

Програм за  
сузбијање сиве  
економије 2022-  
2025

ПРЕДЛОГ

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

## НАЦИОНАЛНИ ПРОГРАМ ЗА СУЗБИЈАЊЕ СИВЕ ЕКОНОМИЈЕ

### I. ПОЈМОВНИК И СКРАЋЕНИЦЕ

Поједини изрази и скраћенице који се користе у овом програму имају следеће значење:

- 1) Акциони план за спровођење Програма 2022-2025 – Акциони план
- 2) Акциони план НП 2019 – Акциони план за спровођење Националног програма за сузбијање сиве економије за период 2019-2020. године
- 3) АПР – Агенција за привредне регистре
- 4) БДВ – бруто додата вредност
- 5) БДП – бруто домаћи производ
- 6) Влада РС – Влада Републике Србије
- 7) ДЈП – документ јавних политика
- 8) еИнспектор – Јединствени информациони систем који користе надлежне инспекције
- 9) ЕК – Европска комисија
- 10) ЕРП – Програм економских реформи
- 11) ЕУ – Европска унија
- 12) еФактура – електронска фактура
- 13) ИТЕ Канцеларија - Канцеларија за информационе технологије и електронску управу при Влади РС;
- 14) Министар – Министар надлежан за послове финансија;
- 15) Министарство – Министарство финансија;
- 16) ММФ – Међународни монетарни фонд
- 17) МУП – Министарство унутрашњих послова
- 18) Национални програм 2015. – Национални програм за сузбијање сиве економије из 2015. године
- 19) Национални програм 2019. – Национални програм за сузбијање сиве економије са Акционим планом за спровођење Националног програма за сузбијање сиве економије за период 2019–2020. године
- 20) НБС – Народна банка Србије
- 21) ПДВ – порез на додату вредност
- 22) ПИБ – порески идентификациони број
- 23) ПП – преговарачко поглавље

- 24) Програм за сузбијање сиве економије за период 2022 – 2025. године – Програм 2022-2025.
- 25) РЗС – Републички завод за статистику
- 26) СДИ – стране директне инвестиције
- 27) СИПРЕС – информациони систем „Систем Прекршајних Судова“
- 28) ССП – Споразум о стабилизацији и придруживању
- 29) ЦИЕ – земље централне и источне Европе
- 30) ЦРОСО – Централни регистар обавезног социјалног осигурања

Поједини прописи у овом програму се помињу под следећим скраћеним називима:

- 1) Законом о планском систему Републике Србије ("Службени гласник РС", број 30/2018) – Закон о планском систему;
- 2) Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика ("Службени гласник РС", број 8/2019) - Уредба о методологији управљања јавним политикама

## II. УВОД

### 2.1 Правни основ за усвајање програма

Програм за сузбијање сиве економије са Акционим планом за спровођење Програма за сузбијање сиве економије за период 2022 – 2025. године доноси Влада Републике Србије на основу члана 38. став 1. Закона о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС”, број 30/2018).

Програм 2022-2025. ће бити објављен на интернет страници Министарства финансија и на Порталу еУправа у року од седам радних дана од дана усвајања.

### 2.2 Разлози за доношење Програма

Сива економија представља друштвени изазов, који је по својој природи изразито комплексан и мултидимензионалан. Последице сиве економије су бројне, а међу најзначајније спадају нелојална конкуренција, смањено поверење у институције система, успоравање привредног раста, мања ефикасност у наплати јавних прихода и последично нижи квалитет јавних услуга које држава пружа привреди и грађанима. Зато, приступање решавању овог друштвеног изазова захтева коришћење активних и системских мера јавних политика.

Влада Републике Србије (у даљем тексту: Влада РС) је 2015. године покренула системску борбу против сиве економије доношењем првог Националног програма за сузбијање сиве

економије који је у петогодишњем периоду допринео смањењу неформалне запослености за 3,1 процентних поена и позитивним општим помацима у смањењу сиве економије. Наиме, анкета о ставовима грађана спроведена почетком 2020. године је показала да више од  $\frac{3}{4}$  испитаника (значајно више у односу на раније истраживања) сматра да сива економија није оправдана, док нешто више од половине сматра да је обим сиве економије смањен. Чак 71,2% од предвиђених мера је делимично или потпуности реализовано, што тај програм сврстава међу успешније планске документе донете у том периоду, јасно показујући опредељење Владе у истрајној борби против сиве економије.

Од истека претходног Националног програма за сузбијање сиве економије обим, структура и појавни облици сиве економије су се донекле изменили, па превазилажење изазова сиве економије намеће потребу за доношењем новог Програма за сузбијање сиве економије, и то са планираним трајањем од 2022. до 2025. године. Анкета спроведена ради сагледавања ставова предузећа о утицају кризе на пословање је показала да највећи број испитаника мисли да је у њиховој делатности сваки пети привредни субјект нерегистрован, затим да је од 10% до 30% промета неопорезовано, као и да се порез и доприноси на зараде не плаћају за сва радно ангажована лица.

Имајући виду наведено, доноси се нови Програм за сузбијање сиве економије за период 2022 – 2025. године (у даљем тексту: Програм 2022-2025.), у складу са чланом 14. и 15. Закона о планском систему Републике Србије ("Службени гласник РС", број 30/2018) и чланом 56. Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика ("Службени гласник РС", број 8/2019), који уређују програм, као посебну врсту документа јавних политика.

### 2.3 Улога и задатак Координационог тела за сузбијање сиве економије

Координационо тело за сузбијање сиве економије формирано је у јануару 2021. године. Према одлуци Владе РС, објављеној у „Службеном гласнику РС“ број 6/2021 (у даљем тексту: Одлука), задатак Координационог тела је да координира рад органа државне управе и усмерава активности које се односе на припрему, ревизију и имплементацију Програма за сузбијање сиве економије, са пратећим акционим планом, као и извештавање о спроведеним активностима.

Одлуком је предвиђено да Координационим телом председава министар финансија, док је заменик министар пољопривреде, шумарства и водопривреде, а остали чланови су и:

- Министар привреде;
- Министар трговине, туризма и телекомуникација;
- Министар државне управе и локалне самоуправе;
- Министар за рад, запошљавање, борачка и социјална питања;

- Министар правде;
- Министар грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.

Одлуком је предвиђено да у раду Координационог тела могу да учествују, по позиву, стручњаци из различитих области, као и представници других органа, када се расправља о темама из њиховог делокруга.

У оквиру Координационог тела формирана је Стручна група, чији је задатак да припрема ревизију Програма и акционих планова, прати и координира његово спровођење, као и да припрема извештаје Координационог тела. Радом Стручне групе координира НАЛЕД, а чланови су представници следећих институција укључених у израду и спровођење Програма и то:

- Кабинет председника Владе РС;
- Министарство правде;
- Министарство државне управе и локалне самоуправе;
- Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања;
- Министарство трговине, туризма и телекомуникација – Сектор тржишне инспекције;
- Министарство унутрашњих послова;
- Министарство финансија:
  - Сектор за фискални систем;
  - Сектор за међународну сарадњу и европске интеграције;
- Министарство пољопривреде, шумарства и пољопривреде, Група за контролу јавних складишта и контролу обрађивача дувана;
- Министарство привреде;
- Министарство финансија - Пореска управа;
- Министарство финансија - Управа царина;
- Републички секретаријат за јавне политике;
- Републички завод за статистику;
- Канцеларија за информационе технологије и електронску управу;
- Безбедносно-информативна агенција;
- Фискални савет;
- Народна банка Србије;
- Град Београд;
- НАЛЕД;
- Чланови Савеза за фер конкуренцију НАЛЕД-а.

## 2.4 Оперативне фазе у изради Програма 2022-2025.

Приликом израде Програма 2022-2025. поступано је у роковима из Оперативног плана, који је израђен како би се испоштовала процедура израде и доношења документа јавних политика прописана чл. 29-38. Закона о планском систему, као и Уредбом о методологији управљања јавним политикама.

Почетак рада на Програму 2022-2025. објављен је 25. маја 2021. године, након иницијалних састанака Координационог тела и Стручне групе.

Најважније фазе у изради Програма 2022-2025. су обухватале:

- консултације са представницима привреде, заинтересованих институција и донатора;
- финализацију концепта Програма;
- представљање Нацрта програма Координационом телу;
- спровођење јавне расправе о Нацрту програма и финализација Нацрта у складу са коментарима са јавне расправе;
- потврђивање финалног нацрта од стране Координационог тела;
- прикупљање мишљења од свих ресора у Влади РС.

Након добијања мишљења од свих ресора у Влади, Програм је упућен у процедуру ради усвајања од стране Владе РС.

### **III. ПОДАЦИ О ПЛАНСКИМ ДОКУМЕНТИМА И ПРАВНОМ ОКВИРУ РЕЛЕВАНТНИМ ЗА ИЗРАДУ ПРОГРАМА 2022-2025.**

#### **3.1 Плански документи релевантни за сузбијање сиве економије**

Сива економија представља сложен феномен који има негативан утицај на бројне области у друштву, а испољава се у виду неплаћања пореза, непријављивања радника, непоштовања права интелектуалне својине, нелојалне тржишне конкуренције, итд. Успешно сузбијање сиве економије је могуће остварити планирањем и спровођењем мера јавне политике, кроз документе јавних политика (у даљем тексту: ДП), како у областима пореског система, правосуђа и правног система, јавне управе и запослености и социјалне заштите, тако и у областима грађевинарства, саобраћаја, пољопривреде и другим областима, а у домену мера везаних за пословање. Међутим, у циљу успостављања свеобухватног и усклађеног приступа у сузбијању сиве економије, потребно је донети јединствени документ јавне политике, међусекторског карактера, који ће садржати јасно дефинисане и усклађене мере, са показатељима на основу којих ће се током имплементације мерити њихов учинак у свим релеватним областима.

Програм 2022-2025. је израђен водећи рачуна о његовој усаглашености са другим важећим планским документима, релевантим за сузбијање сиве економије. Прво је сагледана веза са планским документима који покривају шире или повезане области планирања, предочавајући мере које су планиране тим документима, а од утицаја су на сиву економију, који су анализирани из разлога координисаног планирања, пре свега ради избегавања дуплираних или противречних мера. Након тога је детаљније презентована анализа претходног планског документа којим су планиране јавне политике за сузбијање сиве

економије (Национални програм 2019.), уз идентификацију мера и активности које се преузимају из тог документа, у циљу континуираног планирања јавних политика.

**План рада Владе Републике Србије за 2021. годину** је плански документ којим су дефинисане активности Владе Републике Србије за ту годину. Овим планским документом су планиране активности које се односе на унапређење рада Пореске управе, прекршајних судова, фискализацију и остале релевантне области, а које су у свему у складу са Акционим планом за спровођење Националног програма за сузбијање сиве економије за период 2019-2020. године (у даљем тексту: Акциони план НП 2019).

Програм 2022-2025. је усклађен са Планом рада Владе, имајући у виду да се тим документом планира спровођење следећих активности:

- израда Предлога закона о изменама и допунама Закона о прекршајима, у циљу продужетка рока застарелости извршења казни, односно заштитних мера, те прецизирања одредби које су се показале као спорне у пракси прекршајних судова, а у циљу унапређења спровођења прекршајног поступка;
- кроз спровођење Програма реформе управљања јавним финансијама 2021-2025
- израда Предлога закона о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката, у циљу убрзања и унапређења поступка озакоњења;
- спровођење Закона о електронском фактурисању („Службени гласник РС“, број 44/2021)<sup>1</sup>, где је као један од главних бенефита истакнут допринос борби против сиве економије и аутоматизацији процеса надзора од стране Пореске управе.
- спровођење подзаконских акта („Службени гласник РС“, бр. 31/21, 93/21, 96/21, 99/21) која су донета у складу са Законом о фискализацији („Службени гласник РС“, бр. 153/2020, 96/21)<sup>2</sup>, чиме ће бити омогућена његова потпуна примена у пракси<sup>3</sup>;
- модернизација пореске администрације и информационог система Пореске управе;
- подстицаји за набавку електронских фискалних уређаја, што је једна од мера за спровођење Закона о фискализацији;
- израда Предлога закона о изменама и допунама Закона о поједностављеном радном ангажовању на сезонским пословима у одређеним делатностима<sup>4</sup>;
- развој и праћење система јавних набавки, у циљу повећање ефикасности и економичности поступака јавних набавки, јачање конкуренције, смањење ризика нерегуларности, промовисање и подстицање еколошког и социјалног аспекта у јавним набавкама и иновацијама;
- усвајање Програма за поједностављење административних поступака и регулативе „е-Папир“ за период 2022-2025, којим ће се детаљније испланирати мере и

<sup>1</sup> Примена овог закона почиње 1. јануара 2022. године.

<sup>2</sup> Примена овог закона почиње 1. новембра 2021. године.

<sup>3</sup> Донети су подзаконски акти, шест у „СГ РС“, број 31/2021 и два у „СГ РС“, број 32/2021.

<sup>4</sup> У међувремену је објављен Нацрт закона о радном ангажовању због повећаног обима посла у одређеним делатностима који треба да замени постојећи Закон о поједностављеном радном ангажовању на сезонским и повременим пословима.

активности усмерене на попис, поједностављење и дигитализацију административних поступака и успостављање Регистра административних поступака, а у циљу смањења административног оптерећења и повећања транспарентности пословног окружења;

- кроз регулацију производње и промета дувана и дуванских производа
- наставак спровођења наградне игре „Узми рачун и победи“, у циљу мотивације грађана да плаћају безготовински и узимају фискалне рачуне и подизања свести грађана о значају борбе против сиве економије и пореске евазије како за друштво, тако и за сваког појединца.

**Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године („Службени гласник РС“, број 42/2021)** је документ јавних политика чији је општи циљ: *„Побољшање рада јавне управе и квалитета креирања јавних политика у складу са европским Принципима јавне управе и обезбеђивање високог квалитета услуга грађанима и привредним субјектима, као и професионалне јавне управе која ће значајно допринети економској стабилности и повећању животног стандарда“*. Овај стратешки документ представља наставак раније Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији са Акционим планом за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015–2017. године, која је и у Националном програму 2019. била међу кључним планским документима релевантним и за област сузбијање сиве економије. Овом стратегијом су дефинисане мере усмерене на: унапређење рада јавне управе; унапређење пословног окружења и општег животног стандарда грађана смањењем административних баријера и удела сиве економије у БДП Републике Србије; унапређење законодавног процеса, унапређења управних поступака; реформа инспекцијског надзора; и слично.

Програм 2022-2025. је усклађен са следећим посебним циљевима ове стратегије:

- **Посебним циљем 1. „Побољшан квалитет докумената јавних политика и прописа“**, који се преузима као општи циљ Нацрта програма унапређења управљања јавним политикама и регулаторном реформом за период 2021- 2025;
- **Посебним циљем 5. „Јавна управа на ефикасан и иновативан начин пружа услуге које одговарају на потребе крајњих корисника и унапређују њихово корисничко искуство“**, а нарочито са мером:
  - Мера 5.1. Унапређење развоја услуга по мери грађана кроз унапређење процеса развоја и оптимизацију постојећих услуга, која подразумева успостављање система за развој услуга усмерен ка крајњим корисницима (грађанима, привредним субјектима и саме државне управе) уз остварење уштеда у трошковима и времену приликом спровођења услуге.
- **Посебним циљем 7. „Остваривање одрживог буџета са стабилним јавним дугом у односу на БДП уз помоћ бољег финансијског управљања и контроле,**



*процеса ревизије и повезивања буџетског планирања са политикама и приоритетима Владе*“, који ће се реализовати кроз Програм реформе управљања јавним финансијама 2021-2025.

**Стратегија развоја правосуђа за период 2020 – 2025. године („Службени гласник РС“, број 101/2020)** је документ јавних политика чији је основни циљ даље јачање правне државе, доступност правде и правне сигурности у сврху квалитетног и ефикасног остваривања заштите права и слобода грађана и подизања ниова поверења у правосудни систем.

Један од циљева Националног програма 2019. се односио на успостављање боље сарадње између правосудних и инспекцијских органа у циљу успешније борбе на сузбијању сиве економије, а реализација те стратегије ће свакако утицати на побољшање услова за спровођење Програма 2022-2025., тј. борбе против сиве економије.

**Фискална стратегија за 2022. годину са пројекцијама за 2023. и 2024. годину** је документ јавних политика којим Влада Републике Србије дефинише циљеве и правац економске и фискалне политике у трогодишњем периоду. У том смислу, мере Програма 2022-2025. су усаглашене са Фискалном стратегијом, кроз наставак спровођења мера економске и фискалне политике које са своје стране доприносе борби против пореске евазије и сиве економије.

**Стратегија паметне специјализације у Републици Србији за период од 2020. до 2027. године („Службени гласник РС“, број 21/2020)** је документ јавних политика којим су планиране мере усмерене на развој висококонкурентне привреде кроз истраживање, развој, иновације и предузетничке иницијативе у областима 4C<sup>5</sup>. У оквиру ове стратегије су идентификоване потенцијалне четири приоритетне области (Информационо-комуникационе технологије, Храна за будућност, Креативне индустрије и Машине и производни процеси будућности). Унапређење пословног окружења има циљ да повећа конкурентност српске економије, а тај развој је важан и за сузбијање сиве економије.

**Стратегија развоја интелектуалне својине за период од 2018. до 2022. године („Службени гласник РС“, број 78/2018)** је документ јавних политика чији је циљ унапређење заштите интелектуалне својине пред судовима, тужилаштвима, инспекцијским органима, полицијом и царином. У Националном програму 2019. је препознат значај борбе против нелегалне трговине производима који су заштићени правима интелектуалне својине, што је један од битних елемената борбе против сиве економије. Програм 2022-2025. је такође усклађен са овом стратегијом.

**Програм трансформације Пореске управе за период 2021 – 2025. године и Акциони план Програма трансформације Пореске управе за период 2018 – 2023. године**, су изузетно значајни документи јавних политика, од директног утицаја на изградњу капацитета за борбу против сиве економије. Овај документ представља наставак претходног Програма

---

<sup>5</sup> Smart Specialisation Strategy Serbia

трансформације 2015 – 2020. године, а са циљем модернизације и повећања ефикасности Пореске управе, која је и по Програму 2022-2025. један од кључних носилаца мера и активности за сузбијања сиве економије.

**Програм развоја електронске управе у Републици Србији од 2020. до 2022. („Службени гласник РС“, број 85/2020)** је документ јавних политика којим су планиране мере у циљу дигитализације поступака које спроводи јавна управа, којим се успостављају персонални и материјални ресурси за ту дигитализацију, укључујући и успостављање дељених сервиса јавне управе који се обезбеђују свим нивоима јавне управе са републичког нивоа. Повећање ефикасности и транспарентности које са собом носи развој електронске управе директно утиче на побољшање услова пословања, али и унапређење капацитета за борбу против сиве економије што ће све заједно позитивно утицати на привредни развој, донети уштеде у буџету и унапредити ниво пружања административних услуга грађанима и привреди.

