

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

Влада усваја

ПРОГРАМ

ЗА СУЗБИЈАЊЕ СИВЕ ЕКОНОМИЈЕ 2023-2025. ГОДИНЕ

I. ПОЈМОВНИК И СКРАЋЕНИЦЕ

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

- 1) Акциони план – Акциони план за спровођење Програма за сузбијање сиве економије 2023-2025,
- 2) Акциони план НП 2019 – Акциони план за спровођење Националног програма за сузбијање сиве економије за период 2019-2020. године,
- 3) АПР – Агенција за привредне регистре,
- 4) БДВ – бруто додата вредност,
- 5) БДП – бруто домаћи производ,
- 6) Влада – Влада Републике Србије,
- 7) ДЈП – документ јавних политика,
- 8) еИнспектор – Јединствени информациони систем који користе надлежне инспекције,
- 9) ЕК – Европска комисија,
- 10) ЕРП – Програм економских реформи,
- 11) ЕУ – Европска унија,
- 12) еФактура – електронска фактура,
- 13) ИТЕ Канцеларија - Канцеларија за информационе технологије и електронску управу при Влади,
- 14) Министар – Министар надлежан за послове финансија,
- 15) Министарство – Министарство финансија,
- 16) ММФ – Међународни монетарни фонд,
- 17) МУП – Министарство унутрашњих послова,
- 18) Национални програм 2015. – Национални програм за сузбијање сиве економије из 2015. године,
- 19) Национални програм 2019. – Национални програм за сузбијање сиве економије са Акционим планом за спровођење Националног програма за сузбијање сиве економије за период 2019–2020. године,
- 20) НБС – Народна банка Србије,
- 21) ПДВ – порез на додату вредност,
- 22) ПИБ – порески идентификациони број,

- 23) ПП – преговарачко поглавље,
- 24) Програм 2023-2025. - Програм за сузбијање сиве економије за период 2023 – 2025. године,
- 25) РЗС – Републички завод за статистику,
- 26) СДИ – стране директне инвестиције,
- 27) СИПРЕС – информациони систем Систем Прекршајних Судова,
- 28) ССП – Споразум о стабилизацији и придруживању,
- 29) ЦИЕ – земље централне и источне Европе,
- 30) ЦРОСО – Централни регистар обавезног социјалног осигурања.

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

- 1) Закон о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС”, број 30/18) – Закон о планском систему;
- 2) Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика („Службени гласник РС”, број 8/19) - Уредба о методологији управљања јавним политикама.

II. УВОД

2.1 Правни основ за усвајање програма

Програм за сузбијање сиве економије са Акционим планом за спровођење Програма за сузбијање сиве економије за период 2023 – 2025. године доноси Влада Републике Србије на основу члана 38. став 1. Закона о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС”, број 30/2018).

Програм 2023-2025. ће бити објављен на интернет страници Министарства финансија и на Порталу еУправа у року од седам радних дана од дана усвајања.

2.2 Разлози за доношење Програма

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

Влада је 2015. године покренула системску борбу против сиве економије доношењем првог Националног програма за сузбијање сиве економије који је у петогодишњем периоду допринео смањењу неформалне запослености за 3,1 процентних поена и позитивним општим помацима у смањењу сиве економије. Наиме, анкета о ставовима грађана спроведена почетком 2020. године је показала да више од $\frac{3}{4}$ испитаника (значајно више у односу на раније истраживања) сматра да сива економија није оправдана, док нешто више

од половине сматра да је обим сиве економије смањен. Чак 71,2% од предвиђених мера је делимично или потпуности реализовано, што тај програм сврстава међу успешније планске документе донете у том периоду, јасно показујући опредељење Владе у истрајној борби против сиве економије.

Анкета спроведена ради сагледавања ставова предузећа о утицају кризе на пословање је показала да највећи број испитаника мисли да је у њиховој делатности сваки пети привредни субјект нерегистрован, затим да је од 10% до 30% промета неопорезовано, као и да се порез и доприноси на зараде не плаћају за сва радно ангажована лица.

Имајући виду наведено, доноси се нови Програм 2023-2025, у складу са чл. 14. и 15. Закона о планском систему и чланом 56. Уредбе о методологији управљања јавним политикама, који уређују програм, као посебну врсту документа јавних политика.

2.3 Улога и задатак Координационог тела за сузбијање сиве економије

Координационо тело за сузбијање сиве економије први пут је формирано 2015. године, а у децембру 2022. године донета је нова Одлука о образовању Координационог тела за сузбијање сиве економије („Службеном гласнику РС”, број 144/22 - у даљем тексту: Одлука). Задатак Координационог тела је да координира рад органа државне управе и усмерава активности које се односе на припрему, ревизију и имплементацију Програма за сузбијање сиве економије, са пратећим акционим планом, као и извештавање о спроведеним активностима.

Одлуком је предвиђено да Координационим телом председава министар финансија, док је заменик министар унутрашње и спољне трговине, а остали чланови су и:

- Министар привреде;
- Министар туризма и омладине;
- Министар државне управе и локалне самоуправе;
- Министар за рад, запошљавање, борачка и социјална питања;
- Министар правде;
- Министар грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре;
- Министар пољопривреде, шумарства и водопривреде.

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

У оквиру Координационог тела формирана је Стручна група, чији је задатак да пружи стручну подршку Координационом телу у припреми Програма са пратећим акционим планом, да прати и координира спровођење мера и активности из тог акционог плана, да пружа техничку и стручну подршку у припреми ревизије тих докумената јавних политика ако се за тим током имплементације укаже потреба, као и да припрема извештаје Координационог тела. Радом Стручне групе координира НАЛЕД, а чланови су представници следећих институција укључених у израду и спровођење Програма и то:

- Кабинет председника Владе;
- Министарство правде;
- Министарство државне управе и локалне самоуправе;

- Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања;
- Министарство унутрашње и спољне трговине – Сектор тржишне инспекције;
- Министарство унутрашњих послова;
- Министарство финансија: Сектор за фискални систем и Сектор за међународну сарадњу и европске интеграције;
- Министарство привреде;
- Министарство финансија - Пореска управа;
- Министарство финансија - Управа царина;
- Републички секретаријат за јавне политике;
- Републички завод за статистику;
- Канцеларија за информационе технологије и електронску управу;
- Безбедносно-информативна агенција;
- Фискални савет;
- Народна банка Србије;
- град Београд;
- НАЛЕД;
- Чланови Савеза за фер конкуренцију НАЛЕД.

2.4 Оперативне фазе у изради Програма 2023-2025.

Приликом израде Програма 2023-2025. поступано је у роковима из Оперативног плана, који је израђен како би се испоштовала процедура израде и доношења документа јавних политика прописана чл. 29-38. Закона о планском систему, као и Уредбом о методологији управљања јавним политикама.

Почетак рада на Програму 2023-2025. објављен је 25. маја 2021. године, након иницијалних састанака Координационог тела и Стручне групе.

Најважније фазе у изради Програма 2023-2025. су обухватале:

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

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

III. ПОДАЦИ О ПЛАНСКИМ ДОКУМЕНТИМА И ПРАВНОМ ОКВИРУ РЕЛЕВАНТНИМ ЗА ИЗРАДУ ПРОГРАМА 2023-2025.

3.1 Плански документи релевантни за сузбијање сиве економије

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

Програм 2023-2025. је израђен водећи рачуна о његовој усаглашености са другим важећим планским документима, релевантним за сузбијање сиве економије. Прво је сагледана веза са планским документима који покривају шире или повезане области планирања, предочавајући мере које су планиране тим документима, а од утицаја су на сиву економију, који су анализирани из разлога координисаног планирања, пре свега ради избегавања дуплираних или противречних мера. Након тога је детаљније презентована анализа претходног планског документа којим су планиране јавне политике за сузбијање сиве економије (Национални програм 2019.), уз идентификацију мера и активности које се преузимају из тог документа, у циљу континуираног планирања јавних политика.

Програм 2023-2025. је усклађен са Планом рада Владе, имајући у виду да се тим документом планира спровођење следећих активности:

- израда Предлога закона о изменама и допунама Закона о прекршајима, у циљу евентуалног продужетка рока застарелости извршења казни, односно заштитних мера, те прецизирања одредби које су се показале као спорне у пракси прекршајних судова, а у циљу унапређења спровођења прекршајног поступка;
- спровођење Програма реформе управљања јавним финансијама 2021-2025;
- израда Предлога закона о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката, у циљу убрзања и унапређења поступка озакоњења;
- спровођење Закона о електронском фактурисању („Службени гласник РС”, бр. 44/21, 129/20 и 138/22), где је као један од главних бенефита истакнут допринос борби против сиве економије и аутоматизацији процеса надзора од стране Пореске управе.
- спровођење подзаконских акта која су донета у складу са Законом о фискализацији („Службени гласник РС”, бр. 153/20, 96/21 и 138/22), чиме је омогућена његова потпуна примена у пракси;
- модернизација пореске администрације и информационог система Пореске управе;

- израда Предлога закона о изменама и допунама Закона о поједностављеном радном ангажовању на сезонским пословима у одређеним делатностима¹;

- развој и праћење система јавних набавки, у циљу повећање ефикасности и економичности поступака јавних набавки, јачање конкуренције, смањење ризика нерегуларности, промовисање и подстицање еколошког и социјалног аспекта у јавним набавкама и иновацијама;

- усвајање Програма за поједностављење административних поступака и регулативе е-Папир за период 2023-2025, којим ће се детаљније испланирати мере и активности усмерене на попис, поједностављење и дигитализацију административних поступака и успостављање Регистра административних поступака, а у циљу смањења административног оптерећења и повећања транспарентности пословног окружења;

- регулација производње и промета дувана и дуванских производа;

- наставак спровођења наградне игре Узми рачун и победи, у циљу мотивације грађана да узимају фискалне рачуне и подизања свести грађана о значају борбе против сиве економије и пореске евазије како за друштво, тако и за сваког појединца.

Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године („Службени гласник РС”, бр. 42/21 и 9/22) је документ јавних политика чији је општи циљ: „Побољшање рада јавне управе и квалитета креирања јавних политика у складу са европским Принципима јавне управе и обезбеђивање високог квалитета услуга грађанима и привредним субјектима, као и професионалне јавне управе која ће значајно допринети економској стабилности и повећању животног стандарда”. Овај документ јавних политика представља наставак раније Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији из 2014. године, која је и у Националном програму 2019. била међу кључним планским документима релевантним и за област сузбијање сиве економије. Овом стратегијом су дефинисане мере усмерене на: унапређење рада јавне управе; унапређење пословног окружења и општег животног стандарда грађана смањењем административних баријера и удела сиве економије у БДП Републике Србије; унапређење законодавног процеса, унапређења управних поступака; реформа инспекцијског надзора; и слично.

Програм 2023-2025. је усклађен са следећим посебним циљевима ове стратегије:

- Посебним циљем 1. „Побољшан квалитет докумената јавних политика и прописа”, који се преузима као општи циљ Нацрта програма унапређења управљања јавним политикама и регулаторном реформом за период 2021- 2025;

- Посебним циљем 5. „Јавна управа на ефикасан и иновативан начин пружа услуге које одговарају на потребе крајњих корисника и унапређују њихово корисничко искуство”, а нарочито са мером:

Мера 5.1. Унапређење развоја услуга по мери грађана кроз унапређење процеса развоја и оптимизацију постојећих услуга, која подразумева успостављање система за

¹ У међувремену је објављен Нацрт закона о радном ангажовању због повећаног обима посла у одређеним делатностима који треба да замени постојећи Закон о поједностављеном радном ангажовању на сезонским и повременим пословима.

развој услуга усмерен ka крајњим корисницима (грађанима, привредним субјектима и саме државне управе) уз остварење уштеда у трошковима и времену приликом спровођења услуге.

- Посебним циљем 7. „Остваривање одрживог буџета са стабилним јавним дугом у односу на БДП уз помоћ бољег финансијског управљања и контроле, процеса ревизије и повезивања буџетског планирања са политикама и приоритетима Владе”, који ће се реализовати кроз Програм реформе управљања јавним финансијама 2021-2025.

Стратегија развоја правосуђа за период 2020 – 2025. године („Службени гласник РС”, бр. 101/20 и 18/22) је документ јавних политика чији је основни циљ даље јачање правне државе, доступност правде и правне сигурности у сврху квалитетног и ефикасног остваривања заштите права и слобода грађана и подизања ниова поверења у правосудни систем.

Један од циљева Националног програма 2019. се односио на успостављање боље сарадње између правосудних и инспекцијских органа у циљу успешније борбе на сузбијању сиве економије, а реализација те стратегије ће свакако утицати на побољшање услова за спровођење Програма 2023-2025. тј. борбе против сиве економије.

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

Стратегија паметне специјализације у Републици Србији за период од 2020. до 2027. године („Службени гласник РС”, број 21/20) је документ јавних политика којим су планиране мере усмерене на развој висококонкурентне привреде кроз истраживање, развој, иновације и предузетничке иницијативе у областима 4С². У оквиру ове стратегије су идентификоване потенцијалне четири приоритетне области (Информационо-комуникационе технологије, Храна за будућност, Креативне индустрије и Машине и производни процеси будућности). Унапређење пословног окружења има циљ да повећа конкурентност српске економије, а тај развој је важан и за сузбијање сиве економије.

Програм трансформације Пореске управе за период 2021 – 2025. године и Акциони план Програма трансформације Пореске управе за период 2018 – 2023. године, су изузетно значајни документи јавних политика, од директног утицаја на изградњу капацитета за борбу против сиве економије. Овај документ представља наставак претходног Програма трансформације 2015 – 2020. године, а са циљем модернизације и повећања ефикасности Пореске управе, која је и по Програму 2023-2025. један од кључних носилаца мера и активности за сузбијања сиве економије.

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

² Smart Specialisation Strategy Serbia

Треба напоменути да се Програмом 2023-2025. планирају мере које су усклађене са Програмом развоја електронске управе, с обзиром да се планира даље усклађивање прописа са општим прописима који регулишу електронску управу и електронско пословање.

Програм развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2019-2023. године („Службени гласник РС”, број 82/19) усмерен је на даљи развој модерног и ефикасног система јавних набавки.

