



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



# **NACIONALNI PROGRAM ZA SUZBIJANJE SIVE EKONOMIJE U SRBIJI 2019/20 >>>**

**BEOGRAD, APRIL 2019.**



Sporedeno od strane  
**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



# **NACIONALNI PROGRAM ZA SUZBIJANJE SIVE EKONOMIJE U SRBIJI 2019/20 >>>**

BEOGRAD, APRIL 2019.



# SADRŽAJ

|   |    |
|---|----|
| VIZIJA.....   | 5  |
| RAZLOZI ZA REVIZIJU NACIONALNOG PROGRAMA ZA SUZBIJANJE SIVE EKONOMIJE .....   | 6  |
| Nova saznanja o sivoj ekonomiji .....   | 6  |
| Promene od značaja za suzbijanje sive ekonomije u odnosu na stanje iz perioda donošenja nacionalnog programa iz 2015. godine..... | 8  |
| PREGLED I ANALIZA POSTOJEĆEG STANJA .....   | 14 |
| STRATEŠKI OKVIR .....   | 26 |
| NAČELA I CILJEVI SPROVOĐENJA NACIONALNOG PROGRAMA ZA SUZBIJANJE SIVE EKONOMIJE .....  | 28 |
| Načela suzbijanja sive ekonomije .....  | 28 |
| Opšti cilj suzbijanja sive ekonomije .....  | 30 |
| Poseban cilj 1: Efikasniji nadzor nad tokovima sive ekonomije .....   | 32 |
| Poseban cilj 2: Unapređenje funkcionisanja Poreske uprave u cilju efikasnijeg razreza i bolje naplate poreza .....                | 36 |
| Poseban cilj 3: Podsticajne mere za fer konkurenciju, legalno preduzetništvo i zapošljavanje .....                                | 37 |
| Poseban cilj 4: Smanjenje administrativnog i parafiskalnog opterećenja za privredu i građane .....                                | 40 |
| Poseban cilj 5: Podizanje svesti građana i privrede o značaju suzbijanja sive ekonomije .....                                     | 42 |
| INSTITUCIONALNI OKVIR I PLAN ZA PRAĆENJE SPROVOĐENJA .....  | 44 |
| ZAVRŠNI DEO .....   | 47 |
| AKCIONI PLAN ZA SPROVOĐENJE NACIONALNOG PROGRAMA ZA SUZBIJANJE SIVE EKONOMIJE ZA PERIOD 2019-2020. GODINE .....                   | 48 |



Na osnovu člana 38. stav 1. Zakona o planskom sistemu Republike Srbije („Službeni glasnik RS”, broj 30/18),  
Vlada donosi

## **NACIONALNI PROGRAM ZA SUZBIJANJE SIVE EKONOMIJE SA AKCIONIM PLANOM ZA SPROVOĐENJE NACIONALNOG PROGRAMA ZA SUZBIJANJE SIVE EKONOMIJE ZA PERIOD 2019-2020. GODINE**

### **VIZIJA**

Siva ekonomija ugrožava samu suštinu odnosa poverenja i lojalnosti između države i njenih stanovnika: građana i privrede. Sam pojam sive ekonomije podrazumeva nelojalnost ne samo zakonskim odredbama i dobrim poslovnim običajima koji štite poštenu tržišnu utakmicu, već nelojalnost bazičnom društvenom ugovoru i načelu da propisi važe za sve i da se na sve jednako primenjuju.

Čak i kada građani imaju razumevanja za aktere sive ekonomije, to ne abolira državu obaveze da od sive ekonomije zaštiti sebe, privredne subjekte koji posluju u skladu sa propisima, pa i same građane koji nemaju svest o štetnim posledicama koje siva ekonomija prouzrokuje na kvalitet njihovog života, niti koliku nelegitimnu korist akteri sive ekonomije ostvaruju. Privredni subjekt koji posluje u skladu sa propisima, a kontinuirano je izložen nelojalnoj konkurenciji, nekada do nivoa da zbog toga ne može da opstane na tržištu, je privredni subjekt koga je društvo izneverilo. Republika Srbija je opredeljena da ne izneveri ni jedan privredni subjekt koji posluje u skladu sa propisima i da mu ne uskrati pravo da se takmiči u poštenoj tržišnoj utakmici u kojoj oni koji potkradaju zajednicu nisu zbog toga nagrađeni.

Donošenje ovog programa je rezultat opredeljenja države da sivu ekonomiju svede na nivo koji je društveno i ekonomski prihvatljiv, imajući u vidu da nema zemlje u kojoj siva ekonomija kao pojava ne postoji. Odgovornost je države da stvori ambijent koji legalno poslovanje čini najlakšim i najisplativijim, tako što obezbeđuje jednake uslove, razumljiva i logična pravila koja nije teško poštovati, ali i izvesnu sankciju za one koji se, ipak, o njih oglašuje.

U borbi protiv sive ekonomije država ne može da pobedi bez aktivnog učešća građana. Svaki put kada neki građanin ostvari određenu sitnu korist kupovinom „sive” robe ili „sivih” usluga, dugoročno gledano on je na gubitku, jer rizikuje svoj novac, bezbednost i zdravlje, dok u isto vreme doprinosi umanjenju sredstava koja su na raspolaganju za obezbeđivanje usluga i infrastrukture koje država obezbeđuje iz plaćenih poreza. Radnik koji pristane na neformalno zaposlenje zarad isplate zarade u gotovini, kao i preduzetnik koji posluje neregistrovan, na duži rok gube više nego što dobijaju – nemaju socijalno osiguranje, bezbednost i zdravlje na radu, radna prava, adekvatnu vidljivost na tržištu, pristup izvorima finansiranja itd.

Kao što su složeni i duboki razlozi koji dovode do sive ekonomije, i kao što su velike koristi koje neki njeni akteri uživaju, tako i aktivnosti države na suzbijanju sive ekonomije moraju biti sveobuhvatne, snažne i beskompromisne. Resursi koje će država opredeliti za borbu protiv sive ekonomije su mala cena imajući u vidu štetu koju siva ekonomija nanosi razvoju Republike Srbije, kao i koristi koje će se njenim suzbijanjem ostvariti za privredno okruženje i društvo u celini. To uključuje i one privredne subjekte koji sada uživaju koristi od poslovanja u sivoj zoni, ali se u stvarnosti često nalaze u zamci sive ekonomije koja im usporava ili onemogućava rast.

## **RAZLOZI ZA REVIZIJU NACIONALNOG PROGRAMA ZA SUZBIJANJE SIVE EKONOMIJE**

Pravni osnov za reviziju Nacionalnog programa za suzbijanje sive ekonomije dat je u samom tom dokumentu, koji u planu sprovođenja utvrđuje da će se program, po potrebi, revidirati u 2018. godini. Navedena formulacija ostavlja mogućnost da se Nacionalni program i ne revidira, ako se za tim ne utvrdi potreba. U nastavku se daje pregled razloga koji upućuju na potrebu revizije Nacionalnog programa za suzbijanje sive ekonomije.

Od usvajanja Nacionalnog programa za suzbijanje sive ekonomije prošlo je gotovo tri i po godine (usvojen u decembru 2015. godine). Od tad su se mnoge okolnosti od značaja za sprovođenje programa promenile, u značajnoj meri i zahvaljujući sprovođenju Nacionalnog programa, a registrovana je i promena ukupnog obima same sive ekonomije i promena intenziteta kojom se ona javlja u različitim sektorima ekonomije. Veći broj analitičkih dokumenata koji su u međuvremenu pripremljeni nam omogućavaju da bolje sagledamo fenomen sive ekonomije i da na njega kompetentnije odgovorimo.

Država i ovom revizijom pokazuje da Nacionalni program posmatra kao dinamičan dokument koji živi na najmanje dva načina: a) tako što se aktivno primenjuje i time menja realnost u kojoj se ostvaruje i b) tako što se menja i sam Nacionalni program, da bi se uskladio sa tom promenjenom realnošću.

### **Nova saznanja o sivoj ekonomiji**

Zahvaljujući NALED-ovoj studiji *Siva ekonomija u Srbiji 2017: Procena obima, karakteristike učesnika i determinante*<sup>1</sup>, dobili smo mnogo jasniju i aktuelniju sliku o tome šta generiše sivu ekonomiju kod nas, koji je njen obim i kako on varira među različitim sektorima. Sada možemo da realnije postavimo ciljeve sprovođenja ovog Programa i preciznije odredimo mere za postizanje tih ciljeva.

Obim sive ekonomije je danas na nižem nivou nego pre pet godina. Kod registrovanih privrednih subjekata, u pogledu prometa proizvoda i isplate zarada, siva ekonomija je smanjena sa 21,2% u 2012. godine na 15,4% BDP u 2017. godini.

---

<sup>1</sup> Nalazi i preporuke u ovom delu su u najvećoj meri preuzeti iz analize *Siva ekonomija u Srbiji 2017: Procena obima, karakteristike učesnika i determinante*, u izdanju NALED-a

Poboljšanje poslovnog ambijenta i makroekonomska stabilnost, rast registrovanog BDP-a, oporavak tržišta rada, kao i unapređen rad inspekcija, oštrija kaznena politika i efikasnija naplata poreskih prihoda doprinele su smanjenju sive ekonomije u ovom petogodišnjem periodu.

U 2017. godini se 16,9% registrovanih privrednih subjekata bavilo nekim vidom sive ekonomije, u odnosu na 2012. godinu, kada je takvih preduzeća bilo 28,4%. Posmatrano prema oblicima neformalnog poslovanja, približno jedna desetina privrednih subjekata (10,8%) ima neformalno zaposlene, dok 6,9% obavlja plaćanja u gotovini, iako su obveznici PDV. S druge strane, po oceni privrede, učešće neregistrovanih preduzeća u njihovoj delatnosti iznosi 17,2% pa se može zaključiti da skoro svako treće preduzeće posluje u sivoj zoni.

U pogledu strukture sive ekonomije, neformalna zaposlenost, odnosno delimična ili potpuna isplata zarada u gotovini, čine znatno veći deo sive ekonomije nego neprijavljeni poslovni višak (profit).

Poslovanje u sivoj ekonomiji mahom je vezano za strategiju preživljavanja, jer je verovatnoća da će se preduzeća sa gubitkom naći u sivoj ekonomiji duplo veća u odnosu na preduzeća koja uspešno posluju. I ovaj nalaz potvrđuje da unapređenje makroekonomskog i regulatornog ambijenta ima veliki značaj za prelazak privrednih subjekata iz sive u formalnu zonu poslovanja. Kako neprijavlivanje zaposlenih, odnosno delimična ili potpuna isplata zarada u gotovini, predstavlja dominantan oblik sive ekonomije kod nas, fokus mera javne politike treba i dalje da bude na smanjenju neformalnog zapošljavanja.

Izgledi da će se preduzetnici naći u sivoj ekonomiji su više nego dvostruko veći u odnosu na privredna društva, ali se oni smanjuju ako je reč o preduzetnicima koji podnose finansijske izveštaje. U pogledu privrednih društava, jasno se izdvajaju preduzeća koja nemaju zaposlene i preduzeća koja posluju sa povezanim licima. Verovatnoća da će se naći u sivoj ekonomiji za preduzeća bez zaposlenih je čak četiri puta veća u odnosu na privredu koja ima zaposlene. Ovi nalazi potvrđuju potrebu za adekvatnim targetiranjem visoko rizičnih privrednih subjekata, čime bi korišćenje oskudnih resursa inspeksijskih i drugih organa bilo efikasnije. Nalazi analize ukazuju da je u proteklih pet godina došlo do unapređenja prevencije, što je posledično dovelo i do smanjenja sive ekonomije. Percepcija subjekata kako u pogledu verovatnoće otkrivanja, tako i u pogledu težine sankcije je sada značajno veća u odnosu na period pre pet godina.

Očekivanja privrednih subjekata u pogledu verovatnoće otkrivanja nelegalnog poslovanja i percepcija težine sankcije su sada na značajno višem nivou u odnosu na period od pre pet godina. Prema rezultatima analize, kompozitna očekivana verovatnoća da će privredni subjekt snositi sankcije zbog poslovanja u sivoj ekonomiji (verovatnoće detekcije, kao i verovatnoće da će kazna biti i izrečena i izvršena) u 2017. godini iznosi 24,1%, što je za dve trećine više u odnosu na 2012. godinu, kada je iznosila 14,5%. Takođe, sada znatno manji broj privrednih subjekata smatra da preduzeća ipak nastavljaju sa neformalnim poslovanjem nakon što im je za to izrečena kazna (53% u 2017, u odnosu na približno 2/3 ispitanih u 2012. godini).



Savest ima bitnu ulogu u uključivanju u sivu ekonomiju. Stav privrednih subjekata da je poslovanje u sivoj ekonomiji opravdano značajno utiče na to da li će se, i u kom obimu, privredni subjekt uključiti u sivu ekonomiju. Čak 80% privrednih subjekata u 2017. godini smatra da je takvo poslovanje neopravdano ili uglavnom neopravdano, dok je taj procenat u 2012. godini bio 72%. Samo 3% privrednih subjekata u 2017. godini smatra da je poslovanje u sivoj zoni uglavnom opravdano, dok je u 2012. godini 8% njih smatralo da je ono uglavnom ili u potpunosti opravdano.

Budući da siva ekonomija u domenu registrovanih privrednih subjekata nije ograničena na jednu ili dve privredne grane, važno je da se prilikom formulisanja strategija, kao i specifičnih mera za formalizaciju sive ekonomije, fokus usmeri na sektorski neutralne mere.

### **Promene od značaja za suzbijanje sive ekonomije u odnosu na stanje iz perioda donošenja Nacionalnog programa iz 2015. godine**

#### a) Privredni ambijent je poboljšán

- Ekonomija Republike Srbije je zabeležila rast u nekoliko poslednjih godina, što je značajno poboljšanje u odnosu na uslove koji su bili na delu pri donošenju originalnog Nacionalnog programa;
- Međunarodna ekonomska konjunktura je poboljšana, što dodatno deluje podstičuće na privredni rast u Republici Srbiji;
- Administrativni teret poštovanja propisa je smanjen, čime je poslovanje u legalnoj zoni postalo jeftinije i isplativije;

#### b) Kapaciteti države za nadzor nad tokovima sive ekonomije su unapređeni

- Na delu je puna primena Zakona o inspekcijском nadzoru, koji je refokusirao prioritete inspekcijских organa i obezbedio im zakonska ovlašćenja i mehanizme za koordinaciju, kontrolu neregistrovanih subjekata i prevenciju, koje ranije nisu imali;
- Efikasnost naplate prihoda od PDV značajno je poboljšana od 2013, a najveći rast je ostvaren u 2016. godini, što je posledica bolje kontrole poreskih obveznika, oštrije kaznene politike, kao i edukacije poreskih obveznika;
- Vlada je 2017. i 2018. godinu proglasila godinama borbe protiv sive ekonomije, time upućujući sve državne organe da aktivnosti predviđene Nacionalnim programom tretiraju kao prioritet.

#### c) Stav javnosti prema sivoj ekonomiji je poboljšán

- Kampanja „Uzmi račun i pobedi” je ušla u gotovo svaku kuću u Republici Srbiji, najčešće po više puta. Sa njom je ušao i diskurs o sivoj ekonomiji koji ukazuje na negativne posledice te pojave;
- Stepén opravdavanja sive ekonomije u javnosti je приметно smanjen.

## Unapređenja u poslovnom ambijentu

Prvi put posle dužeg niza godina, ostvaren je fiskalni suficit, pored ostalog, i zbog znatno veće naplate javnih prihoda od planirane. Značajan doprinos rastu javnih prihoda imala je efikasnija naplata poreza, zahvaljujući sprovedenim merama za suzbijanje sive ekonomije koje je Poreska uprava realizovala na terenu. Efikasnost naplate prihoda od PDV značajno je poboljšana od 2013, a najveći rast je ostvaren u 2016. godini, što je posledica bolje kontrole poreskih obveznika, oštrije kaznene politike, kao i edukacije poreskih obveznika. Pored toga, poboljšanje trendova na tržištu rada, kroz rast formalne zaposlenosti, doveo je do povećanja prihoda od doprinosa za socijalno osiguranje u odnosu na inicijalni plan. Podaci ankete o radnoj snazi ukazuju na oporavak tržišta rada od 2012. godine, koji se ogleda u značajnom rastu stope zaposlenosti i smanjenju stope nezaposlenosti.

Uvođenjem elektronskih servisa namenjenih privredi i drugim merama, smanjen je administrativni teret poslovanja. To je prepoznato i u globalnom Doing Business izveštaju Svetske banke o uslovima poslovanja prema kom je Republika Srbija u izdanju za 2018. godinu napredovala ukupno 48 mesta u odnosu na izdanje za 2015. godinu – sa 91. na 43. poziciju, ali je u ovoj godini pala za pet mesta i trenutno zauzima 48. mesto.

### Povoljnija fiskalna kretanja u 2018. godini

U 2018. godini je ostvaren fiskalni suficit opšte države u iznosu od 32,2 mlrd. dinara, što je za oko 64,2 mlrd. dinara bolje u odnosu na plan kojim je bio predviđen deficit od 32 mlrd. dinara. Bolji fiskalni rezultat u 2018. godini u najvećoj meri se duguje boljoj naplati prihoda. Ukupni prihodi sektora države u posmatranom periodu su veći za 89,7 mlrd. dinara od prvobitnog zvaničnog plana. Deo bolje naplate prihoda (oko 44,6 mlrd. dinara) odnosi se na neporeske prihode i to jednokratnog karaktera.

Bolje ostvarenje poreskih prihoda (46,2 mlrd. dinara) od planiranih je, uglavnom, trajnog karaktera. Poboljšanje u naplati poreskih prihoda se uglavnom duguje povoljnijim makroekonomskim kretanjima, koja se efektuiraju kroz povećanje zaposlenosti, privredne aktivnosti i potrošnje.

Ukupan prihod od PDV ostvaren je u planiranom iznosu. Bruto uplata PDV je veća u odnosu na prethodnu godinu za 9%, zahvaljujući kako rastu raspoloživog dohotka, tako i izveznoj tražnji, dok povraćaji beleže rast od 19,6%, što je posledica kako isplata koje su kalendarski pripale početku godine, tako i boljoj kontroli i povećanoj efikasnosti u ovom domenu.

Efektivna poreska stopa beleži blagi rastući trend, što između ostalog ukazuje da se struktura potrošnje povećava u korist proizvoda sa opštom PDV stopom. Imajući u vidu da se poreska politika u ovom domenu nije značajnije menjala u poslednjih pet godina, blagi rast efektivne poreske stope rezultat je povećanja životnog standarda stanovništva.

Ukupan prihod od poreza na dobit veći je u odnosu na plan za 16,8%. Ukupna profitabilnost privrede u 2017. godini koja služi kao osnovica za oporezivanje u 2018. godini, porasla je za 24,7%.

Prihodi od akciza su, u odnosu na plan, veći za 1,3%. Boljem ostvarenju u odnosu na plan najviše doprinose prihodi od akciza na naftne derivate koji su plan premašili za 2,4%, dok su u odnosu na prošlu godinu veći za 6,1%.

Porast formalne zaposlenosti (uz nominalni rast zarada u periodu januar-novembar 2018. godine od 6,5%) doprineo je rastu prihoda po osnovu doprinosa za socijalno osiguranje i poreza na zarade. Naplata doprinosa za socijalno osiguranje u posmatranom periodu premašila je plan za oko 2,8% (17 mlrd dinara). Bolja je i naplata poreza na dohodak za 5,6% od planirane (9,6 mlrd dinara).

### Napredak u smanjenju administrativnog tereta poslovanja

Republika Srbija prvi put beleži kontinuirani rast na Doing Business listi Svetke banke prema lakoći poslovanja, i to u izveštajima za 2015, 2016, 2017. i 2018. godinu, dok za 2019. godinu beleži pad od pet mesta, na 48. poziciju. Republika Srbija je zadržala visoku poziciju u oblasti Izdavanja građevinskih dozvola (11. mesto) Najslabije smo rangirani u oblasti Dobijanje priključka na električnu mrežu (104. mesto) za koji je potrebno 125 dana. Slede Zaštita manjinskih akcionara (83. mesto) i Plaćanje poreza (79. mesto), za koje nam je potrebno 33 plaćanja. U oblasti Izvršenje ugovora smo na 65. mestu, za koje je potrebno 635 dana, a u oblasti Rešavanje stečaja 49, koje traje dve godine, takođe zaostajemo za najboljim svetskim praksama.

Posmatrano u regionalnom okviru, Republika Srbija je u izveštaju za 2014. godinu bila najlošije plasirana (93. mesto), posle Bosne i Hercegovine (131). Danas je Republika Srbija (48) ispred Bosne i Hercegovine (89), Republike Albanije (63), Republike Hrvatske (58), Crne Gore (50), pa i Rumunije (52), ali je iza Mađarske (43), Republike Slovenije (40) i Republike Severne Makedonije (10. mesto).

Aktivnosti usmerene na razvoj elektronske uprave i elektronskog poslovanja doprinose transparentnosti rada kako države, tako i privrede, i smanjuju mogućnosti za arbitrarnost, korupciju i neregistrovane transakcije. Donošenjem novog Zakona o opštem upravnom postupku, utvrđena je kao univerzalni princip obaveza organa javne uprave da pribavljaju javne podatke po službenoj dužnosti, sa prekršajnom odgovornošću za suprotno postupanje. Početkom implementacija informacionog sistema eZUP, zaposleni u organima javne uprave su dobili instrument koji im omogućava brz i jednostavan pristup podacima potrebnim za odlučivanje u upravnim postupcima, zahvaljujući informatičkom povezivanju baza podataka većeg broja državnih organa.

Donošenje Zakona o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju predstavlja regulatornu osnovu za unapređenje i veću primenu elektronskog poslovanja i elektronske komunikacije, budući da su ovim zakonom omogućeni pouzdana elektronska identifikacija i elektronska dostava, i da im zakon, pod pretnjom prekršajne odgovornosti, garantuje jednak tretman kao što ga imaju dostava poštom, papirni dokument i svojeručni potpis.

Puna primena Zakona o elektronskoj upravi treba da omogući jednostavnije, transparentnije i efikasnije funkcionisanje elektronskih javnih servisa, a pre svega da olakša elektronsku komunikaciju građana i privrednih subjekata sa organima uprave.

Implementiran je novi sistem razmene podataka između Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje i Poreske uprave o zaduženjima i uplatama doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje za osiguranike samostalne delatnosti, sveštenike, poljoprivrednike i slobodne umetnike.

Poreski obveznici od 1. januara 2018. godine za sve prihode koje administrira Poreska uprava mogu da podnesu elektronske poreske prijave, preko portala E-porezi. Poreska uprava je tokom 2017. godine znatno unapredila elektronsko poslovanje i uvela nove elektronske servise za podnošenje poreskih prijava. Izrađena je i nova korisnička aplikacija za pristup portalu E-porezi, a prošireni su i tehnički kapaciteti informacionog sistema Poreske uprave. Poreski obveznici na portalu E-porezi mogu da provere stanje svojih poreskih kartica, a od 1. marta 2019. godine da dobiju i elektronsko uverenje o izmirenju poreskih obaveza.

### **Efikasniji nadzor nad primenom propisa**

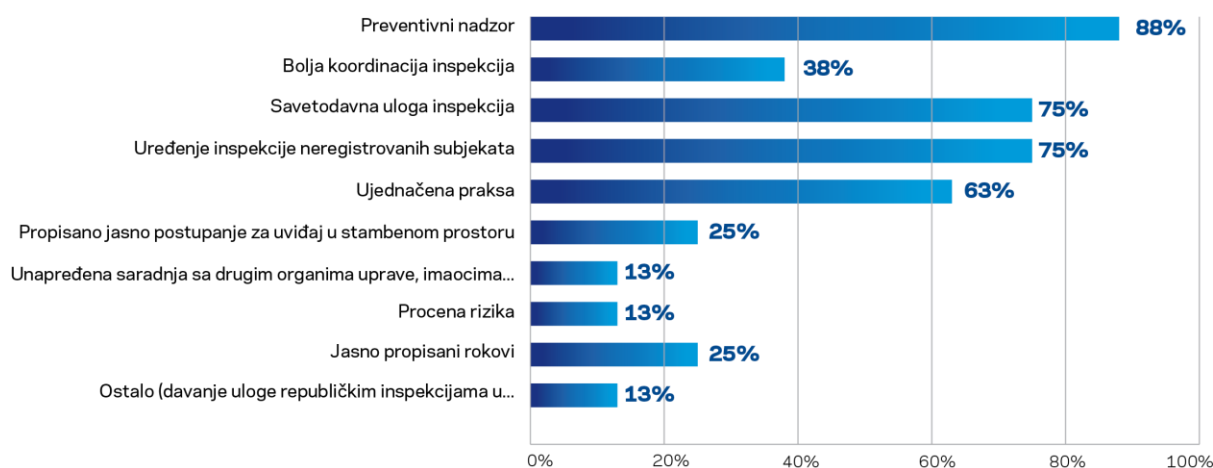
Od 30. aprila 2016. godine na delu je puna primena Zakona o inspekcijском nadzoru. Ovaj zakon je refokusirao prioritete inspekcijских organa detaljnom razradom preventivnog delovanja i obezbedio im zakonska ovlašćenja u vršenju nadzora nad neregistrovanim privrednim subjektima, i mehanizme za koordinaciju, koje ranije nisu imali.

### **Organizaciono jačanje za suzbijanje sive ekonomije**

Formiranje Jedinice za podršku Koordinacionoj komisiji u junu 2017. godine doprinelo je boljoj koordinaciji rada svih inspekcija i fokusiranju na dalje sprovođenje zakona, posebno na planove za zajednički inspekcijски nadzor inspekcija i jedinstveni informacioni sistem za inspekcije – elnspektor.

U aprilu 2017. godine Odbor Koordinacione komisije je usvojio Preporuke koje se odnose na unapređenje organizacije inspekcijских poslova i planiranje i vršenje inspekcijskog nadzora, u skladu sa analizama koje su izradili predstavnici Balkanskog centra za regulatornu reformu. Usvojene su i preporuke i metodologije za unapređenje prekršajne prakse, preventivno delovanje, unutrašnju kontrolu, prevenciju korupcije, kao i novi Vodič za primenu Zakona o inspekcijском nadzoru, info list o pravima i obavezama privrede u inspekcijском nadzoru i dr. Sve inspekcije mesečno izveštavaju o svom radu o čemu se informiše Koordinaciona komisija na svakoj sednici. U januaru 2019. godine je predstavljena Sveobuhvatna analiza kapaciteta republičkih inspekcija sa definisanim preporukama u pogledu optimalnog broja inspektora.

**Grafikon 1. Unapređenja koja je doneo Zakon o inspeksijskom nadzoru po mišljenju republičkih inspekcija**



Izvor: Analiza primene ZoIN, str. 13.

Sprovođe se aktivnosti u cilju sprovođenja Strategije i Akcionog plana za integrisano upravljanje granicom, koje je usvojila Vlada u februaru 2017. godine. Od decembra 2017. godine primenjuje se Operativni plan u svrhu zajedničkog postupanja Uprave granične policije i Uprave carina na suzbijanju prekograničnog kriminala.

U Beogradu, Nišu, Novom Sadu i Kraljevu počela su sa radom posebna odeljenja viših javnih tužilaštva za suzbijanje korupcije, u čiju nadležnost spada i kvalifikovani oblik krivičnog dela nedozvoljena trgovina, i u čijem delovanju je predviđen koordiniran rad tužilaštva sa službenicima za vezu iz drugih državnih organa. Poreska uprava – Poreska policija, Uprava carina, Narodna banka Srbije, Uprava za sprečavanje pranja novca, Agencija za privredne registre, Centralni registar depa i kliring hartija od vrednosti, Državna revizorska institucija, Republički geodetski zavod, Agencija za borbu protiv korupcije, Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, Republički fond za zdravstveno osiguranje, Republička direkcija za imovinu Republike Srbije i Uprava za javne nabavke moraju da odrede najmanje jednog službenika za vezu, radi ostvarivanja saradnje i efikasnijeg dostavljanja podataka tih organa i organizacija Tužilaštvu za organizovani kriminal i posebnim odeljenjima viših javnih tužilaštava za suzbijanje korupcije.

Budući da je istekao period važenja Strategije istrage finansijskog kriminala, potrebno je utvrditi novi strateški okvir za jačanje kapaciteta, koordinacije i efikasnosti u ovoj oblasti, kao i revidirati Nacionalnu strategiju za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma. U julu 2018. godine je usvojena Procena rizika od pranja novca i procena rizika od finansiranja terorizma.

---

*Karakteristične aktivnosti državnih organa i privatnog sektora u funkciji suzbijanja sive ekonomije:*

- *Tržišna inspekcija je sprovela kontrolu preduzetnika sa statusom privremene odjave u Agenciji za privredne registre (period 27. april – 31. decembar 2017. godine). Izvršeno je 4.136 inspeksijskih kontrola preduzetnika sa statusom privremene odjave. Utvrđeno je da 194 subjekta obavlja delatnost iako su registrovali privremeni prekid obavljanja delatnosti. Rešenjem im je zabranjeno obavljanje delatnosti i naložen upis u osnovni registar u 191 slučajeva, zabrana obavljanja delatnosti u 189 slučajeva, a doneto je 22 rešenja o oduzimanju robe. Podneto je 187 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka.*

- U sklopu kontrole obveznika koji su objavljeni u Agenciji za privredne registre, a ipak nastavili sa pružanjem stomatoloških usluga, inspektori Poreske uprave su izvršili zakazivanje pregleda u 50 stomatoloških ordinacija. U postupku kontrole zdravstvene usluge su im pružene u 23 ordinacije (46,00%).
  - Kontrole kod obveznika koji se bave otkupom, preradom, pakovanjem i prometovanjem meda su vršene kod 13 obveznika, od čega je kod 11 obveznika utvrđeno da prometuju med neodgovarajućeg kvaliteta i obračunati su javni prihodi u iznosu od 36.018.236,00 dinara.
  - U 11 izvršenih kontrola obveznika koji se bave organizovanjem proslava i venčanja, obračunati su novootkriveni prihodi u iznosu od 18.330.225,01 dinara. Praćenjem navedenih obveznika kroz evidencije kojima raspolaže Poreska uprava došlo je do povećanja evidentiranog prometa kod ovih poreskih obveznika za 80% u odnosu na prikazani promet u prošloj godini.
  - Poreska uprava navodi da u toku 2017. godine izvršeno 176 kontrola lica koja obavljaju neregistrovanu delatnost, pri čemu su u 142 slučaja utvrđene nepravilnosti (80,68%) i naložena je obaveza u iznosu od 31.720.666,27 dinara (oduzeta roba 11.415.748,00 dinara, porez u iznosu od 20.304.918,27 dinara).
  - Prema podacima Poreske uprave, u kontrolama povraćaja PDV su u 14,49% slučajeva pronađene nepravilnosti.
- 

### **Unapređenje poreske kulture**

U funkciji sprovođenja nacionalne kampanje radi promovisanja godina 2017/18. kao godina borbe protiv sive ekonomije, sprovode se akcije kao što su „Uzmi račun i pobedi” i „Porez plati da ti se dobrim vrati”. Nagradna igra „Uzmi račun i pobedi” organizovana je tokom februara i marta 2017. godine i u tom periodu građani su poslali 8.565.070 koverata odnosno 85.650.070 fiskalnih računa i slipova.