У Националном програму 2019. је развој електронске управе био препознат као важан услов за унапређење борбе против сиве економије, посебно у делу који се односи на успостављање и квалитетније вођење евиденција, појачан капацитет за аналитичку обраду те већу поузданост и ажурност података, као и на међусобну повезаност и размену података између органа државне управе.

Треба напоменути да се Програмом 2022-2025. планирају мере које су усклађене са Програмом развоја електронске управе, с обзиром да се планира даље усклађивање прописа са општим прописима који регулишу електронску управу и електронско пословање.

**Програмом за поједностављење административних поступака и регулативе „е-ПАПИР“ за период 2019 - 2021. године** се детаљније разрађују циљеви и мере јавних политика утврђене осталим планским документима у области јавне управе, а које су усмерене на оптимизацију и дигитализацију административних поступака, који се спровode у односу на привреду. Сложени и презахтевни административни поступци су препознати као препрека за улазак у легалне токове пословања.

Мера 1.3 Програма „е-ПАПИР“ под називом „оптимизација административних поступака“, подразумева поједностављење административних поступака које воде органи државне управе (министарства, дирекције, посебне организације, итд.), као и покрајински органи, у циљу остварења уштеда у времену и трошковима како за јавну управу, тако и за крајње кориснике. Поједностављење административних поступака је такође у фокусу Програма 2022-2025.

**План приоритетних активности за смањење административних терета у Републици Србији 2019-2021 („Стоп бирократији“)** је плански документ који има за циљ наставак активности на смањењу административних терета.

Смањење административног оптерећења је у Националном програму 2019. препознато као важна мера за сузбијање сиве економије. Програм 2022-2025. је такође усклађен са следећим активностима овог плана:

- Активност 6 – Поједностављење административних поступака и регулативе – еПапир – анализа и поједностављење/оптимизација 30% најфреквентнијих поступака, припрема предлога за измену прописа и праћење спровођења поступака. Следи, оптимизација минимум 50% најфреквентнијих поступака и дигитализација 100 административних поступака, као и до 20 нотификација, у зависности од потреба органа државне управе;
- Активност 13 – еИнспектор<sup>6</sup> - планирано је да се све инспекције повежу на систем еИнспектор како би се унапредила ефективност и ефикасност инспекцијског надзора, а да се успостави размена информација између система Пореске управе и Управе царина са системом еИнспектор. Такође, планирано је омогућавање повезивања система еИнспектор са системом прекршајних судова – СИПРЕС кроз измену и допуну Закона о прекршајима;
- Активност 14 – Плаћање путем ПОС терминала такси и накнада платним картицама – Канцеларија за информационе технологије и електронску управу омогућава свим јединицама локалне самоуправе имплементацију система плаћања административних такси на шалтерима јавне управе путем ПОС терминала. Планирано је да се успостави до краја 2021. године за све органе јавне управе који су се пријавили;
- Активност 21 – Успостављање система за инстант плаћање такси и накнада у управама јединица локалне самоуправе – Оптимизација административних поступака кроз увођење Система за инстант плаћања Народне банке Србије – IPS НБС.

**Програм развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2019-2023. године („Службени гласник РС“, број 82/2019) и Акциони план за 2021. годину за спровођење тог програма, усмерени су на даљи развој модерног и ефикасног система јавних набавки.**

Услови учествовања, вредност набавке, као и критеријум за доделу уговора у јавним набавкама треба да допринесу да се уговори додељују понуђачима који испуњавају све услове и законом прописане обавезе (пореске, професионалне итд.) и који имају добре референце у вези са конкретном јавном набавком, а да онемогуће да уговору буду додељени понуђачима који избегавају плаћање пореза и доприноса. Уколико је вредност предмета набавке испод законом дефинисаних прагова, не примењују се одребе Закона о

---

<sup>6</sup> Јединствени информациони систем који користе надлежне инспекције је успостављен 10. јула 2019. године

јавним набавкама, а ако се стално примењује критеријум најниже понуђене цене, повећавају се шансе да се уговор додели понуђачу који не поштује фер услове пословања.

Значај уређења јавних набавки за сузбијање сиве економије је препознат и у претходном Националном програму. Циљеви и мере Програма 2022-2025. су усклађени са следећим посебним циљевима Програма развоја јавних набавки:

- Посебним циљем 1 „Унапређење ефикасности и економичности поступака јавних набавки“, у оквиру кога се планира повећање удела јавних набавки са електронском доставом понуда у укупном броју јавних набавки;
- Посебним циљем 2 „Јачање конкуренције на тржишту јавних набавки“, у оквиру кога је планирано повећање просечног броја понуда по поступку јавне набавке кроз израду нових модула, мобилне апликације и омогућавање да страни понуђачи учествују у поступку јавне набавке;
- Посебним циљем 4 „Промовисање и подстицање еколошког и социјалног аспекта у јавним набавкама и иновацијама“, у оквиру кога је планирана промоција партнерства за иновације и зелених јавних набавки, како би се повећао број јавних набавки са применом еколошких критеријума односно критеријума квалитета.

### 3.2 Правни оквир релевантан за сузбијање сиве економије

Сузбијање сиве економије зависи од законских решења и примене бројних прописа из различитих области, укључујући прописе који уређују оснивање и пословање привредних субјеката, радне односе, инспекцијски надзор, порески систем итд. Имајући у виду да су у претходном Националном програму за сузбијање сиве економије већ идентификовани прописи који утичу на сузбијање сиве економије, као и да су у међувремену увојени нови прописи који такође имају такав утицај, за потребе израде овог програма извршена је анализа следећих прописа:

- *Закон о инспекцијском надзору;*
- *Закон о пореском поступку и пореској администрацији;*
- *Закон о платном промету;*
- *Закон о платним услугама;*
- *Закон о међубанкарским накнадама и посебним правилима пословања код платних трансакција на основу платних картица;*
- *Закон о електронском фактурисању;*
- *Закон о привредним друштвима;*
- *Закон о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре;*
- *Закон о поједностављеном радном ангажовању на сезонским пословима у одређеним делатностима;*

- *Закон о јавним набавкама*

У даљем тексту представљен је преглед кључних решења у поменутих прописима, која имају утицај на сузбијање сиве економије, као и препоруке за измене и допуне тих прописа у циљу повећања ефикасности тих решења.

### 3.2.1 Закон о инспекцијском надзору

Закон о инспекцијском надзору ("Службени гласник РС", број 36/2015, 44/2018 - др. закон, 95/2018) уређује садржину, врсте и облике и поступак инспекцијског надзора, овлашћења и обавезе учесника у инспекцијском надзору и друга питања од значаја за инспекцијски надзор. Сврха инспекцијског надзора је у томе да се превентивним деловањем, односно налагањем мера за отклањање неправилности у пословању, као и изрицањем санкција за противправно понашање, обезбеди законитост пословања надзираних субјеката и спрече или отклоне штетне последице, између осталог и у домену сузбијање сиве економије.

Квалитет и ефикасност рада инспекцијских служби је од великог значаја у борби против сиве економије. С тим у вези, као додатна мера ради ефикаснијег рада инспекција у борби против сиве економије Закон је чланом 46. став 3. прописао да је инспектор дужан да у свом раду користи „функционални јединствени информациони систем“, односно систем е-Инспектор. Овај систем омогућава дигитализацију рада инспекција и аутоматизовану процену ризика, као и планирање инспекцијског надзора. Систем омогућава прелазак на еПисарницу и еАрхивирање, ефикасно извештавање и координацију инспекција, у циљу избегавања преклапања надзора, доступности свих регистара инспекцијама и боље инспекцијско-судске праксе.

### 3.2.2 Закон о пореском поступку и пореској администрацији

Закон о пореском поступку и пореској администрацији ("Службени гласник РС", број 80/2002, 84/2002 - исправка, 23/2003 - исправка, 70/2003, 55 /2004, 61/2005, 85/2005 - др. законик, 62/2006 - др. закон, 61/2007, 20/2009, 72/2009 - др. закон, 53/2010, 101/2011, 2/2012 – исправка, 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 91/2015 - Аутентично тумачење, 112/2015, 15/2016, 108/2016, 30/2018, 95/2018, 86/2019, 144/2020, 96/2021) уређује поступак утврђивања, наплате и контроле јавних прихода по овом основу (у даљем тексту: порески поступак), права и обавезе пореских обвезника, регистрацију пореских обвезника, као и пореска кривична дела и прекршаји.

Предвидив и ефикасан порески поступак је један од кључних компоненти у субзијању сиве економије. Конкретно, његов значај за развој економије се огледа у смањивање административног оптерећења, поспешивање легалног пословања и тиме развој предузетничког менталитета.

### 3.2.3 Закон о платном промету

Закон о платном промету (“Службени лист СРЈ”, број 3/2002, 5/2003, “Службени гласник РС”, број 43/2004, 62/2006, 111/2009 - др. закон, 31/2011, 139/2014 - др. закон) уређује принудну наплату са рачуна клијента.

Закон о платном промету је претрпео бројне измене јер су поједине области постале предмет уређења других закона, те третњу важећи Закон о платном промету уређује принудну наплату са рачуна клијента.

Одређене одредбе из Закона о платном промету, којима је била регулисана обавеза отварања пословног рачуна и обављања платних трансакција преко тог рачуна, систематизоване су у Закону о обављању плаћања правних лица, предузетника и физичких лица која не обављају делатност („Службени гласник РС”, бр. 68/2015). У наредном периоду би требало појачати контролу примене наведеног прописа с обзиром на то да се неретко у пракси може уочити и појава друштава која послују и обављају трансакције мимо рачуна, нарочито ако су ти рачуни блокирани.

### 3.2.4 Закон о платним услугама

Закон о платним услугама (“Службени гласник РС”, бр. 139/2014 и 44/2018) уређује услове и начин пружања платних услуга, електронски новац, платне системе и надзор над применом одредаба овог закона. У смислу наведеног овај закон прописује правни оквир у коме се врше безготовинска плаћања, па је у том смислу од изузетног значаја за сузбијање сиве економије.

Закон о платном промету створио је 2002. године темеље за развој платног промета у Републици Србији, а у складу с начелима ефикасности, поузданости и економичности, као и стандардима који су у то време развијене државе прихватиле у овој области.

Имајући у виду брз развој и напредак технологије, појаву нових платних инструмената, услуга и учесника на тржишту, те општу тенденцију унапређења пружања платних услуга у целом свету, у једном моменту се јавила потреба за унапређењем правног оквира створеног доношењем Закона о платном промету, а првенствено у циљу даљег развоја конкуренције на тржишту платних услуга, веће и свеобухватније заштите корисника платних услуга и адекватног подстицаја реалној економији.

Тако је 2014. године започета реформа правног оквира који уређује пружање платних услуга. Те године је у Народној скупштини Републике Србије, на предлог Народне банке Србије, усвојен Закон о платним услугама, нов закон који је на свеобухватан начин уредио тржиште платних услуга и платни систем Републике Србије и то првенствено три важне целине: пружање платних услуга, електронски новац и платне системе.

Законом о платним услугама је успостављен детаљан и целовит правни оквир за пружање платних услуга и права и обавеза корисника и пружалаца платних услуга, а створене су и одговарајуће правне претпоставке за извршавање безготовинских плаћања, чиме се даје подстицај и подршка њиховој употреби насупрот плаћањима у готовини. Такође, овим законом су извршена усклађивања правног оквира из области платног система с релевантним прописима Европске уније, на пример са директивама Directive 2007/64/EC on payment services in the internal market, затим Directive 98/26/EC on settlement finality in payment and securities settlement systems и Directive 2009/110/EC on the taking up, pursuit and prudential supervision of the business of electronic money institutions.

Законом се између осталог по први пут у домаћи правни оквир уводи појам електронског новца који представља електронски (укључујући магнетно) похрањену новчану вредност која чини новчано потраживање према издаваоцу тог новца, а издата је након пријема новчаних средстава ради извршавања платних трансакција и прихвата је физичко и/или правно лице које није издавалац тог новца.

За тржиште платних услуга у Републици Србији свакако једна од најзначајнијих новина које је увео Закон о платним услугама јесте омогућавање да поред банака и платне институције и институције електронског новца пружају платне услуге корисницима. Захваљујући овим новинама које је донео Закон о платним услугама, у Републици Србији је данас регистровано 13 платних институција и 4 институције електронског новца, чиме је дат допринос стварању веће конкуренције на тржишту платних услуга Републике Србије, а све у интересу корисника платних услуга који данас могу да бирају између великог броја пружалаца платних услуга и плаћају ниже накнаде за те услуге него што је то случај на тржиштима на којима није присутна конкуренција.

Технолошка неутралност Закона о платним услугама омогућава појаву различитих врста платних инструмената и техничких решења за прихватање безготовинских плаћања на продајним местима.

Даљи регулаторни кораци у погледу усклађивања домаћег правног оквира са ЕУ оквиром како би се додатно унапредио платни систем у Републици Србији, односили су се на доношење Закона о изменама и допунама Закона о платним услугама јуна 2018. године и сета подзаконских аката донетих децембра 2018. године, са циљем даљег унапређења оквира за пружање платних услуга у складу са принципима и правилима прописаним у Директиви 2014/92/EU о упоредивости накнада за платне услуге у вези с платним рачуном, промени платног рачуна и праву на платни рачун са основним услугама (тзв. Payment Accounts Directive - PAD). Ове измене и допуне Закона о платним услугама доприносе већој и бољој транспарентности и упоредивости накнада које се наплаћују корисницима платних услуга у вези са услугама повезаним са њиховим платним рачунима и правима корисника платних услуга у вези са променом платних рачуна. Закон о изменама и допунама Закона о платним услугама повећава транспарентност на тржишту, прописујући које све информације пружалац платних услуга мора да пружи кориснику платних услуга. Штавише,

ово законско решење подстиче употребу безготовинских плаћања и доприноси правној сигурности јасним дефинисањем права и обавеза различитих страна у погледу платних трансакција.

Како би на једном месту корисници могли да виде преглед накнада пружалаца платних услуга за одређене услуге повезане с платним рачуном, на интернет презентацији Народне банке Србије објављују се и упоредиви подаци о накнадама које пружаоци платних услуга наплаћују корисницима платних услуга, и то по платним рачунима (пакетима) за услуге наведене у листи репрезентативних услуга, и за услугу уплате готовог новца на туђи платни рачун.

### 3.2.5 Закон о међубанкарским накнадама и посебним правилима пословања код платних трансакција на основу платних картица

Закон о међубанкарским накнадама и посебним правилима пословања код платних трансакција на основу платних картица („Службени гласник РС“, бр. 44/2018, у даљем тексту: Закон) усвојила је Народна скупштина Републике Србије, на предлог Народне банке Србије, у јуну 2018. године.

Закон је донет у циљу обезбеђења транспарентности и фер пракси у картичном пословању и снижавања трошкова прихватања платних картица на продајним местима. Законом су лимитиране и вишеструко смањене међубанкарске накнаде за плаћања платним картицама на продајним местима и обезбеђено је да трговцима буду пружене детаљне и јасне информације у вези са трошковима картичних плаћања које имају према банци са којом су уговорили прихватање овог безготовинског начина плаћања на продајном месту. Тиме се значајно јача преговарачка позиција малих трговаца и занатлија у односу са банком и стварају се услови да раст мреже за безготовинска плаћања у земљи буде значајнији у наредном периоду.

### 3.2.6 Закон о електронском фактурисању

Закон о електронском фактурисању ("Службени гласник РС", број 44/2021) уређује издавање, слање, пријем, обрада, чување, садржина и елементи електронских фактура, у трансакцијама између субјеката јавног сектора, између субјеката приватног сектора, односно између субјекта јавног и субјекта приватног сектора и друга питања која су од значаја за електронско фактурисање.

Овим законом се успоставља видљивости у погледу широког круга трансакција између субјеката јавног сектора, субјеката приватног и јавног сектора, као и субјеката приватног сектора у систему електронских фактура, као и унапређење правне сигурности и конзистентности националног правног оквира. Успостављање видљивости биће постигнуто фазним увођењем обавезног, а у појединим случајевима факултативног режима издавања



електронских фактура, као и увођењем обавезног режима електронског евидентирања обрачуна пореза на додату вредност у систему електронског фактурисања.

Кроз прописивање обавезе електронског евидентирања у систему електронских фактура постаће видљива свака обавеза обрачунавања пореза на додату вредност, што омогућава контролу и увид у оне трансакције у погледу којих не постоји обавеза електронског фактурисања. На тај начин, значајно ће се допринети умањењу јаза код пореза на додату вредност и умањењу ризика од пореске евазије, као и повећању успешности наплате пореза.

Увођење електронских фактура у законодавни оквир је извршено, између осталог, ради хармонизације прописа Републике Србије са правним тековинама Европске уније, што представља обавезу Републике Србије према Споразуму о стабилизацији и придруживању. Такође, увођењем електронских фактура доприноси се борби против сиве економије, смањењу пореског јаза, олакшава се рад Пореске управе, унапређује се заштита животне средине кроз смањење коришћења папирних фактура, доприноси се убрзању пословних процеса, као и већој транспарентности и оперативности корисника.

### 3.2.7 Закон о привредним друштвима

Закон о привредним друштвима („Службени гласник РС“, број 36/2011, 99/2011, 83/2014 - др. закон, 5/2015, 44/2018, 95/2018, 91/2019, 109/21) уређује правни положај привредних друштава и других облика организовања у складу са овим законом, а нарочито њихово оснивање, управљање, статусне промене, промене правне форме, престанак и друга питања од значаја за њихов положај, као и правни положај предузетника.

Значај овог закона се огледа у томе што једноставност оснивања, одјаве предузетника, промене правне форме и гашење пословања пресудно утичу на прелазак пословања из сиве економије у легалне токове.

Закон о привредним друштвима је у наш правни систем унео изузетно битне тековине тржишне економије, које су позитивно утицале на развој економије и смањење сиве економије. Пре свега је поједноставио оснивање привредних друштава, али и њихово гашење, што су кључни моменти за промоцију предузетништва.

### 3.2.8 Закон о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре

Законом о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре („Службени гласник РС“, број 99/2011, 83/2014, 31/2019, 105/21) се уређује поступак регистрације, евидентирања и објављивања података и докумената који су, у складу са посебним законом, предмет регистрације, евиденције и објављивања у регистрима и евиденцијама које води Агенција

за привредне регистре (у даљем тексту: АПР), укључујући и регистрацију оснивања привредних субјеката и података о тим субјектима.

Значај овог Закона се огледа у поступку оснивања привредних субјеката, а поготово пријава и одјава предузетника. Конкретно, једноставност и ефикасност поступка оснивања привредних субјеката, пријава и одјава предузетника доприноси смањивању броја лица који послују изван леганих токова.

### 3.2.9 Закон о поједностављеном радном ангажовању на сезонским пословима у одређеним делатностима

Закон о поједностављеном радном ангажовању на сезонским пословима у одређеним делатностима („Службени гласник РС”, број 50/2018) због посебних карактеристика и услова сезонског рада у одређеним делатностима, уређује поједностављен начин радног ангажовања лица и плаћања пореза и доприноса за рад на пословима који су сезонског карактера у појединим делатностима одређеним у складу са овим законом у сектору пољопривреде, шумарства и рибарства.

