



ANALIZA EFEKATA

NACIONALNOG PROGRAMA ZA SUZBIJANJE SIVE EKONOMIJE 2019-2020

DECEMBAR 2020.

Autorski tim

Nikola Atanacković
Jelena Rančić

Istraživački tim

Milica Anđelković Đoković
Irena Đorđević

Kontrola kvaliteta/Recenzenti

Branko Radulović
Đorđe Vukotić

© 2020 NALED

Makedonska 30/VII, 11000 Beograd, Srbija
www.naled.rs, naled@naled.rs

Sva prava zadržana.

Ovaj dokument je pripremio stručni tim Izvršne kancelarije NALED-a u okviru projekta „Podrška Vladi Srbije u borbi protiv sive ekonomije 2018-2020“ koji je sproveo NALED uz podršku Nemačke razvojne saradnje koju implementira GIZ. Analize, tumačenja i zaključci izneti u ovom izveštaju ne moraju nužno odražavati stavove članova ili organa NALED-a i GIZ-a. Svi napori su učinjeni kako bi se osigurala pouzdanost, tačnost i ažurnost informacija iznetih u izveštaju. NALED i GIZ ne prihvataju bilo kakav oblik odgovornosti za eventualne greške sadržane u izveštaju ili nastalu štetu, finansijsku ili bilo koju drugu, proisteklu u vezi sa njenim korišćenjem. Korišćenje, kopiranje i distribucija sadržaja ovog izveštaja dozvoljena je isključivo u neprofitne svrhe i uz odgovarajuće naznačenje imena, odnosno priznavanje autorskih prava NALED-a.

REZIME	5
UVOD	6
O NACIONALNOM PROGRAMU	7
Nacionalni program iz 2015	7
Nacionalni program iz 2019	8
ODNOS SA DRUGIM VAŽEĆIM PLANSKIM DOKUMENTIMA RELEVANTNIM ZA SUZBIJANJE SIVE EKONOMIJE.....	9
USAGLAŠAVANJE SA EU DIREKTIVAMA I VEZA SA RELEVANTNIM PREGOVARAČKIM POGLAVLJIMA.....	12
MAKROEKONOMSKI KONTEKST	14
Tokom realizacije Nacionalnog programa iz 2015.....	14
Tokom realizacije Nacionalnog programa iz 2019.	14
REALIZACIJA POSTAVLJENIH CILJEVA	16
Realizacija opšteg cilja.....	16
Realizacija posebnih ciljeva.....	17
PREPORUKE I ZAKLJUČAK	26

REZIME

Prepoznajući negativni uticaj neformalne ili sive ekonomije na privrednu aktivnost u Republici Srbiji, Vlada RS je u saradnji sa NALED-om i kompanijama okupljenim u Savezu za fer konkurenciju (FCA) formirala Stručnu grupu i Koordinaciono telo za usmeravanje aktivnosti na suzbijanju sive ekonomije.

Kao rezultat rada ovog tela, **u decembru 2015. godine usvojen je Nacionalni program za suzbijanje sive ekonomije (u daljem tekstu NP 2015)** gde su po prvi put popisane sve ključne aktivnosti potrebne za efikasnu borbu protiv sive ekonomije. U trogodišnjem periodu realizacije NP 2015 ostvareni su značajni rezultati poput:

- Unapređenja efikasnosti rada inspekcija kroz: formiranje Jedinica za podršku Koordinacionoj komisiji za inspekcijski nadzor sa ciljem bolje koordinacije rada inspekcija, razvoj sistema eInspektora i uključivanje četiri pilot inspekcija u njegov rad, razvoj i objavljivanje 812 kontrolnih listi, kao i razvoj 33 pravilnika o posebnim elementima za procenu rizika.
- Podsticanje legalnog poslovanja kroz reviziju sistema prijave zaposlenih pre stupanja na rad, uvođenje poreskog oslobođenja za početnike u poslovanju, početka rada na reformi paušalnog oporezivanja i reformi angažovanja sezonske radne snage u poljoprivredi.
- Pokrenut rad na smanjenju administrativnog opterećenja privrede kroz popis preko 2.500 administrativnih postupaka u cilju formiranja Registra administrativnih postupaka i njihove optimizacije.

NP 2015 formulisan je tako da ostavlja mogućnost revizije u 2018. godini što je i urađeno usled značajnih promena u makroekonomskom kontekstu, ali i novih saznanja o sivoj ekonomiji na osnovu naknadno urađenih analiza. **U 2019. godini usvojen je Nacionalni program za suzbijanje sive ekonomije 2019-2020. (u daljem tekstu NP 2019) koji je redefinisao opšti, posebne ciljeve ali i aktivnosti koje je potrebno sprovesti.**

Iako nije bilo moguće oceniti stepen realizacije postavljenog opšteg cilja „smanjenja sive ekonomije“ usled nepostojanja adekvatnih podataka, predstavljeni su rezultati istraživanja sa privredom i građanima iz kojih se može uočiti trend kretanja postavljenih pokazatelja. Naime, najveći broj privrednika smatra da u njihovoj delatnosti oko 20% privrednih subjekata radi neregistrovano, da se od 10% do 30% prometa ne prijavljuje, kao i da se za oko trećinu zaposlenih ne plaćaju puni iznosi poreza i doprinosa.

Ukupno posmatrano u potpunosti je ili delimično realizovano 71,2% planiranih aktivnosti te je NP 2019 dobio ocenu delimično realizovanog.

Posmatrajući po posebnim ciljevima, najveće stepene realizacije imaju cilj 3, koji se tiče podsticajnih mera za fer konkurenciju, legalno preduzetništvo i zapošljavanje u okviru koga je u potpunosti ili delimično realizovano 78,9% planiranih aktivnosti, kao i cilj 5 koji se odnosi na podizanje svesti građana i privrede o značaju suzbijanja sive ekonomije, u okviru koga je u potpunosti ili delimično realizovano 78,8% planiranih aktivnosti. Najmanji stepen realizacije sa ukupno 61,1% realizovanih ili delimično realizovanih aktivnosti zabeležen je kod cilja 2 odnosno reforme Poreske uprave.

Krenuvši od značaja borbe protiv SE, ali i od trenutne situacije sa pandemijom korona virusa koja može uticati na njeno povećanje, **osnovna preporuka je nastavak rada na ovim aktivnostima kroz izradu novog Nacionalnog programa.** Realizacijom NP 2019. omogućeno je uspostavljanje brojnih mehanizama za efikasnije praćenje sive ekonomije te je ključno da se u narednom periodu osigura njihova implementacija ali i sankcionisanje onih privrednih subjekata koji posluju u sivoj zoni.

UVOD

Na postojanje i uticaj neformalne ili sive ekonomije nije imuna nijedna ekonomija sveta. Siva ekonomija ugrožava odnos i narušava poverenje između države i njenih stanovnika, i građana i privrede, te samim tim ima veliki uticaj na ekonomsko, političko i društveno stanje u zemlji - dovodi do usporavanja privrednog rasta, pojave neloyalne konkurencije, smanjuje kvalitet javnih usluga, pojačava nezadovoljstvo građana i sl.

U teoriji, uzroci za pojavu sive ekonomije mogu se podeliti na: ekonomske, psihološke faktore i faktore oportuniteta. Kao ekonomski faktori navode se: finansijski problemi, visoki poreski nameti, neefikasnost sistema u identifikaciji i procesuiranju sive ekonomije (*nada da utaja poreza neće biti otkrivena*), strogost sankcija (*nada da sankcije neće biti oštre*), očekivani profit (*visok profit zbog visokog rizika*) i dr. U psihološke faktore mogu se ubrojati nepoverenje u državu i njene ekonomske mere, neslaganje s ciljevima i sredstvima ekonomske politike kao i stav prema riziku. Kao najvažniji faktori oportuniteta navode se radno iskustvo i obrazovanje. Obrazovanje se posebno ističe kao značajni faktor za pronalaženje kvalitetnog posla a samim tim indirektno utiče i na „odluku“ da li će lice raditi u sivoj zoni ili ne. Ironično, radno iskustvo može dovesti do toga da lica/preduzeća mogu „uspešnije“ da obavljaju poslovne aktivnosti izvan okvira zakonske regulative (*iskustvo u izbegavanju poreskih i drugih zakonskih obaveza*).

Upravo prepoznajući navedene probleme Vlada Republike Srbije je u saradnji sa NALED-om i kompanijama okupljenim u Savezu za fer konkurenciju (FCA) formirala Stručnu grupu i Koordinaciono telo za usmeravanje aktivnosti na suzbijanju sive ekonomije.

Kao rezultat rada ovog tela, u decembru 2015. godine usvojen je Nacionalni program za suzbijanje sive ekonomije (u daljem tekstu NP 2015) gde su po prvi put popisane sve ključne aktivnosti potrebne za efikasnu borbu protiv sive ekonomije poput rada na efikasnijem nadzoru nad tokovima sive ekonomije, unapređenja funkcionisanja fiskalnog sistema, smanjenja administrativnog i parafiskalnog opterećenja za privredu i građane ali i podizanju svesti građana i privrede o značaju suzbijanja sive ekonomije. Planirano je da predložene mere dovedu do smanjenja sive ekonomije sa 30,1% (2010.) na 26,7% (2020.) učešća u BDP-u.

NP 2015 formulisan je tako da ostavlja mogućnost revizije u 2018. godini u slučaju da za to ima potrebe. Usled promena u makroekonomskom kontekstu (značajno unapređeni privredni ambijent, poboljšana naplata prihoda, ostvaren realan rast BDP-a), ali i novih saznanja o sivoj ekonomiji na osnovu naknadno urađenih analiza, pripremljena je i revizija programa. Novi revidirani Nacionalni program za suzbijanje sive ekonomije 2019-2020 (u daljem tekstu NP 2019) zajedno sa pratećim akcionim planom usvojen je u aprilu 2019. godine i u odnosu na prvobitnu verziju značajno je izmenjen, naročito u delu postavljenih ciljeva programa koji se sada preciznije definišu.

Imajući u vidu da se bližimo kraju 2020. godine potrebno je osvrnuti se na uspešnost realizacije zacrtanih aktivnosti, mera i ciljeva NP 2019 što je i osnovni zadatak ove analize. Pored pregleda realizacije mera, analiza će identifikovati probleme u njihovoj realizaciji, ukazati na potencijalne rizike koje bi trebalo pravovremeno adresirati, ali i osvrnuti se na efekte koje bi pandemija covid-19 virusa mogla imati na sivu ekonomiju u Srbiji. Nalazi i preporuke analize će predstavljati osnovu za pripremu novog Nacionalnog programa za borbu protiv sive ekonomije, odnosno redefinisavanja osnovnog cilja, posebnih ciljeva i/ili dodavanja novih mera/aktivnosti.

O NACIONALNOM PROGRAMU

Nacionalni program iz 2015

U cilju unapređenja uslova održivog društveno-ekonomskog razvoja, stvaranja povoljnog poslovnog ambijenta i rasta životnog standarda, kao i kontinuiranog privrednog razvoja, Vlada Republike Srbije je prepoznala sivu ekonomiju kao jednu od najvećih prepreka u ostvarivanju tih ciljeva i 2015. godine usvojila prvi Nacionalni program za suzbijanje sive ekonomije.

Ideja za donošenje jednog ovakvog suštinski bitnog strateškog dokumenta proistekla je još 2010. godine, jer se uvidelo da Republika Srbija, kao zemlja u tranziciji, ima veliki problem sa suzbijanjem jedne ovakve negativne pojave u privrednom okruženju. U tom trenutku, privreda Srbije ističe visoku stopu sive ekonomije, uz visoke stope poreza i doprinosa kao jednu od dve najveće prepreke legalnom poslovanju. Daljim istraživanjima sprovedenim u 2015. godini, došlo se do saznanja da skoro 2/3 privrednih ispitanika smatra da poslovanje u sivoj zoni u najvećoj meri ugrožava njihovo poslovanje, tržišni opstanak, predstavlja nelojalnu konkurenciju, a sve to onemogućava ili otežava dostizanje boljeg položaja na tržištu, boljeg poslovnog rezultata i osvajanje novih tržišta.