Na osnovu istraživanja građana koje je sproveo NALED u prvom kvartalu 2017. godine, procenjuje se da je u nagradnoj igri učestvovalo do 40% stanovništva što je nekoliko puta veći odziv nego u Slovačkoj koja je jedan od primera najbolje prakse u organizaciji fiskalnih lutrija. U prvom kvartalu 2017. godine zabeležen je rast ukupnog prometa evidentiranog preko fiskalnih kasa od 7,64% u odnosu na isti period prošle godine. Najveći skok, od čak 33,84%, zabeležen je kod tzv. malih obveznika fiskalizacije kod kojih je siva ekonomija najzastupljenija, kao i u ciljnim sektorima u kojima se ostvaruje najveći promet. Tokom trajanja nagradne igre uočena je veća spremnost građana da ukažu na slučajeve poslovanja mimo propisa. Podaci Poreskog alarma pokazuju da su građani tokom prva tri meseca ove godine podneli čak 47,3% prijava za neizdavanje računa više nego u prvom kvartalu 2016. godine. Najveći mesečni rast zabeležen je u martu, i to čak 88,55%. U prvom kvartalu 2017. godine evidentirano je 709 nepravilnosti u izdavanju fiskalnih računa što je za 24,33% manje u odnosu na isto tromesečje 2016. godine, kada je utvrđeno 937 nepravilnosti. Smanjeno je i izricanje mera zabrane obavljanja delatnosti zbog neizdavanja računa.

U 2018. godini organizovan je drugi ciklus nagradne igre „Uzmi račun i pobedi” kroz dva kruga u trajanju od po mesec dana. Prvi krug trajao je od 3. do 31. marta 2018. godine, a drugi od 7. aprila do 5. maja 2018. godine. Za vreme trajanja nagradne igre građani su poslali 107.322.950 fiskalnih računa i slipova odnosno 10.732.295 koverata. Minimalna vrednost poslatih računa procenjuje se na 37,4 milijardi dinara, a pripadajućeg PDV-a 3,4 milijardi dinara odnosno 28,5 miliona evra.

Prema istraživanju građana koje je sproveo IPSOS za potrebe NALED-a u maju 2018, u nagradnoj igri učestvovalo je 41% stanovništva (24% lično, 17% preko članova porodice) po čemu je ova nagradna igra među najuspešnijim u Evropi.

Nakon završetka nagradne igre svaki drugi građanin je naveo da traži račun zato što zna da je to zakonska obaveza trgovca i potvrda da je platio porez, što predstavlja porast za čak 44% u odnosu na februar 2017. godine, kada je organizovana prva nagradna igra. Porastao je broj građana koji bi ponovo učestvovali u nagradnoj igri sa 35% na 42% što govori o daljem jačanju poverenja i interesovanja za ovu akciju. Takođe, prema istraživanju čak 35% građana je izjavilo da ih je nagradna igra podstakla da uzimaju fiskalne račune, a 13% da ih je podstakla da plaćaju karticom. Podrška građana borbi protiv sive ekonomije je kao i prošle godine na izuzetno visokom nivou od 90%.

Tokom trajanja nagradne igre uočena je veća spremnost građana da ukažu na slučajeve poslovanja mimo propisa. Podaci Poreskog alarma pokazuju da su građani u periodu od januara do aprila 2018. godine podneli za 13% više prijava za neizdavanje fiskalnih računa nego u istom periodu prethodne godine, i čak 55% prijava više u odnosu na baznu (2016.) godinu kada nije bilo nagradne igre.

Rekordan broj prijava zabeležen je u aprilu, za vreme trajanja drugog kruga nagradne igre, kada je zabeležen dvostruko veći broj prijava za neizdavanje računa u odnosu na isti mesec prethodne godine.

## **PREGLED I ANALIZA POSTOJEĆEG STANJA**

Siva ekonomija obuhvata ekonomske aktivnosti kojima se zaobilaze ili na drugi način izbegavaju propisi, oporezivanje ili praćenje od strane nadležnih organa i vlasti.

Sa statističkog stanovišta, siva ekonomija se razvrstava na registrovanu i neregistrovanu, sa aspekta zakonitosti na legalnu i nelegalnu, iz fiskalnog ugla na oporezovanu, oporezivu (ali se od poreskih organa prikriva ceo prihod ili njegov deo) i ostalu (za koje ne postoje jasni poreski propisi i koja se obavlja u skladu sa prazninama u pravnoj regulativi). Posebno veliki problem predstavlja crna ekonomija, čije je obavljanje povezano sa kriminalnim poslovima, a koja je takođe obuhvaćena ovim strateškim dokumentom.

Obim sive ekonomije kod registrovanih privrednih subjekata, u pogledu prometa proizvoda i isplate zarada je prema studiji NALED-a iz 2017. godine procenjen na 15,4% BDP-a, korišćenjem anketnog metoda procene. Podaci pokazuju da je došlo do značajnog smanjenja sive ekonomije koja je u 2012. godini iznosila 21,2% BDP. Obim sive ekonomije je takođe po prvi put procenjen i primenom novog anketnog metoda pod nazivom „Indeks sive ekonomije” koji je korišćen za procenu sive ekonomije tri baltičke zemlje i Crne Gore, i po ovom metodu obim sive ekonomije u Republici Srbiji u 2017. godini je procenjen na 14,9% BDP. Ova procena predstavlja donju granicu sive ekonomije, budući da je Anketa obuhvatila samo registrovana preduzeća i preduzetnike. U poređenju sa drugim zemljama gde je ovaj metod primenjen, siva ekonomija Republike Srbije (u procentu od BDP) je niža nego u Crnoj Gori (24,5%) i Republici Letoniji (20,3%), a približna nivou u Republici Estoniji (15,4%) i Republici Litvaniji (16,5%).

Međutim, ne treba izgubiti iz vida je učešće neregistrovanih preduzeća u Republici Srbiji znatno veće u odnosu na baltičke zemlje i iznosi 17,2%.

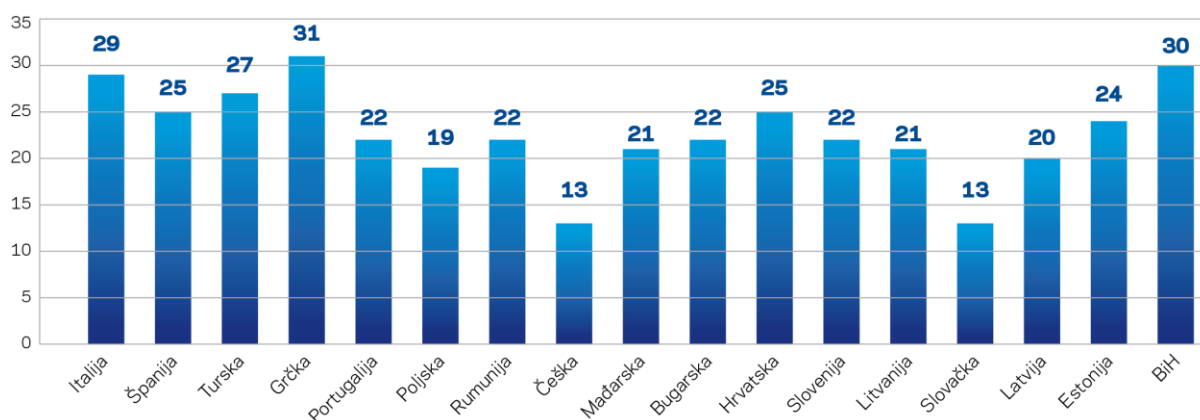
**Tabela 1. Procena sive ekonomije u Republici Srbiji i izabranim zemljama primenom direktnog anketnog metoda procene („Indeks sive ekonomije“)**

| Zemlja              | Godina | Siva ekonomija kao % BDP-a |
|---------------------|--------|----------------------------|
| Republika Srbija    | 2017.  | 14,9                       |
| Crna Gora           | 2014.  | 24,5                       |
| Republika Estonija  | 2016.  | 15,4                       |
| Republika Letonija  | 2016.  | 20,3                       |
| Republika Litvanija | 2016.  | 16,5                       |

Izvor: Anketa o uslovima poslovanja preduzeća (privrednih društava i preduzetnika) u Republici Srbiji, 2017. Ipsos i NALED.

Procene po *MIMIC* metodu daju nešto veći obim sive ekonomije nego prema direktnom metodu, što se vidi na primeru Republike Srbije (Tabela 1), Republike Estonije, Republike Letonije i Republike Litvanije, za koje je moguće izvršiti poređenje sive ekonomije po oba metoda (Grafikon 2). To je, pored ostalog, zbog toga što *MIMIC* metod obuhvata i sivu ekonomiju neregistrovanih privrednih subjekata, za razliku od ovde korišćenog direktnog metoda procene. Međutim, iako daje znatno veći obim sive ekonomije u odnosu na direktne metode, *MIMIC* metod možemo koristiti za sagledavanje dinamike kretanja sive ekonomije, budući da uporedivih procena baziranih na istom metodu za duži vremenski period nema. Procene na osnovu tog metoda ukazuju da je došlo do blagog smanjenja sive ekonomije u Republici Srbiji u periodu od 2009. do 2013. godine, sa 31.6% na 27.9% BDP, dok za kasniji period procene nisu raspoložive.

**Grafikon 2. Siva ekonomija u zemljama južne i istočne Evrope kao% BDP, 2015.**



Izvor: Medina and Schneider (2017), *Shadow Economies around the World: New Results for 158 Countries over 1991-2015*.



Autori ovog rada (Hassan and Schneider, 2016) takođe su ukazali na potrebu revidiranja makro procena sive ekonomije dobijene MIMIC metodom zbog relativno visokih iznosa procene, pa su izvršili korekciju obima sive ekonomije oduzimanjem legalno kupljenog materijala za obavljanje aktivnosti sive ekonomije, nelegalnih aktivnosti, kao i aktivnosti „uradi sam“ („do it yourself activities“) od ukupno procenjenog obima sive ekonomije. Na taj način obim sive ekonomije 157 zemalja sveta je smanjen za 35%. U slučaju Republike Srbije posle ove korekcije, siva ekonomija je u proseku iznosila 22.3% u periodu 1999-2013. godine, a u 2013. godini 18.1% BDP-a, što je znatno bliže procenama na osnovu prikazanog direktnog i HTC metoda.

## Sankcionisanje sive ekonomije

Do početka pune primene Zakona o inspekcijском nadzoru („Službeni glasnik RS“, broj 36/15) se na postupak inspekcijскоg nadzora primenjivao Zakon o državnoj upravi („Službeni glasnik RS“, br. 79/05, 101/07, 95/10 i 99/14) kao i brojni drugi posebni propisi – zakoni i podzakonski akti. Pored toga postoje brojne instrukcije, uputstava, mišljenja i tumačenja koja inspekcije koriste u svom radu. U aprilu 2015. godine, usvojen je Zakon o inspekcijском nadzoru, kojim se uređuje sadržina, vrste, oblici i postupak inspekcijскоg nadzora, ovlašćenja i obaveze učesnika u inspekcijском nadzoru i druga pitanja od značaja za inspekcijски nadzor. Puna primena ovog zakona započela je 30. aprila 2016. godine.

---

*Zakonom o inspekcijском nadzoru je u aprilu 2015. godine eksplicitno propisano da je provera nelegalnih preduzeća obaveza svih inspekcija. To je bila i jedna od prvih odredbi zakona koja je počela da se primenjuje (30. jul iste godine). Inspekcijски organi su do kraja aprila 2016. godine otkrili 510 stanova za koje su sumnjali da u njima posluju neregistrovane firme. Nakon kontrola podneto je 2.156 prijava za kažnjiva dela i 783 prekršajna naloga. Interesantno je da je većina vlasnika tih stanova pristala na uviđaj tako da je u samo 76 slučajeva bio potreban sudski nalog za pretres. Broj novoregistrovanih subjekata nakon inteziviranja inspekcijскоg nadzora povećan je za 15,5%.*

---

Punom primenom Zakona o inspekcijском nadzoru, regulatorni okvir za vršenje inspekcijскоg nadzora je lišen brojnih ograničenja za postupanje inspektora u oblasti suzbijanja sive ekonomije. Takođe, Zakon je rešio probleme preklapanja nadležnosti, odnosno nejasnoće u pogledu toga koja je inspekcija nadležna u konkretnom slučaju, koji imaju negativan uticaj kako na rad inspekcija tako i na subjekte kontrole, koji sa jedne strane, u slučaju nepostojanja nadležnosti, ne znaju kome da se obrate, dok sa druge strane, u slučaju preklapanja nadležnosti, trpe kontrole od strane različitih inspekcija koje neretko imaju različita stanovišta po istom pitanju.

Odlukom o obrazovanju Koordinacione komisije („Službeni glasnik RS“, broj 66/15) pokrenut je proces uspostavljanja systemske koordinacije inspekcijскоg nadzora u Republici Srbiji, koja treba da obezbedi stalnu koordinaciju inspekcijских službi u cilju smanjenja sukoba i nedostataka nadležnosti pojedinih inspekcija, kao i njihov efikasniji rad u borbi protiv sive ekonomije. Koordinaciona komisija koordinira i usklađivanje sektorskih zakona koji regulišu rad inspekcija sa Zakonom o inspekcijском nadzoru, poboljšanje uslova za rad postupajućih inspektora, uredi postupanje inspekcija prema nosiocima sive ekonomije u njihovom delokrugu i dr.

Na jedinstvenom portalu objavljuju se propisi, kontrolne liste, planovi nadzora, uputstva za postupanje po propisanim procedurama za pravna i fizička lica, odgovori na postavljena pitanja i drugi dokumenti i podaci u vezi sa inspekcijskim nadzorom, kako bi se privrednim subjektima olakšalo usklađivanje postupanja sa važećim propisima i ujednačila inspekcijska praksa.

S druge strane, u određenim oblastima inspekcijskog nadzora regulatorni okvir nije razrađen kroz podzakonske akte, odnosno do kraja sproveden, čime je njegova puna primena onemogućena. Kao primer, u skladu sa čl. 23. i 24. Zakona o bezbednosti hrane („Službeni glasnik RS”, br. 41/09 i 17/19), predviđeno je osnivanje Stručnog saveta za procenu rizika u oblasti bezbednosti hrane čiji je zadatak, između ostalog i unapređenje i koordinacija u primeni metoda za procenu rizika u oblasti bezbednosti hrane, a koji još uvek nije počeo sa radom, te se kontrola bezbednosti hrane sprovodi bez prethodno sprovedenih analiza rizika.

Nadalje, postoje nedostaci u saradnji između inspekcijskih organa sa jedne strane, i policije, tužilaštva i sudova sa druge strane, što za posledicu ima neznatan stepen sankcionisanja počilaca kaznenih dela iz oblasti koje su pod kontrolom inspektora. Inspektori nisu dovoljno obučeni za podnošenje prijave za kazneno delo, odnosno zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, prijava za privredni prestup i krivičnih prijave, kao i vođenja postupaka pred sudovima, budući da dolaze iz različitih struka i često ne poznaju pravo dovoljno dobro. Pravni nedostaci u prijavama koje inspektori podnose protiv subjekta inspekcijskog nadzora otvaraju veću mogućnost za odbranu, ili čak dovode i do odbacivanja prijave, te stoga u velikom broju slučajeva privredni subjekti i pored povrede propisa ostaju nekažnjeni. Takođe, po podnetim zahtevima za pokretanje prekršajnog postupka i dalje je veliki broj zastarelih postupaka, obustava postupka, izrečenih opomena i prekida postupka prilikom rešavanja u prvostepenom organu za vođenje prekršajnog postupka. U 2013. godini okončano je samo 46% pokrenutih prekršajnih postupaka, sa prosečnim trajanjem od 168 dana. Pored toga, od ukupnog iznosa izrečenih novčanih kazni, naplaćeno je samo 40,51% (izvor: NALED, Analiza o kapacitetima inspekcija, na osnovu podataka dobijenih od 29 prekršajnih sudova u Republici Srbiji).

Institut prekršajnog naloga je propisan kod određenih prekršaja za izvorne poslove lokalnih inspekcija, turističku inspekciju i nekoliko drugih republičkih inspekcija i potrebno je proširiti njegovu primenu gde je to opravdano prema prirodi i vrsti prekršaja. Kod carinskih prekršaja je počela primena instituta sporazuma o priznanju prekršaja, koji za cilj ima pojednostavljenje i ubrzanje postupka, kao i izvesnije kažnjavanje i smanjenje broja zastarelih predmeta. Ovaj institut je uveden u 2018. godine i u praksu Inspektorata za rad i Tržišne inspekcije, a primeri dobre prakse se mogu koristiti i za ostale inspekcije.

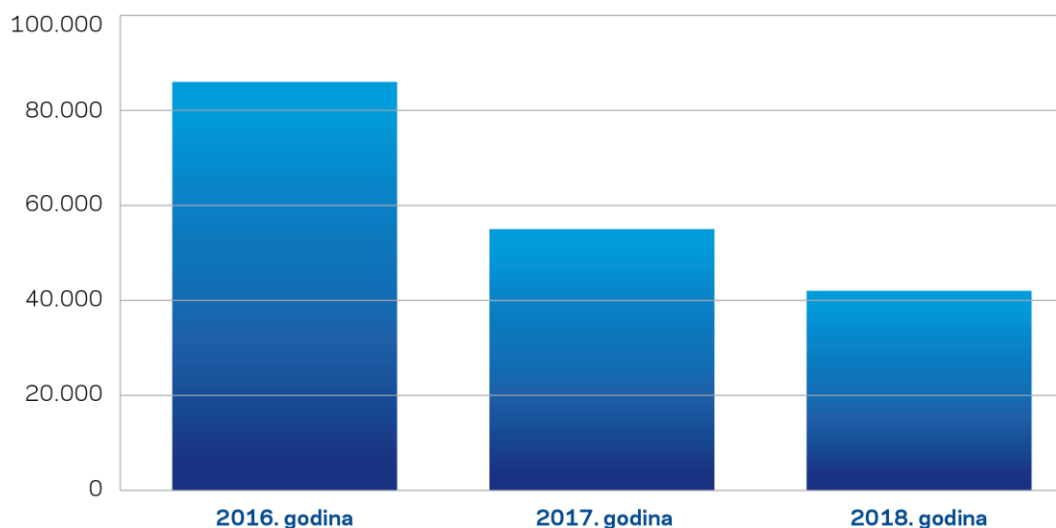
Pogodni uslovi za pojavu sive ekonomije postoje prilikom uvoza robe preko granice i njene dalje distribucije kroz sive tokove. Osim neposredne štete koja se tako nanosi budžetu Republike Srbije zbog neplaćanja poreskih obaveza, bezbednost ovih proizvoda ne podleže kontroli, što predstavlja veliki rizik za bezbednost i zdravlje potrošača, a pritom se stvara i neloyalna konkurencija privrednicima koji legalno posluju.

Sankcionisanje pojavnih oblika sive ekonomije regulisano je brojnim sektorskim propisima koji su neretko međusobno neusklađeni i često se menjaju, a praksa sankcionisanja je nedosledna. Potrebno je sektorske propise izmeniti tako da se sankcije normativno i u praksi prilagode ozbiljnosti prestupa i ekonomskoj snazi subjekta koji je predmet kontrole, kako bi se podstakao viši stepen poštovanja propisa od strane svih privrednih subjekata, a da se istovremeno ostvari svrha kažnjavanja – kako posebna, tako i opšta prevencija.

Ovaj utisak potkrepljuju i primeri sistemskih nedostataka u inspekcijskom nadzoru, koji mogu da se vide kroz primer postojanja maloprodajnih objekta koji rade 24 časa dnevno, a imaju prijavljenog samo jednog zaposlenog, a da pri tom ni u jednom postupku inspekcijskog nadzora nisu utvrđene nepravilnosti, jer privredni subjekt poštuje propise kojim se uređuju radni odnosi. Takođe, imajući u vidu visinu dažbina i poreskih opterećenja u trgovini naftom i naftnim derivatima, postoji kontinuiran interes lica za izbegavanjem plaćanja ovih dažbina i trgovinom navedenim proizvodima u sivoj zoni. Uvođenje markiranja goriva je smanjilo obim nedozvoljene trgovine, doprinevši tome da je u 2017. godini najveći rast naplate akciza ostvaren upravo kod naftnih derivata. To je doprinelo i prebacivanju fokusa nedozvoljene trgovine na bazna ulja, koja za sada ne podležu akcizi. Između ostalog, poslovima veleprodaje, maloprodaje i skladištenja nafte i naftnih derivata bave se brojna privredna društva, na osnovu licence za obavljanje odgovarajuće energetske delatnosti.

Na inicijativu Ministarstva rudarstva i energetike, tokom 2017. i 2018. godine, preduzimane su pojačane aktivnosti na sprečavanju obavljanja neregistrovane, odnosno neprijavljene delatnosti trgovine derivatima nafte od strane nadležnih inspekcijskih službi, kao i pojačana kontrola uvoznika baznog ulja što je, pored markiranja derivata nafte, rezultiralo povećanim uplatama od akciza u budžet Republike Srbije, kao i smanjenju uvoza baznih ulja (prikazano na slici ispod).

**Grafikon 3. Uvoz baznog ulja (u tonama)**



Broj važećih licenci za obavljanje navedenih poslova u Republici Srbiji neuporedivo je veći od broja licenci u zemljama u okruženju. Licence se izdaju na deset godina u skladu sa Zakonom o energetici („Službeni glasnik RS”, br. 145/14 i 95/18-dr.zakon).

## **Poreska politika, fiskalno, parafiskalno i administrativno opterećenje privrede**

Na nivo sive ekonomije utiču: visina, predvidivost i struktura poreskog opterećenja, efikasnost poreske administracije u naplati poreza, kaznena politika, složenost i pravičnost poreskog sistema.

Naime, povećanje poreskog opterećenja privrede i nekonzistentna poreska politika čine obavljanje aktivnosti u neformalnom sektoru primamljivijim. Ukupno poresko opterećenje u Republici Srbiji, mereno odnosom poreskih prihoda i BDP, umereno je i približno nivou proseka drugih zemalja centralne i istočne Evrope. S druge strane, fiskalno opterećenje rada, mereno učešćem poreza na zarade i doprinosa za socijalno osiguranje u ukupnim troškovima rada, u Republici Srbiji je relativno visoko, kako u apsolutnom iznosu, tako i u odnosu na nivo razvijenosti zemlje, te visina poreskog opterećenja dohodaka, naročito doprinosima za socijalno osiguranje, predstavlja značajan uzrok sive ekonomije. Kada subjekti koji posluju u sivoj zoni svoje poslovanje uvode u legalne tokove, uključujući i neformalno samozaposlene, to se obično čini prijavljivanjem zaposlenih na utvrđene minimalne zarade. Ako je poresko opterećenje na tom nivou visoko, to predstavlja jasnu prepreku formalizaciji na strani tražnje za radom. Dodatno, postojanje minimalnih doprinosa za socijalno osiguranje ograničava formalan rad sa nepunim radnim vremenom.

Poseban problem predstavljaju iznenadne izmene poreskog opterećenja koje onemogućavaju predvidljivost poslovanja i otežavaju ispunjavanje usvojenih poslovnih planova i održivost poslovanja uopšte, naročito kada su u pitanju mala i srednja preduzeća. Dodatno, takve promene izazivaju nagle i neplanirane izmene maloprodajnih cena, a samim tim i poremećaje na tržištu i narušavanja konkurentnosti subjekata koji legalno posluju, poslovanjem subjekata iz sive zone. Ovo se naročito odnosi na akcizne proizvode (na primer naftni derivati, duvanski proizvodi), a usled činjenice da najveći deo maloprodajne cene kod ovih proizvoda čine fiskalna davanja. Uvažavajući neophodnost izmene fiskalnog opterećenja u pojedinim oblastima (najčešće usled usklađivanja sa preporukama fiskalne politike EU), najadekvatnije rešenje nesumnjivo predstavlja usvajanje strateških dokumenata sa dugoročnim planovima (kalendarima) poreskog opterećenja u ovim oblastima.

Sistem kazni za izbegavanje plaćanja poreza u Republici Srbiji je relativno dobro normativno definisan, kako u pogledu vrsta, iznosa kazni, tako i u pogledu načina njihovog određivanja. Ipak, neodgovarajuća i nedosledna primena raspoloživih kaznenih mehanizama predstavlja faktor podsticanja rasta sive ekonomije u Republici Srbiji. Tako je već ustaljena praksa da država, s vremena na vreme, izvrši otpis potraživanja od poreskih obveznika po osnovu kamata za neblagovremeno plaćanje poreza, pod uslovom da oni u budućnosti nastave da poreze plaćaju redovno. Na taj način se poreski obveznici koji redovno izmiruju svoje obaveze stavljaju u neravnopravan položaj, što podstiče obveznike na ponašanje po principu moralnog hazarda, koje negativno utiče na njihovu buduću spremnost na pravovremeno izmirenje poreskih obaveza na propisan način. Ovu praksu neophodno je izmeniti, i paralelno sa doslednim sankcionisanjem nepoštovanja poreskih propisa uspostaviti sistem institucionalnog prepoznavanja i olakšica za privrednike koji redovno izmiruju sve svoje poreske obaveze.

Složenost poreskog sistema, koja se ogleda u postojanju velikog broja poreskih oblika, kao i u složenosti pravila za obračun pojedinih poreza i neporeskih oblika (naknada i taksi), takođe utiče na obim sive ekonomije. U slučaju postojanja velikog broja različitih vrsta javnih prihoda, odnosno složenosti pravila za obračun i primenu poreza, mogućnost dobre specijalizacije poreskih inspektora za kontrolu svih poreskih oblika je manja, što smanjuje verovatnoću otkrivanja utaje poreza. U ovakvim slučajevima takođe, može doći i do nenameravanog izbegavanja plaćanja poreza od strane poreskih obveznika, koji poreze ne plaćaju zbog neinformisanosti o postojanju poreske obaveze ili neposedovanja dovoljno tehničkog znanja za ispravan obračun.

USAID Projekat podrške regulaciji parafiskalnih nameta je izradio registar neporeskih nameta (naknade, takse, obavezne članarine, plaćanja, troškovi i slično), a koje pravna i fizička lica plaćaju državnim organima, lokalnim samoupravama, nezavisnim agencijama i regulatornim telima, direkcijama, komisijama, komorama, sertifikacionim telima, javnim preduzećima i svim drugim entitetima, kako javnog sektora, tako i van njega. Registar, dostupan na adresi <http://parafiskali.rs>, je prilikom objavljivanja obuhvatio 1.037 oblika koje privreda i građani plaćaju, a koji nisu porezi, u koje spada 668 takse, 124 naknade i 245 drugih oblika obaveza, od kojih 270 ne registruje Uprava za trezor, a ostali, koje registruje, donose oko 1,3 milijarde dolara budžetskog prihoda.

Analiza propisa kojima se regulišu neporeski i parafiskalni nameti u Republici Srbiji, koju je 2014. godine sprovedla Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj je pokazala da postojeći sistem neporeskih i parafiskalnih nameta u Republici Srbiji karakteriše:

- Odsustvo jasnih ciljeva koji se žele postići postojanjem ili uvođenjem novih neporeskih davanja, odnosno odsustvo obrazloženja šta se prihodima po tom osnovu želi finansirati i u šta se želi investirati (namensko trošenje prihoda);
- Zakonski okvir koji nije uredio ovaj sistem u celosti ili na konzistentan i pravičan način, ili se ne primenjuje dosledno (kao što je to slučaj i sa Zakonom o budžetskom sistemu – „Službeni glasnik RS”, br. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-ispravka, 108/13, 142/14, 68/15 - dr. zakon, 103/15, 99/16, 113/17 i 95/18). I nakon usvajanja Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara („Službeni glasnik RS”, broj 95/18) još uvek postoji prostor da imaoci javnih ovlašćenja svojim odlukama (odluke organa upravljanja i nadzora u javnim agencijama, javnim preduzećima i drugim javnim telima) prilično „slobodno” uvode različite namete;
- Upitna funkcionalnost institucionalnog okvira i umanjena uloga Ministarstva finansija, čija pozicija u sistemu zahteva da ima potpunu sliku, vrši celovito praćenje i institucionalni nadzor i kontrolu sistema neporeskih i parafiskalnih prihoda i nameta. Zbog toga se i dalje u praksi događa da određena resorna ministarstva i organi u njihovom sastavu, javne agencije, javna preduzeća i druga javna tela, utvrđuju osnovne elemente i iznose neporeskih i parafiskalnih nameta mimo zakonom utvrđenih obaveznih elemenata i procedura. U ovom smislu, indikativno je zaobilaženje pravila kojima se uređuje izračunavanje cene za pružanje javne usluge (Zakon o budžetskom sistemu i prateći Pravilnik o metodologiji i načinu utvrđivanja troškova pružanja javne usluge);
- Nedovoljna transparentnost koja karakteriše proces uvođenja pojedinih nameta i prateće izmene, odnosno definisanje njihovih osnovnih elemenata, utiče na stvaranje

ambijenta u kome je obvezniku vrlo teško da se administrativno snađe u lavirintu ovih plaćanja. Na spremnost obveznika na plaćanje neporeskih nameta utiče i nedovoljna transparentnost u trošenju tih sredstava, naročito kada se radi o prihodima koji imaju određeni namenski karakter.