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

Значај уређења јавних набавки за сузбијање сиве економије је препознат и у претходном Националном програму. Циљеви и мере Програма 2023-2025. су усклађени са следећим посебним циљевима Програма развоја јавних набавки:

Посебним циљем 1 „Унапређење ефикасности и економичности поступака јавних набавки”, у оквиру кога се планира повећање удела јавних набавки са електронском доставом понуда у укупном броју јавних набавки;

Посебним циљем 2 „Јачање конкуренције на тржишту јавних набавки”, у оквиру кога је планирано повећање просечног броја понуда по поступку јавне набавке кроз израду нових модула, мобилне апликације и омогућавање да страни понуђачи учествују у поступку јавне набавке;

Посебним циљем 4 „Промовисање и подстицање еколошког и социјалног аспекта у јавним набавкама и иновацијама”, у оквиру кога је планирана промоција партнерства за иновације и зелених јавних набавки, како би се повећао број јавних набавки са применом еколошких критеријума односно критеријума квалитета.

3.2 Правни оквир релевантан за сузбијање сиве економије

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

- Закон о инспекцијском надзору;
- Закон о пореском поступку и пореској администрацији;
- Закон о платном промету;
- Закон о платним услугама;

- Закон о међубанкарским накнадама и посебним правилима пословања код платних трансакција на основу платних картица;
- Закон о електронском фактурисању;
- Закон о привредним друштвима;
- Закон о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре;
- Закон о поједностављеном радном ангажовању на сезонским пословима у одређеним делатностима;
- Закон о јавним набавкама

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

3.2.1 Закон о инспекцијском надзору

Закон о инспекцијском надзору („Службени гласник РС”, бр. 36/15, 44/18 - др. закон и 95/18) уређује садржину, врсте и облике и поступак инспекцијског надзора, овлашћења и обавезе учесника у инспекцијском надзору и друга питања од значаја за инспекцијски надзор. Сврха инспекцијског надзора је у томе да се превентивним деловањем, односно налагањем мера за отклањање неправилности у пословању, као и изрицањем санкција за противправно понашање, обезбеди законитост пословања надзираних субјеката и спрече или отклоне штетне последице, између осталог и у домену сузбијање сиве економије.

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

3.2.2 Закон о пореском поступку и пореској администрацији

Закон о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС”, број 80/02, 84/02 - исправка, 23/03 - исправка, 70/03, 55 /04, 61/05, 85/05 - др. законик, 62/06 - др. закон, 61/07, 20/09, 72/09 - др. закон, 53/10, 101/11, 2/12 – исправка, 93/12, 47/13, 108/13, 68/14, 105/14, 91/15 - аутентично тумачење, 112/15, 15/26, 108/26, 30/18, 95/18, 86/19, 144/20, 96/21 и 138/22) уређује поступак утврђивања, наплате и контроле јавних прихода по овом основу (у даљем тексту: порески поступак), права и обавезе пореских обвезника, регистрацију пореских обвезника, као и пореска кривична дела и прекршаји. Предвидив и ефикасан порески поступак је један од кључних компоненти у сузбијању сиве економије.

Конкретно, његов значај за развој економије се огледа у смањивање административног оптерећења, поспешивање легалног пословања и тиме развој предузетничког менталитета.

3.2.3 Закон о платном промету

Закон о платном промету („Службени лист СРЈ”, бр. 3/02 и 5/03 и „Службени гласник РС”, бр. 43/04, 62/06, 111/09 - др. закон, 31/11, 139/14 - др. закон) уређује принудну наплату са рачуна клијента.

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

Одређене одредбе из Закона о платном промету, којима је била регулисана обавеза отварања пословног рачуна и обављања платних трансакција преко тог рачуна, систематизоване су у Закону о обављању плаћања правних лица, предузетника и физичких лица која не обављају делатност („Службени гласник РС”, број 68/15). У наредном периоду би требало појачати контролу примене наведеног прописа с обзиром на то да се неретко у пракси може уочити и појава друштава која послују и обављају трансакције мимо рачуна, нарочито ако су ти рачуни блокирани.

3.2.4 Закон о платним услугама

Закон о платним услугама („Службени гласник РС”, бр. 139/14 и 44/18) уређује услове и начин пружања платних услуга, електронски новац, платне системе и надзор над применом одредаба овог закона. У смислу наведеног овај закон прописује правни оквир за вршење безготовинских плаћања, па је у том смислу од изузетног значаја за сузбијање сиве економије.

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

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

Тако је 2014. године започета реформа правног оквира који уређује пружање платних услуга. Те године је у Народној скупштини, на предлог Народне банке Србије, усвојен Закон о платним услугама („Службени гласник РС”, број 139/14), нов закон који је на свеобухватан начин уредио тржиште платних услуга и платни систем Републике Србије и то првенствено три важне целине: пружање платних услуга, електронски новац и платне системе.

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

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

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

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

Даљи регулаторни кораци у погледу усклађивања домаћег правног оквира са ЕУ оквиром како би се додатно унапредио платни систем у Републици Србији, односили су се на доношење Закона о изменама и допунама Закона о платним услугама („Службени гласник РС”, број 144/18), јуна 2018. године и сета подзаконских аката донетих децембра 2018. године, са циљем даљег унапређења оквира за пружање платних услуга у складу са принципима и правилима прописаним у Директиви 2014/92/ЕУ о упоредивости накнада за платне услуге у вези с платним рачуном, промени платног рачуна и праву на платни рачун са основним услугама (тзв. Payment Accounts Directive - PAD). Ове измене и допуне Закона о платним услугама доприносе већој и бољој транспарентности и упоредивости накнада које се наплаћују корисницима платних услуга у вези са услугама повезаним са њиховим платним рачунима и правима корисника платних услуга у вези са променом платних рачуна. Закон о изменама и допунама Закона о платним услугама повећава транспарентност на тржишту, прописујући које све информације пружалац платних услуга мора да пружи кориснику платних услуга. Штавише, ово законско решење подстиче употребу безготовинских плаћања и доприноси правној сигурности јасним дефинисањем права и обавеза различитих страна у погледу платних трансакција.

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

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

Закон о међубанкарским накнадама и посебним правилима пословања код платних трансакција на основу платних картица („Службени гласник РС”, број 44/18 - у даљем тексту: Закон) усвојила је Народна скупштина, на предлог Народне банке Србије, у јуну 2018. године.

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

Међубанкарска накнада (енг. multilateral interchange fee) означава накнаду, укључујући нето накнаду и било који други уговорени износ новчаних средстава, која се непосредно или посредно (нпр. преко трећих лица) плаћа за платну трансакцију на основу платне картице између издаваоца и прихватиоца који учествују у извршењу те трансакције.

Међубанкарска накнада је саставни део трговачке накнаде (енг. merchant service charge) која представља накнаду коју прихватиоцу плаћа трговац у вези с платном трансакцијом на основу платне картице.

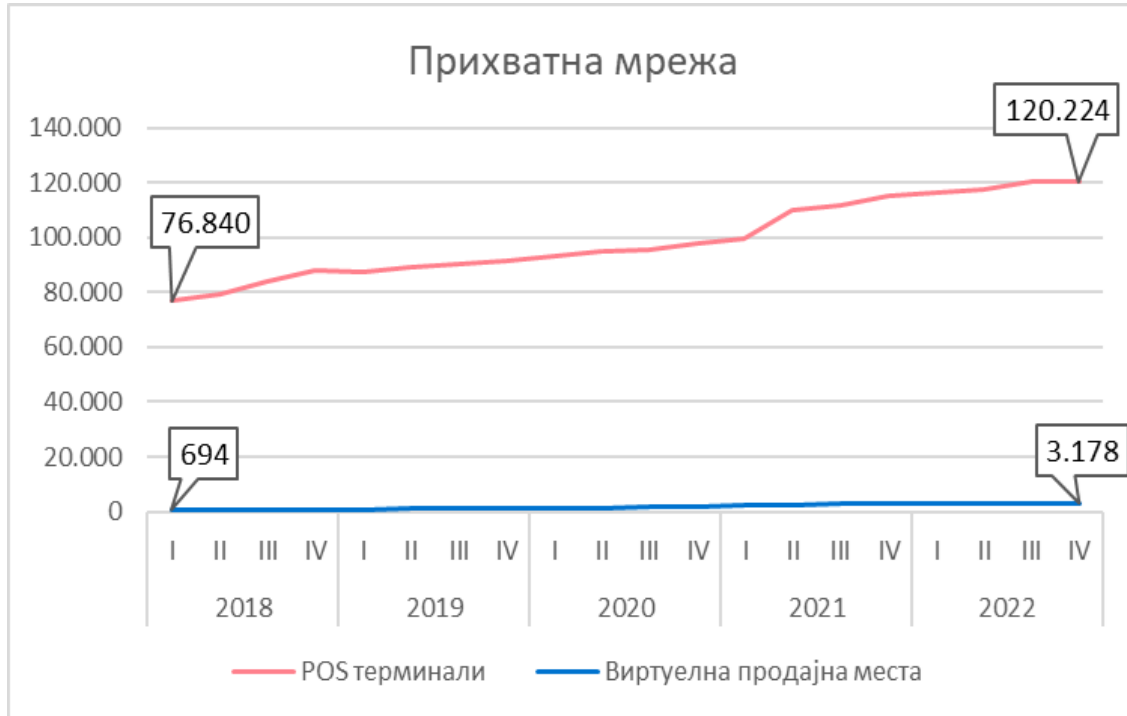
Законом је прописано да међубанкарска накнада код трансакције дебитном картицом не може бити виша од 0,2% вредности извршене трансакције, док међубанкарска накнада код трансакције кредитном картицом не може бити виша од 0,3% вредности извршене трансакције.

Захваљујући примени Закона и снижавању међубанкарске накнаде са просечних преко 1% на 0,2% вредности извршене трансакције за дебитне, односно 0,3% за кредитне картице у претходном периоду је дошло до значајног смањења трговачке накнаде. Наиме, према расположивим подацима, од доношења Закона наплаћена трговачка накнада је практично преполовљена, односно за прихватање платних картица на физичким продајним местима је снижена са просечних преко 2%, на око 1% од износа трансакције, а за интернет продајна места са просечних преко 2,3% на 1,15%.

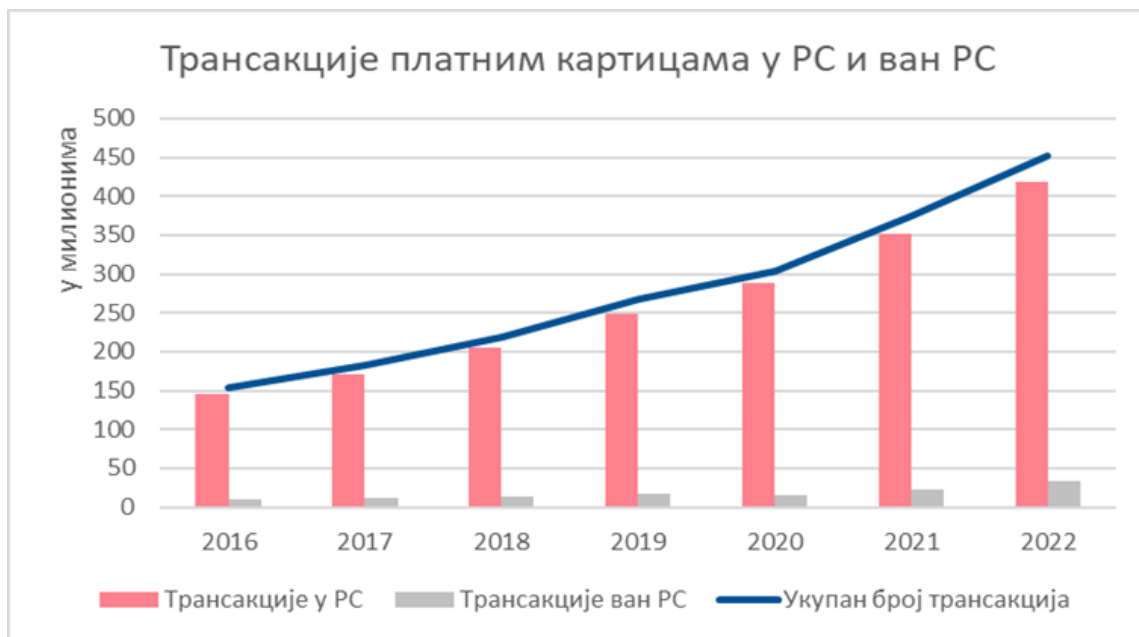
Све ово се одразило и на пораст броја плаћања платним картицама, као и на раст прихватне мреже (физичких и интернет продајних места која прихватају безготовинска

плаћања) о чему најбоље сведоче статистички подаци које Народна банка Србије прикупља од пружалаца платних услуга (видети графиконе испод). За даљи развој безготовинских плаћања у Републици Србији кључно је да се, након снижења међубанкарских накнада, као последице регулаторних мера Народне банке Србије, и други актери на тржишту укључе у активности које ће допринети порасту броја безготовинских плаћања у земљи, првенствено кроз активности усмерене ка даљем смањењу трошкова безготовинских плаћања.

Графикон 1. Прихватна мрежа



Графикон 2. Трансакције платним картицама у РС и ван РС



3.2.6 Закон о електронском фактурисању

Закон о електронском фактурисању („Службени гласник РС”, бр. 44/21, 129/21 и 138/22) уређује се издавање, слање, пријем, обрада, чување, садржина и елементи електронских фактура, у трансакцијама између субјеката јавног сектора, између субјеката приватног сектора, односно између субјекта јавног и субјекта приватног сектора и друга питања која су од значаја за електронско фактурисање.

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

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

Увођење електронских фактура у законодавни оквир је извршено, између осталог, ради хармонизације прописа Републике Србије са правним тековинама Европске уније, што представља обавезу Републике Србије према Споразуму о стабилизацији и придруживању. Такође, увођењем електронских фактура доприноси се борби против сиве економије, смањењу пореског јаза, олакшава се рад Пореске управе, унапређује се заштита животне

средине кроз смањење коришћења папирних фактура, доприноси се убрзању пословних процеса, као и већој транспарентности и оперативности корисника.

3.2.7 Закон о привредним друштвима

Закон о привредним друштвима („Службени гласник РС”, бр. 36/11, 99/11, 83/14 - др. закон, 5/15, 44/18, 95/18, 91/19 и 109/21) уређује правни положај привредних друштава и других облика организовања у складу са овим законом, а нарочито њихово оснивање, управљање, статусне промене, промене правне форме, престанак и друга питања од значаја за њихов положај, као и правни положај предузетника.

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

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

3.2.8 Закон о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре

Законом о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре („Службени гласник РС”, бр. 99/11, 83/14, 31/19 и 105/21) се уређује поступак регистрације, евидентирања и објављивања података и докумената који су, у складу са посебним законом, предмет регистрације, евиденције и објављивања у регистрима и евиденцијама које води Агенција за привредне регистре (у даљем тексту: АПР), укључујући и регистрацију оснивања привредних субјеката и података о тим субјектима.

