

На основу члана 43. став 3. Закона о Влади („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС, 72/12, 7/14 – УС и 44/14), на предлог Министарства финансија,

Влада доноси

ЗАКЉУЧАК

"Службени гласник РС", број 110 од 28. децембра 2015.

1. Усваја се Национални програм за сузбијање сиве економије, који је саставни део овог закључка.
2. Овај закључак објавити у „Службеном гласнику Републике Србије”.

05 број 4-13689/2015
У Београду, 17. децембра 2015. године

Влада
Председник,
Александар Вучић, с. р.

НАЦИОНАЛНИ ПРОГРАМ ЗА СУЗБИЈАЊЕ СИВЕ ЕКОНОМИЈЕ

I. ПОЛАЗНЕ ОСНОВЕ

Као предуслов за остваривање одрживог друштвено-економског развоја, повољног пословног амбијента и животног стандарда, као и континуираног привредног развоја, потребно је обезбедити једнаке услове за све актере на тржишту и сузбити нелегалне токове новца и неформалну економију.

Национални програм за сузбијање сиве економије (у даљем тексту: Национални програм) утврђује оквир, циљеве и мере за сузбијање сиве економије у Републици Србији.

Почев од 2010. године до данас, привреда истиче сиву економију, уз високе стопе пореза и доприноса као једну од две највеће препреке легалном пословању. Истраживање ставова привреде, које је спроведено током августа 2015. године, показало је да скоро две трећине представника привреде (64%) сматра да пословање предузећа у сивој зони највише угрожава њихово пословање и истиче да сузбијање сиве економије треба да буде на првом месту листе приоритета Владе. У многим земљама у транзицији, па тако и у Републици Србији, сива економија је значајна препрека за развој и за изградњу функционалне тржишне привреде.

Да би се адекватно приступило решавању проблема сиве економије, идентификовани су обим, узроци и последице сиве економије.

Иако се показало да је обим сиве економије у Републици Србији тешко прецизно проценити, процена је обављена коришћењем три методе:

1) MIMIC методом, заснованом на моделирању, обим сиве економије процењен је на 30,1% бруто друштвеног производа (у даљем тексту: БДП) у 2010. години;

2) НТС методом (household tax compliance), заснованом на поштовању пореских прописа код домаћинстава, обим сиве економије процењен је на 24% БДП-а у 2010. години;

3) Анкетом о условима пословања предузећа и предузетника, којом је идентификована сива економија у промету производа и делимичном или потпуном раду на црно, обим сиве економије процењен је на 21% БДП-а у 2013. години.

С обзиром да је Република Србија, кандидат за чланство у Европској унији (у даљем тексту: ЕУ), намеће се за циљ смањење учешћа сиве економије у БДП на просечан ниво учешћа сиве економије у БДП код земаља које су последње приступиле у чланство ЕУ, и то у години њиховог приступања. Поређења ради, истраживање Фондације за развој економске науке утврдило је да просечно учешће сиве економије у БДП у једанаест земаља које су последње приступиле Европској унији, у години у којој су постале чланице, било 26,82%. (Естонија, Летонија, Литванија, Чешка, Словачка, Мађарска, Пољска, Словенија, Бугарска, Румунија и Хрватска).

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

– низак ниво пореске културе грађана и привреде, који је углавном проузрокован неповерењем у државне институције, нетранспарентним трошењем средстава, недовољном информисаношћу и корупцијом;

– компликован регулаторни оквир подложен честим променама, недоследном применом прописа, недовољним познавањем прописа и slabим капацитетима јавне управе у спровођењу прописа;

– релативно висока пореска и непореска оптерећења са додатним административним баријерама и високим административним трошковима за привреду и грађане;

– релативно висок степен корупције и толеранције државе према сивој економији (инспекција, царина, судство, полиција);

– висока стопа незапослености и сиромаштво.

Последице сиве економије су:

– нелојална конкуренција коју 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 који проузрокују лошије јавне услуге као што су: образовање, здравство, полиција, судство, комуналне услуге, итд;

– нарушавање права радно ангажованих лица, безбедности и здравља (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, појавним облицима сиве економије и институционалним капацитетима за њихово 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.

Стога Влада усваја Национални програм за сузбијање сиве економије и приступа његовом спровођењу са основним циљем смањења учешћа сиве економије у БДП Републике Србије са 30,1% на 26,7%, реализацијом следећих посебних циљева:

- 1) ефикаснији надзор над токовима сиве економије;
- 2) унапређење функционисања фискалног система;
- 3) смањење административног и парафискалног оптерећења за привреду и грађане;
- 4) подизање свести грађана и привреде о значају сузбијања сиве економије и мотивација 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.

II. СТРАТЕШКИ, ИНСТИТУЦИОНАЛНИ И ПРАВНИ ОКВИР ЗА ИЗРАДУ НАЦИОНАЛНОГ ПРОГРАМА

1.1. 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), Акционим планом за спровођење стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015–2017. године („Службени гласник РС”, број 31/15), Националном стратегијом за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године („Службени гласник РС”, број 57/13), Акционим планом за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године („Службени гласник РС”, број 79/13), Националном стратегијом реформе правосуђа за период 2013–2018. године („Службени гласник РС”, број 57/13), Стратегијом за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период од 2015. до 2020. године и Акционим планом за спровођење Стратегије за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за 2015. са пројекцијом за 2016. годину („Службени гласник РС”, број 35/15) и Стратегијом истраге финансијског криминала за период 2015. до 2016. године („Службени гласник РС”, број 43/15).

Предмет Националног програма односи се на одређивање системског приступа у сузбијању сиве економије.