Dalja reforma sistema parafiskalnih nameta, kojom bi se obezbedila predvidivost i transparentnost sistema neporeskih nameta redukovala bi uticaje ovog faktora na sivu ekonomiju u Republici Srbiji.

Praksa je pokazala da subjekti koji nisu u sistemu PDV, već porez plaćaju paušalno, vrlo često prijavljuju mnogo manje pazare nego što oni zaista jesu, što se lako može proveriti i preko broja izdatih fiskalnih računa. Nadalje, ukrštanjem podataka njihovih osnovnih troškova i zarade koju su prijavili, jasno se vidi da oni ne mogu da održavaju poslovanje ni u kratkom roku, a posebno ne na duži vremenski rok.

S druge strane, kriterijumi za paušalno oporezivanje nisu logično razrađeni i ne primenjuju se jednako od strane različitih filijala Poreske uprave. Preduzetnicima naročitu teškoću u poslovanju čini to što se rešenja ne dostavljaju blagovremeno, pa se dešava da novoosnovani privredni subjekt i do dve godine dobije rešenje, a kad ga dobije, obračuna mu se dugovani porez za ceo prethodni period, koji treba da plati u roku od 15 dana od dostave rešenja. Dodatni izazov je što ovaj poreski oblik naplaćuje republička Poreska uprava, a prihodi pripadaju jedinicama lokalne samouprave.

S obzirom na broj fiskalnih kasa u Republici Srbiji (oko 191.400) i broj poreskih obveznika – preduzetnika i pravnih lica (oko 333.000) i inspektora terenske kontrole, kojih je oko 500, može se zaključiti da fizička kontrola na terenu, na način kako je do sada sprovedena, ne daje željene rezultate. Imajući u vidu ograničene kapacitete Poreske uprave, kao i činjenicu da je informaciona tehnologija sve naprednija, trebalo bi sagledati i iskoristiti sve prednosti koje ona pruža u cilju efikasnije borbe protiv sive ekonomije.

Ujedno jedan od značajnih vidova kontrole izbegavanja plaćanja poreza i stimulisanja poreskih obveznika da redovno izmiruju svoje obaveze je propisano u pojedinim postupcima koje sprovode organi javne uprave i koji podrazumevaju kontrolu ispunjenosti poreskih obaveza učesnika u tim postupcima, nije dovoljno iskorišćen. S tim u vezi, propisima iz oblasti javnih nabavki izričito je propisano da ponuđač u postupku javne nabavke mora dokazati, između ostalog, da je izmirio dospele poreze, doprinose i druge obaveze. Međutim, praksa je pokazala da institucije koje sprovode javne nabavke ne slede uputstva Uprave za javne nabavke u vezi sa dokazivanjem ispunjenosti ovog uslova, naročito u postupcima nabavki malih vrednosti. Ujedno, u praksi se postavilo pitanje ažurnosti podataka u registru ponuđača (lica upisana u registar ne moraju dokazivati ispunjenost ovih uslova), te se dešava da lica koja ne izvršavaju svoje poreske obaveze budu ponuđači u postupcima javnih nabavki. Pored ovoga, potrebno je posebno obratiti pažnju na najniže ponude, a naročito na neuobičajeno niske ponude, koje često podrazumevaju izbegavanje plaćanja poreza na dobra i usluge i radnu snagu koja je neophodna za izvršavanje ugovora po javnoj nabavci.

## **Poreska kultura, informisanost građana i privrede o negativnim posledicama sive ekonomije i njihovim uključivanjem u njeno suzbijanje**

Istraživanje stavova građana, koje na godišnjem nivou sprovodi Ipsos Strategic Marketing za potrebe NALED-a, iz 2018. pokazuje konzistentne rezultate koji upućuju da većina građana Republike Srbije (90%) lično podržava borbu protiv sive ekonomije. Nadalje, znatna većina građana Republike Srbije (70%) ne opravdava postojanje sive ekonomije i gotovo su jednoglasni u oceni da nelegalno poslovanje ugrožava prava radnika, smanjuje prihode države i preduzeća i ugrožava preduzeća koja rade u skladu sa zakonom. Ipak, istraživanje je takođe pokazalo da veliki procenat građana ne prepoznaje jasno sve pojavne oblike sive ekonomije i da ne postoji dovoljna svest građana o njihovoj neposrednoj ulozi u suzbijanju ove pojave. Naime, svaki deseti građanin Republike Srbije ne zna da kaže šta je to siva ekonomija, a na prvom mestu, građani smatraju da je reč o neprijavljenom radu (31%), dok više od četvrtine građana, njih 28%, razume da je reč o neplaćanju državi poreza i drugih obaveza. Zatim sledi shvatanje da je siva ekonomija prodaja robe na crno (11%), nezakonito poslovanje (16%), dok manje od 5% smatra da je reč o švercu, krađi, načinu preživljavanja i nelegalnog bogaćenja. Polovina građana (59%) veruje da se obim sive ekonomije smanjio u poređenju sa prethodnih godinu dana. S druge strane, manje od petine građana (17%) misli da se obim sive ekonomije povećao, dok svaki četvrti nije mogao da oceni (25%).

Čak 45% građana zna da su 2017. i 2018. godina proglašene godinama borbe protiv sive ekonomije, a 41% je direktno ili indirektno učestvovalo u nagradnoj igri „Uzmi račun i pobedi”, dok samo 1% njih uopšte nije čulo za nagradnu igru.

Iako 90% ispitanika podržava suzbijanje nezakonitog rada, većina njih ne bi prijavila nelegalno poslovanje - 62% anketiranih ne bi prijavilo poslodavca koji njih ili njihovog kolegu angažuje na crno, pre svega iz straha od gubitka posla (20% dobija delimičnu ili celu platu na ruke bez uplate poreza i doprinosa). Nadalje, uprkos tome što su se ispitanici saglasili sa stavom da siva ekonomija smanjuje prihode države, čak 74% ispitanika ne bi prijavilo prodavnicu ili kafić koji ne izdaje fiskalni račun.

Istraživanje stavova privrede o sivoj ekonomiji iz 2019. godine pokazuje slične trendove kao i kod građana. Čak 78% privrednika veruje da se obim sive ekonomije smanjio u prethodnih godinu dana što je skok za 10 procentnih poena u odnosu na prethodno istraživanje iz 2017. godine. Takođe, privrednici procenjuju da svaka peta firma u njihovoj delatnosti posluje u sivoj zoni što je za devet procentnih poena manje nego pre dve godine.

Gotovo dvostruko je povećan procenat firmi koje najveće posledice sive ekonomije vide u obaranju cena proizvoda (65%) i smanjenju prometa (43%), a kao glavne uzroke sive ekonomije vide visoki porez i doprinose na zarade (62% odgovora) i neporeske namete (45%).

U odnosu na 2017. godinu nepromenjen je procenat privrednika koji priznaju da deo transakcija (17%) obavljaju u gotovini i 27% kaže da delimično ili u potpunosti ne uplaćuje doprinose za zaposlene. Svaki treći privrednik (34%) nije zadovoljan efikasnošću sistema kažnjavanja poslovanja u sivoj zoni, ali je uprkos tome udvostručen procenat onih koji veruju da će izrečena kazna biti i naplaćena (sa 9 na 17%).

Privatni sektor prepoznaje Poresku upravu (38%) i Tržišnu inspekciju (28%) kao institucije kojima bi najpre prijavili slučajeve sive ekonomije. Međutim, kao i kod građana, privrednici nedovoljno dobro prepoznaju svoju ulogu u suzbijanju poslovanja mimo propisa. Samo 32% firmi i preduzetnika bi prijavilo nelojalnu konkurenciju pre svega zato što smatraju da je to posao države (svaki drugi odgovor), ne veruju da bi to imalo efekta (18%) ili opravdavaju rad u sivoj zoni potrebom da se „preživi” (15%).

U odlučnost države da suzbije sivu ekonomiju ne sumnja 78% privrednika i 79% njih smatra da siva ekonomija nije opravdana (znatno je i veći procenat privrednika u odnosu na građane koji su čuli za godine borbe protiv sive ekonomije – 64%). Ipak, svaki treći (36%) ocenjuje da država nema kapaciteta da se izbori sa problemom neregistrovanih firmi, a značajan je i procenat onih koji veruju da takva lica uživaju političku zaštitu (18%) ili problem vide u korumpiranosti inspektora (17%).

Kao poseban izazov koji se ne tiče samo poreske kulture, već šire finansijske kulture građana, javlja se srazmerno mali udeo bezgotovinskog plaćanja u ukupnom obimu transakcija. Ovaj deo je relativno mali kako u plaćanjima između građana i javnog sektora, tako i u komercijalnim transakcijama.

Veće oslanjanje na bezgotovinske metode plaćanja samo po sebi deluje diskriminišuće prema neregistrovanim privrednim subjektima, odnosno favorizuje registrovane subjekte. Sem toga, bezgotovinska plaćanja umnogome olakšavaju vršenje kontrole finansijskih tokova, čime se omogućavaju lakša detekcija i procesuiranje nezakonitog poslovanja. Prema podacima iz istraživanja Earnst&Young iz 2016. godine, povećanje vrednosti kartičnog plaćanja na platnim terminalima u iznosu od 1% BDP-a rezultira smanjenjem obima pasivne sive ekonomije od 0,037% BDP-a. To znači da smanjenje u obimu gotovinskog plaćanja za 25% u zemlji u kojoj obim pasivne sive ekonomije iznosi 20% BDP-a dovodi do smanjenja tog obima na 15%.

Činjenica da je država višestruko zainteresovana za šire korišćenje bezgotovinskog plaćanja (smanjenje sive ekonomije favorizovanjem položaja registrovanih privrednih subjekata, olakšavanje vršenja nadzora nad finansijskim transakcijama, onemogućavanje manipulacija uplatnicama kod plaćanja javnih prihoda itd) čini državu posebno zainteresovanom za promociju bezgotovinskog plaćanja. Značajni koraci na tom planu su učinjeni omogućavanjem elektronskog plaćanja na portalu eUprava, ali time ni približno nisu iscrpljene mogućnosti koje državi stoje na raspolaganju u pogledu regulatornog okvira, podsticajnih mera i podizanja svesti građana o prednostima bezgotovinskog plaćanja.

---

*Od januara 2017. do kraja 2018. godine broj sajtova koje primaju uplate u Republici Srbiji povećan je 109% (sa 354 na 741). Takođe, broj osoba koje plaćaju putem mobilnog telefona u odnosu na septembar prošle godine povećan je sa 650.000 na 1,4 miliona, a broj korisnika internet plaćanja sa 1,5 na 2,46 miliona. Dok je u 2017. godini broj POS terminala bio u stalnom padu i smanjen sa 84.412 na 72.521, odnosno za 14%, u 2018. je viđen obrnuti trend tako da je broj POS terminala na kraju godine bio 88.009.*

---



## Uzroci i posledice sive ekonomije

Na osnovu sprovedenih analiza, identifikovani su sledeći osnovni uzroci sive ekonomije:

- Nizak nivo poreske kulture građana i privrede, karakterisan opravdavanjem poslovanja u sivoj zoni, a uglavnom prouzrokovan nepoverenjem u državne institucije, netransparentnim trošenjem sredstava, nedovoljnom informisanošću i korupcijom;
- Komplikovan regulatorni okvir za poslovanje, podložan čestim promenama, nedoslednom primenom propisa, nedovoljnim poznavanjem propisa i slabim kapacitetima javne uprave u sprovođenju propisa, što sve otežava legalno poslovanje i onim privrednim subjektima koji ne žele da posluju u sivoj zoni;
- Relativno visoka poreska i neporeska opterećenja;
- Relativno visok stepen korupcije i tolerancije države prema sivoj ekonomiji (inspekcija, carina, sudstvo, policija);
- Visoka stopa nezaposlenosti i siromaštvo, kao i uopšte nepovoljno stanje privredne konjunktore

Posledice sive ekonomije su:

- Otežano poslovanje subjekata koji rade uz poštovanje propisa, koje prouzrokuju subjekti koji posluju u zoni sive ekonomije, što dovodi do zatvaranja privrednih subjekata koji poštuju propise ili njihovog prelaska u sive tokove, otpuštanja radnika i smanjenja investicija;
- Manji budžetski prihodi, što prouzrokuje lošije javne usluge kao što su: obrazovanje, zdravstvo, policija, sudstvo, komunalne usluge, itd;
- Narušavanje prava radno angažovanih lica, uključujući njihovu bezbednost i zdravlje (izostanak uplate doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje, zdravstveno osiguranje i osiguranje za slučaj nezaposlenosti, osiguranje u slučaju povrede na radu, za studente angažovane preko studentske zadruge ugrožen kvalitet i zdravstvena ispravnost proizvoda).

Suzbijanje sive ekonomije predstavlja ključni korak u uspostavljanju predvidivog i stabilnog poslovnog okruženja i ravnopravne tržišne utakmice i zahteva koordinisane napore javne uprave i učesnika na tržištu. Represivne mere daju rezultate na kratak rok i nisu dovoljne. Jedino planiranjem i sprovođenjem sistemskih rešenja može se uticati na dugoročno smanjenje sive ekonomije i njenih posledica. U skladu sa navedenim, potrebno je ostvariti javni interes u cilju unapređenja transparentnosti i interakcije ne samo između imalaca javnih ovlašćenja i poreskih obveznika, već i među samim poreskim obveznicima.

**Slika 1. Uzroci i posledice sive ekonomije**



Sprovedene analize u vezi sa obimom i pojavnim oblicima sive ekonomije i institucionalnim kapacitetima za njeno suzbijanje u Republici Srbiji ukazale su na ključne sistemske nedostatke u vezi sa suzbijanjem glavnih uzroka sive ekonomije i dale su smernice za formulisanje osnovnih načela i mera koje je potrebno sprovesti kroz Nacionalni program i Akcioni plan.

Vlada usvajanjem Nacionalnog programa za suzbijanje sive ekonomije kao osnovni cilj utvrđuje smanjenje učešća sive ekonomije u BDP Republike Srbije sa 15,4% na 15%, odnosno sa 14,9% na 14,5% prema novom anketnom metodu kad je reč o registrovanim subjektima, i smanjenje učešća neregistrovanih subjekata na tržištu Republike Srbije sa 17,2% na 15%, realizacijom sledećih posebnih ciljeva:

1. Efikasniji nadzor nad tokovima sive ekonomije i efikasnije postupanje državnih organa u suzbijanju sive ekonomije;
2. Reforma Poreske uprave u cilju efikasnijeg razreza i bolje naplate poreza;
3. Podsticajne mere za fer konkurenciju, legalno preduzetništvo i zapošljavanje;
4. Smanjenje troškova i administrativnog opterećenja poštovanja propisa za privredu;
5. Podizanje svesti građana i privrede o značaju suzbijanja sive ekonomije.

Da bi se uspešno vodila borba protiv sive ekonomije, u njeno suzbijanje se aktivno moraju uključiti kako organi javne uprave i organizacije, tako i privreda i građani, jer se smanjenjem neformalne ekonomije ostvaruju koristi za celokupno društvo.

## STRATEŠKI OKVIR

Nacionalni program predstavlja okvir za suzbijanje sive ekonomije u Republici Srbiji i komplementaran je sa ranije usvojenim dokumentima koji obuhvataju pojedine segmente bitne za ovu oblast, pre svega Strategijom reforme javne uprave u Republici Srbiji („Službeni glasnik RS”, br. 9/14 i 42/14 – ispravka), Akcionim planom za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2015-2017. godine („Službeni glasnik RS”, broj 31/15), Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine („Službeni glasnik RS”, broj 57/13), Akcionim planom za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine („Službeni glasnik RS”, broj 79/13), Nacionalnom strategijom reforme pravosuđa za period 2013-2018. godine („Službeni glasnik RS”, broj 57/13), Strategijom za podršku razvoja malih i srednjih preduzeća, preduzetništva i konkurentnosti za period od 2015. do 2020. godine i Akcionim planom za sprovođenje Strategije za podršku razvoja malih i srednjih preduzeća, preduzetništva i konkurentnosti za 2015. sa projekcijom za 2016. godinu („Službeni glasnik RS”, broj 35/15), Strategijom za integrisano upravljanje granicom u Republici Srbiji za period 2017-2020, Akcionim planom za sprovođenje Strategije za integrisano upravljanje granicom za 2017-2020, Fiskalnom strategijom za 2019. sa projekcijama za 2020. i 2021. godinu, Strategijom regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim politikama za period 2016-2020. godine (sa Akcionim planom i priložima), kao i Nacionalnom strategijom za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma.

Predmet Nacionalnog programa odnosi se na obezbeđivanja sistemskog pristupa u suzbijanju sive ekonomije. S obzirom da jedinstvena politika suzbijanja sive ekonomije ima elemente horizontalne politike, pojedine oblasti ovog programa već su u manjoj ili većoj meri obuhvaćene drugim strateškim dokumentima, kao što je to slučaj u oblasti reforme javne uprave i inspekcijskog nadzora, koja je obuhvaćena Strategijom reforme javne uprave u Republici Srbiji i Akcionim planom za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2015-2017. godine. Komplementarnost Nacionalnog programa sa ovom strategijom i pratećim akcionim planom se ogleda već u opštem cilju reforme javne uprave koji se odnosi na dalje unapređenje rada javne uprave u skladu sa principima „Evropskog administrativnog prostora”, odnosno obezbeđenja visokog kvaliteta usluga građanima i privrednim subjektima, kao i stvaranje takve javne uprave u Republici Srbiji koja će značajno doprineti ekonomskoj stabilnosti i povećanju životnog standarda građana. Nacionalni program teži ostvarenju istog cilja, ali prevashodno u segmentu unapređenja inspekcijskih službi i njihove bolje saradnje sa pravosudnim organima kako bi se suzbila siva ekonomija.

Kao još jedan zajednički cilj ova dva dokumenta javlja se unapređenje poslovnog okruženja i opšteg životnog standarda građana smanjenjem administrativnih barijera i udela sive ekonomije u BDP Republike Srbije. Takođe, veza ova dva dokumenta postoji u delu koji se odnosi na unapređenje zakonodavnog procesa, unapređenja upravnih procedura i reforme inspekcijskog nadzora, s tim što Nacionalni program za osnovni cilj ima postizanje svega navedenog u funkciji suzbijanja sive ekonomije.

U vezi sa svim navedenim, jasno se može uočiti veza između ciljeva Nacionalnog programa sa posebnim ciljevima reforme javne uprave, a posebno sa unapređenjem upravljanja javnim finansijama i javnim nabavkama, povećanjem pravne sigurnosti i unapređenjem poslovnog okruženja i kvaliteta pružanja javnih usluga, kao i jačanjem transparentnosti, etičnosti i odgovornosti u obavljanju poslova javne uprave.

Nacionalni program se nadovezuje i na mere reforme javne uprave koje se odnose na razvoj e-Uprave, posebno u delu koji se odnosi na uspostavljanje i kvalitetnije vođenje evidencija, veću pouzdanost i ažurnost podataka, kao i na međusobnu povezanost i razmenu podataka. Pored navedenog, Nacionalni program je pripreman u skladu sa postavljenim ciljevima u Strategiji reforme javne uprave u Republici Srbiji u delu koji se odnosi na unapređenje uslova za učešće zainteresovane javnosti u radu javne uprave, uključivanjem svih zainteresovanih strana u celokupan proces suzbijanja sive ekonomije, što podrazumeva princip otvorenosti u kreiranju i sprovođenju javne politike u ovoj oblasti.

Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije za period od 2013. do 2018. godine i pratećim Akcionim planom za sprovođenje te strategije razrađuju se mere i aktivnosti u različitim oblastima u kojima je utvrđen značajan stepen korupcije. Pri tome su mere i aktivnosti borbe protiv korupcije u oblasti javnih finansija, pravosuđa i mere prevencije korupcije značajne i za suzbijanje sive ekonomije, budući da je korupcija značajan uzrok mnogih pojava oblika sive ekonomije. Nacionalni program se nadovezuje na postavljene ciljeve Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period od 2013. do 2018. godine i prateći Akcioni plan za sprovođenje ove strategije, i to posebno u delu koji se odnosi na utvrđivanje i otklanjanje nedostatka u pravnom okviru carinskog sistema koji pogoduju korupciji.

Nacionalnim programom se razrađuje i sistem kontrole primene carinskih propisa kroz aktivnosti na uključivanju svih nadležnih organa u rad Koordinacionog tela i Operativne radne grupe za koordinaciju integrisanog upravljanja granicom, uspostavljanju kontinuirane saradnje Koordinacionog tela za integrisano upravljanje granicom i Koordinacione komisije, sprovođenju pilota integrisane kontrole graničnih prelaza, unapređenjem koordinacije rada carine, inspekcija i policije, primenom analize kaznenih mera u sektorskim propisima i izrečenih kazni, kao i usklađivanju sektorskih propisa u skladu sa izvršenom analizom.

Realizacija ciljeva predviđenih Nacionalnim programom suzbijanja sive ekonomije je podržana i merama koje se realizuju u sklopu strateških dokumenata Poreske uprave, uključujući i Program transformacije Poreske uprave za period 2015 – 2020. godine i Strategiju pružanja usluga poreskim obveznicima za period 2017-2019. Transformacija Poreske uprave i njeni ciljevi bazirani su na ideji o savremenoj i efikasnoj administraciji, stvaranju prostora za lakše i pravednije uslove poslovanja poreskih obveznika i bolju komunikaciju obveznika sa Poreskom upravom. Rezultat primene ovih strateških dokumenata treba da dovede i do višeg stepena dobrovoljnog izmirivanja poreskih obaveza i veće efikasnosti Poreske uprave u naplati prihoda, uključujući i naplatu od neregistrovanih privrednih subjekata i onih koje deo svojih aktivnosti obavljaju u tokovima sive ekonomije.

Jedan od prioriteta Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018. godine predstavlja poboljšanje pravne sigurnosti i vraćanje poverenja građana u pravosudni sistem u Republici Srbiji, što je u tesnoj vezi sa postavljenim ciljem Nacionalnog programa koji se odnosi na uspostavljanje bolje saradnje između pravosudnih i inspeksijskih organa u svrhu uspešnije borbe na suzbijanju sive ekonomije.

Strateško planiranje i upravljanje u oblasti pravosuđa, razrađeno kroz Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018. godine, predstavlja jednu od polaznih osnova za uspostavljanje kvalitetnog sistema za borbu protiv sive ekonomije, imajući u vidu da dosadašnji pristup zasnovan na privremenim rešenjima nije dao odgovarajuće rezultate. Nadalje, Akcionim planom koji se donosi uz Nacionalni program, predviđene su aktivnosti na unapređenju sistema procesuiranja krivičnih dela i prekršaja protiv privrede, sprovođenje stručnog usavršavanja u cilju uspešnijeg suzbijanja sive ekonomije za inspekcije, carinu, tužioce, policiju i poresku policiju, uspostavljanje sistema razmene informacija između svih učesnika u procesu utvrđivanja krivične i prekršajne odgovornosti u oblasti sive ekonomije, uspostavljanje posebnih organizacionih jedinica tužilaštva za procesuiranje krivičnih dela protiv privrede, sprovođenje stručnog usavršavanja tužilaca i policije za krivično gonjenje izvršilaca krivičnih dela protiv privrede, kao i sprovođenje stručnog usavršavanja sudija za krivično gonjenje izvršilaca krivičnih dela protiv privrede.

Direktna veza Nacionalnog programa i Strategije za podršku razvoja malih i srednjih preduzeća, preduzetništva i konkurentnosti za period od 2015. do 2020. godine, ogleda se u prepoznavanju sive ekonomije kao jednog od glavnih uzročnika za usporen razvoj sektora malih i srednjih preduzeća i preduzetništva zbog velike nelojalne konkurencije. S tim u vezi, Akcionim planom za sprovođenje Strategije za podršku razvoja malih i srednjih preduzeća, preduzetništva i konkurentnosti za 2015. sa projekcijom za 2016. godinu, u okviru Stuba 1 „Unapređenje poslovnog okruženja”, predviđeno je donošenje Nacionalnog programa.

U navedenim oblastima Nacionalni program, polazeći od već utvrđenih strateških odrednica datih u ranije usvojenim strateškim dokumentima, donosi dodatne sadržaje, koji su usklađeni i predstavljaju kontinuitet u odnosu na utvrđene prioritete strateškim dokumentima na koje se nadovezuje. Pored toga, Nacionalni program, posmatran u nacionalnom strateškom okviru, predstavlja osnov za sistemski pristup svih organa javne vlasti, privrede i građana na suzbijanju sive ekonomije. U tome on predstavlja logičan nastavak i nadogradnju dosadašnje politike u ovoj oblasti, obezbeđujući kontinuitet i usklađenost sa dosadašnjim i planiranim aktivnostima u oblasti sive ekonomije.

## **NAČELA I CILJEVI SPROVOĐENJA NACIONALNOG PROGRAMA ZA SUZBIJANJE SIVE EKONOMIJE**

### **Načela suzbijanja sive ekonomije**

Imajući u vidu važnost daljeg suzbijanja sive ekonomije, Nacionalni program za suzbijanje sive ekonomije će se realizovati polazeći od sledećih načela:

## **Načelo preventivnog delovanja**

Prvi oblik smanjivanja obima sive ekonomije čini predupređivanje ulaska privrednih subjekata u sivu zonu. Poseban značaj u pogledu preventivnog delovanja imaju efikasni nadzor nad tokovima sive ekonomije i odgovarajuća kaznena politika. Ne postoji toliko nizak nivo fiskalnog opterećenja niti sistem javne uprave toliko jednostavan privredi za izvršavanje administrativnih obaveza koji mogu da se takmiče sa poslovanjem u sivoj zoni, odnosno sa nultim stopama poreza i ignorisanjem administrativnih obaveza. I teško da postoji tako visoko razvijena građanska svest kod privrednika bilo gde u svetu koja bi izvesnost nekažnjenog poslovanja u sivoj zoni podredila rešenosti za poslovanje u sivoj zoni. To znači da sve aktivnosti na rasterećivanju poslovanja u legalnoj zoni ne mogu dati rezultate dokle god poslovanje u sivoj zoni nije percipirano kao neracionalno rizična poslovna strategija.

Donekle pojednostavljeno izraženo, verovatnoća poslovanja u sivoj zoni je proporcionalna očekivanim koristima koje od takvog poslovanja nastaju (na primer izbegnuti porezi i vreme koje je potrebno za ispunjenje administrativnih obaveza), a obrnuto proporcionalna percipiranoj verovatnoći kažnjavanja, težini očekivanih kazni i koristima koje su dostupne samo u slučaju poslovanja u legalnoj zoni (na primer, pristup tržištu kapitala na osnovu izgrađene kreditne istorije). Načelo preventivnog delovanja ima primenu u svim ovim aspektima a kroz ovaj program se operacionalizuje kroz ciljeve koji se odnose na unapređivanje opštih uslova za poslovanje, podizanje svesti javnosti o negativnim aspektima sive ekonomije, savetodavno i informativno delovanje inspeksijskih i drugih državnih organa itd.

## **Načelo podsticajnog delovanja**

Državni organi, organi autonomne pokrajine i organi jedinica lokalne samouprave preduzimaju aktivnosti usmerene na povećanje koristi od poslovanja u legalnoj zoni u odnosu na sivu, korišćenjem seta mera poreske politike, regulatornih zahteva, politike javnih nabavki, kao i kroz mere institucionalnog prepoznavanja i pogodnosti za legalno poslovanje. Načelo podsticajnog delovanja se kroz ovaj program operacionalizuje kroz ciljeve koji se odnose na fiskalne podsticaje, smanjenje administrativnog opterećenja, privilegovan položaj privrednih subjekata sa potvrđenim statusom legalnog poslovanja u administrativnim postupcima (takozvane bele liste), podsticanje privatnog udruživanja kojim se potvrđuje status primernog privrednog subjekta (takozvani lanci snabdevanja) itd.

## **Načelo celovitosti**

Državni organi, organi autonomne pokrajine i organi jedinice lokalne samouprave obezbeđuju da se pitanje borbe protiv sive ekonomije uključi u sve sektorske politike i propise. Načelo celovitosti se kroz ovaj program operacionalizuje kroz sve ciljeve koji podrazumevaju segmente utvrđivanja i sprovođenja javnih politika i propisa.

## **Načelo zajedničkog interesa i razgraničene odgovornosti**

Štetne posledice sive ekonomije po privredni razvoj Republike Srbije zahtevaju da na suzbijanju sive ekonomije učestvuju svi činioци koji su pogođeni pojavnim oblicima sive ekonomije, ili su im date nadležnosti kojima se ostvaruje suzbijanje sive ekonomije – organi javne uprave, organizacije, privreda i građani. U borbi protiv sive ekonomije, odgovornost državnih organa se jasno razgraničava. Ta razgraničenost odgovornosti se primenjuje i kada se njihova ovlašćenja u određenim postupanjima preklapaju, u skladu sa načelom da preklapanje ovlašćenja služi efikasnijem delovanju državnih organa, a ne zamagljivanju linija odgovornosti među organima javne uprave.

Načelo zajedničkog interesa i razgraničene odgovornosti se kroz ovaj program operacionalizuje kroz ciljeve koji uključuju intervencije u pravnom okviru, kao i kroz ciljeve koji podrazumevaju zajedničke aktivnosti različitih organa javne uprave.

## **Načelo srazmernosti i efikasne upotrebe resursa**

U skladu sa načelom srazmernosti, za suzbijanje sive ekonomije se primenjuju one mere koje su srazmerne riziku i štetnim posledicama koje nastaju kao posledica različitih vidova sive ekonomije, a tako da se na najpogodniji i najpovoljniji način postižu cilj i svrha zakona, odnosno zakonitog poslovanja.

U opredeljivanju sredstava za suzbijanje sive ekonomije, država će se voditi time da efekti upotrebe tih sredstava u pogledu povećanja javnih prihoda budu veći od troškova; pored ovog kriterijuma, prilikom planiranja sredstava za suzbijanje sive ekonomije, uzimaće se u obzir i očekivano smanjenje rizika koji se javljaju u vezi sa aktivnostima u svojoj zoni, unapređenje konkurencije i opštih uslova poslovanja kao i efekti na planu jačanja pravne države i poverenja građana u organe javne uprave.