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

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

Закон о поједностављеном радном ангажовању на сезонским пословима у одређеним делатностима („Службени гласник РС”, број 50/18) због посебних карактеристика и услова сезонског рада у одређеним делатностима, уређује поједностављен начин радног ангажовања лица и плаћања пореза и доприноса за рад на пословима који су сезонског карактера у појединим делатностима одређеним у складу са овим законом у сектору пољопривреде, шумарства и рибарства.

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

3.2.10. Закон о јавним набавкама

Законом о јавним набавкама („Службени гласник РС”, број 91/19) уређују се правила поступака јавних набавки које спроводе наручиоци или други субјекти у случајевима одређеним овим законом, ради закључења уговора о јавној набавци добара, услуга или радова, оквирног споразума, као и спровођења конкурса за дизајн.

Значај овог закона за сузбијање сиве економије се огледа у томе што су одредбама Закона прописане процедуре јавних набавки, које су у обавези да примењују сви корисници јавних средстава, а које су уједно транспарентне и поједностављене применом Портала јавних набавки. Такође, Законом је прописан обавезан услов за учешће у поступцима јавних набавки, који сви учесници у поступку морају да испуне, а који се односи на испуњеност обавезе плаћања свих доспелих пореза и доприноса. Из наведеног произилази да сви привредни субјекти који послују са државом, односно којима се додељују уговори о јавним набавкама, морају поштовати обавезе предвиђене пореским прописима.

3.3 Усклађивање са правним оквиром ЕУ

Програм 2023-2025. као основни циљ дефинише „Даље смањење обима сиве економије“, које ће бити конкретизован кроз четири посебна циља, у оквиру којих се планирају конкретне мере и активности. Директна веза са одговарајућим преговарачким поглављима и релеватним ЕУ директивама и документима на нивоу општег или појединачног циља, односно активности се не може јасно идентификовати.

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

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

У оквиру преговарачког поглавља 16 оцењује се усклађеност нашег правног система са ЕУ директивама, које уређује индиректно опорезивање, односно порезе на потрошњу као што су порез на додату вредност³ и акцизе⁴. Директивама је регулисан опорезиви промет, обвезници, моменат настанка пореске обавезе, минималне стопе или износи (у случају

³ <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2006/112/oj>

⁴ Council Directive 2008/118/EC

појединих акцизних производа), ослобођења, рефундације и рефакције. Хармонизација опорезивања у ЕУ, поред усаглашавања законодавног оквира са директивама, подразумева и испуњеност административно-техничких капацитета за имплементацију те регулативе, тј. успостављање одговарајућих капацитета за размену информација и података, координацију активности, итд.

Порески органи свих земаља чланица ЕУ морају бити повезани на одговарајуће електронске системе за праћење и контролу података, у циљу откривања и смањења пореских утаја и превара, а последично и смањења обима сиве економије. Даном приступања ЕУ биће неопходна омогућити и комплетну интеграција српског пореског система у електронски систем размене ПДВ података између држава чланица⁵. Истовремено, на нивоу ЕУ постоји јединствен електронски систем за праћење кретања акцизне робе у реалном времену⁶, са циљем да се олакша борба против пореске евазије, и то тако што се обезбеђује безбедно кретање добара на које акциза тек треба да се плати, поједностављује процедура за продавце акцизне робе, креирају релевантни документи у електронском облику. Све наведене активности са своје стране захтевају даље организационо и административно јачање капацитета Пореске управе, што је и планирано посебним мерама дефинисаним у Програму 2023-2025.

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

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

Мерама Програма 2023-2025. се утиче и на област запошљавања, па се могу повезати са социјалном политиком и запошљавањем (ПП 19).

Поред тога све активности, односно мере усмерене у правцу јачања процеса дигитализације, увезивања различитих информационих система, база података и регистара и евиденција државне и јавне управе доприносе унапређењу процеса контроле. Са друге стране, значај дигитализације и аутоматизације процеса за несметано обављање како привредних активности тако и услуга које јавни сектор пружа грађанима и привреди препозната је и од стране Европске комисије.

У смерницама које Европска комисија даје земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима за припрему структурних реформи, које су саставни део стратешког документа „Програм економских реформи (ЕРП) за трогодишњи период“, посебно се препознаје значај структурних мера које укључују и активности усмерене на дигитализацију и аутоматизацију поступака и процедура у одређеној области. У том

⁵ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/eu-vat-rules-topic/vies-vat-information-exchange-system-enquiries_en

⁶ Excise Movement and Control System – EMCS

смислу, важно је напоменути да се значајан број мера у оквиру Програма 2023-2025. односи на ове области.

Поред тога, од момента отварања преговарачких поглавља (2014. године) Европска комисија у својим оценама стања, као и у годишњим извештајима, истицала важност наставка реформи и активности које су усмерене на борбу против сиве економије. Поред тога, у оценама ЕРП-а, посебно је наглашен значај наставка трансформације Пореске управе, наиме препознато је да трансформација Пореске управе може довести до побољшања пореских инспекција, са позитивним утицајем на сиву економију.

IV. АНАЛИЗА ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА

4.1 Шта је сива економија?

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

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

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

Како се ради о комплексном феномену, у литератури постоји широк круг дефиниција које описују сиву економију. Неке дефиниције се концентришу на скривање обима производње привреде (Gerxhani, 2004), а друге на скривање обима запослености, (Husmanns, 2004; Perry, 2007). Smith (1994) је дефинише као тржишну вредност добара и услуга, легалних и нелегалних, који нису детектовани и евидентирани приликом званичне процене БДП-а. Del'Anno (2003) сматра да се ради о економским активностима и приходима који из њих произилазе, а који заобилазе државну регулацију, наплату и евиденцију.

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

„Сива економија представља скуп свих тржишних и легалних производних и услужних активности, које су намерно скривене од државних органа из једног или више разлога: да

би се избегла наплата пореза на приход, додату вредност, или по неком другом основу; да би се избегли одређени захтеви који проистичу из радног законодавства; као и да се избегну одређене административне процедуре.”

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

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

Извор: Lippert и Walker (1997)

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

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

- Повећање оптерећења по основу пореза и доприноса
- Квалитет државних институција
- Фискални трансфери
- Специфична регулатива у области радног законодавства

- Квалитет и доступност јавних услуга
- Порески морал.

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

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

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

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

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

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

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

4.2 Преглед макроекономских трендова у претходном периоду

Период који је претходио доношењу првог Националног програма у 2015. години обележен је значајним макроекономским неравнотежама. Стопа привредног раста била је релативно ниска чак и негативна. Наиме, у периоду од 2010. до 2014. године реалан БДП је растао по просечној годишњој стопи од 0,7%, док је у земљама централне и источне Европе (ЦИЕ) БДП растао по просечној стопи од 1,7% годишње⁷. Поред тога, овај период обележен је, великим екстерним и фискалним дефицитима и изузетно неповољним кретањима на тржишту рада, са стопом незапослености од преко 20%.

Фискални дефицит на крају 2014. године износио је 6,2% БДП, а јавни дуг чак 67,5% БДП што је представљало тешко одрживу и ризичну ситуацију и, могуће, претило дужничком кризом. Оздрављењу јавних финансија допринело је спровођење Програма фискалне консолидације, у периоду од 2015. до 2017. године, који је представљао окосницу тадашњег Stand-by Аранжмана са Међународним монетарним фондом (ММФ)⁸. Кључне мере Програма су биле усмерене на смањење највећих ставки јавне потрошње, односно пензија и плата у јавном сектору. На приходној страни, као приоритет фискалне политике постављена је борба против сиве економије и пореске евазије. Овај циљ је операционализован управо доношењем првог Националног програма и постављањем општег, пет посебних циљева и пратећих мера и активности усмерених на смањење обима сиве економије у петогодишњем периоду.

Спровођење мера и активности предвиђених Националним програмом 2015. и Програмом фискалне консолидације допринело је унапређењу привредног амбијента, јачању међународне инвестиционе позиције земље, успостављању макроекономске стабилности и враћању јавних финансија на одржив пут. Половином 2018. године Влада потписала је нови аранжман са ММФ⁹ којим је предвиђен наставак борбе против сиве економије путем даљег јачања капацитета Пореске управе, што је као посебан циљ представљено у ревидираној верзији Националног програма и Акционог плана за 2019. и 2020. годину. С тим у вези, реализација предвиђених активности допринела је наставку повољних кретања основних макроекономских показатеља.

⁷ Еуростат и подаци Светске банке за стопе привредног раста у Албанији

⁸ <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr1550.pdf>

⁹ <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/07/18/pr18299-serbia-imf-executive-board-approves-30-month-policy-coordination-instrument>

Табела 2. Макроекономски и фискални показатељи у периоду 2015. - 2022. године¹⁰

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Реална привреда								
Стопа раста БДП, у %	1,8	3,3	2,1	4,5	4,3	-0,9	7,5	2,3 ¹
Бруто домаћи производ, per capita, у ЕУР	5.037	5.211	5.588	6.143	6.624	6.786	7.803	-
Салдо биланса текућих трансакција (у % БДП)	-3,5	-2,9	-5,2	-4,8	-6,9	-4,1	-4,3	-6,9 ²
Монетарни показатељи								
Инфлација (просек периода), у %	1,9	1,2	3,0	2,0	1,7	1,6	4,0	11,9
Референтна каматна стопа НБС (крај периода), у %	4,5	4,0	3,5	3,0	2,25	1,0	1,0	5,0
Просечан курс динара у односу на евро	120,73	123,12	121,34	118,27	117,85	117,58	117,57	117,46
Фискални показатељи								
Консолидовани фискални резултат (у % БДП)	-3,5	-1,2	1,1	0,6	-0,2	-8,0	-4,1	-3,1 ³
Јавни дуг опште државе (у % БДП)	71,2	68,7	58,6	54,4	52,8	57,8	57,1	55,7 ³
Показатељи тржишта рада*								
Број формално запослених (у 000)	2.050,2	2.120,2	2.215,4	2.279,1	2.371,8	2.421,1	2.473,3	2.515,9 ⁴
Број неформално запослених (у 000)	523,9	599,2	579,2	553,8	529,2	473,7	375,5	405,9 ⁴

¹⁰ Због промена у трендовима макроекономских показатеља током 2020. године, изазваних пандемијом COVID-19, посебно је анализиран период 2015 – 2019, 2020. и 2021. година.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Стопа незапослености (у %)	18,9	16,4	14,5	13,7	11,2	9,7	11,0	9,5 ⁴

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

¹ Процена РЗС.

² Извор: Ревидирана Фискална стратегија за 2023. годину са пројекцијама за 2024. и 2025. годину.

³ Процена МФИН.

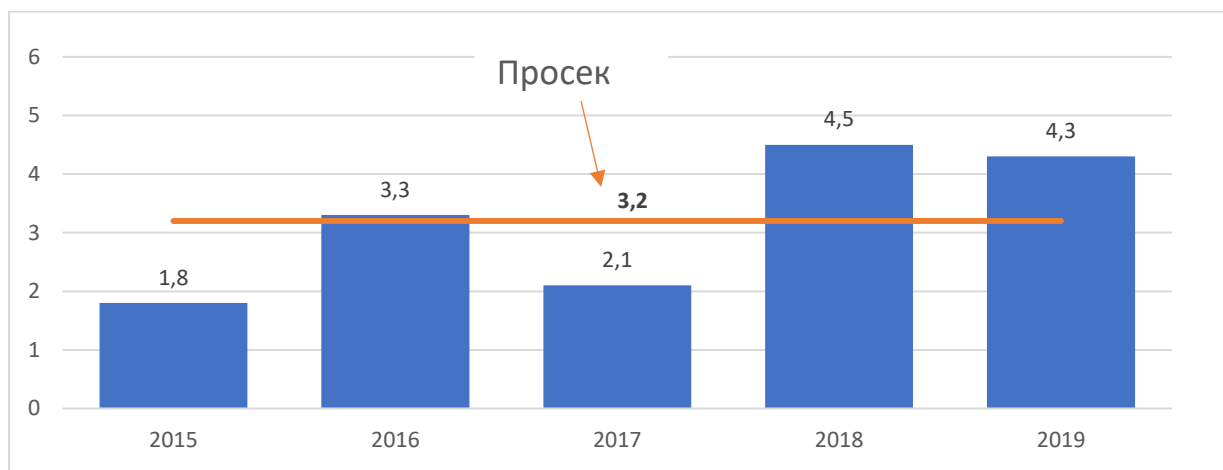
⁴ Податак се односи на период јануар-септембар.

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

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

На раст стандарда становништва и унапређење квалитета живота, указује и поређење са ЕУ. Посматрано у односу на износ БДП по глави становника на нивоу просека ЕУ (28) земаља, остварен је изванредан напредак. Наиме, у 2015. години БДП по глави становника је чинио 39% ЕУ просека, а до 2019. године је достигао ниво од 41% просека ЕУ земаља¹¹.

Графикон 3. Стопе раста БДП-а у периоду од 2015. до 2019. године



Извор: Министарство финансија

¹¹ Еуростат

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

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

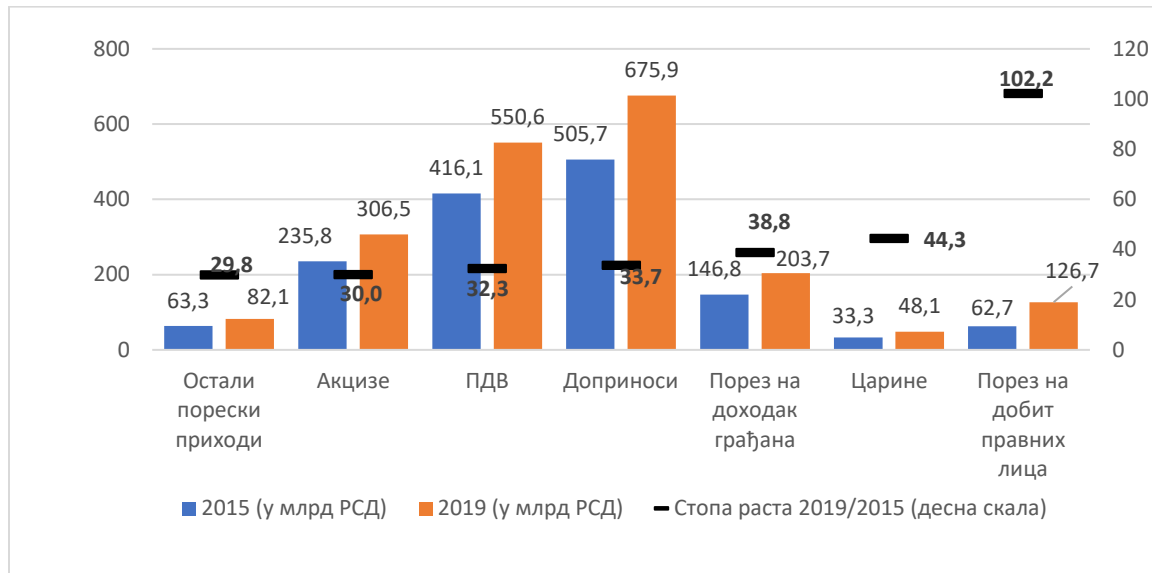
Курс динара је у овом периоду остао релативно стабилан, захваљујући правовременим и одмереним интервенцијама Народне банке Србије на међубанкарском девизном тржишту ради ублажавања прекомерних краткорочних осцилација курса динара према евр. Народна банка Србије је у овом периоду интервенисала нето куповином девиза и по том основу значајно увећала девизне резерве. Ниво девизних резерви НБС је адекватан јачајући на тај начин отпорност економије на екстерне шокове.