Значај овог Закона за сузбијање сиве економије се огледа у томе што се олакшава ангажовање сезонских радника у секторима пољопривреде, шумарства и рибарства у легалне токове, као и плаћање пореза и доприноса за та лица, чиме се смањује негативан утицај сиве економије.

### 3.3 Усклађивање са правним оквиром ЕУ

Програм 2022-2025. као основни циљ дефинише „Даље смањење обима сиве економије“, које ће бити конкретизован кроз четири посебна циља, у оквиру којих се планирају конкретне мере и активности. Директна веза са одговарајућим преговарачким поглављима и релеватним ЕУ директивама и документима на нивоу општег или појединачног циља, односно активности се не може јасно идентификовати.

Тако на пример, *Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП)* уређује бројна питања не само у области трговине већ и питања која се тичу усклађивања и примене закона, јавних набавки, слободног кретања капитала, стандардизације, итд. у циљу стварања повољног привредног амбијента, стимулисања легалног пословања и јачања конкурентности домаће привреде.

Са друге стране, све активности у оквиру посебних циљева дефинисане су тако да се њима унапређује и јача законодавни, институционални и административни оквир, чиме се доприноси и самом процесу европских интеграција.

У оквиру преговарачког поглавља 16 оцењује се усклађеност нашег правног система са ЕУ директивама, које уређује индиректно опорезивање, односно порезе на потрошњу као што

су порез на додату вредност<sup>7</sup> и акцизе<sup>8</sup>. Директивама је регулисан опорезиви промет, обвезници, моменат настанка пореске обавезе, минималне стопе или износи (у случају појединих акцизних производа), ослобођења, рефундације и рефакције. Хармонизација опорезивања у ЕУ, поред усаглашавања законодавног оквира са директивама, подразумева и испуњеност административно-техничких капацитета за имплементацију те регулативе, тј. успостављање одговарајућих капацитета за размену информација и података, координацију активности, итд.

Порески органи свих земаља чланица ЕУ морају бити повезани на одговарајуће електронске системе за праћење и контролу података, у циљу откривања и смањења пореских утаја и превара, а последично и смањења обима сиве економије. Даном приступања ЕУ биће неопходна омогућити и комплетну интеграција српског пореског система у електронски систем размене ПДВ података између држава чланица<sup>9</sup>. Истовремено, на нивоу ЕУ постоји јединствен електронски систем за праћење кретања акцизне робе у реалном времену<sup>10</sup>, са циљем да се олакша борба против пореске евазије, и то тако што се обезбеђује безбедно кретање добара на које акциза тек треба да се плати, поједностављује процедура за продавце акцизне робе, креирају релевантни документи у електронском облику. Све наведене активности са своје стране захтевају даље организационо и административно јачање капацитета Пореске управе, што је и планирано посебним мерама дефинисаним у Програму 2022-2025.

Мера која се односи на унапређење квалитета извршења уговора и већу транспарентност поступака у систему јавних набавки може се довести у везу са преговарачким поглављем 5, које обухвата правни режим јавних набавки и имплементацију у складу са стандардима ЕУ.

Мере и активности које се односе на јачање капацитета инспекција и прекршајних судова су у директној вези са јачањем владавине права, па се могу довести у везу са преговарачким поглављима у области политичких критеријума, као што су Правосуђе и основна права (ПП 23) и Правда, слобода, безбедност (ПП 24).

Мерама Програма 2022-2025. се утиче и на област запошљавања, па се могу повезати са социјалном политиком и запошљавањем (ПП 19).

Поред тога све активности, односно мере усмерене у правцу јачања процеса дигитализације, увезивања различитих информационих система, база података и регистара и евиденција државне и јавне управе доприносе унапређењу процеса контроле. Са друге стране, значај дигитализације и аутоматизације процеса за несметано обављање како

---

<sup>7</sup> <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2006/112/oj>

<sup>8</sup> Council Directive 2008/118/EC

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/vat/eu-vat-rules-topic/vies-vat-information-exchange-system-enquiries\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/eu-vat-rules-topic/vies-vat-information-exchange-system-enquiries_en)

<sup>10</sup> Excise Movement and Control System – EMCS

привредних активности тако и услуга које јавни сектор пружа грађанима и привреди препозната је и од стране Европске комисије.

У смерницама које Европска комисија даје земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима за припрему структурних реформи, које су саставни део стратешког документа „Програм економских реформи (ЕРП) за трогодишњи период“, посебно се инсистира на структурним мерама које укључују и активности усмерене на дигитализацију и аутоматизацију поступака и процедура у одређеној области. У том смислу, важно је напоменути да се значајан број мера у оквиру Програма 2022-2025. односи на ове области.

Поред тога, од момента отварања преговарачких поглавља (2014. године) Европска комисија у својим оценама стања, као и у годишњим извештајима, истицала важност наставка реформи и активности које су усмерене на борбу против сиве економије. Поред тога, у оценама ЕРП-а, посебно је наглашен значај наставка трансформације Пореске управе са циљем унапређења пословног амбијента и смањења обима сиве економије.

## IV. АНАЛИЗА ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА

### 4.1 Шта је сива економија?

Сива економија представља вишедимензионалан феномен, који неизбежно прати и постоји поред формалне економије у свакој земљи на свету. Упркос томе што је свуда присутна и неизбежна, њен обим и структура знатно варирају – од релативно бенигних до изразито негативних, великих и штетних облика, присутних у појединим привредама. Њено увећање и погоршавање структуре без сумње указује на дубоке, структурне изазове у једној привреди.

Однос формалне и неформалне, сиве, економије је, такође, комплексан. Са једне стране, "прелазак" одређеног дела привреде и грађана на пословање унутар сиве зоне подразумева слабљење у наплати пореских прихода, на тај начин погоршавајући фискалну стабилност, односно продубљујући фискалне дефиците.

У тим условима, растуће потребе државе за финансирањем фискалног дефицита могу произвести повећања фискалног оптерећења грађана и привреде, што доводи до даљег ширења фискалног дефицита. То може довести и до слабљења и количине и квалитета јавних услуга, па по том основу и ниже стопе привредног раста. На тај начин се формира овај облик негативне спирале, у коме се бруто домаћи производ и формална запосленост континуирано смањују, а ресурси неефикасно алоцирају.

Како се ради о комплексном феномену, у литератури постоји широк круг дефиниција које описују сиву економију. Неке дефиниције се концентришу на скривање обима производње привреде (Gerxhani, 2004), а друге на скривање обима запослености, (Hussmanns, 2004;

Perry, 2007). Smith (1994) је дефинише као тржишну вредност добара и услуга, легалних и нелегалних, који нису детектовани и евидентирани приликом званичне процене БДП-а. Del'Anno (2003) сматра да се ради о економским активностима и приходима који из њих произилазе, а који заобилазе државну регулацију, наплату и евиденцију.

Једна од потпунијих дефиниција, на коју се овај Програм ослања је она коју су понудили Schneider et al (2010) и који сматрају да:

*"Сива економија представља скуп свих тржишних и легалних производних и услужних активности, које су намерно скривене од државних органа из једног или више разлога: да би се избегла наплата пореза на приход, додату вредност, или по неком другом основу; да би се избегли одређени захтеви који проистичу из радног законодавства; као и да се избегну одређене административне процедуре"*

**Табела 1. Преглед различитих облика неформалних економских активности према легалности и облику неформалности**

Врста активности	Монетарне трансакције		Немонетарне трансакције	
<b>Илегалне активности ("црно" тржиште)</b>	Трговина краденом робом, промет и производња нелегалних опојних средстава, проституција, илегално коцкање, шверц људи, оружја, или дроге, и слично		Трампа нелегалним добрима и услугама, производња опојних средстава за сопствену употребу, крађа	
<b>Легалне активности (сива економија)</b>	<b>Пореска евазија (tax evasion)</b>	<b>Избегавање плаћања пуних пореских обавеза (tax avoidance)</b>	<b>Пореска евазија (tax evasion)</b>	<b>Избегавање плаћања пуних пореских обавеза (tax avoidance)</b>
	Непријављивање прихода из самозапошљавања, зараде и хонорари из непријављених активности	Пријављивање радника на минималну зараду, и сл.	Трампа легалном робом и услугама	Пружање нерегистрованих услуга

Извор: Lippert и Walker (1997)

Сива економија – у најширем теоретском обухвату – укључује сав нерегистровани приход од производње легалних добара и услуга, и то било да је настао из монетарних или немонетарних трансакција. Као таква, она обухвата све продуктивне и легалне економске активности из којих би произилазили порески приходи, у случају да су биле исправно и у целости пријављене државним органима.

Будући веома комплексна, обим и структура сиве економије узроковани су великим бројем фактора, а у теоријској литератури, постоји велики број покушаја да се ови узроци евидентирају и систематизују. Тако, примера ради Schneider et al (2010) скреће пажњу на следеће детерминанте сиве економије:

- Повећање оптерећења по основу пореза и доприноса
- Квалитет државних институција
- Фискални трансфери
- Специфична регулатива у области радног законодавства
- Квалитет и доступност јавних услуга
- Порески морал.

Релативно слична група фактора наведена је и у истраживању Арсића et al (2014), који наводи да они обухватају:

- Величину пореског оптерећења
- Фискално оптерећење рада
- Систем социјалне заштите
- Ефикасност Пореске управе у наплати пореза
- Казне за пореску евазију
- Вероватноћу изрицања санкција
- Структуру пореског система
- Комплексност пореског система
- Правичност пореског система
- Трошкове усклађености са пореским обавезама
- Институције у вези са тржиштем рада.

Saras и Basar (2014) у смислу узрока сиве економије указују на следеће факторе:

- Економски узроци – неправична дистрибуција прихода, инфлација, незапосленост
- Фискални узроци – високе пореске стопе, пропусти у надзору
- Регулативни узроци – компликованост законског оквира, честе измене у регулативи
- Административни узроци – организација и техничка структура Пореске управе и осталих надзорних органа
- Друштвени узроци – порески морал, бихејвиорални обрасци понашања обвезника, историјски контекст
- Политички узроци.

Као резултат, сива економија производи бројне, разноврсне и често веома дубоке и негативне последице по привреду и друштво. Нелојална конкуренција коју узрокују субјекти који послују у зони сиве економије доводи до затварања привредних субјеката који поштују прописе или њиховог преласка у сиве токове, отпуштања радника и смањења инвестиција.

Мањи буџетски приходи смањују квалитет јавних услуга као што су образовање, здравствена заштита, безбедност, социјална заштита, комуналне услуге, итд. Са друге стране, нарушавају се права радно ангажованих лица, безбедност и здравље (изостанак уплате доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, здравствено осигурање и осигурање за случај незапослености, осигурање у случају повреде на раду за студенте ангажоване преко студентске или омладинске задруге), угрожен је квалитет и здравствена исправност производа.

Сива економија је, тако, препрека за развој предузећа, тиме и за нове инвестиције и економски раст и последично за изградњу квалитетнијег живота сваког појединца. Иако представља „сигурносну мрежу“ за многе појединце и домаћинства у Србији, она значи много више од ненаплаћеног пореза јер доводи до губитка радних места, затварања предузећа, мањег буџета за здравство, образовање, културу, социјална давања и све друге услуге које грађанима пружа држава, а које се финансирају из пореза.

## 4.2 Преглед макроекономских трендова у претходном периоду

Период који је претходио доношењу првог Националног програма у 2015. години обележен је значајним макроекономским неравнотежама. Стопа привредног раста била је релативно ниска чак и негативна. Наиме, у периоду од 2010. до 2014. године реалан БДП је растао по просечној годишњој стопи од 0,7%, док је у земљама централне и источне Европе (ЦИЕ) БДП растао по просечној стопи од 1,8% годишње<sup>11</sup>. Поред тога, овај период обележен је, великим екстерним и фискалним дефицитима и изузетно неповољним кретањима на тржишту рада, са стопом незапослености од преко 20%.

Фискални дефицит на крају 2014. године износио је 6,2% БДП-а, а јавни дуг чак 67,5% БДП-а што је представљало тешко одрживу и ризичну ситуацију и, могуће, претило дужничком кризом. Оздрављењу јавних финансија допринело је спровођење Програма фискалне консолидације, у периоду од 2015. до 2017. године, који је представљао окосницу тадашњег Stand-by Аранжмана са Међународним монетарним фондом (ММФ)<sup>12</sup>. Кључне мере Програма су биле усмерене на смањење највећих ставки јавне потрошње, односно пензија и плата у јавном сектору. На приходној страни, као приоритет фискалне политике

---

<sup>11</sup> Еуростат и подаци Светске банке за стопе привредног раста у Албанији

<sup>12</sup> <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr1550.pdf>

постављена је борба против сиве економије и пореске евазије. Овај циљ је операционализован управо доношењем првог Националног програма и постављањем општег, пет посебних циљева и пратећих мера и активности усмерених на смањење обима сиве економије у петогодишњем периоду.

Спровођење мера и активности предвиђених Националним програмом 2015. и Програмом фискалне консолидације допринело је унапређењу привредног амбијента, јачању међународне инвестиционе позиције земље, успостављању макроекономске стабилности и враћању јавних финансија на одржив пут. Половином 2018. године Влада РС потписала је нови аранжман са ММФ<sup>13</sup> којим је предвиђен наставак борбе против сиве економије путем даљег јачања капацитета Пореске управе, што је као посебан циљ представљено у ревидираној верзији Националног програма и Акционог плана за 2019. и 2020. годину. С тим у вези, реализација предвиђених активности допринела је наставку повољних кретања основних макроекономских индикатора.

---

<sup>13</sup> <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/07/18/pr18299-serbia-imf-executive-board-approves-30-month-policy-coordination-instrument>



**Табела 2. Макроекономски и фискални индикатори у периоду 2015. - 2021. године<sup>14</sup>**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 Јануар - Јун	2021* Процена
<b>Реална привреда</b>								
Стопа раста БДП, у %	1,8	3,3	2,1	4,5	4,3	-0,9	7,6	7,5
Бруто домаћи производ, per capita, у ЕУР	5.037	5.211	5.588	6.143	6.624	6.783		
Салдо биланса текућих трансакција (у % БДП)	-3,5	-2,9	-5,2	-4,8	-6,9	-4,2	-1,8	-3,9
<b>Монетарни показатељи</b>								
Инфлација (просек периода), у %	1,9	1,2	3,0	2,0	1,7	1,6	2,3	3,7
Референтна каматна стопа НБС (крај периода), у %	4,5	4,0	3,5	3,0	2,25	1,0	1,0	1,0
Просечан курс динара у односу на евро	120,73	123,12	121,34	118,27	117,85	117,58	117,58	117,57
<b>Фискални показатељи</b>								
Консолидовани фискални резултат (у % БДП)	-3,5	-1,2	1,1	0,6	-0,2	-8,0	-1,3	-4,9
Јавни дуг опште државе (у % БДП)	71,2	68,7	58,6	54,4	52,8	57,8	55,7	58,2
<b>Показатељи тржишта рада*</b>								
Број формално запослених (у 000)	2.050,2	2.120,2	2.215,4	2.279,1	2.371,8	2.421,1	2.440,8	
Број неформално запослених (у 000)	523,9	599,2	579,2	553,8	529,2	473,7	335,9	
Стопа незапослености (у %)	18,9	16,4	14,5	13,7	11,2	9,7	12,0	

Извор података: интернет странице Министарства финансија, НБС и РЗС.

\*Извор: Ревидирана фискална стратегија за 2022. годину са пројекцијама за 2023. и 2024. годину.

\* Извор: РЗС, Анкета о радној снази; Од почетка 2021. године промењена је методологија за обрачун статистичких података на тржишту рада. Поред језичке корекције (термин "Неактивно становништво" је замењен термином "Ван радне снаге") најважнија суштинска промена је у обухвату. Наиме, из запослених искључују се лица (пољопривредници) који производе робе и услуге за сопствене потребе, што има за резултат повећање броја незапослених (у мањој мери) и повећање (у већој мери) броја лица ван радне снаге (узраста од 15 до 89 година), односно неактивног становништва, како се раније називала ова категорија. У складу са новом методологијом ревидирани су подаци уназад, закључно са 2016. годином.

<sup>14</sup> Због промена у трендовима макроекономских индикатора током 2020. године, изазваних пандемијом COVID-19, посебно је анализиран период 2015 – 2019, 2020. и 2021. година.

Кумулативни раст БДП-а у периоду од 2015. до 2019. године износио је 17%, односно реални БДП је растао по стопи од 3,2% у просеку годишње. У овом петогодишњем периоду, БДП по глави становника је повећан са 5.037 евра на 6.624 евра, тј. за више од 30%.

На раст стандарда становништва и унапређење квалитета живота, указује и поређење са ЕУ. Посматрано у односу на износ БДП по глави становника на нивоу просека ЕУ (28) земаља, остварен је изванредан напредак. Наиме, у 2015. години БДП по глави становника је чинио нешто више од трећине (36%) ЕУ просека, а до 2019. године је достигао ниво од 41% просека ЕУ земаља<sup>15</sup>.

**Графикон 1. Стопе раста БДП-а у периоду од 2015. до 2019. године**



Извор: Министарство финансија

У посматраном периоду, са производне стране, највећи допринос расту БДП дали су сектор услуга и грађевинарства, док је са расходне стране позитиван допринос расту БДП-а потекао пре свега од инвестиција и личне потрошње.

У периоду од 2015. до 2019. године инфлација у Србији је стабилна на нивоу од око 2%. Захваљујући усидрености инфлационих очекивања, као и очекиваним ефектима фискалне консолидације на смањење екстерне изложености наше економије, Народна банка Србије је у овом периоду наставила са смањењем референтне каматне стопе, са 8% колико је износила почетком 2015. на 2,25% крајем 2019. године. Захваљујући томе, као и смањењу премије ризика земље и повећању изгледа раста домаће економије, смањени су трошкови камата за кориснике кредита, а кредитна активност је бележила двоцифрени раст, уз ублажавање кредитних стандарда.

Курс динара је у овом периоду остао стабилан, с тим да је Народна банка Србије правовременим и одмереним интервенцијама на Међубанкарском девизном тржишту

<sup>15</sup> Еуростат

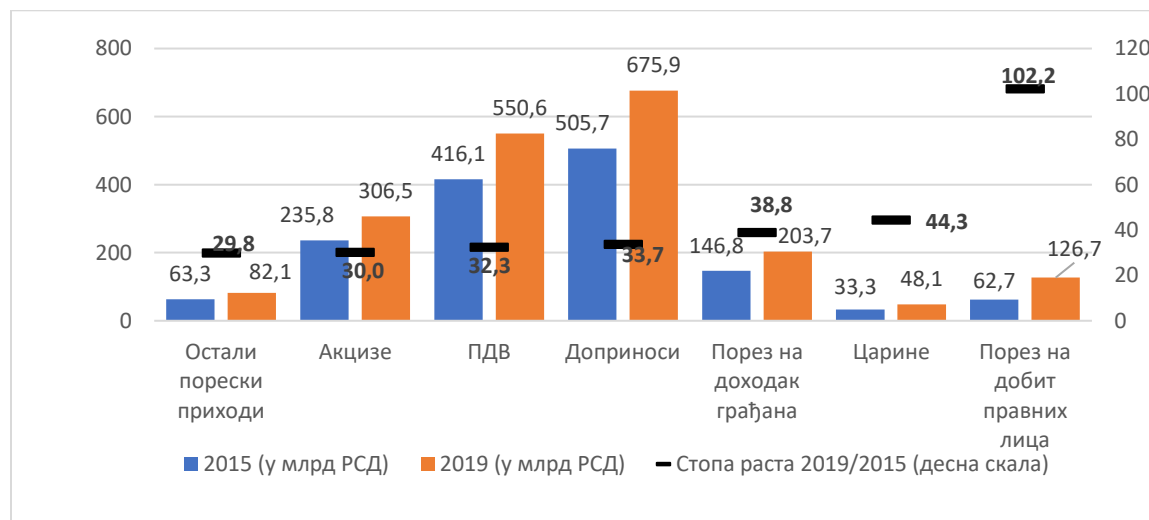
ублажавала краткорочне прекомерне флукуације. Ниво девизних резерви НБС је адекватан и додатно наглашава отпорност економије на екстерне шокове.