Načelo efikasne upotrebe resursa se kroz ovaj program operacionalizuje kroz sve aktivnosti koje uključuju planiranje i korišćenje resursa u svrhu suzbijanja sive ekonomije.

## **Načelo unapređenja uslova za poslovanje**

Unapređenje uslova za poslovanje je, pored obezbeđivanja uslova za fer tržišnu utakmicu i poboljšanja stanja javnih finansija, ključni cilj aktivnosti na suzbijanju sive ekonomije. Načelo unapređenja uslova za poslovanje se kroz ovaj program operacionalizuje kroz mere koje organi javne vlasti i posebne organizacije preduzimaju za unapređenja propisa i prakse u oblasti inspekcijuskog nadzora, pravosudne kontrole sive ekonomije, reformu parafiskalnih nameta i, pre svega, smanjenje fiskalnog i administrativnog opterećenja privrede.

## **Opšti cilj suzbijanja sive ekonomije**

Opšti cilj Nacionalnog programa za suzbijanje sive ekonomije je smanjenje sive ekonomije kroz praćenje sledećih indikatora:

- Procena učešća sive ekonomije u BDP Republike Srbije kod registrovanih privrednih subjekata smanjena sa 14,9% na 14,5%;

- Udeo neregistrovanih privrednih subjekata u ukupnom broju privrednih subjekata smanjen sa 17% na 15%;
- Relativno smanjenje PDV jaza u naplati za 2 p.p;
- Smanjeno učešće neformalne zaposlenosti u ukupnoj zaposlenosti sa 19,5% u 2018. godini na 17,5% u 2020. godini.

Aktivnosti na smanjivanju učešća sive ekonomije u bruto domaćem proizvodu mogu da imaju jedan od sledeća tri pravca:

- Obezbeđivanje da privredni subjekti koji tek ulaze na tržište otpočnu poslovanje uz puno poštovanje propisa, kao i da oni privredni subjekti koji posluju legalno ostanu u tom statusu (prevencija ulaska privrednih subjekata u sivu zonu).
- Stvaranje uslova da privredni subjekti koji posluju u svojoj zoni legalizuju svoje poslovne aktivnosti (prevođenje privrednih subjekata iz sive u legalnu zonu).
- Povećanje ukupnog obima privredne aktivnosti, uz zadržavanje postojećeg obima sive ekonomije, čime se smanjuje udeo sive ekonomije u bruto domaćem proizvodu.

Kao poseban fokus Nacionalnog programa za suzbijanje sive ekonomije izdvajaju se aktivnosti usmerene na smanjivanje udela neregistrovanih subjekata u ukupnom broju privrednih subjekata, kao i na kontinuirano smanjivanje učešća tih subjekata u ukupnom obima ekonomije Republike Srbije. Prvi i najvažniji korak u pogledu sankcionisanja ove pojave je učinjen utvrđivanjem zakonskog ovlašćenja državnim organima za vršenje nadzora nad neregistrovanim subjektima i utvrđivanje posebnih mera za suzbijanje postojanja neregistrovanih privrednih subjekata koje ranije nisu postojale. U narednim koracima, potrebno je ojačati organizacione, kadrovske, tehničke i druge kapacitete državnih organa da efikasno primene ovlašćenja spram neregistrovanih privrednih subjekata. Da bi aktivnosti usmerene na sankcionisanje postojanja neregistrovanih privrednih subjekata dale potrebne rezultate, potrebno je izgraditi podršku javnosti za te mere, što pre svega podrazumeva delegitimizaciju neregistrovanog poslovanja.

Podjednako važno, na strani prevencije ulaska privrednih subjekata, odnosno potencijalnih privrednih subjekata, u sivu zonu, sprovedene su i sprovode se brojne mere koje su usmerene na fiskalno i administrativno rasterećenje privrednih subjekata koje za cilj imaju da ohrabre potencijalne privredne subjekte da na tržište uđu u statusu registrovanih privrednih subjekata, a subjekte koji posluju neregistrovani da ohrabre da se registruju. Kao dodatna korist od sprovođenja ovih mera, treba da dođe do povećanja ukupnog broja privrednih subjekata aktivnih na tržištu.

Opšti cilj će se ostvariti kroz sledeće posebne ciljeve:

- Cilj 1: Efikasniji nadzor nad tokovima sive ekonomije;
- Cilj 2: Unapređenje funkcionisanja Poreske uprave u cilju efikasnijeg razreza i bolje naplate poreza;
- Cilj 3: Podsticajne mere za fer konkurenciju, legalno preduzetništvo i zapošljavanje;
- Cilj 4: Smanjenje administrativnog i parafiskalnog opterećenja za privredu i građane;
- Cilj 5: Podizanje svesti građana i privrede o značaju suzbijanja sive ekonomije.



Predloženim merama uticaće se na uzroke sive ekonomije, što će dovesti do:

- Uspostavljanja jasne nadležnosti i unapređenja koordinacije rada organa javne uprave na suzbijanju sive ekonomije, uz uspostavljanje uravnoteženog sistema sankcionisanja;
- Povećanja svesti javnosti o nepoželjnim posledicama sive ekonomije, uključujući i način na koji ona utiče na odgovorne privredne subjekte, prava radnika i prava potrošača i aktivnog uključivanja građana u borbu protiv sive ekonomije;
- Smanjenja obima sive ekonomije primenom seta mera poreske i neporeske politike i politike javnih nabavki i kroz institucionalno vrednovanje odgovornog poslovanja.

## **Poseban cilj 1: Efikasniji nadzor nad tokovima sive ekonomije**

### **Inspeksijski nadzor**

U skladu sa Zakonom o inspeksijskom nadzoru, osnovni princip rada inspeksijskih službi je njihovo preventivno delovanje i savetodavna uloga prema privredi, a u cilju postizanja većeg stepena poštovanja propisa i boljeg upravljanja javnim rizicima. Inspeksijski nadzor treba da bude zasnovan na prethodnoj analizi rizika, kako bi se optimizovali raspoloživi resursi a istovremeno postizala efektivnija kontrola.

Koordinaciona komisija je izradila i smernice za primenu metoda za procenu rizika u različitim oblastima što omogućava da se izrada planova inspeksijskog nadzora vrši na osnovu izvršene procene rizika. Implementacija jedinstvenog informacionog sistema e-Inspektor, koji bi obezbedio bržu i lakšu razmenu informacija o stanju u oblasti inspeksijskog nadzora, sprečiće dupliranje kontrola, obezbediće efikasniji inspeksijski nadzor i omogućiće praćenje stanja u oblasti inspeksijskog nadzora. Cilj je da sve inspekcije koriste isti set podataka i informacija o nadziranom subjektu.

Uspostavljanje e-Inspektora će dovesti do sledećih rezultata:

- Olakšan rad inspektora;
- Smanjen broj terenskih kontrola;
- Privredi se više ne traži isti set podataka;
- Bolje se koordiniraju nadzori;
- Podaci svih inspekcija se koriste u analizi rizika;
- Napravljena evidencija subjekata i objekata nadzora sa oznakom rizika prema kojoj se planiraju kontrole.

Jedna od mera Akcionog plana je uspostavljanje kontakta centra koji će služiti kao spona između nadležnih inspekcija i građana i privrede i povećaće se efikasnost i koordinacija inspeksijskog nadzora. Građani i privreda treba da imaju jedinstvenu tačku kontakta kada hoće da prijave nepravilnost ili da traže nadzor, zbog sumnje da je privrednik prekršio zakon. Korisnici kontakta centra moći će da prijavljuju svoje probleme preko internet portala, i-mejla i telefona. Takođe, kroz kontakta centar omogućiće se i pritužbe na rad inspektora i praćenje statistike kontrola. Čim zaposleni u kontakta centru prime prijavu, oni će da je preusmere nadležnoj inspekciji ili inspekcijama koje odlučuju o daljem toku predmeta.

Kontakt centar će garantovati odgovor na svaki zahtev u roku od 48 sati, kao i status predmeta nakon postupanja inspekcija. Ovaj sistem je jedan od načina da se u sistem uvedu neregistrovani subjekti koji obavljaju delatnost. Podaci o prijavljenim subjektima će biti korišćeni za izračunavanje rizika u sistemu eInspektor za registrovane subjekte.

Obezbeđivanje ljudskih i materijalnih kapaciteta inspekcija, kao i poboljšanje materijalnog položaja inspektora je neophodno kako bi se osiguralo dalje sprovođenje reforme inspekcijskog nadzora. Imajući u vidu da je prosek starosti inspektora 56 godina, potrebno je doneti plan zapošljavanja mladih inspektora, a budući da je oprema koju poseduju inspektori dotrajala, neophodno je uspostaviti i model opremanja inspekcija. Ova mera podrazumeva i donošenje Akcionog plana za zapošljavanje inspektora i modela opremanja inspekcija, na osnovu Funkcionalne analize kapaciteta republičkih inspekcija. Cilj je da se u prvoj godini sprovođenja Akcionog plana, odnosno u 2019. godini zaposli potreban broj inspektora. Dodatno, trenutno ne postoji vrednovanje rada inspektora na osnovu ostvarenja javnog interesa, već se njihov rad sada vrednuje na osnovu broja sprovedenih nadzora, količine oduzete robe i slično. Iz tog razloga je potrebno izraditi adekvatan model za vrednovanje rada inspektora.

Uvođenjem sporazuma o priznanju prekršaja za sve propise u pet ključnih inspekcija (Tržišna, Poreska uprava, Inspektorat za rad, Poljoprivredna i Turistička inspekcija) se smanjuje pritisak na sudove, povećava efekat kažnjavanja i naplate kazni i verovatnoća kažnjavanja, a smanjuje se administriranje od strane inspekcija i prekršilaca. Preporučuje se i da inspekcija inicira zaključenje sporazuma o priznanju prekršaja u predmetima za koje je pokrenut prekršajni postupak, a koji su podobni za zaključenje sporazuma, u skladu sa stručno-metodološkim objašnjenjima usvojenim od strane Koordinacione komisije za inspekcijski nadzor, upućivanjem okrivljenoj strani predloga za zaključenje sporazuma o priznanju prekršaja. Cilj je da se u modele akata inspekcija unese obaveštenje o mogućnosti zaključenja sporazuma – ponudu za zaključenje sporazuma o priznanju prekršaja.

### **Saradnja među državnim organima**

Stalna edukacija i specijalizacija prekršajnih sudija i pravosudnih organa su preduslov za uspešno otkrivanje, procesuiranje i kažnjavanje javnih oblika sive ekonomije i formiranje najbolje prakse. Specijalizacija prekršajnih sudija će se odnositi na prekršajne postupke koje najčešće pokreću: tržišna inspekcija, Poreska uprava, Inspektorat za rad, turistička, poljoprivredna, fitosanitarna, veterinarska i građevinska inspekcija. Cilj je da se se specijalizuje najmanje jedan prekršajni sudija u svakom prekršajnom sudu za vođenje predmeta iz oblasti sive ekonomije.

Trenutno inspektori ne znaju kako se njihovi postupci završavaju što negativno utiče na njihov rad. Kroz uspostavljanje sistema za razmenu informacija o toku i ishodu postupaka koje pokreće inspektor – povezivanje sistema eInspektor i SIPRES će pomoći kod unapređenja rada inspektora pri podnošenju dokaza, praćenju efikasnosti prekršajnih sudija u vršenju postupka i u komunikaciji o kažnjenim prekršiocima (sada je ključni razlog za neprijavlivanje sive ekonomije činjenica da građani i privreda misle da počinioci nikada nisu kažnjeni).

Ova mera podrazumeva uspostavljanje sistema za podnošenje i prijem elektronskih zahteva za pokretanje i vođenje prekršajnih postupaka sa praćenjem toka i realizacije postupka i uspostavljanje razmene podataka o podnetim zahtevima za pokretanje prekršajnog postupka.

### **Fokus na „crnim tačkama”**

Na osnovu studija i analiza iz oblasti sive ekonomije, kao i informacija i saznanja inspekcijskih i drugih organa i privrednih asocijacija, konstatovano je da su potrebne pojačane i organizovane aktivnosti svih nadležnih organa u otkrivanju nelegalnog poslovanja u određenim kritičnim oblastima i na određenim „crnim tačkama”. Formiranje radnih grupa za srodne privredne delatnosti treba da omogući bi se aktivna saradnja nadležnih organa javne uprave i strukovnih privrednih udruženja. Takođe je potrebno planskim dokumentima urediti zajedničko delovanje nadležnih organa javne uprave u svim fazama suzbijanja sive ekonomije (od otkrivanja, procesuiranja do sankcionisanja) za jasno definisane kritične oblasti, odnosno delatnosti u kojima pojavni oblici sive ekonomije nanose najviše štete za bezbednost i zdravlje građana, kao i za fiskalni sistem Republike Srbije.

U narednom periodu potrebno je intenzivnije raditi na suzbijanju oglašavanja i prodaje robe preko interneta od strane neregistrovanih subjekata pretragom online prodajnih platformi, društvenih mreža i kontrolom preko poštanskih operatora, radi identifikacije neregistrovanih trgovaca koji oglašavaju akcizne proizvode, proizvode koji su zaštićeni pravima intelektualne svojine, lekove i medicinskih sredstava, kao i njihovo procesuiranje.

Jedna od prioriternih sektora borbe protiv sive ekonomije je sektor građevine i suzbijanje nelegalne gradnje. Posle donošenja Zakona o ozakonjenju objekata iz 2015. godine, na osnovu kojeg je urađen satelitski snimak svih objekata koji mogu biti predmet ozakonjenja, svaka nelegalna izgradnja objekta treba da bude oštro sankcionisana. Ovaj problem posebno je izražen i vidljiv građanima na teritoriji grada Beograda. Stoga je potrebno postupanje nadležnih organa i praćenje sprovođenja mere radi procene efekata. Jedna od aktivnosti u okviru mere suzbijanja nelegalne gradnje podrazumeva upis zabeležbe zabrane prometa za sve objekte koji su izgrađeni posle 2015.godine, za koje se zabeležba upisuje na osnovu samostalnog člana 106. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji, kojim je zabranjen promet takvih objekata, a zabeležba se upisuje na osnovu rešenja o uklanjanju objekata ili posebnog dela objekta koje donosi građevinski inspektor.

Drugi izražen problem u sektoru građevine je pretovar robe u vodnom transportu izvan luka i pristaništa. Na Dunavu, Savi i Tisi u Republici Srbiji proglašeno je 11 luka i 2 teretna pristaništa u kojima je dozvoljen pretovar roba. Prema podacima republičke inspekcije za bezbednost plovidbe evidentirano je preko 150 mesta na kojima je vršen nelegalan pretovar roba, pre svega šljunka i peska, nafte i derivata nafte, kao i poljoprivrednih proizvoda.

Postojanje nelegalnih mesta/objekata na kojima se vrši pretovar robe u vodnom transportu negativno utiče na prihode budžeta, s obzirom da se za pružanje usluga u ovim objektima ne plaćaju lučke naknade, kao ni druge poreske obaveze, usled odsustva državnih organa koji su inače prisutni u lukama (lučke kapetanije, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Uprava carina, sanitarna i fitosanitarna inspekcija i dr).

Takođe, ovi objekti prouzrokuju ozbiljnu retorziju tržišta usled kojih legalni lučki operateri gube pozicije na međunarodnom tržištu. Nelegalni pretovar nafte i naftnih derivata za cilj ima izbegavanje plaćanja poreza i akciza na ovu robu.

Prioritetna oblast u suzbijanju sive ekonomije u sektoru saobraćaja je sprečavanje nezakonitog prevoza putnika u javnom prevozu. Iako je Zakon o prevozu putnika u drumskom saobraćaju stupio na snagu još 2015. godine, sa poslednjim izmenama i dopunama iz 2018. godine, u praksi ne postoji dosledna primena odredaba Zakona, što dovodi do negativnih posledica na privredni ambijent, sigurnost poslovanja legalnih privrednih subjekata, bezbednost i sigurnost prilikom pružanja usluga prevoza građana, kao i na iznos prihoda budžeta Republike Srbije i jedinica lokalne samouprave.

U cilju efikasnije primene odredaba Zakona, zaštite investicija u delatnosti, suzbijanja sive ekonomije u oblasti saobraćaja, podrške jedinicama lokalne samouprave da dosledno sprovedu odredbe Zakona i urede uslove poslovanja na svojoj teritoriji, potrebno je hitno usaglasiti postupanje svih nadležnih organa u odnosu na primenu zakonskih odredaba koje uređuju ovu oblast.

Trgovina na malo je po pravilu delatnost koja ne može potpadati pod sistem paušalnog oporezivanja, odnosno mora biti u sistemu fiskalizacije, čime se obezbeđuje evidentiranje prometa robe i izdavanje računa. Izuzetak su individualni poljoprivredni proizvođači i zanatlije koji prodaju sopstvene proizvode. Međutim, ovaj status je dozvoljen i ostalim prodavcima koji preprodaju nesopstvene proizvode na zelenim i robnim pijacama. Oni su u svojstvu individualnog poljoprivrednog proizvođača ili u svojstvu preduzetnika razvrstanih u treću grupu obveznika paušalnog oporezivanja – trgovinska delatnost koja se obavlja van poslovnih prostorija, na tezgama i sličnim objektima. Nemaju obavezu vođenja evidencije prometa kao svi ostali trgovci i ne može se utvrditi da li je roba koju prodaju legalno nabavljena. To je direktna nelojalna konkurencija u oblasti trgovine i izbegavanje plaćanja poreza i potrebno je izraditi analizu stanja i regulative u oblasti prodaje nesopstvenih proizvoda i druge robe na robnim i zelenim pijacama, prevashodno od strane RPG, STR i SZR, sa preporukama za izmenu regulative i sprovođenja nadzora nad primenom propisanih obaveza.

U sektoru poljoprivrede, kao jednom od tri prioritetna sektora sa najvećim rizikom od poslovanja i rada u sivoj zoni, istaknute su sledeće mere kao prioritetne u suzbijanju takozvanih „crnih tačaka” trgovine:

1. Nelegalni promet životinja - Uočen je veći broj slučajeva nelegalnog prometa životinja posebno u Raškom i Pčinjskom upravnom okrugu. Procenjena vrednost nelegalnog prometa životinjama u pograničnim područjima je oko 3 miliona evra godišnje. Poljoprivredna gazdinstva ne mogu trgovati životinjama, odnosno kupovati ih i prodavati radi sticanja dobiti, bez odgovarajuće registracije u Registru privrednih subjekata. Ovaj problem će se rešiti kroz pojačanu kontrolu prometa živih životinja na terenu u saradnji sa organima Ministarstva unutrašnjih poslova, Poreske uprave (Ministarstvo finansija) i Tržišne inspekcije (Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija).

2. Kontrola nelegalnih subjekata koji bespravno iskorišćavaju vodne i šumske resurse (drvo, pesak i šljunak) - Povećana je bespravna seča šuma usled nedovoljne koordinacije različitih organa. Šumarski inspektori nemaju ovlašćenja da zaustavljaju vozila koja prevoze drvo u prometu.
3. Suzbijanje nezakonite proizvodnje duvana i GMO soje - Kontrole se vrše po godišnjem planu kontrola, kao i po prijavi građana ili u sklopu redovnih planskih kontrola Odeljenja fitosanitarne inspekcije u periodu kada je zasnovana proizvodnja ovih useva, a sama kontrola se sprovodi na mestu proizvodnje. Potrebno je izraditi plan koordinacije aktivnosti za sprečavanje proizvodnje i prodaje GMO soje i takav plan sprovesti u delo.

## **Poseban cilj 2: Unapređenje funkcionisanja Poreske uprave u cilju efikasnijeg razreza i bolje naplate poreza**

Poreska uprava je u prethodnom periodu potvrdila svoju ključnu ulogu u suzbijanju sive ekonomije. Dalje ostvarivanje ciljeva utvrđenih ovim Nacionalnim programom i drugim strateškim dokumentima Vlade postavlja pred Poresku upravu složene zahteve u najmanje tri aspekta: a) unutrašnje snaženje Poreske uprave i njenih kapaciteta da obezbedi adekvatnu primenu propisa; b) efikasnije povezivanje Poreske uprave sa drugim državnim organima i obezbeđivanje funkcionalne razmene podataka i omogućavanje planiranja, koordinacije i izvođenja zajedničkih aktivnosti i v) razvijanje klijentski orijentisanog pristupa u pružanju usluga poreskim obveznicima i unapređivanje odnosa sa obveznicima i njihovim pružiocima profesionalnih usluga, kao i sa širom javnošću, sa ciljem podsticanja dobrovoljnog poštovanja poreskih propisa i obeshrabrivanja poreskih obveznika za kršenje poreskih propisa. Nastavak procesa transformacije Poreske uprave, u skladu sa usvojenim strateškim dokumentima koji daju okvir za taj proces, treba da dovedu do promena u strukturi i načinu rada Poreske uprave, tj. do podizanja kapaciteta ove organizacije za efikasnije obavljanje osnovnih funkcija (utvrđivanje, kontrola, naplata i poresko-pravni poslovi). U tu svrhu, radiće se na stvaranju okvira koji će stimulisati obveznike na poštovanje poreskih propisa, uz jačanje sistemskih kapaciteta za otkrivanje i kažnjavanje onih koji to ne čine. Jedan od bitnih elemenata ovog procesa je efikasnije povezivanje Poreske uprave sa drugim nadležnim organima koji imaju ulogu u otkrivanju i kažnjavanju kršenja poreskih propisa.

Uloga Poreske uprave u suzbijanju sive ekonomije je šira ne samo od obezbeđivanja nadzora nad poštovanjem propisa od strane privrednih subjekata, već i od preventivnog delovanja koje za rezultat ima odvracanje privrednih subjekata od kršenja propisa. Važna uloga Poreske uprave danas se sadrži i u delovanju koje za cilj ima obezbeđivanje administrativnog rasterećenja privrede, i to ne samo u vezi sa ispunjenjem poreskih obaveza, već u svim aspektima u kojima su privredni subjekti upućeni na interakciju sa poreznicima. Pred poreske vlasti širom sveta se postavljaju sve kompleksniji zadaci koji se odavno ne svode samo na punjenje javne kase. Zakonitost i jednak tretman jednakih poreskih obveznika su sada nesumnjivo prioritetni zahtevi koji se postavljaju pred poreske uprave; pored obima naplaćenih sredstava, podjednako je važno koliko je teška ruka koja ta sredstva naplaćuje. Očekivanom reformom fiskalizacije, koje podrazumeva proširenje obuhvata i uvođenje on-line fiskalnih kasa, stvaraju se uslovi za kvalitativno unapređenje kapaciteta Poreske uprave za kontrolu plaćanja PDV-a.

Imajući u vidu da poslednji raspoloživi podaci ukazuju da je broj aktivnih fiskalnih kasa 191.400, jasno je da automatska razmena i analiza podataka između obveznika i Poreske uprave optimalan način za planiranje i vršenje kontrole na osnovu procene rizika. Posebna očekivana korist od ove mere se ogleda u činjenici da su dve odvojene analize (Republičkog sekretarijata za javne politike i Privredne komore Srbije) utvrdile značajne uštede za privredu od primene novog sistema, koje i prema konzervativnom scenariju nisu manje od 1,5 miliona evra na godišnjem nivou, a u realističnijim scenarijima je očekivano da budu oko deset puta veće. Kroz implementaciju Akcionog plana bi trebalo da se uspostavi novi sistem fiskalizacije (informacije o prometu u svim fazama prometa se šalju poreskim organima u realnom vremenu), koji podrazumeva poboljšan softver Poreske uprave i inkorporiranje modula analize rizika za neregistrovanje prometa. Novim zakonom o fiskalizaciji takođe je potrebno proširiti sukcesivno obuhvat fiskalizacije na sve oblike prodaje robe i pružanja usluga i faze prometa (i fakture) bez obzira da li su u sistemu PDV-a, počevši od sektora transporta.

Prelazak na elektronske fakture sa pouzdanim sistemom dostave otvara nove mogućnosti za efikasnije poslovanje poreskih obveznika, ali i efikasniji nadzor nad plaćanjem PDV-a, te je potrebno usmeriti resurse na prilagođavanje ovoj promeni u tehničkom i kadrovskom smislu. Uspostavljanjem pouzdane dostave faktura u sistemu omogućiće se veća pravna sigurnost ugovornih strana, bolje izvršenje ugovora, razvoj usluge faktoringa i mikrofinansiranja malih privrednih subjekata.

Poreska uprava godišnje mora da izda i više od 300.000 poreskih rešenja obveznicima u sistemu paušalnog oporezivanja. Više od 300 poreskih inspektora radi na ovim rešenjima. Kroz izmenu podzakonskog akta i razvoj softvera koji bi omogućio automatski obračun i izdavanje rešenja hiljade sati će se uštediti i omogućiti veća predvidljivost za poreske obveznike.

Ova mera podrazumeva izmenu regulatornog okvira koji će pojednostaviti proceduru obračuna paušalnog poreza u cilju automatizacije procesa utvrđivanja visine paušalnog poreza, kao i da pripremi funkcionalnu specifikaciju podnošenja zahteva u elektronskom obliku i automatski obračun visine paušalnog poreza.

### **Poseban cilj 3: Podsticajne mere za fer konkurenciju, legalno preduzetništvo i zapošljavanje**

Iako je ukupno poresko opterećenje u Republici Srbiji, mereno odnosom poreskih prihoda i BDP, umereno i približno nivou proseka drugih zemalja centralne i istočne Evrope, raspodela tog opterećenja otežava zadatke Poreske uprave na naplati poreza i doprinosa u vezi sa radom. Naime, fiskalno opterećenje rada, mereno učešćem poreza na zarade i doprinosa za socijalno osiguranje u ukupnim troškovima rada, u Republici Srbiji je relativno visoko, kako u apsolutnom iznosu, tako i u odnosu na nivo razvijenosti zemlje.

Analiza poreskog i neporeskog opterećenja početnika u poslovanju, koju je uradio NALED u saradnji sa Fakultetom političkih nauka, pokazala je da preduzetnik koji vodi poslovne knjige i sebi isplaćuje minimalnu zaradu, u Republici Srbiji za porez i doprinose mora da izdvoji čak 44,22% ukupnih prihoda, u Republici Hrvatskoj 25%, u Mađarskoj od 25 do 35%, a u Saveznoj Republici Nemačkoj čak upola manje (21,13%).

Kada subjekti koji posluju u sivoj zoni svoje poslovanje uvode u legalne tokove, uključujući i neformalno samozaposlene, to se obično čini prijavljivanjem zaposlenih na utvrđene minimalne zarade. Ako je poresko opterećenje na tom nivou visoko, to predstavlja jasnu prepreku formalizaciji radnih odnosa i povećava raširenost neformalne zaposlenosti, što dovodi do gubitaka na strani javnih prihoda i značajnog angažovanja resursa državnih organa, uključujući i Poresku upravu, na suzbijanju te pojave.

Potrebno je regulisati nove oblike radnog angažovanja, kroz omogućavanje zapošljavanje fizičkih lica kod stranog poslodavca, rad na portalima, rad sa nepunim radnim vremenom. Ovaj tip poslova nije valjano uređen i dovodi do neformalne zaposlenosti. Kroz povećanje fleksibilnosti zapošljavanja će se izbeći zloupotreba zapošljavanja preko lizing agencija i omladinskih zadruga. Akcionim planom je predviđeno da se izradi analiza propisa Republike Srbije i uporednog zakonodavstva, stanja na tržištu rada i fleksibilnih oblika radnog angažovanja sa inostranim elementom – rad na teritoriji Republike Srbije za stranog poslodavca (koji nema predstavništvo i ogranak na teritoriji Republike Srbije). Na osnovu nalaza analize i adekvatnim izmenama propisa, u skladu sa novoregulisanim oblicima rada će se izvršiti prilagođavanje poreskih osnovica i minimalnih osnovica za doprinose za nove oblike radnog angažovanja i obračuna staža osiguranja.

Značajno unapređenje stanja javnih finansija s jedne strane, a sa druge i dalje visok nivo nezaposlenosti, naročito kada se zanemari neformalna zaposlenost, daju prostora da se veća pažnja posveti analizi različitih mogućih modaliteta fiskalnih podsticaja za zapošljavanje. Okolnost da se na ovom polju još uvek nije daleko odmaklo otvara mogućnost da se moguće reforme pažljivo planiraju, imajući u vidu komparativna iskustva, ali i okolnosti u Republici Srbiji, a pre svega stanje javnih finansija i ključne generatore neformalne zaposlenosti. Zato je jedna od prvih aktivnosti koje treba preduzeti donošenje višegodišnjeg plana fiskalnih mera za podsticanje preduzetništva kom bi prethodila analiza efekata na nivo zaposlenosti, privrednu aktivnost i na stanje javnih finansija.

Od oktobra 2018. godine je omogućeno početnicima u poslovanju da u prvoj godini poslovanja budu oslobođeni plaćanja poreza na dohodak građana po osnovu zarade, odnosno lične zarade, kao i pripadajućih doprinosa za obavezno socijalno osiguranje. Potrebno je analizirati efekte te i postojećih sličnih podsticajnih mera i omogućiti proširenje modela samozapošljavanja početnicima u poslovanju bez obaveze plaćanja poreza i doprinosa za obavezno osiguranje u trajanju od 1 do 2 godine.

U 2018. godini je usvojen Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima, koji se pre svega odnosi na elektronsko prijavljivanje sezonskih radnika u poljoprivredi. Potrebno je izraditi eh post analizu primene pomenutog zakona i ex ante analizu za proširenje obuhvata Zakona na druge delatnosti.

Cilj je da se određeni poslovi (npr. poslovi kućnog-pomoćnog osoblja) koji su ograničenog trajanja (nekoliko dana mesečno – čišćenje po kućama, dadilje i sl. poslovi) pojednostave, uvedu u legalne tokove i da se pojednostavi uplata poreza i doprinosa, kao i način angažovanja, uz obezbeđivanje prava angažovanih lica u skladu sa međunarodnim standardima.