С обзиром да јединствена политика сузбијања сиве економије има елементе хоризонталне политике, поједине области овог програма већ су у мањој или већој мери обухваћене другим стратешким документима, као што је то случај у области реформе јавне управе и инспекцијског надзора која је обухваћена Стратегијом реформе јавне управе у Републици Србији и Акционим планом за спровођење стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015–2017. године. Комплементарност Националног програма са овом стратегијом и пратећим акционим планом се огледа већ у општем циљу реформе јавне управе који се односи на даље унапређење рада јавне управе у складу са принципима „Европског административног простора”, односно обезбеђења високог квалитета услуга грађанима и привредним субјектима, као и стварање такве јавне управе у Републици Србији која ће значајно допринети економској стабилности и повећању животног

стандарда грађана. Национални програм тежи остварењу истог циља, само са аспекта мање општости, односно са аспекта унапређења инспекцијских служби и њихове боље сарадње са правосудним органима како би се сузбила сива економија, као и 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 правног оквира и 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. Надаље, Национални програм се надовезује на мере реформе јавне управе које се односе на развој е-управе, посебно у делу који се односи на успостављање и квалитетније вођење евиденција, већа поузданост и ажурност података, међусобна повезаност и размена података. Ово ће се огледати у унапређењу основа за стратешко планирање и праћење спровођења планова на сузбијању сиве економије, једноставнијем утврђивању чињеничног стања, праћење тока предмета и евиденције донетих решења у поступку инспекцијског надзора. Значај е-управе је препознат и у развоју других бројних услуга грађанима и привреди како би се олакшале бројне административне процедуре којим су тренутно оптерећени. 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 потпуно подразумева принцип учешћа у креирању и спровођењу јавне политике у овој области.

Националном стратегијом за борбу против корупције за период 2013. до 2018. године и пратећим Акционим планом за спровођење те стратегије разрађују се мере и активности у различитим областима у којима је утврђен значајан степен корупције, од којих 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. године и пратећи акциони план за спровођење ове стратегије и то посебно у делу који се односи на утврђивање и отклањање недостатка у правном оквиру царинског система који погодују корупцији (посебно унапредити ИТ систем Управе царина) и ефикасне контроле примене царинских прописа кроз предвиђање 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.

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 већој мери у директној 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.

Стратегијом истраге финансијског криминала за период 2015. до 2016. године предвиђени су, између осталих, следећи циљеви: успостављена ефикасна организација јавног тужилаштва и суда; ојачани капацитети носилаца правосудних функција у области финансијских истрага; обука носилаца правосудних функција у области финансијских истрага и обука полицијских службеника, што је у већој мери у директној 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. Наведеном стратегијом се предвиђа да ће се одређена кривична дела против привреде и кривична дела против службене дужности сматрати кривичним делима финансијског криминала и корупције. Како би се унапредио квалитет рада правосудних органа и подигао капацитет јавног тужилаштва предвиђено је да се у вишим јавним тужилаштвима у Београду, Новом Саду, Крагујевцу и Нишу образују посебна одељења која би се искључиво бавила кривичним гоњењем оних кривичних дела код којих се јављају облици финансијског криминала. Поред тога предвиђено је формирање ударних група за посебно сложене предмете као и одређивање службеника за везу правосудних органа са другим органима јавне управе, у које нарочито спадају: Управа за спречавање прања новца, Пореска управа, Управа царина, Народна банка Србије, Агенција за привредне регистре, Централни регистар хартија од вредности, Агенција за

приватизацију, Државна ревизорска институција, Служба за катастар непокретности, Агенција за борбу против корупције, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Републичка дирекција за имовину Републике Србије, надлежна министарства која воде одговарајуће базе података министарства, итд.

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 тим стратешким документима.

Национални програм, посматран у националном стратешком оквиру, замењује досадашњи *ad hoc* приступ сузбијању сиве економије и уводи системску борбу свих органа јавне власти, привреде и грађана, како би се решио овај проблем. У вези са наведеним, Национални програм и досадашње активности на сузбијању сиве економије деле заједничко полазиште, циљеве и принципе, и представљају логичан наставак и надоградњу досадашње политике у овој области. На тај начин обезбеђен је континуитет и усклађеност овог стратешког документа са досадашњим активностима које су предузимане у овој области.

1.2. Институционални и правни оквир за израду Националног програма

Одлуком о образовању Координационог тела за усмеравање активности на сузбијању сиве економије („Службени гласник РС”, бр. 140/14 и 24/15) Влада је формирала Координационо тело за усмеравање активности на сузбијању 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, 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 и Привредна комора Србије.

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. Овим 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.

III. АНАЛИЗА СТАЊА

Сива економија обухвата економске активности и њима створене приходе 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 на 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.

Сива економија, према МІМІС методу, у Републици Србији износи око 30% БДП, што нас чини земљом са изузетно високим степеном избегавања пореских обавеза (просек у државама региона износи око 22–33% БДП, док развијене земље Западне Европе достижу цифру од 15% БДП у сивој зони).

Графикон 1. Процењен обим сиве економије у европским земљама – извор Европска комисија и ФРЕН (2013)

Што је више пореско оптерећење и доприноси за социјално осигурање, пренаглашенија регулација пословне активности, више стопе незапослености, нижи степен економског развоја, слабији квалитет државних институција и услуга јавног сектора, толерантнији однос и ставови грађана према корупцији, то је виши ниво сиве економије.

1.1. 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. Овим законом је предвиђена одложена примена појединих одредаба, али је посебно значајно што су одредбе које се односе на инспекцијски надзор над нерегистрованим субјектима почеле да се примењују од 30. јула 2015. године, и тиме је попуњена досадашња правна празнина. Пуна примена овог закона је предвиђена од 30. априла 2016. године (фазна примена).

Пуном применом Закона о инспекцијском надзору, важећи регулаторни оквир за вршење инспекцијског надзора биће лишен бројних ограничења за поступање инспектора у области сузбијања сиве економије. Такође, Закон је предвидео и решења за тренутне 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 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.

Осим тога, у одређеним областима инспекцијског надзора постоји дефинисан регулаторни оквир, који 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 казnenих 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. Такође, 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).

