



USAID
OD AMERIČKOG NARODA



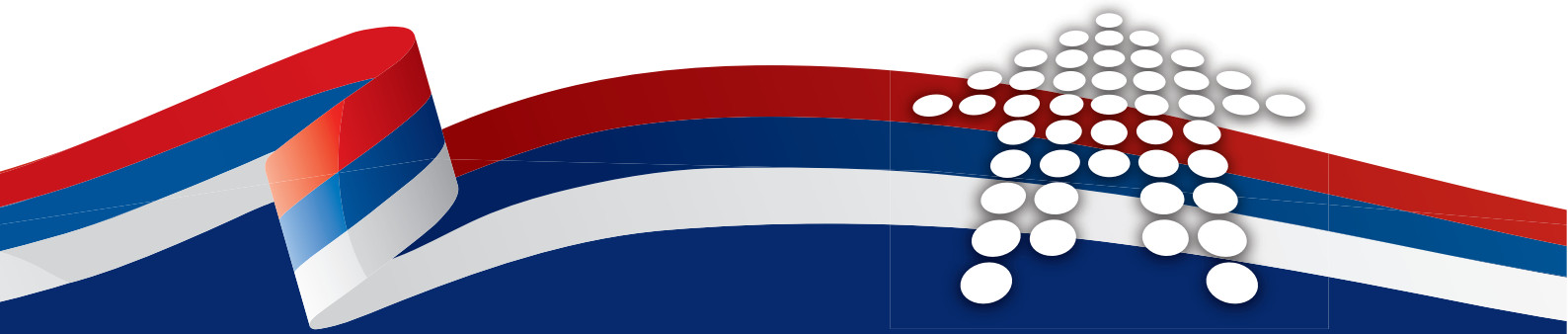
NACIONALNA ALIJANSA ZA LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ



NALED

NATIONAL ALLIANCE FOR LOCAL ECONOMIC DEVELOPMENT

Национални програм за сузбијање сиве економије



Децембар 2015.

САДРЖАЈ

I. ПОЛАЗНЕ ОСНОВЕ

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

III. АНАЛИЗА СТАЊА

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

V. ЦИЉЕВИ НАЦИОНАЛНОГ ПРОГРАМА ЗА СУЗБИЈАЊЕ СИВЕ ЕКОНОМИЈЕ

VI. МЕРЕ ЗА СПОВОЂЕЊЕ НАЦИОНАЛНОГ ПРОГРАМА ЗА СУЗБИЈАЊЕ СИВЕ ЕКОНОМИЈЕ

ЦИЉ 1: ЕФИКАСНИЈИ НАДЗОР НАД ТОКОВИМА СИВЕ ЕКОНОМИЈЕ;

ЦИЉ 2: УНАПРЕЂЕЊЕ ФУНКЦИОНИСАЊА ФИСКАЛНОГ СИСТЕМА;

ЦИЉ 3: СМАЊЕЊЕ АДМИНИСТРАТИВНОГ И ПАРАФИСКАЛНОГ ОПТЕРЕЂЕЊА ЗА ПРИВРЕДУ И ГРАЂАНЕ;

ЦИЉ 4: ПОДИЗАЊЕ СВЕСТИ ГРАЂАНА И ПРИВРЕДЕ О ЗНАЧАЈУ СУЗБИЈАЊА СИВЕ ЕКОНОМИЈЕ И МОТИВАЦИЈА ЗА ПОШТОВАЊЕ ПРОПИСА.

VII. СПРОВОЂЕЊЕ И ПРАЂЕЊЕ СПРОВОЂЕЊА НАЦИОНАЛНОГ ПРОГРАМА

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

IX. ЗАВРШНИ ДЕО

I. ПОЛАЗНЕ ОСНОВЕ

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

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

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

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

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

- 1) МИМИС методом, заснованом на моделирању, обим сиве економије процењен је на 30,1% бруто друштвеног производа (у даљем тексту: БДП) у 2010. години;
- 2) НТС методом (household tax compliance), заснованом на поштовању пореских прописа код домаћинстава, обим сиве економије процењен је на 24% БДП-а у 2010. години;
- 3) Анкетом о условима пословања предузећа и предузетника, којом је идентификована сива економија у промету производа и делимичном или потпуном раду на црно, обим сиве економије процењен је на 21% БДП-а у 2013. години.

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



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

- Низак ниво пореске културе грађана и привреде, који је углавном проузрокован неповерењем у државне институције, нетранспарентним трошењем средстава, недовољном информисаношћу и корупцијом;
- Компликован регулаторни оквир подложен честим променама, недоследном применом прописа, недовољним познавањем прописа и slabим капацитетима јавне управе у спровођењу прописа;
- Релативно висока пореска и непореска оптерећења са додатним административним баријерама и високим административним трошковима за привреду и грађане;
- Релативно висок степен корупције и толеранције државе према сивој економији (инспекција, царина, судство, полиција);
- Висока стопа незапослености и сиромаштво.

Последице сиве економије су:

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

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

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

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

- 1) Ефикаснији надзор над токовима сиве економије;
- 2) Унапређење функционисања фискалног система;
- 3) Смањење административног и парафискалног оптерећења за привреду и грађане;
- 4) Подизање свести грађана и привреде о значају сузбијања сиве економије и мотивација за поштовање прописа.

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

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

1.1. Стратешки оквир

Национални програм представља стратешки оквир за сузбијање сиве економије у Републици Србији и комплементаран је са раније усвојеним документима који обухватају поједине сегменте битне за ову област, пре свега Стратегијом реформе јавне управе у Републици Србији („Службени гласник РС”, бр. 9/14 и 42/14 - исправка), Акционом планом за спровођење стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015-2017. године („Службени гласник РС”, број 31/15), Националном стратегијом за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године („Службени гласник РС”, број 57/13), Акционим планом за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године („Службени гласник РС”, број 79/13), Националном стратегијом реформе правосуђа за период 2013-2018. године („Службени гласник РС”, број 57/13), Стратегијом за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период од 2015. до 2020. године и Акционим планом за спровођење Стратегије за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за 2015. са пројекцијом за 2016. годину („Службени гласник РС”, број 35/15) и Стратегијом истраге финансијског криминала за период 2015. до 2016. године („Службени гласник РС”, број 43/15).

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

С обзиром да јединствена политика сузбијања сиве економије има елементе хоризонталне политике, поједине области овог програма већ су у мањој или већој мери обухваћене другим стратешким документима, као што је то случај у области реформе јавне управе и инспекцијског надзора која је обухваћена Стратегијом реформе јавне управе у Републици Србији и Акционом планом за спровођење стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015-2017. године. Комплементарност Националног програма са овом стратегијом и пратећим акционим планом се огледа већ у општем циљу реформе јавне управе који се односи на даље унапређење рада јавне управе у складу са принципима „Европског административног простора”, односно обезбеђења високог квалитета услуга грађанима и привредним субјектима, као и стварање такве јавне управе у Републици Србији која ће значајно допринети економској стабилности и повећању животног стандарда грађана. Национални програм тежи остварењу истог циља, само са аспекта мање општости, односно са аспекта унапређења инспекцијских служби и њихове боље сарадње са правосудним органима како би се сузбила сива економија, као и унапређења пословног окружења и општег животног стандарда грађана смањењем административних баријера и удела сиве економије у БДП Републике Србије. Такође, веза ова два документа постоји у делу који се односи на унапређење правног оквира и законодавног процеса, унапређења управних процедура и реформе инспекцијског надзора, с тим што Национални програм за основни циљ има постизање свега наведеног у функцији сузбијања сиве економије. У вези са свим наведеним, јасно се може уочити веза између циљева Националног програма са посебним циљевима реформе

јавне управе, а посебно са унапређењем управљања јавним финансијама и јавним набавкама, повећањем правне сигурности и унапређењем пословног окружења и квалитета пружања јавних услуга, као и јачањем транспарентности, етичности и одговорности у обављању послова јавне управе. Надаље, Национални програм се надовезује на мере реформе јавне управе које се односе на развој е-управе, посебно у делу који се односи на успостављање и квалитетније вођење евиденција, већа поузданост и ажурност података, међусобна повезаност и размена података. Ово ће се огледати у унапређењу основа за стратешко планирање и праћење спровођења планова на сузбијању сиве економије, једноставнијем утврђивању чињеничног стања, праћење тока предмета и евиденције донетих решења у поступку инспекцијског надзора. Значај е-управе је препознат и у развоју других бројних услуга грађанима и привреди како би се олакшале бројне административне процедуре којим су тренутно оптерећени. Поред наведеног, Национални програм је припреман у складу са постављеним циљевима у Стратегији реформе јавне управе у Републици Србији у делу који се односи на унапређење услова за учешће заинтересоване јавности у раду јавне управе, укључивањем свих заинтересованих страна у целокупан процес сузбијања сиве економије, што потпуно подразумева принцип учешћа у креирању и спровођењу јавне политике у овој области.

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

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

тужилаштва за процесуирање кривичних дела против привреде, спровођење стручног усавршавања тужилаца и полиције за кривично гоњење извршилаца кривичних дела против привреде, као и спровођење стручног усавршавања судија за кривично гоњење извршилаца кривичних дела против привреде.

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

Стратегијом истраге финансијског криминала за период 2015. до 2016. године предвиђени су, између осталих, следећи циљеви: успостављена ефикасна организација јавног тужилаштва и суда; ојачани капацитети носилаца правосудних функција у области финансијских истрага; обука носилаца правосудних функција у области финансијских истрага и обука полицијских службеника, што је у већој мери у директној вези са постављеним циљем Националног програма који се односи на успостављање боље сарадње између правосудних и инспекцијских органа у сврху успешније борбе на сузбијању сиве економије. Наведеном стратегијом се предвиђа да ће се одређена кривична дела против привреде и кривична дела против службене дужности сматрати кривичним делима финансијског криминала и корупције. Како би се унапредио квалитет рада правосудних органа и подигао капацитет јавног тужилаштва предвиђено је да се у вишим јавним тужилаштвима у Београду, Новом Саду, Крагујевцу и Нишу образују посебна одељења која би се искључиво бавила кривичним гоњењем оних кривичних дела код којих се јављају облици финансијског криминала. Поред тога предвиђено је формирање ударних група за посебно сложене предмете као и одређивање службеника за везу правосудних органа са другим органима јавне управе, у које нарочито спадају: Управа за спречавање прања новца, Пореска управа, Управа царина, Народна банка Србије, Агенција за привредне регистре, Централни регистар хартија од вредности, Агенција за приватизацију, Државна ревизорска институција, Служба за катастар непокретности, Агенција за борбу против корупције, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Републичка дирекција за имовину Републике Србије, надлежна министарства која воде одговарајуће базе података министарства, итд.

У наведеним областима Национални програм, полазећи од већ утврђених стратешких одредница датих у раније усвојеним стратешким документима, доноси додатне садржаје, који су усклађени и представљају континуитет у односу на утврђене приоритете тим стратешким документима.

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

1.2. Институционални и правни оквир за израду Националног програма

Одлуком Владе о образовању Координационог тела за усмеравање активности на сузбијању сиве економије („Службени гласник РС”, бр. 140/14 и 24/15) формирано је Координационо тело за усмеравање активности на сузбијању сиве економије (у даљем тексту: Координационо тело), са задатком да координира рад органа државне управе и усмерава активности на припреми и спровођењу Националног програма за сузбијање сиве економије.

Истом одлуком образована је и Стручна група Координационог тела (у даљем тексту: Стручна група), са задатком да припреми и поднесе Координационом телу Нацрт националног програма, са Нацртом акционог плана за сузбијање сиве економије.

У раду Стручне групе учествују: Кабинет председника Владе, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Министарство финансија, Министарство привреде, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство правде, Министарство унутрашњих послова, Пореска управа, Управа царина, Републички секретаријат за јавне политике, Национална алијанса за локални економски развој, Савез за фер конкуренцију и Привредна комора Србије.