У свим годинама посматраног периода текући дефицит платног биланса је био више него у пуној мери покривен нето приливима по основу страних директних инвестиција. Раст увоза је пре свега био мотивисан улагањима у проширење и модернизацију капацитета и обезбеђењем неопходних репроматеријала и енергената за проширени обим производње, што се одразило и на знатно повећање учешћа извоза у БДП-у Србије.

Овај период обележила су и позитивна кретања на тржишту рада. Укупан број запослених повећан је за преко 10%, као резултат повећања броја формално запослених и смањења броја неформално запослених лица. Са друге стране, присутан је тренд вишегодишњег смањења броја незапослених лица што је условило и пад стопе незапослености за 9,4 процентних поена (са 20,6% у 2014. на 11,2% у 2019. години).

Повољнији макроекономски амбијент, континуирани раст броја запослених и спровођење мера Националног програма резултирали су растом укупних пореских прихода од 36,2% и укупних јавних прихода од 34,4%. Најзначајнији (према висини наплаћеног износа) порески приходи попут доприноса за обавезно социјално осигурање, ПДВ-а, акциза и пореза на доходак грађана повећани су за више од трећине у петогодишњем периоду.

**Графикон 2. Стопе раста пореских прихода у периоду од 2015. до 2019. године**



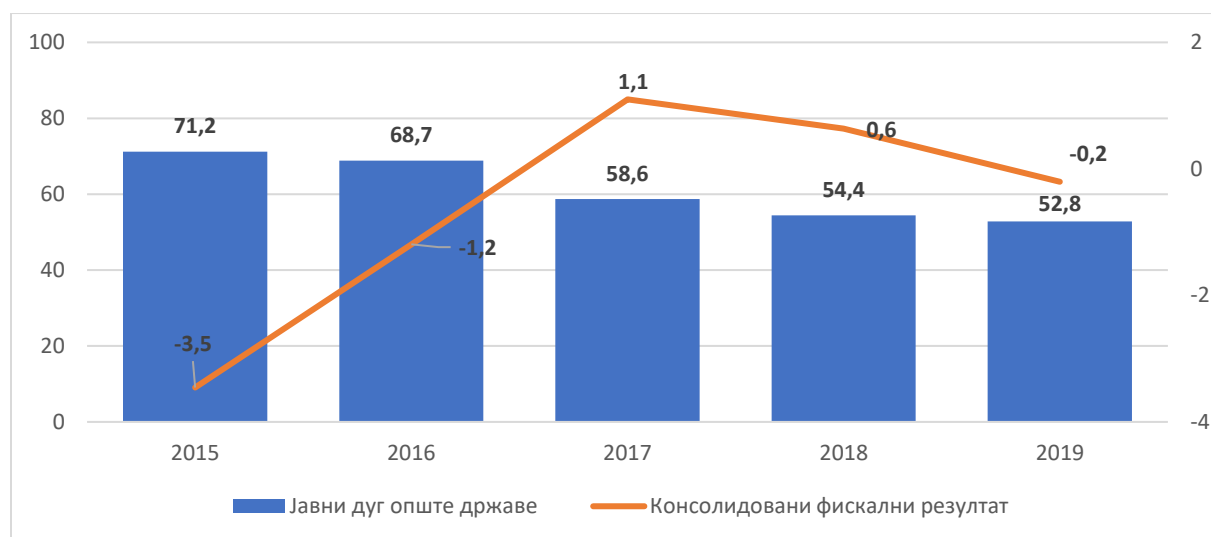
Извор: Министарство финансија

Раст пореских прихода заједно са спроведеним мерама фискалне консолидације, пре свега са расходне стране буџета, довели су до значајног смањења фискалног дефицита и јавног дуга. У односу на период пре доношења Националног програма фискални дефицит је

готово преполовљен, а током 2017. и 2018. године остварен је фискални суфицит и готово избалансиран буџет у 2019. години.

Истовремено тренд раста јавног дуга је преокренут и почев од 2016. године дуг, мерен учешћем у БДП-у, се константно смањивао, кумулативно за више од 18 процентних поена БДП-а, те је на крају 2019. године износио 52,8% БДП-а. Тиме су јавне финансије враћене на одржив ниво и створен је одговарајући фискални простор који је омогућио не само релаксацију фискалне политике, већ и адекватан одговор Владе РС на кризу која је наступила почетком 2020. године.

**Графикон 3. Показатељи фискалне позиције у периоду од 2015. до 2019. (у % БДП)**



Извор: Министарство финансија

Здравствена криза изазвана пандемијом вируса COVID-19 довела је до рецесије домаће и светске привреде. Европска комисија (у даљем тексту: ЕК) је почетком марта 2020. године суспендовала фискална правила везана за дуг и дефицит, како би земљама чланицама ЕУ омогућила правовремено доношење и примену финансијских пакета намењених пре свега привреди за очување запослености и ликвидности. Доношењу сличног пакета мера прибегле су готово све европске земље, укључујући и Србију<sup>16</sup>. На глобалну здравствену кризу Влада РС је благовремено реаговала доношењем адекватног и веома издашног пакета мера за помоћ привреди што се позитивно одразило пре свега на релативно благ пад привредне активности и очување запослености.

<sup>16</sup> Више детаља у Упоредној анализи мера за подршку привреди и очување радних места - [NALED - Nacionalna Alijansa za Lokalni Ekonomski Razvoj | COVID-19: Odgovor Evrope – Uperedna analiza mera za podršku privredi i očuvanje radnih mesta](#)

Наиме, реализована вредност целокупног пакета мера помоћи привреди и становништву током 2020. године<sup>17</sup> износи 564,1 млрд динара, односно 10,3% БДП-а, од чега се највећи део односи на мере фискалне политике – 389,6 млрд динара тј. 7,1% БДП-а и то:

- **мере пореске политике** – одложено плаћање пореза на зараде и доприноса као и аконтације за порез на добит правних лица за други квартал 2020. године – 2,4% БДП-а;
- **директна подршка приватном сектору** – исплата целе или 60% нето минималне зараде, као и таргетиране мере за хотелијерском сектору, угоститељима, туристичким агенцијама, спортским клубовима, итд. – 2,5% БДП-а;
- **финансијска подршка предузећима преко Фонда за развој** – 0,3% БДП-а;
- **повећање зарада и бонус за здравствене раднике, директна новчана помоћ пензионерима, пољопривредницима, свим пунолетним грађанима Републике Србије** – 1,9% БДП-а.

Захваљујући кредибилним и примереним фискалним и монетарним политикама, те оствареној макроекономској стабилности из преткризног периода, као и реализацији пакета мера за подршку привреди и становништву, рецесија у домаћој привреди је била релативно блага у односу на друге привреде у Европи. Тако је српски БДП остварио пад од свега 0,9% у 2020. години, наспрам пада од близу 6% на нивоу ЕУ-27<sup>18</sup>.

Посматрано са производне стране, највећи негативан допринос стопи раста БДП-а потекао је од сектора услуга, првенствено туризма и саобраћаја, док је највећи позитиван допринос дала пољопривреда. Са расходне стране, највећи негативан допринос имала је лична потрошња и инвестиције, док је највећи позитиван допринос потекао од државне потрошње.

Због ниских инфлаторних притисака, и усидрених очекивања, као и пружања подршке убрзаном опоравку економске активности од негативних последица пандемије, НБС је током 2020. године четири пута снижавала референтну каматну стопу, укупно за 1,25 процентних поена, тако да је она крајем године износила 1%, чиме је пружена подршка привредном опоравку. Цене су током 2020. године у просеку расле за 1,6%, што је у оквирима коридора циљане инфлације (3%± 1,5%). Кредитна активност је повећана за готово 10%, подржана ублажавањем монетарне политике Народне банке Србије, одобравањем кредита из гарантне шеме микропредузећима, малим и средњим предузећима и предузетницима, ефектима мера којима се стимулише кредитирање

---

<sup>17</sup> <https://mfin.gov.rs/dokumenti2/fiskalna-strategija>

<sup>18</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00115/default/table?lang=en>

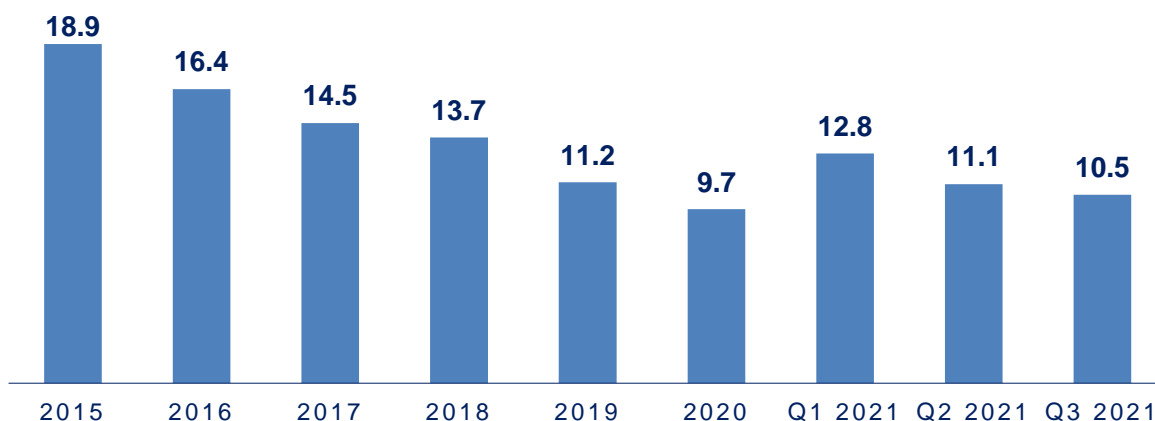
становништва на одрживим основама, као и задржаним ниским каматним стопама на тржишту новца у зони евра.

Просечан курс динара за евро готово је непромењен у 2020. у односу на 2019. годину (номинална апрецијација од 0,2%), упркос негативним ефектима кризе. Ради спречавања прекомерних краткорочних осцилација курса динара НБС је интервенисала на девизном тржишту, нето куповином девиза, што је резултирало благим растом девизних резерви у односу на крај 2019. године.

У 2020. години дефицит текућег рачуна платног биланса смањен је за 1,2 млрд евра и износио је 2 млрд евра, односно 4,2% БДП, што представља смањење од 2,7 процентних поена БДП-а у односу на 2019. годину. Нижи дефицит првенствено је резултат успоравања спољнотрговинских активности и већег пада увоза (5,8%) од извоза роба и услуга (4,9%). Са друге стране, у 2020. години остварен је нижи прилив СДИ (6,2% БДП) у односу на 2019. годину, иако и даље у довољном обиму за покриће текућег дефицита.

Захваљујући пакету мера које је Влада донела и то првенствено директној подршци у виду (дела) минималне зараде уз услов да правна лица не смеју отпуштати више од 10% укупног броја радника, криза изазвана корона вирусом није утицала, или барем не у већој мери на број запослених. Према Анкети о радној снази на крају 2020. године број формално запослених повећан је за 49.300 док је истовремено број неформално запослених смањен за 55.500. Стопа незапослености је смањена у односу на 2019. годину за 1,5 процентних поена и износила је 9,7%.

**Графикон 4. Стопа незапослености (становништво 15 и више година) у периоду 2015. – 2021. године**



Извор: РЗС, Анкета о радној снази

Основни показатељи фискалне позиције државе, дефицит и дуг, су знатно погоршани током 2020. године као резултат реакције економске политике на пандемију COVID-19 вируса. Укупно наплаћени јавни приходи нижи су за 1%, а порески приходи били су на нивоу 2019. године (пад од 0,1%). Са друге стране, укупни јавни расходи повећани су за 17,8% у односу на 2019. годину, првенствено због већих средстава исплаћених привреди и и становништву (кроз субвенције) као и већих улагања у сектор здравства. Резултат оваквих фискалних кретања је дефицит од готово 443 млрд динара, односно 8% БДП. Последице дошло је раста дуга државе за 5 процентних поена БДП-а, односно крајем 2020. године дуг је износио 57,8% БДП.

У односу на оригинални буџет за 2020. годину, ребалансом у новембру приходи су незнатно смањени (за 1,8%) али су услед реализације фискалног пакета мера укупни буџетски расходи повећани за више од 30%.

**Табела 3. Приходи, расходи и дефицит републичког буџета у 2020. години**

	Буџет (у млрд РСД)	Ребаланс новембар 2020 (у млрд РСД)	Разлика - ребаланс/буџет (у млрд РСД)	Релативна промена (у %)
<b>Приходи буџета</b>	<b>1.314,5</b>	<b>1.291,3</b>	<b>-23,2</b>	<b>-1,8</b>
Порески приходи	1.132,1	1.090,0	-42,1	-3,7
Непорески приходи	167,4	187,5	20,1	12,0
Донације	15,0	13,8	-1,2	-8,0
<b>Расходи буџета</b>	<b>1.334,7</b>	<b>1.774,4</b>	<b>439,7</b>	<b>32,9</b>
Текући расходи	1.119,5	1.526,6	407,1	36,4
Капитални расходи	198,9	201,7	2,7	1,4
Нето буџетске позајмице и активирани гаранције	16,3	46,2	30,0	184,2
<b>Буџетски дефицит</b>	<b>-20,2</b>	<b>-483,1</b>	<b>-462,9</b>	

Извор: Народна скупштина – Измене и допуне закона о буџету за 2020. годину, новембар 2020. године

У 2021. години очекује се потпуни опоравак и раст привреде, што потврђују и званични подаци Републичког завода за статистику (РЗС), за прво полугодиште. Према флеш процени РЗС у првој половини 2021. године реални БДП је остварио раст од 7,6%<sup>19</sup> међугодишње, а у полугодишњем периоду дошло је до раста одобренних кредита, уз веће учешће инвестиционих кредита у односу на кредите за обртна средства.

<sup>19</sup> 1,8% у првом и 13,7% у другом кварталу.

У складу са тим, Министарство финансија је у ревидирало процену раста БДП-а навише, са 6% на 6,5% у септембру, а затим и на 7% почетком октобра. Кључан допринос расту БДП очекује се од сектора услуга, који је и највише био погођен кризом током прошле године. Поред тога, позитиван допринос расту даће и индустрија, због опоравка спољне тражње као и сектор грађевинарства услед даљег убрзања у спровођењу инфраструктурних пројеката. Са расходне стране очекује се да расту БДП-а највише допринесе домаћа тражња, пре свега приватна потрошња и инвестиције, уз релативно мали негативан допринос нето извоза.

Инфлација је током прве половине 2021. године била ниска и релативно стабилна, у оквиру предвиђеног коридора НБС. Због и даље ниских инфлаторних притисака стопа раста цена у периоду јануар-јун износила је 2,3%. Ипак, током године, дошло је до поновног појачавања инфлаторних притисака, и то претежно из екстерног окружења, односно у вези са глобалним растом цена енергената и других роба, те је тако процена да ће раст потрошачких цена у 2021. износити у просеку око 3,7%.

Дефицит биланса текућих трансакција у првом полугодишту смањен је у односу на исти период прошле године и износио је 1,8% БДП-а. Ипак, услед опоравка спољнотрговинске размене, али и већег раста увоза од извоза, на нивоу целе године се очекује да ће, по свему судећи, дефицит на крају године износити 4% БДП-а.

На тржишту рада у првој половини године повећан је број формално запослених и смањен број неформално запослених, али је због повећања броја незапослених повећана стопа незапослености на 12%.

Због продуженог дејства пандемије и даље неизвесности у погледу трајања кризе, донет је нови пакет мера за подршку привреди и грађанима у 2021. години чија се вредност процењује на 4,2% БДП-а. Од тога се 2,3% БДП-а односи на процену вредности пакета фискалних мера. Пакет помоћи предвиђа директну и секторску помоћ за привреду, наставак фискалних стимулуса за јачање домаће тражње, успостављање нове гарантне шеме за подршку најугроженијим предузећима као и бонусе за вакцинацију грађана. С обзиром да ће већи број мера бити спроведен у другој половини године, процена је да ће фискални дефицит на нивоу целе године износити 4,9% БДП, иако је у првој половини године чинио 1,3% БДП-а. Последично повећаће се и ниво јавног дуга тако да ће он на крају 2021. године износити 58,2% БДП-а, што представља незнатно повећање од 0,4 процентна поена у односу на крај прошле године.

Наставак спровођења кредибилних макроекономских политика као и планираних структурних реформи нарочито у светлу пандемијског утицаја кризе на привредну



активност биће подржан новим аранжманом који су Влада РС и НБС потписале са ММФ<sup>20</sup>. Аранжман је одобрен у јуну 2021. године, а као и претходни планирано је да траје 30 месеци, односно до краја 2023. године.

#### 4.3 Претходни Национални програм за сузбијање сиве економије (ex post анализа Националног програма 2019.)

Програм 2022-2025. представља наставак системских напора на сузбијању сиве економије које је Влада Републике Србије започела још 2015. године, доношењем првог Националног програма за сузбијање сиве економије (у даљем тексту: Национални програм 2015.).

**У трогодишњем периоду реализације Националног програма 2015. остварени су значајни резултати, а између осталих:**

- Унапређење ефикасности рада инспекција кроз: формирање Јединице за подршку Координационој комисији за инспекцијски надзор, у циљу боље координације рада инспекција; развој система еИнспектор; укључивање четири инспекције у рад у оквиру тог система (пилот пројекти); развој и објављивање 812 контролних листи; и унапређење 33 правилника о посебним елементима за процену ризика;
- Подстицање легалног пословања кроз: ревизију система пријаве запослених пре ступања на рад; увођење пореског ослобођења за почетнике у пословању; отпочињање рада на реформи паушалног опорезивања; и реформи ангажовања сезонске радне снаге у пољопривреди;
- Смањење административног оптерећења привреде, кроз попис преко 2.500 административних поступака, са циљем формирања Регистра административних поступака и њихове оптимизације.