Podsticajne mere posebno su važne za razvoj preduzetništva među mladima, kod kojih je stopa nezaposlenosti na kraju 2016. godine bila 31,3%, što je gotovo tri puta više od opšte stope nezaposlenosti u Republici Srbiji i značajno više od proseka u EU (18,5%). Samozapošljavanje mladih u Republici Srbiji je retka pojava – samo 7,8% ima status poslodavca ili zaposlenje u porodičnoj firmi a više od 60% nema želju da pokrene biznis.

### **Podsticanje bezgotovinskog plaćanja**

Uporedo sa proširenjem obuhvata i unapređenjem sistema fiskalizacije, potrebno je stimulisati bezgotovinsko plaćanje, pre svega podsticanjem uvođenja mogućnosti elektronskog plaćanja i u sektorima u kojima dominira plaćanje gotovinom (ugostiteljstvo, taksi usluge, zdravstvene usluge i sl.), omogućavanjem inovativnih načina bezgotovinskog plaćanja, subvencionisanjem terminala malim i mikro preduzećima, povlasticama za bezgotovinsko plaćanje u odnosu na gotovinsko plaćanje, kao i propisivanjem maksimalnih naknada za bezgotovinsko plaćanje koje naplaćuju učesnici u procesu kartičnog plaćanja, po ugledu na evropsku praksu.

Analiza koju je NALED sproveo u okviru projekta „Podrška Vladi Srbije u suzbijanju sive ekonomije” u saradnji s Nemačkom razvojnom saradnjom pokazala je da sve više država stimuliše napuštanje keša umanjnjem PDV-a za elektronska plaćanja, isplatom plata i penzija isključivo na račune, uvođenjem POS terminala na šaltere i subvencionisanjem njihove nabavke, kao i ukidanjem kovanica i najvećih novčanica. Analiza ističe primer Republike Koreje koja umanjuje PDV za 2% pri upotrebi kartica. Japan i Sjedinjene Meksičke Države subvencionišu nabavku POS terminala, dok zemlje EU smanjuju iznos iznad kojeg nije dozvoljeno da se plaća u gotovini (Kraljevina Španija na 2.500 evra, Francuska Republika i Republika Italija na 1.000, a Republika Grčka do 500 evra). Republika Indija nudi niže cene putarine, goriva i železnice ukoliko se plaća elektronski.

Da e-plaćanja ne stimulišu samo najrazvijenije zemlje svedoči i primer Republike Bugarske koja do kraja ove godine uvodi obavezu korišćenja POS terminala za celokupni javni sektor. Uvođenje POS terminala dalo bi priliku građanima da odmah na šalteru plate taksu i kao potvrdu plaćanja dobiju kartični slip. Time bi se iz igre izbacile uplatnice s kojima može da se manipuliše uplatom manjeg iznosa i naknadnim dopisivanjem cifara.

Potrebno je da se javni sektor priključi ovom trendu i za sve svoje elektronske servise omogući bezgotovinsko plaćanje. Cilj je da se uspostavljen sistem identifikacije platioca usluga – omogući pružanje javnih usluga bez podnošenja dokaza o uplati, čime se olakšava elektronsko plaćanje.



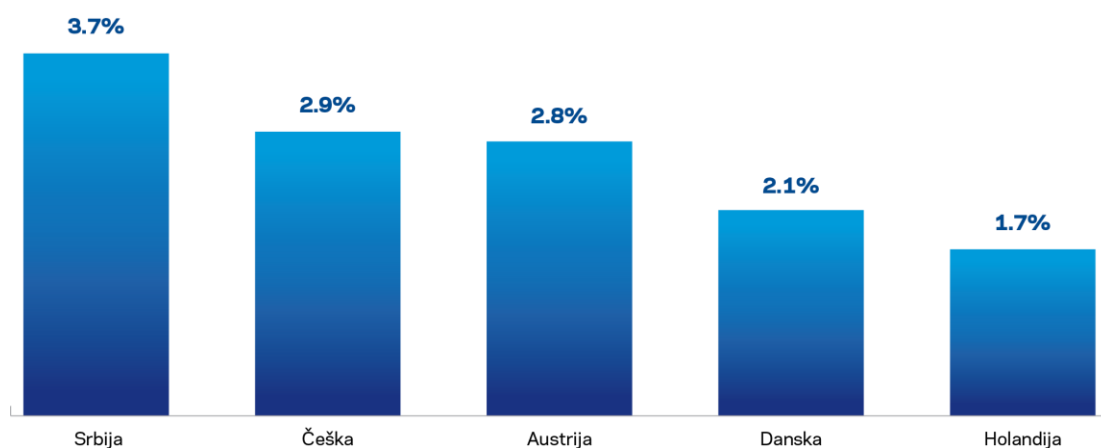
Takođe, potrebno je razmotriti opravdanost regulatornih intervencija u pravcu utvrđivanja iznosa i vrsta plaćanja koja se moraju obavljati elektronski (za početak u domenu uplate javnih prihoda, radi lakšeg vršenja nadzora i utvrđivanja i procesuiranja nepravilnosti), odnosno obavezivanja određenih privrednih subjekata na posjedovanje modula za bezgotovinska plaćanja.

Paralelno sa navedenim aktivnostima, potrebno je raditi na edukaciji građana i privrede o prednostima bezgotovinskih plaćanja i razbijanju predrasuda, koje su najčešće vezane za pitanja bezbednosti. Prvi korak učinjen je nagradnom igrom „Uzmi račun i pobeđi” kada su svi koji plaćaju karticama imali dvostruko veće šanse za dobitak.

#### **Poseban cilj 4: Smanjenje administrativnog i parafiskalnog opterećenja za privredu i građane**

Pored fiskalnog opterećenja privrede i administrativni postupci mogu biti uzrok značajnog opterećenja za poslovanje, te je njihovo pojednostavljenje prepoznato kao jedan od glavnih ciljeva Nacionalnog programa.

**Grafikon 4. Usporedni prikaz visine administrativnog opterećenja – procenat BDP-a**



Izvor: USAID BEP

Prema istraživanju koje je sproveo USAID Projekat za bolje uslove poslovanja, administrativno opterećenje privrede u 2013. godini, iznosilo je 3.67% BDP, na osnovu analiziranih 188 najznačajnijih administrativnih postupaka.

Uvođenje elektronskih servisa i jednošalterskog sistema u što većem broju oblasti značajno može pomoći da se administrativni postupci pojednostave i ubrzaju, a troškovi za privredu smanje. U narednom periodu potrebno je nastaviti sa unapređenjem Portala e-Uprave koji treba na jednom mestu da objedini sve administrativne postupke i zahteve koje primenjuju organi državne uprave, teritorijalne autonomije i lokalne samouprave. Prostor za unapređenje u domenu e-Uprave je značajan, pogotovo ako se uzmu u obzir usporedni podaci o razvijenosti u ovoj oblasti u odnosu na zemlje iz regiona.

## **Registri administrativnih postupaka i neporeskih naknada u funkciji pravne sigurnosti i optimizacija administrativnih procedura**

Javni registar neporeskih nameta će obuhvatati sve naknade i takse i republičke i lokalne administrativne takse, sva neporeska davanja prema Republici, javnim preduzećima i lokalnim samoupravama. Trenutno postoje naknade koje nisu obuhvaćene Zakonom o naknadama za korišćenje javnih dobara. Na osnovu registra sprečiti uvođenje novih, naplatu neregistrovanih i omogućiti sistemsku kontrolu vrsta i visina naknada.

U toku je nekoliko projekata optimizacije i pojednostavljenje administrativnih postupaka na nacionalnom nivou koji utiču na poslovanje u Republici Srbiji. Takođe, u toku je projekat kroz koji je planirana potpuna digitalizacija 100 administrativnih procedura.

Jedan od prioriteta Akcionog plana je sektor poljoprivrede. U ovom sektoru postoji problem postojanja subjekta u poslovanju hranom koji obavljaju delatnost a nemaju odobrenje, odnosno nisu upisani u registar odobrenih objekata koji vodi Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, koji je uslov za obavljanje delatnosti u oblasti proizvodnje i plasiranja hrane. Pored toga, sličan problem postoji kod subjekata koji se bave proizvodnjom i prometom alkoholnih pića i kafe, kao akciznim proizvodima, ako dodatno nisu upisani u relevantne registre kod Poreske uprave, te se smatraju neregistrovanim subjektom. Naime, svi subjekti se mogu smatrati da posluju u sivoj zoni, a da sa tim nisu upoznati zbog nepoznavanja propisa i obaveze da se registruju u svim ovim registrima.

Rešenje za veće poštovanje propisa i fer konkurenciju u ovom sektoru je optimizacija procedura za registraciju odnosno odobrenje za obavljanje delatnosti za subjekte u poslovanju hranom, koja će omogućiti i efikasnu kontrolu kroz automatizovanu razmenu podataka između institucija. Takođe, potrebno je omogućiti razmenu informacija o proizvođačima alkoholnih pića, odnosno kafe dvosmerno između Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Poreske uprave, kako bi se smanjila mogućnost za nezakonito stavljanje na tržište proizvoda koji ne odgovaraju zahtevima vezanim za bezbednost proizvoda i zahtevima vezanim za akciznu robu.

### **E-javne nabavke**

U cilju transparentnosti sistema javnih nabavki potrebno je uspostaviti elektronski postupak javnih nabavki koji obuhvata sve faze od postupka planiranja i sprovođenja postupka javnih nabavki, tako i obavezu objavljivanja obaveštenja o dodeli ugovora, koji sadrži detaljne podatke o zaključenom ugovoru, odnosno podatke o ugovorenoj vrednosti i ostale relevantne informacije – jedinstveni portal putem kojeg će se sprovoditi sve javne nabavke u Republici Srbiji.

Potrebno je obezbediti sledeće karakteristike sistema:

- Konkursna dokumentacija i druga pismena koja objavljuje naručilac će biti svima dostupna putem jedinstvenog elektronskog portala;

- Sistem ne dozvoljava nikome da vidi ponude dok ne istekne rok za njihovo podnošenje. Dakle, u trenutku isticanja roka, odnosno u trenutku otvaranja ponuda sistem će elektronski generisati cene i ostale komercijalne uslove iz podnetih ponuda, a koji su bitni za ponderisanje, odnosno rangiranje istih. Takođe, sistem će elektronski proslediti zapisnik o otvaranju ponuda sa navedenim podacima i to samo i svim ponuđačima koji su učestvovali u postupku javne nabavke, odnosno koji su podneli ponudu preko jedinstvenog portala. Odluka o dodeli je javna, obaveštenja o zaključenim ugovorima se javno objavljuju i sadrže sve relevantne podatke bitne za zaključenje ugovora;
- Postupak zaštite prava ponuđača je elektronski i javan na portalu javnih nabavki;
- Obavezna je kod naručioca interna kontrola izvršenja ugovorenih obaveza i ocena izvršenja ugovora preko portala javnih nabavki.

### **Praćenje službenih mišljenja ministarstava u funkciji olakšavanja poslovanja i pravne sigurnosti**

Nejasnost propisa i nejednako tumačenje propisa za različite privredne subjekte zbog neizdavanja mišljenja ili njihovog neobjavljivanja dovodi do pravne nesigurnosti i favorizovanja nelojalne konkurencije. Dodatno, mišljenja se izdaju sa više od godinu dana zakašnjenja što legalnu privredu dovodi do nevoljnog kršenja propisa i kažnjavanja. Na ovaj način bi se identifikovali i očigledno nejasni propisi sa najvećim brojem nedoumica, koje treba unaprediti. Potrebno je izraditi analizu trenutnog stanja u oblasti izdavanja službenih mišljenja i optimizacija radi podnošenja zahteva za njihovo izdavanje preko jedinstvene kontakt tačke kao nove elektronske usluge i omogućiti podnošenje zahteva preko elektronskog portala. Analizom odredaba za koje se najčešće zahteva službeno mišljenje izvršiće se preciziranje donošenjem opšteg pravnog akta, odnosno izmenom postojeće odredbe kako bi se otklonile nedoumice i postigla veća primenljivost norme.

### **Poseban cilj 5: Podizanje svesti građana i privrede o značaju suzbijanja sive ekonomije**

Borba protiv sive ekonomije podrazumeva sinergiju, odnosno aktivno uključivanje svih državnih organa, organizacija, privrede i građana. Upravo to je Republika Srbija u velikoj meri uspeła da postigne, tako da je danas suzbijanje sive ekonomije kao pojam široko rasprostranjen i razumljiviji. To je u pre svega rezultat kampanje „Uzmi račun i pobedi”, ali i sprovođenja i promovisanja reformi u oblasti inspekcijuskog nadzora, proaktivnijeg stava Poreske uprave u odnosu prema poreskim obveznicima i postignutih napredaka na uvođenju servisa e-Uprave kojima se postižu veliki i lako vidljivi rezultati u pojednostavljanju administrativnih procedura i sužavanju prostora za sivu ekonomiju i koruptivne radnje.

Aktivno učestvovanje privrede i građana u suzbijanju sive ekonomije proizvodi i efekte pozitivnog pritiska građana i privrede na organe javne uprave da efikasnije obavljaju svoje poslove i podrške odlučnijem korišćenju mehanizama za sprečavanje sive ekonomije. Kako bi se postigao efekat aktivnog uključenja privrede i građana u borbu protiv sive ekonomije, prvenstveno je potrebno uložiti dodatne napore kako bi se podigla poreska kultura i svest o negativnim posledicama sive ekonomije.

Inspekcije i drugi nadležni nadzorno-kontrolni organi do informacija o sivoj ekonomiji dolaze operativnim terenskim i kancelarijskim radom, analitičkim sagledavanjem kritičnih kontrolnih tačaka i na druge načine. Ali, jedan od veoma bitnih izvora saznanja o sivoj ekonomiji su one informacije koje organima pružaju građani i privredni subjekti.

Teško nasleđe 90-ih godina 20. veka je Republiku Srbiju opteretilo izazovima kojima druge zemlje u tranziciji nisu morale da se nose. Jedna od njih je društvena legitimizacija pojava kao što su neplaćanje poreskih obaveza, neprijavlivanje radnika i neregistrovanje privrednih subjekata. U uslovima u kojima je proizvodna aktivnost zamirala, a jačao trgovinski sektor koji se zasnivao na preprodaji u sivoj zoni, pojavni oblici sive ekonomije su percipirani kao deo strategije preživljavanja, a ne bogaćenja na račun aktera na tržištu koji posluju u skladu sa propisima. Ne čudi zato da su u tom periodu i društvo i država postali isuviše tolerantni prema takvom načinu privređivanja, uglavnom u cilju održavanja socijalnog mira.

U prethodnom periodu je izostao sistemski pristup suzbijanju sive ekonomije, tako da se održao visok procenat njenog učešća u BDP-u. U tom periodu na značaju dobija pravac legitimizacije sive ekonomije koji se temelji na uštedama za domaćinstva zahvaljujući tome što su roba i usluge u tokovima sive ekonomije jeftiniji u odnosu na one u legalnim tokovima. Plaćanje poreza se posmatra kao neracionalan trošak koji odlazi na plate ogromnog broja zaposlenih u javnom sektoru, a previđa se da se plaćanjem poreza omogućava šira javna potrošnja na opšta dobra - izgradnju škola, obdaništa, i drugih institucija od opšte društvene koristi, unapređenje zdravstvenog i socijalnog sistema, infrastrukture i životnog standarda svih građana.

Kako bi se ovakav pristup građana i privrede promenio, državni organi i svi drugi učesnici u suzbijanju sive ekonomije moraju posebnu pažnju da posvete aktivnostima koje su usmerene na jačanje poreske kulture i svesti o štetnim uticajima sive ekonomije. Da bi se javni sektor legitimisao kao kredibilan partner u ovoj aktivnosti, potrebno je promovisati aktivnosti transparentnog izveštavanja javnosti o načinu trošenja javnih sredstava, kao metodu za jačanje odnosa poverenja između države na jednoj strani, i građana i privrede na drugoj.

Fokusiranju resursa i pažnje javnosti i državnih organa na suzbijanje sive ekonomije značajno doprinosi i proglašavanje godina borbe protiv sive ekonomije. Ovaj instrument značajno doprinosi mobilisanju široke društvene podrške, što sa svoje strane deluje podstičuće na državne organe za energičnije postupanje u vezi sa sivom ekonomijom.

Od posebnog značaja je i to da pojedinačni državni organi ne doživljavaju sprovođenje ovih masivnih i centralizovanih aktivnosti kao jedini kanal komunikacije značaja borbe protiv sive ekonomije. Upravo suprotno, treba podsticati državne organe da kroz svoje kanale komunikacije intezivno obaveštavaju građane i privredu o svim aktivnostima koje su u funkciji smanjenja sive ekonomije.

Posebna pažnja će biti usmerena na edukaciju mladih (posebno učenika osnovnih i srednjih škola) i edukaciju medija o štetnim posledicama sive ekonomije. Nastaviće se i sa aktivnostima koje podrazumevaju aktiviranje jedinica lokalne samouprave za učešće u borbi protiv sive ekonomije.

Ključni ciljevi kampanja su:

1. Bolje razumevanje građana o tome šta je to siva ekonomija, koje su njene posledice po životni standard i zašto je važno plaćati poreze;
2. Edukovanje građana kako da prepoznaju i prijave sivu ekonomiju;
3. Edukacija učenika usmerena ka razvoju fiskalne svesti i značaju poreza;
4. Jačanje poverenja u državu i način raspolaganja budžetskim sredstvima.

Prethodno navedeni ključni ciljevi će se reflektovati u jačanju poreske kulture i stvaranju okruženja koje podstiče poštovanje poreskih propisa, a konačno kroz porast javnih prihoda koji će omogućiti viši kvalitet javnih usluga. Kako bi se redovno pratila učinkovitost mera koje se sprovode u cilju podizanja svesti građana i privrede o značaju suzbijanja sive ekonomije i njenoj štetnosti, sprovodiće se ankete i istraživanja javnog mnjenja.

## **INSTITUCIONALNI OKVIR I PLAN ZA PRAĆENJE SPROVOĐENJA**

Odlukom Vlade („Službeni glasnik RS”, broj 20/19) formirano je Koordinaciono telo za suzbijanje sive ekonomije (u daljem tekstu: Koordinaciono telo), sa zadatkom da koordinira rad organa državne uprave i usmerava aktivnosti na pripremi i sprovođenju Nacionalnog programa za suzbijanje sive ekonomije. Istom odlukom obrazovana je i Stručna grupa Koordinacionog tela (u daljem tekstu: Stručna grupa), sa zadatkom da pripremi i podnese Koordinacionom telu Nacrt nacionalnog programa, sa Nacrtom akcionog plana za suzbijanje sive ekonomije.

U radu Stručne grupe učestvuju: Kabinet predsednika Vlade, Kabinet potpredsednika Vlade, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija, Ministarstvo finansija, Ministarstvo privrede, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo pravde, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Poreska uprava, Uprava carina, Republički sekretarijat za javne politike, Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj, Savez za fer konkurenciju, Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu, Bezbednosno-informativna agencija i Fiskalni savet.

Na ovaj način obezbeđeno je da ključni državni organi u čijoj nadležnosti je suzbijanje različitih pojava oblika sive ekonomije aktivno učestvuju u definisanju osnovnih ciljeva, načela, mera i aktivnosti za suzbijanje sive ekonomije, sa predstavnicima privrede i civilnog društva. Time se potvrđuje da borba protiv sive ekonomije predstavlja zajednički cilj države, privrede i svih njenih građana. Ujedno, ovim je omogućeno da nadležni organi, koji su ujedno i predlagači svih relevantnih propisa kojima se može uticati na smanjenje sive ekonomije koordinisano deluju.

### **Plan za praćenje sprovođenja Nacionalnog programa**

Sprovođenje Nacionalnog programa zasnivaće se na godišnjim akcionim planovima koji će se pripremati u saradnji sa svim resorno nadležnim organima javne uprave i kroz dijalog sa privatnim sektorom i civilnim društvom.

Sprovođenje politike organizovanog suzbijanja sive ekonomije odlikuje složenost i višedimenzionalnost, koja uslovljava poštovanje principa podele nadležnosti između resorno odgovornih organa javne uprave i njihovu koordinaciju. Drugi važan princip odnosi se na neophodnost stalnog dijaloga, uključivanja i saradnje sa predstavnicima privrede, civilnog društva, stručne i šire javnosti. Resorna ministarstva i organi javne uprave odgovorni su za sprovođenje mera i aktivnosti predviđenih akcionim planom, koje se nalaze u njihovoj nadležnosti i o tome kvartalno izveštavaju Stručnu grupu.

Koordinaciono telo, kao telo Vlade, ima zadatak da koordinira rad organa državne uprave i usmerava aktivnosti na pripremi i sprovođenju Nacionalnog programa za suzbijanje sive ekonomije, nadzire i koordinira sprovođenje Nacionalnog programa. Resorno ministarstvo predsednika Koordinacionog tela uz podršku NALED-a obavlja administrativno-tehničke poslove za potrebe Koordinacionog tela i stručne grupe, tehničku koordinaciju sprovođenja Nacionalnog programa i redovno izveštavanje Koordinacionog tela o otvorenim pitanjima u sprovođenju Nacionalnog programa i Akcionog plana, posebno o aktivnostima koje se ne sprovode u skladu sa usvojenim rokovima. Izveštavanje se vrši i pružanjem, odnosno dostavljanjem potrebnih podataka i informacija implementacionoj grupi Ministarske grupe 3 - „Pružanje boljih javnih usluga” Koordinacionog tela za pripremu i praćenje realizacije Akcionog plana za sprovođenje Programa Vlade, koje je obrazovano Odlukom o obrazovanju Koordinacionog tela za pripremu i praćenje realizacije Akcionog plana za sprovođenje Programa Vlade („Službeni glasnik RS”, broj 88/17), za šta je zadužen ovlašćeni predstavnik Ministarstva finansija.

Takođe, Koordinaciono telo će na godišnjem nivou izveštavati Vladu o realizaciji Nacionalnog programa.

**Tabela 2. Ciklus sprovođenja Nacionalnog programa**

| <b>Godina</b> | <b>Aktivnosti pre početka perioda</b>  | <b>Aktivnosti tokom i na kraju perioda</b>  |
|---------------|--|---|
| 2019.         | - Izrada Akcionog plana za 2019. i 2020. godinu  | - Kvartalni izveštaji o sprovođenju<br>- Godišnji izveštaj o sprovođenju<br>- Ažuriranje indikatora   |
| 2020.         | - Sprovođenje Akcionog plana za 2020. godinu<br>- Revizija Nacionalnog programa u cilju njegovog usvajanja za naredni period | - Kvartalni izveštaji o sprovođenju<br>- Godišnji izveštaj o sprovođenju<br>- Ažuriranje indikatora<br>- Ocena rezultata sprovođenja Nacionalnog programa (Final external evaluation)<br>- Pokretanje postupka za izradu novog strateškog dokumenta |

Mere i aktivnosti sadržane u akcionim planovima za sprovođenje Nacionalnog programa finansiraće se iz budžeta Republike Srbije, donatorskih sredstava, kao i od strane međunarodnih finansijskih institucija, u skladu sa budžetskim ograničenjima.

Ministarstvo nadležno za poslove finansija, priprema godišnji pregled finansijskih sredstava i njihovih izvora predviđenih za sprovođenje akcionog plana za naredni period, na osnovu informacija koje dostavljaju resorni nadležni organi javne uprave, odnosno nosioci aktivnosti za sprovođenje pojedinih mera i aktivnosti iz akcionog plana. Priprema godišnjih pregleda potrebnih finansijskih sredstava i njihovih izvora odvijaće se istovremeno sa pripremom budžeta Republike Srbije za narednu godinu.

Najznačajniji identifikovani rizici za sprovođenje Nacionalnog programa su nedostatak finansijskih sredstava i nedovoljna saradnja i koordinacija nadležnih organa javne uprave. Koordinaciono telo predstavlja osnovni mehanizam za upravljanje rizicima koji se odnose na saradnju nadležnih organa javne uprave, a mera predviđena za izbegavanje, odnosno umanjeње, rizika nedostatka finansijskih sredstava je projektno planiranje i korišćenje donatorskih sredstava.

U saradnji sa Republičkim sekretarijatom za javne politike, ministarstvo nadležno za poslove finansija razviće sistem za praćenje rezultata sprovođenja Nacionalnog programa, zasnovan na objektivno proverljivim pokazateljima uspešnosti, koji će se oslanjati na relevantne i verifikovane podatke.

Aktivnosti, sa rokovima, organima i organizacijama nadležnim za sprovođenje aktivnosti, potrebnim finansijskim sredstvima i pokazateljima za praćenje sprovođenja mera Nacionalnog programa definišaće se godišnjim akcionim planovima, koje donosi Vlada.

### **Ključni pokazatelji učinka**

Osnovni pokazatelji za praćenje sprovođenja strateških ciljeva dati su u Tabeli 3 - Indikatori za praćenje ostvarivanja strateških ciljeva.

**Tabela 3. Pregled najvažnijih indikatora za praćenje ostvarivanja strateških ciljeva**

| <b>Generalni indikatori</b>   | <b>Poslednji raspoloživi podaci</b> | <b>2020.</b> | <b>Izvori podataka</b>                                 |
|---|-------------------------------------|--------------|--|
| Procena učešća sive ekonomije u BDP Republike Srbije kod registrovanih privrednih subjekata | 14,9%                               | 14,5%        | Studija o suzbijanju sive ekonomije                    |
| Učešće neregistrovanih privrednih subjekata u ukupnom broju privrednih subjekata            | 17,2%                               | 15%          | Studija o suzbijanju sive ekonomije                    |
| Relativno smanjenje PDV jaza naplate  | -                                   | 2 p.p.       | Obračun MFIN   |
| Učešće neformalno zaposlenih u ukupnoj zaposlenosti   | 19,5 % (2018)                       | 17,5 %       | Anketa o radnoj snazi (Republički zavod za statistiku) |

## ZAVRŠNI DEO

Sastavni deo ovog programa je Akcioni plan za sprovođenje Nacionalnog programa za suzbijanje sive ekonomije za period 2019-2020. godine.

Ovaj program objaviti na internet stranici Vlade, na portalu e-Uprava i na internet stranici Ministarstva finansija.

Ovaj program objaviti u „Službenom glasniku Republike Srbije”.

05 Broj: 306-3359/2019-3

U Beogradu, 4. aprila 2019. godine

V L A D A

PREDSEDNIK

Ana Brnabić, s.r.



# AKCIONI PLAN ZA SPROVOĐENJE NACIONALNOG PROGRAMA ZA SUZBIJANJE SIVE EKONOMIJE ZA PERIOD 2019-2020. GODINE<sup>2</sup>

## OPŠTI CILJ: SMANJENJE SIVE EKONOMIJE

### Indikatori na nivou opšteg cilja:

1. Procena učešća sive ekonomije u BDP RS kod registrovanih privrednih subjekata:  
PV: 14,9%  
CV: 14,5%
2. Udeo neregistrovanih subjekata:  
PV: 17,2%  
CV: 15%
3. Relativno smanjenje PDV jaza naplate:  
PV: -  
CV: 2 p.p
4. Učešće neformalno zaposlenih u ukupnoj zaposlenosti:  
PV: 19,5%  
CV: 17,5%

## POSEBAN CILJ 1: EFIKASNIJI NADZOR NAD TOKOVIMA SIVE EKONOMIJE

### Mera 1.1: Uspostavljanje informacionog sistema e-Inspektor za sve inspekcije

#### Indikatori (pokazatelji učinka):

1. Broj inspekcija koje vrše nadzor kroz eSistem i između sebe razmenjuju podatke  
PV: 4 pilot inspekcije  
CV: 36
2. 8 ključnih republičkih inspekcija (Poreska uprava, Inspektorat za rad, tržišna, turistička, sanitarna, poljoprivredna, fitosanitarna i veterinarska inspekcija) analizira rizike i donosi plan nadzora na osnovu analize rizika  
PV: 0  
CV: 8 inspekcija
3. Odnos vanrednih i redovnih inspeksijskih nadzora bolji u korist redovnih u 8 ključnih republičkih inspekcija  
PV: 48% vanrednih i 52% redovnih  
CV: 40% vanrednih i 60% redovnih

| Opis mere   | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju  | Partneri u realizaciji  |
|---|---------------------------------------|---|---|
| <p>Cilj je da sve inspekcije koriste isti set podataka i informacija o nadziranom subjektu.</p> <p>Uspostavljanje e-Inspektora će dovesti do sledećih rezultata:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Olakšan i efikasniji rad inspektora</li> <li>- Smanjen broj terenskih kontrola</li> <li>- Privredi se više ne traži isti set podataka</li> <li>- Bolje se koordiniraju nadzori</li> </ul> | Četvrti kvartal 2019.                 | Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (u daljem tekstu: MDULS) – Koordinaciona komisija za inspeksijski nadzor | Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu (u daljem tekstu: ITE)<br>Sve inspekcije koje koriste sistem e-Inspektor |

<sup>2</sup> Iz Akcionog plana su za potrebe ovog izdanja izostavljene dve poslednje kolone o procenjenim potrebnim finansijskim sredstvima u prvoj i drugoj godini. Integralna verzija akcionog plana objavljena je u Službenom glasniku RS br. 27/2019, i dostupna je na sajtu Ministarstva finansija <http://www.mfin.gov.rs>.