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

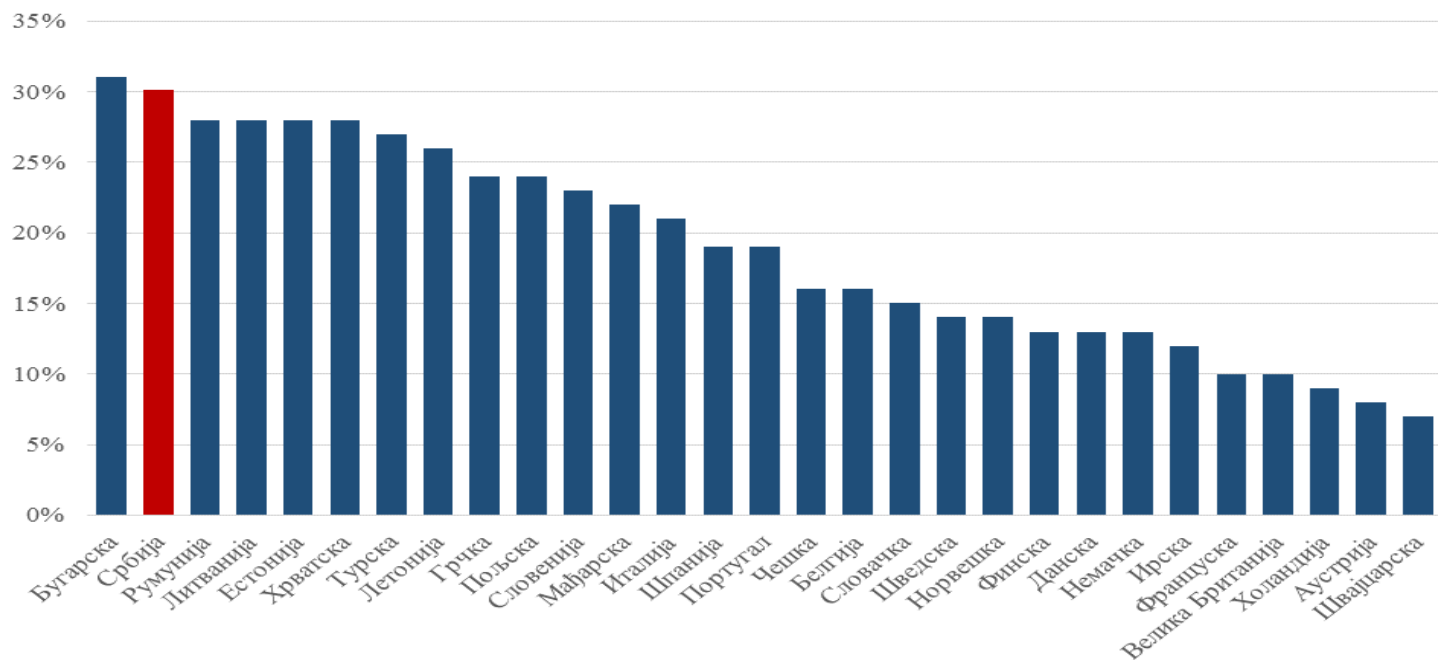
III. АНАЛИЗА СТАЊА

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

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

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

Процењен обим сиве економије као % БДП (МММС метод)



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

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

1.1. Санкционисање сиве економије

Тренутно се на поступак инспекцијског надзора примењује Закон о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14) као и бројни други посебни прописи – закони и подзаконски акти. Поред тога постоје бројне инструкције, упутстава, мишљења и тумачења која инспекције користе у свом раду. У априлу 2015. године, усвојен је Закон о инспекцијском надзору („Службени гласник РС”, број 36/15), којим се уређује садржина, врсте, облици и поступак инспекцијског надзора, овлашћења и обавезе учесника у инспекцијском надзору и друга питања од значаја за инспекцијски надзор. Овим законом је предвиђена одложена примена појединих одредаба, али је посебно значајно што су одредбе које се односе на инспекцијски надзор над нерегистрованим субјектима почеле да се примењују од 30. јула 2015. године, и тиме је попуњена досадашња правна празнина. Пуна примена овог закона је предвиђена од 30. априла 2016. године (фазна примена).

Пуном применом Закона о инспекцијском надзору, важећи регулаторни оквир за вршење инспекцијског надзора биће лишен бројних ограничења за поступање инспектора у области сузбијања сиве економије. Такође, Закон је предвидео и решења за тренутне проблеме преклапања надлежности, односно нејасноће у погледу тога која је инспекција надлежна у конкретном случају, који имају негативан утицај како на рад инспекција тако и на субјекте контроле, који са једне стране, у случају непостојања надлежности, не

знају коме да се обратe, док са друге стране, у случају преклапања надлежности, трпе контроле од стране различитих инспекција које неретко имају различита становишта по истом питању.

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

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

Погодни услови за појаву сиве економије постоје приликом увоза робе преко границе и њене даље дистрибуције кроз сиве токове. Осим непосредне штете која се тако наноси буџету Републике Србије због неплаћања пореских обавеза, безбедност ових производа не подлеже контроли, што представља велики ризик за безбедност и здравље потрошача, а притом се ствара и нелојална конкуренција привредницима који легално послују. Правни оквир за прецизирање надлежности органа који обављају послове граничне контроле и обезбеђења државне границе (Управа граничне полиције, Управа царина, Гранична фитосанитарна инспекција и Гранична ветеринарска инспекција), постављен је доношењем Закона о заштити државне границе („Службени гласник РС”, број 97/08), усвајањем Споразума о сарадњи у области интегрисаног управљања границом, закљученог 2009. године између Министарства унутрашњих послова, Министарства финансија, Министарства пољопривреде, трговине, шумарства и водопривреде и Министарства за инфраструктуру, а потом и усвајањем Стратегије интегрисаног управљања границом у Републици Србији („Службени гласник РС”, број 111/12). Како би се омогућило несметано функционисање поузданог система контроле, одлуком Владе, у мају 2009. године, формирано је Координационо тело за спровођење Стратегије интегрисаног управљања границом у Републици Србији, са задатком, између осталог, да надгледа спровођење Стратегије интегрисаног управљања границом у Републици Србији (у даљем тексту: Стратегија ИУГ) на државном и међународном нивоу, а рад овог тела координира и води Министарство унутрашњих послова. Поред тога, основана је Оперативна радна група за координацију интегрисаног управљања границом на централном нивоу, са задатком да континуирано ажурира Стратегију ИУГ и

Акциони план, као и да координира њихову реализацију. Такође, у циљу координисаног и ефикасног спровођења контроле инспекцијских служби у промету робе преко државне границе и давања иницијатива за унапређење утврђених правила и процедура у вези са применом прописа из ове области, заузимања ставова по спорним питањима, као и утврђивања механизма и динамике за размену информација између Управе царина и инспекцијских служби, још у првој половини 2005. године, решењем директора Управе царина формирана је Комисија за координацију рада инспекцијских органа (у даљем тексту: Комисија). У раду Комисије, са представницима Управе царина - Одељења за интегрисану тарифу Србије (ТАРИС), инструменте царинске и спољнотрговинске заштите, порезе и акцизе, учествују и представници Министарства здравља - Граничне санитарне инспекције, Министарства пољопривреде и заштите животне средине - Граничне ветеринарске инспекције и Граничне фитосанитарне инспекције, као и представници више сектора овог министарства који се баве заштитом животне средине (заштићене биљне и животињске врсте, опасне хемикалије, отпад и слично). Ипак, пракса у појединим секторима је показала да састав ове Комисије није довољан за адекватну контролу посебно ризичних производа, као што су акцизни производи, где је кључно да се обезбеди присуство тржишне инспекције и пореске полиције у тренутку када се спроводи контрола од стране царинских органа (а што је могуће кроз институт обуставе царинења). Наиме, уколико се узме само узорак из увезене количине одређене робе, на чију анализу се чека неколико дана, а пошиљка даље пусти у промет, није могуће спречити продају робе на тржишту или кроз нелегалне канале (резултати узорака ће бити добијени накнадно, када тржишна инспекција, МУП и друге инспекције више не могу реаговати). Стога је неопходно у рад Комисије укључити пре свега и представнике тржишне инспекције и пореске полиције, или прописати нови модел координације рада Управе царина са тржишном инспекцијом и другим инспекцијским органима и пореском полицијом.

Санкционисање појавних облика сиве економије регулисано је бројним секторским прописима који су неретко међусобно неусклађени и често се мењају, а пракса њиховог санкционисања је недоследна. Потребно је секторске прописе изменити тако да се санкције нормативно и у пракси прилагоде озбиљности престапа и економској снази субјекта који је предмет контроле, како би се подстакло виши степен поштовања прописа од стране свих привредних субјеката, а да се истовремено оствари сврха кажњавања – како посебна, тако и општа превенција. Истраживања показују да привредници немају поверење у систем санкционисања привредних субјеката који не послују у складу са законом – наиме, само три од десет привредника верује да ће предузећа која послују у сивој зони бити откривена, сваки пети да ће то предузеће бити кажњено, а тек сваки осми да ће казна бити наплаћена. Овај утисак поткрепљују и примери системских недостатака у инспекцијском надзору, који могу да се виде кроз пример постојања малопродајних објекта који раде 24 часа дневно, а имају пријављеног само једног запосленог, а да при том ни у једном поступку инспекцијског надзора нису утврђене неправилности, јер привредни субјект поштује прописе којим се уређују радни односи. Такође, имајући у виду висину дажбина и пореских оптерећења у трговини нафтом и нафтним дериватима, постоји континуиран интерес лица за избегавањем плаћања ових дажбина и трговином наведеним производима у сивој и црној зони, а постојећи прописи и пракса не представљају довољно чврст правни и институционални оквир који би у потпуности контролисао ову појаву. Између осталог, пословима велепродаје, малопродаје и складиштења нафте и нафтних деривата баве се бројна привредна друштва, на основу лиценце за обављање одговарајуће енергетске делатности. Број важећих лиценци за обављање наведених послова у Републици Србији неупоредиво је већи од броја лиценци у земљама у окружењу. Лиценце се издају на десет година, а Закон о енергетици („Службени гласник РС”, број 145/14) не предвиђа у том периоду провере испуњености услова за поседовање лиценце, те је прописе и праксу потребно унапредити како би се омогућила континуирана и свеобухватна координисана контрола испуњености свих

прописаних услова имаоца лиценце од стране надзорних и инспекцијских органа и регулаторних тела – Тржишне инспекције, Агенције за енергетику и министарства надлежног за послове енергетике.

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

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

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

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

Систем казни за избегавање плаћања пореза у Републици Србији је релативно добро нормативно дефинисан, како у погледу врста, износа казни, тако и у погледу начина њиховог одређивања. Ипак, неодговарајућа и недоследна примена расположивих казних механизма представља фактор подстицања раста сиве економије у Републици Србији. Тако је већ устаљена пракса да држава, с времена на време, изврши отпис потраживања од пореских обвезника по основу камата за неблаговремено плаћање пореза, под условом да они у будућности наставе да порезе плаћају редовно. На тај начин се порески обвезници који редовно измирују своје обавезе стављају у неравноправан положај, што подстиче обвезнике на понашање по принципу моралног хазарда, које негативно утиче на њихову будућу спремност на правовремено измирење пореских обавеза на прописан начин. Ову праксу неопходно је изменити, и паралелно са доследним санкционисањем непоштовања пореских прописа успоставити систем институционалног препознавања и олакшица за привреднике који редовно измирују све своје пореске обавезе.

Сложеност пореског система, која се огледа у постојању великог броја пореских облика, као и у сложености правила за обрачун појединих пореза и непореских облика (накнада и такси), такође утиче на обим сиве економије. У случају постојања великог броја различитих врста јавних прихода, односно сложености правила за обрачун и примену пореза, могућност добре специјализације пореских инспектора за контролу свих пореских облика је мања, што смањује вероватноћу откривања утаје пореза. У оваквим случајевима такође, може доћи и до ненамераваног избегавања плаћања пореза од стране пореских обвезника, који порезе не плаћају због неинформисаности о постојању пореске обавезе или непоседовања довољно техничког знања за исправан обрачун.

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

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

- законски оквир који није уредио овај систем у целости или на конзистентан и правичан начин, или се не примењује доследно (као што је то случај и са Законом о буџетском систему – „Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-исправка, 108/13 и 142/14). Пракса показује да још увек постоји простор да имаоци јавних овлашћења својим одлукама (одлуке органа управљања и надзора у јавним агенцијама, јавним предузећима и другим јавним телима) прилично „слободно” уведе различите намете;

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

- недовољна транспарентност која карактерише процес увођења појединих намета и пратеће измене, односно дефинисање њихових основних елемената, утиче на стварање амбијента у коме је обвезнику врло тешко да се административно снађе у лавиринту ових плаћања.

Одсуство координације различитих нивоа власти и различитих органа јавне управе, често доводи до тога да се по истом основу (за исту услугу, право или добро) плаћа више такси или накнада (дуплирање или чак мултиплицирање такси и накнада). Тако нпр. Закон о рударству и геолошким истраживањима („Службени гласник РС”, број 88/11), прописује да се плаћа накнада за коришћење минералних сировина за подземне воде из којих се добијају корисне минералне сировине и геотермалне енергије, док Закон о водама („Службени гласник РС”, бр. 30/10, 93/12) предвиђа плаћање накнаде за коришћење вода за термалне воде. Иако Закон о водама прописује да се његове одредбе не односе на подземне воде из којих се добијају корисне минералне сировине и геотермална енергија, није направљена дистинкција између ових врста подземних вода и термалне воде, те у пракси долази до плаћања обе накнаде што је у супротности са становиштем које је заузео Управни суд а којим се упућује да се не могу плаћати обе накнаде истовремено.

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

Пракса је показала да субјекти који нису у систему ПДВ, већ порез плаћају паушално, врло често пријављују много мање пазаре него што они заиста јесу, што се лако може проверити и преко броја издатих фискалних рачуна. Надаље, укрштањем података њихових основних трошкова и зараде коју су пријавили, јасно се види да они не могу да одржавају пословање ни у кратком року, а посебно не на дужи временски рок.

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

Уједно један од значајних видова контроле пореске евазије и стимулисања пореских обвезника да редовно измирују своје обавезе је прописано у појединим поступцима које спроводе органи јавне управе и који подразумевају контролу испуњености пореских обавеза учесника у тим поступцима, није довољно искоришћен. С тим у вези, прописима из области јавних набавки изричито је прописано да понуђач у поступку јавне набавке мора доказати, између осталог, да је измирио доспеле порезе, доприносе и друге обавезе. Међутим, пракса је показала да институције која спроводе јавне набавке не следе упутства Управе за јавне набавке у вези са доказивањем испуњености овог услова, нарочито у поступцима набавки малих вредности. Уједно, у пракси се поставило питање ажурности података у регистру понуђача (лица уписана у регистар не морају доказивати испуњеност ових услова), те се дешава да лица која не извршавају своје пореске обавезе буду понуђачи у поступцима јавних набавки. Овај механизам је потребноунапредити и омогућити достављање информација о нередовним платишама Пореској управи.