Pored ovog internog uslova, pred Vladu Republike Srbije, postavljen je i eksterni uslov od strane Evropske Unije, jer se Republika Srbija kao zemlja kandidat za članstvo u Evropskoj uniji, obavezala da smanji učešća sive ekonomije u BDP-u na prosečan nivo učešća sive ekonomije u BDP-u kod zemalja koje su poslednje pristupile u članstvo EU, i to u godini njihovog pristupanja.

Preduslov za donošenje Nacionalnog programa, bilo je donošenje i usaglašavanje niza drugih, ranije donetih propisa koji zajedno definišu pojedinačne segmente bitne za ovu oblast. Cilj svih ovih dokumenata bio je:

- sagledavanje obima sive ekonomije primenom tri metode (*MIMIC¹ metode koja je obim sive ekonomije procenila na 30,1% BDP-a u 2010.; HTC metode² – 24% BDP-a u 2010.; Anketom o uslovima poslovanja preduzeća i preduzetnika – 21% BDP-a³*),
- identifikacija činilaca koji dovode do pojave ili održanja trenutnog stanja u sivoj ekonomiji (*nizak nivo poreske kulture građana i privrede; komplikovan regulatorni okvir podložan čestim promenama, nedoslednom primenom propisa; relativno visoka poreska i neporeska opterećenja sa dodatnim administrativnim barijerama i visokim administrativnim troškovima za privredu i građane; relativno visok stepen korupcije i tolerancije države prema sivoj ekonomiji; visoka stopa nezaposlenosti i siromaštvo*);
- sagledavanje problema koji se javljaju kao posledica sive ekonomije (*nelojalna konkurencija; manji budžetski prihodi; narušavanje prava radno angažovanih lica, bezbednosti i zdravlja*) i
- definisanje mera i aktivnosti za suzbijanje sive ekonomije u Republici Srbiji (*efikasniji nadzor nad tokovima sive ekonomije; unapređenje funkcionisanja fiskalnog sistema; smanjenje administrativnog i parafiskalnog opterećenja za privredu i građane; podizanje svesti građana i privrede o značaju suzbijanja sive ekonomije i motivacija za poštovanje propisa*).

Nacionalni program osmišljen je kao petogodišnji program, a realizacija istog bi se pratila na godišnjem nivou kroz aktivnosti definisane godišnjim akcionim planovima (u daljem tekstu AP). Definirano je da će se AP pripremati u saradnji sa svim resorno nadležnim organima javne uprave i kroz dijalog sa privatnim sektorom i civilnim društvom.

¹ Multiple indicators, multiple causes estimation

² Household tax compliance – zasnovanom na poštovanju poreskih propisa kod domaćinstava

³ Poslednji put rađena 2013. godine

U cilju koordinacije rada svih organa državne uprave koji su zaduženi za realizaciju aktivnosti predviđenih AP, formirano je Koordinaciono telo, kao telo Vlade. Sve tehničke poslove za potrebe Koordinacionog tela obavljalo je Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS). Dodatno, Ministarstvo finansija zaduženo je da na kvartalnom nivou izveštava Koordinaciono telo o napretku u sprovođenju Nacionalnog programa, odnosno realizaciji Akcionog plana, te da Koordinaciono telo na godišnjem nivou izveštava Vladu o realizaciji Nacionalnog programa.

Do usvajanja novog Nacionalnog programa u 2019. godini, ostvareni su značajni rezultati:

- Formirana je Jedinica za podršku Koordinacionoj komisiji za inspekcijski nadzor sa ciljem bolje koordinacije rada inspekcija
- Završena je prva faza razvoja sistema inspektor za četiri pilot inspekcije (Upravni inspektorat, Sanitarna inspekcija, Tržišna inspekcija i Inspektorat za rad)
- Objavljeno je 812 kontrolnih listi za sve republičke inspekcije što je umnogome olakšalo razumevanje obaveza iz propisa od strane privrednih subjekata i doprinelo ujednačavanju inspekcijskog nadzora
- Usvojeno 33 pravilnika o posebnim elementima za procenu rizika u cilju formiranja matrica za procenu rizika i planiranje nadzora, 89 posebnih zakona je usaglašeno sa odredbama Zakona o inspekcijskom nadzoru
- Izvršena je revizija sistema prijave zaposlenih kroz izmene i dopune Zakona o radu kojim je propisano da je poslodavac dužan da radnika prijavi pre stupanja na rad zaposlenog
- Izmenama Zakona o porezu na dohodak građana i Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje u 2017. godini početnici u poslovanju oslobođeni su plaćanja poreza na zarade i doprinosa u prvoj godini poslovanja
- Sprovedena je reforma sistema radnog angažovanja sezonskih radnika u poljoprivredi kroz donošenje novog zakona koji predviđa mogućnost dnevnog angažovanja radnika preko portala sezonskiradnici.gov.rs
- Formirane su radne grupe za unapređenje sistema paušalnog oporezivanja, za donošenje zakona o fiskalizaciji, za formiranje jedinstvenog registra administrativnih postupaka
- Usvojen je Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara koji je sistematizovao, utvrdio obveznike, visinu i način utvrđivanja naknada, kao i raspodelu prihoda od naknada što donosi veću transparentnost za privredu i predstavlja pozitivan pomak
- Izvršen je popis preko 2500 administrativnih postupaka u okviru projekta ePapir kao početna aktivnost za uspostavljanje registra svih administrativnih postupaka. U 2018.godini u toku je bila priprema Akcionog plana za pojednostavljenje i optimizaciju administrativnih postupaka
- Vlada Srbije je 2017. i 2018. godinu proglasila godinama borbe protiv sive ekonomije i aktivno je rađeno na podizanju svesti o značaju legalnog rada. Poreska uprava organizovala je tokom 2016. i 2017. godine edukativnu kampanju „Porez plati da ti se dobrim vrati“, a zatim je Vlada uz podršku NALED-a 2017. i 2018. organizovala nagradnu igru „Uzmi račun i pobedi“.

Nacionalni program iz 2019

Nacionalni program predvideo je mogućnost da se nakon dve godine, po potrebi, može izvršiti revizija, ukoliko se izmene bitne karakteristike vezane za definisane ciljeve ili realizaciju istih.

Revizija Nacionalnog programa izvršena je 2019. godine a najbitniji razlog za reviziju je bila promena ukupnog obima i intenziteta sive ekonomije u Republici Srbiji, dobijena na bazi NALED-ove studije „**Siva ekonomija u Srbiji 2017: Procena obima, karakteristike učesnika i determinante**“. Ova studija je dala mnogo jasniju sliku šta generiše sivu ekonomiju, njen realan obim, kao i kako on varira među različitim sektorima. Naime, procenjeno je da je obim sive ekonomije kod registrovanih privrednih subjekata, u pogledu prometa proizvoda i isplate zarada, smanjen sa 21,2% BDP-a u 2012. na 15,4% BDP-a u 2017. godini.

Dodatno, anketni metod daje približno istu procenu sive ekonomije od 14,9% BDP-a a zasniva se na podacima o neprijavljenim zaradama i neprijavljenom profitu preduzeća. Poboljšanje poslovnog ambijenta i makroekonomska stabilnost, rast registrovanog BDP-a, oporavak tržišta rada, kao i unapređen rad inspekcija, oštija kaznena politika i efikasnija naplata poreskih prihoda doprinele su smanjenju sive ekonomije u ovom petogodišnjem periodu.

Takođe, uočene su sledeće promene od značaja za suzbijanje sive ekonomije u odnosu na stanje iz perioda nakon donošenja Nacionalnog programa iz 2015. godine i to:

- **poboljšanje privrednog ambijenta**⁴ (kumulativni privredni rast u periodu od 2015. do 2018. godine iznosio je 12,2%, odnosno oko 3% godišnje; poboljšana je međunarodna ekonomska pozicija putem smanjenja deficita bilansa tekućih transakcija na ispod 5% BDP-a i obezbeđena je njegova puna pokrivenost stranim direktnim investicijama; smanjenje administrativnog tereta poslovanja, što se reflektovalo i kroz napredovanje za 48 mesta u Doing Business izveštaju Svetske banke),
- **unapređenje kapaciteta države za nadzor nad tokovima sive ekonomije** (puna primena Zakona o inspeksijskom nadzoru; povećanje naplate prihoda od PDV, doprinosa i poreza na zarade; aktivnija uloga Vlade u borbi protiv sive ekonomije),
- **poboljšanje stava javnosti prema svojoj ekonomiji** (realizacija kampanje „Uzmi račun i pobedi“; smanjenje stepena prihvatanja sive ekonomije kao „normalne pojave“ od strane građana, odnosno jačanje svesti o značaju plaćanja poreza i poslovanja u legalnoj zoni).

Na osnovu gore navedenih uslova, 4. aprila 2019. godine donet je Nacionalni plan za suzbijanje sive ekonomije 2019-2020. Osnovni ciljevi definisani su na sledeći način: a) smanjenje učešća sive ekonomije u registrovanim preduzećima sa 14,9% na 14,5% BDP--a prema novom anketnom metodu, b) smanjenje učešća neregistrovanih subjekata na tržištu RS sa 17,2% na 15%, c) relativno smanjenje PDV jaza za 2 procentna poena (p.p.), d) smanjeno učešće neformalne zaposlenosti u ukupnoj zaposlenosti sa 19,5% u 2018. na 17,5% u 2020. godini. Sam dokument se sastoji iz 36 mera i 132 aktivnosti, raspoređene u 5 ciljeva:

1. Efikasniji nadzor nad tokovima sive ekonomije;
2. Reforma Poreske uprave u cilju efikasnijeg razreza i bolje naplate poreza;
3. Uvođenje podsticajnih mera za fer konkurenciju, legalno preduzetništvo i zapošljavanje;
4. Smanjenje administrativnog i parafiskalnog opterećenja za privredu i građane;
5. Podizanje svesti građana i privrede o značaju suzbijanja sive ekonomije.

O statusu sprovođenja aktivnosti iz Akcionog plana predviđeno da Koordinaciono telo preko svoje Stručne grupe izveštava Vladu na svakih 90 dana (odnosno kvartalno).

ODNOS SA DRUGIM VAŽEĆIM PLANSKIM DOKUMENTIMA RELEVANTNIM ZA SUZBIJANJE SIVE EKONOMIJE

Nacionalni program predstavlja strateški okvir za suzbijanje sive ekonomije u Republici Srbiji koji je zamenio ad hoc pristup suzbijanju sive ekonomije i uveo sistemsku, koordinisanu borbu svih organa javne vlasti, privrede i građana protiv sive ekonomije.

Nacionalni program je komplementaran sa ranije usvojenim strateškim dokumentima koji obuhvataju pojedine segmente bitne za ovu oblast i to:

- **Program transformacije PU 2015-2020**

⁴ Izvor: Nacionalni program za suzbijanje sive ekonomije 2019-2020

Poreska uprava predstavlja jednu od najznačajnijih institucija u borbi protiv sive ekonomije imajući u vidu da je njena misija, kako je navedeno u Programu, naplata javnih prihoda, unapređenje fiskalne discipline, kreiranje ambijenta u kome svaki poreski obveznik dobrovoljno, bez suvišnih troškova ispunjava svoje poreske obaveze. Imajući u vidu navedeno, Nacionalni program Poreskoj upravi posvećuje posebnu pažnju i to kroz postavljanje „Reforme Poreske uprave u cilju efikasnijeg razreza i bolje naplate poreza“ kao jednog od posebnih ciljeva.

- **Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji** („Službeni glasnik RS”, br. 9/14 i 42/14 - ispravka) i Akcioni plan za sprovođenje strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2015-2017. godine („Službeni glasnik RS”, broj 31/15);

Komplementarnost Nacionalnog programa sa ovom strategijom i pratećim akcionim planom se ogleda već u opštem cilju reforme javne uprave koji se odnosi na dalje unapređenje rada javne uprave u skladu sa principima „Evropskog administrativnog prostora”, odnosno obezbeđenja visokog kvaliteta usluga građanima i privrednim subjektima, kao i stvaranje takve javne uprave u Republici Srbiji koja će značajno doprineti ekonomskoj stabilnosti i povećanju životnog standarda građana. Nacionalni program teži ostvarenju istog cilja, ali prevashodno u segmentu unapređenja inspekcijskih službi i njihove bolje saradnje sa pravosudnim organima kako bi se suzbila siva ekonomija. Nacionalni program predvideo je unapređenje ovih ciljeva kroz više mera u okviru Posebnog cilja 1: efikasniji nadzor nad tokovima sive ekonomije.