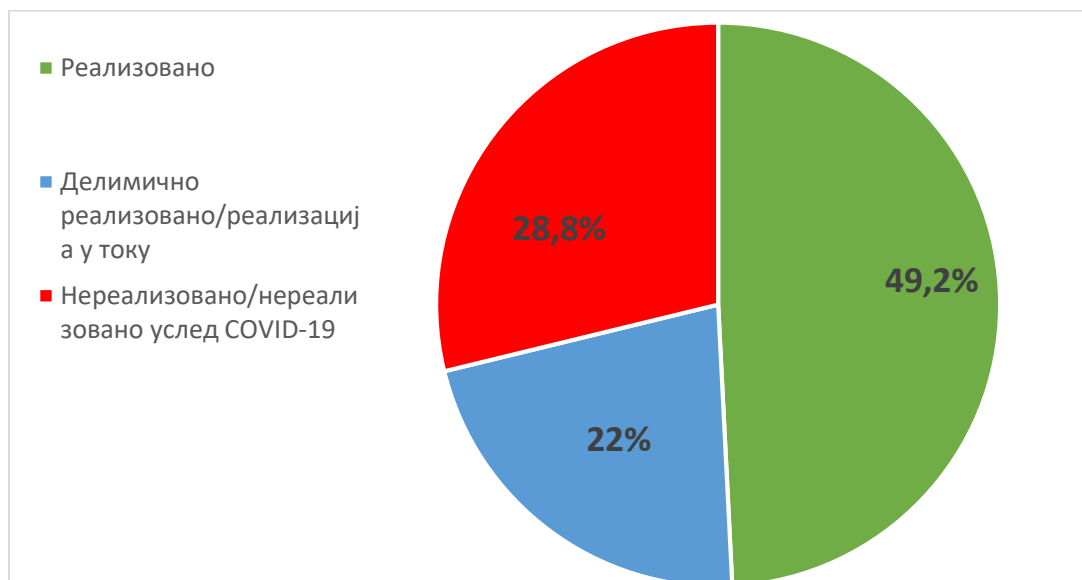
Национални програм 2015. формулисан је тако да оставља могућност ревизије у 2018. години, што је и урађено услед значајних промена у макроекономском контексту, али и нових сазнања о сивој економији, на основу накнадно урађених анализа. У 2019. години усвојен је Национални програм 2019. који је редефинисао општи и посебне циљеве, као и активности које је потребно спровести ради остварења тих циљева. Иако није било могуће оценити степен реализације постављеног општег циља „смањења сиве економије“, услед непостојања адекватних података, представљени су резултати истраживања са привредом и грађанима из којих се може уочити тренд кретања постављених показатеља. Наиме, највећи број привредника сматра да у њиховој делатности око 20% привредних субјеката ради нерегистровано, да се од 10% до 30% промета не пријављује, као и да се за око трећину запослених не плаћају пуни износи пореза и доприноса.

---

<sup>20</sup> <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/06/21/Republic-of-Serbia-2021-Article-IV-Consultation-and-Request-for-a-30-Month-Policy-461077>

У односу на све активности планиране Националним програмом 2019., у потпуности је или делимично реализовано па 71,2%<sup>21</sup>, те се може констатовати да је програм у том погледу претежно реализован.

**Графикон 5. Реализација Акционог плана 2019-2020**



Извор: Анализа ефеката Националног програма за сузбијање сиве економије 2019-2020, НАЛЕД

У оквиру Националног програма 2019. дефинисано је пет посебних циљева, а реализација активности по тим циљевима је следећа:

- Први посебан циљ је дефинисан као: **„Ефикаснији надзор над токовима сиве економије“**, а у оквиру њега је било дефинисано укупно 14 мера и 49 активности, од чега је 55,1% активности у потпуности реализовано, 12,2% активности је делимично реализовано или је реализација у току, док 32,7% активности није реализовано<sup>22</sup>, па се може закључити да је овај циљ делимично реализован;
- Други посебан циљ је дефинисан као: **„Унапређење рада Пореске управе у циљу ефикаснијег разреза и боље наплате пореза“**, а у оквиру њега је дефинисано укупно 3 мере и 18 активности, од чега је 27,8% активности реализовано, 33,3% је делимично реализовано или је реализација у току, док 38,9% активности није реализовано, па се може закључити да је овај циљ делимично реализован;
- Трећи посебан циљ је дефинисан као: **„Подстицајне мере за фер конкуренцију, легално предузетништво и запошљавање“**, а у оквиру њега је дефинисано 6 мера и 19 активности, од чега је 47,4% реализовано, 31,6% је делимично реализовано или

<sup>21</sup> Анализа ефеката Националног програма за сузбијање сиве економије 2019-2020, НАЛЕД, стр. 5 (<https://naled.rs/htdocs/Files/06644/01-Analiza-efekata-Nacionalnog-programa.pdf>, 31.8.2021.)

<sup>22</sup> Ibid, стр 18.

је реализација у току, док 21,1% активности није реализовано<sup>23</sup>, па се може закључити да је овај циљ делимично реализован;

- Четврти циљ је дефинисан као: „Смањење административног и парафискалног оптерећења“, а у оквиру њега је дефинисано 4 мере и 13 активности, од чега је 23,1% је реализовано, 46,2% је делимично реализовано или је реализација у току, док 30,8% активности није реализовано<sup>24</sup>, па се може закључити да је овај циљ делимично реализован;
- Пети циљ је дефинисан као: „Подизање свести грађана и привреде о значају сузбијања сиве економије“, а у оквиру њега је дефинисано 9 мера и 21 активност, од чега је 63,6%, реализовано у потпуности, 15,2% је делимично реализовано или је реализација у току, док 21,2% активности није реализовано<sup>25</sup>, због чега је овај циљ оцењен као делимично реализован.

Посматрајући по посебним циљевима, највеће степене реализације имају активности планиране у оквиру посебног циља 3, тј. у оквиру подстицајних мера за унапређење фер конкуренције, легалног предузетништва и запошљавања, у оквиру кога је у потпуности или делимично реализовано 78,9% планираних активности, као и активности у оквиру посебног циља 5, усмереног на подизање свести грађана и привреде о значају сузбијања сиве економије, у оквиру кога је у потпуности или делимично реализовано 78,8% планираних активности. Најмањи степен реализације са укупно 61,1% реализованих или делимично реализованих активности забележен је код посебног циља 2 усмереног на реформу Пореске управе.

#### **Најзначајнији резултати који се могу издвојити у реализацији посебног циља 1 су:**

- Завршена је прва фаза развоја еИнспектора и у рад у том систему је укључено 36 инспекција (32 активне);
- Израђена је анализа капацитета републичких и локалних инспекција, усвојен је Акциони план за ангажовање 1.272 нових републичких инспектора и започето је њихово запошљавање;
- Омогућено је да инспектори који задовољавају услове стекну звање самосталних саветника, што им доноси већи коефицијент, па самим тим и већу плату;
- Успостављен је Контакт центар републичких инспекција, преко кога је омогућено да грађани поднесу представке, путем онлине формулара или телефонским путем. Само током првих 8 месеци рада, поднето је укупно 14.015 представки, од којих је поступљено по 98%;
- Изменама Закона о поштанским услугама омогућено је да се врши идентификација пошиљаоца од стране поштанских оператера, што онемогућава продају робе преко интернета од стране нерегистрованих субјеката.

---

<sup>23</sup> Ibid, стр 23.

<sup>24</sup> Ibid, стр 24.

<sup>25</sup> Ibid, стр 24

#### **Најзначајнији резултати који се могу издвојити у реализацији посебног циља 2 су:**

- Усвајање Закона о фискализацији у децембру 2020. године, при чему је његова имплементација, тј. почетак примене, изменама овог закона у октобру 2021. године, предвиђена за 1. новембар 2021. године
- Аутоматизован је обрачун пореза и доприноса предузетника паушалаца, што је омогућено изменама и допунама Закона о порезу на доходак грађана и доношењем нове Уредбе о ближим условима, критеријумима и елементима за паушално опорезивање обвезника пореза на приходе од самосталне делатности („Службени гласник РС“, бр. 94/19, 96/19 – исправка, 156/20);
- Израђена је анализа и студија оправданости увођења централизоване платформе за размену еФактура и набављен је одговарајући тестни хардвер за прву фазу реформе, односно успостављање процеса издавања еФактура између привреде и јавног сектора.

#### **Најзначајнији резултати који се могу издвојити у реализацији посебног циља 3 су:**

- Након успешних резултата поједностављеног радног ангажовања сезонске радне снаге у пољопривреди, формирана је Радна група за проширење обухвата *Закона о поједностављеном радном ангажовању на сезонским пословима у одређеним делатностима* и на друге делатности, пре свега кућне и помоћне послове, туризам, угоститељство и грађевинарство;
- Инсталирани су ПОС терминали на шалтерима 104 локалне самоуправе, као и шалтерима МУП-а и Управе саобраћајне полиције;
- Израђена је Анализа флексибилних облика ангажовања, која у наредном периоду треба да служи као основ за боље уређење овог облика рада;

#### **Најзначајнији резултати који се могу издвојити у реализацији посебног циља 4 су:**

- Усвојен је нови *Закон о јавним набавкама*, којим се уводе електронске јавне набавке, израђен је нови портал јавних набавки и обучени су службеници за коришћење тог портала;
- У току је израда анализа које се односе на успостављање јединствене базе службених мишљења, успостављање јавног регистра непореских намета, као и оптимизација административних поступака везаних за субјекте у пословању храном, а имплементација се очекује током 2021. године.

#### **Најзначајнији резултати који се могу издвојити у реализацији посебног циља 5 су:**

- Успешно је реализовано 5 од планираних 9 кампања попут: кампања о рушењу нелегалних објеката; кампања о подстицајима за легално пословање; кампања о подстицају безготовинског плаћања; кампања о значају професије инспектора; кампања за промоцију електронске пријаве сезонских радника.  
Иако су спроведене бројне активности у оквиру кампања о транспарентности извршења буџета и важности борбе против сиве економије, неке активности још нису реализоване на начин како је то дефинисано Националим програмом 2019.

## V. ВИЗИЈА

Визија у овој области, која представља пожељни друштвено-економски оквир достижан у средњем и дугом року, гласи:

*"Подстицајно и предвидиво пословно окружење у којем је пословање у сивој зони неприхватљиво и неисплативо"*

Овако постављена визија имплицира да је настојање друштва и државе такво да се привредници и грађани одвраћају од активности у сивој зони. То се у овом оквиру може постићи како кроз појачавање капацитета надзорних органа да детектују активности из сиве зоне, али и кроз такво јачање свести целокупног друштва, у оквиру чега активности из сиве зоне постају опште друштвено неприхватљиве.

Како би се ова визија достигла, дефинисана је и мисија, односно кровни принцип у приступу решавању питања сузбијања сиве економије, односно у циљу остварења горе наведене визије:

*"Остварење овакве визије планира се кроз јачање капацитета државних институција за ефикасно сузбијање сиве економије, подизање свести грађана и привреде о последицама сиве економије и унапређење пословног окружења за легално пословање"*

Овако дефинисана мисија имплицира да су активности које из ње произилазе такве да се фокусирају на три основна правца: 1) даље унапређење капацитета за надзор и процесирање пословања у сивој зони, 2) даље унапређење стимулативности легалног пословања, и 3) даље јачање свести грађана о значају борбе против сиве економије.

## VI. ЦИЉЕВИ ПРОГРАМА 2022-2025.

У складу са претходним, општи циљ Програма 2022-2025. је дефинисан на следећи начин:

*Смањење удела сиве економије у укупној привредној активности у Републици Србији*

Овако дефинисани општи циљ подразумева настојање да се учешће неформалности у привреди и на тржишту рада сведе на најнижи могући ниво, а што би се рефлектовало и у смањивању њеног удела у БДП, смањеном учешћу нерегистрованих привредних субјеката у привреди, смањеном учешћу неформално запослених лица, и слично.

Сива економија као комплексан феномен, захтева успостављање такође мултидимензионалног сета индикатора који би послужили за мерење достигнутоги општег циља. Овакав приступ омогућава да се ова мултидимензионална појава анализира и расветли из више угла, пружајући тако потпунију слику.

У том смислу, за праћење обима и оцену смањења сиве економије користиће се следећи индикатори, поред којих наводимо и институције задужене за прикупљање ових података, као и почетне циљане вредности – уколико постоје у тренутку израде Програма: **Табела 4. Преглед индикатора општег циља коришћених у Програму**

Назив индикатора	Институције задужене за прикупљање и праћење	Почетна и циљана вредност
Перцепција формално регистрованих пословних субјеката о обиму сиве економије на основу анкетног метода	НАЛЕД	Индикатор је у поступку израде – на основу истраживања које је у току и које би било спроведено и објављено до средине 2022.
Ефикасност у наплати ПДВ-а - ПДВ јаз	Министарство финансија	Индикатор је у поступку израде ено и биће готов до средине 2022.
Процена обима необухваћене економије	Републички завод за статистику	ПВ: 5,8% БДВ-а ЦВ: 3% БДВ-а

Са једне стране, а ради конзистености и са претходним Националним програмом из 2019. године пратиће се индикатор утврђен анкетним методом, а који се односи на **перцепцију формално регистрованих пословних субјеката о обиму сиве економије**. Овај индикатор је веома илустративан, будући да се заснива на анкети са репрезентативним узорком домаће привреде, и да тако верно ослика перцепцију регистрованих привредника о размерама и облицима сиве економије. Тај метод може пружити бројне корисне увиде са терена, а поред тога дати и начин да се сива економија посматра релативно грануларно, односно пружити информације о географској или секторској структури сиве економије у Србији.

Овај метод посматра само један део укупног обима сиве економије, односно онај који је генерисан у формално регистрованим пословним субјектима. Како би обогатио целокупни систем мерења обима сиве економије, овај Програм пратиће и додатне индикаторе.

Они, пре свега, настоје да адресирају чињеницу да се значајан део сиве економије у Србији настаје ван оквира формалне економије – што је наметнуло потребу за укључивањем индикатора који би апроксимирали неформалност у српској привреди.

У том смислу, овај Програм узмеће у обзир и индикатор који се односи на **ПДВ јаз**. Овај индикатор настоји да апроксимира ефикасност у наплати ПДВ-а, с обзиром да се овим пореским обликом опорезује готово целокупна потрошња. У томе се рефлектује како ефикасност надзора и наплате, тако и степен пореског морала и одговорности грађана и учесника на тржишту

Поред тога, Програм узмеће у обзир и **степен обима необухваћене економије**. Овај индикатор израђује Републички завод за статистику, и представља процену економских ефеката оних продуктивних активности које нису или не могу бити обухваћене регуларним статистичким и административним изворима података а односе се на тзв. "подземне", неформалне, илегалне и сл. економске активности које се укључују у компилацију националних рачуна према релевантним међународним стандардима (ESA 2010/SNA 2008), како би се обезбедила њихова исцрпност.

На овај начин ће мерење напретка и резултата током трајања Програма и спровођења Акционог плана бити утемељено на званичним подацима и обрачунима јавних институција, попут Министарства финансија, Пореске управе, Републичког завода за статистику (РЗС), Народне банке Србије (НБС), Националне службе за запошљавање (НСЗ), Централног регистра обавезног социјалног осигурања (ЦРОСО), итд, као и међународних институција (Еуростат, Међународни монетарни фонд, итд.). Са друге стране, сагледавање резултата и њихово међусобно поређење, у мери у којој то буде било могуће, требало би да допринесе објективности и транспарентности оцене обима сиве економије.

У складу са наведеним општим циљем Програма 2022-2025. и резултатима ех ante анализа стања и правног оквира који уређује ову област, одговором на питање: "Шта се жели постићи овом променом?", дефинисани су следећи посебни циљеви:

**Табела 5. Преглед посебних циљева и индикатора коришћених у Програму**

Посебан циљ	Назив индикатора	Институције задужене за прикупљање и праћење	Почетна и циљана вредност
Јачање капацитета инспекција и прекршајних судова	Укупни степен извршења планова инспекцијског надзора	Министарство државне управе и локалне самоуправе – Координациона комисија за инспекцијски надзор	ПВ: 60% ЦВ: 70%
	Удео решених предмета без одбачаја од стране прекршајних судова из области инспекцијског надзора у укупном броју прекршајних пријава од стране инспекција у једној години	Министарство правде	ПВ: ЦВ:

	Број предмета послатих у електронској форми из еИнспектора у СИПРЕС	Републичке инспекције кроз систем еИнспектор	ПВ: 0 ЦВ: 100
Унапређење поступака пореског надзора	Удео броја надзора које је Пореска управа извршила на основу података из фискалних уређаја у односу на укупно спроведене надзоре	Пореска управа	ПВ: ЦВ:
	Повећан број откривених нерегуларности у односу на број спроведених надзора	Пореска управа	ПВ: ЦВ:
Фискално и административно растеређење легалног пословања	Повећање броја запослених – радно ангажованих и послодаваца	ЦРОСО	ПВ: ЦВ:
	Повећање броја регистрованих субјеката	АПР	ПВ: 21.300 (Q1,Q2 2021 у односу на исти период 2020.) (4.952 привредна друштва и 16.348 предузетника) ЦВ: 22.000
	Смањење броја предузетника који затварају радње на годишњем нивоу	АПР	ПВ: 12.848 (Q1,Q2 2021 у односу на исти период 2020.) (1.597 привредних друштава и 11.251 предузетник) ЦВ: 11.000
	Удео неформално запослених на тржишту рада	РЗС	ПВ: 12,96% (Q1-Q3 2021) ЦВ: 10,5%



## VII. АНАЛИЗА ОПЦИЈА ЗА ОСТВАРИВАЊЕ ЦИЉЕВА

У оквиру израде Програма 2022-2025. одржана су три састанка и две дводневне радионице са циљем дефинисања мера, активности, индикатора за остварење посебних циљева и мера, као и приоритизације мера у оквиру Акционог плана 2022-2023. Овим радионицама присуствовали су чланови Стручне групе, односно представници државних институција, привреде, организација цивилног друштва.

У смислу приоритизације мера у оквиру Акционог плана, чланови Стручне групе су прво кроз заједничко разматрање саставили шири скуп мера и активности, тј. укупно 35 мера и 134 припадајуће активности. Након разматрања ширег скупа, чланови Стручне групе су поступком приоритизације сузили ову групу мера и активности на скуп који би био оптимално достижан и учинковит.

Поступак приоритизације је рађен на начин да су чланови Стручне групе оцењивали сваку предложену меру из ширег круга кроз пет аспеката и то:

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

Први критеријум, „*колико је конкретна мера спроводљива*“, је постављен са становништва управљачких ефеката. На основу тога, оцењивање опција (мера) по овом критеријуму се вршило разматрањем капацитета државне управе да спроведе одређене активности.

Други критеријум, „*колико је реализација конкретне мере предуслов за реализацију неке друге мере*“, је постављен са становништва управљачких ефеката. На основу тога, оцењивање опција (мера) по овом критеријуму се вршило разматрањем повезаности са другим опцијама (мерама) и стим у вези да ли је потребно извршити реструктуирање односно неке додатне мере за њено спровођење.

Трећи критеријум, „*колики је директни утицај ове мере за сузбијање сиве економије*“, је постављен са становништва финансијских ефеката. На основу тога, оцењивање опција (мера) по овом критеријуму се вршило разматрањем ефеката на јавне приходе и расходе.