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

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

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

Графикон 4. Стопе раста пореских прихода у периоду од 2015. до 2019. године



Извор: Министарство финансија

Раст пореских прихода заједно са спроведеним мерама фискалне консолидације, пре свега са расходне стране буџета, довели су до значајног смањења фискалног дефицита и јавног дуга. У односу на период пре доношења Националног програма фискални дефицит је готово преполовљен, а током 2017. и 2018. године остварен је фискални суфицит и готово избалансиран буџет у 2019. години.

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

Графикон 5. Показатељи фискалне позиције у периоду од 2015. до 2019. (у % БДП)



Извор: Министарство финансија

Здравствена криза изазвана пандемијом вируса COVID-19 довела је до рецесије домаће и светске привреде. ЕК је почетком марта 2020. године суспендовала фискална правила везана за дуг и дефицит, како би земљама чланицама ЕУ омогућила правовремено доношење и примену финансијских пакета намењених пре свега привреди за очување запослености и ликвидности. Доношењу сличног пакета мера прибегле су готово све европске земље, укључујући и Србију¹². На глобалну здравствену кризу Влада је благовремено реаговала доношењем адекватног и веома издашног пакета мера за помоћ привреди што се позитивно одразило пре свега на релативно благ пад привредне активности и очување запослености.

Наиме, реализована вредност целокупног пакета мера помоћи привреди и становништву током 2020. 2021. године¹³ износи 880,1 млрд динара, односно 15,6% БДП, од чега се највећи део односи на мере фискалне политике – 528,8 млрд динара тј. 9,3% БДП и то:

- мере пореске политике – одложено плаћање пореза на зараде и доприноса као и аконтације за порез на добит правних лица за други квартал 2020. године – 2,4% БДП;
- директна подршка приватном сектору – исплата целе или 60% нето минималне зараде, као и таргетиране мере за подршку хотелијерском сектору, угоститељима, туристичким агенцијама, спортским клубовима, итд. – 3,5% БДП;
- финансијска подршка предузећима преко Фонда за развој Републике Србије – 0,3% БДП;

¹² Више детаља у Упоредној анализи мера за подршку привреди и очување радних места - [NALED - Nacionalna Alijansa za Lokalni Ekonomski Razvoj | COVID-19: Odgovor Evrope – Uperedna analiza mera za podršku privredi i očuvanje radnih mesta](#)

¹³ <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti2/fiskalna-strategija-za-2023-godinu-sa-projekcijama-za-2024-i-2025-godinu>

- повећање зарада и бонус за здравствене раднике, директна новчана помоћ пензионерима, пољопривредницима, незапосленим лицима, помоћ лицима на КиМ, свим пунолетним грађанима Републике Србије – 3,0% БДП.

Захваљујући кредибилним и примереним фискалним и монетарним политикама, те оствареној макроекономској стабилности из преткризног периода, као и реализацији пакета мера за подршку привреди и становништву, рецесија у домаћој привреди је била релативно блага у односу на друге привреде у Европи. Тако је српски БДП остварио пад од свега 0,9% у 2020. години, наспрам пада од близу 6% на нивоу ЕУ-27¹⁴.

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

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

Узимајући у обзир повољна кретања у 2021. години, уз стабилна инфлациона очекивања и ниску инфлацију у већем делу године, није било потребе за повећањем референтне каматне стопе која је и на крају 2021. године износила 1,00%, али су монетарни услови благо пооштравани од октобра повећањем репо стопе на аукцијама које организује НБС. Узимајући у обзир раст цена током прва три тромесечја 2022. године, Народна банка Србије је почев од априла започела циклус пооштравања монетарних услова повећањем референтне каматне стопе, те је у периоду април-децембар референтна каматна стопа повећана за 400 б.п. на ниво од 5,00%. Преношење ефеката досадашњег заоштравања монетарне политике на каматне стопе на тржишту новца, кредита и штедње указује на ефикасност трансмисионог механизма путем канала каматне стопе. Истовремено, одржавањем релативне стабилности курса динара према евр, Народна банка Србије у знатној мери доприноси и ограничавању ефеката преливања раста увозних цена на домаће цене, као и макроекономској стабилности у условима повећане глобалне неизвесности.

¹⁴ <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00115/default/table?lang=en>

Курс динара према еврџ готово је непромењен у 2020. у односу на 2019. годину, упркос негативним ефектима кризе. Ради ублажавања прекомерних краткорочних осцилација курса динара према еврџ, НБС је интервенисала на девизном тржишту нето продајом девиза. Девизне резерве су благо повећане и очуване на адекватном нивоу.

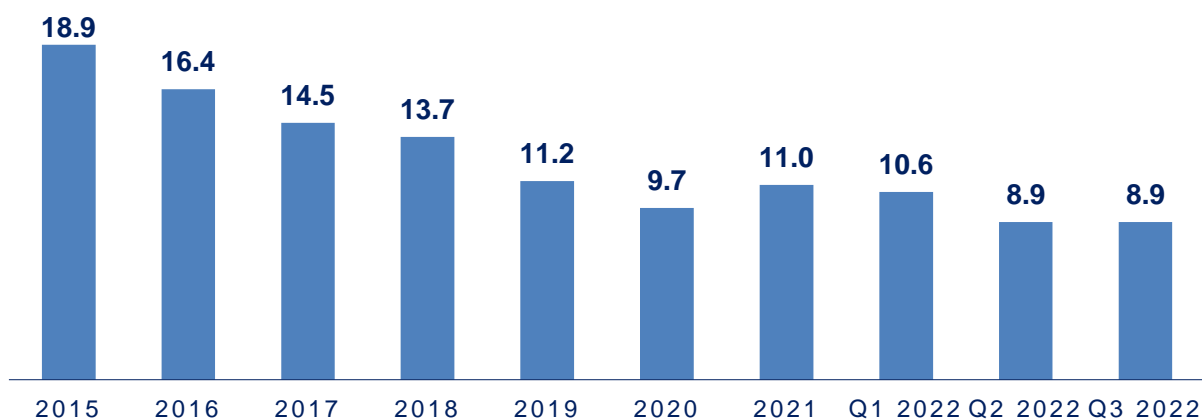
У 2020. години дефицит текућег рачуна платног биланса смањен је за 1,2 млрд евра и износио је око 2 млрд евра, односно 4,1% БДП, што представља смањење од 2,8 процентних поена БДП у односу на 2019. годину. Нижи дефицит првенствено је резултат нижег дефицита примарног дохотка, али и успоравања спољнотрговинских активности и већег пада увоза (5,7%) од извоза роба и услуга (4,6%). Са друге стране, у 2020. години остварен је нижи нето прилив СДИ (6,3% БДП) у односу на 2019. годину, иако и даље у довољном обиму за покриће текућег дефицита.

У 2021. години остварен је дефицит од 2,3 милијарди евра (-4,3% БДП). Виши текући дефицит у поређењу са остварењем из 2020. године последица је већег дефицита робне размене делимично услед погоршања односа размене, као и већег дефицита на рачуну примарног дохотка због више исплаћених дивиденди.

У 2021. години бруто прилив СДИ износио је 3,9 млрд евра (7,3% БДП), док је нето прилив износио 3,7 млрд евра. Нето прилив СДИ био је виши за 24,4% у односу на 2020. годину и премашио је препандемијски ниво, као и до тада рекордан нето прилив из 2019. године.

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

Графикон 6. Стопа незапослености (становништво 15 и више година) у периоду 2015. – 2022. године



Извор: РЗС, Анкета о радној снази

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

У 2021. години раст БДП износио је 7,5%. Кључан допринос расту БДП био је од сектора услуга, који је и највише био погођен кризом током 2020. године. Поред тога, позитиван допринос расту потекао је и од индустрије, због опоравка спољне тражње као и сектора грађевинарства услед даљег убрзања у спровођењу инфраструктурних пројеката.

Наставак спровођења кредибилних макроекономских политика као и планираних структурних реформи нарочито у светлу пандемијског утицаја кризе на привредну активност је подржан аранжманом који су Влада и НБС потписале са ММФ¹⁵. Аранжман је одобрен у јуну 2021. године, а као и претходни трајао је 30 месеци, односно до краја 2022. године.

Економска активност је почетком 2022. године бележила солидну динамику, али је под утицајем дешавања у међународном окружењу, као последица новог глобалног шока изазваног сукобом у Украјини, почела да успорава у другој половини године. Према процени РЗС, оваква економска кретања резултирала су реалним растом БДП од 2,3% у 2022. години.

Инфлација је током прве половине 2021. године била ниска и релативно стабилна, у оквиру предвиђеног коридора НБС. Због и даље ниских инфлаторних притисака стопа раста цена у периоду јануар-јун износила је 2,3%. Ипак, током године, дошло је до појачавања инфлаторних притисака, и то претежно из екстерног окружења, односно у вези са глобалним растом цена енергената и других роба, тако да је раст потрошачких цена у 2021. износио у просеку 4,0%. Током 2022. године знатно су интензивирани инфлаторни притисци који су претежно потицали из међународног окружења и односили су се на снажан раст цена енергената и примарних пољопривредних производа који су се даље прелили на више цене енергије и хране. Додатно, суша током летњих месеци утицала је на изостанак сезонски уобичајеног пада цена непрерађене хране, тако да је инфлација, у 2022. у просеку износила 11,9%.

Дефицит текућег рачуна у 2022. години износио је 4,1 млрд евра (-6,9% БДП). Виши дефицит у поређењу са претходним годинама последица је пре свега већег енергетског дефицита, односно значајно већег номиналног увоза енергената који се доминантно испољио у првој половини године. Повољнија спољнотрговинска кретања у другој половини године допринела су да остварени дефицит текућег рачуна буде знатно бољи од очекиваног, који је пројектован на нивоу од око 9% БДП. Додатно, треба узети у

¹⁵ <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/06/21/Republic-of-Serbia-2021-Article-IV-Consultation-and-Request-for-a-30-Month-Policy-461077>

обзир да је на повећање дефицита у великој мери утицало успоравање глобалног раста и последично нижа екстерна тражња, као и проблеми у глобалним ланцима снабдевања током 2022. године. Без обзира на неповољну геополитичку ситуацију, прилив СДИ остао је снажан, уз благо успоравање само непосредно након избијања конфликта у Украјини. У 2022. години, прилив СДИ је надмашио рекорд из 2021. године и износио је 4,4 млрд евра (7,3% БДП-а), док је нето прилив износио 4,3 млрд евра и покривао дефицит текућег рачуна са 104%.

На тржишту рада у првој половини 2021. године повећан је број формално запослених и смањен број неформално запослених, али је због повећања броја незапослених повећана стопа незапослености на 12%, док је под утицајем повољнијих трећег и четвртог квартала у целој години била мања и износила је 11% .

Према Анкети о радној снази спроведеној у првом, другом и трећем кварталу 2022. године просечна стопа незапослености је смањена у периоду јануар-септембар за 2,0 процентна поена у поређењу са истим периодом 2021. године и износила је 9,5%.

На крају 2021. године, остварен је фискални дефицит у износу од 259,4 млрд динара, односно 4,1% БДП (3,9% п.п. ниже него у 2020. години), при чему долази до пада учешћа јавног дуга на 57,1% БПД. Ову годину у фискалној сфери карактерише наставак мера усмерених ка опоравку од кризе изаван пандемијом COVID-19. У поређењу са претходном годином бележи се изузетно снажан раст јавних прихода од 20,2%, док се на страни расхода бележи дупло нижи раст од 10,1%. Са друге стране знатан део средстава преусмерен је у капиталне расходе који бележе експлозиван раст од 59,1%. Улагало се у путну, железничку и комуналну инфраструктуру, што је имало значајан утицај на привредни раст и у нове здравствене капацитете и опрему.

На крају 2022. године остварен је фискални дефицит од 3,1% БДП што је незнатно више од оригинално планираног, а за 1 п.п. ниже него 2021. године, док је јавни дуг опште државе забележио даљи пад на 55,7% БДП. Међутим током године дошло је до знатних измена како у висини тако и у структури приходне и расходне стране. Фискални оквир за 2022. годину оригинално је планиран под претпоставкама постепеног изласка из здравствено-економске кризе изазване пандемијом коронавируса, ипак политичко и економско окружење значајно је измењено већ почетком године. Основни циљ промена фискалног оквира за 2022. годину било је прилагођавање новонасталим негативним глобалним економским токовима, у последњих неколико деценија незабележеном светском енергетском кризом и последично знатно већим растом цена.

Упркос успоравању економске активности, на тржишту радне снаге није дошло до изражених негативних тенденција што је резултирало стабилном наплатом пореза на рад. Инфлација је имала тренутне ефекте на кретање номиналног износа пореза на потрошњу у смислу њиховог бржег раста. Истовремено, на раст наплате прихода утицао је и знатно бржи раст дохотка становништва, што је потврђено реалним растом потрошње. Приходи буџета у 2022. години стога су били изнад очекиваних, а вишак прихода искоришћен је за набавку енергената и обуздавање раста цена уз минималан утицај на стандард становништва, као и на мере смањења акцизног оптерећења нафтних деривата. Истовремено, операционализоване су мере популационе политике донете почетком 2022.