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

Истраживања ставова грађана, које на годишњем нивоу спроводи Ipsos Strategic Marketing за потребе NALEDa, од децембра 2014. године показују конзистентне резултате који упућују да већина грађана Републике Србије (86%) лично подржава борбу против сиве економије. Надаље, више од половине грађана Републике Србије (53%) не оправдава постојање сиве економије и готово су једногласни у оцени да нелегално пословање угрожава права радника, смањује приходе државе и предузећа и угрожава здравље и безбедност потрошача. Ипак, истраживање је такође показало да велики проценат грађана не препознаје јасно све појавне облике сиве економије и да не постоји довољна свест грађана о њиховој непосредној улози у сузбијању ове појаве. Наиме, сваки шести грађанин Републике Србије не зна да каже шта је то сива економија, а на првом месту, грађани сматрају да је реч о непријављеном раду (34%), док тек 19% разуме да је реч и о продаји робе на црно, без фискалних рачуна и плаћања пореза. Уједно, 82% грађана сиву економију доживљава као начин преживљавања за сиромашне, а чак 46% привредника сматра да је сива економија начин преживљавања за мале фирме, иако су такође изнели став да због нелојалне конкуренције која послује

у сивој зони њихово пословање трпи штетне последице (обарање цена, смањење промета, немогућност улагања у технолошки развој због смањења прихода, немогућност запошљавања нових радника). Такође, 86% испитаника подржава сузбијање незаконитог рада, али, истовремено, већина њих не би пријавила нелегално пословање - чак 63% анкетираних не би пријавили послодавца који њих или њиховог колегу ангажује на црно, пре свега из страха од губитка посла (12% добија плату на руке без уплате пореза и доприноса). Надаље, упркос томе што су се испитаници сагласили са ставом да сива економија смањује приходе државе (83% испитаника), чак 81% испитаника не би пријавило продавницу или кафић који не издаје фискални рачун. Истраживања су такође показала да 42% грађана Републике Србије нема поверења у начин на који држава располаже пореским приходима прикупљеним од грађана и привреде, док 35% не може да да оцену због недостатка транспарентности – што је један од разлога за недовољну мотивисаност грађана да плаћају порезе и подстичу друге да се понашају одговорно.

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

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

Наведене активности су најчешће спровођене у области контроле евидентирања преко фискалних каса, контроле лица која обављају нерегистровану делатност, контроле пријава радника и сузбијање рада на црно, посебно у делатности, трговине, угоститељства и грађевинарства у којима је најзаступљенији рад на црно, физичко-техничког обезбеђења, сузбијања нелегалне трговине ван продајних објеката, контроле - посебно сузбијања нелегалног промета резаног дувана, контроле промета појединим производима као што су: обућа, мобилни телефони и пратећа опрема, секундарне сировине, кафа, кондиторски производи и роба широке потрошње која се продаје на пијацама, теписи и подне облоге, огревно дрво, уџбеници који се продају ван продајног објекта; контроле лица без својства трговца која обављају делатност посредовања у промету и закупу непокретности; контрола привредних субјеката који се баве посредовањем у запошљавању без дозволе за рад, провере законитости прихода по обављању самосталне делатности; контроле угоститељских објеката и објеката у којима се налазе покер апарати; контроле из области игара на срећу, контроле оглашавања домаћих привредних субјеката на иностраним телевизијским каналима који реемитују програм телевизија у Републици Србији, контрола примене Уредбе о обележавању (маркирању) деривата нафте („Службени гласник РС”, број 46/13), у делу контроле присуства маркера у дериватима у енергетским објектима велепродаје и малопродаје, као и контрола испуњености минималних техничких услова за обављање трговине дериватима као услова за добијање лиценце, контроле у области пољопривредне и прехрамбене делатности, као и заштите животне средине, као и контроле превоза путника.

Конкретно сектор Пореске полиције је у периоду од 1. јануара 2013. до 30. септембра 2015. године поднео надлежним тужилаштвима 1130 кривичних пријава за дела која представљају појавне облике сиве економије. Од укупно 1130 поднетих кривичних пријава, у акцији сузбијања нелегалног промета резаним дуваном, координацијом Пореске полиције са другим државним органима поднето је 620 кривичних пријава

против 654 лица. Током акција је привремено одузето 28,2 тоне резаног дувана, 93,8 тона дувана у листу, 491.747 паклица цигарета и 40 моторних возила. Поред наведеног, у циљу сузбијања сиве економије активности Пореске полиције усмерене су на рано откривање предузећа која регуларним привредним субјектима помажу у избегавању плаћања јавних прихода, а која су међу главним генераторима сиве економије, тзв. „перачка” или „фантом” предузећа. У периоду од 1. јануара 2013. године до 30. септембра 2015. године Сектор пореске полиције идентификовао је 573 тзв. „фантом” или „перачких” предузећа.

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

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

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

Према подацима Инспектората за рад из 2014. године извршено је 30.226 инспекцијских надзора у области радних односа. Том приликом инспектори су затекли 5.831 лице на фактичком раду, а након поступања Инспектората за рад и после изречених мера за отклањање незаконитости, послодавци су засновали радни однос са 4.250 лица. У првих 10 месеци 2015. године, инспекција рада је извршила 50.416 инспекцијских надзора у области радних односа и безбедности и здравља на раду, од чега 32.183 инспекцијских надзора у области радних односа. Приликом инспекцијског надзора у периоду 01.01.-31.10.2015. године инспектори рада су затекли 11.953 лица на фактичком раду (рад «на црно»), а након предузетих мера инспектора рада, до три дана након надзора, послодавци су засновали радни однос са 7.318. лица. Ефекти извршеног надзора су много већи, што показују подаци о броју пријављених лица Централног регистра обавезног социјалног осигурања, као и подаци Националне службе за запошљавање, Фонда пензијског и инвалидског осигурања и Републичког завода за статистику. Наиме, увидом у базу података Централног регистра обавезног социјалног осигурања утврђено је да послодавци у најкраћем периоду после надзора на обавезно социјално осигурање пријављују и друга радно ангажована лица, а што је последица

извршених инспекцијских надзора, који су поред осталог утицали и на подизање свести послодаваца о неопходности поштовања прописа, те је тиме постигнут већи и дугорочнији ефекат запошљавања.

V. ЦИЉЕВИ НАЦИОНАЛНОГ ПРОГРАМА ЗА СУЗБИЈАЊЕ СИВЕ ЕКОНОМИЈЕ

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

Општи циљ уједно представља и стратешку визију Националног програма.

Општи циљ ће се остварити кроз следеће посебне циљеве:

Циљ 1: Ефикаснији надзор над токовима сиве економије;

Циљ 2: Унапређење функционисања фискалног система;

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

Циљ 4: Подизање свести грађана и привреде о значају сузбијања сиве економије и мотивација за поштовање прописа.

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

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

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

1. Начело интегралности

Државни органи, органи аутономне покрајине и органи јединице локалне самоуправе обезбеђују да се питање борбе против сиве економије укључи у све секторске политике и прописе.

2. Начело заједничке одговорности

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

3. Начело стручности

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

4. Начело примене подстицајних мера

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

5. Начело подизања нивоа свести о штетним последицама сиве економије

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

6. Начело транспарентности

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

7. Начело унапређења услова за пословање

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

VI. МЕРЕ ЗА СПОВОЂЕЊЕ НАЦИОНАЛНОГ ПРОГРАМА ЗА СУЗБИЈАЊЕ СИВЕ ЕКОНОМИЈЕ

Посебни циљ 1: Ефикаснији надзор над токовима сиве економије

На основу Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС”, број 36/15), Одлуком о образовању Координационе комисије („Службени гласник РС”, број 66/15) покренут је процес успостављања

системске координације инспекцијског надзора у Републици Србији, која ће обезбедити сталну координацију инспекцијских служби у циљу смањења сукоба и недостатака надлежности појединих инспекција, као и њихов ефикаснији рад у области борбе против сиве економије. У складу са Законом о инспекцијском надзору, основни принцип рада инспекцијских служби биће њихово превентивно деловање и саветодавна улога према привреди, а у циљу постизања већег степена поштовања прописа и бољег управљања јавним ризицима. Инспекцијски надзор биће заснован на претходној анализи ризика, како би се оптимизовали расположиви ресурси а истовремено постизала ефектнија контрола. Поред наведеног, Координациона комисија ће координирати и усклађивање секторских закона који регулишу рад инспекција са Законом о инспекцијском надзору, побољшање услова за рад поступајућих инспектора, уредити поступање инспекција према носиоцима сиве економије у њиховом делокругу и др. Координациона комисија ће израдити смернице за примену метода за процену ризика у различитим областима што ће омогућити да се израда планова инспекцијског надзора врши на основу извршене процене ризика. Имплементација јединственог информационог система, који би обезбедио бржу и лакшу размену информација о стању у области инспекцијског надзора, спречиће дуплирање контрола, обезбедиће ефикаснији инспекцијски надзор и омогућиће праћење стања у области инспекцијског надзора.

На јединственом интерактивном порталу објављиваће се прописи, контролне листе, планови надзора, упутства за поступање по прописаним процедурама за правна и физичка лица, одговори на постављена питања и други документи и подаци у вези са инспекцијским надзором, како би се привредним субјектима олакшало усклађивање поступања са важећим прописима и уједначила инспекцијска пракса. Транспарентно објављивање података о резултатима инспекцијског надзора омогућиће месечне процене успешности спровођења планова, учинка инспектора и, по потреби, корекцију Акционог плана. Једноставним и лако доступним системом за подношење анонимних пријава постојања сиве економије (као што је „Порески аларм” за пријављивање пореских прекршаја и Канцеларија за брзе одговоре за пријављивање рада „на црно”) и давањем повратне информације о статусу неанонимних пријава у року од 72 сата олакшава се учешће грађана и привреде у сузбијању различитих појавних облика сиве економије и истовремено омогућава пуна транспарентност рада инспекцијских органа.

Од нарочите је важности и успостављање система којим се на унапред планиран начин спроводи процес стручног усавршавања инспектора у складу са изменама секторских прописа, као и спровођење анализе капацитета инспекцијских органа у циљу повећања њихове ефикасности. Уједно, постоји потреба за утврђивањем критеријуми за вредновање учинка инспектора, што би се утврдило изменом прописа којим се утврђује начин обрачуна зараде и оцењивања рада инспектора

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

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

На основу студија и анализа из области сиве економије, као и информација и сазнања инспекцијских и других органа, привредних асоцијација, констатовано је да су потребне појачане и организоване активности свих надлежних органа у откривању нелегалног пословања у одређеним критичним областима и на одређеним „црним тачкама”. Формирањем радних група за сродне привредне делатности омогућила би се активна сарадња надлежних органа јавне управе и струковних привредних удружења. Такође је потребно планским документима уредити заједничко деловање надлежних органа јавне управе у свим фазама сузбијања сиве економије (од откривања, процесуирања до санкционисања) за јасно дефинисане критичне области, односно делатности у којима појавни облици сиве економије наносе највише штете за безбедност и здравље грађана, као и за фискални систем Републике Србије. Посебно је потребно унапредити координацију интегрисаног управљања границом дефинисањем активности на месечном нивоу и укључивањем свих надлежних органа јавне управе у рад ових тела (нпр. Пореска полиција, Управа царина, тржишна инспекција, итд), а у план рада Координационе комисије потребно је укључити сталну сарадњу са Координационим телом за интегрисано управљање границом. Потребно је такође, успоставити бољу контролу увоза, нарочито акцизних производа, текстила и пољопривредних производа (сирово воће, поврће и месо), које након увоза преузимају тзв. „фантомске фирме“ и генеришу нелегалну производњу и даљи промет у пријављеним и непријављеним субјектима. Неопходно је ефикасније евидентирати лица која преузимају робу по царинењу (прописати обавезно прилагање овлашћења да одређено физичко лице у име правног лица преузме робу) како би се олакшало праћење кретања робе након царинења, успоставити механизам за покретање координисаних акција у периодима када се врше испоруке на црним тачкама. Неопходно је приликом царинења унапредити поступак и учесталост упоређивања стварне и декларисане количине и вредности робе, провере набавне цене које су неретко и вишеструко ниже од стварне, затим евидентирање адресе складишта добављача, контролу материјалног раздужења робе како би се екстерном контролом поступка царинења постигло смањење сиве економије и црног тржишта. У циљу унапређења рада царинских служби потребно је дефинисати прецизније критеријуме који се користе у процесу процене ризика у Управи царина и њихову компатибилност са системом процене ризика код инспекцијских органа.

Посебна мера усмерена против нелегалне продаје била би онемогућавање продаје робе на отвореним пијацама и свим осталим отвореним продајним местима уколико власник не поседује документ о легално купљеној роби - фактуру или фискални рачун.

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

Компаративном анализом казних мера у секторским прописима и изречених санкција потребно је сагледати уједначеност и адекватност казних мера и извршити нормативно и практично усаглашавање

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

Будући да су у досадашњем раду инспекција утврђене бројне злоупотребе у поштовању обавеза послодаваца у вези са радним односима, потребно је прописати и спровести унапређење евидентирања запошљавања, као и пријаву на обавезно социјално осигурање пре ступања на рад, осигурати редовну исплату стварног износа зараде и припадајућих пореза и доприноса, а у циљу спречавања злоупотреба. Ради коришћења података о примањима за вршење контроле исплате пореза потребно је утврдити регулаторни оквир и оптимизирати техничко решење за омогућавање размене података о исплаћеним зарадама, порезима на зараду и припадајућим доприносима између пословних банака и Пореске управе.

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

Посебни циљ 2: Унапређење функционисања фискалног система

Велика фискална али и административна оптерећења су често узрок привредницима да из легалних токова своје пословање преместе у токове сиве економије. Овако узрокован прелазак није увек потпун у једном кораку већ привредници који изаберу такав начин обављања активности често преносе само део свог пословања и новчаних токова у сиву зону. Уколико држава унапређује пословно окружење, има стабилну фискалну политику без непредвиђених и честих промена пореских стопа, и прилагођава фискалну политику економско-социјалном стању у земљи, пренос пословања у сиву зону се временом смањује, а усклађеном вођењем транспарентне пореске политике са применом инструмената за спровођење посебног циља 1 (контроле легалности пословања), повећава се обим превођења економије из сиве зоне у легалне токове.