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. Правни оквир за прецизирање надлежности органа који обављају послове граничне контроле и обезбеђења државне границе (Управа граничне полиције, Управа царина, Гранична фитосанитарна инспекција и Гранична ветеринарска инспекција), постављен је доношењем Закона о заштити државне границе („Службени гласник РС”, бр. 97/08 и 20/18 – др.закон), усвајањем Споразума о сарадњи у области интегрисаног управљања границом, закљученог 2009. године између Министарства унутрашњих послова, Министарства финансија, Министарства пољопривреде, трговине, шумарства и водопривреде и Министарства за инфраструктуру, а потом и усвајањем Стратегије интегрисаног управљања границом у Републици Србији („Службени гласник РС”, број 111/12). Како би се омогућило несметано функционисање поузданог система контроле, одлуком Владе, у мају 2009. године, формирано је Координационо тело за спровођење Стратегије интегрисаног управљања границом у Републици Србији, са задатком, између осталог, да надгледа спровођење Стратегије интегрисаног управљања границом у Републици Србији (у даљем тексту: Стратегија ИУГ) на државном и међународном нивоу, а рад овог тела координира и води Министарство унутрашњих послова. Поред тога, основана је Оперативна радна група за координацију интегрисаног управљања границом на централном нивоу, са задатком да континуирано ажурира Стратегију ИУГ и Акциони план, као и да координира њихову реализацију. Такође, у циљу координисаног и ефикасног спровођења контроле инспекцијских служби у промету робе преко државне границе и давања иницијатива за унапређење утврђених правила и процедура у вези са применом прописа из ове области, заузимања ставова по спорним питањима, као и утврђивања механизма и динамике за размену информација између Управе царина и инспекцијских служби, још у првој половини 2005. године, решењем директора Управе царина формирана је Комисија за координацију рада инспекцијских органа (у даљем тексту: Комисија). У раду Комисије, са представницима Управе царина – Одељења за интегрисану тарифу Србије (ТАРИС), инструменте царинске и спољнотрговинске заштите, порезе и акцизе, учествују и представници Министарства здравља – Граничне санитарне инспекције, Министарства пољопривреде и заштите животне средине – Граничне ветеринарске инспекције и Граничне фитосанитарне инспекције, као и представници више сектора овог министарства који се баве заштитом животне средине (заштићене биљне и животињске врсте, опасне хемикалије, отпад и слично). Ипак, пракса у појединим секторима је показала да састав ове комисије није довољан за адекватну контролу посебно ризичних производа, као што су акцизни производи, где је кључно да се обезбеди присуство тржишне инспекције и пореске полиције у тренутку када се спроводи контрола од стране царинских органа (а што је могуће кроз институт обуставе царинења). Наиме, уколико се узме само узорак из увезене количине одређене робе, на чију анализу се чека неколико дана, а пошиљка даље пусти у промет, није могуће спречити продају робе на тржишту или кроз нелегалне канале (резултати узорака ће бити добијени накнадно, када тржишна инспекција, МУП и друге инспекције више не могу реаговати). Стога је неопходно у рад Комисије укључити пре свега и представнике тржишне инспекције и пореске полиције, или прописати нови модел координације рада Управе царина са тржишном инспекцијом и другим инспекцијским органима и пореском полицијом.

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 преступа и економској снази субјекта који је предмет контроле, како би се подстакло виши степен поштовања прописа од стране свих привредних субјеката, а да се истовремено оствари сврха кажњавања – како посебна, тако и општа превенција. Истраживања показују да привредници немају поверење у систем санкционисања привредних субјеката који не послују у складу са законом – наиме, само три од десет привредника верује да ће предузећа која послују у својој зони бити откривена, сваки пети да ће то предузеће бити кажњено, а тек сваки осми да ће казна бити наплаћена. 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 и црној зони, а постојећи прописи и пракса не представљају довољно чврст правни и институционални оквир који би у потпуности контролисао ову појаву. 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.

1.2. Пореска политика, фискално, парафискално и административно оптерећење привреде

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

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

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

Систем казни за избегавање плаћања пореза у Републици Србији је релативно добро нормативно дефинисан, како у погледу врста, износа казни, тако и у погледу начина њиховог одређивања. Ипак, неодговарајућа и недоследна примена расположивих казних механизма представља фактор подстицања раста сиве економије у Републици Србији. Тако је већ устаљена пракса да држава, с времена на време, изврши отпис потраживања од пореских обвезника по основу камата за 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.

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.

Анализа прописа којима се регулишу непорески и парафискални намети у Републици Србији, коју је 2014. године спровела Национална алијанса за локални економски развој (у даљем тексту: NALeD) показала је да привредници у Републици Србији плаћају најмање 384 непореска намета, од чега највећи број (277 или 72%) представља намете на републичком нивоу. Анализа је такође показала да постојећи систем непореских и парафискалних намета у Републици Србији карактерише:

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

- законски оквир који није уредио овај систем у целисти или на конзистентан и правичан начин, или се не примењује доследно (као што је то случај и са Законом о буџетском систему – „Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – исправка, 108/13, 142/14 и 103/15). 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 јавне услуге – „Службени гласник РС“, бр. 17/13, 25/13 и 99/13);

– 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.

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 и 93/12) 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 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 спроводена, 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 пореске евазије и стимулсања 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. Овај механизам је потребно унапредити и омогућити достављање информација о нередовним платишама Пореској управи.