- Podaci svih inspekcija se koriste u analizi rizika
- Napravljena evidencija subjekata i objekata nadzora sa oznakom rizika prema kojoj se planiraju kontrole.

| Opis aktivnosti   | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju                    | Partneri u realizaciji  |
|---|---------------------------------------|---|---|
| 1.1.1 Izrađen univerzalni modul za potrebe 4 pilot inspekcije i obučeni svi inspektori iz pilot inspekcija.   | April 2019.                           | MDULS<br>ITE  | 4 pilot inspekcije: tržišna, Inspektorat za rad, upravna i sanitarna inspekcija |
| 1.1.2 Uključeno 22 inspekcije u sistem e-inspektor.   | Drugi kvartal 2019.                   | MDULS<br>ITE  | 22 inspekcije   |
| 1.1.3 Sistem poreske inspekcije povezati sa sistemom einspektor.  | Prvi kvartal 2020.                    | Poreska uprava<br>(u daljem tekstu: PU)<br>MDULS<br>ITE |   |
| 1.1.4 Formirana evidencija svih objekata inspeksijskog nadzora prikupljanjem podataka iz postojećih evidencija, inspektori unose nove objekte nadzora sukcesivno. | Drugi kvartal 2019.                   | MDULS<br>ITE  | Inspekcije  |
| 1.1.5 Izrada analize za povezivanje eInspektora sa Upravom carina.  | Četvrti kvartal 2019.                 | Uprava carina<br>MDULS<br>ITE                           |   |
| 1.1.6 Povezivanje einspektora sa Upravom carina.  | Drugi kvartal 2020.                   | Uprava carina<br>MDULS<br>ITE                           |   |

### Mera 1.2: Uspostavljanje jedinstvenog kontakt centra za inspeksijski nadzor za građane i privredu i uspostavljanje „knjige” inspeksijske prakse

#### Indikatori (pokazatelj učinka):

1. Broj republičkih inspekcija koje su u sistemu jedinstvenog kontakt centra  
PV: 0  
CV: 40
2. Uvećana efikasnost odgovaranja na nepravilnosti/pritužbe  
PV: % ne postoje podaci  
CV: % odgovora na prijavu u roku od 48 sati 70%
3. Ankete građana i privrede pokazuju zadovoljstvo  
PV: % građana i % privrede koji smatraju da će prekršilac biti kažnjen po prijavi u 2018.  
CV: % rast % za 20% u odnosu na PV

| Opis mere   | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju  | Partneri u realizaciji |
|---|---------------------------------------|---|------------------------|
| Građani i privreda treba da imaju jedinstvenu tačku kontakta kada hoće da prijave nepravilnost ili da traže nadzor, zbog sumnje da je privrednik prekršio zakon. Uspostavljanjem kontakt centra koji će služiti kao spona između nadležnih inspekcija i građana i |                                       | MDULS – Jedinica za podršku<br>Kordinacionoj komisiji za inspeksijski nadzor<br>Republičke inspekcije | ITE                    |

privrede povećaće se efikasnost i koordinacija inspeksijskog nadzora. Korisnici kontakt centra moći će da prijavljuju svoje probleme preko internet portala, i-mejla i telefona. Takođe, kroz kontakt centar omogućiće se i pritužbe na rad inspektora i praćenje statistike kontrola. Čim zaposleni u kontakt centru prime prijavu, oni će da je preusmere nadležnoj inspekciji ili inspekcijama koje odlučuju o daljem toku predmeta. Kontakt centar će garantovati odgovor na svaki zahtev u roku od 48 sati, kao i status predmeta nakon postupanja inspekcija.

Ovaj sistem je jedan od načina da se u sistem uvedu neregistrovani subjekti koji obavljaju delatnost. Podaci o prijavljenim subjektima će biti korišćeni za izračunavanje rizika u sistemu elnspektor za registrovane subjekte.

U radu kontakt centra učestvovaće i Jedinica za podršku Koordinacionoj komisiji koja će prikupljati najčešće prijave i postupanja inspekcija i izrađivati knjigu inspeksijskih praksi.

Naknadno, Koordinaciona komisija će najvažnije preporuke knjige inspeksijskih praksi usvojiti kao obavezujuće smernice, koje će olakšati i ujednačiti rad inspektora.

| Opis aktivnosti   | Rok za realizaciju/period realizacije   | Institucija odgovorna za realizaciju                                       | Partneri u realizaciji   |
|---|---|--|--|
| 1.2.1 Uspostavljanje informacionog sistema za kontakt centar (CRM) koji je povezan sa 1) portalom za prijave i predstavke na sajtu elnspektor, 2) kontakt telefonom i 3) mobilnom aplikacijom koja omogućava slanje fotografija i lokacije prijave. | Četvrti kvartal 2019, za deo aktivnosti pod 1) i 2) Četvrti kvartal 2019. za deo aktivnosti pod 3). | ITE  | MDULS – Jedinica za podršku Koordinacionoj komisiji za inspeksijski nadzor |
| 1.2.2 Pri Jedinici za podršku Koordinacionoj komisiji za inspeksijski nadzor angažovana najmanje tri operatera koji analiziraju i usmeravaju prijave i pritužbe definisanim   | Četvrti kvartal 2019.   | MDULS – Jedinica za podršku Koordinacionoj komisiji za inspeksijski nadzor | NALED  |

|       |  |                       |   |
|-------|--|-----------------------|---|
|       | kontakt tačkama u republičkim inspekcijama prema nadležnosti, obavještavaju podnosioca u roku od 48 sati o postupanju sa prijavom i analiziraju statistiku responsivnosti inspekcija i kontakt centra. |                       |   |
| 1.2.3 | Povezivanje podataka o prijavama kroz kontakt centar sa sistemom eInspektor radi analize rizika i planiranja nadzora.  | Četvrti kvartal 2019. | ITE<br>Republičke inspekcije  |
| 1.2.4 | Uspostavljena „knjiga inspeksijske prakse” kojom se prati postupanje inspekcija, unapređuje i ujednačava praksa i smanjuje broj pritužbi.  | Treći kvartal 2020.   | MDULS –<br>Jedinica za podršku<br>Kordinacionoj komisiji za inspeksijski nadzor |

**Mera 1.3: Uvođenje primene sporazuma o priznanju prekršaja za sve propise u 5 ključnih inspekcija (Tržišna, Poreska uprava, Inspektorat za rad, Poljoprivredna i Turistička)**

**Indikatori (pokazatelj učinka):**

1. Ukupan procenat svih prekršaja koji se okončavaju sporazumom o priznanju prekršaja  
PV: 0  
CV: %

| Opis mere  | Rok za realizaciju/period realizacije                                      | Institucija odgovorna za realizaciju   | Partneri u realizaciji   |
|--|--|--|--|
| Uvođenjem sporazuma o priznanju prekršaja se smanjuje pritisak na sudove, povećava efekat kažnjavanja i naplate kazni i verovatnoća kažnjavanja, a smanjuje se administriranje od strane inspekcija i prekršilaca. Preporučuje se i da inspekcija inicira zaključenje sporazuma o priznanju prekršaja u predmetima za koje je pokrenut prekršajni postupak, a koji su podobni za zaključenje sporazuma, u skladu sa stručno-metodološkim objašnjenjima usvojenim od strane Koordinacione komisije, upućivanjem okrivljenoj strani predloga za zaključenje sporazuma o priznanju prekršaja. |  | Tržišna inspekcija<br>Turistička inspekcija<br>Inspektorat za rad<br>PU<br>Poljoprivredna inspekcija | Udruženje sudija prekršajnih sudova (u daljem tekstu: USUDPREK)<br>MDULS |
| Opis aktivnosti  | Rok za realizaciju/period realizacije                                      | Institucija odgovorna za realizaciju   | Partneri u realizaciji   |
| 1.3.1 Izraditi smernice – metodološka uputstva za primenu sporazuma o priznanju sporazuma o  | April 2019. Inspektorat za rad i Tržišna inspekcija<br>Drugi kvartal 2019. |  |  |

|       |  |  |  |  |
|-------|--|--|--|--|
|       | priznanju prekršaja za propise čija primena je pod nadzorom definisanih inspekcija   | Turistička, Poljoprivredna i Poreska inspekcija                        |  |  |
| 1.3.2 | U modele akata inspekcija (zapisnik, zahtev za pokretanje prekršajnog postupka i sl) uneti obaveštenje o mogućnosti zaključenja sporazuma – ponudu za zaključenje sporazuma o priznanju prekršaja.   | Drugi kvartal 2019.  | MDULS – Koordinaciona komisija za inspekcijski nadzor  | Prekršajni sudovi  |
| 1.3.3 | U 5 definisanih inspekcija raspodeliti potreban broj zaposlenih koji će se baviti zaključenjem sporazuma i preko Koordinacione komisije za inspekcijski nadzor pratiti statistiku zaključenih sporazuma, u okviru postojećih kapaciteta.   | Drugi kvartal 2019. – Praćenje statistike kontinuirana aktivnost       | Tržišna inspekcija<br>Turistička inspekcija<br>Inspektorat za rad<br>PU<br>Poljoprivredna inspekcija | MDULS – Koordinaciona komisija za inspekcijski nadzor                      |
| 1.3.4 | Izrada analize za procenu mogućnosti i potreba propisivanja:<br>a. Ranijeg brisanje osude iz prekršajne evidencije u slučaju zaključenja sporazuma o priznanju prekršaja;<br>b. Instituta beznačajnog prekršaja;<br>c. Kažnjavanja neregistrovanih subjekata kao de fakto privrednog subjekta. | Drugi kvartal 2019.  | Ministarstvo pravde  | Prekršajni sudovi  |
| 1.3.5 | Izmeniti Zakon o prekršajima predviđanjem dužeg opšteg roka zastarelosti za prekršaje i pripremiti izmene Zakona o prekršajima u skladu sa preporukama analize iz 1.3.4.   | Treći kvartal 2019. izrađen Nacrt izmena i dopuna Zakona o prekršajima | Ministarstvo pravde  | Prekršajni sudovi i Prekršajni apelacioni sud                              |
| 1.3.6 | Svaka od 5 inspekcija da definiše CV indikatora.   | Četvrti kvartal 2019.  | Tržišna inspekcija<br>Turistička inspekcija<br>Inspektorat za rad<br>PU<br>Poljoprivredna inspekcija | Republički sekretarijat za javne politike (u daljem tekstu: RSJP)<br>NALED |

## Mera 1.4: Sprovedena specijalizacija prekršajnih sudija za prekršajne postupke iz oblasti sive ekonomije

### Indikatori (pokazatelj učinka):

1. Obučen minimum jedan prekršajni sudija u svakom prekršajnom sudu za vođenje predmeta iz oblasti sive ekonomije  
PV: 0  
CV: 45 prekršajnih sudova

| Opis mere   | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju           | Partneri u realizaciji   |
|---|---------------------------------------|--|--|
| Specijalizacija prekršajnih sudija će se odnositi na prekršajne postupke koje najčešće pokreću: tržišna inspekcija, Poreska uprava, Inspektorat za rad, turistička, poljoprivredna, fitosanitarna, veterinarska i građevinska inspekcija. |                                       | Pravosudna akademija                           | Ministarstvo pravde<br>USUDPREK  |
| Opis aktivnosti   | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju           | Partneri u realizaciji   |
| 1.4.1 Opredeliti sudije koje će voditi prekršajne postupke koje iniciraju definisane inspekcije.  | Drugi kvartal 2019.                   | Prekršajni sudovi<br>Prekršajni apelacioni sud |  |
| 1.4.2 Napraviti kurikulume specijalizacije za definisane oblasti nadzora.   | Treći kvartal 2019.                   | Pravosudna akademija                           | Ministarstvo pravde<br>MFIN,<br>MTTT,<br>MRZBSP,<br>Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (u daljem tekstu: MPŠV)<br>MGSi |

## Mera 1.5: Uspostavljanje sistema za razmenu informacija o toku i ishodu postupaka koje pokreće inspektor – povezivanje sistema eInspektor i SIPRES

### Indikatori (pokazatelj učinka):

1. Broj podnetih zahteva za pokretanje prekršajnog postupka elektronskim putem:  
PV:  
CV:

| Opis mere  | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju | Partneri u realizaciji |
|--|---------------------------------------|--------------------------------------|------------------------|
| Trenutno inspektori ne znaju kako se njihovi postupci završavaju što negativno utiče na njihov rad. Takođe, praćenje statistike pravosudnog ishoda bi pomoglo kod unapređenja rada inspektora kod podnošenja dokaza, praćenje efikasnosti prekršajnih sudija u vođenju postupka i u komunikaciji o kažnjenim prekršiocima (sada je |                                       | Ministarstvo pravde<br>ITE           | MDULS                  |

ključni razlog za neprijavljivanje sive ekonomije činjenica da građani i privreda misle da počinioci nikada nisu kažnjeni).

| Opis aktivnosti  | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju | Partneri u realizaciji   |
|--|---------------------------------------|--------------------------------------|--|
| 1.5.1 Urađena analiza razmene podataka o podnetim zahtevima za pokretanje prekršajnog postupka, definisani setovi podataka i rečnik razmena, urađena analiza poslovnih procesa i internih procedura, urađena analiza proširenja elnspektora i SIPRES-a   | Drugi kvartal 2019                    | Ministarstvo pravde<br>MDULS         | ITE  |
| 1.5.2 Uspostavljanje sistema za podnošenje i prijem elektronskih zahteva za pokretanje i vođenje prekršajnih postupaka sa praćenjem toka i realizacije postupka.   | Četvrti kvartal 2019.                 | ITE<br>Ministarstvo pravde           | Sve inspekcije u sistemu elnspektor                                |
| 1.5.3 Uspostavljanje razmene podataka o podnetim zahtevima za pokretanje prekršajnog postupka, o fazi u kojoj se predmet nalazi, o rokovima zastarelosti i o drugim informacijama od značaja za vođenje i praćenje prekršajnih postupaka pokrenutih od strane republičkih inspekcija koje su u sistemu elnspektor. | Drugi kvartal 2020.                   | ITE<br>Ministarstvo pravde           | Jedinica za podršku Koordinacionoj komisiji za inspekcijски nadzor |
| 1.5.4 Definisati PV i CV indikatora  | Četvrti kvartal 2019.                 | Ministarstvo pravde                  |  |

## Mera 1.6: Suzbijanje nelegalne gradnje

### Indikatori (pokazatelj učinka):

- Broj popisanih objekata nelegalno izgrađenih nakon novembra 2015. u Beogradu  
PV: H  
CV: H
- Broj porušenih objekata u toku 2019. u Beogradu  
PV: H  
CV: H
- Odnos između broja podnetih krivičnih/prekršajnih, prijava podignutih optužnih akata i donetih presuda  
PV: H  
CV: H

| <b>Opis mere</b>   | <b>Rok za realizaciju/period realizacije</b> | <b>Institucija odgovorna za realizaciju</b>                                      | <b>Partneri u realizaciji</b>      |
|--|--|--|------------------------------------|
| <p>Cilj mere je da se smanji nelegalna gradnja, sa fokusom na Beograd. Posle donošenja Zakona o ozakonjenju objekata iz 2015. godine, na osnovu kojeg je urađen satelitski snimak svih objekata koji mogu biti predmet ozakonjenja, svaka nelegalna izgradnja objekta treba da bude oštro sankcionisana. Ovaj problem posebno je izražen i vidljiv građanima na teritoriji grada Beograda. Stoga je potrebno postupanje nadležnih organa i praćenje sprovođenja mere radi procene efekata.</p> |  | Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture (u daljem tekstu: MGSi) | Republičko javno tužilaštvo        |
| <b>Opis aktivnosti</b>   | <b>Rok za realizaciju/period realizacije</b> | <b>Institucija odgovorna za realizaciju</b>                                      | <b>Partneri u realizaciji</b>      |
| 1.6.1 Upis zabeležbe zabrane prometa za sve objekte koji su izgrađeni posle 2015. godine, za koje se se zabeležba upisuje na osnovu samostalnog člana 106. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji, kojim je zabranjen promet takvih objekata, a zabeležba se upisuje na osnovu rešenja o uklanjanju objekata ili posebnog dela objekta koje donosi građevinski inspektor.  | Četvrti kvartal 2019                         | Grad Beograd   | MGSi                               |
| 1.6.2 Podnošenje prijave za pokretanje krivičnih, odnosno prekršajnih postupaka protiv projekatana, investitora, odnosno izvođača radova na izgradnji objekata iz tačke 1.6.1 i redovno praćenje statistike pokrenutih postupaka.  | Kontinuirano                                 | Grad Beograd<br>Republičko javno tužilaštvo                                      | MGSi<br>MUP<br>Ministarstvo pravde |
| 1.6.3 Sprovođenje rušenja objekata iz tačke 1.6.1 i izveštavanje resornog ministarstva.  | Drugi kvartal 2020.                          | Grad Beograd   | MGSi<br>MUP                        |



|       |  |                       |                             |                             |
|-------|--|-----------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| 1.6.4 | Opštim obaveznim uputstvom Republičkog javnog tužilaštva uvesti obavezu da se u slučaju odlaganja krivičnog gonjenja za izvršioce krivičnog dela „građenje bez građevinske dozvole” iz člana 219a Krivičnog zakonika, počinjenog nakon 26. novembra 2015. godine osumnjičenom pored drugih nametnuti obavezu da u određenom roku otkloni štetnu posledicu nastalu izvršenjem krivičnog dela, odnosno da ukloni nelegalni objekat, u kom slučaju bi se odluka o odbačaju krivične prijave odložila do ispunjenja svih obaveza iz naredbe o odlaganju krivičnog gonjenja (čime bi se znatno olakšalo i ubrzalo rušenje nelegalnih objekata). | Drugi kvartal 2019.   | Republičko javno tužilaštvo | Ministarstvo pravde<br>MGSI |
| 1.6.5 | Definisati PV i CV indikatora.   | Četvrti kvartal 2019. | MGSI<br>Grad Beograd        |                             |

### Mera 1.7: Suzbijanje oglašavanja i prodaje robe preko interneta od strane neregistrovanih subjekata

#### Indikatori (pokazatelj učinka):

1. Broj identifikovanih subjekata koji se oglašavaju i vrše nelegalnu prodaju preko interneta  
PV: nepoznato  
CV: h subjekata
2. Broj prvostepenih osuđujućih presuda subjekata koji vrše nelegalnu prodaju preko interneta  
PV: x u 2018.  
CV: broj osuđujućih prvostepenih presuda u 2020.

| Opis mere   | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju                                      | Partneri u realizaciji  |
|---|---------------------------------------|---|---|
| Organizovano suzbijanje oglašavanja i prodaje robe preko interneta od strane neregistrovanih subjekata pretragom online prodajnih platformi, društvenih mreža i kontrolom preko poštanskih operatora, radi identifikacije neregistrovanih trgovaca koji oglašavaju akcizne proizvode, proizvode koji su zaštićeni pravima intelektualne svojine, lekove i medicinska sredstva, kao i njihovo procesuiranje. |                                       | Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija (u daljem tekstu: MTTT) | MDULS - Koordinaciona komisija za inspekcijски nadzor<br>Ministarstvo unutrašnjih poslova (u daljem tekstu: MUP)<br>Tužilaštvo za visokotehnoški kriminal<br>PU |

| Opis aktivnosti   | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju | Partneri u realizaciji  |
|---|---------------------------------------|--------------------------------------|---|
| 1.7.1 Uspostavljanje mehanizma kvartalnog praćenja izveštavanja o sprovođenju usvojenih hodograma radne grupe za suzbijanje nedozvoljene trgovine.  | Drugi kvartal 2019.                   | MDULS<br>PU                          | MTTT  |
| 1.7.2 Organizacija rada operativne grupe iz relevantnih institucija za sprovođenje hodograma za suzbijanje nedozvoljene trgovine preko interneta, koja podnosi izveštaje o rezultatima Koordinacionoj komisiji za inspeksijski nadzor i Koordinacionom telu za suzbijanje sive ekonomije. | Drugi kvartal 2019.                   | MTTT – Tržišna inspekcija            | Tužilaštvo za borbu protiv visokotehnološkog kriminala (u daljem tekstu: Tužilaštvo za VTK)<br>MUP<br>PU<br>Sanitarna inspekcija, Inspekcija za lekove i medicinska sredstva, Agencija za lekove i medicinska sredstva Srbije |
| 1.7.3 Skeniranje javno dostupnih internet portala, društvenih mreža i drugih e-platформи preko kojih se subjekti organizovano oglašavaju i nelegalno vrše prodaju preko interneta za posebno definisane proizvode.  | Treći kvartal 2019.                   | MUP<br>BIA                           | PU<br>Tržišna inspekcija<br>Tužilaštvo za VTK   |
| 1.7.4 Izmena Zakona o poštanskim uslugama kako bi se omogućila identifikacija pošiljaoca i primaoca od strane poštanskih službenika uvidom u lične isprave.   | Drugi kvartal 2019.                   | MTTT                                 |   |
| 1.7.5 Definisati PV i CV indikatora.  | Četvrti kvartal 2019.                 | MTTT                                 |   |

### Mera 1.8: Regulisati prodaju nesopstvenih proizvoda na robnim i zelenim pijacama

#### Indikatori (pokazatelj učinka):

- Povećanje broja preduzetnika na pijačnim tezgama koji vode poslovne knjige u odnosu na stanje utvrđeno analizom  
PV: h  
CV:
- Povećanje broja fiskalizovanih prodavaca na pijacama u odnosu na stanje utvrđeno analizom  
PV:  
CV:

| Opis mere   | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju                   | Partneri u realizaciji |
|---|---------------------------------------|--|------------------------|
| Trgovina na malo je po pravilu delatnost koja ne može potpadati pod sistem paušalnog oporezivanja, odnosno mora biti u sistemu fiskalizacije, čime se |                                       | MTTT<br>Ministarstvo finansija (u daljem tekstu: MFIN) |                        |

obezbeđuje evidentiranje prometa robe i izdavanje računa. Izuzetak su individualni poljoprivredni proizvođači i zanatlije koji prodaju sopstvene proizvode. Međutim, ovaj status je dozvoljen i ostalim prodavcima koji preprodaju nesopstvene proizvode na zelenim i robnim pijacama. Oni su u svojstvu individualnog poljoprivrednog proizvođača ili u svojstvu preduzetnika razvrstanih u treću grupu obveznika paušalnog oporezivanja – trgovinska delatnost koja se obavlja van poslovnih prostorija, na tezgama i sličnim objektima. Nemaju obavezu vođenja evidencije prometa kao svi ostali trgovci i ne može se utvrditi da li je roba koju prodaju legalno nabavljena. To je direktna nelojalna konkurencija u oblasti trgovine i izbegavanje plaćanja poreza.

PU  
JP Gradske pijace

| Opis aktivnosti   | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju  | Partneri u realizaciji                         |
|---|---------------------------------------|---|--|
| 1.8.1 Izrada analize stanja i regulative u oblasti prodaje nesopstvenih proizvoda i druge robe na robnim i zelenim pijacama, prevashodno od strane RPG, STR i SZR, sa preporukama za izmenu regulative i sprovođenja nadzora nad primenom propisanih obaveza. | Treći kvartal 2019.                   | MFIN<br>MTTT  | PU<br>Udruženje pijaca Srbije<br>Uprava carina |
| 1.8.2 Izmena relevantnih propisa u skladu sa preporukama analize.   | Četvrti kvartal 2019.                 | MFIN<br>MTTT  | PU   |
| 1.8.3 Izrada i sprovođenje hodograma koordinacije inspekcijskog nadzora.  | Četvrti kvartal 2020.                 | MDULS<br>PU<br>Tržišna inspekcija<br>Komunalna inspekcija<br>Poljoprivredna inspekcija<br>Veterinarska inspekcija | Udruženje pijaca Srbije                        |
| 1.8.4 Definisati PV i CV indikatora.  | Četvrti kvartal 2019.                 | MTTT<br>MFIN<br>PU  |  |

## Mera 1.9: Sprečavanje pretovara robe u vodnom transportu izvan luka i pristaništa

### Indikatori (pokazatelj učinka):

1. Broj mapiranih nelegalnih pretovarnih mesta  
PV:  
CV:
2. Broj privremenih deponija šljunka i peska  
PV:  
CV:
3. Broj izrečenih mera zabrane rada nelegalnih pretovarnih mesta i privremenih deponija šljunka i peska  
PV:  
CV:
4. Broj krivičnih prijava i broj prvostepenih osuđujućih presuda protiv lica koja učestvuju u nelegalnom pretovaru nafte i derivata nafte  
PV:  
CV:

| Opis mere  | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju | Partneri u realizaciji |
|--|---------------------------------------|--------------------------------------|------------------------|
| <p>Na Dunavu, Savi i Tisi u Republici Srbiji proglašeno je 11 luka i 2 teretna pristaništa u kojima je dozvoljen pretovar roba. Prema podacima republičke inspekcije za bezbednost plovidbe evidentirano je preko 150 mesta na kojima je vršen nelegalan pretovar roba, pre svega šljunka i peska, nafte i derivata nafte, kao i poljoprivrednih proizvoda. Postojanje nelegalnih mesta/objekata na kojima se vrši pretovar robe u vodnom transportu negativno utiče na prihode budžeta, s obzirom da se za pružanje usluga u ovim objektima ne plaćaju lučke naknade, kao ni druge poreske obaveze, usled odsustva državnih organa koji su inače prisutni u lukama (lučke kapetanije, MUP, carina, sanitarna i fitosanitarna inspekcija i dr.). Takođe, ovi objekti prouzrokuju ozbiljnu retorziju tržišta usled kojih legalni lučki operateri gube pozicije na međunarodnom tržištu. Nelegalni pretovar nafte i naftnih derivata za cilj ima izbegavanje plaćanja poreza i akciza na ovu robu.</p> |                                       | MGSI                                 |                        |
| Opis aktivnosti  | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju | Partneri u realizaciji |
| 1.9.1. Identifikacija nelegalnih pretovarnih mesta na obalama Dunava, Save i Tise  | Drugi kvartal 2019.                   | MGSI Jedinice lokalne samouprave     |                        |

|  |                                       |                          |                             |
|--|---------------------------------------|--------------------------|-----------------------------|
| popisom nelegalnih mesta i donošenjem odluka JLS o privremenim deponijama šljunka i peska.   |                                       |                          |                             |
| 1.9.2. Zabrana rada nelegalnih pretovarnih mesta i privremenih deponija šljunka i peska.   | Treći kvartal 2019.                   | MGSI                     | Jedinice lokalne samouprave |
| 1.9.3. Sprovođenje operativnih aktivnosti na identifikaciji mesta i procesuiranju subjekata koji učestvuju u nelegalnom pretovaru nafte i derivata nafte sa brodova koji su u plovidbi ili na sidrištu međunarodnih luka u Republici Srbiji. | Kontinuirano od trećeg kvartala 2019. | BIA<br>MUP<br>Tužilaštvo | Uprava carina<br>MGSI<br>PU |
| 1.9.4. Definisati PV i CV indikatora.  | Četvrti kvartal 2019.                 | MGSI                     |                             |

### Mera 1.10: Sprečavanje nezakonitog prevoza putnika u javnom prevozu

#### Indikatori (pokazatelj učinka):

- Broj sprovedenih kontrola  
PV:  
CV:
- Broj podnetih prijava po vrstama postupka  
PV:  
CV:
- Broj izrečenih privremenih zaštitnih mera  
PV:  
CV:
- Broj pravosnažno osuđujućih prekršajnih presuda  
PV:  
CV:
- Broj odbačenih prijava i zastarelih postupaka  
PV:  
CV:
- Iznos naplaćenih kazni po presudama  
PV:  
CV:
- Broj inspektora različitih nivoa vlasti koji efektivno vrše nadzor nad obavljanjem delatnosti prevoza putnika u drumskom saobraćaju  
PV:  
CV:

| Opis mere  | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju | Partneri u realizaciji  |
|--|---------------------------------------|--------------------------------------|---|
| Iako je Zakon o prevozu putnika u drumskom saobraćaju stupio na snagu još 2015. godine, sa poslednjim izmenama i dopunama iz 2018. godine, u praksi ne postoji dosledna primena odredaba Zakona, što dovodi do negativnih posledica na privredni ambijent, sigurnost poslovanja legalnih |                                       | MGSI                                 | Jedinice lokalne samouprave<br>Ministarstvo pravde<br>MTTT<br>PU<br>Prekršajni sudovi |

privrednih subjekata, bezbednost i sigurnost prilikom pružanja usluga prevoza građana, kao i na iznos prihoda budžeta RS i jedinica lokalne samouprave.