Измене пореске политике и праксе у смислу увођења олакшица за благовремено плаћање пореза и казни за нередовно испуњавање обавеза навешће субјекте који послују у сивој зони да своје пословање преведу у легалне токове, док ће доследна казнена политика учинити пословање у сивој зони неисплативим. Поред тога, дугорочним планирањем пореске политике, посебно прописивањем одложеног ступања на снагу сваког непланираног повећања фискалних намета за период од најмање шест месеци од дана ступања на снагу прописа, или увођењем правила „два датума” (тачно утврђена два датума, нпр. 1.7. и 31.12.) када ступају на снагу измене или нови прописи у области фискалне политике, омогућиће се дугорочније пословно планирање и веће инвестиције, као и предвидивост. На овај начин успоставља се стимулативни порески систем за превођење субјеката из сиве зоне у легалне токове, а исто тако умањује ризик и потребу преласка из легалног пословања у сиву зону. Свакако да ће велики ефекат представљати и успостављање праксе

саветодавних посета Пореске управе пре свега микро, малим и средњим предузећима ради упознавања са пореским обавезама, у складу са Корпоративном стратегијом Пореске управе за период 2013-2018, као и Програмом трансформације Пореске управе за период 2015-2020.

Омогућавањем привредним субјектима да у првој години пословања буду ослобођени плаћања пореза на добит, односно пореза на приход од самосталне делатности, или да им се обезбеде ниже стопе пореза, стимулисало би оснивање нових привредних субјеката, али и превођење субјеката из сиве зоне у легалне токове. Ова мера би посебно утицала на смањење сиве економије имајући у виду чињеницу да су прве године пословања увек кључне за опстанак привредних субјеката на тржишту, а уједно би се успоставио стимулативни систем за оснивање нових привредних субјеката. Такође, стимулативно би деловало успостављање и олакшице при одређивању непореских намета током прве године пословања (плаћање нижих износа такси и накнада), које би се базирале на претходно урађеној анализи оправданости и дугорочне економске исплативости.

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

Такође, пољопривредна газдинства и послодавци често ангажују раднике који обављају сезонске послове без уговора о раду или уговора о радном ангажовању ван радног односа, међутим ова појава није страна ни код ангажовања радника на редовним пословима. Подаци показују да је неформална запосленост највише присутна у сектору примарне пољопривредне производње (посебно мања пољопривредна газдинства) и сектору грађевинарства. Потребно је дефинисати правни оквир који би омогућио да пољопривредник, који нема статус правног лица, односно предузетника, може засновати радни однос са лицем у својству послодавца. Системом ваучера свакако би се олакшало и подстицало запошљавање сезонских радника.

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

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

Процес фискализације у Републици Србији започет је током 2003. године и у потпуности је завршен 2004. године. С обзиром да је од увођења протекло више од десет година и да је обухват фискализације више пута мењан, као и да је дошло до значајног напретка технологије, нужно је извршити анализу постојећег

система како би се установило да ли постоји потреба за унапређењем и утврдио начин унапређења система. На ово упућује и податак да је контрола постојећих фискалних каса, као и коришћење генерисаних података о промету на ниском нивоу, што би такође на основу аналитичког приступа могло да се унапреди. У циљу унапређења фискалне дисциплине и бољег планирања инспекцијског надзора постоје препоруке да је потребно унапредити технологију и проширити обухват фискализације.

Према прелиминарној анализи трошкова и користи реформе система фискализације у Републици Србији идентификована су два алтернативна решења – увођење online фискалних каса и унапређење постојећег система фискализације. Резултати анализе показују да је увођење online фискалних каса финансијски исплативије решење и у односу на унапређење постојећег система и у односу на задржавање тренутног стања с обзиром да су нето ефекти виши – у трогодишњем периоду позитивни кумулативни нето ефекти online фискалних каса су 5,93 млрд РСД, док су кумулативни нето ефекти унапређења постојећег система 1,39 млрд РСД. Међутим, пошто прелиминарна анализа није обухватила безбедносне аспекте система функционисања online фискализације, исту је потребно допунити како би се могао сагледати систем у целини, као и његове предности и мане. Осим на финансијском плану, прелиминарна анализа показује да систем online фискалних каса пружа и ширу информациону и аналитичку основу за инспекцијски надзор и контролу на основу процене ризика, с обзиром да интегрише велики број и врсте података у реалном времену, обезбеђује већу могућност за континуирано унапређење система, као и могућност интеграције са другим областима инспекцијског надзора, попут радних инспекција. Поред овога, потребно је анализирати могућности унапређења тренутног система фискализације и утврдити предности и мане једног, односно другог система.

Веома је широк круг делатности у Републици Србији, које нису обухваћене фискализацијом у односу на земље у региону, што посебно отежава њихову контролу, кроз недостатак одговарајућих механизма. Тако нпр. у Републици Хрватској је од фискализације изузето само неколико делатности (продаја карата или жетона у путничком промету, наплата путарине, велепродаја властитих пољопривредних производа на тржницама и отвореним просторима, продаја робе или услуга путем продајних аутомата итд.), док је у Републици Србији ова листа знатно дужа. (прилог 1. – Анализа трошкова и користи реформе система фискализације у Републици Србији). У складу са наведеним потребно је извршити анализу тренутног обухвата фискализације у Републици Србији са препорукама за његово проширење, на основу које би се након усвајања препорука уредио и правни оквир за проширење обухвата фискализације.

Након спровођења проширења обухвата фискализације и унапређења система фискализације потребно је стимулисати безготовинско плаћање, пре свега подстицањем увођења могућности електронског плаћања и у секторима у којима доминира плаћање готовином (угоститељство, такси услуге, и сл.), субвенционисањем терминала малим и микро предузећима, повластицама за безготовинско плаћање у односу на готовинско плаћање, као и прописивањем максималних накнада за безготовинско плаћање које наплаћују картични оператери, по угледу на европску праксу.

Ради праћења успешности наплате пореза, посебно ПДВ-а и акциза, као и ради даљег планирања активности у оквиру фискалне политике, упутно је на кварталном нивоу ажурирати трендове наплате пореза и податке јавно објављивати (на сајту Пореске управе и Министарства финансија). Посебно треба установити метод и имплементирати техничко решење за утврђивање следљивости ланца ПДВ-а у промету, почев од

примарне производње или увоза, преко свих фаза дораде, све до крајњих потрошача, и дефинисати начин контроле критичних тачака, односно установити фазе обрачуна и плаћања у којима долази до прекида.

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

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

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

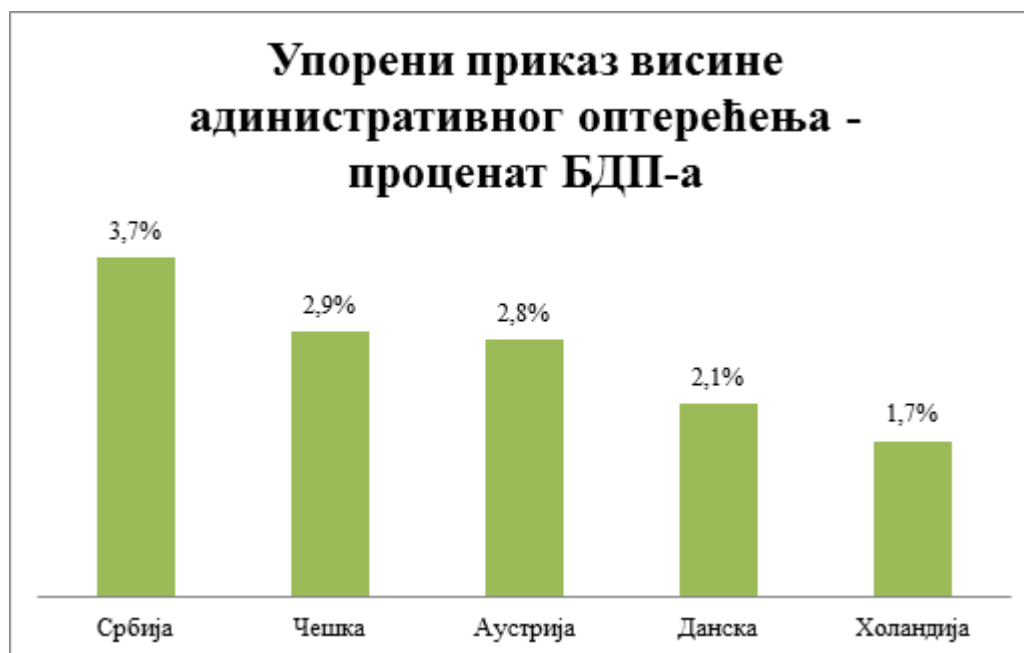
Додатни начин за стимулисање привреде да редовно измирује своје пореске обавезе је већ уграђен у систем јавних набавки. Међутим, у пракси се дешава да понуђачи у поступку јавних набавки својим запосленима уплаћују само порезе и доприносе али не и зараду, због чега је неопходно редефинисати политику јавних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

Посебни циљ 3: Смањење административног и парафискалног оптерећења за привреду и грађане

Поред фискалног оптерећења привреде и административни поступци могу бити узрок значајног оптерећења за пословање, те је њихово поједностављење препознато као један од главних циљева Националног програма.

У циљу предвидивости регулаторног окружења, потребно је утврдити обавезу да се код најучесталијих административних поступака морају предвидети нормативни оквири пружања услуга, који ће одредити временски оквир за доношење одлука и дефинисати објективне, јасне и транспарентне услове за пружање услуга. Према истраживању које је спровео USAID – Пројекат за боље услове пословања,

административно оптерећење привреде у 2013. години, износило је 3.67% БДП, на основу анализираних 188 најзначајнијих административних поступака.



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

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

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

Обезбеђивање механизма за проверу усклађености обрачуна такси које за своје услуге наплаћују пружаоци јавних услуга је кључно како би се обезбедила уједначеност поступања органа јавне управе у

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

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

Посебни циљ 4: Подизање свести грађана и привреде о значају сузбијања сиве економије и мотивације за поштовање прописа

Борба против сиве економије подразумева синергију, односно активно укључивање свих државних органа, организација, привреде и грађана, јер без потпуног укључивања свих наведених актера није могуће постићи општи циљ сузбијања сиве економије.

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

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

Реформе које су спровођене у претходном периоду су само *ad hoc* утицале на смањење неформалне, односно сиве економије у укупном учешћу на тржишту, али је изостао системски приступ сузбијању сиве економије. У току целог тог периода одржао се висок проценат учешћа сиве економије у БДП Републике Србије, који је додатно био подржан од стране грађана и привреде, који су били вођени идејом да се на

такав начин смањује њихова потрошња. Плаћање пореза се с њихове стране првенствено посматра као непотребна појава, јер сматрају да се средства од пореза усмеравају на плате огромног броја запослених у јавном сектору, а превиђају да се плаћањем пореза омогућава шира јавна потрошња на општа добра - изградњу школа, обданишта, и других институција од опште друштвене користи, унапређење здравственог и социјалног система, инфраструктуре и животног стандарда свих грађана.

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

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

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

Кључни циљеви кампање су:

- 1) Боље разумевање грађана о томе шта је то сива економија, које су њене последице по животно стандард и зашто је важно плаћати порезе;
- 2) Едуковање грађана како да препознају и пријаве сиву економију;
- 3) Едукација ученика усмерена ка развоју фискалне свести и значају пореза;
- 4) Јачање поверења у државу и начин располагања буџетским средствима.

Претходно наведени кључни циљеви ће се рефлектовати у јачању пореске културе и стварању окружења које подстиче поштовање пореских прописа, а коначно кроз пораст прилива пореза у буџет Републике Србије (пре свега ПДВ).

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

VII. СПРОВОЂЕЊЕ И ПРАЋЕЊЕ СПРОВОЂЕЊА НАЦИОНАЛНОГ ПРОГРАМА

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

Спровођење политике организованог сузбијања сиве економије одликује сложеност и вишедимензионалност, која условљава поштовање принципа поделе надлежности између ресорно одговорних органа јавне управе и њихову координацију. Други важан принцип односи се на неопходност сталног дијалога, укључивања и сарадње са представницима привреде, цивилног друштва, стручне и шире јавности. Ресорна министарства и органи јавне управе одговорни су за спровођење мера и активности предвиђених акционим планом, које се налазе у њиховој надлежности.

Формирано Координационо тело, као тело Владе, са задатком да координира рад органа државне управе и усмерава активности на припреми и спровођењу Националног програма за сузбијање сиве економије надзире и координира спровођење Националног програма. Административно-техничке послове за потребе Координационог тела обављаће министарство надлежно за послове државне управе и локалне самоуправе. У складу са тим наведено министарство је задужено за техничку координацију спровођења Националног програма, у сарадњи са Координационим телом.