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

Истраживања ставова грађана, које на годишњем нивоу спроводи Ipsos Strategic Marketing за потребе NALeD-а, од децембра 2014. године показују конзистентне резултате који упућују да већина грађана Републике Србије (86%) лично подржава борбу против сиве економије. Надаље, више од половине грађана Републике Србије (53%) не оправдава постојање сиве економије и готово су једногласни у оцени да нелегално пословање угрожава права радника, смањује приходе државе и предузећа и угрожава здравље и безбедност потрошача. 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 шести 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 тек 19% разуме да је реч и о продаји робе на црно, без фискалних рачуна и плаћања пореза. Уједно, 82% грађана сиву економију доживљава као начин преживљавања за сиромашне, а чак 46% привредника сматра да је сива економија начин преживљавања за мале фирме, иако су такође изнели став да због нелојалне конкуренције која послује у сивој зони њихово пословање трпи штетне последице (обарање цена, смањење промета, немогућност улагања у технолошки развој због смањења прихода, немогућност запошљавања нових радника). Такође, 86% испитаника подржава сузбијање незаконитог рада, али, истовремено, већина њих не би пријавила нелегално пословање – чак 63% анкетираних не би пријавили послодавца који њих или њиховог колегу ангажује на црно, пре свега из страха од губитка посла (12% добија 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 81% испитаника не би пријавило продавницу или кафић који не издаје фискални рачун. Истраживања су такође показала да 42% грађана Републике Србије нема поверења у начин на који држава располаже

пореским приходима прикупљеним од грађана и привреде, док 35% не може да да оцену због недостатка транспарентности – што је један од разлога за недовољну мотивисаност грађана да плаћају порезе и подстичу друге да се понашају одговорно.

IV. ПРЕГЛЕД СПРОВЕДЕНИХ АКТИВНОСТИ НА СУЗБИЈАЊУ СИВЕ ЕКОНОМИЈЕ У ПЕРИОДУ КОЈИ ПРЕТХОДИ ДОНОШЕЊУ НАЦИОНАЛНОГ ПРОГРАМА

У последњих неколико година активности на сузбијању сиве економије углавном су спровођене по ad hoc принципу. Органи и организације на локалном нивоу су наведене активности спроводили појединачно, ограничавајући се на своје надлежности, док су координисане активности, два и више органа, спровођене врло ретко.

Наведене активности су најчешће спровођене у области контроле евидентирања преко фискалних каса, контроле лица која обављају нерегистровану делатност, контроле пријава радника и сузбијање рада на црно, посебно у делатности, трговине, угоститељства и грађевинарства у којима је најзаступљенији рад на црно, физичко-техничког обезбеђења, сузбијања нелегалне трговине ван продајних објеката, контроле – посебно сузбијања нелегалног промета резаног дувана, контроле промета појединим производима као што су: обућа, мобилни телефони и пратећа опрема, секундарне сировине, кафа, кондиторски производи и роба широке потрошње која се продаје на пијацама, теписи и подне облоге, огревно дрво, уџбеници који се продају ван продајног објекта; контроле лица без својства трговца која обављају делатност посредовања у промету и закупу непокретности; контрола привредних субјеката који се баве посредовањем у запошљавању без дозволе за рад, провере законитости прихода по обављању самосталне делатности; контроле угоститељских објеката и објеката у којима се налазе покер апарати; контроле из области игара на срећу, контроле оглашавања домаћих привредних субјеката на иностраним телевизијским каналима који реемитују програм телевизија у Републици Србији, контрола примене Уредбе о обележавању (маркирању) деривата нафте („Службени гласник РС”, број 51/15), у делу контроле присуства маркера у дериватима у енергетским објектима велепродаје и малопродаје, као и контрола испуњености минималних техничких услова за обављање трговине дериватима као услова за добијање лиценце, контроле у области пољопривредне и прехранбене делатности, као и заштите животне средине, као и контроле превоза путника.

Конкретно сектор Пореске полиције је у периоду од 1. јануара 2013. до 30. септембра 2015. године поднео надлежним тужилаштвима 1130 кривичних пријава за дела која представљају појавне облике сиве економије. Од укупно 1130 поднетих кривичних пријава, у акцији сузбијања нелегалног промета резаним дуваном, координацијом Пореске полиције са другим државним органима поднето је 620 кривичних пријава против 654 лица. Током акција је привремено одузето 28,2 тоне резаног дувана, 93,8 тона дувана у листу, 491.747 паклица цигарета и 40 моторних возила. Поред наведеног, у циљу сузбијања сиве економије активности Пореске полиције усмерене су на рано откривање предузећа која регуларним привредним субјектима помажу у избегавању плаћања јавних прихода, а која су међу главним генераторима сиве економије, тзв. „перачка” или „фантом” предузећа. У периоду од 1. јануара 2013. године до 30. септембра 2015. године Сектор пореске полиције идентификовао је 573 тзв. „фантом” или „перачких” предузећа.

Поред бројних контролних активности, које поред превентивног имају углавном и репресивно својство, неке од инспекцијских служби су у оквиру својих активности, које су искључиво усмерене на превентивно деловање, оствариле сарадњу са привредним асоцијацијама и учествовале у информисању и едукацији привредника на организованим округлим столовима, форумима и радионицама.

Такође, у последњих годину дана поједине инспекцијске службе, односно тржишна инспекција, формирала је посебну Групу за спречавање сиве економије, која обавља послове координације инспекцијског надзора над извршењем закона и других прописа, и имају за циљ спречавање појавних облика сиве економије у трговини, електронској трговини и услугама. Ова организациона јединица израђује налоге, процедуре, појашњења и листе провера, планира активности, подноси извештаје и информације о стању у области из делокруга свог рада и координира међуресорну сарадњу.

Поред наведеног, инспекцијске службе функционишу по принципу планирања, те су за наредни период предвиделе контроле у областима: промета акцизних производа (дуван, алкохол, нафтни деривати); стављања у промет неевидентираних робе; стављања у промет робе без доказаног порекла; неовлашћеног обављања промета робе и услуга, односно нерегистроване делатности; избегавања плаћања јавних прихода путем фиктивних фактура са тзв. „фантом” и „перачким” предузећима; стављања у промет робе чија је евидентирана набавна цена вишеструко мања од произвођачке и тржишне цене; запошљавања радника на „црно”; исплата накнада за рад без евидентирања у пословним књигама и уплате доприноса; постојања двојног система зарада, као што су минималне зараде у књигама и исплата неевидентираних дела зараде у готовини, због избегавања плаћања пореза и доприноса; неоснованог преноса новчаних средстава на текући рачун лица и исплата зарада у готовини која не потиче са рачуна, без уплата припадајућих обавеза на зараде.

