



Република Србија  
Републички секретаријат за  
јавне политике  
Број: 011-00-22/2019-02  
2. април 2019. године  
Влајковићева 10  
Београд

## МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА

БЕОГРАД  
Кнеза Милоша 20

**ПРЕДМЕТ:** Мишљење на Предлог националног програма за сузбијање сиве економије са Акционим планом за спровођење Националног програма за сузбијање сиве економије за период 2019-2020. године, који је Републичком секретаријату за јавне политике достављен дана 27. марта 2019. године, актом број: 011-00-222/2019-04 од 26. марта 2019. године.

Министарство финансија (у даљем тексту: предлагач) доставило је Републичком секретаријату за јавне политке (у даљем тексту: Секретаријат) Предлог националног програма за сузбијање сиве економије са Акционим планом за спровођење Националног програма за сузбијање сиве економије за период 2019-2020. године (у даљем тексту: Предлог програма), са образложењем ради давања мишљења.

Секретаријат истиче да је у складу са одредбама члана 15, а у вези са чланом 13. Закона о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС”, број 30/18), као и у складу са одредбама чл. 19. и 56. Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефекта јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика („Службени гласник РС”, број 8/19), у оквиру Предлога програма, односно у оквиру акционог плана за његово спровођење, неопходно дефинисати показатеље учинка на нивоу општих и посебних циљева и мера, односно базну вредност у последњем периоду за који постоје подаци, циљне вредности за рок у ком је предвиђено остварење конкретног циља, односно реализација конкретне мере, као и изворе провере остварених вредности.

У складу са наведеним, неопходно је одредити показатеље учинка на нивоу посебних циљева за све посебне циљеве, њихову базну и циљану вредност, као и изворе провере.

За посебни циљ 1. Ефикаснији надзор над токовима сиве економије, предлажемо показатеље учинка „повећан број утврђених нерегуларности у односу на број надзора” и „повећање процента наплаћених казни за прекршаје за које је прекршајни поступак покренула инспекција у односу на покренуте прекршајне поступке”. Сматрамо да би за први показатељ учинка податке могле да обезбеде све надлежне инспекције и обједине их

кроз е-Инспектор, док би за други показатељ учинка подаци могли да се обезбеде преко Министарства правде.

За посебан циљ 2. Унапређење рада Пореске управе у циљу ефикаснијег разреза и боље наплате пореза предлажемо показатеље учинка који су дефинисани у оквиру Програма економских реформи „новорегистровани порески обvezници у календарској години”, „раст новооткривених прихода по годинама” и „степен остварења наплатног задатка”.

За посебан циљ 3. Подстицајне мере за фер конкуренцију, легално предузетништво и запошљавање, предлажемо показатељ „учешће неформално запослених у укупној запослености”, који је већ предвиђен као показатељ учинка за основни циљ.

За посебан циљ 4. Смањење административног и парофискалног оптерећења, као показатељ учинка предлажемо „учешће 20 највећих непореских обавеза у БДП” који НАЛЕД израчунава у оквиру публикације „Регулаторни индекс”. Такође, као показатељ за овај посебни циљ може да се искористи и „удео административног трошка у БДП”, при чему последња доступна вредност за овај показатељ износи 3,26 % у 2016. години, док циљана вредност за 2020. годину износи 3 %.

За посебан циљ 5. Подизање свести грађана и привреде о значају сузбијања сиве економије, за показатеље учинка предлажемо показатеље који се односе на подршку борби против сиве економије који се прикупљају у оквиру истраживања ставова грађана и привреде везане за сиву економију (нпр. проценат испитаника грађана који не оправдава постојање сиве економије и проценат испитаника привредника који верују да се обим сиве економије смањио).

Такође, неопходно је одредити базну и циљану вредност, као и изворе провере за све показатеље учинка на нивоу мере, или уколико то није могуће у овом тренутку, потребно је као активност у оквиру саме мере одредити израчунање базне вредности и одређивање циљане вредности за дате показатеље који немају наведене елементе, са роком за реализацију тих активности до краја 2019. године.