U cilju efikasnije primene odredaba Zakona, zaštite investicija u delatnosti, suzbijanja sive ekonomije u oblasti saobraćaja, podrške jedinicama lokalne samouprave da dosledno sprovedu odredbe Zakona i urede uslove poslovanja na svojoj teritoriji, potrebno je hitno usaglasiti postupanje svih nadležnih organa u odnosu na primenu zakonskih odredaba koje uređuju ovu oblast.

| Opis aktivnosti   | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju | Partneri u realizaciji |
|---|---------------------------------------|--------------------------------------|------------------------|
| 1.10.1 Kroz izmenu člana 155. stav 1. Zakona o prevozu putnika u drumskom saobraćaju omogućiti lokalnoj saobraćajnoj inspekciji da vrši nadzor nad međugradskim prevozom. | Drugi kvartal 2019.                   | MGSI                                 |                        |
| 1.10.2 Praćenje statistike ishoda i analiza presuda prekršajnih sudova po zahtevima za pokretanje prekršajnih postupaka lokalnih saobraćajnih inspektora.                 | Kontinuirana aktivnost                | Lokalne samouprave                   | Prekršajni sudovi      |
| 1.10.3 Definisati PV i CV indikatora.   | Četvrti kvartal 2019.                 | MGSI                                 |                        |

### Mera 1.11: Kontrola crnih tačaka neregistrovane trgovine

| Opis mere  | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju | Partneri u realizaciji   |
|--|---------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------|
| Uočen je veći broj slučajeva nelegalnog prometa životinja posebno u Raškom i Pčinjskom upravnom okrugu. Procenjena vrednost nelegalnog prometa životinjama u pograničnim područjima je oko 3 miliona evra godišnje. Poljoprivredna gazdinstva ne mogu trgovati životinjama, odnosno kupovati ih i prodavati radi sticanja dobiti, bez odgovarajuće registracije u Registru privrednih subjekata. |                                       | MUP<br>Veterinarska inspekcija       | PU<br>Tržišna inspekcija |

| Opis aktivnosti  | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju | Partneri u realizaciji   |
|--|---------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------|
| 1.11.1 Pojačana kontrola prometa živih životinja na terenu u saradnji sa organima MUP, Poreske uprave (MFIN) i Tržišne inspekcije (MTT). | Kontinuirano tokom 2019/2020. Godine  | MUP<br>Veterinarska inspekcija       | PU<br>Tržišna inspekcija |

### Mera 1.12: Kontrola nelegalnih subjekata koji bespravno iskorišćavaju vodne i šumske resurse (drvo, pesak i šljunak)

#### Indikatori (pokazatelj učinka):

- Broj otkrivenih i procesuiranih slučajeva nelegalne eksploatacije drveta, peska i šljunka  
 PV: 51 (peska i šljunka) / 2029 (nelegalna eksploatacija šuma)  
 CV: 40 (peska i šljunka) / 1800 (nelegalna eksploatacija šuma)

| Opis mere  | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju   | Partneri u realizaciji                                    |
|--|---------------------------------------|--|---|
| Povećana je bespravna seča šuma usled nedovoljne koordinacije različitih organa. Šumarski inspektori nemaju ovlašćenja da zaustavljaju vozila koja prevoze drvo u prometu te je potrebna saradnja sa organima koja imaju takva ovlašćenja. |                                       | MPŠV –<br>Republička<br>direkcija za vode<br>MPŠV -<br>Šumarska<br>inspekcije<br>Pokrajinski<br>sekretarijat za<br>poljoprivredu,<br>vodoprivredu i<br>šumarstvo | PU<br>MTTT<br>MUP<br>Čuvari šuma JP i<br>sopstvenici šuma |

| Opis aktivnosti   | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju      | Partneri u realizaciji   |
|---|---------------------------------------|---|--|
| 1.12.1 Usaglašavanje koordinacije aktivnosti i usvajanje hodograma za suzbijanje nedozvoljenog eksploataisanja vodnih resursa po kojem postupaju svi definisani organi. | Treći kvartal 2019.                   | Republička<br>direkcija za vode<br>– MPŠV | MTTT<br>Radna grupa Koordinacione komisije za inspekcijski nadzor  |
| 1.12.2 Izrada i praćenje realizacije hodograma za kontrolu bespravne seče šuma i nedozvoljenog prometa sirovog drveta.  | Treći kvartal 2019.                   | Šumarska<br>inspekcija –<br>MPŠV<br>MUP   | Pokrajinski sekretarijat za poljoprivredu,<br>vodoprivredu i šumarstvo<br>Čuvari šuma i sopstvenici šuma |

### Mera 1.13: Suzbijanje nezakonite proizvodnje duvana i GMO soje

#### Indikatori (pokazatelj učinka):

- Izveštaji o sprovođenju hodograma za duvan, GMO soju se sprovode  
 PV:  
 CV:
- Rast količine legalno zasađenog duvana u odnosu na nelegalno zasađen duvan  
 PV: h% nelegalno zasađenog duvana  
 CV: % nelegalno zasađenog duvana

| Opis mere   | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju | Partneri u realizaciji |
|---|---------------------------------------|--------------------------------------|------------------------|
| Kontrole se vrše po godišnjem planu kontrola, kao i po prijavi građana ili u sklopu redovnih planskih kontrola Odeljenja fitosanitarne inspekcije u periodu kada je zasnovana proizvodnja ovih useva, a sama kontrola se sprovodi na mestu proizvodnje. |                                       | Fitosanitarna inspekcija – MPŠV      | PU                     |

| Opis aktivnost  | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju   | Partneri u realizaciji |
|---|---------------------------------------|--|------------------------|
| 1.13.1 Napraviti plan koordinacije aktivnosti za sprečavanje proizvodnje i prodaje GMO soje (hodogram).   | Drugi kvartal 2019.                   | MPŠV – fitosanitarna inspekcija, poljoprivredna inspekcija<br>MFIN – Uprava za duvan | MUP                    |
| 1.13.2 Potpuno sprovođenje hodograma za suzbijanje nedozvoljene proizvodnje i prometa duvanom i duvanskim proizvodima u delu uvoza i kupovine semena, registracije ugovora o zasadima duvana i otkupa sirovog i suvog duvana. | Kontinuirano od drugog kvartala 2019. | MPŠV – fitosanitarna inspekcija, poljoprivredna inspekcija<br>MFIN – Uprava za duvan | PU                     |
| 1.13.3 Definirati PV i CV indikatora.   | Četvrti kvartal 2019.                 | MPŠV   |                        |

### **Mera 1.14: Dostizanje neophodnih ljudskih i materijalnih kapaciteta inspekcija i uvođenje novih kriterijuma za vrednovanje rada inspektora**

#### **Indikatori (pokazatelj učinka):**

- Zaposleno najmanje 60% inspektora od preporučenih potreba u okviru Analize kapaciteta republičkih inspekciji  
PV: 0  
CV: 60%
- Prosek starosti inspektora smanjen na 45 godina  
PV: 0  
CV: 45
- Usvajanje modela za vrednovanje rada inspektora  
PV: 0  
CV:

| Opis mere  | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju | Partneri u realizaciji |
|--|---------------------------------------|--------------------------------------|------------------------|
| Obezbeđivanje ljudskih i materijalnih kapaciteta inspekcija, kao i poboljšanje materijalnog položaja inspektora je neophodno kako bi se osiguralo dalje sprovođenje reforme inspeksijskog nadzora. |                                       | MDULS<br>Republičke inspekcije       | MFIN                   |



Imajući u vidu da je prosek starosti inspektora 56 godina, potrebno je doneti plan zapošljavanja mladih inspektora, a budući da je oprema koju poseduju inspektori dotrajala, neophodno je uspostaviti i model opremanja inspekcija. Dodatno, trenutno ne postoji vrednovanje rada inspektora na osnovu ostvarenja javnog interesa, već se njihov rad sada vrednuje na osnovu broja sprovedenih nadzora, količine oduzete robe i slično. Iz tog razloga je potrebno izraditi adekvatan model za vrednovanje rada inspektora.

| <b>Opis aktivnosti</b>  | <b>Rok za realizaciju/period realizacije</b> | <b>Institucija odgovorna za realizaciju</b>           | <b>Partneri u realizaciji</b> |
|---|--|---|-------------------------------|
| 1.14.1 Donošenje Akcionog plana za zapošljavanje inspektora i modela opremanja inspekcija, na osnovu Funkcionalne analize kapaciteta republičkih inspekcija.  | Drugi kvartal 2019.                          | MDULS – Koordinaciona komisija za inspekcijski nadzor | MFIN                          |
| 1.14.2 Zapošljavanje inspektora u okviru prve godine sprovođenja Akcionog plana za zapošljavanje mladih inspektora.   | Četvrti kvartal 2019.                        | Republičke inspekcije                                 | MFIN                          |
| 1.14.3 Izmena Uredbe o razvrstavanju radnih mesta i merilima za opis radnih mesta državnih službenika, kroz obaveznu izradu standardnog opisa radnih mesta za zvanja inspektora, izmenu metodologije koja treba da uvaži uslove rada pod kojim se obavljaju poslovi inspektora i prilagođavanje procenta ograničenja broja najviših zvanja za poslove inspektora. | Drugi kvartal 2019.                          | MDULS   | MFIN                          |
| 1.14.4 Uvođenje oznake „inspektor” u naziv radnog mesta državnih službenika koji obavljaju poslove inspekcijskog nadzora.   | Četvrti kvartal 2019.                        | MDULS   | MFIN                          |
| 1.14.5 Uspostavljanje jedinstvenog Registra republičkih inspektora sa podacima o opremi, kvalifikacijama i praćenju karijernog razvoja.   | Četvrti kvartal 2019.                        | Koordinaciona komisija za inspekcijski nadzor         | Republičke inspekcije         |

|        |  |   |                               |                       |
|--------|--|---|-------------------------------|-----------------------|
| 1.14.6 | Definisanje mera ostvarivanja javnog interesa za svaku inspekciju.                             | Četvrti kvartal 2019. – poljoprivredna i sanitarna inspekcija<br>Četvrti kvartal 2020. – sve inspekcije | Koordinaciona komisija, MDULS | Republičke inspekcije |
| 1.14.7 | Definisanje metodologije za praćenje i merenje ostvarenja javnog interesa za svaku inspekciju. | Četvrti kvartal 2019.   | Koordinaciona komisija, MDULS | Republičke inspekcije |
| 1.14.8 | Donošenje Modela za vrednovanje rada inspektora.   | Drugi kvartal 2020.   | Koordinaciona komisija        |                       |

## POSEBAN CILJ 2: UNAPREĐENJE RADA PORESKE UPRAVE U CILJU EFIKASNIJEG RAZREZA I BOLJE NAPLATE POREZA

### Mera 2.1: Digitalna fiskalizacija – informacije o prometu u svim fazama prometa se šalju poreskim organima u realnom vremenu

#### Indikatori (pokazatelji učinka):

- Broj fiskalizovanih privrednih subjekata u odnosu na ukupan broj privrednih subjekata:  
PV:  
CV:
- Jeftinije održavanje sistema  
PV:
- CV:
- Povećan broj utvrđenih neregularnosti u odnosu na broj nadzora:  
PV:  
CV:

| Opis mere   | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju | Partneri u realizaciji |
|---|---------------------------------------|--------------------------------------|------------------------|
|   |                                       | PU<br>MFIN                           |                        |
| Opis aktivnosti   | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju | Partneri u realizaciji |
| 2.1.1 Usvajanje Predloga zakona o fiskalizaciji kojim je proširen sukcesivno obuhvat fiskalizacije na sve oblike prodaje robe i pružanja usluga i sve faze prometa. | Četvrti kvartal 2019                  | Vlada<br>MFIN                        | PU                     |
| 2.1.2 Priprema akcionog plana uvođenja nove fiskalizacije i plana sprovođenja proširenja obuhvata na nove delatnosti, odnosno obveznike.                            | Četvrti kvartal 2019.                 | MFIN<br>PU                           | Tržišna inspekcija     |
| 2.1.3 Donošenje podzakonskih akata za sprovođenje Zakona o fiskalizaciji.   | Drugi kvartal 2020.                   | MFIN                                 | PU                     |
| 2.1.4 Priprema funkcionalne specifikacije i nabavka softvera i hardvera – inkorporiranje modula analize rizika za neevidentiranje prometa.                          | Drugi kvartal 2020.                   | MFIN                                 |                        |

|       |                                  |                       |      |      |
|-------|----------------------------------|-----------------------|------|------|
| 2.1.5 | Obuke službenika Poreske uprave. | Treći kvartal 2020.   | PU   | MFIN |
| 2.1.6 | Definisati PV i CV indikatora.   | Četvrti kvartal 2019. | MFIN |      |

## Mera 2.2: Automatizacija obračuna paušalnog oporezivanja i objedinjavanje naplate poreza i doprinosa paušalnim poreskim obveznicima kroz konsolidovani sistem naplate

### Indikatori (pokazatelj učinka):

- Najmanje 70% paušalaca prijavljuje poreze i doprinose kroz konsolidovani sistem naplate poreza u 2019  
PV: 0  
CV: 100
- Smanjenje prosečnog vremena potrebnog za plaćanje poreza i doprinosa  
PV: h minuta  
CV: ? minuta
- Povećan broj neregularnosti u odnosu na broj izvršenih kontrola obveznika paušalnog oporezivanja  
PV: 0  
CV: 100
- Procenat automatizovane razmene podataka u odnosu na ukupan broj podataka razmenjenih između PIO, RFZO i CROSO o obveznicima u sistemu paušalnog oporezivanja  
PV: 0  
CV: 100

| Opis mere   | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju | Partneri u realizaciji |
|---|---------------------------------------|--------------------------------------|------------------------|
| <p>Poreska uprava godišnje mora da izda i više od 300.000 poreskih rešenja obveznicima u sistemu paušalnog oporezivanja. Više od 300 poreskih inspektora radi na ovim rešenjima. Kroz izmenu podzakonskog akta i razvoj softvera koji bi omogućio automatski obračun i izdavanje rešenja hiljade sati će se uštediti i omogućiti veća predvidljivost za poreske obveznike.</p> <p>Izmena regulatornog okvira koji će pojednostaviti proceduru obračuna paušalnog poreza u cilju automatizacije procesa utvrđivanja visine paušalnog poreza, kao i da pripremi funkcionalnu specifikaciju podnošenja zahteva u elektronskom obliku i automatski obračun visine paušalnog poreza.</p> |                                       | MFIN                                 | PU                     |

| Opis aktivnosti   | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju | Partneri u realizaciji |
|---|---------------------------------------|--------------------------------------|------------------------|
| 2.2.1 Usvojene izmene i dopune Uredbe o paušalnom oporezivanju i Predlog zakona o porezu na dohodak građana radi uvođenja konsolidovane naplate poreza i automatizovanog obračuna paušalnog oporezivanja. | Četvrti kvartal 2019.                 | Vlada<br>MFIN                        | PU                     |

|       |   |                       |      |      |
|-------|---|-----------------------|------|------|
| 2.2.2 | Priprema i izrada softvera za automatizovano paušalno oporezivanje. | Prvi kvartal 2020.    | PU   | MFIN |
| 2.2.3 | Priprema i izrada softvera za konsolidovani sistem naplate poreza.  | Četvrti kvartal 2019. | PU   | MFIN |
| 2.2.4 | Obuke službenika za korišćenje softvera.                            | Drugi kvartal 2020.   | PU   |      |
| 2.2.5 | Definisati PV i CV indikatora.                                      | Četvrti kvartal 2019. | MFIN |      |

### Mera 2.3: eFakture – Uvođenje sistema elektronske razmene faktura

#### Indikatori (pokazatelj učinka):

1. Procenat neregularnosti u odnosu na ukupan broj nadziranih faktura smanjen:  
PV: 0  
CV:
2. Smanjeno vreme za povraćaj PDV-a:  
PV:  
CV:
3. Rast industrije faktoringa za 5%:  
PV:  
CV:
4. Broj kompanija koji izdaje efakture  
PV: 0  
CV:

| Opis mere   | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju | Partneri u realizaciji |
|---|---------------------------------------|--------------------------------------|------------------------|
| Uspostavljanjem pouzdane dostave faktura u sistemu omogućiće se veća pravna sigurnost ugovornih strana, bolje izvršenje ugovora, razvoj usluge faktoringa i mikrofinansiranja malih privrednih subjekata. |                                       | MFIN                                 | PU<br>Uprava za trezor |

| Opis aktivnosti  | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju | Partneri u realizaciji                         |
|--|---------------------------------------|--------------------------------------|--|
| 2.3.1 Izrađena analiza biznis procesa i analiza efekata na budžet i privredu, podela na 2 faze: izdavanje eFakture ka državnim organima i izdavanje efakture privreda ka privredi. | Treći kvartal 2019.                   | MFIN                                 | PU (za fazu 2)<br>Uprava za trezor (za fazu 1) |
| 2.3.2 Izrada funkcionalne i tehničke specifikacije hardvera i softvera u skladu sa analizom iz tačke 2.3.1 za fazu 1.  | Treći kvartal 2019.                   | MFIN                                 | Uprava za trezor                               |
| 2.3.3 Izrada funkcionalne i tehničke specifikacije hardvera i softvera u skladu sa analizom iz tačke 2.3.1 za fazu 2.  | Prvi kvartal 2020.                    | MFIN                                 |  |

|        |  |   |                          |                        |
|--------|--|---|--------------------------|------------------------|
| 2.3.4  | Propisivanje načina i potrebnih uslova i standarda za izdavanje i primanje elektronskih faktura u jedinstvenom sistemu i obavezne forme elektronske fakture u skladu sa funkcionalnom specifikacijom iz tačke 2.3.2 za fazu 1. | Treći kvartal 2019.                     | MFIN                     | PU<br>Uprava za trezor |
| 2.3.5  | Propisivanje načina i potrebnih uslova i standarda za izdavanje i primanje elektronskih faktura u jedinstvenom sistemu i obavezne forme elektronske fakture u skladu sa funkcionalnom specifikacijom iz tačke 2.3.3 za fazu 2. | Prvi kvartal 2020.                      | MFIN                     |                        |
| 2.3.6  | Nabavka potrebnog hardvera, softvera i licenci za uspostavljanje sistema eFaktura za fazu 1.   | Četvrti kvartal 2019.                   | Uprava za trezor         | MFIN                   |
| 2.3.7  | Nabavka potrebnog hardvera, softvera i licenci za uspostavljanje sistema eFaktura za fazu 2.   | Drugi kvartal 2020.                     | MFIN                     |                        |
| 2.3.8  | Obuka službenika za korišćenje sistema (na testnom sistemu) za fazu 1.   | Prvi kvartal 2020. i dalje kontinuirano | Uprava za trezor<br>MFIN |                        |
| 2.3.9  | Obuka službenika za korišćenje sistema (na testnom sistemu) za fazu 2.   | Treći kvartal 2020.                     | MFIN                     |                        |
| 2.3.10 | Definisati PV i CV indikatora.   | Četvrti kvartal 2019.                   | MFIN                     |                        |

### POSEBAN CILJ 3: PODSTICAJNE MERE ZA FER KONKURENCIJU, LEGALNO PREDUZETNIŠTVO I ZAPOSŁJAVANJE

#### Mera 3.1: Regulisanje novih oblika radnog angažovanja posebnim propisima

##### Indikatori (pokazatelji učinka):

- Povećan procenat formalne zaposlenosti  
PV: %  
CV: %

| Opis mere  | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju  | Partneri u realizaciji                                     |
|--|---------------------------------------|---|--|
| Omogućiti zapošljavanje fizičkih lica kod stranog poslodavca, rad na portalima, rad sa nepunim radnim vremenom. Ovaj tip poslova nije valjano uređen i dovodi do neformalne zaposlenosti. Povećati fleksibilnost zapošljavanja kako bi se izbegla zloupotreba zapošljavanja preko lizing agencija i omladinskih zadruga. |                                       | Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (u daljem tekstu: MRZBSP) | MUP<br>NBS<br>PU<br>NALED<br>Ministarstvo privrede<br>MFIN |

| Opis aktivnosti  | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju | Partneri u realizaciji   |
|--|---------------------------------------|--------------------------------------|--|
| 3.1.1 Izrađena analiza propisa Republike Srbije i uporednog zakonodavstva, stanja na tržištu rada i fleksibilnih oblika radnog angažovanja sa inostranim elementom – rad na teritoriji Republike Srbije za stranog poslodavca (koji nema predstavništvo i ogranak na teritoriji Republike Srbije).                             | Četvrti kvartal 2019.                 | MRZBSP                               | Ministarstvo privrede<br>MFIN<br>NALED<br>RZS<br>RFPIO<br>RFZO<br>NBS<br>MZ<br>MUP i drugi nadležni organi i organizacije koje prate ili raspolažu informacijama o radu na portalima za stranog poslodavca |
| 3.1.2 U skladu sa nalazima analize izraditi plan za normativno uređenje rada na portalima za stranog poslodavca, sa listom propisa koji treba da se menjaju i dopunjuju, rokovima i pravcima izmena i, ako postoji potreba, sačinjen predlog osnova za izradu posebnog propisa koji uređuje novi vid fleksibilnog oblika rada. | Drugi kvartal 2020.                   | MRZBSP                               | Ministarstvo privrede<br>MFIN<br>Reprezentativni predstavnici sindikata i udruženja poslodavaca, kao i druge nvo, NALED<br>RZS<br>RFPIO<br>RFZO<br>NBS<br>Ministarstvo zdravlja<br>MUP                     |
| 3.1.3 Izrada propisa u skladu sa planom za normativno uređenje rada na portalima za stranog poslodavca.  | Četvrti kvartal 2020.                 | MRZBSP                               | MFIN<br>Ministarstvo privrede<br>Reprezentativni predstavnici sindikata i udruženja poslodavaca, kao i druge nvo, NALED<br>RZS<br>RFPIO<br>RFZO<br>NBS<br>Ministarstvo zdravlja<br>MUP                     |

### Mera 3.2: Uvođenje novih poreskih tretmana novih oblika radnog angažovanja

#### Indikatori (pokazatelji učinka):

- Povećan procenat formalne zaposlenosti  
PV: %  
CV: %

| Opis mere   | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju | Partneri u realizaciji |
|---|---------------------------------------|--------------------------------------|------------------------|
| U skladu sa novoregulisanim oblicima rada (mera 3.1) izvršiti prilagođavanje poreskih osnovica i minimalnih osnovica za doprinose |                                       | MFIN                                 | MRZBSP<br>PU           |

za nove oblike radnog angažovanja i obračuna staža osiguranja.

| Opis aktivnosti   | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju | Partneri u realizaciji |
|---|---------------------------------------|--------------------------------------|------------------------|
| 3.2.1 Izrađena analiza efekata poreskog opterećenja za nove oblike radnog angažovanja sa preporukama. | Četvrti kvartal 2019.                 | MFIN                                 | MRZBSP                 |
| 3.2.2 Izrada izmene propisa u skladu sa preporukama.  | Četvrti kvartal 2020.                 | MFIN                                 | MRZBSP                 |
| 3.2.3 Definirati PV i CV indikatora.  | Četvrti kvartal 2019.                 | MFIN                                 |                        |

### Mera 3.3: Smanjenje fiskalnog opterećenja rada

#### Indikatori (pokazatelji učinka):

- Smanjenje poreskog opterećenja neto zarade  
PV: 63%  
CV: 61%
- Povećan broj formalno zaposlenih  
PV: 2.308,2 hiljada (Q4 2018)  
CV: 2.326,2 hiljada (Q4 2020/19)

| Opis mere   | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju | Partneri u realizaciji                   |
|---|---------------------------------------|--------------------------------------|--|
| Smanjenje poreskog opterećenja zarada smanjenjem neoporezivog cenzusa ili/i smanjenjem stopa doprinosa. |                                       | MFIN                                 | MRZBSP<br>Fiskalni savet<br>MMF<br>NALED |

| Opis aktivnosti   | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju | Partneri u realizaciji |
|---|---------------------------------------|--------------------------------------|------------------------|
| 3.3.1 Izrada analize budžetskog priliva i odliva po osnovu poreza i doprinosa po osnovu rada, kao i izrada predloga smanjenja fiskalnog opterećenja rada u skladu sa smernicama MMFa, fiskalnim prostorom i uticajem na privredno okruženje i privredni rast. | Četvrti kvartal 2019.                 | MFIN                                 | MRZBSP                 |
| 3.3.2 Izrada predloga propisa u skladu sa rezultatima analize iz 3.3.1.   | Prvi kvartal 2020.                    | MFIN                                 | Fiskalni savet<br>MMF  |
| 3.3.3 Izrada analize budžetskog priliva i odliva po osnovu poreza i doprinosa po osnovu rada, kao i izrada predloga smanjenja fiskalnog opterećenja rada u skladu sa smernicama MMFa, fiskalnim prostorom i uticajem na privredno okruženje i privredni rast. | Četvrti kvartal 2020.                 | MFIN                                 | Fiskalni savet<br>MMF  |

### Mera 3.4: Proširenje obuhvata Zakona o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima na nove delatnosti

#### Indikatori (pokazatelji učinka):

1. Rast formalne zaposlenosti u sektoru  
PV: 0  
CV: 100
2. Broj registrovanih sezonskih radnika u relevantnom sektoru:  
PV:  
CV:

| Opis mere  | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju | Partneri u realizaciji  |
|--|---------------------------------------|--------------------------------------|---|
| Proširenje obuhvata Zakona o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima na druge poslove – cilj je da se poslovi kućnog-pomoćnog osoblja, koji su ograničenog trajanja (nekoliko dana mesečno – čišćenje po kućama, dadilje i sl. poslovi) pojednostave, uvedu u legalne tokove i da se pojednostavi uplata poreza i doprinosa, kao i način angažovanja, uz obezbeđivanje prava angažovanih lica u skladu sa međunarodnim standardima. | Treći kvartal 2020.                   | MRZBSP<br>MFIN                       | PU<br>Nacionalna služba za zapošljavanje (u daljem tekstu: NSZ)<br>Centralni registar obaveznog socijalnog osiguranja (u daljem tekstu: CROSO)<br>NALED |
| Opis aktivnosti  | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju | Partneri u realizaciji  |
| 3.4.1 Izrada eh post analize primene zakona o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima, u poljoprivredi.   | Drugi kvartal 2019.                   | MRZBSP (Inspektorat za rad)          | NALED<br>PU<br>MPŠV   |
| 3.4.2 Izrada eh ante analize za proširenje mere na druge delatnosti. Priprema Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim i drugim poslovima u određenim delatnostima.  | Drugi kvartal 2020.                   | MRZBSP<br>MFIN                       | NALED<br>RZS<br>CROSO, RFPIO<br>RFZO, PU<br>Ministarstvo zdravlja<br>Reprezentativni predstavnici sindikata i udruženja poslodavaca kao i druge NVO     |
| 3.4.3 Usvojen Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim i drugim poslovima u određenim delatnostima, zapošljavanju u skladu sa nalazima analize.   | Treći kvartal 2020.                   | Vlada<br>MRZBSP<br>MFIN              | NALED<br>RZS<br>CROSO RFPIO<br>RFZO<br>PU<br>Ministarstvo zdravlja<br>NSZ   |



|       |                                |                       |        |
|-------|--------------------------------|-----------------------|--------|
| 3.4.4 | Definisati PV i CV indikatora. | Četvrti kvartal 2019. | MRZBSP |
|-------|--------------------------------|-----------------------|--------|

### Mera 3.5: Proširenje obuhvata mera za početnike u poslovanju na nove kategorije korisnika

#### Indikatori (pokazatelji učinka):

1. Broj korisnika mere za početnike u poslovanju:  
PV: 0  
CV:
2. Broj korisnika mere koji je nakon završetka korišćenja mere nastavio da posluje narednih 12 meseci:  
PV:  
CV:

| Opis mere  | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju | Partneri u realizaciji |
|--|---------------------------------------|--------------------------------------|------------------------|
| U okviru ove mere je potrebno analizirati efekte postojećih mera i omogućiti proširenje modela samozapošljavanja početnicima u poslovanju bez obaveze plaćanja doprinosa za obavezno osiguranje u trajanju od 1 do 2 godine. |                                       | MFIN                                 | MRZBSP<br>PU<br>NSZ    |

| Opis aktivnosti   | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju | Partneri u realizaciji |
|---|---------------------------------------|--------------------------------------|------------------------|
| 3.5.1 Analiza efekata mere na početnike u poslovanju kao i drugih mera usmerenih na zapošljavanje i razvoj preduzetništva sa preporukama za definisanje fiskalne politike u ovoj oblasti. | Drugi kvartal 2019.                   | MFIN                                 | MRZBSP<br>PU<br>NSZ    |
| 3.5.2 U skladu sa nalazima analize, izraditi plan o produženju mere, proširenju mere ili redifinisanju mere.  | Treći kvartal 2019.                   | MFIN                                 | MRZBSP<br>PU<br>NSZ    |
| 3.5.3 Izmena relevantnih propisa u skladu sa planom iz tačke 3.5.2.   | Prvi kvartal 2020.                    | MFIN                                 | MRZBSP<br>PU<br>NSZ    |
| 3.5.4 Definisati PV i CV indikatora.  | Četvrti kvartal 2019.                 | MFIN                                 |                        |

### Mera 3.6: Stimulisanje bezgotovinskog plaćanja

#### Indikatori (pokazatelji učinka):

1. Povećani prihodi od taksi  
PV:  
CV:
2. Broj šaltera sa POS terminalima, odnosno sa omogućenim instant plaćanjem u odnosu na ukupan broj šaltera u javnoj upravi:  
PV:  
CV:
3. Procenat transakcija preko POS-a, odnosno preko instant plaćanja u odnosu na ukupan broj transakcija kod imalaca javnih ovlašćenja koji imaju instaliran post terminal:

PV: %

CV: %

4. Povećanje broja bezgotovinskih plaćanja u javnom sektoru:

PV: %

CV: %

| Opis mere  | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju | Partneri u realizaciji                             |
|--|---------------------------------------|--------------------------------------|--|
| Cilj je da se uspostavljen sistem identifikacije platioca usluga – omogući pružanje javnih usluga bez podnošenja dokaza o uplati, čime se olakšava elektronsko plaćanje (eBanking, mBanking). Postojeći sistem omogućava prevare (dodavanje nule, podmetanje istog dokaza o uplati nekoliko puta) i sprečava automatizaciju postupanja radi efikasnije elektronske uprave, što otežava legalno poslovanje i povećava rizik od korupcije. |                                       | MFIN                                 | Narodna banka Srbije (u daljem tekstu: NBS)<br>ITE |

| Opis aktivnosti   | Rok za realizaciju/period realizacije   | Institucija odgovorna za realizaciju | Partneri u realizaciji                |
|---|---|--------------------------------------|---------------------------------------|
| 3.6.1 Instalirati POS terminale na svim šalterima javne uprave.   | Četvrti kvartal 2019. 40%<br>Lokalnih samouprava<br>Četvrti kvartal 2019<br>40% šaltera državnih organa | ITE                                  | Poslovne banke<br>NBS                 |
| 3.6.2 Omogućiti instant plaćanja na svim šalterima organa javne uprave.   | Treći kvartal 2019. 70%<br>Lokalnih samouprava<br>Četvrti kvartal 2019. 40%<br>šaltera državna uprava   | NBS<br>ITE<br>Lokalne samouprave     | Poslovne banke                        |
| 3.6.3 Izrada biznis analize za realizaciju sistema za uparivanje i razvrstavanje uplata prema broju predmeta, odnosno uplatiocu – stranci u postupku. Ova analiza treba da sadrži akcioni plan sa definisanim obavezama nosiocima obaveza i rokovima. | Treći kvartal 2019.   | MFIN                                 | ITE<br>Uprava za trezor<br>NALED      |
| 3.6.4 Sprovedenje aktivnosti koje su utvrđene tačkom 3.6.3. (implementacija izmena na informacionim sistemima za koje se utvrdi potreba,  | Prvi kvartal 2020. i dalje<br>kontinuirano  | MFIN                                 | Uprava za trezor<br>NBS<br>MUP<br>ITE |

|       |  |  |      |  |
|-------|--|--|------|--|
|       | izmena zakona i podzakonskih akata za koje postoji potreba). |  |      |  |
| 3.6.5 | Obuke korisnika.   | Drugi kvartal 2020. i dalje kontinuirano | MFIN | NALED<br>Uprava za trezor<br>ITE<br>Lokalne samouprave i organi koji primenjuju sistem za uparivanje |
| 3.6.6 | Definisati PV i CV indikatora.                               | Četvrti kvartal 2019.                    | MFIN |  |