Према подацима Инспектората за рад из 2014. године извршено је 30.226 инспекцијских надзора у области радних односа. Том приликом инспектори су затекли 5.831 лице на фактичком раду, а након поступања Инспектората за рад и после изречених мера за отклањање незаконитости, послодавци су засновали радни однос са 4.250 лица. У првих 10 месеци 2015. године, инспекција рада је извршила 50.416 инспекцијских надзора у области радних односа и безбедности и здравља на раду, од чега 32.183 инспекцијских надзора у области радних односа. Приликом инспекцијског надзора у периоду 1. јануар – 31. октобар 2015. године инспектори рада су затекли 11.953 лица на фактичком раду (рад „на црно”), а након предузетих мера инспектора рада, до три дана након надзора, послодавци су засновали радни однос са 7.318. лица. Ефекти извршеног надзора су много већи, што показују подаци о броју пријављених лица Централног регистра обавезног социјалног осигурања, као и подаци Националне службе за запошљавање, Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање и Републичког завода за статистику. Наиме, увидом у базу података Централног регистра обавезног социјалног осигурања утврђено је да послодавци у најкраћем периоду после надзора на обавезно социјално осигурање пријављују и друга радно ангажована лица, а што је последица извршених инспекцијских надзора, који су поред осталог утицали и на подизање свести послодавца о неопходности поштовања прописа, те је тиме постигнут већи и дугорочнији ефекат

запошљавања.

V. ЦИЉЕВИ НАЦИОНАЛНОГ ПРОГРАМА ЗА СУЗБИЈАЊЕ СИВЕ ЕКОНОМИЈЕ

Општи циљ Националног програма за сузбијање сиве економије је да се у периоду од 2015. до 2020. године, спровођењем мера Националног програма смањи обим сиве економије са 30,1% на 26,7% учешћа у БДП Републике Србије (MIMIC метод) и унапреде услови за пословање у Републици Србији.

Општи циљ уједно представља и стратешку визију Националног програма.

Општи циљ ће се остварити кроз следеће посебне циљеве:

Циљ 1: Ефикаснији надзор над токовима сиве економије;

Циљ 2: Унапређење функционисања фискалног система;

Циљ 3: Смањење административног и парафискалног оптерећења за привреду и грађане;

Циљ 4: 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.

Реализација Националног програма, односно циљева постављених Националном програмом темеље се на следећим начелима:

1. Начело интегралности

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.

2. Начело заједничке одговорности

Штетне последице сиве економије по привредни развој Републике Србије захтевају да на сузбијању сиве економије учествују све стране које су погођене појавним облицима сиве економије – органи јавне управе, организације, привреда и грађани.

3. Начело стручности

Државни органи и организације, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе спровode систематске и свеобухватне обуке кроз које инспектори, носиоци правосудних функција, запослени у Пореској управи и Управи царина стичу и усавршавају теоријска и практична знања и вештине, и свој посао обављају стручно, компетентно и одговорно.

4. Начело примене подстицајних мера

Државни органи, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе предузимају мере усмерене на превођење пословања из сиве у „белу“ зону избором сета мера пореске, казнене, прекршајне политике и политике јавних набавки, као и кроз мере институционалног препознавања и погодности за легално пословање.

5. Начело подизања нивоа свести о штетним последицама сиве економије

Сива економија се не може ефикасно сузбити без активног учешћа целог друштва. Државни органи и посебне организације у сарадњи са представницима привреде, упознају јавност са појавним облицима и штетним последицама сиве економије и спровode мере активног укључивања грађана у борбу за смањење сиве економије.

6. Начело транспарентности

Рад државних органа, органа аутономне покрајине и органа јединица локалне самоуправе на сузбијању сиве економије је транспарентан, а могућност појаве корупције је минимална.

7. Начело унапређења услова за пословање

Државни органи и посебне организације предузимају мере усмерене на унапређење правног система и стварање бољих услова за пословање кроз унапређења прописа и праксе у области инспекцијског надзора, правосудне контроле сиве економије, реформу парафискалних намета и смањење административног оптерећења привреде.

Посебни циљ 1: Ефикаснији надзор над токовима сиве економије

На основу Закона о инспекцијском надзору, Одлуком о образовању Координационе комисије („Службени гласник РС”, број 66/15) покренут је процес успостављања системске координације инспекцијског надзора у Републици Србији, која ће обезбедити сталну координацију инспекцијских служби у циљу смањења сукоба и недостатака надлежности појединих инспекција, као и њихов ефикаснији рад у области борбе против сиве економије. У складу са Законом о инспекцијском надзору, основни принцип рада инспекцијских служби биће њихово превентивно деловање и саветодавна улога према привреди, а у циљу постизања већег степена поштовања прописа и бољег управљања јавним ризицима. Инспекцијски надзор биће заснован на претходној анализи ризика, како би се оптимизовали расположиви ресурси а истовремено постизала ефектнија контрола. Поред наведеног, Координациона комисија ће координирати 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. Координациона комисија ће израдити смернице за примену метода за процену ризика у различитим областима што ће омогућити 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.

На јединственом интерактивном порталу објављиваће 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. Транспарентно објављивање података о резултатима инспекцијског надзора омогућиће месечне процене успешности спровођења планова, учинка инспектора и, по потреби, корекцију Акционог плана. Једноставним и лако доступним системом за подношење анонимних пријава постојања сиве економије (као што је „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.

