



Platforma za praćenje Programa ekonomskih reformi (ERP) i Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (ESRP)

Transformacija Poreske uprave

Analitički prikaz Prioritetne strukturne reforme ERP

Autor: Aleksandar Zdravković

1. Zašto je transformacija Poreske uprave bitna?

Kontinuirano pogoršavanje makroekonomske stabilnosti, fiskalne solventnosti i rasta budžetskih deficita u periodu nakon izbivanja ekonomske krize 2008/09. godine uslovio je potrebu za fiskalnom konsolidacijom javnih finansija Republike Srbije. Prvi pokušaj fiskalne konsolidacije prema planu za 2012-2014. godinu nije dao očekivane rezultate, kako na rashodnoj tako i na prihodnoj strani. Najavljeno jačanje kapaciteta Poreske uprave je izostalo, i tokom 2013. godine došlo je do podbačaja u prikupljanju poreza na dodatu vrednost. Osnovni uzrok podbačaja bio je značajan rast poreske nediscipline, kao posledice organizacionih slabosti Poreske uprave u borbi protiv sive ekonomije (Fiskalni savet, 2015).

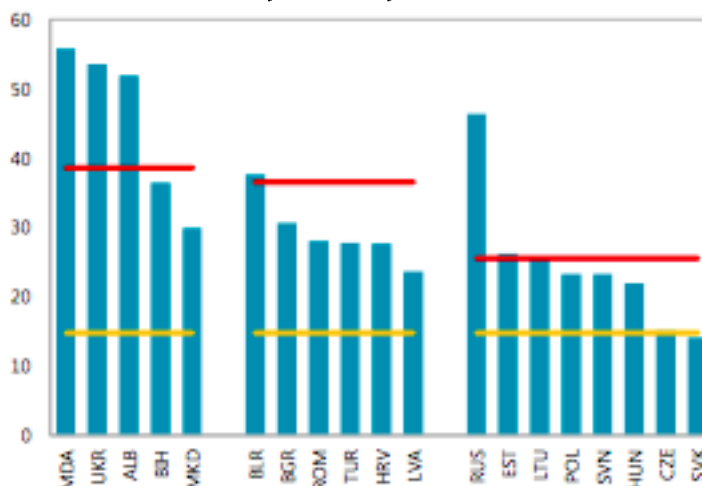
Trogodišnji program fiskalne konsolidacije za period 2015-2017. god. uvrstio je borbu protiv sive ekonomije na vrh agende reformskih mera. U tom cilju je krajem 2015. godine usvojen Nacionalni program za suzbijanje sive ekonomije. U uvodnim napomenama ovog programa je istaknuto da istraživanje stavova privrede ukazuje da je siva ekonomija (uz visoke stope poreza) ključna pretnja po održivost poslovanja privrednih subjekata i da suzbijanje sive ekonomije treba da bude među prioritetima ekonomske politike države.

Procene učešća sive ekonomije u ukupnoj ekonomskoj aktivnosti Srbije u prethodnih nekoliko godina variraju u intervalu 20-30% bruto domaćeg proizvoda, u zavisnosti od metode na osnovu koje je rađena procena.¹ Ukoliko su ove procene tačne, učešće sive ekonomije u Srbiji je u rangu većine zemalja centralne i istočne Evrope, uključujući i "nove" članice Evropske unije, kao što je ilustrovano na pratećem grafikonu, a značajno manje u odnosu na neke od EU kandidata sa Balkana (Albanija, BiH). Međutim, ovo učešće je i dalje značajno veće od proseka "starih" članica EU, koji iznosi oko 15%. U Nacionalnom programu je željeni target učešća

¹ Nacionalni program za suzbijanje sive ekonomije

sive ekonomije definisan kao “prosečan nivo učešća sive ekonomije u BDP kod zemalja koje su poslednje pristupile u članstvo EU, i to u godini njihovog pristupanja”.

Učešće sive ekonomije u zemljama centralne i istočne Evrope



Izvor: IMF (2015)

Napomena: žuta linija predstavlja prosek “starih” članica EU, a crvena prosek uporedivih ne-evropskih zemalja u razvoju

Efikan rad poreske administracije predstavlja osnovni instrument suzbijanje sive ekonomije. Ustaljeno je mišljenje da su osnovni uzrok povećane poreske evazije i stimulacije sive ekonomije visoke stope poreza i doprinosa. Iako nije sporno da visoke poreske stope destimulišu privrednu aktivnost i pogoduju razvoju sive ekonomije, empirijske analize ukazuju da efikasnost poreske administracije može odneti prevagu nad visokim poreskim stopama u borbi protiv sive ekonomije. Primera radi, Makedonija ima niže poreske stope u odnosu na Srbiju u svim kategorijama (PDV, porez na dobit, porez na dohodak), uz učešće sive ekonomije oko 30%. S druge strane, zahvaljujući efikasnom radu poreske administracije Češka i Slovačka imaju značajno manji udeo sive ekonomije u BDP, iako u proseku imaju veće stope poreza i doprinosa u odnosu na Srbiju (Vučković i drugi, 2017). Analize IMF (2016) takođe ukazuju na tendenciju veće zastupljenosti sive ekonomije u zemljama gde je efikasnost poreske administracije niska.