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



Графикон 2 – Координација спровођења стратегије

Табела 1 – Циклус спровођења Националног програма

Циклус спровођења Националног програма		
Период	Активности пре почетка периода	Активности током и на крају периода
2015. година	Израда Акционог плана за 2016, са пројекцијом за 2017. годину	<ul style="list-style-type: none"> - Квартални извештаји о спровођењу - Годишњи извештај о спровођењу - Ажурирање индикатора
2016. година	Израда Акционог плана за 2017, са пројекцијом за 2018. годину	<ul style="list-style-type: none"> - Квартални извештаји о спровођењу - Годишњи извештај о спровођењу - Ажурирање индикатора
2017. година	Израда Акционог плана за 2018, са пројекцијом за 2019. годину	<ul style="list-style-type: none"> - Квартални извештаји о спровођењу - Годишњи извештај о спровођењу - Ажурирање индикатора - Анализа потребе за ревизијом - (mid-term external evaluation)
2018. година	Ревизија Националног програма (по потреби) Израда Акционог плана за 2019, са пројекцијом за 2020.	<ul style="list-style-type: none"> - Усвајање измена и допуна ревидираног Националног програма (по потреби) - Квартални извештаји о спровођењу - Годишњи извештај о спровођењу - Ажурирање индикатора
2019. година	Израда Акционог плана за 2020. годину	<ul style="list-style-type: none"> - Квартални извештаји о спровођењу - Годишњи извештај о спровођењу - Ажурирање индикатора
2020. година	Спровођење Акционог плана за 2020. годину; Ревизија Националног програма у циљу његовог усвајања за наредни период	<ul style="list-style-type: none"> - Квартални извештаји о спровођењу - Годишњи извештај о спровођењу - Ажурирање индикатора - Вредновање Националног програма (Final external evaluation) - Покретање поступка за израду новог стратешког документа

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

Мере и активности садржане у акционим плановима за спровођење Националног програма финансираће се из буџета Републике Србије, донаторских средстава, као и међународних финансијских институција у складу са буџетским ограничењима. Министарство надлежно за послове државне управе и локалне самоуправе, у сарадњи са министарством надлежним за финансије, припрема годишњи преглед финансијских средстава и њихових извора предвиђених за спровођење акционог плана за наредни период, на основу информација које достављају ресорни надлежни органи јавне управе, односно носиоци активности за спровођење појединих мера и активности из акционог плана. Припрема годишњих прегледа потребних финансијских средстава и њихових извора одвијаће се истовремено са припремом буџета Републике Србије за наредну годину.

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

У сарадњи са РСЈП, министарство надлежно за послове државне управе и локалне самоуправе развиће систем за праћење утицаја спровођења Националног програма, заснован на објективно проверљивим показатељима успешности, који ће се ослањати на релевантне и верификоване податке.

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

Табела 4 - Индикатори за праћење остваривања стратешких циљева

Преглед најважнијих индикатора за праћење остваривања стратешких циљева	Последњи расположиви подаци	2020	Извори података
Генерални индикатори			
Учешће сиве економије у БДП Републике Србије	30,1% (2010)	26,7%	Студија о сузбијању сиве економије
ПДВ јаз, у % хипотетичког ПДВ	25,1% (2014)	Највише 20%	Истраживање Републичког секретаријата за јавне политике
Учешће неформално запослених у укупној запослености	24 % (2014)	17 %	Анкета о радној снази (Републички завод за статистику)

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

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

Акциони план за спровођење Националног програма за 2016. годину са пројекцијом за 2017. годину, одштампан је уз Национални програм и чини његов саставни део.

IX. ЗАВРШНИ ДЕО

Овај национални програм објавити у „Службеном гласнику Републике Србије”.

АКЦИОНИ ПЛАН ЗА СПРОВОЂЕЊЕ НАЦИОНАЛНОГ ПРОГРАМА ЗА СУЗБИЈАЊЕ СИВЕ ЕКОНОМИЈЕ ЗА 2016. СА ПРОЈЕКЦИЈОМ ЗА 2017. ГОДИНУ

Општи циљ:		Сузбијање сиве економије са 30,1% на 26,7%								
		Показатељ на нивоу општег циља - показатељ утицаја: Смањење учешћа сиве економије у БДП-у за 3,4 процентна поена								
		МЕРЕ НАЦИОНАЛНОГ ПРОГРАМА ЗА СУЗБИЈАЊЕ СИВЕ ЕКОНОМИЈЕ								
Посебан циљ 1:		Ефикаснији надзор над токовима сиве економије/ефикаснији инспекцијски надзор								
Мера 1.1.:										
Унапређење система инспекцијског надзора		Показатељ резултата мере - почетна вредност:				Показатељ резултата мере - циљана вредност				
		Извештај о конкурентности Светског економског форума - Квалитет институција 3,9				Ефикаснији инспекцијски надзор: Извештај о конкурентности Светског економског форума - Квалитет институција 5 (до краја 2017.)				
Активности	Рок за реализацију	Показатељи учинка	Извор верификације	Пропис / Акт кроз који се активност спроводи	Процењена финансијска средства		Институција или тело одговорно за реализацију	Партнер у реализацији	Претходни и повезани документи	
					Буџетска – Линија програмског буџета	Остали извори финансирања				
1.	Праћење спровођења смерница и извештавање о раду инспекција, са препорукама за ефикаснији надзор	Континуирано од 1. квартала 2016.	Најмање 80% инспекцијских служби у потпуности примењује смернице	Извештај о раду Координационе комисије	Смернице за спровођење инспекцијског надзора	Редовна средства	N/A	Кординациона комисија, Министарство државне управе и локалне самоуправе (у даљем тексту: МДУЈС, све инспекције	USAID-BEP	Закон о инспекцијском надзору („Службени гласник РС”, број: 36/2015, у даљем тексту: ЗОИН)

2.	Спровођење анализе усаглашености прописа из области инспекцијског надзора	Континуирано од 3. квартала 2016. године	Формулисан и објављен извештај Координационе комисије са препорука измена/допуна прописа и мерама за унапређење координације инспекција	Извештај Координационе комисије са препорука измена/допуна прописа и мерама за унапређење координације инспекција	/	Редовна средства	N/A	Координациона комисија Ресорна министарства	Инспекције USAID-BEP	ЗОИН
3.	Успостављање оквира за усаглашавања прописа из области инспекцијског надзора	2016.	1. Достављене изјаве о усаглашености свих надлежних министарстава 2. Донет закључак Владе којим се налажу измене неопходних прописа	Модел изјаве о усаглашености Закључак Владе којим се препоручују измене неопходних прописа	/	Редовна средства	N/A	Координациона комисија МДУЛС	Министарства која у свом саставу имају инспекције USAID-BEP	ЗОИН
4.	Унапређење капацитета за вршење надлежности инспекција над нерегистриваним субјектима, у складу са ЗОИН	2016. године	1. Најмање 80% инспекција у потпуности поступа по смерницама за надзор над нерегистрованим субјектима 2. Сprovedено минимум две обуке за минимум 20 инспектора годишње за поступање са нерегистрованим субјектима	1.Методолошка објашњења 2. Водич за поступање 2.Извештај о раду Координационе комисије	/	Редовна средства	N/A	МДУЛС Инспекције у оквиру министарства	USAID-BEP	ЗОИН

Мера 1.2.:										
Унапређени капацитета инспекција за планирање, спровођење и извештавање о инспекцијском надзору		Показатељ резултата мере - почетна вредност:			Показатељ резултата мере - циљана вредност					
		Постојање контролних листи за поступање инспектора у 2013. години – 30% инспекција			Постојање контролних листи за поступање инспектора закључно са 2016. години – 100% инспекција					
		Постојање годишњих планова инспекција за 2013. годину 66%			Процент постојања годишњих планова инспекција - 100% и њихово испуњење минимум 80% закључно са 2016. годином					
Активности	Рок за реализацију	Показатељи учинка	Извор верификације	Пропис / Акт кроз који се активност спроводи	Процењена финансијска средства		Институција или тело одговорно за реализацију	Партнер у реализацији	Претходни и повезани документи	
					Буџетска – Линија програмског буџета	Остали извори финансирања				
1.	Спровођење анализа у области процене ризика за све области у којима се врши инспекцијски надзор	2016.	Израђене и објављене смернице у примени метода за процену ризика у различитим областима на које се примењује ЗОИН	Смернице о примени метода за процену ризика у различитим областима на које се примењује ЗОИН	/	Редовна средства	N/A	Министарства која у свом саставу имају инспекције Координациона комисија	USAID-BEP	ЗОИН
2.	Стандардизација процеса процене ризика при планирању и спровођењу инспекцијског надзора	2016.	Донети планови инспекција на основу процене ризика	1. Уредба о утврђивању методологије спровођења процене ризика; 2. Планови инспекција	Уредба о утврђивању методологије спровођења процене ризика	Редовна средства	N/A	Координациона комисија Сва министарства која у свом саставу имају инспекције		ЗОИН Уредба о заједничким елементима процене ризика у инспекцијском надзору

3.	Анализа пословних процеса инспекција у циљу утврђивања полазних основа за успостављање јединственог информационог система у области инспекцијског надзора	2016.	Израђен извештај о пословним процесима инспекција са предлогом пројекта	Извештај о пословним процесима инспекција са предлогом пројекта	/	Редовна средства	N/A	МДУЈС	USAID - BEP	ЗОИН
4.	Организација конференције под покровитељством Републике Србија у циљу прикупљања средстава за унапређење техничких ресурса инспекција, пре свега информационог система и опреме	2016	Прикупљена потребна средства утврђена у Активности 3	/	/	Редовна средства	N/A	Координацио на комисија Министарства која у свом саставу имају инспекције		
5.	Имплементација јединственог информационог система у области инспекцијског надзора	2016. за пилот инспекције 2017. за остале инспекције	1. ИТ систем имплементиран у 4 пилот инспекције до 30.6. 2017. 2. ИТ систем имплементиран у свим инспекцијама до краја 2018.	ИТ систем	/	Редовна средства	N/A	Координацио на комисија Министарства која у свом саставу имају инспекције	USAID - BEP	

6.	Спровођење стручног усавршавања инспектора за коришћење ИТ система и у области планирања инспекцијског надзора	2017.	Спроведене обуке за најмање три пилот инспекције (пореска, тржишна, радна)	/	/	Редовна средства	N/A	Координација она комисија Инспекције Министарства о државне управе и локалне самоуправе (у даљем тексту: МДУЈС)		
7.	Спровођење стручног усавршавања инспектора у области инспекцијског надзора у односу на измене секторских прописа	Континуирано	Спроведене обуке за минимум 220 инспектора тренера	/	/	Редовна средства	N/A	Координација она комисија Инспекције МДУЈС	USAID - ВЕР	
8.	Спровођење анализе капацитета инспекција	2016	Сачињен извештај са прегледом потреба за унапређењем капацитета инспекција	Извештај са предлогом потреба за унапређење капацитета инспекција	Препорука Координационе комисије	Редовна средства	N/A	Координација она комисија Инспекције	МДУЈС	
9.	Усклађивање броја инспектора у складу да утврђеним потребама	Континуирано од 2016 до краја 2017. године	Запослен потребан број инспектора у складу са утврђеним потребама на основу анализе капацитета инспекција	Извештаји о раду инспекција	Правилници о систематизацији организацији радних места у органа државне управе	Редовна средства	N/A	МДУЈС	Инспекције	

10.	Обезбеђивање недостајућих средстава за рад	Континуирано од 2016	набављена опрема у складу са утврђеним потребама	Извештаји о раду инспекција	/	Редовна средства	N/A	Инспекције	Координациона комисија	
11.	Утврђени критеријуми за вредновање учинка инспектора	2016	Измењени прописи којима се утврђује начин обрачуна зараде и оцењивања инспектора	Закон о платама државних службеника и намештеника Уредба о оцењивању државних службеника	Закон о платама државних службеника и намештеника Уредба о оцењивању државних службеника	Редовна средства	N/A	МДУЛС	Координациона комисија	

Мера 1.3.:										
Успостављање механизма за обезбеђење транспарентности инспекцијског надзора и интеракције са грађанима и привредом										
Показатељ резултата мере - почетна вредност:					Показатељ резултата мере - циљана вредност					
регулаторна транспарентност 3,6 Глобални индекс конкурентности Светског економског форума					до краја 2017. године; регулаторна транспарентност - 3,8 Глобални индекс конкурентности Светског економског форума					
Активности	Рок за реализацију	Показатељи учинка	Извор верификације	Пропис / Акт кроз који се активност спроводи	Процењена финансијска средства		Институција или тело одговорно за реализацију	Партнер у реализацији	Претходни и повезани документи	
					Будетска – Линија програмског буџета	Остали извори финансирања				
1.	Успостављање портала (израда интернет стране) са доступним подацима о инспекцијском надзору	2016	1. Објављени и бесплатно доступни прописи, контролне листе, планови надзора и других докумената и података у вези са инспекцијским надзором 2. Могућност остављања коментара и питања у вези инспекцијског надзора	Портал са доступним подацима о инспекцијском надзору на електронској презентацији Координационе комисије	/	Редовна средства	N/A	Координациона комисија Инспекције МДУЛС	USAID - ВЕР	ЗОИН

2.	Успостављен ефикасан систем за подношење анонимних пријава (телефоном и мејлом) о случајевима сиве економије и обавештавање о статусу пријаве у року од 72 сата	2016	Покренути апликацију и „call центар” који омогућава обавештавање грађана о статусу пријаве у року од 72 сата	/	/	N/A	N/A	Координациона комисија Инспекције МДУЛС		
Мера 1.4.:										
Унапређење система процесуирања кривичних дела и прекршаја против привреде				Показатељ резултата мере - почетна вредност:			Показатељ резултата мере - циљана вредност			
				Процент коришћења процене ризика у инспекцијском надзору у 2013. години 54%			Процент коришћења процене ризика у инспекцијском надзору у 2017. године 100%			
Активности	Рок за реализацију	Показатељи учинка	Извор верификације	Пропис / Акт кроз који се активност спровод	Процењена финансијска средства		Институција или тело одговорно за реализацију	Партнер у реализацији	Претходни и повезани документи	
					Буџетска – Линија програмског буџета	Остали извори финансирања				
1.	Спровођење стручног усавршавања у циљу успешнијег сузбијања сиве економије за инспекције, царину, тужиоце, полицију и пореску полицију	2016	Спроведено минимум две обуке за минимум 40 инспектора, цариника годишње	Извештај Координационе комисије	/	Редовна средства	N/A	Служба за управљање кадровима (у даљем тексту: СУК)	МДУЛС М.финансија – Управа царина и Пореска управа М. правде М.ун.послов Мин. у чијој надлежности су и инспекције	