- **Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine** („Službeni glasnik RS”, broj 57/13) i Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine („Službeni glasnik RS”, broj 79/13);

Gore navedenim dokumentima razrađuju se mere i aktivnosti u različitim oblastima u kojima je utvrđen značajan stepen korupcije. Pri tome su mere i aktivnosti borbe protiv korupcije u oblasti javnih finansija, pravosuđa i mere prevencije korupcije značajne i za suzbijanje sive ekonomije, budući da je korupcija značajan uzrok mnogih pojava sive ekonomije. Nacionalni program se nadovezuje na postavljene ciljeve navedenih dokumenata, i to posebno u delu koji se odnosi na utvrđivanje i otklanjanje nedostatka u pravnom okviru carinskog sistema koji pogoduju korupciji. Veza ove Strategije i Nacionalnog programa se može videti kroz Meru 3.6: Stimulisanje bezgotovinskog plaćanja.

- **Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period 2013-2018. godine** („Službeni glasnik RS”, broj 57/13);

Jedan od prioriteta navedene strategije predstavlja poboljšanje pravne sigurnosti i vraćanje poverenja građana u pravosudni sistem u Republici Srbiji, što je u tesnoj vezi sa postavljenim ciljem Nacionalnog programa koji se odnosi na uspostavljanje bolje saradnje između pravosudnih i inspekcijskih organa u svrhu uspešnije borbe na suzbijanju sive ekonomije. Nacionalni program predvideo je unapređenje ovih ciljeva kroz više mera u okviru Posebnog cilja 1: efikasniji nadzor nad tokovima sive ekonomije.

- **Strategija za podršku razvoja malih i srednjih preduzeća, preduzetništva i konkurentnosti za period od 2015. do 2020. godine** i Akcioni plan za sprovođenje Strategije za podršku razvoja malih i srednjih preduzeća, preduzetništva i konkurentnosti za 2015. sa projekcijom za 2016. godinu („Službeni glasnik RS”, broj 35/15);

Direktna veza Nacionalnog programa i strategije, ogleda se u prepoznavanju sive ekonomije kao jednog od glavnih uzročnika za usporen razvoj sektora malih i srednjih preduzeća i preduzetništva zbog velike neloyalne konkurencije. S tim u vezi, Akcionim planom za sprovođenje Strategije, predviđeno je donošenje Nacionalnog programa.

- **Strategija istrage finansijskog kriminala za period 2015. do 2016. godine** („Službeni glasnik RS”, broj 43/15);

Strategija predstavlja dokument koji problem finansijskog kriminala rešava sveobuhvatnim pristupom, koji se ne završava isključivo na aktivnosti policije i javnog tužilaštva, već njeno sprovođenje znači povezivanje širokog kruga državnih organa, koji saraduju i razmenjuju informacije, koje primaju i obrađuju specijalizovana odeljenja policije i javnog tužilaštva i efikasno i proaktivno otkrivaju i gone učinioce krivičnih dela finansijskog kriminala. Strategija se oslanja i na Nacionalnu strategiju za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma („Službeni glasnik RS”, broj 3/15), a u cilju unapređenja koordinacije i saradnje između državnih organa nadležnih za nadzor, prikupljanje podataka, istragu, gonjenje za krivična dela pranja novca i finansiranja terorizma i oduzimanje imovine stečene krivičnim delom. Veza ove strategije i Nacionalnog programa se ogleda u Meri 1.7: Suzbijanje oglašavanja i prodaje robe preko interneta od strane neregistrovanih subjekata.

- **Nacionalna strategija za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma** („Službeni glasnik RS”, broj 14/20);

Borba protiv pranja novca i finansiranja terorizma utvrđuje kao relevantno pitanje javne politike koje se, u kontekstu planskog sistema, rešava kroz dokumenta javne politike posebnih organa. Međutim, na borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma sve više se gleda kao na pitanje koje treba da se rešava u partnerstvu između javnog i privatnog sektora, pri čemu organizacije civilnog društva takođe imaju odgovarajuću ulogu. Rizici koji su identifikovani u ovom delu strategije i efekti koje oni imaju jesu ozbiljni, negativno i nesrazmerno utiču na ranjive delove društva što uzrokuje znatne troškove za javni i privatni sektor. Neki od ciljeva strategije implementirani su u Nacionalni program.

- **Strategija za integrisano upravljanje granicom u Republici Srbiji za period 2017-2020** („Službeni glasnik RS”, broj 9/17) i Akcioni plan za sprovođenje Strategije za integrisano upravljanje granicom za 2017-2020 („Službeni glasnik RS”, broj 89/19);

Nacionalnim programom se razrađuje i sistem kontrole primene carinskih propisa kroz aktivnosti na uključivanju svih nadležnih organa u rad Koordinacionog tela i Operativne radne grupe za koordinaciju integrisanog upravljanja granicom, uspostavljanju kontinuirane saradnje Koordinacionog tela za integrisano upravljanje granicom i Koordinacione komisije, sprovođenju pilota integrisane kontrole graničnih prelaza, unapređenje koordinacije rada carine, inspekcija i policije, primenom analize kaznenih mera u sektorskim propisima i izrečenih kazni, kao i usklađivanju sektorskih propisa u skladu sa izvršenom analizom. Nacionalni program predvideo je unapređenje ovih ciljeva kroz više mera u okviru Posebnog cilja 1: efikasniji nadzor nad tokovima sive ekonomije.

- **Fiskalna strategija za 2019. sa projekcijama za 2020. i 2021. godinu** („Službeni glasnik RS”, broj 80/19);

Fiskalnom strategijom predviđene su strukturne mere za unapređenje stabilnosti i održivosti javnih finansija.

Radi se o merama kojima se sa jedne strane podstiče privredni rast i rast zaposlenosti, poput smanjenja opterećenja zarada, a sa druge strane pojednostavljaju poreski postupci i smanjuje broj parafiskalnih nameta, usvajanjem i primenom novog Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara. Republika Srbija je u februaru 2018. godine uspešno okončala program fiskalne konsolidacije koji je bio okosnica trogodišnjeg aranžmana iz predostrožnosti sa MMF (2015-2017.). Novi ekonomski program i reformski napor Vlade podržani su Instrumentom za koordinaciju politika, koji je potpisan sa MMF, u trajanju od dve i po godine, tj. od jula 2018. do decembra 2020. U oba dokumenta predviđen je dalji nastavak na sprovođenju reforme PU u cilju daljeg rasterećenja privrednih subjekata i efikasnijeg suzbijanja sive ekonomije. Nacionalni program između ostalog predvideo je implementaciju rasterećenja privrede kroz smanjenje poreskog opterećenja zarada preko Mere 3.3: Smanjenje fiskalnog opterećenja rada.

- **Strategija regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim politikama za period 2016-2020. godine** (*"Službeni glasnik RS", broj 8/16*) (sa Akcionim planom i priložima);
Regulatorna reforma se može shvatiti kao proces usklađivanja postupaka pripreme, izrade, donošenja i primene propisa sa interesima građana i privrednih subjekata, i to u cilju dostizanja kvalitetnih propisa izrađenih na bazi verodostojnih podataka i činjenica, uz adekvatan konsultativni proces koji će omogućiti pružanje kvalitetnih usluga građanima i privredi. Regulatorna reforma se može sprovoditi na nivou pojedinačnog propisa, kroz reviziju postojećeg ili uspostavljanje potpuno novog pravnog režima, ali i kroz unapređenje zakonodavnog procesa i institucija koje su učesnici u procesu pripreme, izrade, usvajanja i praćenja efekata propisa.

Proces upravljanja javnim politikama u tesnoj je vezi sa zakonodavnim procesom, jer propisi spadaju u regulatorne instrumente koji predstavljaju jednu od nekoliko grupa instrumenata kroz koje se sprovode javne politike (pored fiskalnih instrumenata kakvi su javne investicije, subvencije, direktna finansijska davanja, porezi i dr.; informativno-edukativnih instrumenata kakvi su informacione i obrazovne kampanje, i institucionalno upravljačko organizacionih instrumenata kao što su formiranje novih i ukidanje postojećih institucija, promena njihove organizacione strukture, promena broja zaposlenih i dr.). Većina ovih aktivnosti predviđena je i Nacionalnim programom.

USAGLAŠAVANJE SA EU DIREKTIVAMA I VEZA SA RELEVANTNIM PREGOVARAČKIM POGLAVLJIMA

NP 2019 je kao osnovni cilj definisao smanjenje obima sive ekonomije, i u odnosu na taj opšti cilj postavljeno je pet posebnih ciljeva, koje treba dostići realizacijom konkretnih mera i odgovarajućih aktivnosti. U tom smislu ne može se identifikovati direktna veza sa odgovarajućim pregovaračkim poglavljima i relevantnim direktivama na nivou svakog pojedinačnog cilja, odnosno aktivnosti i mera. Sa druge strane, sve definisane aktivnosti u okviru NP idu u pravcu unapređenja i jačanja zakonodavnog, institucionalnog i administrativnog okvira što svakako predstavlja korak napred u procesu pristupanja EU.

Indirektna veza može se sagledati iz ugla pregovaračkog poglavlja 16 – koje pokriva oblast poreza odnosno oporezivanje. Imajući u vidu da najveći deo procenjenog obima sive ekonomije potiče iz utajenog prometa (profita) odnosno iz rada, svi napor i koraci usmereni ka povećanju efikasnosti naplate poreskih prihoda, a pre svega PDV-a, doprinosa i poreza na zarade, doprinose većoj naplati, održivosti javnih finansija i posledično kroz redistributivne efekte rastu životnog standarda građana.

Konkretno, poglavlje 16 pokriva odgovarajućim Direktivama indirektno poreze, odnosno poreze na potrošnju kao što su porez na dodatu vrednost⁵ i akcize⁶.

Direktivama je definisan oporezivi promet, obveznici, moment nastanka poreske obaveze, minimalne stope ili iznosi (u slučaju pojedinih akciznih proizvoda), oslobođenja, refundacije i refakcije. Harmonizacija oporezivanja u EU, pored zakonodavnog usaglašavanja sa direktivama, obuhvata i administrativno-tehnička pitanja, koja se odnose na uspostavljanje odgovarajućih kapaciteta za razmenu informacija i podataka, koordinaciju aktivnosti, itd. Drugim rečima, Direktivama je propisano da sve zemlje članice EU, odnosno poreski organi moraju biti povezani na odgovarajuće elektronske sisteme za praćenje i kontrolu podataka, u cilju otkrivanja i smanjenja poreskih utaja i prevara. Konkretno, biće neophodna kompletna integracija Srbije u elektronski sistem razmene PDV podataka između država članica⁷. Istovremeno, na nivou EU uspostavljen je jedinstven elektronski sistem za praćenje kretanja akcizne robe u realnom vremenu⁸, sa ciljem da se olakša borba protiv poreske evazije, prevara, i to tako što se obezbeđuje bezbedno kretanje dobara na koje akciza tek treba da se plati, pojednostavljuje procedura za prodavce akcizne robe, kreiraju relevantni dokumenti u elektronskom obliku. Sve navedene aktivnosti sa svoje strane zahtevaju organizaciono, kadrovsko i finansijsko unapređenje kapaciteta Poreske uprave, kako je i predviđeno posebnim merama definisanim u NP 2019.

Aktivnosti, odnosno mere usmerene na jačanje preduzetništva i fer konkurenciju u vezi su sa nekoliko pregovaračkih poglavlja u oblasti ekonomskih kriterijuma. Pre sve radi se o pregovaračkom poglavlju koje pokriva politiku konkurencije (PP 8) kao i poglavlju vezanom za industrijsku politiku i preduzetništvo (PP 20). Oblast zapošljavanja koja je takođe prepoznata u okviru mera u NP 2019 vezana je za socijalnu politiku i zapošljavanje (PP 19).

Mera koja se odnosi na unapređenje i jačanje transparentnosti postupaka javnih nabavki i njihovu digitalizaciju u direktnoj je vezi sa javnim nabavkama, obuhvaćenim pregovaračkim poglavljem 5.

Aktivnosti u okviru pojedinih mera vezane su i za unapređenje rada sudova i jačanje vladavine prava što se sa svoje strane može dovesti, indirektno, u vezu sa pregovaračkim poglavljima u oblasti političkih kriterijuma, kao što su Pravosuđe i osnovna prava (PP 23) i Pravda, sloboda, bezbednost (PP 24).