године, повећане су субвенције у пољопривреди, као исплаћена помоћ одређеним категоријама становништва

Табела 3. Приходи, расходи и фискални резултат опште државе у 2022. години

	буџет 2022	извршење 2022	2022 % БДП
ЈАВНИ ПРИХОДИ	2.804,1	3.075,8	43,4
Порески приходи	2.526,7	2.759,7	39,0
Порез на доходак грађана	274,5	302,4	4,3
Порез на добит правних лица	145,0	209,3	3,0
ПДВ	684,1	779,4	11,0
Акцизе	337,6	337,8	4,8
Царине	63,3	79,0	1,1
Остали порески приходи	96,4	99,6	1,4
Доприноси	925,8	952,2	13,4
Непорески приходи	251,5	300,4	4,2
Донације	25,9	15,7	0,2
ЈАВНИ РАСХОДИ	3.004,3	3.311,7	46,6
Расходи за запослене	673,1	683,5	9,7
Куповина робе и услуга	511,2	540,2	7,6
Отплата камата	118,6	107,0	1,5
Субвенције	165,6	160,5	2,3
Социјална помоћ и трансфери од чега пензије	914,7 645,7	929,0 637,8	13,1 9,0
Остали текући расходи	106,7	145,3	2,1
Капитални расходи	485,8	508,2	7,2
Нето буџетске позајмице	13,4	205,6	2,9
Активирани гаранције	15,2	17,7	0,3
Резултат	-200,2	-221,2	-3,1
Резултат у % БДП	-3,0	-3,1	

У децембру 2022. године ММФ је одобрио Републици Србији стандардан аранжман у износу од 290 одсто квоте земље у тој институцији, што представља вредност око 2,4 млрд евра, у трајању од 24 месеца као подршку договореном економском програму. Део средстава биће усмерен за ублажавање последица кризе, а део ће служити као мера предострожности, у случају даљих економских поремећаја.

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

Програм 2023-2025. представља наставак системских напора на сузбијању сиве економије које је Влада започела још 2015. године, доношењем првог Националног програма 2015.

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

- унапређење ефикасности рада инспекција кроз: формирање Јединице за подршку Координационој комисији за инспекцијски надзор, у циљу боље координације рада инспекција; развој система еИнспектор; укључивање четири инспекције у рад у оквиру тог система (пилот пројекти); развој и објављивање 812 контролних листи; и унапређење 33 правилника о посебним елементима за процену ризика;

- подстицање легалног пословања кроз: ревизију система пријаве запослених пре ступања на рад; увођење пореског ослобођења за почетнике у пословању; отпочињање рада на реформи пашалног опорезивања; и реформи ангажовања сезонске радне снаге у пољопривреди;

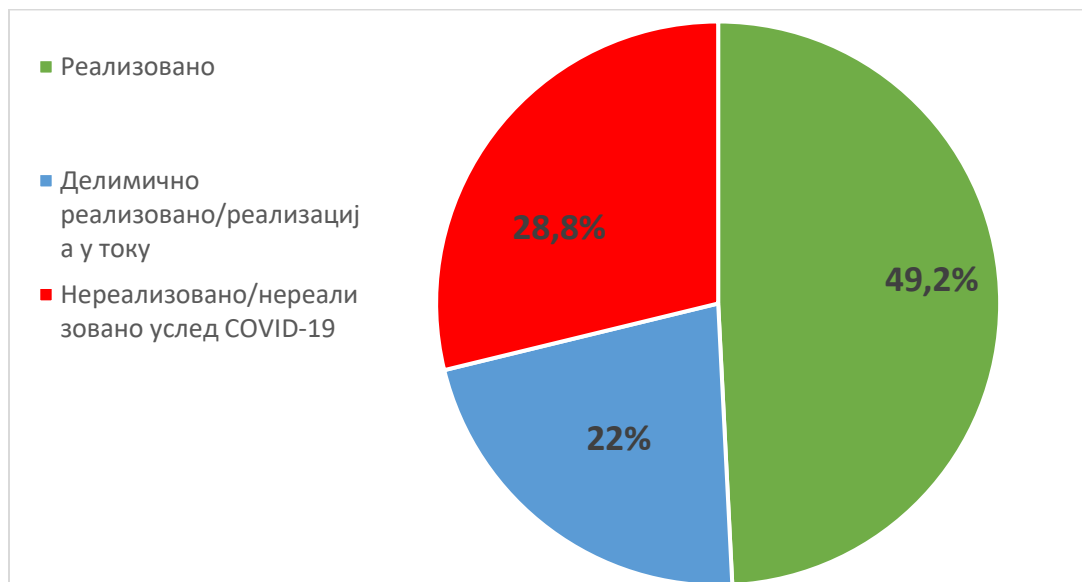
- смањење административног оптерећења привреде, кроз попис преко 2.500 административних поступака, са циљем формирања Регистра административних поступака и њихове оптимизације.

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

У односу на све активности планиране Националним програмом 2019. у потпуности је или делимично реализовано па 71,2%¹⁶, те се може констатовати да је програм у том погледу претежно реализован.

¹⁶ Анализа ефеката Националног програма за сузбијање сиве економије 2019-2020, НАЛЕД, стр. 5 (<https://naled.rs/htdocs/Files/06644/01-Analiza-efekata-Nacionalnog-programa.pdf>, 31.8.2021.)

Графикон 7. Реализација Акционог плана 2019-2020



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

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

- Први посебан циљ је дефинисан као: „Ефикаснији надзор над токовима сиве економије”, а у оквиру њега је било дефинисано укупно 14 мера и 49 активности, од чега је 55,1% активности у потпуности реализовано, 12,2% активности је делимично реализовано или је реализација у току, док 32,7% активности није реализовано¹⁷, па се може закључити да је овај циљ делимично реализован;

- Други посебан циљ је дефинисан као: „Унапређење рада Пореске управе у циљу ефикаснијег разреза и боље наплате пореза”, а у оквиру њега је дефинисано укупно 3 мере и 18 активности, од чега је 27,8% активности реализовано, 33,3% је делимично реализовано или је реализација у току, док 38,9% активности није реализовано, па се може закључити да је овај циљ делимично реализован;

- Трећи посебан циљ је дефинисан као: „Подстицајне мере за фер конкуренцију, легално предузетништво и запошљавање”, а у оквиру њега је дефинисано 6 мера и 19 активности, од чега је 47,4% реализовано, 31,6% је делимично реализовано или је реализација у току, док 21,1% активности није реализовано¹⁸, па се може закључити да је овај циљ делимично реализован;

- Четврти циљ је дефинисан као: „Смањење административног и парафискалног оптерећења”, а у оквиру њега је дефинисано 4 мере и 13 активности, од чега је 23,1% је

¹⁷ Ibid, стр 18.

¹⁸ Ibid, стр 23.

реализовано, 46,2% је делимично реализовано или је реализација у току, док 30,8% активности није реализовано¹⁹, па се може закључити да је овај циљ делимично реализован;

- Пети циљ је дефинисан као: „Подизање свести грађана и привреде о значају сузбијања сиве економије“, а у оквиру њега је дефинисано 9 мера и 21 активност, од чега је 63,6%, реализовано у потпуности, 15,2% је делимично реализовано или је реализација у току, док 21,2% активности није реализовано²⁰, због чега је овај циљ оцењен као делимично реализован.

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

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

- Завршена је прва фаза развоја еИнспектора и у рад у том систему је укључено 36 инспекција (32 активне);

- Израђена је анализа капацитета републичких и локалних инспекција, усвојен је Акциони план за ангажовање 1.272 нових републичких инспектора и започето је њихово запошљавање;

- Омогућено је да инспектори који задовољавају услове стекну звање самосталних саветника, што им доноси већи коефицијент, па самим тим и већу плату;

- Успостављен је Контакт центар републичких инспекција, преко кога је омогућено да грађани поднесу представке, путем онлине формулара или телефонским путем. Само током првих 8 месеци рада, поднето је укупно 14.015 представки, од којих је поступљено по 98%;

- Изменама Закона о поштанским услугама омогућено је да се врши идентификација пошиљаоца од стране поштанских оператера, што онемогућава продају робе преко интернета од стране нерегистрованих субјеката.

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

- Усвајање Закона о фискализацији у децембру 2020. године, при чему је његова имплементација, тј. почетак примене, изменама овог закона у октобру 2021. године, предвиђена од 1. новембра 2021. године;

- Аутоматизован је обрачун пореза и доприноса предузетника паушалаца, што је омогућено изменама и допунама Закона о порезу на доходак грађана и доношењем нове Уредбе о ближим условима, критеријумима и елементима за паушално опорезивање

¹⁹ Ibid, стр 24.

²⁰ Ibid, стр 24

обвезника пореза на приходе од самосталне делатности („Службени гласник РС”, бр. 94/19, 96/19 – исправка, 156/20 и 141/22);

- Израђена је анализа и студија оправданости увођења централизоване платформе за размену еФактура и набављен је одговарајући тестни хардвер за прву фазу реформе, односно успостављање процеса издавања еФактура између привреде и јавног сектора.

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

- Након успешних резултата поједностављеног радног ангажовања сезонске радне снаге у пољопривреди, формирана је Радна група за проширење обухвата Закона о поједностављеном радном ангажовању на сезонским пословима у одређеним делатностима и на друге делатности, пре свега кућне и помоћне послове, туризам, угоститељство и грађевинарство;

- Инсталирани су ПОС терминали на шалтерима 104 локалне самоуправе, као и шалтерима МУП и Управе саобраћајне полиције;

- Израђена је Анализа флексибилних облика ангажовања, која у наредном периоду треба да служи као основ за боље уређење овог облика рада;

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

- Усвојен је нови Закон о јавним набавкама, којим се уводе електронске јавне набавке, израђен је нови портал јавних набавки и обучени су службеници за коришћење тог портала;

- У току је израда анализа које се односе на успостављање јединствене базе службених мишљења, успостављање јавног регистра непореских намета, као и оптимизација административних поступака везаних за субјекте у пословању храном.

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

- Успешно је реализовано пет од планираних девет кампања попут: кампања о рушењу нелегалних објеката; кампања о подстицајима за легално пословање; кампања о подстицају безготовинског плаћања; кампања о значају професије инспектора; кампања за промоцију електронске пријаве сезонских радника.

- Иако су спроведене бројне активности у оквиру кампања о транспарентности извршења буџета и важности борбе против сиве економије, неке активности још нису реализоване на начин како је то дефинисано Националим програмом 2019.

V. ВИЗИЈА

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

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

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

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

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

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

VI. ЦИЉЕВИ ПРОГРАМА 2023-2025.

У складу са претходним, општи циљ Програма 2023-2025. је дефинисан на следећи начин:

Смањење удела сиве економије у укупној привредној активности у Републици Србији

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

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

У том смислу, за праћење обима и оцену смањења сиве економије користиће се следећи показатељи, поред којих наводимо и институције задужене за прикљпање ових података, као и почетне циљане вредности – уколико постоје у тренутку израде Програма:

Табела 4. Преглед показатеља општег циља коришћених у Програму

РБ	Назив показатеља	Институције задужене за прикупљање и праћење	Почетна и циљана вредност
1	Перцепција формално регистрованих пословних субјеката о обиму сиве економије на основу анкетног метода	Министарство финансија (носилац), НАЛЕД (партнер)	ПВ: 11,7% БДП (2022) ЦВ: 10,0% БДП (2025)
2	Процена обима сиве економије по монетарном методу	Министарство финансија (носилац), НАЛЕД (партнер)	ПВ: 20,1% БДВ (2021) ЦВ: 18,0% БДВ (2025)
3	Ефикасност у наплати ПДВ - ПДВ јаз	Министарство финансија	Показатељ је у поступку израде и очекује се да буде готов током 2023. године
4	Процена обима необухваћене економије	Републички завод за статистику	ПВ: 5,9% БДВ (2021) ЦВ: 5% БДВ (2025)

Са једне стране, а ради конзистености и са претходним Националним програмом из 2019. године пратиће се показатељ утврђен анкетним методом, а који се односи на *перцепцију формално регистрованих пословних субјеката о обиму сиве економије*. Овај показатељ је веома илустративан, будући да се заснива на анкети са репрезентативним узорком домаће привреде, и да тако верно ослика перцепцију регистрованих привредника о размерама и облицима сиве економије. Тај метод може пружити бројне корисне увиде са терена, а поред тога дати и начин да се сива економија посматра релативно грануларно, односно пружити информације о географској или секторској структури сиве економије у Србији. Коначно, будући да је за потребе овог Програма израђена нова процена обима овим приступом, постоји могућност и за динамичку анализу, односно оцену ефеката спровођења раније донетих мера и активности.

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

Они, пре свега, настоје да адресирају чињеницу да значајан део сиве економије у Србији настаје ван оквира формалне економије – што је наметнуло потребу за укључивањем показатеља који би апроксимирали размере сиве економије у целокупној српској привреди и друштву.

У том смислу, овај Програм укључује и процену обима сиве економије по тзв. монетарном методу, који настоји да узме у обзир све трансакције настале по основу сиве економије у целој привреди. Овај приступ одређивања обима сиве економије је током

последњих око 40 година нашао широку примену у већем броју земаља, посебно чланица ОЕЦД. Овај модел се заснива на економетријској, обради јавно доступних података, попут националног дохотка, каматних стопа, статистике основних монетарних агрегата, а све у циљу одређивања укупног нивоа масе готовине која је ангажована у нерегистрованим, тј. неформалним економским активностима. Овако процењена маса готовине ангажоване у нерегистрованим, тј. неформалним економским активностима, се потом множи брзином оптицаја новца, чиме се утврђује укупан обим неформалне активности.

Овај приступ до сада није употребљен за случај Србије, те би конструкција овог показатеља допринела додатним увидима и сазнањима о обиму и динамици сиве економије у Србији. Додатан квалитет овог метода је тај што се он заснива на употреби јавно доступних података, са високом фреквенцијом објава – месечним или кварталним. Зато је могуће репродуковати овај модел са месечном или кварталном фреквенцијом, и тако омогућити процену ефеката јавних политика у веома кратком року, и то са релативно високом поузданошћу. Поред тога Програм 2023-2025. узмеће у обзир и показатељ који се односи на ПДВ јаз. Овај показатељ настоји да апроксимира ефикасност у наплати ПДВ, с обзиром да се овим пореским обликом опорезује највећи део личне потрошње. У томе се рефлектује како ефикасност надзора и наплате, тако и степен пореског морала и одговорности грађана и учесника на тржишту.