Поред наведеног, Секретаријат у наставку мишљења упућује примедбе на следеће показатеље учинка:

У показатељу учинка на нивоу општег циља - ПДВ јаз, у % потенцијалног ПДВ – неопходно је прецизно одредити извор провере. Истичемо да Секретаријат нема ресурсе да спроводи истраживања на основу ког би могао да се утврди дати показатељ.

Секретаријат сматра да показатељ учинка на нивоу општег циља – привредни раст у % - није сврсисходно користити као показатељ који се односи на смањење сиве економије, с обзиром да раст бруто домаћег производа није у директној корелацији са смањењем сиве економије, као и да раст бруто домаћег производа обухвата и раст сиве економије. Уколико предлагач ипак одлучи да задржи овај показатељ, неопходно је да се одреди базна и циљана вредност показатеља, као и извор провере.

Потребно је изменити показатељ учинка за меру 1.13. Сузбијање незаконите производње дувана и ГМО соје у индикатору, тако да показатељ 2. гласи „раст количина легалног засађеног дувана у односу на нелегално засађен дуван”.

У оквиру Посебног циља 2. Мере 2.1. Дигитална фискализација – информације о промету у свим фазама промета се шаљу пореским органима у реалном времену, неопходно је преформулисати показатељ учинка 2. „јефтиније одржавање система”, како би се прецизно могло закључити на који систем се односи овај показатељ.

У оквиру мере 4.2. Јавни регистар непореских намета и укидање парофискала потребно је изменити показатељ учинка тако да гласи „успостављен Јавни регистар непореских намета”.

У наставку мишљења Секретаријат за јавне политике упућује примедбе на садржај поједињих мера предвиђених Предлогом програма, односно акционијом планом за његово спровођење.

Секретаријат је мишљења да мера 4.1. под називом Успостављање јединствене базе службених мишљења, као и активности дефинисане у оквиру ње, ни на који начин не доприносе сузбијању сиве економије, као и да активности 4.1.3. и 4.1.4. у којима се Секретаријат одређује као институција одговорна за реализацију ових активности, треба да буду изостављене из текста предметног материјала.

У вези са наведеним, активност 4.1.3. - Анализа 20 прописа за које се издало највише мишљења у претходном периоду са препорукама за унапређење, односно усаглашавање праксе, не представља активност релевантну за тему и садржину овог документа. Наиме, имајући у виду да су мишљења која РСЈП издаје необавезујућа за предлагаче прописа, као и чињеницу да већина органа (нарочито Министарство финансија и Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања), објављује дата мишљења на својим званичним интернет презентацијама, односно у годишњим билтенима, сматрамо да би предметна анализа минимално утицала на побољшање стања у области. Такође, чињеница да се за поједиње прописе у више наврата издало мишљење у краћем временском периоду (који није дефинисан у оквиру предметне активности) не показује нужно да се ради о неквалитетном пропису, нарочито због чињенице да постоје закони који су због материје коју регулишу подложнији учесталијим изменама односно захтевима за тумачење одредаба које садрже.

Такође, Секретаријат истиче да није надлежан за спровођење активности 4.1.4. - Усвајање закључка Владе за доношење упутства, односно измену прописа након усаглашавања, која се тиче уједначавања праксе за издавање службених мишљења и измене прописа. Свакако сматрамо, да издата мишљења утичу на праксу и формирају је, али не могу да представљају једини основ за измену прописа на које се односе. Сходно томе, пракса издавања истих мишљења на исте одредбе прописа, свакако представља добру иницијативу за њихову измену, али је дефинитивно у надлежности конкретних ресора.

Имајући у виду све наведено, Секретаријат позива предлагача да измени Предлог програма, односно акционији план за његово спровођење у складу са изнетим примедбама.