Од нарочите је важности и успостављање система којим се на унапред планиран начин спроводи процес стручног усавршавања инспектора у складу са изменама секторских прописа, као и спровођење анализе капацитета инспекцијских органа у циљу повећања њихове ефикасности. 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.

Стална едукација, унапређена сарадња и размена информација између инспекцијских, правосудних органа, пореске полиције и царине неопходан су предуслов за успешно откривање, процесуирање, кажњавање појавних облика сиве економије и формирање најбоље праксе, што ће се остварити одређивањем службеника за везу са јавним тужилашвом и полицијом. Овим би се омогућила доследност и конзистентност у сузбијању кључних појавних облика сиве економије и минимизирање њеног штетног утицаја на буџет, квалитет јавних услуга и безбедност и здравље потрошача. Успостављањем јасне и доследне политике процесуирања и санкционисања ових појава би знатно допринела и специјализацији правосудних органа за процесуирање кривичних дела против привреде, што ће се остварити 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).

На основу студија и анализа из области сиве економије, као и информација и сазнања инспекцијских и других органа, привредних асоцијација, констатовано је да су потребне појачане и организоване активности свих надлежних органа у откривању нелегалног пословања у одређеним критичним областима и на одређеним „црним тачкама”. Формирањем радних група за сродне привредне делатности омогућила 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. Посебно је потребно унапредити координацију интегрисаног управљања границом дефинисањем активности на месечном нивоу и укључивањем свих надлежних органа јавне управе у рад ових тела (нпр. Пореска полиција, Управа царина, тржишна инспекција, итд), а у план рада Координационе комисије потребно је укључити сталну сарадњу са Координационим телом за интегрисано управљање границом. Потребно је такође, успоставити бољу контролу увоза, нарочито акцизних производа, текстила и пољопривредних производа (сирово воће, поврће и месо), 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, успоставити механизам за покретање координисаних акција у периодима када се врше испоруке на црним тачкама. Неопходно је приликом царинења унапредити поступак и учесталост упоређивања стварне и декларисане количине и вредности робе, провере набавне цене које су неретко и вишеструко ниже од стварне, затим евидентирање адресе складишта добављача, контролу материјалног раздужења робе како би се екстерном контролом поступка царинења постигло смањење сиве економије и црног тржишта. У циљу унапређења рада царинских служби 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 била би онемогућавање продаје робе 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 дефинисати сет мера и активности усмерених 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.

Компаративном 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 преступа и економској снази субјекта који је предмет контроле, како би се подстакао виши степен генералне и специјалне превенције.

Будући да су у досадашњем раду инспекција утврђене бројне злоупотребе у поштовању обавеза послодавца у вези са радним односима, потребно је прописати и спровести унапређење евидентирања запошљавања, као и пријаву на обавезно социјално осигурање пре ступања на рад, осигурати редовну исплату стварног износа зараде и припадајућих пореза и доприноса, а у циљу спречавања злоупотреба. Ради коришћења података о примањима за вршење контроле исплате пореза потребно је утврдити регулаторни оквир и оптимизирати 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.

Посебни циљ 2: 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. Овако узрокован прелазак није увек потпун у једном кораку већ привредници који изаберу такав начин обављања активности често преносе само део свог пословања и новчаних токова у сиву зону. 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, пренос пословања у сиву зону се временом смањује, а усклађеним вођењем транспарентне пореске политике са применом инструмената за спровођење посебног циља 1 (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 навешће субјекте који послују у сивој зони да своје пословање преведу у легалне токове, док ће доследна казнена политика учинити пословање у сивој зони неисплативим. Поред тога, дугорочним планирањем пореске политике, посебно прописивањем одложеног ступања на снагу сваког непланираног повећања фискалних намета за период од најмање шест месеци од дана ступања на снагу прописа, или увођењем правила „два датума“ (тачно утврђена 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. На овај начин успоставља се стимулативни порески систем за превођење субјеката из сиве зоне у легалне токове, а исто тако умањује ризик и потребу преласка из легалног пословања у сиву зону. 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, у складу са Корпоративном стратегијом Пореске управе за период 2013–2018, као и Програмом трансформације Пореске управе за период 2015–2020.

Омогућавањем привредним субјектима 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, а уједно би се успоставио стимулативни систем за оснивање нових привредних субјеката. Такође, стимулативно би деловало успостављање и олакшице при одређивању 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.

Када су у питању предузетници који из статуса незапослених лица отпочињу са обављањем сопствене делатности, корисно би било креирати подстицаје у виду ослобађања од плаћања пореза и доприноса у одређеном временском периоду (нпр. шест месеци у којем би остваривали права из радног односа и имали прилику да ојачају сопствено пословање и остваре добит у догледном периоду).

Такође, пољопривредна газдинства и послодавци често ангажују раднике који обављају сезонске послове без уговора о раду или уговора о радном ангажовању ван радног односа, међутим ова појава није страна ни код ангажовања радника на редовним пословима. 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 засновати радни однос са лицем у својству послодавца. Системом ваучера свакако би се олакшало и подстицало запошљавање сезонских радника.

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

Законом о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС”, бр. 80/02, 84/02 – исправка, 23/03 – исправка, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05 – др.закон, 62/06 – др. закон, 63/06 – исправка, 61/07, 20/09, 72/09 – др.закон, 53/10, 101/11, 2/12 – исправка, 93/12, 47/13, 108/13, 68/14, 105/14 и 91/15) на посредан начин су регистровани привредни субјекти који погрешно обрачунају порез, стављени у неравноправан положај у односу на нерегистроване субјекте, јер су регистровани субјекти у обавези да у року од 15 дана исправе грешку и уплате тачан износ пореза док нерегистровани субјекти имају рок од 45 дана за регистрацију и плаћање пореских обавеза. У вези са наведеним, потребно је тежити уједначавању положаја свих прекршилаца прописа, јер су и једни и други у сивој зони у делу свог прекршаја.