Pored toga sve aktivnosti, odnosno mere usmerene u pravcu jačanja procesa digitalizacije, uvezivanja različitih sistema, baza podataka i registara između državnih institucija doprinose unapređenju procesa kontrole i identifikacije rizika, što je posebno značajno u svetlu krize izazvane pandemijom virusa covid-19 u kojoj se pokazala važnost i značaj digitalizacije i automatizacije procesa za nesmetano obavljanje kako privrednih aktivnosti tako i usluga koje javni sektor pruža građanima i privredi.

EK u svojim izveštajima i preporukama ne samo zemljama članicama već i kandidatima za članstvo u EU, kao što je Srbija, poseban akcenat stavlja na reformske mere kojima se jača proces digitalizacije, što svakako veliki broj mera, odnosno aktivnosti u NP 2019 i predstavlja. U tom smislu važno je ovde napomenuti da je od momenta otvaranja pregovaračkih poglavlja (2014. godine) EK u svojim ocenama stanja kao i godišnjim izveštajima o napretku isticala važnost nastavka reformi i aktivnosti koje su usmerene na borbu protiv sive ekonomije.

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2006/112/oj>

⁶ Council Directive 2008/118/EC

⁷ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/eu-vat-rules-topic/vies-vat-information-exchange-system-enquiries_en

⁸ Excise Movement and Control System – EMCS

Dakle, oba Nacionalna programa – NP 2015 i NP 2019 nisu ni u kakvoj koliziji sa EU regulativom, zapravo su komplementarni. Realizacija posebnih i naravno opšteg cilja može dovesti do ubrzanja procesa EU integracija.

MAKROEKONOMSKI KONTEKST

Tokom realizacije Nacionalnog programa iz 2015.

Period koji je prethodio donošenju prvog NP 2015 obeležen je značajnim makroekonomskim neravnotežama. Stope privrednog rasta bile su niske ili čak negativne, uz visoke stope inflacije, značajan deficit bilansa tekućih transakcija, nepovoljna kretanja na tržištu rada, sa stopom nezaposlenosti od preko 20%. Fiskalni deficit na kraju 2014. godine iznosio je 6,2% BDP-a, a dug čak 67,5% BDP-a što je predstavljalo neodrživu situaciju. Ozdravljenju javnih finansija doprinelo je sprovođenje Programa fiskalne konsolidacije koji se, za razliku od Programa iz 2012.godine⁹, u najvećoj meri zasnivao na smanjenju rashodne strane budžeta (smanjenje plata u javnom sektoru, smanjenje penzija, racionalizacija javnog sektora i sl.).

Na prihodnoj strani, kao prioritet fiskalne politike je postavljena borba protiv sive ekonomije i poreske evazije, uz što manje izmene poreske politike. Ovaj cilj je operacionalizovan upravo donošenjem NP 2015 i postavljanjem opšteg cilja u vidu smanjenja obima sive ekonomije za 3,4 procentna poena BDP (sa procenjenih 30,1% BDP u 2010. na 26,7% BDP u 2020.)¹⁰.

Pokazatelj	Pre usvajanja NP 2015 2010.-2014.	Tokom realizacije NP 2015 2015.-2018
Prosečna stopa privrednog rasta	0,7%	3,2%
Stopa inflacije	7,2%	2%
Deficit tekućih transakcija (% BDP)	7,8%	4,1%
Fiskalni deficit (% BDP)	5,3%	3,5% (2015.), suficit 0,6% (2018.)
Javni dug (% BDP)	56,1%	54,4% (2018.)
Stopa nezaposlenosti	21,5%	12,7% (2018.)

Tokom sprovođenja mera predviđenih NP 2015 i Programom fiskalne konsolidacije u velikoj meri je unapređen privredni ambijent, uspostavljena je makroekonomska stabilnost i javne finansije su vraćene na održiv put. Kumulativni rast BDP-a u ovom periodu iznosio je 12,2%, istovremeno, stopa inflacije bila je na istorijskom minimumu, od 2% prosečno godišnje. Deficit tekućeg bilansa, meren učešćem u BDP-u je smanjen ali što je još važnije u potpunosti je pokriven prilivima po osnovu stranih direktnih investicija. Pored toga, fiskalni deficit je značajno smanjen te je na kraju 2016. iznosio 1,2% BDP, a zatim je u naredne dve godine ostvaren fiskalni suficit (1,1% BDP i 0,6% BDP). Posledično, javni dug je u trogodišnjem periodu smanjen za više od 14 procentnih poena BDP-a (sa 68,7% BDP-a u 2016. na 54,4% BDP-a na kraju 2018. godine). Takođe, kretanja na tržištu rada su poboljšana i nastavljen je trend smanjenja stope nezaposlenosti (12,7% u 2018.). Rast broja zaposlenih ali i sprovođenje mera Nacionalnog programa i smanjenje sive ekonomije doveli su do većih prihoda po osnovu poreza na zarade, doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, ali i poreza na dobit pravnih lica i indirektnih poreza, poput PDV-a i akciza.

Tokom realizacije Nacionalnog programa iz 2019.

Napredak u stabilizaciji makroekonomskog okruženja predstavljao je osnov za izradu novog Nacionalnog programa za 2019. i 2020. godinu (NP 2019). Tokom realizacije aktivnosti iz ovog programa nastavljen je pozitivan trend u kretanju osnovnih makroekonomskih indikatora. Privredna aktivnost bila je realno veća za 4,2% u 2019. u odnosu na 2018. godinu, dok su cene u proseku porasle za 1,7%. Deficit tekućih transakcija je povećan, ali je i dalje finansiran prilivima po osnovu stranih direktnih investicija.

⁹ Zasnovan na merama na prihodnoj strani – povećanje stopa PDV-a, akciza, poreza na dobit pravnih lica i sl.

¹⁰ Procenjeni obim sive ekonomije od 30,1% je dobijen korišćenjem MIMIC metode za 2010. godinu

Zaposlenost je povećana a broj nezaposlenih smanjen, što je rezultiralo daljim smanjenjem stope nezaposlenosti za 2,3 procentna poena (10,4% na kraju 2019. godine). Na nivou države ostvaren je odličan fiskalni rezultat (deficit od 0,2% BDP-a) i posledično smanjenje duga za 1,5 procentnih poena BDP-a.

Važno je napomenuti da je u junu 2018. godine Vlada Republike Srbije potpisala novi aranžman sa MMF koji između ostalog podrazumeva i dalje jačanje kapaciteta Poreske uprave i nastavak borbe protiv sive ekonomije što je i sadržano u revidiranoj verziji Nacionalnog programa (NP 2019) kao jedan od posebnih ciljeva.

Pokazatelj	Pre krize izazvane pandemijom covid-19 2019	Tokom krize izazvane pandemijom covid-19 2020
Prosečna stopa privrednog rasta	4,2%	-1,4% (međugodišnji pad u Q3)
Stopa inflacije	1,7%	1,6% (Q1-Q3)
Deficit tekućih transakcija (% BDP)	6,9%	5,1% (Q1-Q3)
Fiskalni deficit (% BDP)	0,2%	9% (Q1-Q3)
Javni dug (% BDP)	52,9%	57,5% (Q1-Q3)
Stopa nezaposlenosti	10,4%	8,5% (septembar 2020)

Iako je za 2020. godinu planiran nastavak povoljnih kretanja osnovnih makroekonomskih indikatora, kriza izazvana pandemijom virusa covid-19 dovela je do značajnih promena i svakako uticala na realizaciju aktivnosti Nacionalnog programa.

Procene s kraja 2019. godine ukazivale su da će u 2020. godini realni rast BDP-a iznositi 4%, da će fiskalni deficit biti na niskom i održivom nivou od 0,5% BDP-a uz istovremeni nastavak trenda smanjenja javnog duga (51,4% BDP-a na kraju godine). Prema aktuelnim procenama domaćih i međunarodnih institucija umesto privrednog rasta u ovoj godini imaćemo realni pad BDP-a, u rasponu od 1% do 2%, sa pogoršanjem spoljnotrgovinske razmene (odnosno povećanjem tekućeg deficita platnog bilansa) i stanja na tržištu rada, kroz rast broja nezaposlenih i prelaska izvesnog broja zaposlenih iz legalnih tokova u sivu zonu, iako još uvek ne postoje procene u kom obimu.

U cilju smanjenja negativnih uticaja pandemije Vlada RS je početkom aprila donela prvi paket mera za privredu, vredan gotovo 12% BDP-a, tokom jula drugi paket, manje izdašan (oko 1% BDP), da bi tokom septembra donela i meru za pomoć privrednim subjektima u sektoru turizma i hotelijerstva (isključivo pomoć gradskim hotelima – 0,02% BDP-a). Donošenje ovih mera svakako je uticalo na povećanje fiskalnog deficita i duga. Procenjeno je da će fiskalni deficit iznositi oko 7% BDP-a, što je višestruko povećanje u odnosu na deficit iz prošle godine (0,2% BDP-a). Javni dug će dostići blizu 57% BDP-a, što predstavlja povećanje od oko 4 procentna poena BDP-a u odnosu na kraj prošle godine.

Prema podacima RZS-a, u drugom kvartalu 2020. godine ostvaren je međugodišnji pad BDP-a od 6,4%, dok je tokom prvog polugodišta pad iznosio 0,8%. Krajem novembra RZS je objavio podatke o kretanju privredne aktivnosti u trećem kvartalu. Međugodišnji realni pad BDP-a u trećem kvartalu iznosio je 1,4%. Ekonomski paket mera donet početkom drugog kvartala je doprineo ublažavanju efekata krize, odnosno manjem padu realne privredne aktivnosti. Sa druge strane, primena mera podrške privredi i stanovništvu dovela je do rasta fiskalnog deficita, koji je na kraju septembra dostigao iznos od blizu 361 mlrd RSD. Istovremeno, tokom tri kvartala zabeležene su negativne međugodišnje stope u spoljnotrgovinskoj razmeni, odnosno izvoz robe je smanjen za 6,1% a uvoz robe za 4,8%. I pored negativnih trendova u realnom i spoljnom sektoru, na tržištu rada se i tokom trećeg kvartala beleže pozitivna kretanja, verovatno jednim delom uzrokovana i primenom ekonomskih mera Vlade, odnosno uslova za dobijanje državne pomoći (smanjenje broja zaposlenih ne sme biti veće od 10% ukupnog broja radnika).

Kao rezultat rasta broja zaposlenih i smanjenja broja nezaposlenih lica, tokom trećeg kvartala došlo je do smanjenja stope nezaposlenosti za gotovo dva procentna poena, u odnosu na stanje krajem prošle godine (na kraju septembra 8,5%).

Imajući u vidu navedeno, uticaj na realizaciju aktivnosti i mera iz Nacionalnog programa je veoma značajan, kako je i predstavljeno u narednim poglavljima.

REALIZACIJA POSTAVLJENIH CILJEVA

Realizacija opšteg cilja

NP 2019 postavio je kao opšti cilj smanjenje obima sive ekonomije. Kako se najveći deo sive ekonomije nalazi u oblasti profita (potrošnje) i rada, predviđeno je da se ocena stepena realizacije opšteg cilja prati kroz četiri indikatora:

1. Procena učešća sive ekonomije u BDP Republike Srbije kod registrovanih privrednih subjekata smanjena sa 14,9% na 14,5%;
2. Udeo neregistrovanih privrednih subjekata u ukupnom broju privrednih subjekata smanjen sa 17,2% na 15%;
3. Relativno smanjenje PDV jaza u naplati za 2 p.p;
4. Smanjeno učešće neformalne zaposlenosti u ukupnoj zaposlenosti sa 19,5% u 2018. godini na 17,5% u 2020. godini.

U postupku ocene stepena ostvarenja ciljeva važno je napomenuti nekoliko ograničenja sa kojima su se istraživači susreli. Naime, tokom izrade analize nije bilo mogućnosti sprovođenja opsežnih istraživanja koja bi pomogla kod sagledavanja ispunjenosti realizacije prva dva postavljena indikatora, te se za ocenu mogu koristiti samo rezultati dobijeni putem anketa privrede ili građana. Što se tiče procene veličine PDV jaza, konkretni podaci potrebni za procenu nisu javno dostupni, ali nam rast naplate prihoda tokom 2019. godine može poslužiti kao indikacija da je do izvesnog smanjenja jaza verovatno došlo. Kod smanjenja učešća neformalne zaposlenosti u ukupnoj zaposlenosti korišćeni su zvanično dostupni podaci, uz napomenu da podaci za celokupnu 2020.godinu nisu još uvek dostupni.