2.	Успостављен систем размене информација између свих учесника у процесу утврђивања кривичне и прекршајне одговорности у области сиве економије	2016	Успостављена ефикасна размена информација између свих учесника у процесу утврђивања кривичне и прекршајне одговорности у области сиве економије, тзв. службеници за везу и ударне групе.	Правилници о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у свим инспекцијама, Управи царина, Министарству унутрашњих послова, Прекршајни судови и Тужилаштва	/	Редовна средства	N/A	Инспекције Управа царина, Прекршајни судови, Тужилаштва	МДУЛС, Министарство правде, Министарство унутрашњих послова, Министарство финансија	Стратегија истраге финансијског криминала
3.	Успостављање посебних организационих јединица тужилаштва за процесуирање кривичних дела против привреде	2016	Промењени правилници о систематизацији и уређења тужилаштва и ангажовано тужилаца на тим пословима	1.Правилници о систематизацији и уређења тужилаштва 2.Извештаји о раду тужилаштва	Правилници о систематизацији организацији радних места у тужилаштвима	Редовна средства	N/A	Министарство правде Тужилаштва	Министарство финансија	Стратегија истраге финансијског криминала
4.	Успостављање посебних организационих јединица у прекршајним судовима за процесуирање прекршаја из области инспекцијског надзора	2016	Промењени правилници о систематизацији прекршајних судова и ангажован потребан број судија у сваком прекршајном суду на тим пословима	1.Правилници о систематизацији и прекршајног суда 2.Извештаји о раду прекршајног суда	Правилници о систематизацији организацији радних места у прекршајним судовим	Редовна средства	N/A	Министарство правде Прекршајни судови	МДУЛС	

5.	Спровођење стручног усавршавања тужилаца и полиције за кривично гоњење извршилаца кривичних дела против привреде	2016	Спроведено минимум 4 обуке за минимум 80 тужилаца и минимум 60 полицајаца	Извештај о раду Правосудне академије	/	Редовна средства	N/A	Правосудна академија	Криминалистичко полицијска академија	
6.	Спровођење стручног усавршавања судија у области процесуирања кривичних дела против привреде	2016	Спроведено минимум 4 обуке обука за минимум 80 судија	Извештај о раду Правосудне академије	/	Редовна средства	N/A	Правосудна академија		
7.	Успостављање капацитета инспекција за спровођење првостепених прекршајних поступака за извршење прекршаја мањег степена друштвене опасности	2016	1. Измењени секторски прописи којима се утврђују фиксне мандатне казне за прекршаје који представљају мањи степен друштвене опасности; 2. Спроведено стручно усавршавање за примену измена прописа за минимум 30 инспектора у минимум 5 инспекција	Извештај Координационе комисије	/	Редовна средства	N/A	Министарств о трговине, туризма и телекомуникација Министарств о финансија Министарств о пољопривреде и заштите животне средине		

Мера 1.5.:										
Унапређење координације рада царине, инспекција и полиције		Показатељ резултата мере - почетна вредност:			Показатељ резултата мере - циљана вредност					
		Процент решених предмета у календарској години у 2013 години: 47%			Процент решених предмета у календарској години у 2017. године: 55%					
Активности		Рок за реализацију	Показатељи учинка	Извор верификације	Пропис / Акт кроз који се активност спроводи	Процењена финансијска средства		Институција или тело одговорно за реализацију	Партнер у реализацији	Претходни и повезани документи
						Буџетска – Линија програмског буџета	Остали извори финансирања			
1.	Дефинисање јасних критеријума који се користе у процесу процене ризика у Управи царина, њихово стално ажурирање, као и њихова компатибилност са системом процене ризика код инспекцијских органа	2016	Измењени одговарајући прописи	Службени гласник		Редовна средства	N/A	Министарство финансија – Управа царина		ЗОИН Царински закон („Службени гласник РС”, бр.18/10, 111/12 и 29/15)
2.	Укључивање свих надлежних органа у рад Координационог тела и Оперативне радне групе за координацију интегрисаног управљања границом и јасно дефинисана динамика активности	2016	Измењени акти о формирању и раду Координационог тела у Оперативне радне групе	Одлука Владе	Одлука Владе	Редовна средства	N/A	Министарство унутрашњих послова (у даљем тексту: МУП)	Министарство финансија Министарство пољопривреде и заштите животне средине Министарство трговине,	

									туризма и телекомуникација, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре	
3.	Успостављање континуиране сарадње Координационог тела за интегрисано управљање границом и Координационе комисије	2016	Измењен Царински закон којим се дефинише сарадња ова два тела	Службени гласник	Царински закон	Редовна средства	N/A	Министарство о финансија	МУП Министарство пољопривреде и заштите животне средине	Закон о заштити државне границе („Службени гласник Републике Србије”, број 97/08), Стратегија интегрисаног управљања границом у Републици Србији („Службени гласник Републике Србије”, број 111/12)

4.	Спровођење пилота интегрисане контроле граничних прелаза	2016	Спроведено 2 пилота у 2016. години	Извештај о раду Координационог тела за интегрисано управљање границом	/	Редовна средства	N/A	МУП Министарств о финансија Министарств о пољопривре де и заштите животне средине Министарств о трговине, туризма и телекомуник ација, Министарств о грађевинарст ва, саобраћаја и инфраструкт уре		Закон о заштити државне границе
5.	Уједначавање праксе вредновања и даљег праћења царинене робе	2016	Упоређивања стварне и декларисане количине цене робе, провере набавне цене, евидентирање адресе на којој се налази складиште добављача, установљен начин контроле материјалног раздужења робе	Извештај о раду Управе царина	/	Редовна средства	N/A	Министарств о финансија – Управа царина		Уредба о усклађивању номенклатуре саринске тарифе („Службени гласник РС”, број 130/15) Царински закон

6.	Успостављање уједначене праксе контроле порекла робе која се продаје на отвореним тржним центрима (пијаце и сл.) у поступку издавања продајних места (тезги), као и код продаје половних одевних предмета (тзв. „second hand“)	2016.	Успостављена уједначена пракса контроле робе која се продаје на отвореним тржним центрима	Извештај о раду Управе царина Извештај о раду тржишне инспекције Извештај о раду комуналне инспекције	/	Редовна средства	N/A	Комуналне инспекције, Управа царина, Тржишна инспекција	Јавна комунална предузећа	
7.	Успостављање механизма за координацију активности и приоритизацију на сузбијању сиве економије на граничним прелазима	2016	1. Успостављени контролни пунктови на идентификованим местима појачане трговине на црно 2. Измењен Царински закон и пратећи подзаконски акт којим се дефинише евидентирање лица које је преузело робу	Извештај о раду Управе царина Службени гласник	Царинск и закон	Редовна средства	N/A	Министарств о финансија – Управа царина		Стратегија о интегрисаном управљању границом
8.	Израда планског документа за заједничко деловање надлежних тела за критичне области/делатности/по јавне облике сиве	2016	Усвојен акциони план заједничког деловања инспекција, царине, полиције и тужилаштва за наредни период за	Акциони план заједничког деловања инспекција, царине, полиције и тужилаштва	Акциони план заједничког деловања инспекција	Редовна средства	N/A	Министарств о финансија	Министарство правде МУП Републичко јавно тужилаштво Инспекције	

	економије		области сузбијања кријумчарења акцизне робе , воћа, поврћа, меса, млинарско-пекарских и текстилних производа		ија, царине, полиције и тужилаш тава					
9.	Боља контрола и превенција оснивања тзв „перачких” и „фантом” предузећа	2016	Уведена евиденције оснивача и повезаних лица привредног субјекта којем је привремено одузет ПИБ, ради привременог онемогућавања оснивања нових привредних субјеката. до окончања поступка	Службени гласник	Закон о регистра цији привредних субјекат а Закон о пореском поступку и пореској админис трацији	Редовна средтва	Н/А	Министарство привреде, Агенција за регистрацију привредних субјеката	Министарство финансија	

Мера 1.6.: Успостављење уједначене политике санкционисања сиве економије										
		Показатељ резултата мере - почетна вредност:				Показатељ резултата мере - циљана вредност				
		Процент решених предмета у 2013 години: 47%				Процент решених предмета у 2017. године: 55%				
Активности		Рок за реализацију	Показатељи учинка	Извор верификације	Пропис / Акт кроз који се активност спроводи	Процењена финансијска средства		Институција или тело одговорно за реализацију	Партнер у реализацији	Претходни и повезани документи
						Будетска – Линија програмског буџета	Остали извори финансирања			
1.	Спроведена анализа казних мера у секторским прописима и изречених казни	2016	Припремљен извештај о прегледу тренутног стања са предлозима за измене прописа у обалсти	Извештај о прегледу тренутног стања са предлозима за измене прописа у обалсти	/	Редовна средства	N/A	Министарство правде		
2.	Усклађивање секторских прописа у складу са извршеном анализом сразмерности и целисходности изречених казни	2016	Усвојен Закључак Владе којим се налаже припрема и предлагање измене прописа и примена препоруке за ревизију пракси	Закључак Владе		Редовна средства	N/A	Министарство правде		

Мера 1.7.: Унапређење система евиденције о зарадама и доприносима запослених		Показатељ резултата мере - почетна вредност:		Показатељ резултата мере - циљана вредност						
		Број утврђених непријављених радника у 2014.- у 30.226 извршених инспекцијских надзора установљено 5.831 лице на фактичком раду (непријављено лице)		Смањен број утврђених непријављених радника за 20% до краја 2017. године						
Активности		Рок за реализацију	Показатељи учинка	Извор верификације	Пропис / Акт кроз који се активност спровод	Процењена финансијска средства		Институција или тело одговорно за реализацију	Партнер у реализацији	Претходни и повезани документи
						Буџетска – Линија програмског буџета	Остали извори финансирања			
1.	Ревизија система пријаве и евидентирања запослених	2016	1.Измена прописа којом се прописује да се пријава радника врши најмање један дан пре ступања на рад новозапосленог лица 2. Измене прописа којим се регулише регистрација закључених уговора о раду код недлежног државног органа	Службени гласник	Закон о раду Закон о запошљавању Закон о пенз. и инвалид. осигурању Закон о централном регистру обвезног соц. осигурања Закон о здравств. осигурању	Редовна средства	N/A	Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања Министарство финансија	Централни регистар за социјално осигурање (у даљем тексту: ЦРОС) Министарство здравља Фонд за пензијско и инвалидско осигурање Републике Србије (у даљем тексту: ПИО)	

2.	Омогућити размену података између пословних банака и Пореске управе (у даљем тексту : ПУ)	2016	1. Утврђен регулаторни оквир за размену података о зарадима, порезима и доприносима између банака, ПУ, ЦРОС, ПИО и Републичког фонд за здравствено осигурање (у даљем тексту: РФЗО) 2. Имплементирано техничко решење за размену података	Службени гласник	/	Редовна средства	N/A	Министарство финансија Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство здравља	ЦРОС, РФЗО, ПИО	
3.	Успостављање механизма за ефикаснију пријаву сезонских радника	2016	Измена прописа којима се успоставља систем ваучера	Службени гласник	/	Редовна средства	N/A	Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања		
4.	Плански сузбити сиву економију која се манифестује кроз рад на црно радно способних лица која су корисници права на новчану помоћ	2016. година	1. Донет план којим је уређено да радно способна лица – корисници права на новчану помоћ, имају обавезу евидентирања у Националној служби за запошљавање (у даљем тексту: НСЗ) како би с предузеле	/	/	Редовна средства	N/A	Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања		

		активности на њиховом запошљавању; 2. НСЗ спроводи програме усавршавања ових лица ради ефикаснијег укључивања у процес рада; 3. Уведена обавеза редовног јављања корисника новчане помоћи НСЗ-у								
--	--	---	--	--	--	--	--	--	--	--

Мера 1.8.:										
Унапређење надзора над делатностима за чије је обављање потребна лиценца		Показатељ резултата мере - почетна вредност:			Показатељ резултата мере - циљана вредност					
		Почетна вредност ће бити утврђена у 2016. Анализом стања			Смањен број лица за које се утврди да обављају делатност без лиценце или која не испуњавају услове за даље пословање са лиценцом за 10%					
Активности		Рок за реализацију	Показатељи учинка	Извор верификације	Пропис / Акт кроз који се активност спроводи	Процењена финансијска средства		Институција или тело одговорно за реализацију	Партнер у реализацији	Претходни и повезани документи
						Буџетска – Линија програмског буџета	Остали извори финансирања			
1.	Анализа стања у области, идентификовање свих издавалаца лиценци и броја носилаца лиценци	2016	Извештај о спроведеној анализи стања са пописом издавалаца и носилаца лиценци	Извештај о спроведеној анализи	/	Редовна средства	N/A	Министарство привреде	Мин. финансија Привредна комора Србије (у даљем тексту: ПКС) Национална алијанса за локални економски развој (NALED)	
2.	Успоставити јавно доступну базу података о издаваоцима и носиоцима лиценци	2017	Регистар процедура/формалности је оперативан и редовно ажуриран (посебан циљ 3)	Регистар процедура	/	Редовна средства	N/A	Министарство финансија	ПКС NALED Републички секретаријат за јавне политике (РСЈП)	

