спровођење већег броја мањих кампања, будући да подразумева велику концентрацију ресурса јавног и приватног сектора што омогућава да се досегне циљна група чија се величина мери милионима грађана. Као резултат тога, позитивни ефекти кампање се остварују већ током њеног трајања, до нивоа да остварене користи певазилазе уложена средства, што је изузетан резултат за кампање обавештавања јавности.

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 спрвођење 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 интензивно 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 животни 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 истрживања јавног мњења.

ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР И ПЛАН ЗА ПРАЋЕЊЕ СПРОВОЂЕЊА

Одлуком Владе („Службени гласник РС”, бр. 5/17, 80/17, 83/17) 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 председника Републике, Кабинет потпредседника Владе, Министарство пољопривреде, 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 .

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.

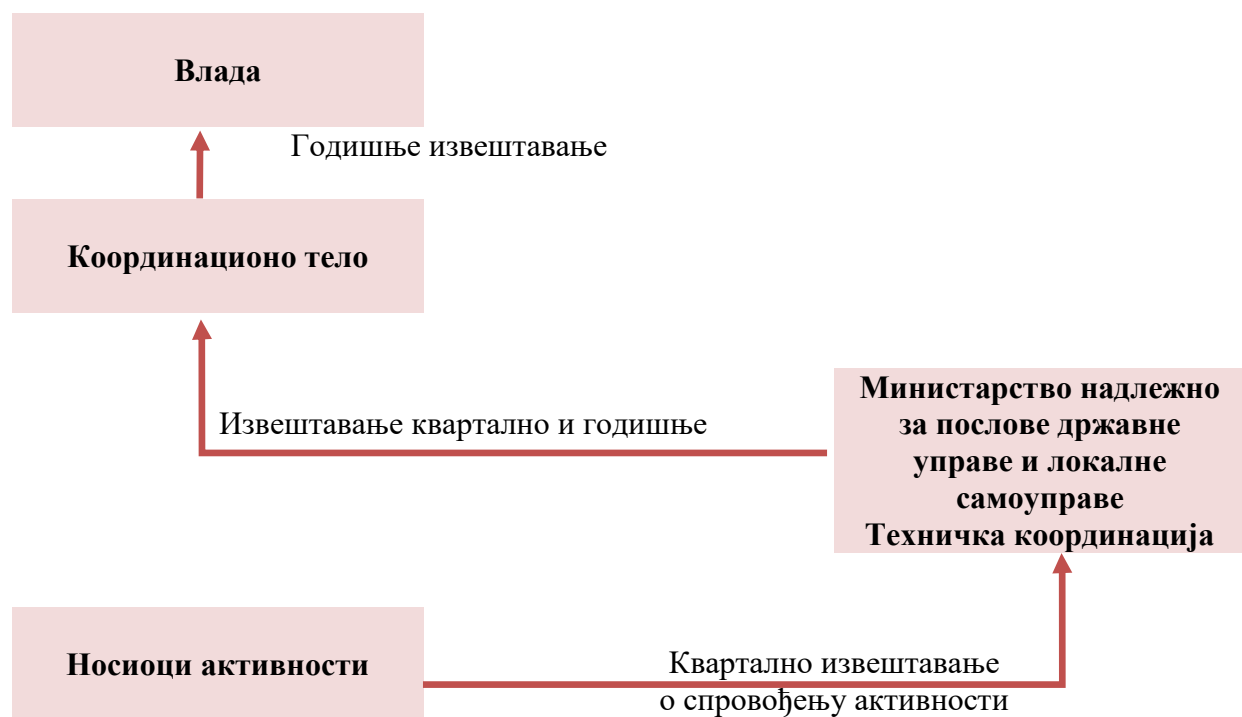
План за праћење спровођења Националног програма

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 а и квартално 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.

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



Графикон 2 – Координација спровођења стратегије

Табела 1 – Циклус спровођења Националног програма

Циклус спровођења Националног програма		
Период	Активности пре почетка периода	Активности током и на крају периода
2018. година	Израда Акционог плана за 2018. и 2019. годину	<ul style="list-style-type: none"> - Квартални извештаји о спровођењу - Годишњи извештај о спровођењу - Ажурирање индикатора
2019. година	Израда Акционог плана за 2020. годину	<ul style="list-style-type: none"> - Квартални извештаји о спровођењу - Годишњи извештај о спровођењу - Ажурирање индикатора
2020. година	Спровођење Акционог плана за 2020. годину; Ревизија Националног програма у циљу његовог усвајања за наредни период	<ul style="list-style-type: none"> - Квартални извештаји о спровођењу - Годишњи извештај о спровођењу - Ажурирање индикатора - Оцена резултата спровођења Националног програма (Final external evaluation) - Покретање поступка за израдуновог

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 РСЈП, 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.

Акциони план за спровођење Националног програма за 2018. годину са пројекцијом за 2019. годину чини саставни део ревидираног Националног програма.

Основни показатељи за праћење спровођења стратешких циљева дати су у Табели 2 - Индикатори за праћење остваривања стратешких циљева.

Кључни показатељи учинка

Табела 4 - Индикатори за праћење остваривања стратешких циљева

Преглед најважнијих индикатора за праћење остваривања стратешких циљева	Последњи расположиви подаци	2020	Извори података
Генерални индикатори			
Учешће сиве економије у БДП Републике Србије	30,1% (2010) (МИМИЦ)	15%	Студија о сузбијању сиве економије
Учешће нерегистрованих привредних субјеката у укупном броју привредних субјеката	17,2%	15%	Студија о сузбијању сиве економије
ПДВ јаз, у % хипотетичког ПДВ	25,1% (2014)	Највише 20%	Истраживање Републичког секретаријата за јавне политике
Учешће неформално запослених у укупној запослености	24 % (2014)	17 %	Анкета о радној снази (Републички завод за статистику)

I. АКЦИОНИ ПЛАН ЗА СПРОВОЂЕЊЕ НАЦИОНАЛНОГ ПРОГРАМА ЗА СУЗБИЈАЊЕ СИВЕ ЕКОНОМИЈЕ

II. ЗАВРШНИ ДЕО

Овај Национални програм објавити у „Службеном гласнику Републике Србије.