Четврти критеријум, „колико је спровођење конкретне мере значајно за привреду“, је постављен са становишта економских ефеката. На основу тога, оцењивање опција (мера) по овом критеријуму се вршило разматрањем да доприноси смањењу трошкова пословања, повећању конкурентности итд.

Пети критеријум, „колико је спровођење конкретне мере значајно за државу“, је постављен са становишта управљачких ефеката. На основу тога, оцењивање опција (мера) по овом критеријуму се вршило разматрање да ли утиче на владавину права, одговорност и транспарентност рада јавне управе.

За сваку меру је, концензусом присутних, дата оцена за сваки од наведених 5 показатеља. Максималан број поена за одређену меру је био 25. Након завршетка оцењивања, направљена је листа мера према припадајућим збирним оценама.

Циљ	1	ЈАЧАЊЕ КАПАЦИТЕТА ИНСПЕКЦИЈА И ПРЕКРШАЈНИХ СУДОВА	Критеријум 1 1 – тешко спроводљива, 5 – лако спроводљива	Критеријум 2 1 - није предуслов 5 - важан предуслов остварења друге мере	Критеријум 3 1 - слаб утицај 5 - значајан утицај	Критеријум 4 1 – слаб значај, 5 – велики значај	Критеријум 5 1 – слаб значај, 5 – велики значај	Укупно
Мера	1.1	Успостављање потпуне функционалности система еИнспектор и јединственог Контакт центра за републичке инспекције	5	5	5	5	5	25
Мера	1.2	Унапређење ефикасности рада инспекција	5	3	3	4	5	20
Мера	1.3	Унапређење положаја инспектора	3	5	4	4	4	20
Мера	1.4	Унапређење инспекцијске праксе	5	4	3	5	5	22
Мера	1.5	Развој и надзор над спровођењем ходограма за координацију инспекцијског надзора	5	3	5	5	5	23
Мера	1.6	Спречавање случајева превара у вези за прехранбеним производима	4	2	4	4	5	19
Мера	1.7	Унапређење ефикасности спровођења прекршајног поступка	3	5	5	5	5	23

Циљ	2	УНАПРЕЂЕЊЕ ПОРЕСКОГ НАДЗОРА И ПРИЈАВЕ	Критеријум 1 1-није реално да се деси 5 - у потпуности спроводиво	Критеријум 2 1 - није предуслов 5 - важан предуслов остварења друге мере	Критеријум 3 1 - слаб утицај 5 - значајан утицај	Критеријум 4 1 - нема великог значаја 5 - изузетно значајна	Критеријум 5 1 - нема великог значаја 5 - изузетно значаја	Укупно
Мера	2.1	Унапређење капацитета за спровођење Закона о фискализацији	5	3	5	5	5	23
Мера	2.2	Имплементација система електронске размене фактура	5	3	5	5	5	23
Мера	2.3	Јачање ИТ сектора и аналитичких капацитета Пореске управе	3	4	4	5	5	21
Мера	2.4	Омогућавање консолидоване наплате пореза за предузетнике	5	3	3	5	4	20
Мера	2.5	Поједностављење обрачуна пореза на имовину	3	3	4	5	5	20
Мера	2.6	Успостављање јединственог управног места за издавање уверења о плаћеним порезима (на нивоу републике и локала)	3	3	3	5	5	19
Мера	2.7	Стимулисање наплате пореза на приходе од закупа непокретности	2	2	2	3	2	11
Циљ	3	ФИСКАЛНО И АДМИНИСТРАТИВНО РАСТЕРЕЂЕЊЕ ЛЕГАЛНОГ ПОСЛОВАЊА	Критеријум 1 1-није реално да се деси 5 - у потпуности спроводиво	Критеријум 2 1 - није предуслов 5 - важан предуслов остварења друге мере	Критеријум 3 1 - слаб утицај 5 - значајан утицај	Критеријум 4 1 - нема великог значаја 5 - изузетно значајна	Критеријум 5 1 - нема великог значаја 5 - изузетно значаја	Укупно
Мера	3.1	Фискално растеређење рада	3	3	5	5	5	21
Мера	3.2	Успостављање јавног регистра непореских намета и реформа парафискала	3	3	5	5	5	21
Мера	3.3	Стимулисање безготовинског плаћања за јавне услуге	5	4	5	5	5	24

Мера	3.4	Стимулисање безготовинског плаћања за остала добра и услуге	5	5	5	5	5	25
Мера	3.5	Регулисање нових облика радног ангажовања и њиховог пореског третмана	3	5	5	5	5	23
Мера	3.6	Развој и унапређено спровођење обухвата мера за почетнике у пословању	4	5	4	5	4	22
Мера	3.7	Унапређење квалитета услуге/добара и извршења уговора у систему јавних набавки	3	3	2	5	5	18
Мера	3.8	Успостављање јединствене базе службених мишљења министарстава издатих на захтев привредних субјеката	2	3	3	5	5	18
Мера	3.9	Регулисање области занатства	3	2	2	5	2	14
Мера	3.10	Сузбијање сиве економије у посредовању у промету и закупу непокретности	3	3	5	5	5	21
Мера	3.11	Унапређење поступка озакоњења објеката	2	2	5	5	5	19

Седам мера је имало збир оцена испод 20 (означено жутим у табели). Договорено је да мере које имају најмањи збир оцена буду изостављене из Акционог плана за 2022-2023 годину, али имајући њихов значај у средњем и дугом року, да буду укључене у будући Акциони план, а те мере укључују:

- Унапређење поступка озакоњења објеката
- Спречавање случајева превара у вези за прехранбеним производима
- Успостављање јединственог управног места за издавање уверења о плаћеним порезима (на нивоу републике и локала)
- Успостављање јединствене базе службених мишљења министарстава издатих на захтев привредних субјеката
- Унапређење квалитета услуге/добара и извршења уговора у систему јавних набавки
- Регулисање области занатства
- Стимулисање наплате пореза на приходе од закупа непокретности

## VIII. МЕРЕ ЗА ОСТВАРИВАЊЕ ЦИЉЕВА

Посебни циљеви су дефинисани на овакав начин како би се мере и активности груписале око основних праваца. Тако, посебни циљеви 1 и 2 групишу оне мере и активности које се односе на јачање капацитета институција да благовремено уоче и адекватно санкционишу случајеве ступања у активности из оквира сиве економије. Са друге стране, посебан циљ 3 групише оне мере и активности које за циљ имају да подстакну привреду и грађане да ступају у легалне токове

Све мере су дефинисане одговором на питање: “Како ће се жељена промена постићи?”, а разврстане су унутар посебних циљева на чије постизање утичу. У овом одељку се даје опис тих мера, ради лакшег разумевања њихове садржине, и то груписане по сваком од појединачних циљева.

### 8.1 Посебан циљ 1: Јачање капацитета инспекција и прекршајних судова

Мере у оквиру овог посебног циља усмерене су на јачање капацитета и координације инспекција у циљу ефикаснијег и ефективнијег надзора над сивом економијом, али и на процесуирање пријава из области сиве економије од стране прекршајних судова, како би се они који послују у сивој зони одвратили од понављања прекршајних радњи.

Јачање надзорног система, те капацитета прекршајних судова, представља један од темеља сваке стратегије за сузбијање сиве економије. Већа ефикасност у раду и адекватни ресурси усмерени у инспекцијску праксу могу значајно допринети сузбијању сиве економије, но они морају бити и допуњени и мерама који се односе на капацитет и учинковитост прекршајних судова.

Инспекције представљају веома важну и неизоставну карику у борби против сиве економије. Доношењем кровног Закона о инспекцијском надзору 2015. године („Службени гласник РС“, број 36/2015, 44/2018 – др. закон и 95/2018) и његовом применом је значајно унапређено планирање и спровођење надзора. Планирање надзора и извештавање је сада транспарентно и јавно доступно за сваку инспекцију. Кроз увођење система еИнспектор, који је тренутно у примени у 36 инспекција, у великој мери је олакшан рад инспектора и унапређена је ефикасност рада инспекција. Контролне листе за сваку инспекцију су јавно доступне, те сада, сваки привредни субјект зна шта која инспекција контролише и шта може очекивати током надзора. Од марта 2020. године почео је са радом Контакт центар републичких инспекција, као јединствена тачка за пријем представки грађана и привреде које се односе на све инспекције.

Како би се додатно унапредила ефикасност инспекција, планира се спровођење анализе ради евентуалног укрупњавања сродних инспекција у инспекторате. Поред тога, планира се успостављање основе за континуиран дијалог између инспекција, предлагача закона и

привреде, са друге стране, у циљу што бољег разумевања одредби закона и њиховог спровођења. Прописи по којима инспекције поступају се често мењају, те би се на овај начин осигурало разумевање прописа од стране самих инспектора (како би сваки инспектор на истоветни начин тумачио и поступао по одређеном пропису), али и од стране привреде која тај пропис треба да разуме и поштује.

Унапређење положаја инспектора и инспекцијске праксе започето је претходним Националним програмом, када је донета Уредба о разврставњу радних места и мерилима за опис радних места државних службеника („Службени гласник РС“, број 117/2005, 108/2008, 109/2009, 95/2010, 117/2012, 84/2014, 132/2014, 28/2015, 102/2015, 113/2015, 16/2018, 2/2019, 4/2019, 26/2019, 42/2019 и 56/2021), по којој су инспектори који су испуњавали услове могли да пређу у звање самосталног саветника, чиме су им примања увећана за 10-20%. Активности на унапређењу положаја инспектора у овом Програму обухватају препознавање инспектора под тим именом у службеничком систему, као и праћење спровођења Акционог плана за запошљавање државних службеника који обављају послове инспекцијског надзора, који је Влада РС донела 2019. године, а чије је спровођење током 2020. године било отежано услед пандемије.

У оквиру спровођења претходног Националног програма израђено је и кренуло се са спровођењем планова активности инспекцијског надзора (ходограма) за сузбијање недозвољене трговине робама које су најчешће продаване у сивој зони (акцизни производи – дуван, кафа, базна уља, нафта, текстил, половни аутомобили и др.). У наредном периоду ће се радити на изради нових и анализирању учинка постојећих ходограма уз успостављање система извештавања о спроведеним ходограмима.

Како би се пратио целокупан процес надзора и процесуирања прекршајних пријава из области сиве економије, планира се и рад на унапређењу спровођења прекршајног поступка кроз обуке прекршајних судија за прекршајне поступке из области сиве економије. У циљу потпуне дигитализације слања прекршајних пријава од стране инспектора ка прекршајним судовима, у претходном периоду је извршено повезивање система еИнспектор са системом прекршајних судова СИПРЕС, а како би било и законски омогућено слање предмета у електронској форми, планирана је и измена Закона о прекршајном поступку. Како су у претходном периоду донете смернице за примену споразума о признању прекршаја за низ области инспекцијског надзора, предстоји и рад на даљој примени ових споразума у пракси.

Број мере	МЕРЕ У ОКВИРУ ПОСЕБНОГ ЦИЉА 1	Институција одговорна за спровођење	Индикатор
-----------	-------------------------------	-------------------------------------	-----------

1.	<b>Успостављање потпуне функционалности система еИнспектор и јединственог Контакт центра за републичке инспекције</b>	<b>Министарство државне управе и локалне самоуправе</b>	<b>Број републичких инспекција користе систем еИнспектор</b> <b>ПВ(2021): 36</b> <b>ЦВ(2023): 38</b>
<p>Врста мере: институционално управљачко организациона.</p> <p>Ова мера је усмерена на повећање функционалности еИнспектор и подразумева:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- измену Закона о инспекцијском надзору у циљу прописивања обавезности рада у том систему за конкретне републичке инспекције;</li> <li>- повезивање тог система са информационалним системима Пореске управе и Управе царина ради омогућавања једноставне размене информација у циљу ефикаснијег рада сваког од тих органа појединачно, као и омогућења њиховог синергијског деловања;</li> </ul> <p>обезбеђење механизма за ефикасну комуникацију са странкама у поступку и њихове благовремене информисаности о пракси, укључујући и: успостављање аутоматске комуникације преко контакт центра инспекција; доставу позива и аката привредним субјектима у јединствени електронски сандучић.Ефекти ове мере се огледају у квалитенијем и комплетнијем функционисању система еИнспектор, а нарочито кроз повезивање система Пореске управе и Управе царина што ће имати директан утицај за сузбијање сиве економије.</p> <p>Рок за спровођење мере: 2022 и 2023. година.</p>			
2.	<b>Унапређење ефикасности рада инспекција и инспекцијске праксе</b>	<b>Министарство државне управе и локалне самоуправе</b>	<b>Број одржаних састанака Координационе комисије у току једне године:</b>  <b>ПВ (2021): 8 седница</b> <b>ЦВ (2022): 8 седница</b>
<p>Врста мере: институционално управљачко организациона.</p> <p>Ова мера је усмерена на избор оптималног организационог облика за координацију рада инспекција, као и на сагледавање могућности спајања одређених инспекција у инспекторате, у циљу повећавања рада ефикасности инспекција. Ефекти ове мере се се огледају у томе да се омогући инспекцијама да успешно спроводе све активности у оквиру својих надлежности, а тиме спречавају негативан утицај сиве економије.</p> <p>Осим тога, мера је усмерена на уједначавање инспекцијске праксе и стављање акцента на модерну улогу инспекција као промотера и заштитника легалног пословања. Ефекти ове мере се огледају у томе да инспекције поступају јединствено у свим областима деловања што доприноси правној сигурности, као и да се повећа</p>			

	учешће инспекција кроз саветодавне активности чиме се смањује шансе за прелазак у сиву економију. Рок спровођења мере: 2022. и 2023. година.		
3.	<b>Унапређење положаја инспектора</b>	<b>Министарство државне управе и локалне самоуправе</b>	<b>Удео усклађених систематизација у укупном броју систематизација које је потребно изменити по Акционом плану:</b> <b>ПВ: 30%</b> <b>ЦВ: 100%</b>  <b>Број новозапослених инспектора по Акционом плану</b> <b>ПВ: 300</b> <b>ЦВ: 1272</b>
	Врста мере: институционално управљачко организациона. Ова мера је усмерена на побољшање правног и материјалног статуса инспектора и повећање њиховог броја и стручности. Осим тога, радиће се на успостављању институционалног оквира за рад повереника за самосталност и интегритет инспектора, као посебне функције која ће инспекторима пружати заштиту у независном вршењу њихове функције, односно спречавати недозвољене утицаје у вршењу инспекцијског надзора. Ефекти ове мере се огледају у томе да се обезбеди довољан број инспектора који је потребан како би све надлежне инспекције могле да обављају своје активности несметано. Рок за спровођење мере: 2022-2023. година.		
4.	<b>Развој и надзор над спровођењем ходограма за координацију инспекцијског надзора</b>	<b>Министарство државне управе и локалне самоуправе</b>	<b>Успостављен механизам редовног извештавања по ходограмима (упитник за извештавање)</b>  <b>Број координираних инспекцијских надзора где учествује више инспекција у току једне године</b> <b>ПВ: 30</b> <b>ЦВ: 50</b>
	Врста мере: институционално управљачко организациона.		



	<p>Ова мера је усмерена на унапређење механизма за праћење, евалуацију и координацију рада инспекција у областима које су највише изложене нелегалној трговини, као и на подизање капацитета конкретних инспекција за контролу одређеним моделима трговине и услуга (трговина на даљину; трговина преко интернета; трговина на зеленим пијацима сопственом робом; незаконит превоз лица). Ефекти ове мере допринеће ефикаснијем коришћењу ресурса инспекција, унапредиће се спровођење и извештавање по ходограмима, чиме ће ефекти спровођења ходограма бити мерљивији. Рок за остваривање ове мере је 2022. година.</p>		
5.	<p><b>Промоција Контакт центра за републичке инспекције као центра за привреду</b></p>	<p><b>Министарство државне управе и локалне самоуправе</b></p>	<p><b>Редовно ажуриран портал Координационе комисије за инспекцијски надзор (www.inspektor.gov.rs)</b></p>
<p>Врста мере: информативно-едукативна.</p> <p>Ова мера је усмерена на промоцију већ основаног Контакт центра за републичке инспекције као јединственог места где привреда може да пријави нелегално пословање, али и добије одговор на питања из надлежности инспекција, као и даље одржавање портала <a href="http://www.inspektor.gov.rs">www.inspektor.gov.rs</a>, где се налазе увек ажурне информације о свим инспекцијама (контролне листе, планови надзора, извештаји и др.). На овај начин, привреда ће бити информисана о постојању јединственог места за све пријаве, али и све информације које се тичу инспекција. Ефекти ове мере се огледају у повећању правне сигурности кроз механизам пријаве нелегалног пословања и добијање неопходних информација, што је важно за сузбијање сиве економије. Рок за остваривање ове мере је 2022. година.</p>			
6.	<p><b>Унапређење спровођења поступка ефикасности прекршајног поступка</b></p>	<p><b>Министарство правде</b></p>	<p><b>Број обучених прекршајних судија о прекршајним поступцима из области сиве економије</b>  <b>ПВ: 0</b>  <b>ЦВ: 10</b></p> <p><b>Удео броја предмета поднетих у електронској форми прекршајним судовима у једној години</b></p> <p><b>Временски период за одлучивање по предмету (број дана)</b></p>
<p>Врста мере: регулаторна.</p>			

	<p>Ова мера је усмерена на спровођење регулаторних активности које ће обезбедити правни оквир за електронско спровођење прекршајног поступка по пријавама инспектора, као и на обуке прекршајних судија у материји сузбијања сиве економије и праћење рада прекршајних судова у тим поступцима. Ефекти ове мере ће допринети бржем процесуирању прекршајних пријава, чиме се повећава правна заштита односно правна сигурност, а тиме ће се смањити потреба субјеката да прелазе у нелегално пословање.</p> <p>Рок за спровођење мере: 2022-2023. година</p>		
7.	<p><b>Спречавање случајева превара у вези са прехранбеним производима</b></p>	<p><b>Министарство пољопривреде</b></p>	<p><b>Број спроведених надзора у спречавању случајева превара у храни</b>  <b>ПВ:</b>  <b>ЦВ:</b></p>
	<p>Врста мере: регулаторна.</p> <p>Ова мера је усмерена на анализирање законодавног оквира који уређује област прехранбених производа са препорукама за унапређење, као и спровођење регулаторних активности и подизање капацитета инспекција и тужилаштва ради спречавање случајева превара у вези са прехранбеним артиклима. Ефекти ове мере ће се огледати у томе да се ефикасније спрече преваре са прехранбеним артиклима, како би се смањио број субјеката који нелегално послују у овој делатности.</p> <p>Рок за спровођење мере: 2024-2025. година.</p>		

## 8.2 Посебан циљ 2: Унапређење поступка пореског надзора

Овај посебан циљ усмерен је на успостављање ефикаснијег пореског надзора кроз аутоматизацију процеса и унапређење анализе ризика, уз истовремено административно растерећење запослених у Пореској управи, али и грађана и привреде.