Kao što je napomenuto, veličinu PDV jaza nije bilo moguće dobiti na osnovu javno dostupnih podataka, te su korišćeni podaci o visini naplaćenih javnih prihoda. Raspoloživi podaci za period januar- oktobar pokazuju da su ukupni javni prihodi niži za 2,6% u odnosu na isti period prošle godine, dok je naplata prihoda od PDV-a gotovo na istom nivou kao lane (međugodišnji rast od 0,4%), što je uz prisutnu situaciju sa korona virusom pozitivno.

Učešće neformalne zaposlenosti u ukupnoj zaposlenosti smanjeno je i blisko je ciljanoj vrednosti. Naime, prema podacima iz Ankete o radnoj snazi (ARS) ovo učešće je na kraju 2018. godine iznosilo 19,5%, što je i postavljeno kao početna vrednost u NP 2019. Trenutno je raspoloživ podatak iz ARS za treći kvartal 2020., po kome je učešće neformalne zaposlenosti u ukupnoj zaposlenosti iznosilo 17,3% dok je postavljen cilj 17,5%.

Prva dva postavljena indikatora koja se tiču obima sive ekonomije među registrovanim privrednim subjektima i učešća neregistrovanih subjekata trenutno je moguće oceniti samo na osnovu anketa i istraživanja koje je NALED sprovodio, uz napomenu da ona nisu sprovedena na metodološki isti način poput istraživanja iz 2017. godine.

Početkom 2020. godine urađeno je istraživanje sa građanima u cilju procene stavova građana o svojoj ekonomiji. Ključni rezultati ovog istraživanja su sledeći:

1. Skoro polovina građana (49%) smatra da siva ekonomija dolazi iz nekog oblika radnog odnosa, kao što je neprijavljivanje radnika, isplata (dela) zarade na ruke i neplaćanje pripadajućih poreza i doprinosa na zaradu

2. 14 % ispitanih građana smatra da je prodaja robe na crno (bez fiskalnog računa, pijačna prodaja, prodaja na tezgama na ulicama itd.) uzrok sive ekonomije
3. 6 % ispitanika sivu ekonomiju dovodi u vezu sa neregistrovanim firmama
4. Više od ¾ ispitanika (76%) smatra da siva ekonomija nije opravdana, što je pozitivno, naročito imajući u vidu da je u odnosu na prethodna istraživanja u 2017. i 2018. ovaj procenat povećan
5. 16 % ispitanih građana smatra da je siva ekonomija opravdana, pri čemu se i ovde beleži pozitivan trend jer je smanjen broj tj. procenat građana koji iz određenih razloga smatraju da je siva ekonomija nešto što je dobro ili barem opravdano, u odnosu na istraživanja iz prethodnih godina
6. **Svaki drugi građanin (51%) veruje da se obim sive ekonomije smanjio u prethodnih godinu dana.** S druge strane, nešto više od četvrtine ispitanika (28%) misli da se obim sive ekonomije povećao.

Dodatno, tokom novembra NALED je sproveo anketu na uzorku od 42 ispitanika (preduzeća) između ostalog sa ciljem procene uticaja trenutne pandemije korona virusa na poslovanje preduzeća. Ključni nalazi ove ankete su sledeći:

1. **Najveći broj ispitanika (16,7%) smatra da je u njihovoj delatnosti barem 20% privrednih subjekata neregistrovano,** dok oko 2% ispitanika smatara da je procenat nelegalnih privrednih subjekata daleko veći - oko 70%.
2. Oko 14% ispitanika smatra da u njihovoj delatnosti nema prometa koji se obavlja bez plaćanja poreza, dok **20% ispitanika smatra da se oko 10%-30% prometa obavlja bez plaćanja poreza.** Istraživanje iz 2017. godine je navodilo da 13,8% subjekata ima plaćanja u kešu.
3. **Blizu 30% (28,6%) ispitanika smatra da se porez i doprinosi na zarade ne uplaćuju svim radnicima** u njihovoj delatnosti. Istraživanje iz 2017. godine nam je ukazivalo da postoji 10,8% subjekata koji imaju neprijavljene radnike.
4. Oko 14% ispitanika smatra da broj neregistrovanih privrednih subjekata u njihovoj delatnosti stagnira tokom covid-19 pandemije. Pored toga, 7% ispitanika smatra da stagniraju i neprijavljeni prihodi, a oko 10% smatra da stagnira i broj neprijavljenih radnika.
5. Gotovo 10% ispitanika je navelo da broj neregistrovanih privrednih subjekata u njihovoj delatnosti opada tokom covid-19 pandemije. Takođe, skoro 10% ispitanika je navelo da opadaju i neprijavljeni prihodi i broj neprijavljenih radnika.
6. Oko 7% ispitanika je navelo da u njihovoj delatnosti broj neregistrovanih privrednih subjekata i neprijavljeni iznosi prihoda rastu tokom trajanja covid-19 pandemije. Takođe 5% ispitanika je navelo da raste i broj neprijavljenih radnika.

Realizacija posebnih ciljeva

Ocena realizacije većine postavljenih mera zasnovana je na objavljenim godišnjim i kvartalnim izveštajima o realizaciji AP tokom 2019. i 2020. godine. Imajući u vidu da je analiza rađena pre kraja 2020. godine kao i da nedostaju izveštaji za poslednja dva kvartala, istraživači su putem konsultacija ocenili realizaciju aktivnosti i mera za koje nije objavljen izveštaj.

Metodologija ocene realizacije mera podrazumevala je sledeće:

Ocena realizacije mera/ciljeva	Metodologija ocenjivanja
Realizovana	a) Više od 90% aktivnosti realizovano, ili b) Više od 60% aktivnosti realizovano, ako se ostatak aktivnosti sada realizuje
Delimično realizovano	a) Realizovano od 40% do 90% aktivnosti, ili b) % realizovanih aktivnosti + % aktivnosti koje su u toku čine barem 60%
Nerealizovano	a) Realizacija aktivnosti manja od 40%

Prateći postavljenu metodologiju realizacija aktivnosti predviđenih NP 2019 ocenjena je kao **delimično realizovana** imajući u vidu da je 49,2% aktivnosti u potpunosti realizovano, a 22% delimično realizovano ili je realizacija u toku.

Posmatrajući po ciljevima najveće stepene realizacije imaju poseban cilj 3, koji se tiče podsticajnih mera za fer konkurenciju, legalno preduzetništvo i zapošljavanje, u okviru koga je u potpunosti ili delimično realizovano 78,9% planiranih aktivnosti, kao i poseban cilj 5 koji se odnosi na podizanje svesti građana i privrede o značaju suzbijanja sive ekonomije, u okviru koga je u potpunosti ili delimično realizovano 78,8% planiranih aktivnosti. Najmanji stepen realizacije sa ukupno 61,1% realizovanih ili delimično realizovanih aktivnosti zabeležen je kod posebnog cilja 2, odnosno reforme Poreske uprave u cilju efikasnijeg razreza i bolje naplate poreza.

Tabela 1 Realizacija Posebnih ciljeva

Naziv posebnog cilja	% Realizovane	% U toku ili delimično realizovane	% Ukupno realizovano + u toku	Stepen realizacije
UKUPNA REALIZACIJA	49,2%	22,0%	71,2%	Delimično realizovano
POSEBAN CILJ 1: efikasniji nadzor nad tokovima sive ekonomije	55,1%	12,2%	67,3%	Delimično realizovano
POSEBNI CILJ 2 reforma poreske uprave u cilju efikasnijeg razreza i bolje naplate poreza	27,8%	33,3%	61,1%	Delimično realizovano
POSEBAN CILJ 3: podsticajne mere za fer konkurenciju, legalno preduzetništvo i zapošljavanje	47,4%	31,6%	78,9%	Delimično realizovano
POSEBAN CILJ 4: Smanjenje administrativnog i parafiskalnog opterećenja	23,1%	46,2%	69,2%	Delimično realizovano
POSEBAN CILJ 5: Podizanje svesti građana i privrede o značaju suzbijanja sive ekonomije	63,6%	15,2%	78,8%	Delimično realizovano

U nastavku je detaljnije opisana realizacija aktivnosti po posebnim ciljevima.

POSEBAN CILJ 1: EFIKASNIJI NADZOR NAD TOKOVIMA SIVE EKONOMIJE - Od ukupno 49 predviđenih aktivnosti, raspoređenih u 14 mera, 55,1% je realizovano u potpunosti, 12,2% je delimično realizovano ili je realizacija u toku, dok je nerealizovana gotovo trećina aktivnosti (32,7%) zbog čega je ocenjeno da je **poseban cilj 1 delimično realizovan**.

Najznačajniji rezultati koji se mogu izdvojiti u realizaciji posebnog cilja 1 su:

- Završena je prva faza razvoja eInspektora gde je uključeno 36 inspekcija (32 aktivne).
- Izrađena analiza kapaciteta republičkih i lokalnih inspekcija i usvojen Akcioni plan za angažovanje 1.272 novih inspektora. Započeto je zapošljavanje dodatnih inspektora.

- Omogućeno je da inspektori koji zadovoljavaju uslove steknu zvanje samostalnih savetnika što im donosi veći koeficijent, samim tim i veću platu.
- Uspostavljen je kontakt centar republičkih inspekcija koji je omogućio da građani podnesu predstavke putem online formulara ili telefonskim putem. Podneto je ukupno 14.015 predstavlki a rešeno 98%.
- Izmenama Zakona o poštanskim uslugama omogućeno je da se vrši identifikacija pošiljaoca od strane poštanskih operatera što onemogućava prodaju robe preko interneta od strane neregistrovanih subjekata.

Tabela 22 Realizacija Posebnog cilja 1

Naziv mere	Broj realizovanih aktivnosti	Broj aktivnosti koje se realizuju	Nerealizovane aktivnosti	Ukupno	Status realizacije
Mera 1.1 Uspostavljanje informacionog sistema e-Inspektor za sve inspekcije	3	0	3	6	Delimično realizovana
Mera 1.2 Uspostavljanje jedinstvenog kontakt centra za inspeksijski nadzor za građane i privredu i uspostavljanje „knjige” inspeksijske prakse	4	0	0	4	Realizovana
Mera 1.3 Uvođenje primene sporazuma o priznanju prekršaja za sve propise u 5 ključnih inspekcija (Tržišna, Poreska uprava, Inspektorat za rad, Poljoprivredna i Turistička inspekcija)	4	0	1	5	Delimično realizovana
Mera 1.4 Sprovedena specijalizacija prekršajnih sudija za prekršajne postupke iz oblasti sive ekonomije	0	0	2	2	Nije realizovana
Mera 1.5 Uspostavljanje sistema za razmenu informacija o toku i ishodu postupaka koje pokreće inspektor – povezivanje sistema eInspektor i SIPRES	1	2	0	3	Delimično realizovana
Mera 1.6 Suzbijanje nelegalne gradnje	0	0	4	4	Nije realizovana
Mera 1.7 Suzbijanje oglašavanja i prodaje robe preko interneta od strane neregistrovanih subjekata	4	0	0	4	Realizovana
Mera 1.8 Regulisati prodaju nesopstvenih proizvoda na robnim i zelenim pijacama	1	0	2	3	Nije realizovana
Mera 1.9 Sprečavanje pretovara robe u vodnom transportu izvan luka i pristaništa	3	0	0	3	Realizovana
Mera 1.10 Sprečavanje nezakonitog prevoza putnika u javnom prevozu	1	0	1	2	Delimično realizovana
Mera 1.11 Kontrola crnih tačaka neregistrovane trgovine	0	1	0	1	Delimično realizovana
Mera 1.12 Kontrola nelegalnih subjekata koji bespravno iskorišćavaju vodne i šumske resurse (drvo, pesak i šljunak) Sprovedena	2	0	0	2	Realizovana

specijalizacija prekršajnih sudija za prekršajne postupke iz oblasti sive ekonomije					
Mera 1.13 Suzbijanje nezakonite proizvodnje duvana i GMO soje	1	1	0	2	Delimično realizovana
Mera 1.14 Dostizanje neophodnih ljudskih i materijalnih kapaciteta inspekcija i uvođenje novih kriterijuma za vrednovanje rada inspektora	3	2	3	8	Delimično realizovana
Ukupno	27	6	16	49	Delimično realizovana
%	55,1%	12,2%	32,7%	100%	

Posmatrajući nešto detaljnije, četiri mere (mera 1.2, mera 1.7, mera 1.9 i mera 1.12) ocenjene su kao realizovane. Naime:

- U okviru mere 1.2. uspostavljen je informacioni sistem za kontakt centar koji je omogućio da građani podnesu 14.015 predstavi putem online formulara. Angažovani su operateri koji prosleđuju predstave nadležnim inspektorima te je više od 98% rešeno.
- U okviru mere 1.7. je izmenama Zakona o poštanskim uslugama omogućeno da se vrši identifikacija pošiljaoca od strane poštanskih operatera, izrađen je i usvojen hodogram za sprečavanje nedozvoljene trgovine po kome se redovno izveštava.
- U okviru mere 1.9. zatvoreno je ukupno 11 pretovarnih mesta i 19 privremenih deponija šljunka. Takođe, procesuiran je brod sa procenjenim teretom od 200 tona ilegalno uvezene nafte u vrednosti od 32 miliona dinara.
- U okviru mere 1.12. izrađen je i usvojen hodogram za suzbijanje nedozvoljenog eksploatisanja vodnih resursa. Do kraja 2019. godine po hodogramu je izvršeno 403 terenske kontrole i podneto 240 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka.