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

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

У складу са наведеним општим циљем Програма 2023-2025. и резултатима ех ante анализа стања и правног оквира који уређује ову област, одговором на питање: Шта се жели постићи овом променом?, дефинисани су следећи посебни циљеви:

Табела 5. Преглед посебних циљева и показатеља коришћених у Програму

Посебан циљ	Назив показатеља	Институције задужене за прикупљање и праћење	Почетна и циљана вредност
Јачање капацитета инспекција и прекршајних судова	Укупни степен извршења планова инспекцијског надзора	Министарство државне управе и локалне самоуправе – Координациона комисија за инспекцијски надзор	ПВ: 60% (2021) ЦВ: 70% (2024)
	Удео правноснажних осуђујућих пресуда у односу на број поднетих захтева за покретање прекршајног поступка од стране инспекција у области сиве економије у једној календарској години	Министарство правде	ПВ: 40% (2021) ЦВ: 60% (2024)
	Број предмета (пријава) послатих у електронској форми из еИнспектора у СИПРЕС	Републичке инспекције кроз систем еИнспектор	ПВ: 0 (2021) ЦВ: 100 (2024)
Унапређење поступака пореског надзора и пријаве	Удео броја надзора које је Пореска управа извршила на основу података из фискалних уређаја у односу на укупно спроведене надзоре	Пореска управа	ПВ: 39% (2021) ЦВ: 30% (2024)
	Број откривених нерегуларности у односу на број спроведених надзора	Пореска управа	ПВ: 48% (2021) ЦВ: 35% (2024)
Фискално и административно растеређење легалног пословања	Повећање броја запослених – радно ангажованих и послодаваца	ЦРОСО	ПВ: ЦВ:
	Повећање броја регистрованих субјеката	АПР	ПВ: 43.652 (2021) (9.447 привредних друштава и 34.205 предузетника)

			ЦВ: 48.017 (2022) и 50.200 (2023)
	Смањење броја предузетника који затварају радње на годишњем нивоу	АПР	ПВ: 21.511 (2021) ЦВ: 21.239 (2022) и 20.927 (2023)
	Удео неформално запослених на тржишту рада	РЗС	ПВ: 12,96% (Q1-Q3 2021) ЦВ: 10,5%

VII. АНАЛИЗА ОПЦИЈА ЗА ОСТВАРИВАЊЕ ЦИЉЕВА

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

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

Поступак приоритизације је рађен на начин да су чланови Стручне групе оцењивали већину предложених мера из ширег круга кроз пет аспеката и то:

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

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

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

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

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

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

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

Циљ	1	ЈАЧАЊЕ КАПАЦИТЕТА ИНСПЕКЦИЈА И ПРЕКРШАЈНИ Х СУДОВА	Критериј ум 1 1 – тешко спроводљ ива, 5 – лако спроводљ ива	Критериј ум 2 1 - није предуслов 5 - важан предуслов остварењ а друге мере	Критериј ум 3 1 - слаб утицај 5 - значајан утицај	Критериј јум 4 1 – слаб значај, 5 – велики значај	Критериј јум 5 1 – слаб значај, 5 – велики значај	Укуп но
Мера	1.1	Успостављање потпуне функционалнос ти система еИнспектор и јединственог Контакт центра за републичке инспекције	5	5	5	5	5	25
Мера	1.2	Унапређење ефикасности рада инспекција	5	3	3	4	5	20
Мера	1.3	Унапређење положаја инспектора	3	5	4	4	4	20

Мера	1.4	Унапређење инспекцијске праксе	5	4	3	5	5	22
Мера	1.5	Развој и надзор над спровођењем ходограма за координацију инспекцијског надзора	5	3	5	5	5	23
Мера	1.6	Спречавање случајева превара у вези за прехранбеним производима	4	2	4	4	5	19
Мера	1.7	Унапређење ефикасности спровођења прекршајног поступка	3	5	5	5	5	23
Циљ	2	УНАПРЕЂЕЊЕ ПОРЕСКОГ НАДЗОРА И ПРИЈАВЕ	Критеријум 1 1 - није реално да се деси 5 - у потпуност и спроводиво	Критеријум 2 1 - није предуслов 5 - важан предуслов остварења друге мере	Критеријум 3 1 - слаб утицај 5 - значајан утицај	Критеријум 4 1 - нема великог значаја 5 - изузетно значајна	Критеријум 5 1 - нема великог значаја 5 - изузетно значаја	Укупно
Мера	2.1	Унапређење капацитета за спровођење Закона о фискализацији	5	3	5	5	5	23
Мера	2.2	Имплементација система електронске размене фактура	5	3	5	5	5	23
Мера	2.3	Јачање ИТ сектора и аналитичких капацитета Пореске управе	3	4	4	5	5	21

Мера	2.4	Успостављање јединственог управног места за издавање уверења о плаћеним порезима (на нивоу републике и локала)	3	3	3	5	5	19
Мера	2.5	Стимулисање наплате пореза на приходе од закупа непокретности	2	2	2	3	2	11
Циљ	3	ФИСКАЛНО И АДМИНИСТРАТИВНО РАСТЕРЕЋЕЊЕ ЛЕГАЛНОГ ПОСЛОВАЊА	Критеријум 1 1-није реално да се деси 5 - у потпуност и спроводиво	Критеријум 2 1 - није предуслов 5 - важан предуслов остварења друге мере	Критеријум 3 1 - слаб утицај 5 - значајан утицај	Критеријум 4 1 - нема великог значаја 5 - изузетно значајна	Критеријум 5 1 - нема великог значаја 5 - изузетно значаја	Укупно
Мера	3.1	Фискално растерећење рада	3	3	5	5	5	21
Мера	3.2	Успостављање јавног регистра непореских намета и реформа парафискала	3	3	5	5	5	21
Мера	3.3	Стимулисање безготовинског плаћања за јавне услуге	5	4	5	5	5	24
Мера	3.4	Стимулисање безготовинског плаћања за остала добра и услуге	5	5	5	5	5	25
Мера	3.5	Регулисање нових облика радног ангажовања и њиховог пореског третмана и	3	5	5	5	5	23

		проширивање обухвата поједностављен ог радног ангажовања на нове делатности						
Мера	3.6	Развој и унапређење спровођење обухвата мера за почетнике у пословању	4	5	4	5	4	22
Мера	3.7	Унапређење квалитета услуге/добра и извршења уговора у систему јавних набавки	3	3	2	5	5	18
Мера	3.8	Успостављање јединствене базе службених мишљења министарстава издатих на захтев привредних субјеката	2	3	3	5	5	18
Мера	3.9	Регулисање области занатства	3	2	2	5	2	14
Мера	3.10	Сузбијање сиве економије у посредовању у промету и закупу непокретности	3	3	5	5	5	21
Мера	3.11	Унапређење поступка озакоњења објеката	2	2	5	5	5	19

Седам мера је имало збир оцена испод 20. Договорено је да мере које имају најмањи збир оцена буду изостављене из Акционог плана за 2023-2025 годину, али имајући њихов значај у средњем и дугом року, да буду укључене у будући Акциони план, а те мере укључују:

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

У међувремену део активности је реализован или је договорено да не треба да буде део Програма. У наставку су наведене активности:

- Омогућавање обједињене наплате пореза на предузетнике
- Поједностављивање обрачуна пореза на имовину

Дефинисано је да мере 3.5 и 3.6 буду обједињене, а да се дода нова мера 3.5 Кампања за подстицање безготовинских плаћања.

VIII. МЕРЕ ЗА ОСТВАРИВАЊЕ ЦИЉЕВА

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

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

8.1 Посебан циљ 1: Јачање капацитета инспекција и прекршајних судова

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

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

Инспекције представљају веома важну и неизоставну карику у борби против сиве економије. Доношењем кровног Закона о инспекцијском надзору 2015. године („Службени гласник РС”, бр. 36/15, 44/18 – др. закон и 95/18) и његовом применом је значајно унапређено планирање и спровођење надзора. Планирање надзора и извештавање је сада транспарентно и јавно доступно за сваку инспекцију. Кроз увођење система еИнспектор, који је тренутно у примени у 36 инспекција, у великој мери је олакшан рад инспектора и унапређена је ефикасност рада инспекција. Контролне листе за сваку инспекцију су јавно доступне, те сада, сваки привредни субјект зна шта која инспекција контролише и шта може очекивати током надзора. Од марта 2020. године почео је са радом Контакт центар републичких инспекција, као јединствена тачка за пријем представки грађана и привреде које се односе на све инспекције.

Како би се додатно унапредила ефикасност инспекција, планира се спровођење анализе ради евентуалног укрупњавања сродних инспекција у инспекторате. Поред тога, планира се успостављање основе за континуиран дијалог између инспекција, предлагача закона и привреде, са друге стране, у циљу што бољег разумевања одредби закона и њиховог спровођења. Прописи по којима инспекције поступају се често мењају, те би се на овај начин осигурало разумевање прописа од стране самих инспектора (како би сваки инспектор на истоветни начин тумачио и поступао по одређеном пропису), али и од стране привреде која тај пропис треба да разуме и поштује.

Унапређење положаја инспектора и инспекцијске праксе започето је претходним Националним програмом, када је донета Уредба о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника („Службени гласник РС”, бр. 117/05, 108/08, 109/09, 95/10, 117/12, 84/14, 132/14, 28/15, 102/15, 113/15, 16/18, 2/19, 4/19, 26/19, 42/19 и 56/21), по којој су инспектори који су испуњавали услове могли да пређу у звање самосталног саветника, чиме су им примања увећана за 10-20%. Активности на унапређењу положаја инспектора у Програму 2023-2015. обухватају препознавање инспектора под тим именом у службеничком систему, као и праћење спровођења Акционог плана за запошљавање државних службеника који обављају послове инспекцијског надзора, који је Влада донела 2019. године, а чије је спровођење током 2020, 2021. и 2022. године било отежано услед пандемије и енергетске кризе, као и даље ојачавање материјалног положаја инспектора.

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

Како би се пратио целокупан процес надзора и процесуирања прекршајних пријава из области сиве економије, планира се и рад на унапређењу спровођења прекршајног поступка кроз обуке прекршајних судија за прекршајне поступке из области сиве економије. У циљу потпуне дигитализације слања прекршајних пријава од стране инспектора ка прекршајним судовима, у претходном периоду је извршено повезивање система еИнспектор са системом прекршајних судова СИПРЕС, а како би било и законски омогућено слање предмета у електронској форми, планирана је и измена Закона о прекршајном поступку. Како су у претходном периоду донете смернице за примену споразума о признању прекршаја за низ области инспекцијског надзора, предстоји и рад на даљој примени ових споразума у пракси. Поред тога, ради спровођења посебног циља један, кроз сарадњу Министарства правде, надлежних инспекција и прекршајних судова биће пописана листа прекршаја који спадају у сиву економију, а у циљу вођења евиденција о предметима сиве економије и претраживања релевантних података за статистичке извештаје.

Број мере	МЕРЕ У ОКВИРУ ПОСЕБНОГ ЦИЉА 1	Институција одговорна за спровођење	Показатељ
1.	Успостављање потпуне функционалности система еИнспектор и јединственог Контакт центра за републичке инспекције	Министарство државне управе и локалне самоуправе	Број републичких инспекција користе систем еИнспектор ПВ(2021): 36 ЦВ(2024): 38
<p>Врста мере: институционално управљачко организациона.</p> <p>Ова мера је усмерена на повећање функционалности еИнспектор и подразумева:</p> <ul style="list-style-type: none"> - измену Закона о инспекцијском надзору у циљу прописивања обавезности рада у том систему за конкретне републичке инспекције; - повезивање тог система са информационим системима Пореске управе и Управе царина ради омогућавања једноставне размене информација у циљу ефикаснијег рада сваког од тих органа појединачно, као и омогућења њиховог синергијског деловања; обезбеђење механизма за ефикасну комуникацију са странкама у поступку и њихове благовремене информисаности о пракси, укључујући и: успостављање аутоматске комуникације преко контакт центра инспекција; доставу позива и аката привредним субјектима у јединствени електронски сандучић. <p>Ефекти ове мере се огледају у квалитетнијем и комплетнијем функционисању система еИнспектор, а нарочито кроз повезивање система Пореске управе и Управе царина што ће имати директан утицај за сузбијање сиве економије. Осим тога, кроз промоцију Контакт центра за републичке инспекције као јединственог места где привреда може да пријави нелегално пословање, али и добије одговор на питања из надлежности инспекција, као и даље одржавање портала www.inspektor.gov.rs, биће</p>			

	повећана правна сигурност кроз механизам пријаве нелегалног пословања и добијање неопходних информација, што је важно за сузбијање сиве економије. Рок за спровођење мере: 2023 и 2024. година.		
2.	Унапређење ефикасности рада инспекција и инспекцијске праксе	Министарство државне управе и локалне самоуправе	Број одржаних састанака Координационе комисије у току једне године: ПВ (2021): 8 седница ЦВ (2024): 8 седница
	Врста мере: институционално управљачко организациона. Ова мера је усмерена на избор оптималног организационог облика за координацију рада инспекција, као и на сагледавање могућности спајања одређених инспекција у инспекторате, у циљу повећавања рада ефикасности инспекција. Ефекти ове мере се се огледају у томе да се омогући инспекцијама да успешно спроводе све активности у оквиру својих надлежности, а тиме спречавају негативан утицај сиве економије. Осим тога, мера је усмерена на уједначавање инспекцијске праксе и стављање акцента на модерну улогу инспекција као промотера и заштитника легалног пословања. Ефекти ове мере се огледају у томе да инспекције поступају јединствено у свим областима деловања што доприноси правној сигурности, као и да се повећа учешће инспекција кроз саветодавне активности чиме се смањује шансе за прелазак у сиву економију. Рок спровођења мере: 2023. и 2024. година.		
3.	Унапређење положаја инспектора	Министарство државне управе и локалне самоуправе	Удео усклађених систематизација у укупном броју систематизација које је потребно изменити по Акционом плану: ПВ: 30% (2021) ЦВ: 100% (2024) Број новозапослених инспектора по Акционом плану ПВ: 300 (2021) ЦВ: 1272 (2024)
	Врста мере: институционално управљачко организациона. Ова мера је усмерена на побољшање правног и материјалног статуса инспектора и повећање њиховог броја и стручности. Осим тога, радиће се на успостављању институционалног оквира за рад повереника за самосталност и интегритет инспектора, као посебне функције која ће инспекторима пружати заштиту у		