Процес фискализације у Републици Србији започет је током 2003. године и у потпуности је завршен 2004. године. С обзиром да је од увођења протекло више од десет година и да је обухват фискализације више пута мењан, 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, што би такође на основу аналитичког приступа могло да се унапреди. У циљу унапређења фискалне дисциплине и бољег планирања инспекцијског надзора постоје препоруке да је потребно унапредити технологију и проширити обухват фискализације.

Према прелиминарној анализи трошкова и користи реформе система фискализације у Републици Србији идентификована су два алтернативна решења – увођење online фискалних каса и унапређење постојећег система фискализације. Резултати анализе показују да је увођење online фискалних каса финансијски исплативије решење и у односу на унапређење постојећег система и у односу на задржавање тренутног стања с обзиром да су нето ефекти виши – 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, обезбеђује већу могућност за континуирано унапређење система, као и могућност интеграције са другим областима инспекцијског надзора, попут радних инспекција. Поред овога, потребно је анализирати могућности унапређења тренутног система фискализације и утврдити предности и мане једног, односно другог система.

Веома је широк круг делатности у Републици Србији, које нису обухваћене фискализацијом у односу на земље у региону, што посебно отежава њихову контролу, кроз недостатак одговарајућих механизма. Тако нпр. у Републици Хрватској 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. У складу са наведеним потребно је извршити анализу тренутног обухвата фискализације у Републици Србији са препорукама за његово проширење, на основу које би се након усвајања препорука уредио и правни оквир за проширење обухвата фискализације.

Након спровођења проширења обухвата фискализације и унапређења система фискализације потребно је стимулирати безготовинско плаћање, пре свега подстицањем увођења могућности електронског плаћања и у секторима у којима доминира плаћање готовином (угоститељство, такси услуге, и сл), 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 картични оператери, по угледу на европску праксу.

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 ажурирати трендове наплате пореза и податке јавно објављивати (на сајту Пореске управе и Министарства финансија). Посебно треба 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 установити фазе обрачуна и плаћања у којима долази до прекида.

Потребно је осмислити и спровести мере које ће довести до подизања пореске културе и одговорности у пословању и успостављање фер конкуренције. Један од начина је успостављање „Беле листе” привредних субјеката, који послују одговорно и легално, зарад њиховог институционалног препознавања кроз промовисање и омогућавање олакшица у пословању, у складу са установљеним умањеним ризиком за кршење прописа, уз јасно дефинисане критеријуме и поступак за укључивање на „Белу листу”.

Неопходно је да испуњеност услова за укључивање на „Белу листу” контролише независна институција као и да се омогући редовна и ефикасна провера испуњености услова, као и немогућност поновног укључивања на „Белу листу” у одређеном периоду уколико се установи да је привредни субјект прекршио неки од услова за „Белу листу”, односно

уколико је пословао у сивој зони.

У оквиру предложених мера, у сарадњи са пословним асоцијацијама, пословним лидерима у ланцу снабдевања и органима јавне управе на централном и локалном нивоу подстицаће се пројекти групног увођења интегрисаних система управљања и унапређења квалитета и конкурентности у ланцима снабдевања. На овај начин ће се омогућити да основ за укључивање у ланац снабдевања и логистику приватних и јавних компанија буде легално пословање, у потпуности ван сиве зоне. Ово подразумева да субјект који је укључен у ланац снабдевања или логистику има пријављене раднике и да уредно исплаћује зараду, порезе и доприносе у пуном износу, да су обављени здравствени прегледи у складу са актом о процени ризика, да су уведени системи управљања квалитетом, заштитом животне средине и заштитом здравља и безбедности на раду и слично.

Додатни начин за стимулисање привреде да редовно измирује своје пореске обавезе је већ уграђен у систем јавних набавки. Међутим, у пракси се дешава да понуђачи у поступку јавних набавки својим запосленима уплаћују само порезе и доприносе али не и зараду, због чега је неопходно редефинисати политику јавних набавки тако да субјекти који нередовно измирују пореске обавезе и обавезе према запосленима не могу учествовати као понуђачи у јавним набавкама (увести одређене критеријуме - да немају доспелих дуговања по овим основима најмање шест месеци пре учествовања у поступку јавне набавке и слично). Поред тога потребно је појачати и одговорност Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки за оцену доказа о испуњености услова из чл. 75. и 76. Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС”, бр. 124/12, 14/15 и 68/15).

Посебни циљ 3: 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.

У циљу предвидивости регулаторног окружења, потребно је утврдити обавезу да се код најчесталијих административних поступака морају предвидети нормативни оквири пружања услуга, који ће одредити временски оквир за доношење одлука и дефинисати објективне, јасне и транспарентне услове за пружање услуга. 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.

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 арбитрарност 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.

Обезбеђивање механизма за проверу усклађености 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 процене 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 процедура, односно формалности, 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 4: 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, јер без потпуног укључивања свих наведених актера није могуће постићи општи циљ сузбијања сиве економије.

Активно учествовање привреде и грађана у сузбијању сиве економије представља додатну контролу како неформалних привредних токова, тако и формалне контроле која је организована на нивоу јавне управе. Овакав вид борбе против сиве економије даје и додатни ефекат позитивног притиска грађана и привреде на органе јавне управе да ефикасније обављају своје послове, као и подршке успостављању механизма за спречавање сиве економије. Како би се постигао наведени додатни ефекат и активно привреда и грађани укључили у борбу против сиве економије, првенствено је потребно уложити додатне напоре како би се подигла пореска култура и свест о негативним последицама сиве економије.