Ukupno sedam mera (1.1, 1.3, 1.5, 1.10, 1.11, 1.13, 1.14) ocenjeno je kao delimično realizovano. Naime:

- U okviru mere 1.1. završena je prva faza razvoja elnspektora gde je uključno 36 inspekcija od kojih 32 svakodnevno rade kroz sistem. Sistemi PU i Uprave carina još uvek nisu povezani sa elnspektorom.
- U okviru mere 1.3. izrađena su stručno-metodološka uputstva za ukupno 19 propisa, uz dodatak opštih uputstava. Izrađena je analiza za procenu mogućnosti i potreba propisivanja ranijeg brisanja osude iz prekršajne evidencije u slučaju zaključenja sporazuma o priznanju prekršaja, instituta beznačajnog prekršaja i kažnjavanja neregistrovanih subjekata kao de fakto privrednog subjekta mada sam zakon nije izmenjen u skladu sa preporukama analize.
- U okviru mere 1.5. izrađena je analiza proširenja i integracije elnspektora sa SIPRES sistemom, ali je potrebno izmeniti Zakon o prekršajima radi izjednačavanja validnosti elektronskog i papirnog dokumenta.
- U okviru 1.10. izmenama zakona o prevozu putnika dato je ovlašćenje komunalnoj policiji za vršenje kontrole nad obavljanjem gradskog prevoza, međutim izveštaji o implementaciji izostaju.
- U okviru mere 1.11. izrađen je nacrt hodograma nadzora nad prometom živih životinja ali on još uvek nije usvojen.
- U okviru mere 1.13. usvojen je hodogram za duvan, dok izostaje izrada hodograma za prodaju GMO soje.
- U okviru mere 1.14 izrađena je analiza kapaciteta republičkih i lokalnih inspekcija i donet AP za zapošljavanje 1.272 nova inspektora. Dok su pojedine inspekcije već krenule da postupaju po AP, deo još uvek nije. Izmenjena je Uredba o razvrstavanju radnih mesta i merilima za opis radnih mesta državnih službenika kojim je omogućeno da svi republički inspektori koji ispunjavaju uslove dobiju zvanje samostalnog savetnika i dobiju povećanje koeficijenta za obračun plate.

- Potrebno je dodatno raditi na uspostavljanju registra republičkih inspektora kao i uspostavljanju metodologije i modela za vrednovanje rada inspektora.

Tri mere (1.4, 1.6, 1.8) ocenjene su kao nerealizovane. U okviru mere 1.4 koja se tiče specijalizacije sudija za predmete vezane za sivu ekonomiju kao i mere 1.6 suzbijanje nelegalne gradnje nije realizovana nijedna postavljena aktivnost ili nije dostavljen nijedan izveštaj o realizaciji. U okviru mere 1.8. koja se tiče prodaje nespovstvenih proizvoda na robnim i zelenim pijacama iako je urađena analiza trenutnog stanja nije postupljeno po preporukama analize.

POSEBAN CILJ 2: REFORMA PORESKE UPRAVE U CILJU EFIKASNIJEG RAZREZA I BOLJE NAPLATE POREZA

- Od ukupno 18 aktivnosti, podjeljenih u 3 mere, realizovano je manje od trećine aktivnosti (5), u toku je realizacija 6 aktivnosti (33,3%), a gotovo 2/5 je nerealizovano (38,9%) te je zaključak da je **poseban cilj 2 delimično realizovan.**

Najznačajniji rezultati koji se mogu izdvojiti u realizaciji posebnog cilja 2 su:

- Usvajanje Zakona o fiskalizaciji u decembru 2020. godine, mada se njegova implementacija očekuje tek u 2022. godini.
- Izmenama i dopuna zakona o porezu na dohodak građana i izmenom Uredbe o bližim uslovima, kriterijumima i elementima za paušalno oporezivanje obveznika poreza na prihode od samostalne delatnosti automatizovan je obračun poreza i doprinosa preduzetnika paušalaca;
- Izrađena je analiza i studija opravdanosti uvođenja centralizovane platforme za razmenu efaktura i nabavljen je odgovarajući testni hardver za prvu fazu reforme – odnosno uspostavljanje procesa izdavanja eFaktura između privrede i državnih organa.

Tabela 33 Realizacija Posebnog cilja 2

Naziv mere	Broj realizovanih aktivnosti	Broj aktivnosti koje se realizuju	Nerealizovane aktivnosti	Ukupno	Status realizacije
Mera 2.1 Digitalna fiskalizacija – informacije o prometu u svim fazama prometa se šalju poreskim organima u realnom vremenu	1	1	3	5	Nije realizovana
Mera 2.2. Automatizacija obračuna paušalnog oporezivanja i objedinjavanje naplate poreza i doprinosa paušalnim poreskim obveznicima kroz konsolidovani sistem naplate	2	0	2	4	delimično realizovana
Mera 2.3. eFakture – Uvođenje sistema elektronske razmene faktura	2	5	2	9	delimično realizovana
Ukupno	5	6	7	18	delimično realizovana
%	27,8%	33,3%	38,9%	100%	delimično realizovana

Prva mera koja se odnosi na digitalnu fiskalizaciju ocenjena je kao nerealizovana (40% realizovano ili u toku, 60% nerealizovano). Četiri od pet predviđenih aktivnosti uslovljeno je donošenjem Zakona o fiskalizaciji. Iako je Zakon donet u Parlamentu sredinom decembra, sa njegovim usvajanjem se kasnilo godinu dana u odnosu na rok koji je postavljen u okviru AP, te je to uslovilo i nemogućnost realizacije preostalih aktivnosti u okviru mere. Predviđeno je da Zakon stupi na snagu 01. januara 2022. godine.

Druga mera koja se tiče automatizacija obračuna paušalnog oporezivanja i uvođenja konsolidovanog sistema naplate poreza i doprinosa preduzetnicima paušalcima ocenjena je kao **delimično realizovana** (50% realizovano, 50% nerealizovano). Izmenama i dopuna zakona o porezu na dohodak građana i izmenom Uredbe o bližim uslovima, kriterijumima i elementima za paušalno oporezivanje obveznika poreza na prihode od samostalne delatnosti automatizovan je obračun poreza i doprinosa preduzetnika paušalaca i izrađen softver (Kalkulator.rs) gde preduzetnici unapred mogu videti svoje paušalne obaveze. Sa druge strane još uvek nije implementirana objedinjena naplata paušala već se ona i dalje sprovodi kroz četiri odvojene uplatnice.

Treća mera kojom je predviđeno uvođenje sistema elektronskih faktura ocenjena je kao **delimično realizovana** (78% realizovano ili u toku, 22% nerealizovano). Implementacija novog sistema eFaktura podeljena je na dve faze – prva koja pokriva proces i postupak izdavanja efaktura od privrede ka državnim organima (B2G), i druga između samih privrednih subjekata (B2B). U tom smislu izrađena je Analiza i studija opravdanosti uvođenja centralizovane platforme za razmenu efaktura i nabavljen je odgovarajući testni hardver za prvu fazu. U toku je izrada funkcionalne i tehničke specifikacije hardvera i softvera za obe faze, propisivanje odgovarajućih načina, potrebnih uslova i standarda za izdavanje efaktura, kao i nabavka odgovarajućeg hardvera i softvera za fazu dva.

POSEBAN CILJ 3: PODSTICAJNE MERE ZA FER KONKURENCIJU, LEGALNO PREDUZETNIŠTVO I ZAPOŠLJAVANJE - Od ukupno 19 aktivnosti, podeljenih u 6 mera, realizovana je gotovo polovina (9), u toku je realizacija 6 aktivnosti (31,6%), nešto više od petine aktivnosti je nerealizovano (21,1%) te je zaključak da je **poseban cilj 3 delimično realizovan**.

Najznačajniji rezultati koji se mogu izdvojiti u realizaciji posebnog cilja 3 su:

- Nakon uspešnih rezultata pojednostavljenog radnog angažovanja sezonske radne snage u poljoprivredi formirana je radna grupa za proširenje obuhvata zakona i na druge delatnosti, pre svega kućne i pomoćne poslove, turizam, ugostiteljstvo i građevinarstvo.
- Instalirani su POS terminali na šalterima 104 lokalne samouprave, kao i šalterima MUP-a i Uprave saobraćajne policije.
- Urađena je analiza fleksibilnih oblika angažovanja koja u narednom periodu treba da služi kao osnov za bolje uređenje ovog oblika rada.

Tabela 44 Realizacija Posebnog cilja 3

Naziv mere	Broj realizovanih aktivnosti	Broj aktivnosti koje se realizuju	Nerealizovane aktivnosti	Ukupno	Status realizacije
Mera 3.1 Regulisanje novih oblika radnog angažovanja posebnim propisima	1	1	1	3	Delimično realizovana
Mera 3.2 Uvođenje novih poreskih tretmana novih oblika radnog angažovanja	1	0	1	2	Delimično realizovana
Mera 3.3 Smanjenje fiskalnog opterećenja rada	3	0	0	3	Realizovana
Mera 3.4 Proširenje obuhvata Zakona o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima na nove delatnosti	2	1	0	3	Realizovana

Mera 3.5 Proširenje obuhvata mera za početnike u poslovanju na nove kategorije korisnika	1	2	0	3	Delimično realizovana
Mera 3.6 Stimulisanje bezgotovinskog plaćanja	1	2	2	5	Delimično realizovana
Ukupno	9	6	4	19	Delimično realizovana
%	47,4%	31,6%	21,1%	100%	

Detaljnije posmatrano, **grupa mera koja se odnosi na poboljšanje radnog prava i stimulaciju početka poslovanja (mere 3.1, 3.2 i 3.5) ocenjena je kao delimično realizovana.** Naime, iako je izrađena analiza fleksibilnih oblika radnog angažovanja, koja pored analize trenutnog stanja, mogućnosti angažovanja i trenutnog poreskog opterećenja naknada/zarada, obuhvata i predloge pravaca za reformu sistema, još uvek nisu izmenjeni relevantni zakoni kako bi se preporuke sprovele u praksi. Dodatno, iako je analiza efekata mera poreskog oslobođenja početnika u poslovanju zaključila da je mera pomogla angažovanju 820 zaposlenih kod 811 privrednih subjekata, kao i da korišćenje mere treba produžiti na sledeću godinu uz širenje obuhvata i automatizaciju obrade zahteva u PU, mera nije predviđena izmenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak građana.

Mera 3.3. koja je za cilj imala smanjenje fiskalnog opterećenja rada ocenjena je kao u potpunosti realizovana imajući u vidu da je povećan neoporezivi deo zarade sa 15.300 na 16.300, kao i da je smanjena zbirna stopa doprinosa za PIO sa 26% na 25,5%, što je ukupno smanjilo opterećenje neto prosečne zarade za 1 procentni poen.