3.	Успостављање механизма за подизање одговорности издавалаца лиценци и праћења испуњености услова за поседовање лиценци	2017	1. Прописана обавеза достављања потврде саобразности 2. Редовна контрола испуњености услова у складу са методологијом процене ризика	Службени гласник	/	Редовна средства	N/A	Министарство финансија	Сви издаваоци лиценци	
Посебан циљ 2:		Унапређење функционисања фискалног система								
Мера 2.1.:										
Стимулисање поштовања прописа и подстицаји превођењу сиве економије у легалне токове		Показатељ резултата мере – Почетна вредност			Показатељ резултата мере - циљана вредност					
		Учешће неформално запослених у укупној запослености у 4.кв 2014 године: 24%			Учешће неформално запослених у укупној запослености до краја 2017 године - 15%					
Активности		Рок за реализацију	Показатељи учинка	Извор верификације	Пропис / Акт кроз који се активност спроводи	Процењена финансијска средства		Институција или тело одговорно за реализацију	Партнер у реализацији	Претходни и повезани документи
						Буџетска – Линија програмског буџета	Остали извори финансирања			
1.	Израда Плана фискалних мера за стимулисање запошљавања	до 1. фебруара 2016	Израђен План фискалних мера за стимулисање запошљавања са препорукама о измена прописа којим би се увеле одређене стимулативне мере и размотреним евентуалним изменама висине	План фискалних мера за стимулисање запошљавања	/	Редовна средства	N/A	Координационо тело Владе за усмеравање активности на сузбијању сиве економије (у даљем тексту: Координационо тело) и	Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, NALED	Одлука о образовању Координационог тела за усмеравање активности на сузбијању сиве економије

			неопорезивог износа зарада у складу са новим законом који уређује питања финансирања локалних самоуправа					Министарство финансија		
2.	Усклађивање рокова за измирење пореских обавеза (регистрованих и нерегистрованих субјеката)	2016	Измењени прописи на начин да се пропише рок од 15 дана за плаћање пореских обавеза и посебан рок за регистрацију нерегистрованог субјекта	Службени гласник	Закон о изменама и допунама Закона о преском поступку и пореској администрацији	Редовна средства	/	Координационо тело и Министарство финансија	NALED	Одлука о образовању Координационог тела за усмеравање активности на сузбијању сиве економије
3.	Увођење пореских олакшица током прве године пословања привредним друштвима и предузетницима	2016	Измењен пропис на начин да се пропише нижа стопа пореза на добит за привредна друштва и предузетнике у првој години уз ограничење трајања те олакшице до три године од увођења мере.	Службени гласник	Закон о изменама и допунама Закона о порезу на добит правних лица	Редовна средства	N/A	Министарство финансија	Координационо тело NALED	Одлука о образовању Координационог тела за усмеравање активности на сузбијању сиве економије

4.	Увођење олакшица током прве године пословања привредним друштвима и предузетницима при утврђивању висине непореских намета	2016	Измене прописа којима се предвиђа нижи износ накнада за привредна друштва и предузетнике који су у првој години пословања	Службени гласник	Закон о реп. админ. таксама Закон о накнадама за коришћ. јавних добара	Редовна средства	N/A	Министарство финансија	Координационо тело РСЈП NALED	Одлука о образовању Координационог тела за усмеравање активности на сузбијању сиве економије
5.	Увођење пореских олакшица за предузетнике који из статуса незапосленог почињу са обављањем делатности	2016	Измене прописа којима предузетник који је био на евиденцији незапослених у првих 6 месеци од регистрације био ослобођен од плаћања пореза на зараду и доприноса	Службени гласник	Закон о порезу на добит правних лица Закон о пенз. и инвалид. осигурању Закон о об. соц. осигурању Закон о запошљавању и осигурању у сл. незапослености	Редовна средства	N/A	Министарство финансија Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања	Координационо тело NALED НСЗ	Одлука о образовању Координационог тела за усмеравање активности на сузбијању сиве економије

Мера 2.2.:										
Унапређење правичности у фискалној политици										
Показатељ резултата мере - почетна вредност:					Показатељ резултата мере - циљана вредност					
За 2014 је утврђено процентуално учешће укупне добровољне наплате пореза у укупном пореском приходу процењене у буџету Републике Србије 85%					Процентуално учешће укупне добровољне наплате пореза у укупним пореским приходима процењеним у буџету Републике Србије за 2017. године – 87%					
Активности	Рок за реализацију	Показатељи учинка	Извор верификације	Пропис / Акт кроз који се активност спроводи	Процењена финансијска средства		Институција или тело одговорно за реализацију	Партнер у реализацији	Претходни и повезани документи	
					Буџетска – Линија програмског буџета	Остали извори финансирања				
1.	Успоставити листу привредних субјеката који уредно измирују пореске обавезе и послују у складу са законом – „Бела листа”	2016	1. Успостављени критеријуми на основу којих се класификују привредни субјекти у уредне платише на „Белу листу” 2. Дефинисане процедуре за улазак привредних друштава на „Белу листу”	Акт Владе	/	Редовна средства	N/A	Министарство финансија	ПУ	
2.	Увођење олакшица у пословању за привредне субјекте која су на листи редовних платиша	2016	Измене прописа којима се прописује краћи рок за повраћај ПДВ-аутоматска примена поједностављених царинских поступака, ослобађање од	Службени гласник	Уредба о царинским и дозвољеном поступању с робом, Царинск	Редовна средства	N/A	Министарство финансија, Управа царина ПУ	Координационо тело NALED	Одлука о образовању Координационог тела за усмеравање активности на сузбијању сиве економије

			достављања средстава обезбеђења у царинским поступцима и, као и у поступцима са акцизном робом.		и закон, Закон о акцизам, Закон о порезу на додату вредност					
3.	Увођење механизма за непосредну комуникацију редовних платиша са органима државне управе	2016	Дефинисане процедуре комуникације са органима државне управе	Интерни акти ПУ	Интерни акти ПУ	Редовна средства	N/A	Пореска управа	Координационо тело NALED	Одлука о образовању Координационог тела за усмеравање активности на сузбијању сиве економије
4.	Подстицање пројеката групног увођења интегрисаних система управљања и унапређења квалитета и конкурентности у ланцима снабдевања привредних субјеката	2017	Успостављена најмање два система ланца логистике, добављача и партнера у којима је основ за укључивање легално пословање са интерном контролом на основу стандарда управљања квалитетом, заштитом животне средине и заштитом здравља и безбедности на раду	Акт Владе	Програм Министарства привредне	Редовна средства	N/A	Министарство привреде	Министарство финансија ПКС, Савез за фер конкуренцију, Кластери и друга привредна удружења	Одлука о образовању Координационог тела за усмеравање активности на сузбијању сиве економије

5.	Утврђивање механизма за стимулирају редовних платиша у процедурама јавне набавке	2016	Изменити прописе тако да се ограничи учешће привредним субјектима који нередовно измирују пореске обавезе и обавезе према запосленима кроз имплементацију критеријума да у поступку могу учествовати само лица која докажу да немају дуговања у последњих 6 месеци према држави, другим носиоцима јавних овлашћења и према запосленима	Службени гласник	Закон о јавним набавкама	Редовна средства	N/A	Управа за јавне набавке	Министарство финансија	
6.	Унапређење система одговорности надлежног тела у поступцима јавних набавки	2016	Измењен Закон о јавним набавкама којим би се регулисала обавеза Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки да изврши оцену доказа о испуњености услова	Службени гласник	Закон о јавним набавкама	Редовна средства	N/A	Управа за јавне набавке	Министарство финансија Републичка комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки	

Мера 2.3.: Унапређење система фискализације	Показатељ резултата мере - почетна вредност:	Показатељ резултата мере - циљана вредност
	Број делатности из области, грана и група класификације изузет од обавезе евидентирања промета преко фискалне касе у складу са одредбама Уредбе о одређивању делатности код чијег обављања не постоји обавеза евидентирања промета преко фискалне касе („Службени гласник РС”, бр. 61/10, 101/10, 94/11, 83/12, 59/13 и 100/14) – 2015. година	Смањен број делатности изузетих од обавезе евидентирања промета преко фискалне касе, а у складу са одредбама закона којим се уређује класификација делатности до краја 2017. године

Активности	Рок за реализацију	Показатељи учинка	Извор верификације	Пропис / Акт кроз који се активност спроводи	Процењена финансијска средства		Институција или тело одговорно за реализацију	Партнер у реализацији	Претходни и повезани документи
					Буџетска – Линија програмског буџета	Остали извори финансирања			
1. Утврђивање полазних основа за измену система фискализације и предлога проширења обухвата фискализације	2016.	Спроведена анализа и формиране препорука за унапређење система фискализације и проширење обухвата фискализације	Извештај о раду Координационог тела	Извештај Радне групе за унапређење система фискализације у Републици Србији, кроз сагледавање функционалних и техничких	Редовна средства	N/A	Министарство финансија	ПУ	

					их карактер истика фискали зације, трошков а с тим у вези, као и анализа потреба за прошире њем обухвата фискали зације					
2.	Проширење обухвата фискализације	2017	Усвојене препоруке и измењени прописи у области фискализације са проширеним обухватом фискализације	Службени гласник	Измена прописа из области фискализације	Редовна средства	N/A	Министарство финансија	Координационо тело РСЈП NALED	
3.	Унапређење система фискализације у складу са резултатима анализе ефеката и препорукама Радне групе за унапређење система фискализације	2017	Почетак примене измењених прописа у области фискализације	Евиденције Пореске управе	Измена прописа из области фискализације	Редовна средства	N/A	Министарство финансија ПУ	Координационо тело РСЈП NALED	

4.	Спровођење подстицања имплементације унапређеног система фискализације, као и електронског плаћања (безготовинског плаћања)	2017	Измењени прописи којима се: 1. уводи online систем фискализације; 2. уводи обавезност поседовања терминала за безготовинско плаћање за већину делатности (трговина и пружање услуга); 3. Уређен начин субвенционисања набавке терминала предузетницима и микро привредним субјектима	Службени гласник	Измена прописа из области фискализације	Редовна средства	N/A	Министарство финансија		
----	---	------	--	------------------	---	------------------	-----	------------------------	--	--

Посебан циљ 3:		Смањење административног оптерећења за привреду и грађане								
Мера 3.1.:										
		Показатељ резултата мере – почетна вредност			Показатељ резултата мере - циљана вредност					
Успостављање јавног регистра непореских намета		Непостојање Јавног регистра непореских намета; регулаторна транспарентност 3,6 Глобални индекс конкурентности Светског економског форума			Успостављање јавног регистра непореских намета са унетим свим наметима до краја 2017. године; регулаторна транспарентност - 3,8 Глобални индекс конкурентности Светског економског форума					
Активности	Рок за реализацију	Показатељи учинка	Извор верификације	Пропис / Акт кроз који се активност спроводи	Процењена финансијска средства		Институција или тело одговорно за реализацију	Партнер у реализацији	Претходни и повезани документи	
					Буџетска – Линија програмског буџета	Остали извори финансирања				
1.	Спровођење анализе непореских намета и њихова класификација	2016.	Дефинисан списак свих такси и накнада и других намета, по утврђеним областима	Извештај о раду Координационог тела	/	Редовна средства	N/A	Министарство финансија	РСЈП NALED	
2.	Смањење броја парафискалних намета	2016.	Донет акт Владе којим се налаже укидање парафискалних намета за које је анализом утврђено неоправдано постојање	Службени гласник	/	Редовна средства	N/A	Министарство финансија	РСЈП	
3.	Успостављање ефикаснијег система наплате и система расподеле непореских прихода	2016.	Израђена анализа и методологије обрачуна и расподеле непореских прихода	/	/	Редовна средства	N/A	Министарство финансија	NALED	

4.	Утврђивање јавног регистра непореских намета	2017	1. Донет пропис којима је регистар непореских намета дефинисан као јавни 2. Утврђене надлежности органа државне управе за размену података и ажурирање регистра	Службени гласник	Закон о јединственом регистру непореских намета	Редовна средства	N/A	Министарство финансија	Координационо тело РСЈП NALED	
5.	Успостављање бесплатно доступног online портала са прегледом такси, накнада и других непореског намета	2017	Бесплатно доступан online портал са прегледом такси, накнада и других намета	Интернет портал јавног регистра непореских намета	/	Редовна средства	N/A	Дирекција за електронску управу	Министарство финансија Координационо тело РСЈП NALED	

Мера 3.2.:										
Успостављање јединственог правног основа за прописивање накнада за коришћење јавних добара		Показатељ резултата мере – почетна вредност			Показатељ резултата мере - циљана вредност					
		Не постоји јединствени правни оквир за прописивање накнада за коришћење јавних добара			Успостављен јединствени правни оквир за прописивање накнада за коришћење јавних добара					
Активности		Рок за реализацију	Показатељи учинка	Извор верификације	Пропис / Акт кроз који се активност спроводи	Процењена финансијска средства		Институција или тело одговорно за реализацију	Партнер у реализацији	Претходни и повезани документи
						Буџетска – Линија програмског буџета	Остали извори финансирања			
1.	Правно уређење накнада и такси	2016	Донет закон о накнадама којим се прописује контролни механизам и методологија за прописивање накнада	Службени гласник	Закон о накнадама	Редовна средства	N/A	Министарство финансија	Координационо тело NALED	
	Усвојени имплементациони прописи	2016	Усвојени подзаконски акти предвиђени Законом о накнадама	Службени гласник	Правилници Министарства финансија	Редовна средства	N/A	Министарство финансија	Координационо тело NALED	
2.	Успостављен систем за рефундацију незаконито наплаћених накнада и такси	2016	Одредба имплементирана у Закону о накнадама	Службени гласник	Закон о накнадама	Редовна средства	N/A	Министарство финансија	Координационо тело NALED	