Сивој економији доприноси и пореско оптерећење, али и компликована процедура за попуњавање и подношење пореске пријаве. Зато је улога Пореске управе у сузбијању сиве економије кључна, и далеко шира од контроле спровођења прописа. Зато је у том циљу потребно и, са једне стране административно растеретити рад Пореске управе где год је то могуће, а са друге стране омогућити и даље јачање административних, техничко-технолошких и других капацитета Пореске управе како би се унапредила њена ефикасност.

Мере унутар овог посебног циља настоје да олакшају привреди подношење пореске пријаве, али и да ослободе пореске инспекторе послова које могу бити пренети на локалну пореску администрацију, попут преноса апсолутних права приликом куповине половних возила. Осим тога, кроз успостављање јединственог управног места за издавање

обједињеног уверења о плаћеним порезима на нивоу Републике и јединица локалних самоуправа ће се у значајној мери скратити време добијања ових уверења и биће избегнуто обилажење шалтера Пореске управе, уз истовремено растерећење запослених у Пореској управи и локалној пореској администрацији.

У претходном периоду је Пореска управа омогућила подношење захтева за издавање појединих врста пореских уверења, као и преузимање истих преко портала еПорези, без одласка на шалтер Пореске управе. Такође, израђен је и стављен у употребу софтвер који пореским обвезницима омогућава подношење захтева за повраћај/прекњижавање више или погрешно плаћених јавних прихода електронским путем, као и достављање донетих решења по наведеним захтевима у електронском облику, како пореском обвезнику, тако и Управи за трезор на реализацију, а све у циљу смањења трошкова, одласка пореских обвезника на шалтер Пореске управе и растерећења запослених у Пореској управи.

У оквиру претходног Националног програма, у децембру 2020. године, донет је Закон о фискализацији (“Службени гласник РС”, број 153/2020), који је створио услове за увођење и прелазак на нови систем фискализације, у коме ће бити могуће праћење промета у реалном времену. Изменом и допуном Закона (“Службени гласник РС”, број 96/2021), уведен је прелазни период од 1. новембра 2021. године до 30. априла 2022. године, у којем ће обвезници бити дужни да пређу на нови начин фискализације. Програм обухватаће инкорпорирање модула за анализу ризика за неевидентирање промета, као и развој напредних аналитичких метода за коришћење података добијених из фискализације, како би и надзори од стране пореских инспектора били боље таргетирани. Доношењем Уредбе о одређивању делатности код којих не постоји обавеза евидентирања промета на мало преко електронског фискалног уређаја (“Службени гласник РС”, број 32/2021), процењено је да број новообухваћених обвезника фискализације износи око 100.000, од чега је преко половина предузетника. Како би се сагледао ефекат нове фискализације на мала и микро предузећа, предвиђено је и спровођење ex-post анализе.

Почетком 2021. године донет је Закон о електронском фактурисању (“Службени гласник РС”, број 44/2021), чија примена почиње 01. маја 2022. године. Овиме су створени законски услови за прелазак на електронски систем издавања и слања фактура, те ће посебна мера бити посвећена имплементацији овог система. Планиране су обуке за субјекте јавног сектора, приватног сектора али и успостављање аутоматизованог система за комуникацију у оквиру Контакт центра за електронско фактурисање. Такође, планира се и проширивање обухвата овог система на секторе и области које тренутно нису обухваћене Законом о електронском фактурисању.

Планира се и јачање ИТ сектора и аналитичких капацитета Пореске управе у прикупљању и обрађивању података релевантних за ефикасније спровођење инспекцијског надзора, све уз јачање саветодавне функције. То подразумева, између осталог, успостављање минималног стандарда у размени података са другим регистрима (ЦРОСО, НБС, АПР, МУП,

Катастар), како би подаци били употребљиви у Пореској управи, као и јачање Јединице за управљање ризицима у оквиру Пореске управе.

Иако је у оквиру претходног Националног програма омогућена обједињена наплата пореза за одређене групе обвезника, преостало је да иста опција буде уведена и за предузетнике. Како би се сагледале могућности за увођење обједињене наплате за ову групу пореских обвезника, планирано је спровођење анализе за увођење јединственог уплатног рачуна за предузетнике, као и имплементација препорука из анализе.

Обрачун пореских обавеза представља велико оптерећење за пореске инспекторе, али и грађане и привреду. Поједностављењем обрачуна пореских обавеза попут пореза на имовину и анализирањем оправданости/сврсисходности и начина обрачуна пореских олакшица и евентуалним смањењем броја ослобођења и олакшица које оптерећују рад пореских органа би се створила већа предвидивост за грађане и привреду, док би се запослени у Пореској управи административно растеретили.

У претходном периоду омогућено је достављање пореских решења предузетницима у електронском облику и израђен је и стављен у употребу софтвер за паушално опорезивање - „**Калкулатор паушала**“, чиме је у великој мери смањено административно оптерећење и повећана предвидивост пословања за нешто више од 110.000 предузетника паушалаца. С друге стране, за издавање уверењима о плаћеним порезима на републици и локалу, грађани и привреда и даље обилазе више шалтера – што у филијалама Пореске управе, што у локалним пореским администрацијама. Како би се додатно растеретили не само предузетници, већ и остали привредници и грађани, потребно је обезбедити да се на једном месту добије уверење о плаћеним порезима и на републичком и локалном нивоу, као и да се омогући плаћање пореза инстант плаћањем и платним картицама.

Административном растерећењу грађана допринела је и могућност пријаве остваривања прихода од непокретности преко портала еПорези. Иако је поступак пријаве значајно олакшан, стопа пријаве али и наплате пореза на приходе од непокретности је и даље на ниском нивоу. У циљу постизања веће наплате ових прихода, предлаже се спровођење анализе степена поштовања прописа приликом пријаве и наплате пореза на непокретности, као и обима потенцијалних прихода и начина да се стимулише њихова наплата.

Број мере	МЕРЕ У ОКВИРУ ПОСЕБНОГ ЦИЉА 2	Институција задужена за реализацију	Индикатор
1.	Унапређење капацитета Пореске управе и привредних друштава за	Пореска управа	Број обучених службеника Пореске управе за коришћење новог система: ПВ: 0

	спровођење Закона о фискализацији		<p>ЦВ: 500</p> <p>Број обучених привредних друштава: ПВ: 0 ЦВ: 75%</p>
<p>Врста мере: институционално управљачко организациона.</p> <p>Ова мера подразумева обуку службеника Пореске управе за коришћење новог система фискализације, подршку привреди за прелазак на нови систем, као и развој напредних аналитичких метода за коришћење података добијених из е-фискализације. Ефекти ове мере огледају се у јачању капацитета Пореске управе за квалитетнију и бољу анализу ризика приликом таргетирања субјеката надзора, као и у припреми привреде и службеника Пореске управе да пређу на нови систем фискализације.</p> <p>Рок за спровођење мере: 2022. година.</p>			
2.	Имплементација система електронске размене фактура	Пореска управа	<p>Број полазника обука за јавни сектор за коришћење система ПВ: 0 ЦВ: 200</p> <p>Број полазника обука за приватни сектор за коришћење система ПВ: 0 ЦВ: 200</p> <p>Задовољство учесника обуком о електронском фактурисању ПВ: 0 ЦВ: &gt;3,5</p>
<p>Врста мере: институционално управљачко организациона.</p> <p>Ова мера подразумева обуку службеника јавног сектора, али и привреде за примену новог система за електронско фактурисање. Благовремено добијање одговора на питања која се тичу начина функционисања портала за електронско фактурисање, биће омогућено оснивањем Контакт центра и чет бота за ту намену. Спровођење анализе која пописује изворе података из свих доступних регистара ради аутоматизације попуњавања пореске пријаве и релевантног законодавног оквира је такође једна од активности која ће допринети остваривању ефикаснијег преласка на нови систем електронског фактурисања и омогућити значајно бољи преглед трансакција између државних органа међусобно, државних органа и компанија и самих компанија, а последично и ефективнијег надзора. Ефекти ове мере се огледају у томе да ће спровођење обука допринети квалитетнијој примени новог система и тиме повећати транспарентност и ефикасност</p>			

	електронској размени фактура, а тиме истовремено значајно смањити степен сиве економије. Рок за спровођење мере: 2022. година.		
3.	<b>Кампања за промоцију фискалне одговорности и дисциплине</b>	<b>Пореска управа</b>	<b>Број рачуна који су послати за награду игру „Узми рачун и победи“</b> <b>ПВ: 130.190.100 (2021.)</b> <b>ЦВ: 131.000.000</b>
	Врста мере: информативно едукативна. Ова мера је усмерена на промоцију значаја борбе против сиве економије кроз организацију новог циклуса наградне игре „Узми рачун и победи“, промоцију нових система за електронско фактурисање и фискализацију и кампању најављених акција контроле Пореске управе. Осим тога, кроз спровођење годишњег истраживања грађана и привреде о сивој економији би се мерили ефекти кампања и едукације о важности сузбијања сиве економије. Ефекти ове мере се огледају у повећању броја грађана који кроз већу фискалну одговорност доприносе смањењу сиве економије. Рок за спровођење мере: 2022-2025. година.		
4.	<b>Јачање ИТ сектора и аналитичких капацитета Пореске управе</b>	<b>Пореска управа</b>	<b>Број повезаних регистара са Пореском управом</b> <b>ПВ:</b> <b>ЦВ:</b>
	Врста мере: институционално управљачко организациона. Ова мера је усмерена на спровођење анализе ради дефинисања минималног техничког стандарда у размени података између регистара (ЦРОСО, НБС, Влада РС, АПР, МУП, и др., у смислу да ПУ има овлашћење за преузимање података неопходних за опорезивање из регистара у надлежности других органа или организација. Мером је обухваћен и развој и спровођење програма обуке запослених у циљу стицања напредних аналитичких и осталих релевантних вештина - обука за анализу ризика, коришћење нових ИТ система. Ефекти ове мере се огледају аутоматизованој размени података између Пореске управе и других регистара и унапредшењу анализа ризика приликом таргетирања надзора. Ова мера спада у институционално управљачко организационе. Рок за спровођење мере: 2022-2023. година		
5.	<b>Омогућавање обједињене наплате пореза за предузетнике</b>	<b>Пореска управа</b>	<b>На основу спроведене анализе увођења јединственог рачуна израђене препоруке и усаглашене са надлежним органом<sup>26</sup></b>
	Врста мере: институционално управљачко организациона. Ова мера обухвата активности које доприносе сагледавању могућности за увођење обједињене наплате за предузетнике, односно увођења јединственог		

<sup>26</sup> Додатни показатељ ће се одредити на основу резултата спроведене анализе.

	<p>уплатног рачуна у циљу смањења административног оптерећења свим учесницима, као и повећања ефикасности пословног процеса. Ефекти ове мере се огледају у поједностављењу пословања, чиме се смањује потреба за прелазак у нелегано пословање.</p> <p>Рок за спровођење мере: 2023. година.</p>		
6.	<p><b>Поједностављење обрачуна пореза на имовину</b></p>	<p><b>Пореска управа</b></p>	<p><b>На основу спроведене анализе оправданости/сврсисходности и начина обрачуна пореских олакшица израђене препоруке и усаглашене са надлежним органом<sup>27</sup></b></p>
	<p>Врста мере: подстицајна.</p> <p>Ова мера обухвата активности успостављања апликативног решења за примену Закона о порезима на имовину по питању пореза на пренос апсолутних права употребљаваних возила између физичких лица.</p> <p>Рок за спровођење мере: 2022. година.</p>		
7.	<p><b>Промоција борбе против сиве економије</b></p>	<p><b>НАЛЕД</b></p>	<p><b>Број организованих годишњих конференција о спровођењу Програма</b>  <b>ПВ: 0</b>  <b>ЦВ: 1</b></p> <p><b>Број прес конференција и брифинга на тему сиве економије:</b>  <b>ПВ: 0</b>  <b>ЦВ: 3</b></p>
	<p>Врста мере: информативно едукативна.</p> <p>Ова мера је усмерена на подизање свести грађана и привреде о важности борбе против сиве економије кроз организацију годишњих конференција о спровођењу Програма, ажурирања сајта <a href="http://www.uzmiracun.rs">www.uzmiracun.rs</a>, али и едукацију новинара кроз спровођење новинарских конкурса, прес конференција и брифинга на тему сиве економије. Ефекти ове мере се огледају у унапређењу извештавања на тему сиве економије, што ће допринети бољем разумевању овог феномена од стране шире јавности и тиме већег учешћа грађана у борби против сиве економије.</p> <p>Рок за спровођење мере: 2022. и 2023. година.</p>		
8.	<p><b>Финансијска и фискална едукација младих</b></p>	<p><b>Министарство просвете, науке и технолошког развоја</b></p>	<p><b>Број обучених наставника</b>  <b>ПВ: 0</b>  <b>ЦВ: 300</b></p>

<sup>27</sup> Додатни показатељ ће се одредити на основу резултата спроведене анализе.

			<p>Број едукованих ученика ПВ:0 ЦВ: 1000?</p> <p>Број одржаних часова о финансијској и фискалној писмености ПВ: 0 ЦВ:?</p>
<p>Врста мере: информативно-едукативна. Ова мера је усмерена на анализирање могућности увођења програма едукације за ученике основних и средњих школа о финансијској и фискалној писмености, али и организацију предавања и такмичења на тему сиве економије на факултетима. Ефекти ове мере се огледају у томе да се у кључним фазама образовања укаже на значај плаћања пореза, узимања рачуна и уопште важности пореза из којих се финансирају основне функције државе, чиме би се додатно допринело сузбијању сиве економије. Рок за спровођење мере: 2022. и 2023. година.</p>			
9.	<p><b>Успостављање јединственог управног места за издавање уверења о плаћеним порезима (на нивоу републике и локала)</b></p>	<p><b>Пореска управа</b></p>	<p>Број издатих уверења о плаћеним порезима на републици и локалу кроз јединствено управно место: дефинисати посебно за републику и посебно за локал ПВ:0 ЦВ: 1000</p> <p>Удео јединица локалних самоуправа повезаних са еПорези у укупном броју ЈЛС ПВ: 0 ЦВ: 30%</p>
<p>Врста мере: институционално управљачко организациона. Ова мера је усмерена на поједностављење процеса добијања уверења о плаћеним порезима на нивоу републике и локала, грађанима и привреди кроз две активности и то: повезивање система Пореске управе са системом локалне самоуправе како би пореске обавезе било могуће измирити инстант плаћањем и платним картицама и успостављање јединственог управног места за издавање уверења о плаћеним порезима. Ефекти ове мере се огледају у значајном административном растерећењу службеника у Пореској управи и локалној пореској администрацији, али и грађана и привреде, као и смањивању броја привредних субјеката који прелазе у нелегалне токове. Рок за спровођење мере: 2024-2025. година.</p>			



10.	Стимулисање наплате пореза на приходе од закупа непокретности	Пореска управа	Степен наплате пореза на приходе од непокретности ПВ: ЦВ:
<p>Врста мере: институционално управљачко организациона.</p> <p>Ова мера је усмерена на повећање степена поштовања прописа код пријављивања и наплате пореза на приходе од непокретности и обима потенцијалних прихода. Ефекти ове мере се огледају у повећању степена наплате пореза на приходе од непокретности, који је сада на јако ниском нивоу.</p> <p>Рок за спровођење мере: 2024-2025. година.</p>			

### 8.3 Посебан циљ 3: Фискално и административно растеређење легалног пословања

Ова мера је усмерена на подстицање привредних субјеката да послују у легалним токовима.

Јачање надзорних и судских капацитета је, у општем смислу, неопходан, али не и довољан услов за осетно смањење обима сиве економије. Зато је потребно да се овим капацитетима додају и они који се односе на стимулисање привредника и грађана да делају у оквирима легалне економије.

У Републици Србији је фискално оптерећење рада, мерено учешћем пореза на зараде и доприноса за социјално осигурање у укупним трошковима рада, до сада смањено, али и даље постоји простор за растеређење. Веће пореско оптерећење рада погодује порасту неформалне запослености и пословању у сивој зони. Такође, уколико се прелазак у легалне токове догоди, при великом пореском оптерећењу рада, већина радника буде пријављена на минималну зарату, што у великој мери смањује јавне приходе.

Фискално и административно растеређење легалног пословања је препознато као један од приоритета Националног програма, још од његовог првог доношења крајем 2015. године. До сада је спроведено низ мера и активности које су допринеле подстицању легалног предузетништва и запошљавања, попут омогућавања електронске пријаве сезонских радника преко портала „Сезонски радници“, у пар кликова. До 2019. године процедура пријаве по раднику је трајала и до 5 сати, а 95% сезонских радника у пољопривреди је радило „на црно“, док сада та процедура траје 5 минута, а само током 2019. и 2020. године преко 40.000 сезонских радника је пријављено преко овог портала. У наредном периоду преостаје проширење обухвата поједностављеног радног ангажовања и на раднике ангажоване на пословима помоћи у кући, грађевинарства, угоститељства и туризма.

Осим тога, имајући у виду да је Србија, према резултатима Анкете о радној снази, међу водећим земљама у свету према броју дигиталних радника (3.52 дигитална радника на

1.000 становника - од тога је свега 8% лица легално радно ангажовано на непуно радно време, док је тај проценат код нерегистрованих субјеката чак 57%), нормативно уређење нестандартних облика рада завређује посебну пажњу у оквиру овог Прогама, како би се ишло у корак са технолошким променама (фриленсери, рад преко платформи, самозапошљавање).

Фискалном растерећењу допринело је и повећање неопорезивог дела зараде са 16.300 на 19.300 динара, смањење збирне стопе доприноса за ПИО са 26% на 25%, као и смањење стопе доприноса за осигурање за случај незапослености са 1,5% на 0,75% што је у последње три године укупно смањило оптерећење нето просечне зараде за око 3 процентна поена. Како би се додатно растеретило легално пословање, потребни су, по свему судећи, даљи напори у правцу фискалног растерећења зарада.

Како би почетници у пословању остали у легалним токовима, поред већ поменутих достигнућа везаних за фискално растерећење, потребно је и законски продужити пореско ослобођење у првој години пословања на 2023. годину али и увести пореско ослобођење за приоритетне категорије, нпр. паушалне обвезнике у одређеним делатностима, имајући у виду да су ово најчешће најмањи предузетници.

Даљем растерећењу и легалном пословању би допринело и успостављање јединственог електронског регистра непореских дажбина, пре свега такси и накнада за коришћење јавних добара које се наплаћују на републичком, покрајинском и локалном нивоу. Наиме, према подацима из анализа које је израдио НАЛЕД у сарадњи са КПМГ<sup>28</sup>, на републичком нивоу постоји око 500 закона и подзаконских аката којима је обухваћено преко 1.200 непореских дажбина, док су на локалу непореске дажбине уређене са преко 400 одлука јединица локалних самоуправа. С обзиром на то да је за исту услугу, спроведен поступак или радњу државног / локалног органа прописан различити износ такси, те да се оне значајно разликују између јединица локалне самоуправенеопходно је да се успостави јавни, електронски Регистар непореских дажбина. Истовремено, требало би изменити и важећи Правилник о методологији за обрачун трошкова пружања услуге, односно висине таксе, тако да начин обрачуна буде јасан и униформан, за органе на свим нивоима власти. Већој транспарентности постојећег система локалних дажбина, посебно за привреду и потенцијалне инвеститоре, допринело би уједначавање Одлуке о локалним административним таксама коју би свих 145 ЈЛС доносиле према истом моделу. Административно и финансијско растерећење би се остварило и смањењем броја непореских дажбина и у појединим случајевима њиховим обједињавањем, као и додељивањем назива дажбини у складу са њеном стварном фискалном природом (такса, накнада за коришћење јавних добара или порез).