Mera 3.4. koja se tiče proširenja obuhvata Zakona o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima ocenjena je kao delimično realizovana imajući u vidu da su urađene kako ex post analiza primene zakona u sektoru poljoprivrede, tako i ex ante analiza mogućnosti proširenja zakona, ali preporuke ovih analiza još uvek nisu sprovedene u praksi.

Mera 3.6 koja se tiče stimulisanja bezgotovinskog plaćanja ocenjena je kao delimično realizovana. POS terminali postavljeni su u nekoliko objekata MUP-a, Uprave saobraćajne policije, RGZ-a, kao i u 104 jedinice lokalne samouprave. Sa druge strane, nisu omogućena instant plaćanja niti je omogućeno automatsko uparivanje i razvrstavanje uplata građana prema broju predmeta koji je u postupku, te se i dalje zahteva donošenje uplatnice kao dokaz o uplati takse/naknade.

POSEBAN CILJ 4: SMANJENJE ADMINISTRATIVNOG I PARAFISKALNOG OPTEREĆENJA – Od ukupno 13 predviđenih aktivnosti, koje su podeljene u 4 mere, 3 je realizovano u potpunosti (23,1%), 6 je još uvek u toku (46,2%), dok 4 aktivnosti nisu realizovane (30,8%), te je zaključak da je **poseban cilj 4 delimično realizovan.**

Najznačajniji rezultati koji se mogu izdvojiti u realizaciji posebnog cilja 4 su:

- Usvojen je novi Zakon o javnim nabavkama, kojim se uvode elektronske javne nabavke, izrađen je novi portal i obučeni su službenici za korišćenje portala javnih nabavki.
- U toku je izrada analiza koje se odnose na uspostavljanje jedinstvene baze službenih mišljenja, uspostavljanje javnog registra neporeskih nameta kao i optimizaciju administrativnih postupaka vezanih za subjekte u poslovanju hranom, a implementacija preporuka se očekuje tokom 2021. godine.

Tabela 5 Realizacija Posebnog cilja 4

Naziv mere	Broj realizovanih aktivnosti	Broj aktivnosti koje se realizuju	Nerealizovane aktivnosti	Ukupno	Status realizacije
Mera 4.1: Uspostavljanje jedinstvene baze službenih mišljenja	0	2	2	4	Nije realizovana
Mera 4.2: Javni registar neporeskih nameta i ukidanje parafiskala	0	1	0	1	Delimično realizovana
Mera 4.3: E-javne nabavke – uspostaviti elektronski postupak javnih nabavki	3	1	0	4	Realizovana
Mera 4.4: Optimizacija administrativnih postupaka koji utiču na legalno poslovanje	0	2	2	4	Nije realizovana
Ukupno	3	6	4	13	Delimično realizovana
%	23,1%	46,2%	30,8%	100%	

Prva mera, koja se odnosi na uspostavljanje jedinstvene baze službenih mišljenja ocenjena je kao **nerealizovana**. Naime, pokrenute su aktivnosti na izradi analize trenutnog stanja u oblasti izdavanja službenih mišljenja i analize 20 propisa za koje se izdalo najviše mišljenja u prethodnom periodu. Finaliziranje ovih aktivnosti predstavlja preduslov za realizaciju ostale 2 aktivnosti.

Druga mera koja se odnosi na uspostavljanje javnog registra neporeskih nameta i ukidanje parafiskalnih dažbina radi rasterećenja privrede i građana ocenjena je kao **delimično realizovana** imajući u vidu da je rad na analizama koje prethode izradi registra u najvećoj meri završen alisam registar još uvek nije finalno strukturiran, usaglašen sa ključnim stakeholderima i javno dostupan.

Treća mera predviđa uvođenje elektronskog postupka javnih nabavki i ocenjena je kao **realizovana**. Usvojen je novi Zakon o javnim nabavkama, kojim se uvode e-javne nabavke, izrađen je novi portal i obučeni su službenici za korišćenje portala javnih nabavki. Trenutno se realizuje aktivnost koja se odnosi na utvrđivanje službenika koji će biti zaduženi za praćenje izvršenja ugovora po javnoj nabavci i ocenjivanje kvaliteta izvršenog posla izabranog ponuđača.

Četvrtom merom predviđena je optimizacija administrativnih postupaka koji utiču na legalno poslovanje preduzeća u oblasti poslovanja hranom i ona je ocenjena kao **nerealizovana**. Naime, trenutno je u toku izrada analize „životnog događaja“ poslovanja preduzeća u oblasti proizvodnje, skladištenja i prometa hranom. Dodatno, krenulo se u izradu softvera za registraciju preduzeća u Centralnom registru objekata u Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede koji čini jedan deo ovog „životnog događaja“.

POSEBAN CILJ 5: PODIZANJE SVESTI GRAĐANA I PRIVREDE O ZNAČAJU SUZBIJANJA SIVE EKONOMIJE - Od ukupno 33 predviđene aktivnosti, koje su raspoređene u 9 mera, 21 aktivnost je realizovana u potpunosti (63,6%), 5 aktivnosti je delimično realizovano ili je realizacija u toku (15,2%), a 7 aktivnosti je ostalo nerealizovano (21,2%), pri čemu je ukupna ocena da je **poseban cilj 5 delimično realizovan**.

Najznačajniji rezultati koji se mogu izdvojiti u realizaciji posebnog cilja 5 su:

- Uspešno realizovano 5 od planiranih 9 kampanja poput: kampanja o rušenju nelegalnih objekata, kampanja o podsticajima za legalno poslovanje, kampanja o podsticaju bezgotovinskog plaćanja, kampanja o značaju profesije inspektora, kao i kampanja za promociju elektronske prijave sezonskih radnika.

- Iako su brojne aktivnosti u okviru kampanja o transparentnosti izvršenja budžeta i važnosti borbe protiv sive ekonomije urađene i dalje postoje aktivnosti koje nisu realizovane na način kako je to definisano NP 2019.

Tabela 6 Realizacija Posebnog cilja 5

Naziv mere	Broj realizovanih aktivnosti	Broj aktivnosti koje se realizuju	Nerealizovane aktivnosti	Ukupno	Status realizacije
Mera 5.1 Uvođenje finansijske pismenosti i fiskalne kulture u kurikulum osnovnih i srednjih škola i promocija borbe protiv sive ekonomije na fakultetima	1	0	3	4	Nije realizovana
Mera 5.2 Sprovođenje kampanje o rušenju nelegalnih objekata	1	0	0	1	Realizovana
Mera 5.3 Sprovođenje kampanje o podsticajima za legalno poslovanje	5	0	0	5	Realizovana
Mera 5.4 Kampanja o podsticanju bezgotovinskog plaćanja u javnom i privatnom sektoru i olakšicama	1	0	0	1	Realizovana
Mera 5.5 Kampanja o transparentnom izvršenju budžeta „Poreze plaćamo zato što...”	1	1	0	2	Delimično realizovana
Mera 5.6 Kampanja u okviru uvođenja novog sistema fiskalizacije i proširenja obuhvata obveznika	0	3	3	6	Nije realizovana
Mera 5.7 Kampanja o značaju profesije „Inspektor”	5	0	0	5	Realizovana
Mera 5.8 Kampanja za promociju elektronske prijave sezonskih radnika	3	0	0	3	Realizovana
Mera 5.9 Edukativna kampanja o pojavnim oblicima i važnosti borbe protiv sive ekonomije	4	1	1	6	Delimično realizovana
Ukupno	21	5	7	33	Delimično realizovana
%	63,6%	15,2%	21,2%	100%	

Pet mera u okviru posebnog cilja 5 su ocenjene kao **potpuno realizovane** (mere 5.2, 5.3, 5.4, 5.7 i 5.8). Naime, u potpunosti je realizovana kampanja o rušenju nelegalnih objekata (mera 5.2) kroz postavljanje i promovisanje adrese za prijavljivanje nelegalne gradnje. Takođe, kampanja koja za cilj ima promociju podsticaja za legalno poslovanje (mera 5.3) je uspešno sprovedena kroz snimanje promo videa „Startuj legalno“ i organizaciju brojnih info dana kako za službenike, tako i za studente i nezaposlene. Uspešno je sprovedena i kampanja o primeni bezgotovinskog plaćanja (mera 5.4) pod sloganom „Plati karticom i pobeđi“ kroz koju su zainteresovane jedinice lokalne samouprave dobile POS terminale. Mera 5.7 podrazumevala je kampanju o značaju profesije „inspektor“ što je ostvareno kroz uspostavljanje sajta inspektor.gov.rs kao i izradom promotivnih filmova i redovnim ažuriranjem društvenih mreža. Stavljanjem u funkciju mobilne aplikacije za prijavljivanje sezonskih radnika, uspostavljanjem lokalnih servisnih centara za podršku i edukaciju o elektronskoj registraciji sezonskih radnika, kao i izradom portala www.sezonskiradnici.gov.rs i redovnim informisanjem i pružanjem uputstva za korišćenje sistema pojednostavljene prijave sezonskih radnika, realizovana je kampanja za promociju elektronske prijave sezonskih radnika (mera 5.8).

Dve mere (5.5 i 5.9) ocenjene su kao delimično realizovane. Naime, kampanja o transparentnom izvršenju budžeta (mera 5.5) ocenjena je kao delimično realizovana imajući u vidu da je Građanski vodič kroz budžet izrađen za oko polovinu JLS. Što se tiče promocije borbe protiv sive ekonomije na nacionalnom portalu <http://uzmiracun.rs> objavljuju se važne informacije, dokumenti, kampanje, istraživanja i drugi informativni i edukativni sadržaji o sivoj ekonomiji. Kako tokom 2019. tako i 2020. godine organizovana je godišnja nacionalna konferencija o sivoj ekonomiji, i sprovedeno istraživanje stavova privrede o sivoj ekonomiji početkom 2020., mada još uvek ostaju nerealizovane aktivnosti poput izrade edukativnih postera za institucije ili organizovanje takmičenja novinara sa temom sive ekonomije.

Mere 5.1 i 5.6. ocenjene su kao nerealizovane. Naime, uvođenje finansijske pismenosti i fiskalne kulture u kurikulum osnovnih i srednjih škola (mera 5.1.) nije mogla da se realizuje usled trenutne epidemijološke situacije izazvane covid-19 virusom. Dodatno, organizacija edukativne medijske kampanje o važnosti plaćanja poreza i prednostima novog sistema fiskalizacije, kao i podizanje svesti o problematičnim sektorima sa aspekta izdavanja računa (mera 5.6) su uslovljene usvajanjem Zakona o fiskalizaciji koji je donet sredinom decembra 2020. godine.

PREPORUKE I ZAKLJUČAK

Imajući u vidu značaj borbe protiv sive ekonomije, ali i trenutnu situaciju sa pandemijom korona virusa koja može uticati na povećanje obima sive ekonomije, **osnovni zaključak je da je potrebno izraditi novi Nacionalni program za borbu protiv sive ekonomije** za naredni period.

Pre navođenja konkretnijih preporuka na nivou ciljeva, mera ili aktivnosti, potrebno je skrenuti pažnju i na par opštih i tehničkih pitanja poput:

- Preciznijeg definisanja indikatora za ocenu realizacije mere tako da se ona može lakše pratiti i oceniti.
- Odabira i postavljanja indikatora tako da se nedvosmisleno mogu dovesti u vezu sa planiranim aktivnostima.
- Prilikom definisanja indikatora istovremeno moraju biti utvrđene i PV i CV, a njihovo navođenje kao deo aktivnosti treba eliminisati iz AP.

POSEBAN CILJ 1: EFIKASNIJI NADZOR NAD TOKOVIMA SIVE EKONOMIJE – Osnovne preporuke do kojih se došlo na osnovu analize trenutnog stepena realizacije, ali i konsultacija sa ekspertima iz ove oblasti su sledeće:

- Potrebno je cilj redefinisati tako da se pored efikasnijeg nadzora uspostavi i implementira i efikasnije sankcionisanje sive ekonomije (odnosno potrebno je veći akcenat staviti i na rad sudova u postupcima koji su u vezi sa sivom ekonomijom).
- Zatim, s obzirom na to da je veći deo aktivnosti, a posebno ciljevi koji su se odnosili na uvođenje nekih novih softvera, koncepata i postupaka, realizovan, u narednom periodu je potrebno staviti veći naglasak na implementaciji novouvedenih mehanizama i monitoring uspešnosti implementacije.