Мера 3.3.:										
Успостављање јавног регистра процедура/формалности које примењују грађани и привреда										
		Показатељ резултата мере – почетно стање				Показатељ резултата мере - циљана вредност				
		не постоји јединствено место на коме су видљиве све процедуре, нити попис процедура/формалности				Пописане све процедуре и успостављен јединствени јавни регистар процедура/формалности				
Активности		Рок за реализацију	Показатељи учинка	Извор верификације	Пропис / Акт кроз који се активност спроводи	Процењена финансијска средства		Институција или тело одговорно за реализацију	Партнер у реализацији	Претходни и повезани документи
						Буџетска – Линија програмског буџета	Остали извори финансирања			
1.	Спровођење анализе процедура/формалности и њихова класификација	2016	Дефинисан списак свих процедура/формалности, по утврђеним областима	Извештај о раду Координационог тела	/	Редовна средства	N/A	РСЈП	NALED	
2.	Утврђивање јавног регистра процедура/формалности	2017	1. Донети прописи којима је регистра процедура/формалности дефинисан као јавни 2. Утврђене надлежности органа државне управе за размену података и ажурирање регистра	Службени гласник	Закон о јединственом регистру процедура/формалности	Редовна средства	N/A	Министарство финансија	Координационо тело РСЈП NALED	

3.	Успостављање техничке платформе за јавни регистар процедура/формалности	2017	Бесплатно доступан online портал са прегледом процедура/формалности	Интернет портал јавног регистра непореских намета		Редовна средства	N/A	РСЈП	Дирекција за електронску управу Министарство финансија Координационо тело NALED	
Посебан циљ 4:		Подизање свести грађана и привреде о значају сузбијања сиве економије и мотивације за поштовање прописа								
Мера 4.1.:										
Подизање опште свести о облицима и појавама сиве економије кроз информационо-едукативне капање		Показатељ резултата мере - почетна вредност:			Показатељ резултата мере - циљана вредност					
		Анкета коју је спровео NALED у 2015. године показује да 53% грађана не оправдава постојање сиве економије и свесни су њених негативних последица			Повећан број грађана који не оправдава постојање сиве економије и свесни су њених негативних последица на 65% и више до краја 2017. године					
Активности		Рок за реализацију	Показатељи учинка	Извор верификације	Пропис / Акт кроз који се активност спроводи	Процењена финансијска средства		Институција или тело одговорно за реализацију	Партнер у реализацији	Претходни и повезани документи
						Буџетска – Линија програмског буџета	Остали извори финансирања			
1.	Проглашење 2016 и 2017. године „Годинама борбе против сиве економије”	1 квартал 2016.	Влада посебним актом прогласила 2016. и 2017. годину „Годинама борбе против сиве економије”	Акт Владе	Акт Владе (Одлука Владе)	Редовна средства	Нису потребна средства	Координационо тело и Министарство финансија	РСЈП NALED Савет за фер конкуренцију	Одлука о образовању К. тела за усмеравање активности на сузбијању сиве економије

2.	Повећање видљивости борбе против сиве економије кроз кампању и информисање	2016 2017	<p>Израда идентитета нац. кампање за промовисање година 2016/17 као година борбе против сиве економије – израђен и постављен материјал о свим информацијама о борби против сиве економије на електронској презентацији еУправе/Министарства финансија;</p> <p>Израђен и постављен банер на електронској презентацији свих органа, организација и тела Владе;</p> <p>Израђен промо. материјал и пласиран – цингл, спот - реклама, постери, брошуре, билборди....</p> <p>Емитовање реклама, цинглова и спотова на свим медијима</p>	Извештај о раду Координационог тела	Акт Владе (Одлука Владе) и Јавн позив, обраћањ Председника и потпредседнице Владе потенцијалним донаторима./ спонзорима.	Редовна средства	N/A	Координационо тело и NALED	Министарство финансија РСЈП Јединице локалне самоуправе (у даљем тексту: ЈЛС) Пошта Србије РТС и друге телевизије Привредни субјекти и пословна удружења	Одлука о образовању К. тела за усмеравање активности на сузбијању сиве економије
----	--	--------------	---	-------------------------------------	--	------------------	-----	----------------------------	--	--

			који се прикључе борби против сиве економије							
			Постављени билборди и постери и њихова равномерна распрострањеност							
3.	Спровођење националне кампање за промовисање година 2016/17 као година борбе против сиве економије	2016/2017	Спроведена кампања 2016/2017 - Године борбе против сиве економије ; Честе медијске активности – појављивање у медијима, рекламе, наменске емисије Промоције Догађаји и радионице Годишња конференција о борби против сиве економије Минимум 4 промотивна догађаја на локалном нивоу годишње	Извештај о раду Координационог тела	Акт Владе (Одлука Владе)	Редовна средства	N/A	Координационо тело и NALED	Министарство финансија ПУ РСЈП ЈЛС ЈП Пошта Србије РТС и друге телевизије	Одлука о образовању Координационог тела за усмеравање активности на сузбијању сиве економије

4.	Спровођење едукација о штетним последицама сиве економије	2016/ 2017	Спроведена едукација о штетним последицама сиве економије	Извештај о раду Координационог тела	Акт Владе (Одлука Владе)	Редовна средства	N/A	Координационо тело и Министарство просвете, науке и технолошког развоја	РСЈП NALED Савет за фер конкуренцију ПКС	Одлука о образовању Координационог тела за усмеравање активности на сузбијању сиве економије
		2016/ 2017	Одржано минимум две радионице или јавна скупа по кварталу за грађане и привреднике;							
		2016/ 2017	Одржано минимум два тренинга за представнике медија и медијске агенције							
		2016	Припремљен програм едукације преко електронске презентације и друштвених мрежа							
		2016/ 2017	Промоција борбе против сиве економије на друштвеним мрежама							

		2016	Припремљен програм за часове у свим разредима основне и средње школе о штетним последицама сиве економије;					Министарство просвете, науке и технолошког развоја		
		2016	Одржани часови о штетним последицама сиве економије у свим разредима основне и средње школе							
5.	Спровести анкету о сивој економији и мерама Владе за њено сузбијање	2016 и 2017	Спроведена анкета о сивој економији и мерама Владе за њено сузбијање	Извештај Координационог тела	/	Редовна средства	N/A	NALED	ПУ МДУЛС РСЈП ПКС	Одлука о образовању Координационог тела за усмеравање активности на сузбијању сиве економије
6.	Припремљен извештај о спроведеним мерама са предлогом за унапређење	2016 и 2017	Усвојен извештај о спроведеним мерама за борбу против сиве економије и усвојени предлози мера за унапређење	Извештај Координационог тела	Закључак Владе	Редовна средства	N/A	Координационо тело и Министарство финансија	ПУ ПКС РСЈП	Одлука о образовању К. тела за усмеравање активности на сузбијању сиве економије

Посебан циљ 4:	Подизање свести грађана и привреде о значају сузбијања сиве економије и мотивације за поштовање прописа	
Мера 4.2.:		
Спровођење наградне игре	Показатељ резултата мере - почетна вредност:	Показатељ резултата мере - циљана вредност
	Наплата ПДВ у 2014. години – 409.564,2 милиона динара	Наплата ПДВ увећана за 10% по спровођењу мере

Активности	Рок за реализацију	Показатељи учинка	Извор верификације	Пропис / Акт кроз који се активност спроводи	Процењена финансијска средства		Институција или тело одговорно за реализацију	Партнер у реализацији	Претходни и повезани документи
					Буџетска – Линија програмског буџета	Остали извори финансирања			
1. Дефинисање механизма, броја кола, динамике и начина извлачења за спровођење наградне игре за грађане и такмичења за јединице локалне самоуправе	2016	Сачињен документ о дефинисаним механизмима броја кола, динамике и начина извлачења за спровођење наградне игре за грађане и такмичења за ЈЛС	Извештај о раду Координационог тела	/	Редовна средства	N/A	Министарство финансија	NALED	Одлука о образовању Координационог тела за усмеравање активности на сузбијању сиве економије
2. Успостављање сарадње између надлежних органа, организација и институција на спровођењу наградне игре за грађане и такмичења за ЈЛС	2016	Припремљен и потписан Меморандум о сарадњи између свих носилаца активности на спровођењу наградне игре за грађане и такмичења за ЈЛС	Меморандум о сарадњи	Меморандум о сарадњи	Редовна средства	N/A	Министарство финансија	Пошта Србије Медијске куће РСЈП и NALED	Одлука о образовању Координационог тела за усмеравање активности на сузбијању сиве економије

3.	Идентификовање спонзора наградне игре и такмичења	2016	Идентификовани спонзори за наградну игру и такмичење	Извештаја Координационог тела	Уговори о донацији	Редовна средства	N/A	NALED	Министарство финансија	Одлука о образовању Координационог тела за усмеравање активности на сузбијању сиве економије
4.	Идентификовати медијске спонзоре за наградну игру, такмичење и кампању и потписати са њима меморандуме о сарадњи	2016	Идентификовани спонзори за наградну игру, такмичење и кампању	Извештаја Координационог тела	Меморандум о сарадњи	Редовна средства	N/A	NALED	Министарство финансија ПУ ЈП Пошта Србије	Одлука о образовању Координационог тела за усмеравање активности на сузбијању сиве економије
5.	Формирање наградног фонда	2016	Формиран наградни фонд и успостављен механизам привлачења донатора	Извештај о раду Координационог тела	Акт о формирању фонда за наградну игру и такмичење	Редовна средства	N/A	Министарство финансија	NALED	Одлука о образовању Коорд. тела за усмеравање активности на сузбијању сиве економије

6.	Утврђивање и одређивање приређивача наградне игре за грађане и такмичења за ЈЛС	2016	Усвојен Закључак којим се одређује приређивач наградне игре за грађане и такмичења за ЈЛС	Закључак Владе којим се одређује приређивач наградне игре за грађане и такмичења за ЈЛС	Закључак Владе којим се одређује приређивач наградне игре за грађане и такмичења за ЈЛС	Редовна средства	N/A	Министарство финансија	NALED	Одлука о образовању Координационог тела за усмеравање активности на сузбијању сиве економије
7.	Приређивање наградне игре за грађане и такмичења за ЈЛС	2016	Закључком одређен орган или организација донела Одлуку о приређивању наградне игре и правила наг. игре Прибављена сагласност Министра финансија уколико је потребна на Правила наградне игре Донет акт Владе о давању сагласности за приређивање наградне игре Донето Решење	Одлука о приређивању наградне игре и Правила наградне игре; Акт Владе о давању сагласности за приређивање наградне игре Решење којим се утврђује накнада за приређивање наградне игре у роби и услугама Техничка упуштава за	Одлука о приређивању наградне игре и Правила наградне игре Акт Владе о давању сагласности за приређивање наградне игре Решење којим се	Редовна средства	N/A	Одређени носилац наградне игре	Министарство финансија NALED ЈП Пошта Србије МТС РТС	Одлука о образовању Координационог тела за усмеравање активности на сузбијању сиве економије

			којим се утврђује накнада за приређивање наградне игре у роби и услугама Припремљена техничка упуштава за спровођење и учеснике у спровођењу наградне игре за грађане и такмичења за ЈЛС	спровођење и учеснике у спровођењу наградне игре за грађане и такмичења за ЈЛС Извештај Координационог тела	утврђује накнада за приређивање наградне игре у роби и услугама					
8.	Успостављање call центра за питања, сугестије и критике грађана, као и web презентације са одговорима на питања и свим потребним подацима о наградној игри и такмичењу	2016.	Успостављен функционални call центар и web презентација	Извештај Координационог тела	Акт носиоца наградне игре	Редовна средства	N/A	Одређени носилац наградне игре	NALED ЈП Пошта Србије МТС	Одлука о образовању Коорд. тела за усмеравање активности на сузбијању сиве економије
9.	Дефинисање кампање и јавни позив за креатора идејних решења кампање и кључних порука за наградну игру за грађане и такмичење за ЈЛС	2016.	Дефинисана кампања и спроведен јавни позив за креатора идејних решења и кључних порука за кампању за наградну игру за грађане и такмичење за ЈЛС	Извештај Координационог тела	Јавни позив за креатора идејних решења и кључних порука за кампању наградну игру за грађане	Редовна средства	N/A	NALED	Одређени носилац наградне игре	Одлука о образовању Коорд. тела за усмеравање активности на сузбијању сиве економије

					и такмиче ње за ЈЛС					
10.	Припремити операциони план за спровођење кампање и наградне игре и такмичења са унапред предвиђеним одговорима на проблеме	2016	Донет операционални план за спровођење кампање и наградне игре и такмичења са унапред предвиђеним одговорима на проблеме Спроведена кампања за наградну игру и такмичење Обављене медијске активности – појављивање у медијима, рекламе, наменске емисије Промоције Припремљен и пласиран промотивни материјал – цингл, спот - реклама, постери, брошуре,	Извештај Координационо г тела	/	Редовна средства	N/A	NALED	Одређени носилац наградне игре	Одлука о образовању К. тела за усмеравање активности на сузбијању сиве економије

			билборди.... За наградну игру и такмичење Емитовања Постављени билборди и постера и њихова равномерна распрострањеност							
11.	Спровођење наградне игре и такмичења	2016. и 2017.	Наградна игра и такмичење су спроведени - минимум један циклус Формиран тим и утврђен план организовања емисија извлачења награда у наградној игри за грађане и такмичења за ЈЛС	Извештај Координационог тела	/	Редовна средства	N/A	Одређени носилац наградне игре	NALED ЈП Пошта Србије	