До пре 15 година економија Републике Србије функционисала је у потпуно другачијим друштвено-економским условима, који нису одговарали условима конкурентне тржишне привреде. Реформе које су спровођене започете су на већ пољуљаним основама урушене друштвене економије, која је додатно погођена ратовима у региону. У периоду који је претходио реформама, економија Републике Србије је била погођена санкцијама које су додатно ослабиле пореску културу и повећале пореску евазију. У том периоду је неплаћање пореских обавеза, непријављивање радника и нерегистровање привредних субјеката постало потпуно прихватљиво услед потребе за преживљавањем. Истовремено, индустрија односно привредна и производна активност је замирала, а јачао је трговински сектор који се заснивао на препродаји у сивој зони. Уједно, у истом периоду држава је постала исувише толерантна према таквом начину привређивања, углавном у циљу одржавања социјалног мира.

Реформе које су спровођене у претходном периоду су само ad hoc утицале на смањење неформалне, односно сиве економије у укупном учешћу на тржишту, али је изостао системски приступ сузбијању сиве економије. У току целог тог периода одржао се висок проценат учешћа сиве економије у БДП Републике Србије, који је додатно био подржан од стране грађана и привреде, који су били вођени идејом да се на такав начин смањује њихова потрошња. Плаћање пореза се с њихове стране првенствено посматра као непотребна појава, јер сматрају да се средства од пореза усмеравају на плате огромног броја запослених у јавном сектору, а превиђају да се плаћањем пореза омогућава шира јавна потрошња на општа добра - изградњу школа, обданишта, и других институција од опште друштвене користи, унапређење здравственог и социјалног система, инфраструктуре и животног стандарда свих грађана.

Како би се овакав приступ грађана и привреде променио, Влада је у обавези да посвети посебну пажњу активностима које су усмерене на јачање пореске културе и свести о штетним утицајима сиве економије.

У вези са наведеним, свеукупна борба у сузбијању сиве економије ће подразумевати првенствено кампању на подизању свести грађана о штетним последицама сиве економије и потреби њиховог укључивања у свеукупну борбу на њеном сузбијању. Активности ће започети проглашењем 2016. године годином борбе против сиве економије, чиме ће се кроз кампању и информисање утицати на већу видљивост борбе против сиве економије (израдиће се идентитет националне кампање, кратки видео записи, промотивни материјали, билборди, спотови, рекламе, брошуре, постери...).

Посебна пажња ће бити усмерена на едукацију грађана (посебно ученика основних и средњих школа) и пореских обвезника, о штетним последицама сиве економије. У оквиру промотивно едукативне кампање, као што су и ранија искуства Пореске управе показала, ради мотивисања грађана да узимају фискалне рачуне и на тај начин буду први контролор легалног пословања привредних субјеката, организоваће се наградне игре за грађане. Поред тога, у циљу повећавања ефеката наградне игре, организоваће се и такмичења јединица локалне самоуправе према односу броја послатих пријава/коверата за наградну игру и броја становника у јединици локалне самоуправе, а на основу утврђене методологије.

Кључни циљеви кампање 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 прилива пореза у буџет Републике Србије (пре свега ПДВ).

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

VII. СПРОВОЂЕЊЕ И 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.

Формирано Координационо тело, као тело Владе, са задатком 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. Административно-техничке послове за потребе Координационог тела обављаће министарство надлежно за послове државне управе и локалне самоуправе. У складу са тим наведено министарство је задужено за техничку координацију спровођења Националног програма, у сарадњи са Координационим телом.

Министарство надлежно за послове финансија ће на кварталном нивоу извештавати Координационо тело о напретку спровођења Националног програма, односно реализацији Акционог плана. Такође, Координационо тело ће на годишњем нивоу извештавати Владу о реализацији Националног програма.

Графикон 3. – Координација спровођења стратегије

Табела 1. – Циклус спровођења Националног програма

Циклус спровођења Националног програма		
Период	Активности пре почетка периода	Активности током и на крају периода
2015. година	Израда Акционог плана за 2016, са пројекцијом за 2017. годину	– Квартални извештаји о спровођењу – Годишњи извештај о спровођењу – Ажурирање индикатора
2016. година	Израда Акционог плана за 2017, са пројекцијом за 2018. годину	– Квартални извештаји о спровођењу – Годишњи извештај о спровођењу – Ажурирање индикатора
2017. година	Израда Акционог плана за 2018, са пројекцијом за 2019. годину	– Квартални извештаји о спровођењу – Годишњи извештај о спровођењу – Ажурирање индикатора – Анализа потребе за ревизијом – (mid-term external evaluation)
2018. година	Ревизија Националног програма (по потреби) Израда Акционог плана за 2019, са пројекцијом за 2020.	– Усвајање измена и допуна ревидираног Националног програма (по потреби) – Квартални извештаји о спровођењу – Годишњи извештај о спровођењу – Ажурирање индикатора
		– Квартални извештаји о спровођењу

2019. година	Израда Акционог плана за 2020. годину	– Годишњи извештај о спровођењу – Ажурирање индикатора
2020. година	Спровођење Акционог плана за 2020. годину; Ревизија Националног програма у циљу његовог усвајања за наредни период	– Квартални извештаји о спровођењу – Годишњи извештај о спровођењу – Ажурирање индикатора – Вредновање Националног програма (Final external evaluation) – Покретање поступка за израду новог стратешког документа

У 2018. години, а по потреби и раније, спровешће се спољна оцена успешности спровођења Националног програма (mid-term external evaluation), на основу чијих резултата ће бити предузете потребне корективне мере.

Мере и активности садржане у акционим плановима за спровођење Националног програма финансираће се из буџета Републике Србије, донаторских средстава, као и међународних финансијских институција у складу са буџетским ограничењима. Министарство надлежно за послове државне управе и локалне самоуправе, у сарадњи са министарством надлежним за финансије, 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 којим би се могао избећи ризик 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 државне управе и локалне самоуправе развиће систем за праћење утицаја спровођења Националног програма, заснован на објективно проверљивим показатељима успешности, који ће се ослањати на релевантне и верификоване податке.

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

Табела 2. – 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)	26,7%	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)

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

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 2016. годину са пројекцијом за 2017. годину, одштампан је уз Национални програм и чини његов саставни део.