Osim gore navedenih opštih preporuka, predlažemo da se razmisli i o sledećim merama, odnosno aktivnostima:

- Unapređenje sistema eInspektor kroz sledeće aktivnosti:
 - ✓ Propisivanje obaveznog korišćenja eInspektora za sve inspekcije.
 - ✓ Definisanje koordinacionog institucionalnog oblika i sistematizacija buduće kancelarije za inspekcije.
 - ✓ Unapređenje komunikacije inspektora sa privredom kroz različite kanale komunikacije (uvođenje funkcionalnog chatbot-a, organizovanje info dana za privredu gde će prisustvovati i inspektori, jačanje savetodavne funkcije inspektora i sl.).

- ✓ Organizovanje dodatnih aktivnosti na jačanju kapaciteta inspektora (uspostavljanje programa stalne edukacije za inspektore, uvođenje službeničkog zvanja inspektor, zapošljavanje novih inspektora po AP).
- ✓ Sprovođenje analize ukupnjavanja inspekcija u inspektorate i realizacija preporuka analize.
- ✓ Uvođenje stimulacija za radnike koji ostvaruju značajne rezultate na suzbijanju sive ekonomije iz nadležnih organa – nagrađivanje u skladu sa rezultatima rada (*management by objectives*).
- Unapređenje efikasnosti sankcionisanja sive ekonomije kroz:
 - ✓ Planiranje i sprovođenje obuka prekršajnih sudija za prekršajne postupke iz oblasti sive ekonomije.
 - ✓ Povezivanje inspektora sa SIPRES-om.
 - ✓ Unapređenje monitoringa nad radom prekršajnih sudova koji se odnose na suzbijanje sive ekonomije. Omogućiti veću transparentnost sudova: 1) u procesu rada na predmetima koji se odnose na sivu ekonomiju, 2) u primeni sudske kaznene prakse, 3) u vremenu donošenja presuda u postupcima koji se odnose na suzbijanje sive ekonomije.
 - ✓ Uvođenje progresivnih kazni za ponovljene prekršaje iz oblasti sive ekonomije.
- Identifikacija najznačajnijih sektora u okviru kojih se generiše siva ekonomija i objedinjavanje sektorskih mera u jedinstvenu meru „Unapređenje i koordinacija nadzora nad ključnim sektorima za kontrolu sive ekonomije“.

POSEBAN CILJ 2: REFORMA PORESKE UPRAVE U CILJU EFIKASNIJEG RAZREZA I BOLJE NAPLATE POREZA

- Osnovne preporuke do kojih se došlo na osnovu analize trenutnog stepena realizacije, ali i konsultacija sa ekspertima iz oblasti su sledeće:

- Poreska uprava predstavlja najznačajniju instituciju u suzbijanju sive ekonomije te je potrebno aktivnosti novog Nacionalnog programa uskladiti sa aktivnostima Programa transformacije PU, naročito u onom delu gde je za realizaciju aktivnosti potrebna koordinacija između više institucija.
- Akcenat treba staviti na jačanje kapaciteta same PU u smislu automatizacije postupaka, edukacije službenika, pronalaženja načina da se motiviše ostanak kvalitetnih kadrova, ali i na uspostavljanju kvalitetnije komunikacije PU sa poreskim obveznicima, odnosno jačanju savetodavne funkcije poreskih inspektora.

Osim gore navedenih opštih preporuka, predlažemo da se razmisli i o sledećim merama, odnosno aktivnostima:

- Baze Poreske uprave potrebno je uvezati sa drugim institucijama državnog sistema koje vode registre (MUP, CROSO, APR, NSZ, RGZ, itd) u cilju što veće automatizacije postupka obrade zahteva.
- U cilju što boljeg razumevanja često komplikovanih poreskih propisa potrebno je izraditi Knjigu inspekcijskih praksi PU u kojoj bi bila sadržana pitanja, odgovori, mišljenja, tumačenja itd. iz oblasti poreskog postupka.
- U cilju jačanja savetodavne funkcije PU potrebno je pre svega jačanje elektronske komunikacije sa obveznicima, naročito preduzetnika, kroz: organizovanje online info dana ili obuka, izadu jednostavnih uputstava ili video tutorijala, uvođenje pretraživog i interaktivnog sajta, izrade viber grupe PU gde bi se objavljivali važni datumi i slala važna obaveštenja u vezi sa poreskim obavezama i sl.
- Ključni postupci na kojima bi trebalo usmeriti pažnju su između ostalog:
 - ✓ Objedinjavanje postupaka izdavanja uverenja o plaćenim porezima, koji se trenutno sprovode odvojeno na republičkom (PU) i lokalnom nivou (LPA)
 - ✓ Objedinjavanje plaćanja poreza i doprinosa za preduzetnike paušalce
 - ✓ Automatizacija prikupljanja podataka o transakcijama sa fiskalnih kasa.

POSEBAN CILJ 3: PODSTICAJNE MERE ZA FER KONKURENCIJU, LEGALNO PREDUZETNIŠTVO I ZAPOŠLJAVANJE i POSEBAN CILJ 4: SMANJENJE ADMINISTRATIVNOG I PARAFISKALNOG OPTEREĆENJA

– Imajući u vidu da istraživanja privrede pokazuju da je glavna prepreka za legalno poslovanje i fer konkurenciju (cilj 3) smanjenje opterećenja privrede (cilj 4) kao glavna preporuka javlja se upravo spajanje ova dva cilja čime bi se srodne aktivnosti objedinile i olakšalo praćenje realizacije.

Osim opšte preporuke, potrebno je bolje definisati i implementirati sledeće preporuke:

- Sistemsko smanjenu poreskog opterećenja rada (precizno definisati visinu smanjenja poreskog opterećenja kako bi se mogli ostvariti značajniji rezultati u praksi).
- Uvođenje poreskog oslobođenja za prioritetne kategorije, npr., paušalne obveznike u određenim delatnostima, imajući u vidu da su ovo najčešće najmanji preduzetnici. Ovu preporuku potrebno je posmatrati i iz ugla PU kao organa koji primenjuje i kontroliše meru te je potrebno obezbediti: automatizaciju procesa obrade i kontrole zahteva, nabavku softvera, obuke službenika i sl.
- Omogućiti predvidivost i stabilnost regulatornog okruženja privredi kroz uvođenje pravila da se izmene u poreskim zakonima koje utiču na visinu obaveze privrednih subjekata moraju dovoljno unapred najaviti (barem 6 meseci ili godinu dana) ili pravila da promena visine obaveze ne sme biti veća od 10%.
- Analizirati mogućnost uvođenja fleksibilne poreske stope za privredu u zavisnosti od razvijenosti grada/opštine u kojoj se posluje (poput različitih stopa poreza na dobit)
- Pored finansijske podrške pokretanju poslovanja (subvencije, poreska oslobođenja, povoljni krediti), potrebno je raditi i na „soft“ merama poput razvoja biznis inkubatora, naučno-tehnoloških parkova, HUB-ova i sl.
- Implementacija novih načina fleksibilnog angažovanja kroz: 1) izradu analize o pronalaženju najboljih primera i bliskih poreskih sistema, za različite forme nestandardnog rada, 2) izradu analize u sektorima koji su prepoznati u kojima se javljaju oblici fleksibilnog zapošljavanja, 3) izradu zakona za uređenje nestandardnih oblika rada, 4) promo aktivnosti za različite grupe zainteresovanih lica (*zaposlene u državnim institucijama i inspekcijama, zaposleni u lokalnoj samoupravi, poslodavce i radnike*).
- Unapređenje procesa praćenja javnih nabavki kroz realizaciju sledećih aktivnosti: 1) praćenje realizacije ugovora i ocenjivanja ponuđača nakon realizacije javne nabavke; 2) povećanje broj učesnika u postupcima javne nabavke; 3) izmena obavezujućih uslova da je ekonomski najpovoljnija ponuda ujedno i najbolja ponuda, 4) uvođenje „bele liste platiša“ kao pozitivnog diskriminatornog kriterijuma u odabiru ponuđača (*objedinjavanje svih bitnih podataka o ponuđaču u APR-u (da li redovno izmiruje poreze, da li je kažnjavao, koliko puta i sl.) sa podacima NBS, PU i drugih institucija (potreba da se izmeni član 7 Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji)*).
- Imajući u vidu kompleksnost aktivnosti vezanih za takse i naknade, potrebno je razdvojiti aktivnosti uvođenja elektronskog registra neporeskih dažbina kojim se ostvaruje cilj povećanja transparentnosti i uređenja načina uvođenja taks/naknada kojim se dodatno uređuje metodologija obračuna samih nameta. Pritom je potrebno sagledati ne samo dažbine institucija na republičkom nivou, već i na lokalnom nivou, kao i namete javnih preduzeća.
- Potrebno je raditi na promovisanju legalizacije poslovanja (recimo kroz uvođenje instituta amnestije za dobrovoljno prijavljivanje).
- Potrebno je predvideti konkretne aktivnosti za promovisanje bezgotovinskog plaćanja poput jeftinije usluge u slučaju plaćanja online. Važno je raditi i na uvođenju „popusta“ u provizijama koje se naplaćuju za korišćenje POS terminala od strane banaka ka privredi, ali i podršci države u ovom domenu prevashodno kod mikro i malih preduzeća.

POSEBAN CILJ 5: PODIZANJE SVESTI GRAĐANA I PRIVREDE O ZNAČAJU SUZBIJANJA SIVE EKONOMIJE –

Imajući u vidu da je za smanjivanje sive ekonomije jako bitna percepcija javnosti o opravdanosti sive ekonomije, važno je akcenat staviti i na promotivne aktivnosti. Svaka od aktivnosti koje su predviđene akcionim planom treba da sadži i deo promocije koji će građanima pomoći da razumeju zbog čega se određene aktivnosti sprovode i kako im one mogu pomoći.

S tim u vezi između ostalog potrebno je:

- Nastaviti promociju finansijske pismenosti i fiskalne kulture kod mladih kroz savremene i dostupne vidove komunikacije (društvene mreže, javne platforme za komunikaciju (zoom, webex, Skype, google room...), a ako uslovi to dopuste, uvesti preduzetništvo kao obavezan predmet u svim nivoima obrazovanja. U zavisnosti od uzrasta i ciljne grupe, treba osmisliti najprihvatljivije oblike promocije ovih tema (npr. kroz *poreske debate*, *hakaton*, *cashless case*..).
- Nastaviti sa kampanjom „Uzmi račun i pobedi“ koja se pokazala kao dobra, dostupna velikom broju građana, razvijenom mrežom mesta za dobijanje i slanje koverti, tako i dostupnosti rezultata preko javnog servisa Srbije.
- Kreiranje kampanje o pravima radnika, kroz promociju benefita legalnog rada i ukazivanje na sve moguće posledice, troškove i rizike „*rada na crno*“.
- Kreiranje kampanje o eCommerce poslovanju – predstavljanje i promocija online prodavnica, promocija ovakvog vida poslovanja kao najjednostavnijeg, a ponekad i najpovoljnijeg (u uslovima pandemije jedino mogućeg vida kupovine), i najprofitabilnijeg sa aspekta prodavca.



Sprovedeno od strane:
giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



© 2020 NALED
Makedonska 30/VII, 11000 Beograd, Srbija
www.naled.rs, naled@naled.rs

Sva prava zadržana.

Ovaj dokument je pripremio stručni tim Izvršne kancelarije NALED-a u okviru projekta „Podrška Vladi Srbije u borbi protiv sive ekonomije 2018-2020“ koji je sproveo NALED uz podršku Nemačke razvojne saradnje koju implementira GIZ. Analize, tumačenja i zaključci izneti u ovom izveštaju ne moraju nužno odražavati stavove članova ili organa NALED-a i GIZ-a. Svi napori su učinjeni kako bi se osigurala pouzdanost, tačnost i ažurnost informacija iznetih u izveštaju. NALED i GIZ ne prihvataju bilo kakav oblik odgovornosti za eventualne greške sadržane u izveštaju ili nastalu štetu, finansijsku ili bilo koju drugu, proisteklu u vezi sa njenim korišćenjem. Korišćenje, kopiranje i distribucija sadržaja ovog izveštaja dozvoljena je isključivo u neprofitne svrhe i uz odgovarajuće naznačenje imena, odnosno priznavanje autorskih prava NALED-a.