	<p>независном вршењу њихове функције, односно спречавати недозвољене утицаје у вршењу инспекцијског надзора. Ефекти ове мере се огледају у томе да се обезбеди довољан број инспектора који је потребан како би све надлежне инспекције могле да обављају своје активности несметано.</p> <p>Рок за спровођење мере: 2023-2024. година.</p>		
4.	<p>Развој и надзор над спровођењем ходограма за координацију инспекцијског надзора</p>	<p>Министарство државне управе и локалне самоуправе</p>	<p>Број достављених извештаја о реализованим ходограмима односно координираних инспекцијских надзора где учествује више инспекција у току једне године ПВ: 30 (2021) ЦВ: 50 (2024)</p>
	<p>Врста мере: институционално управљачко организациона.</p> <p>Ова мера је усмерена на унапређење механизма за праћење, евалуацију и координацију рада инспекција у областима које су највише изложене нелегалној трговини, као и на подизање капацитета конкретних инспекција за контролу одређеним моделима трговине и услуга (трговина на даљину; трговина преко интернета; трговина на зеленим пијацима несопственом робом; незаконит превоз лица). Ефекти ове мере допринеће ефикаснијем коришћењу ресурса инспекција, унапредиће се спровођење и извештавање по ходограмима, чиме ће ефекти спровођења ходограма бити мерљивији.</p> <p>Рок за спровођење ове мере је 2024. година.</p>		
5.	<p>Унапређење ефикасности спровођења прекршајног поступка</p>	<p>Министарство правде</p>	<p>Број обучених прекршајних судија о прекршајним поступцима из области сиве економије ПВ: 0 (2021) ЦВ: 10 (2024)</p> <p>Удео правоснажних осуђујућих пресуда у односу на број поднетих захтева за покретање прекршајног поступка од стране инспекција у области сиве економије у једној години ПВ: 40% (2021) ЦВ: 60% (2024)</p>

			Временски период за одлучивање по предмету (број дана) ПВ: 420 дана (2021) ЦВ: 300 дана (2024)
	<p>Врста мере: регулаторна.</p> <p>Ова мера је усмерена на спровођење регулаторних активности које ће обезбедити правни оквир за електронско спровођење прекршајног поступка по пријавама инспектора, као и на обуке прекршајних судија у материји сузбијања сиве економије и праћење рада прекршајних судова у тим поступцима. Ефекти ове мере ће допринети бржем процесуирању прекршајних пријава, чиме се повећава правна заштита односно правна сигурност, а тиме ће се смањити потреба субјеката да прелазе у нелегално пословање.</p> <p>Рок за спровођење мере: 2023-2024. година</p>		
6.	Спречавање случајева превара у вези са прехранбеним производима	Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде	Број спроведених надзора у спречавању случајева превара у храни ПВ: 70 (2021) ЦВ: 100 (2024)
	<p>Врста мере: регулаторна.</p> <p>Ова мера је усмерена на анализирање законодавног оквира који уређује област прехранбених производа са препорукама за унапређење, као и спровођење регулаторних активности и подизање капацитета инспекција и тужилаштва ради спречавање случајева превара у вези са прехранбеним артиклима. Ефекти ове мере ће се огледати у томе да се ефикасније спрече преваре са прехранбеним артиклима, како би се смањио број субјеката који нелегално послују у овој делатности.</p> <p>Рок за спровођење мере: 2024-2025. година.</p>		

8.2 Посебан циљ 2: Унапређење поступка пореског надзора и пријаве

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

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

Кроз успостављање јединственог управног места за издавање обједињеног уверења о плаћеним порезима на нивоу Републике и јединица локалних самоуправа ће се у значајној мери скратити време добијања ових уверења.

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

У оквиру претходног Националног програма, у децембру 2020. године, донет је Закон о фискализацији („Службени гласник РС”, број 153/20), који је створио услове за увођење и прелазак на нови систем фискализације, у коме ће бити могуће праћење промета у реалном времену. Изменом и допуном Закона („Службени гласник РС”, број 96/21), уведен је прелазни период од 1. новембра 2021. године до 30. априла 2022. године, у којем су обвезници били дужни да пређу на нови начин фискализације. Програм обухвата инкорпорирање модула за анализу ризика за неевидентирање промета, као и развој напредних аналитичких метода за коришћење података добијених из фискализације, како би и надзори од стране пореских инспектора били боље таргетирани. Доношењем Уредбе о одређивању делатности код којих не постоји обавеза евидентирања промета на мало преко електронског фискалног уређаја („Службени гласник РС”, бр. 32/21, 117/21, 51/22 и 141/22), процењено је да број новообухваћених обвезника фискализације износи око 100.000, од чега је преко половина предузетника. Како би се сагледао ефекат нове фискализације на мала и микро предузећа, предвиђено је и спровођење ex-post анализе.

Почетком 2021. године донет је Закон о електронском фактурисању („Службени гласник РС”, бр. 44/21 и 129/21), чија је примена почела 1. маја 2022. године, односно 1. јануара 2023. године. Посебна мера је посвећена имплементацији овог система.

Планира се и јачање ИТ сектора и аналитичких капацитета Пореске управе у прикупљању и обрађивању података релевантних за ефикасније спровођење инспекцијског надзора, све уз јачање саветодавне функције. То подразумева, између осталог, успостављање минималног стандарда у размени података са другим регистрима (ЦРОСО, НБС, АПР, МУП, Катастар), како би подаци били употребљиви у Пореској управи, као и јачање Јединице за управљање ризицима у оквиру Пореске управе.

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

месту добије уверење о плаћеним порезима и на републичком и локалном нивоу, као и да се омогући плаћање пореза инстант плаћањем и платним картицама.

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

Број мере	МЕРЕ У ОКВИРУ ПОСЕБНОГ ЦИЉА 2	Институција задужена за реализацију	Показатељ
1.	Унапређење капацитета Пореске управе и привредних друштава за спровођење Закона о фискализацији	Пореска управа	Број обучених службеника Пореске управе за коришћење алата за контролу евидентирања промета преко електронских фискалних уређаја: ПВ: 0 (2022) ЦВ: 150 (2023)
<p>Врста мере: институционално управљачко организациона.</p> <p>Ова мера подразумева обуку службеника Пореске управе за коришћење новог система фискализације, као и развој напредних аналитичких метода за коришћење података добијених из е-фискализације. Ефекти ове мере огледају се у јачању капацитета Пореске управе за квалитетнију и бољу анализу ризика приликом таргетирања субјеката надзора, као и у припреми привреде и службеника Пореске управе да пређу на нови систем фискализације.</p> <p>Рок за спровођење мере: 2023. година.</p>			
2.	Унапређење система електронске размене фактура	Министарство финансија	Број полазника обука за јавни сектор за коришћење система ПВ: 0 (2022) ЦВ: 200 (2023)
<p>Врста мере: институционално управљачко организациона.</p>			

	<p>Ова мера подразумева унапређење система електронске размене фактура. Спровођење анализе која пописује изворе података из свих доступних регистара ради аутоматизације попуњавања пореске пријаве и релевантног законодавног оквира је такође једна од активности која ће допринети остваривању ефикаснијег преласка на нови систем електронског фактурисања и омогућити значајно бољи преглед трансакција између државних органа међусобно, државних органа и компанија и самих компанија, а последично и ефективнијег надзора. Ефекти ове мере се огледају у томе да ће спровођење обука допринети квалитетнијој примени новог система и тиме повећати транспарентност и ефикасност електронској размени фактура, а тиме истовремено значајно смањити степен сиве економије. Рок за спровођење мере: 2023 година.</p>	
<p>3.</p>	<p>Кампања за промоцију фискалне одговорности и дисциплине и промоција борбе против сиве економије</p>	<p>Пореска управа</p> <p>Број рачуна који су послати за награду игру „Узми рачун и победи” ПВ: 130.190.100 (2021.) ЦВ: 131.000.000 (2023)</p> <p>Број организованих годишњих конференција о спровођењу Програма ПВ: 0 (2021) ЦВ: 1 (2024)</p> <p>Број прес конференција и брифинга на тему сиве економије: ПВ: 0 (2021) ЦВ: 3 (2024)</p>
<p>Врста мере: информативно едукативна.</p> <p>Ова мера је усмерена на промоцију значаја борбе против сиве економије кроз организацију новог циклуса наградне игре „Узми рачун и победи”, промоцију нових система за електронско фактурисање и фискализацију и кампању најављених акција контроле Пореске управе, али и на подизање свести грађана и привреде о важности борбе против сиве економије кроз организацију годишњих конференција о спровођењу Програма, ажурирања сајта www.uzmiracun.rs, али и едукацију новинара кроз спровођење новинарских конкурса, прес конференција и брифинга на тему сиве економије. Осим тога, кроз спровођење годишњег истраживања грађана и привреде о сивој економији би се мерили ефекти кампања и едукације о важности сузбијања сиве економије. Ефекти ове мере се огледају у повећању броја грађана који кроз већу фискалну одговорност доприносе смањењу сиве економије, као и у унапређењу извештавања на тему сиве економије, што ће допринети бољем разумевању овог феномена од стране шире јавности и тиме већег учешћа грађана у борби против сиве економије. Рок за спровођење мере: 2023-2025. година.</p>		

4.	Јачање ИТ сектора и аналитичких капацитета Пореске управе	Пореска управа	Број повезаних регистара са Пореском управом ПВ: 75%(2021) ЦВ: 85% (2024) Број обучених службеника Пореске управе за анализу ризика и коришћење нових ИТ система ПВ: 10 (2021) ЦВ: 15 (2024)
<p>Врста мере: институционално управљачко организациона.</p> <p>Ова мера је усмерена на спровођење анализе ради дефинисања минималног техничког стандарда у размени података између регистара (ЦРОСО, НБС, Влада, АПР, МУП, и др. у смислу да ПУ има овлашћење за преузимање података неопходних за опорезивање из регистара у надлежности других органа или организација. Мером је обухваћен и развој и спровођење програма обуке запослених у циљу стицања напредних аналитичких и осталих релевантних вештина - обука за анализу ризика, коришћење нових ИТ система. Ефекти ове мере се огледају аутоматизованој размени података између Пореске управе и других регистара и унапређењу анализа ризика приликом таргетирања надзора. Ова мера спада у институционално управљачко организационе.</p> <p>Рок за спровођење мере: 2023-2024. година</p>			
5.	Финансијска и фискална едукација младих	Министарство просвете	Број обучених наставника ПВ: 0 (2021) ЦВ: 300 (2023) Број едукованих ученика ПВ:0 (2022) ЦВ: 1000 (2024) Број одржаних часова о финансијској и фискалној писмености ПВ: 0 (2021) ЦВ:5000 (2024)
<p>Врста мере: информативно-едукативна.</p> <p>Ова мера је усмерена на анализирање могућности увођења програма едукације за ученике основних и средњих школа о финансијској и фискалној писмености, али и организацију предавања и такмичења на тему сиве економије на факултетима. Ефекти ове мере се огледају у томе да се у кључним фазама образовања укаже на значај плаћања пореза, узимања рачуна и уопште важности пореза из којих се финансирају основне функције државе, чиме би се додатно допринело сузбијању сиве економије.</p> <p>Рок за спровођење мере: 2023. 2024. и 2025. година.</p>			
6.	Успостављање јединственог управног	Пореска управа	Број издатих уверења о плаћеним порезима на

	<p>места за издавање уверења о плаћеним порезима (на нивоу републике и локала)</p>		<p>републици и локалу кроз јединствено управно место: дефинисати посебно за републику и посебно за локал ПВ: 0 (2021)ЦВ: 100(2025)</p> <p>Удео јединица локалних самоуправа повезаних са еПорези у укупном броју ЈЛС ПВ: 0 (2021) ЦВ: 30% (2025)</p>
<p>Врста мере: институционално управљачко организациона. Ова мера је усмерена на поједностављење процеса добијања уверења о плаћеним порезима на нивоу републике и локала, грађанима и привреди кроз две активности и то: повезивање система Пореске управе са системом локалне самоуправе како би пореске обавезе било могуће измирити инстант плаћањем и платним картицама и успостављање јединственог управног места за издавање уверења о плаћеним порезима. Ефекти ове мере се огледају у значајном административном растеређењу службеника у Пореској управи и локалној пореској администрацији, али и грађана и привреде, као и смањивању броја привредних субјеката који прелазе у нелегалне токове. Рок за спровођење мере: 2025. година и даље.</p>			
<p>7.</p>	<p>Стимулисање наплате пореза на приходе од закупа непокретности</p>	<p>Пореска управа</p>	<p>Усвојена анализа са препорукама о наплати пореза на приходе од закупа непокретности ПВ: Не (2022) ЦВ: Да (2025)</p>
<p>Врста мере: институционално управљачко организациона. Ова мера је усмерена на повећање степена поштовања прописа код пријављивања и наплате пореза на приходе од непокретности и обима потенцијалних прихода. Ефекти ове мере се огледају у повећању степена наплате пореза на приходе од непокретности, који је сада на јако ниском нивоу. Врста мере: институционално управљачко организациона. Рок за спровођење мере: 2025. година.</p>			

8.3 Посебан циљ 3: Фискално и административно растерећење легалног пословања

Ове мере усмерене су на подстицање привредних субјеката да послују у легалним токовима.

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

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

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

Осим тога, имајући у виду да је Република Србија, према резултатима Анкете о радној снази, међу водећим земљама у свету према броју дигиталних радника (3.52 дигитална радника на 1.000 становника - од тога је свега 8% лица легално радно ангажовано на непуно радно време, док је тај проценат код нерегистрованих субјеката чак 57%), нормативно уређење нестандартних облика рада завређује посебну пажњу у оквиру овог Програма, како би се ишло у корак са технолошким променама (фриленсери, рад преко платформи, самозапошљавање).

Фискалном растерећењу допринело је и повећање неопорезивог дела зараде са 15.000 у 2018. години на 21.712 динара у 2023. години, смањење збирне стопе доприноса за ПИО са 26% на 24%, као и смањење стопе доприноса за осигурање за случај незапослености са 1,5% на 0,75% што је у последњих пет година укупно смањило оптерећење нето просечне зараде за око 3,1 процентна поена. Како би се додатно растеретило легално пословање, потребни су, по свему судећи, даљи напори у правцу фискалног растерећења зарада.