## POSEBAN CILJ 4: SMANJENJE ADMINISTRATIVNOG I PARAFISKALNOG OPTEREĆENJA

### Mera 4.1: Uspostavljanje jedinstvene baze službenih mišljenja

#### Indikatori (pokazatelji učinka):

1. Prosečno vreme institucija za izdavanje mišljenja privrednom subjektu po podnošenju zahteva i plaćanju takse:  
PV: 0  
CV: 100
2. Broj izmenjenih propisa koji imaju najviše zahteva za mišljenje  
PV: 0  
CV: 3
3. Procenat smanjenja zahteva za mišljenje  
PV: 0%  
CV: 50%

| Opis mere  | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju | Partneri u realizaciji                |
|--|---------------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| Nejasnost propisa i nejednako tumačenje propisa za različite privredne subjekte zbog neizdavanja mišljenja ili njihovog neobjavlivanja dovodi do pravne nesigurnosti i favorizovanja nelojalne konkurencije. Dodatno, mišljenja se izdaju sa više od godinu dana zakašnjenja što legalnu privredu dovodi do nevoljnog kršenja propisa i kažnjavanja. Na ovaj način bi se identifikovali i očigledno nejasni propisi sa najvećim brojem nedoumica, koje treba unaprediti. |                                       | ITE                                  | Sve institucije koje izdaju mišljenja |
| Opis aktivnosti  | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju | Partneri u realizaciji                |
| 4.1.1 Izrada analize trenutnog stanja u oblasti izdavanja službenih mišljenja i optimizacija radi podnošenja zahteva za njihovo izdavanje preko jedinstvene kontakt tačke kao nove elektronske usluge.   | Treći kvartal 2019.                   | ITE                                  | Relevantna ministarstva               |

|       |  |                       |  |  |
|-------|--|-----------------------|--|--|
| 4.1.2 | Omogućiti online podnošenje zahteva na osnovu zaključaka analize iz tačke 4.1.1. i praćenje u bazi.                                      | Četvrti kvartal 2019. | ITE  | NALED<br>MDULS<br>Jedinica za podršku<br>Kordinacionoj komisiji za inspekcijski nadzor |
| 4.1.3 | Analiza 20 propisa za koje se izdalo najviše mišljenja u prethodnom periodu sa preporukama za unapređenje, odnosno usaglašavanje prakse. | Četvrti kvartal 2019. | Stručna grupa<br>Kordinacionog tela za suzbijanje sive ekonomije | Nadležna ministarstva prema oblastima<br>NALED<br>RSJP                                 |
| 4.1.4 | Usvajanje zaključka Vlade za donošenje uputstava, odnosno izmenu propisa nakon usaglašavanja.  | Treći kvartal 2020.   | Stručna grupa<br>Kordinacionog tela za suzbijanje sive ekonomije | Nadležna ministarstva prema oblastima<br>NALED<br>RSJP                                 |

### Mera 4.2: Javni registar neporeskih nameta i ukidanje parafiskala

#### Indikatori (pokazatelji učinka):

1. Uspostavljen registar neporeskih nameta  
PV:  
CV:

| Opis mere   | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju | Partneri u realizaciji                                   |
|---|---------------------------------------|--------------------------------------|--|
| Javni registar neporeskih nameta će obuhvatati sve naknade i takse i republičke i lokalne administrativne takse, sva neporeska davanja prema Republici Srbiji, javnim preduzećima i lokalnim samoupravama. Trenutno postoje naknade koje nisu obuhvaćene Zakonom o naknadama za korišćenje javnih dobara. Na osnovu registra omogućiti sistemsku kontrolu vrsta i visina naknada. |                                       | MFIN                                 | Imaoci javnih ovlašćenja koji naplaćuju neporeske namete |

| Opis aktivnosti   | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju | Partneri u realizaciji   |
|---|---------------------------------------|--------------------------------------|--|
| 4.2.1 Definisati elektronski registar koji se ažurira svaki put kada se promeni visina, naziv ili način obračuna naknade ili neporeskog nameta. | Četvrti kvartal 2019.                 | MFIN                                 | Ministarstva, ostale institucije koje naplaćuju neporeske namete |
| 4.2.2 Definisati PV i CV indikatora.  | Četvrti kvartal 2019.                 | MFIN                                 |  |

### Mera 4.3: E-javne nabavke – uspostaviti elektronski postupak javnih nabavki

#### Indikatori (pokazatelji učinka):

1. Prosečan broj ponuđača po tenderu  
PV: 2.5  
CV: 2.6

2. Smanjenje prosečnog broja dana trajanja postupka javne nabavke  
 PV: 63  
 CV: 61

| Opis mere  | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju | Partneri u realizaciji  |
|--|---------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------|
| <p>Uspostaviti elektronski postupak javnih nabavki koji obuhvata sve faze od postupka planiranja i sprovođenja postupka javnih nabavki, tako i obavezu objavljivanja obaveštenja o dodeli ugovora, koji sadrži detaljne podatke o zaključenom ugovoru, odnosno podatke o ugovorenoj vrednosti i ostale relevantne informacije – jedinstveni portal putem kojeg će se sprovoditi sve javne nabavke u Republici Srbiji. Sistem će imati sledeće karakteristike:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- konkursna dokumentacija i druga pismena koja objavljuje naručilac će biti svima dostupna putem jedinstvenog elektronskog portala,</li> <li>- sistem ne dozvoljava nikome da vidi ponude dok ne istekne rok za njihovo podnošenje. Dakle, u trenutku isticanja roka, odnosno u trenutku otvaranja ponuda sistem će elektronski generisati cene i ostale komercijalne uslove iz podnetih ponuda, a koji su bitni za ponderisanje, odnosno rangiranje istih. Takođe, sistem će elektronski proslediti zapisnik o otvaranju ponuda sa navedenim podacima i to samo i svim ponuđačima koji su učestvovali u postupku javne nabavke, odnosno koji su podneli ponudu preko jedinstvenog portala. Odluka o dodeli je javna, obaveštenja o zaključenim ugovorima se javno objavljuju i sadrže sve relevantne podatke bitne za zaključenje ugovora,</li> <li>- implementirati rešenje da postupak zaštite prava ponuđača bude elektronski i javan na portalu javnih nabavki, a da proces javne nabavke ne bude ugrožen,</li> <li>- obavezna je kod naručioca</li> </ul> |                                       | MFIN                                 | Uprava za javne nabavke |

- interna kontrola izvršenja ugovorenih obaveza,
- implementirati efikasan mehanizam kojim se vrši ocena izvršenja ugovora i implementirati efikasan mehanizam kojim će se ograničiti učešće u javnim nabavkama privrednim subjektima koji su poslovali u svojoj zoni.

|       | <b>Opis aktivnosti</b>   | <b>Rok za realizaciju/period realizacije</b> | <b>Institucija odgovorna za realizaciju</b>              | <b>Partneri u realizaciji</b>                         |
|-------|--|--|--|---|
| 4.3.1 | Usvajanje Predloga zakona o javnim nabavkama.  | Drugi kvartal 2019.                          | Vlada<br>MFIN  | Uprava za javne nabavke (u daljem tekstu: UJN)<br>ITE |
| 4.3.2 | Izrada novog portala za javne nabavke.   | Četvrti kvartal 2019.                        | MFIN<br>UJN  | ITE   |
| 4.3.3 | Obuka službenika za korišćenje portala.  | Četvrti kvartal 2019.                        | Nacionalna akademija za javnu upravu                     | MFIN<br>UJN   |
| 4.3.4 | Definisanje službenika zaduženih za praćenje izvršenja ugovora po javnoj nabavci i ocenjivanje kvaliteta izvršenog posla izabranog ponuđača. | Četvrti kvartal 2019.                        | Svi imaoci javnih ovlašćenja koji sprovode javne nabavke | Budžetska inspekcija<br>DRI                           |

#### **Mera 4.4: Optimizacija administrativnih postupaka koji utiču na legalno poslovanje**

##### **Indikatori (pokazatelji učinka):**

1. Smanjenje broja procesnih radnji (koraka) koje subjekt u poslovanju hranom obavezan da ispuni radi registracije u propisanim registrima:  
PV: Broj koraka identifikovan analizom  
CV: Smanjenje broja koraka za najmanje 30%

|  | <b>Opis mere</b> | <b>Rok za realizaciju/period realizacije</b> | <b>Institucija odgovorna za realizaciju</b> | <b>Partneri u realizaciji</b> |
|--|------------------|--|---|-------------------------------|
|--|------------------|--|---|-------------------------------|

|   |      |   |
|---|------|---|
| <p>Optimizacija najčešće administrativne procedure relevantne za započinjanje poslovanja i uslove za obavljanje delatnosti. Prioritet Akcionog plana je sektor poljoprivrede. U ovom sektoru postoji problem postojanja subjekta u poslovanju hranom koji obavljaju delatnost a nemaju odobrenje, odnosno nisu upisani u registar odobrenih objekata koji vodi MPŠV koji je uslov za obavljanje delatnosti u oblasti proizvodnje i plasiranja hrane. Pored toga, sličan problem postoji kod proizvodnje i prometa alkoholnih pića i proizvodnje grožđa i vina, koji nisu upisani u relevantne registre te se smatraju neregistrovanim subjektom. Naime, svi subjekti se mogu smatrati da posluju u svojoj zoni, a da sa tim nisu upoznati zbog nepoznavanja propisa i obaveze da se registruju u ovom registru. Rešenje za veće poštovanje propisa i fer konkurenciju u ovom sektoru je optimizacija procedura za registraciju odnosno odobrenje za obavljanje delatnosti za subjekte u poslovanju hranom, koja će omogućiti i efikasnu kontrolu kroz automatizovanu razmenu podataka između institucija. Dodatno, potrebno je omogućiti razmenu informacija o proizvođačima kafe dvosmerno između MPŠV i Poreske uprave, kako bi se smanjila mogućnost za nezakonito stavljanje na tržište proizvoda koji ne odgovaraju zahtevima vezanim za bezbednost proizvoda i zahtevima vezanim za akciznu robu.</p> | MPŠV | PU<br>Agencija za privredne registre (u daljem tekstu: APR) |
|---|------|---|

| Opis aktivnosti   | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju | Partneri u realizaciji                               |
|---|---------------------------------------|--------------------------------------|--|
| 4.4.1 Izrada biznis analize i funkcionalne specifikacije za optimizaciju procedura za registraciju subjekata u poslovanju hranom kod APR-a, kod MPŠV-a, (sa | Četvrti kvartal 2019.                 | MPŠV<br>MFIN - PU                    | ITE<br>NALED<br>RSJP<br>Ministarstvo zdravlja<br>APR |

|       |  |                     |   |   |
|-------|--|---------------------|---|---|
|       | <p>           mogućnošću uključivanja i procesa odobravanja subjekata), kao i registracije subjekata kod Poreske uprave u slučaju proizvođača kafe i jakih alkoholnih pića.         </p> |                     |   |   |
| 4.4.2 | <p>           Izmena propisa radi sprovođenja preporuka analize iz tačke 4.4.1.         </p>   | Prvi kvartal 2020.  | <p>           MFIN<br/>MPŠV         </p>  | <p>           RSJP<br/>NALED<br/>APR         </p> |
| 4.4.3 | <p>           Nabavka i instaliranje softvera i hardvera radi optimizacije rada registara MPŠV i PU u vezi sa postupcima iz tačke 4.4.1.         </p>                                    | Drugi kvartal 2020. | <p>           ITE<br/>PU<br/>MPŠV         </p>  | <p>           NALED<br/>APR         </p>          |
| 4.4.4 | <p>           Testiranje sistema i obuka službenika za korišćenje sistema optimizovane registracije i odobravanja subjekata u poslovanju hranom.         </p>                            | Drugi kvartal 2020. | <p>           Nacionalna akademija za javnu upravu<br/>PU<br/>APR<br/>MPŠV         </p> | <p>           ITE<br/>NALED         </p>          |

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

### Mera 5.1: Uvođenje finansijske pismenosti i fiskalne kulture u kurikulum osnovnih i srednjih škola i promocija borbe protiv sive ekonomije na fakultetima

#### Indikatori (pokazatelji učinka):

- Broj obuka za nastavnike  
PV: 0  
CV:
- Broj održanih časova po školama  
PV: 0  
CV:
- Broj održanih debata i studentskih takmičenja na fakultetima  
PV: 0  
CV:

| Opis mere  | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju   | Partneri u realizaciji |
|--|---------------------------------------|--|------------------------|
| <p>           Edukacija u osnovnim i srednjim školama bi obuhvatala sledeće teme: zašto postoji porez, čemu služi, na šta i kako razrezuje, kako se naplaćuje, kakva je šteta od sive ekonomije za građane, a kakva za privredu. Promocija na fakultetima podrazumeva aktivno uključivanje mladih u diskusiju o važnosti borbe protiv sive ekonomije i mogućim kreativnim rešenjima za njeno smanjenje.         </p> |                                       | <p>           Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja (u daljem tekstu MPNTR)<br/>MFIN         </p> | PU                     |



|       | <b>Opis aktivnosti</b>  | <b>Rok za realizaciju/period realizacije</b> | <b>Institucija odgovorna za realizaciju</b> | <b>Partneri u realizaciji</b> |
|-------|---|--|---|-------------------------------|
| 5.1.1 | Sačiniti kirikulum nastave za osnovne i srednje škole za fiskalnu kulturu.  | Četvrti kvartal 2019.                        | MPNTR                                       | PU                            |
| 5.1.2 | Usvojiti akcioni plan uvođenja nastave fiskalne kulture u školama.  | Prvi kvartal 2020.                           | MPNTR                                       | PU                            |
| 5.1.3 | Kampanja o uvođenju finansijske pismenosti u pilot predškolskim ustanovama, osnovnim i srednjim školama.  | Drugi kvartal 2020.                          | MPNTR                                       | MFIN<br>PU<br>NALED           |
| 5.1.4 | Organizovati tribine o važnosti borbe protiv sive ekonomije i studentska takmičenja za pronalaženje kreativnih rešenja u borbi protiv sive ekonomije. | Drugi kvartal 2020.                          | Fakulteti<br>PU<br>NALED                    | MPNTR                         |
| 5.1.5 | Definisati PV i CV indikatora.  | Četvrti kvartal 2019.                        | MPNTR                                       |                               |

## Mera 5.2: Sprovođenje kampanje o rušenju nelegalnih objekata

### Indikatori (pokazatelji učinka):

- Povećana podrška građana suzbijanju nelegalne gradnje  
PV:  
CV:
- Smanjena nelegalna gradnja  
PV:  
CV:

|  | <b>Opis mere</b>                | <b>Rok za realizaciju/period realizacije</b> | <b>Institucija odgovorna za realizaciju</b> | <b>Partneri u realizaciji</b> |
|--|---------------------------------|--|---|-------------------------------|
|  | U vezi sa sprovođenjem mere 1.6 |  | MGSI  |                               |

|       | <b>Opis aktivnosti</b>   | <b>Rok za realizaciju/period realizacije</b> | <b>Institucija odgovorna za realizaciju</b> | <b>Partneri u realizaciji</b> |
|-------|--|--|---|-------------------------------|
| 5.2.1 | Izrada internet stranice/mape preko koje građani mogu da prijave nelegalnu gradnju, a koja ujedno sadrži listu nelegalnih objekata izgrađenih nakon novembra 2015. godine i status postupka rušenja. | Kontinuirano od 2020.                        | MGSI  | Grad Beograd<br>RGZ           |
| 5.2.2 | Definisati PV i CV indikatora.   | Četvrti kvartal 2019.                        | MGSI  |                               |

## Mera 5.3: Sprovođenje kampanje o rušenju nelegalnih objekata

### Indikatori (pokazatelji učinka):

- Broj korisnika podsticaja uvećan:  
PV: 470

| <b>Opis mere</b>  | <b>Rok za realizaciju/period realizacije</b> | <b>Institucija odgovorna za realizaciju</b> | <b>Partneri u realizaciji</b> |
|---|--|---|-------------------------------|
| U vezi sa realizacijom mere 3.5. Od oktobra 2018. godine uvedena je mera oslobođenja od doprinosa i poreza na zarade u prvoj godini poslovanja namenjena mladima i nezaposlenima koju je potrebno promovisati kako bi što veći broj korisnika bio informisan i stimulisan da „startuje legalno” odnosno otpočeo svoje poslovanje u legalnim tokovima. Pored poreskog oslobođenja, u cilju smanjenja administrativnog opterećenja, Poreska uprava uvodi elektronske servise i pojednostavljene procedure za preduzetnike koje treba promovisati. |  | MFIN  | PU<br>NALED                   |
| <b>Opis aktivnosti</b>  | <b>Rok za realizaciju/period realizacije</b> | <b>Institucija odgovorna za realizaciju</b> | <b>Partneri u realizaciji</b> |
| 5.3.1 Organizacija 5 info dana o meri poreskog oslobođenja na fakultetima u Beogradu, Novom Sadu, Nišu i Kragujevcu. novembra 2015. godine i status postupka rušenja.   | Drugi kvartal 2019.                          | NALED                                       |                               |
| 5.3.2 Izrada promo videa, postera i banera „Startuj legalno” i promocija na šalterima relevantnih institucija i preko dostupnih kanala komunikacije.  | Drugi kvartal 2019.                          | NALED                                       | MFIN                          |
| 5.3.3 Takmičenje za najpreduzetnije opštine – praćenje broja korisnika mere poreskog oslobođenja i osnivanja novih preduzetničkih radnji i privrednih društava po opštinama.  | Četvrti kvartal 2019                         | PU<br>NALED                                 | MDULS                         |
| 5.3.4 Promocija novih digitalnih servisa Poreske uprave i pojednostavljenih procedura za preduzetnike.  | Kontinuirano od 2020. godine                 | PU  |                               |
| 5.3.5 Organizacija 10 edukativnih radionica za početnike u poslovanju – korisnike mere poreskog oslobođenja.  | Drugi kvartal 2020.                          | NALED                                       |                               |

### Mera 5.4: Kampanja o podsticanju bezgotovinskog plaćanja u javnom i privatnom sektoru i olakšicama

#### Indikatori (pokazatelji učinka):

1. Povećanje broja bezgotovinskog plaćanja u javnom sektoru sa h na u  
PV: 0  
CV: 100

| Opis mere   | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju | Partneri u realizaciji |
|---|---------------------------------------|--------------------------------------|------------------------|
| U vezi sa realizacijom mere 3.6. Građani nisu dovoljno informisani o prednostima i mogućnostima plaćanja karticama na šalterima državnih institucija pa je potrebno organizovati promociju. |                                       | MFIN                                 | NBS                    |

| Opis aktivnosti   | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju | Partneri u realizaciji |
|---|---------------------------------------|--------------------------------------|------------------------|
| 5.4.1 Sprovedena kampanja koja prati uvođenje POS terminala u lokalne samouprave i podstiče građane da plaćaju bezgotovinski. | Četvrti kvartal 2019.                 | ITE                                  | NALED<br>NBS<br>MFIN   |

### Mera 5.5: Kampanja o transparentnom izvršenju budžeta „Poreze plaćamo zato što...”

#### Indikatori (pokazatelji učinka):

1. Objavljeni podaci o realizaciji budžeta RS  
PV: 0  
CV: 100
2. Procenat građana koji razume na šta se troši novac iz budžeta (anketa)  
PV: %  
CV: %

| Opis mere  | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju | Partneri u realizaciji |
|--|---------------------------------------|--------------------------------------|------------------------|
| Kako bi se ojačala poreska kultura i stvorilo okruženje koje podstiče poštovanje poreskih propisa, što se kasnije manifestuje kroz porast priliva poreza u budžet RS, potrebno je da građani budu u što većoj meri obavešteni o načinu trošenja novca iz budžeta RS. | Četvrti kvartal 2019.                 | MFIN                                 | PU<br>Uprava za trezor |

| Opis aktivnosti  | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju | Partneri u realizaciji |
|--|---------------------------------------|--------------------------------------|------------------------|
| 5.5.1 Budžet, izveštaj o realizaciji budžeta i plana javnih nabavki državnih organa i lokalnih samouprava javno objavljeni u mašinski čitljivom formatu. | Četvrti kvartal 2019.                 | MFIN                                 | PU<br>Uprava za trezor |

|       |  |                     |      |
|-------|--|---------------------|------|
| 5.5.2 | Priprema teksta Građanski vodič kroz budžet. | Treći kvartal 2019. | MFIN |
|-------|--|---------------------|------|

### Mera 5.6: Kampanja u okviru uvođenja novog sistema fiskalizacije i proširenja obuhvata obveznika

#### Indikatori (pokazatelji učinka):

1. Povećanje poverenja  
PV:  
CV:
2. Građani kao kontrolori  
PV:  
CV:

| Opis mere   | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju | Partneri u realizaciji |
|---|---------------------------------------|--------------------------------------|------------------------|
| U vezi sa realizacijom mere 2.1.  | Treći kvartal 2020.                   | MFIN                                 | PU                     |
| Opis aktivnosti   | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju | Partneri u realizaciji |
| 5.6.1 Organizacija edukativne medijske kampanje o važnosti plaćanja poreza i prednostima novog sistema fiskalizacije (izrada video/animiranog spota, infografika, digital promocija).   | Drugi kvartal 2020.                   | MFIN                                 | PU<br>NALED            |
| 5.6.2 Uključivanje edukativnih poruka na fiskalne račune o tome šta se sve finansira iz PDV / uzimanjem računa.   | Drugi kvartal 2020.                   | MFIN                                 | PU<br>NALED            |
| 5.6.3 Izrada i promocija upotrebe dizajniranih upadljivih nalepnica za sve trgovce koji prodaju robe i usluge sa oznakom „F” za fiskalni račun i „R” za obični račun kao jasnom indikacijom da li je taj trgovac dužan da izdaje fiskalni ili obični račun kako više ne bi bilo zabune kod građana i manipulacije kod trgovaca. | Drugi kvartal 2020.                   | MFIN                                 | PU<br>NALED<br>MTTT    |
| 5.6.4 Unapređenje sadržaja i dizajna obaveštenja o zatvaranju objekta zbog neizdavanja fiskalnih računa   | Drugi kvartal 2020.                   | MFIN                                 | PU<br>NALED            |
| 5.6.5 Osmisliti i sprovesti kvizove, foto konkurse sa haštagovima za problematične sektore sa aspekta izdavanja računa, ili druge aktivacije na društvenim mrežama (Facebook, Instagram) u cilju uključivanja mladih i influensera.   | Drugi kvartal 2020.                   | NALED<br>MFIN                        |                        |

|       |  |                       |      |             |
|-------|--|-----------------------|------|-------------|
| 5.6.6 | Organizacija elektronske nagradne igre za građane u prikupljanju fiskalnih računa i slipova koji se registruju online i učestvuju u elektronskim izvlačenjima. | Četvrti kvartal 2020. | MFIN | PU<br>NALED |
| 5.6.7 | Definisati PV i CV indikatora.   | Četvrti kvartal 2019. | MFIN |             |

## Mera 5.7: Kampanja o značaju profesije „Inspektor“

### Indikatori (pokazatelji učinka):

- Izrađeni i plasirani promotivni filmovi o inspekcijama  
PV: 0  
CV: 15
- Objavljeni članci u okviru rubrike „dnevnik jednog inspektora“  
PV: 0  
CV: 8

| Opis mere   | Rok za realizaciju/period realizacije                          | Institucija odgovorna za realizaciju                | Partneri u realizaciji                                |
|---|--|---|---|
| U vezi sa realizacijom mere 1.14. Cilj kampanje je povećanje ugleda profesije inspektora u društvu, kao i podizanje svesti građana i privrede o značaju inspekcija. |  | MDULS   | Republičke inspekcije                                 |
| Opis aktivnosti   | Rok za realizaciju/period realizacije                          | Institucija odgovorna za realizaciju                | Partneri u realizaciji                                |
| 5.7.1 Formiranje novinskog tima za praćenje rada inspekcija.  | Drugi kvartal 2019.  | NALED   | MDULS<br>Kordinaciona komisija za inspekcijski nadzor |
| 5.7.2 Uspostavljanje stalne rubrike u dnevnim novinama „Dnevnik jednog inspektora“.   | Drugi kvartal 2019.  | NALED   | Republičke inspekcije                                 |
| 5.7.3 Izrada i plasman promotivnih filmova o svakoj inspekciji.   | Treći kvartal 2019. – ovo se radi sukcesivno tokom godinu dana | MDULS Kordinaciona komisija za inspekcijski nadzor, | Republičke inspekcije                                 |
| 5.7.4 Kreiranje LinkedIn profila „Inspektor“.   | Treći kvartal 2019.  | MDULS Kordinaciona komisija za inspekcijski nadzor, |   |
| 5.7.5 Izrada interaktivnog portala u okviru sajta <a href="http://www.inspektor.gov.rs">www.inspektor.gov.rs</a> .  | Četvrti kvartal 2019.  | Kordinaciona komisija za inspekcijski nadzor, MDULS |   |

## Mera 5.8: Kampanja za promociju elektronske prijave sezonskih radnika

### Indikatori (pokazatelji učinka):

1. Povećanje broja registrovanih sezonskih radnika  
PV:  
CV:

| Opis mere  | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju | Partneri u realizaciji   |
|--|---------------------------------------|--------------------------------------|--|
| Kako bi se ojačala poreska kultura i stvorilo okruženje koje podstiče poštovanje poreskih propisa, što se kasnije manifestuje kroz porast priliva poreza u budžet RS, potrebno je da građani budu u što većoj meri obavešteni o načinu trošenja novca iz budžeta RS. |                                       | MPŠV                                 | NALED<br>Nemačka organizacija za međunarodnu saradnju (u daljem tekstu: GIZ) |

| Opis aktivnosti  | Rok za realizaciju/period realizacije  | Institucija odgovorna za realizaciju | Partneri u realizaciji              |
|--|--|--------------------------------------|-------------------------------------|
| 5.8.1 Uspostavljanje info-centara za podršku i edukaciju o elektronskoj registraciji sezonskih radnika.  | Treći kvartal 2019.                    | NALED                                | MPŠV<br>MDULS<br>NALED<br>GIZ<br>PU |
| 5.8.2 Promocija elektronske registracije sezonskih radnika među poslodavcima.  | Drugi kvartal 2019.                    | NALED                                | MPŠV<br>GIZ<br>PU                   |
| 5.8.3 Održavanje internet portala <a href="http://www.sezonskiradnici.gov.rs">www.sezonskiradnici.gov.rs</a> i izveštavanje javnosti o korišćenju portala. | Kontinuirano od četvrtog kvartal 2019. | NALED                                | MPŠV<br>GIZ<br>PU                   |
| 5.8.4 Definisati PV i CV indikatora.   | Četvrti kvartal 2019.                  | MPŠV                                 |                                     |

## Mera 5.9: Edukativna kampanja o pojavnim oblicima i važnosti borbe protiv sive ekonomije

### Indikatori (pokazatelji učinka):

1. Veća svest i podrška građana u borbi protiv sive ekonomije  
PV:  
CV:

| Opis mere   | Rok za realizaciju/period realizacije | Institucija odgovorna za realizaciju | Partneri u realizaciji |
|---|---------------------------------------|--------------------------------------|------------------------|
| U cilju podizanju svesti građana o štetnim posledicama sive ekonomije i potrebi njihovog uključivanja u borbu na njenom suzbijanju od ključne je važnosti kontinuirano sprovođenje sveobuhvatne edukativne kampanje kroz saradnju i zajedničko ulaganje privatnog, javnog i civilnog sektora. |                                       | NALED<br>MFIN                        |                        |

| Opis aktivnosti  | Rok za realizaciju/period realizacije      | Institucija odgovorna za realizaciju | Partneri u realizaciji |
|--|--|--------------------------------------|------------------------|
| 5.9.1 Izrada kratkih edukativnih videa o sivoj ekonomiji za promociju na društvenim mrežama, veb sajtovima državnih i partnerskih institucija, u prijemnim odeljenjima opština i javnih preduzeća, gradskom prevozu i sl.  | Prvi kvartal 2020.                         | NALED<br>MFIN                        | PU                     |
| 5.9.2 Izrada i postavljanje edukativnih postera (o štetnim posledicama / oblicima sive ekonomije, važnosti plaćanja poreza i kako prijaviti sivu ekonomiju) u šalter salama institucija, javnih preduzeća, u bolnicama i drugim ustanovama koje zavise od poreza, gradskom prevozu, prodajnim objektima odgovorne privrede i sl. | Prvi kvartal 2020.                         | MFIN<br>NALED                        | PU                     |
| 5.9.3 Razvoj i ažuriranje nacionalnog portala koji na jednom mestu ima sve informacije o problemu sive ekonomije<br><a href="http://www.sivaekonomija.rs">www.sivaekonomija.rs</a> ,<br><a href="http://www.uzmiracun.rs">www.uzmiracun.rs</a> .   | Kontinuirano                               | NALED                                | MFIN<br>PU             |
| 5.9.4 Organizacija stručnih, naučnih i promotivnih skupova na temu suzbijanja sive ekonomije – najmanje jednom godišnje organizacija nacionalne konferencije Vlade i privrede.   | Drugi kvartal 2019.<br>Drugi kvartal 2020. | MFIN<br>NALED                        |                        |
| 5.9.5 Organizovati nagradni konkurs za novinare u cilju stimulacije izveštavanja javnosti i istraživačkog novinarstva u oblasti sive ekonomije.  | Četvrti kvartal 2019.                      | NALED                                | PU<br>MFIN             |
| 5.9.6 Sprovoditi godišnja istraživanja o stavovima građana i privrede o sivoj ekonomiji i promovisati rezultate u javnosti.  | Drugi kvartal 2019.<br>Drugi kvartal 2020. | NALED                                | GIZ                    |
| 5.9.7 Definisati PV i CV indikatora.   | Četvrti kvartal 2019.                      | NALED<br>MFIN                        |                        |

## BELEŠKE

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



## BELEŠKE

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

[www.giz.de](http://www.giz.de)

[www.srbija.gov.rs](http://www.srbija.gov.rs)

[www.naled.rs](http://www.naled.rs)

Ovaj dokument je pripremio Koordinaciono telo za suzbijanje sive ekonomije Vlade Republike Srbije u saradnji sa NALED-om i privredom okupljenom u Savezu za fer konkurenciju uz podršku projekta „Reforma javnih finansija – finansiranje agende 2030“ Nemačke razvojne saradnje koji sprovodi Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)