---

<sup>28</sup> <https://jpd.rs/mesec-parafiskala>

Даље јачање присуства и раширености безготовинских плаћања је кључно, будући да је готовина платежно средство сиве економије. Такође, сва безготовинска плаћања уједно су и фискализована, чиме се постиже директан и снажан ефекат у правцу сузбијања сиве економије и веће наплате фискалних прихода. У том погледу, овај програм идентификује две повезане мере, које се тичу, са једне стране, интензивирања безготовинских плаћања у јавном и са друге стране у приватном сектору.

Даље јачање присуства и раширености безготовинских плаћања је кључно, будући да је готовина валута сиве економије. Такође, сва безготовинска плаћања уједно су и фискализована, чиме се постиже директан и снажан ефекат у правцу сузбијања сиве економије и веће наплате фискалних прихода. У том погледу, овај програм идентификује две повезане мере, које се тичу, са једне стране, интензивирање безготовинских плаћања у јавном и са друге стране у приватном сектору.

У претходном периоду спроведно је низ активности за стимулисање безготовинског плаћања. Инсталирани су ПОС терминали на шалтерима 104 локалне самоуправе, шалтерима МУП-а и Управе саобраћајне полиције, чиме је омогућено безготовинско плаћање за јавне услуге на лицу места. Потребно је омогућити и инстант плаћања и сваки други вид безготовинских плаћања јавних услуга, и то без достављања доказа о уплати (извода из банке, електронске признанице), кроз упаривање и разврставање уплата према броју предмета, односно уплатиоцу – странци у поступку (нпр. систем е-Плати који је имплементиран за поступке које води Министарство унутрашњих послова – издавање личних докумената).

Повезано са тим, тренд повећања присуства и облика безготовинских плаћања присутан је у току последњих неколико година, по свему судећи, како због одговарајућих мера НБС (доношење модерног правног оквира за платне услуге у складу са најбољом европском праксом и имплементација платног система за инстант плаћања), тако и због општег тренда дигитализације, и других фактора. Упркос томе, постоји одређени простор за даља унапређења, и овај програм идентификује сет активности које имају за циљ да обезбеде снажан раст безготовинских плаћања и то на систематичан и одржив начин.

Те активности би могле укључити увођење подстицајних мера за развој прихватне инфраструктуре у микро и малим предузећима и друге олакшице за све видове безготовинских плаћања, као и формирање јавно-приватне стручне групе за безготовинско плаћање која би пружала подршку Координационом телу за сузбијање сиве економије у спровођењу консултативног процеса са свим заинтересованим странама, изради потребних анализа и предлога мера.

Пре доношења одлука потребно је спровести детаљну анализу користи и трошкова (упоређивање висине накнада различитих безготовинских начина плаћања, трошкова инсталирања ПОС уређаја и других техничких решења за безготовинска плаћања, одрживост овог програма на дуги рок и др).

Привреда која послује легално често се суочава са променама прописа, али и прописима који су теже разумљиви. Једнако тумачење прописа и што јасније разумевање од стране привредних субјеката је изузетно важно за сузбијање нелојалне конкуренције. Често се на издавање мишљења чека и месецима, па привредни субјекти, некада и незнајући, крше закон. Како би се процес оптимизовао, потребно је за почетак омогућити електронско подношење захтева за издавање мишљења, како би привреда што мање времена трошила на администрирање. Поред тога, разумевање прописа би у значајној мери било унапређено уколико би се изменили прописи који најчешће стварају забуну код привредних субјеката – на основу анализе о прописима за које се најчешће тражило мишљење у претходном периоду, а у случају оправданости измена и у циљу унапређења прописа.

Ни промет непокретности није изостао када је у питању рад у сивој зони. Наиме, тренутно једини радноправни облик ангажовања агената за некретнине је кроз закључивање уговора о раду што доводи до раста трошкова пословања посредника (због превеликог оптерећења порезима и доприносима на зараде) и пословања у сивој зони. Како би се агенти који тренутно раде у сивој зони превели у легалне токове, потребно је прописати форму уговора о заступању, чиме би се повећала и правна сигурност уговорних страна.

Озакоњење објеката је дуготрајан процес који је административно захтеван за јавну управу али и за грађане. У оквиру Програма 2022-2025. предвиђена је дигитализација и централизација поступка озакоњења. У том смислу ће се радити на раздвајању поступка уписа самих објеката од уписа права својине на објектима и успостављању аутоматизације по службеној дужности уписа инфраструктурних објеката (објеката електронергетског система, путева, мостова, итд.).

Број мере	МЕРЕ У ОКВИРУ ПОСЕБНОГ ЦИЉА 3	Институција задужена за реализацију	Индикатор
1.	Фискално растеређење рада	Министарство финансија	Повећан број формално запослених: ПВ: 2.326,2 хиљада (Q4 2020) ЦВ (2023): 2.400 хиљада
	<p>Врста мере: подстицајна.</p> <p>Ова мера је усмерена на анализирање постојећег оптерећења прихода по основу рада порезима и доприносима и пореског клина са предлогом унапређења уз пратеће регулаторне активности које ће допринети фискалном растеређењу рада. Ефекти ове мере се огледају у побољшању пословног амбијента и тиме смањење потребе за прелазак у нелегалне токове.</p> <p>Рок за спровођење мере: 2023. година.</p>		
2.	Успостављање јавног, електронског регистра	Министарство финансија	Успостављен јавни регистар непореских дажбина

	<b>непореских дажбина и реформа парафискала</b>		
<p>Врста мере: регулаторна.</p> <p>Ова мера је усмерена на повећање транспарентности и предвидивости непореских дажбина за привреду и грађане, кроз измену постојећег регулаторног оквира ради успостављања електронског регистра са свим елементима непореских дажбина. Већој транспарентности локалних непореских дажбина допринеће и примена јединственог модела Одлуке о локалним административним таксама за све ЈЛС. Ефекти ове мере се огледају у већој транспарентности пословања, јединственом прегледу свих непореских дажбина и тиме планирању постепеног елиминисања истих.</p> <p>Рок за спровођење мере: 2023. година.</p>			
3.	<b>Стимулисање безготовинског плаћања за јавне услуге</b>	<b>Министарство финансија</b>	<b>Број институција које пружају било који облик безготовинских плаћања</b> <b>ПВ: (140 ЛС)</b> <b>ЦВ:</b>
<p>Врста мере: институционално управљачко организациона.</p> <p>Ова мера подразумева анализу могућности проширења и унапређења безготовинског плаћања за поступке јавне управе на шалтерима јавне управе, упаривање и разврставање уплата према броју предмета, односно уплатиоцу – странци у поступку и основу наплате, као и омогућавање пружања јавних услуга без достављања доказа о уплати, чиме би се административно растеретили и запослени у јавној управи, али и грађани и привреда. Ефекти ове мере се огледају у поједностављењу пословања чиме се смањује потреба за прелазак у нелегалне токове. Рок за спровођење мере: 2022-2023. година.</p>			
4.	<b>Стимулисање безготовинског плаћања за остала добра и услуге</b>	<b>Министарство финансија</b>	<b>Формирано јавно-приватна Стручна група за подршку безготовинском плаћању при Координационом телу за сузбијање сиве економије</b>  <b>Број малих и микро предузећа која су обухваћена подстицајним мерама за безготовинско плаћање:</b> <b>ПВ: 0</b> <b>ЦВ: 1000</b>

			<p>Број микро и малих предузећа која су омогућила електронско плаћање  ПВ: 0  ЦВ:</p> <p>Број трансакција безготовинског плаћања реализованих код микро и малих предузећа која су обухваћена подстицајним мерама (нпр. која су примила субвенцију) и омогућила електронско плаћање - у току једне године  ПВ: 0  ЦВ:</p>
<p>Врста мере: институционално управљачко организациона.</p> <p>Ова мера је комплементарна претходној и подразумева подстицање безготовинског плаћања ван јавног сектора. Усмерена је на повећање обима безготовинског плаћања на основу успешних примера међународне пракси и налажења начина како би се грађани и трговци стимулисали за масовнију употребу безготовинског плаћања, те субвенционисање малих и средњих предузећа за електронско плаћање у трговинским објектима, уколико анализе покажу оправданост оваквог модела стимулисања безготовинских плаћања. Ефекти ове мере се огледају у томе да веће коришћење безготовинског плаћања се доприноси бољем надзору над новчаним токовима и тиме последично смањењу сиве економије. Рок за спровођење мере: 2022-2023. година.</p>			
5.	<p><b>Кампања за подстицање безготовинског плаћања</b></p>	<p><b>Министарство финансија</b></p>	<p>Развијен јединствени портал за информисање и едукацију о свим видовима безготовинског плаћања</p> <p>Организована годишња конференција о безготовинском плаћању</p> <p>Број полазника обука о безготовинском плаћању и етровини  ПВ:0</p>

			<b>ЦВ:100</b>
	<p>Врста мере: информативно-едукативна.  Ова мера је усмерена на промоцију безготовинског плаћања и за јавне и за остала добра и услуге кроз кампање и организацију обука за мала и микро предузећа и безготовинским плаћањима и е-трговини и организацију годишњих конференција о безготовинском плаћању. Ефекти ове мере се огледају у већој употреби безготовинских видова плаћања, чиме би се смањило простор за сиву економију кроз плаћање у готовини и неевидентирање уплата.  Рок за спровођење мере: 2022-2023. година.</p>		
<b>6.</b>	<b>Регулисање нових облика радног ангажовања и њиховог пореског третмана</b>	<b>Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања</b>	<b>Повећање формалне запослености:</b> <b>ПВ: 82,66 % (2020 Q3)</b> <b>ЦВ: 85%?</b>  <b>Број ангажованих лица преко платформе:</b> <b>ПВ:</b> <b>ЦВ:</b>
	<p>Врста мере: регулаторна.  Ова мера је усмерена на систематично регулисање нових, нестандартних облика ангажовања (фриленсери, рад на платформи, samozapoљavanje) кроз спровођење анализе нестандартних облика, мапирање сектора и прилагођавање регулаторног оквира. Ефекти ове мере се огледају у олакшаном преласку запослених који тренутно раде у сивој зони у легалне токове и тиме смањеу потребе за прелазак у нелегалне токове.  Рок за спровођење мере: 2022-2023. година.</p>		
<b>7.</b>	<b>Проширивање обухвата поједностављеног радног ангажовања на нове делатности</b>	<b>Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања</b>	<b>Измењен Закон о поједностављеном радном ангажовању на нове делатности</b>
	<p>Врста мере: подстицајна.  Ова мера подразумева регулаторне активности које би допринеле проширењу обухвата поједностављеног радног ангажовања на раднике ангажоване у пословима помоћи у кући, грађевинарства, туризма и угоститељства, као и прилагођавање апликативног софтвера за пријем и обраду пријаве радника на нове секторе. Ефекти ове мере се огледају у смањењу броја радника у сивој зони и побољшању њиховог положаја, кроз пријаву и плаћање пореза и доприноса.  Рок за спровођење мере: 2022-2023. година.</p>		
<b>8.</b>	<b>Промоција нове регулативе везане за радно ангажовање</b>	<b>Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања</b>	<b>Спроведена кампања о нестандартним облицима рада</b>

	<p>Врста мере: информативно-едукативна. Ова мера је усмерена на промовисање нове регулативе о нестандартним облицима рада и израду едукативних и промо материјала, брошура и водича који би покривали тему радног ангажовања. Ефекти ове мере се огледају у томе да запослени у јавној управи, али и привреда и грађани буду информисани о изменама у области радног ангажовања. Рок за спровођење мере: 2022-2023. година.</p>		
9.	<p><b>Развој и унапређено спровођење обухвата мера за почетнике у пословању</b></p>	<p><b>Министарство финансија</b></p>	<p><b>На основу спроведене анализе сврсисходности увођења пореских олакшица за почетнике, израђене препоруке и усаглашене са надлежним органом<sup>29</sup></b></p> <p><b>Број новооснованих предузетника ПВ: 16.348 (Q1,Q2 2021.) ЦВ: 17.500</b></p>
	<p>Врста мере: подстицајна. Ова мера подразумева спровођење свеобухватне анализе сврсисходности давања пореских олакшица, као и регулаторне активности које би допринеле увођењу пореског ослобођења за приоритетне категорије. Осим тога, мером је обухваћено и спровођење анализе са препорукама за унапређење регулаторног оквира за легално пословање, као и праћење спровођења препорука. Ефекти ове мере се огледају у смањењу броја почетника у пословању који одлазе из легалних токова, самим тим и побољшању пословног окружења. Рок за спровођење мере: 2022. година.</p>		
10.	<p><b>Промоција предузетничког менталитета и иновација</b></p>	<p><b>Министарство привреде</b></p>	<p><b>Број полазника на обукама за почетнике у пословању ПВ: ЦВ:</b></p>
	<p>Врста мере: информативно-едукативна. Ова мера је усмерена на развој предузетничког менталитета кроз пружање саветодавне помоћи и менторинга почетницима у пословању, израду водича „Како правилно започети посао“ као и кроз спровођење кампања за промоцију иновација и предузетништва и програма подршке за мала и микро предузећа. Ефекти ове мере се огледалу у повећању броја субјеката који започињу своја пословања, у легалним токовима – у складу са прописима. Рок за спровођење мере: 2022. година.</p>		

<sup>29</sup> Додатни показатељ ће бити одређен на основу резултата спроведене анализе.



11.	Сузбијање економије у посредовању у промету и закупу непокретности сиве	Министарство трговине, туризма и телекомуникација	<p>На основу спроведене анализе правног оквира који регулише ангажовање посредника у промету и закупу непокретности, израђене препоруке и усаглашене са надлежним органом</p> <p>Прописана форма уговора о заступању у Закону о посредовању у промету и закупу непокретности</p> <p>Измењен Правилник о Регистру посредника у промету и закупу непокретности и имплементирано ново ИТ решење Регистра посредника у промету и закупу непокретности</p>
<p>Врста мере: регулаторна.</p> <p>Ова мера подразумева регулаторне активности ради прописивања форме уговора о заступању у посредовању у промету и закупу непокретности, уз унапређење Регистра посредника у промету и закупу непокретности. Ефекти ове мере се огледају у смањењу броја агената који тренутно раде у сивој зони и њиховог преласка у легалне токове.</p> <p>Рок за спровођење мере: 2022. и 2023. година.</p>			
12.	Унапређење поступка озакоњења објеката	Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре	<p>Повећање броја озакоњених објеката</p> <p>ПВ:</p> <p>ЦВ: повећање од 30% у односу на ПВ</p>
<p>Врста мере: институционално управљачко организациона.</p> <p>Ова мера је усмерена на поједностављење и убрзање поступка озакоњења кроз раздвајање поступка уписа непокретности у катастар и поједностављење поступка утврђивања власништва на уписаним објектима који су предмет озакоњења. Ефекти ове мере се огледају у повећаном броју озакоњених објеката и тиме смањивању потребе за прелазак у нелегалне токове.</p> <p>Рок за спровођење мере: 2024. година.</p>			
13.	Успостављање јединствене базе мишљења министарстава	Канцеларија за информационе	<p>Укупан број поднетих захтева електронским</p>

издатих на захтев привредних субјеката	технологије и електронску управу	и путем укупном броју поднетих захтева за издавање мишљења  Број министарстава која своја мишљења уносе у базу у односу на укупан број министарстава ПВ: ЦВ:
<p>Врста мере: институционално управљачко организациона.</p> <p>Ова мера подразумева израду анализе тренутног стања у области издавања службених мишљења на захтев привредних субјеката и оптимизацију подношења захтева за њихово издавање онлајн преко јединствене контакт тачке као нове електронске услуге. Ефекти ове мере се огледају у убрзању процеса добијања мишљења, диигитализацију и унапређењу правне сигурности.</p> <p>Рок за спровођење мере: 2023. и 2024. година</p>		

## IX. НАЧИН ЕВАЛУАЦИЈЕ РЕЗУЛТАТА ПРОГРАМА И ИЗВЕШТАВАЊЕ

Дефинисање начина оцене постигнутих резултата, односно ефикасности спровођења документа јавне политике, захтева идентификацију кључних показатеља учинака на нивоу општег и посебних циљева и мера, којима се мери ефикасност и ефективност спровођења јавних политика које су тим документом утврђене и начин верификације тих резултата (извор информације).

Координационо тело за сузбијање сиве економије о резултатима спровођења Програма извештава Владу Републике Србије на сваких 90 дана.

Подршку Координационом телу при извештавању пружа Стручна група, која прати спровођење Програма, а чији је задатак да припрема извештаје Координационог тела.

Свака институција је дужна да прати спровођење мера и активности за које је задужена и да извештава Стручну групу о резултатима њиховог спровођења.

## X. МЕХАНИЗАМ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ПРОГРАМА И НАЧИН ИЗВЕШТАВАЊА О РЕЗУЛТАТИМА СПРОВОЂЕЊА

Координационо тело за сузбијање сиве економије је задужено да координира рад органа државне управе и усмерава активности које се односе на припрему, ревизију и

имплементацију Програма за сузбијање сиве економије, са пратећим акционим планом, као и извештавање о спроведеним активностима.

Координационо тело о свом раду извештава Владу Републике Србије на сваких 90 дана. Извештавање се врши и пружањем, односно достављањем потребних података и информација имплементационој групи Министарске групе 3 – „Пружање бољих јавних услуга” Координационог тела за припрему и праћење реализације Акционог плана за спровођење Програма Владе, које је образовано Одлуком о образовању Координационог тела за припрему и праћење реализације Акционог плана за спровођење Програма Владе („Службени гласник РС”, број 88/17).

Динамика остваривања мера из Програма ће се дефинисати кроз акционе планове за његово спровођење. Први акциони план ће бити донет за период 2022-2023, а други акциони план за период 2024-2025. године. Акциони план за период 2022-2023 ће бити донет у року од 90 дана од усвајања Програма.

Стручна група Координационог тела за сузбијање сиве економије пружа подршку Координационом телу кроз пратњење и координирацију спровођења Програма и пратећег Акционог плана, као и припрему извештаја Координационог тела.

Координационо тело о спровођењу Акционог плана извештава Владу најкасније у року од 120 дана по истеку сваке календарске године од дана усвајања Акционог плана.

Финални извештај о резултатима спровођења програма доноси се 6 месеци након истека периода спровођења Програма.

## **XI. ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ**

Овај Програм објавити на интернет страници Владе и интернет страници Министарства финансија, у року од седам радних дана од дана усвајања.

Програм објавити у „Службеном гласнику Републике Србије”.

Акциони план за спровођење Програма биће донет у року од 90 дана од усвајања Програма.