Даљем растерећењу и легалном пословању би допринело и успостављање јединственог електронског регистра непореских дажбина, пре свега такси и накнада за коришћење јавних добара које се наплаћују на републичком, покрајинском и локалном

нивоу. Наиме, према подацима из анализа које је израдио НАЈЕД у сарадњи са КПМГ²¹, на републичком нивоу постоји око 500 закона и подзаконских аката којима је обухваћено преко 1.200 непореских дажбина, док су на локалу непореске дажбине уређене са преко 400 одлука јединица локалних самоуправа. С обзиром на то да је за исту услугу, спроведен поступак или радњу државног / локалног органа прописан различити износ такси, те да се оне значајно разликују између јединица локалне самоуправе неопходно је да се успостави јавни, електронски Регистар непореских дажбина. Истовремено, требало би изменити и важећи Правилник о методологији за обрачун трошкова пружања услуге, односно висине таксе, тако да начин обрачуна буде јасан и униформан, за органе на свим нивоима власти. Већој транспарентности постојећег система локалних дажбина, посебно за привреду и потенцијалне инвеститоре, допринело би уједначавање Одлуке о локалним административним таксама коју би свих 145 јединица локалне самоуправе доносиле према истом моделу. Административно и финансијско растерећење би се остварило и смањењем броја непореских дажбина и у појединим случајевима њиховим обједињавањем, као и додељивањем назива дажбини у складу са њеном стварном фискалном природом (такса, накнада за коришћење јавних добара или порез).

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

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

Повезано са тим, тренд повећања присуства и облика безготовинских плаћања присутан је у току последњих неколико година, по свему судећи, како због одговарајућих мера НБС (доношење модерног правног оквира за платне услуге у складу са најбољом европском праксом и имплементација платног система за инстант плаћања – IPS НБС систем), тако и због општег тренда дигитализације, и других фактора. Захваљујући увођењу система за инстант плаћања омогућено је да трговци имају знатно већи избор решења за прихватање безготовинских плаћања на продајним местима (мобилне апликације, техничка решења интегрисана са фискалним касама и др.) која су знатно повољнија у односу на ПОС терминале за које трговци имају високе трошкове закупа и одржавања. У односу на платне картице инстант плаћања омогућавају трговцима да новац на рачуну добију у свега неколико секунди што им омогућава да брже исплаћују своје пореске и друге обавезе

²¹ <https://jpd.rs/mesec-parafiskala>

односно убрзају новчане токове. Свакако да и поред наведених новина постоји одређени простор за даља унапређења, и овај програм идентификује сет активности које имају за циљ да обезбеде снажан раст безготовинских плаћања и то на систематичан и одржив начин.

Те активности би могле укључити увођење дугорочно одрживих подстицајних мера за прихватање безготовинских плаћања у микро и малим предузећима и друге олакшице за све видове безготовинских плаћања. При томе, фокус активности не треба да буде на ширењу инфраструктуре за прихватање безготовинских плаћања по сваку цену, јер само постојање прихватних уређаја неће имати великог ефекта уколико безготовинска плаћања буду трговцима трошковно неприхватљива након истека важења подстицајних мера, већ фокус треба да буде пре свега на предузимању активности које ће допринети већем коришћењу и прихвату безготовинских плаћања (што се најбоље види кроз број трансакција, а не број прихватних уређаја), а чему би посебно допринело смањење трошкова које поједини платни инструменти носе.

Пре доношења одлука о подстицајним мерама за безготовинска плаћања (а првенствено одлука о оним мерама које би се финансирале из буџета Републике Србије) потребно је спровести детаљну анализу користи и трошкова (упоређивање висине накнада различитих безготовинских начина плаћања, трошкова инсталирања ПОС уређаја и других техничких решења за безготовинска плаћања, одрживост овог програма на дуги рок и др.). Наведене анализе ће спровести НАЛЕД у сарадњи са НБС као регулатором у области платног система и пружања платних услуга, Министарством и ИТЕ Канцеларијом.

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

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

Озакоњење објеката је дуготрајан процес који је административно захтеван за јавну управу али и за грађане. У оквиру Програма 2023-2025. предвиђена је дигитализација и централизација поступка озакоњења. У том смислу ће се радити на раздвајању поступка уписа самих објеката од уписа права својине на објектима и успостављању аутоматизације по службеној дужности уписа инфраструктурних објеката (објеката електронергетског система, путева, мостова, итд.).

Број мере	МЕРЕ У ОКВИРУ ПОСЕБНОГ ЦИЉА 3	Институција задужена за реализацију	Показатељ
1.	Фискално растеређење рада	Министарство финансија	Повећан број формално запослених: ПВ: 2.326,2 хиљада (Q4 2020) ЦВ (2023): 2.400 хиљада
<p>Врста мере: подстицајна.</p> <p>Ова мера је усмерена на анализирање постојећег оптерећења прихода по основу рада порезима и доприносима и пореског клина са предлогом унапређења уз пратеће регулаторне активности које ће допринети фискалном растеређењу рада. Ефекти ове мере се огледају у побољшању пословног амбијента и тиме смањење потребе за прелазак у нелегалне токове.</p> <p>Рок за спровођење мере: 2023-2025. година.</p>			
2.	Успостављање јавног, електронског регистра непореских дажбина и реформа парафискала	Министарство финансија	Успостављен јавни регистар непореских дажбина
<p>Врста мере: регулаторна.</p> <p>Ова мера је усмерена на повећање транспарентности и предвидивости непореских дажбина за привреду и грађане, кроз измену постојећег регулаторног оквира ради успостављања електронског регистра са свим елементима непореских дажбина. Већој транспарентности локалних непореских дажбина допринеће и примена јединственог модела Одлуке о локалним административним таксама за све јединице локалне самоуправе. Ефекти ове мере се огледају у већој транспарентности пословања, јединственом прегледу свих непореских дажбина и тиме планирању постепеног елимисања истих.</p> <p>Рок за спровођење мере: 2025. година.</p>			
3.	Стимулисање безготовинског плаћања за јавне услуге	Министарство финансија	Показатељ ће бити накнадно дефинисан након израђене анализе могућности проширења и унапређења безготовинског плаћања за поступке јавне управе
<p>Врста мере: институционално управљачко организациона.</p> <p>Ова мера подразумева анализу могућности проширења и унапређења безготовинског плаћања за поступке јавне управе на шалтерима јавне управе, упаривање и разврставање уплата према броју предмета, односно уплатиоцу – странци у поступку и основу наплате, као и омогућавање пружања јавних услуга без достављања доказа о уплати, чиме би се административно растеретили и запослени у јавној управи, али и грађани и привреда. Ефекти ове мере се огледају</p>			

	у поједностављењу пословања чиме се смањује потреба за прелазак у нелегалне токове. Рок за спровођење мере: 2023-2025. година.	
4.	Стимулисање безготовинског плаћања за остала добра и услуге	Народна банка Србије Показатељи и циљане вредности ће бити накнадно дефинисани након израђене анализе Број малих и микро предузећа која су обухваћена подстицајним мерама за безготовинско плаћање: ПВ: 0 (2022) ЦВ: (2025) Број микро и малих предузећа обухваћених подстицајним мерама која су омогућила електронско плаћање ПВ: 0 ЦВ: Број трансакција безготовинског плаћања реализованих код микро и малих предузећа која су обухваћена подстицајним мерама (нпр. која су примила субвенцију) и омогућила електронско плаћање - у току једне године ПВ: 0 ЦВ:
<p>Врста мере: институционално управљачко организациона.</p> <p>Ова мера је комплементарна претходној и подразумева подстицање безготовинског плаћања ван јавног сектора. Усмерена је на повећање обима безготовинског плаћања на основу успешних примера из међународне праксе уз уважавање специфичности домаћег тржишта и налажења начина како би се грађани и трговци стимулисали за масовнију употребу безготовинског плаћања, нпр. субвенционисање малих и средњих предузећа како би омогућила безготовинско плаћање у трговинским објектима, уколико анализе покажу оправданост оваквог модела стимулисања безготовинских плаћања. Ефекти ове мере се огледају у томе што веће коришћење безготовинског плаћања се</p>		

	доприноси бољем надзору над новчаним токовима и тиме последично смањењу сиве економије. Рок за спровођење мере: 2023-2025. година.		
5.	Кампања за подстицање безготовинског плаћања	Народна банка Србије	<p>Организована годишња конференција о безготовинском плаћању</p> <p>Број полазника обука о безготовинском плаћању и етрговини ПВ:0 (2021) ЦВ:100 (2024)</p>
	<p>Врста мере: информативно-едукативна.</p> <p>Ова мера је усмерена на промоцију безготовинског плаћања и за јавне и за остала добра и услуге кроз кампање и организацију обука за мала и микро предузећа и безготовинским плаћањима и е-трговини и организацију годишњих конференција о безготовинском плаћању. Ефекти ове мере се огледају у већој употреби безготовинских видова плаћања, чиме би се смањио простор за сиву економију кроз плаћање у готовини и неевидентирање уплата.</p> <p>Рок за спровођење мере: 2023-2024. година.</p>		
6.	Регулисање нових облика радног ангажовања и њиховог пореског третмана и проширивање обухвата поједностављеног радног ангажовања на нове делатности	Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања	<p>Повећање формалне запослености: ПВ: 82,66 % (2020 Q3) ЦВ: 85% (2024)</p> <p>Повећање броја дана радно ангажованих лица преко платформе Пореске управе ПВ: 1.103.982 дана (2021.) ЦВ: 1.160.500 дана (2025.)</p>
	<p>Врста мере: регулаторна.</p> <p>Ова мера је усмерена на систематично регулисање нових, нестандартних облика ангажовања (фриленсери, рад на платформи, самозапољавање) кроз спровођење анализе нестандартних облика, мапирање сектора и прилагођавање регулаторног оквира. Ефекти ове мере се огледају у олакшаном преласку запослених који тренутно раде у сивој зони у легалне токове и тиме смањењу потребе за прелазак у нелегалне токове.</p> <p>Осим тога, ова мера подразумева регулаторне активности које би допринеле проширењу обухвата поједностављеног радног ангажовања на раднике ангажоване у пословима помоћи у кући, грађевинарства, туризма и угоститељства, као и прилагођавање апликативног софтвера за пријем и обраду пријаве радника на нове секторе. Ефекти ове мере се огледају у смањењу броја радника у сивој зони и побољшању њиховог положаја, кроз пријаву и плаћање</p>		

	<p>пореза и доприноса. У оквиру ове мере планирано је промовисање нове регулативе о нестандартним облицима рада и израду едукативних и промо материјала, брошура и водича који би покривали тему радног ангажовања. Рок за спровођење мере: 2023-2025. година.</p>		
7.	<p>Развој и унапређење спровођење обухвата мера за почетнике у пословању и промоција предузетничког менталитета и иновација</p>	<p>Министарство финансија</p>	<p>Показатељ ће бити накнадно одређен на основу спроведене анализе сврсисходности увођења пореских олакшица за почетнике</p> <p>Број новооснованих предузетника ПВ: 34.205 (2021) ЦВ: 39.156 (2023)</p>
	<p>Врста мере: подстицајна. Ова мера подразумева спровођење свеобухватне анализе сврсисходности давања пореских олакшица, као и регулаторне активности које би допринеле увођењу пореског ослобођења за приоритетне категорије. Осим тога, мером је обухваћено и спровођење анализе са препорукама за унапређење регулаторног оквира за легално пословање, као и праћење спровођења препорука. Ефекти ове мере се огледају у смањењу броја почетника у пословању који одлазе из легалних токова, самим тим и побољшању пословног окружења. У оквиру ове мере планира се и спровођење кампање за промоцију иновација и предузетништва и програма подршке за мала и микро предузећа. Рок за спровођење мере: 2024-2025. година.</p>		
8.	<p>Сузбијање сиве економије у посредовању у промету и закупу непокретности</p>	<p>Министарство унутрашње и спољне трговине</p>	<p>Показатељ ће бити накнадно дефинисан, на основу спроведене анализе правног оквира који регулише ангажовање посредника у промету и закупу непокретности</p>
	<p>Врста мере: регулаторна. Ова мера подразумева регулаторне активности ради прописивања форме уговора о заступању у посредовању у промету и закупу непокретности, уз унапређење Регистра посредника у промету и закупу непокретности. Ефекти ове мере се огледају у смањењу броја агената који тренутно раде у сивој зони и њиховог преласка у легалне токове. Рок за спровођење мере: 2023. и 2024. година.</p>		

9.	Унапређење поступка озакоњења објеката	Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре	Показатељ ће бити одређен на основу усвојеног предлога решења
<p>Врста мере: институционално управљачко организациона.</p> <p>Ова мера је усмерена на поједностављење и убрзање поступка озакоњења кроз раздвајање поступка уписа непокретности у катастар и поједностављење поступка утврђивања власништва на уписаним објектима који су предмет озакоњења. Ефекти ове мере се огледају у повећаном броју озакоњених објеката и тиме смањивању потребе за прелазак у нелегалне токове.</p> <p>Рок за спровођење мере: 2025. година.</p>			
10.	Успостављање јединствене базе мишљења министарстава издатих на захтев привредних субјеката	Канцеларија за информационе технологије и електронску управу	Показатељ ће бити одређен на основу резултата спроведене анализе
<p>Врста мере: институционално управљачко организациона.</p> <p>Ова мера подразумева израду анализе тренутног стања у области издавања службених мишљења на захтев привредних субјеката и оптимизацију подношења захтева за њихово издавање онлајн преко јединствене контакт тачке као нове електронске услуге. Ефекти ове мере се огледају у убрзању процеса добијања мишљења, дигитализацију и унапређењу правне сигурности.</p> <p>Рок за спровођење мере: 2023. и 2024. година</p>			

МЕХАНИЗАМ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ И ПРАЋЕЊЕ СПРОВОЂЕЊА ПРОГРАМА И ИЗВЕШТАВАЊЕ О РЕЗУЛТАТИМА

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

Подршку Координационом телу при извештавању пружа Стручна група, која прати спровођење Програма 2023-2025. , а чији је задатак да припрема извештаје Координационог тела.

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

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

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

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

Динамика остваривања мера из Програма ће се дефинисати кроз акционе планове за његово спровођење. Акциони план ће бити донет за период 2023-2025. у року од 90 дана од усвајања Програма 2023-2025.

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

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

IX. АКЦИОНИ ПЛАН

Акциони план за спровођење Програма 2023-2025. биће донет у року од 90 дана од усвајања Програма 2023-2025.

X. ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Програм 2023-2025. ће бити објављен на интернет страници Владе, на порталу еУправа и на интернет страници Министарства финансија, у року од седам радних дана од дана усвајања.

Програм 2023-2025. објавити у „Службеном гласнику Републике Србије”.

05 Број: 011-2020/2023-2

У Београду, 9. марта 2023. године

ВЛАДА

ПРЕДСЕДНИК
Ана Брнабић, с.р.