2. Ključni aspekti efikasne poreske uprave

Povećanje efikasnosti poreske administracije svakako predstavlja ultimativni cilj reforme poreske uprave. Prema OECD i IMF (2016), ključni aspekti efikasne poreske administracije se mogu grupisati u sledećih šest oblasti:

Institucionalno uređenje; poželjno je da prikupljanje svih fiskalnih prihoda (uključujući i socijalne doprinose) bude objedinjeno i delegirano samo jednoj instituciji. Koristi ovakvog institucionalnog rešenja su brojne i ogledaju se u smanjenju birokratije, troškovnim uštedama, objedinjavanjem baza podataka i centralizovanom revizijom. Takođe, poželjan je i visok nivo institucionalne autonomije u odnosu potencijalne političke pritiske.

Organizaciona struktura; poželjno je da organizaciona struktura bude funkcionalnog tipa, odnosno da prati bazične aktivnosti koje spadaju u delokrug poreske administracije kao što su procena i naplata poreza, revizija, usluge poreskim obveznicima itd. Preporučeno je i izdvajanje posebne organizacione jedinice za velike poreske obveznike, s obzirom na njihov specifičan značaj.

Strategijski menadžment; centralni aspekt strategijskog menadžmenta moderne poreske uprave predstavlja upravljanje rizicima kao procesom usmerenom ka identifikaciji i prioritizaciji rizika naplate poreza, kao što su nepravovremene poreske prijave, neizmirena poreska dugovanja ili evazija PDV.

Ljudski resursi; sa stanovišta efektivnog poslovanja ističe se značaj adekvatnog obrazovanja i obučenosti, adekvatnog sistema vrednovanja rada na bazi individualnih performansi u cilju zadržavanja kvalitetnih kadrova i visok udeo zaposlenih u operativnim aktivnostima usmerenim ka proverama ispravnosti poreskih prijava i naplati poreza.

Operativne performanse; naglasak operativnih performansi je aktivnostima naplate poreskih prihoda, u koje spadaju aktivnosti provere ispravnosti poreskih prijava i administracije poreskih dugovanja, kao i aktivnosti refundacije PDV.

"IT/On-line" usluge; elektronske poreske prijave predstavljaju značajan iskorak ka efektivnom radu poreske administracije uz brojne koristi za poreske obveznike: olakšano podnošenje poreskih prijava, brža refundacija, automatizacija rutinskih procedura itd.

Na bazi ovih šest oblasti, OECD i IMF sprovode evaluaciju efikasnosti poreske administracije. Misija TADAT (Tax Administration Diagnostic Assessment Tool), koju je finansirala Evropska unija, sprovedena je u saradnji Evropske unije i Međunarodnog monetarnog fonda u Poreskoj upravi Republike Srbije u periodu od 12. do 26. aprila 2016. godine. Zajednički tim Međunarodnog monetarnog fonda i

Evropske komisije sproveo je proceduru procene poreskog sistema prema definisanim oblastima. Na žalost, rezultati ove analize za sada nisu javno dostupni.

3. Transformacije Poreske uprave RS u kontekstu reforme javne uprave i pregovora sa EU

Sveobuhvatan proces transformacije Poreske uprave u Srbiji započet je u 2015. godini usvajanjem Programa transformacije Poreske uprave. U cilju pronalaženja optimalne strukture za funkcionisanje Poreske uprave Republike Srbije, formirana je Radna grupa za transformaciju Poreske uprave, čiji je rezultat rada, strateški dokument Program transformacije Poreske uprave za period 2015 – 2020. godine, usvojen u junu 2015. godine.

Transformacija poreske uprave predstavlja sastavni deo šireg procesa reforme javne uprave. U procesu reforme javne uprave, poseban značaj je posvećen reformi upravljanja javnim finansijama, koji predstavlja krovni strateški dokument kojim je obuhvaćena i sa kojim je usklađena i transformacija Poreske uprave, u domenu obezbeđivanja efikasnog i efektivnog izvršenja budžeta. Arhitektura strateških dokumenata koji uređuju proces transformacije javne uprave je prikazan dijagramom u nastavku teksta.

Reforma javne uprave



Izvor: Republički sekretarijat za javne politike

Napomena: brojevi u kružićima označavaju EU pregovaračka poglavlja na koje se odnose strateški dokumenti.

Transformacija poreske uprave takođe predstavlja i predmet pregovora RS i EU u okviru pregovaračkog poglavlja 16. Oporezivanje. U godišnjem izveštaju Evropske komisije (2016) o napretku Srbije u procesu EU integracija, konstatovano je da je Srbija umereno pripremljena u oblasti oporezivanja, a dva ključna aspekta gde je potrebno ostvariti napredak su uklanjanje diskriminacije u akciznoj politici i nastavak

spvođenja programa transformacija Poreske uprave. Kako je istaknuto u izveštaju, neophodne reforme se odnose na pojednostavljenje poreskog postupka i jačanja ljudskih i tehnoloških resursa, u cilju bolje naplate poreza i suzbijanja sive ekonomije.

4. Transformacija Poreske uprave kao prioritetna strukturalna reforma ERP

Program ekonomskih reformi (Economic Reform Programme - ERP) predstavlja strateški dokument kojim Republika Srbija uspostavlja platforme za efikasno fiskalno planiranje i koordinaciju ekonomskih politika. U okviru procesa ekonomskog i fiskalnog nadzora, države članice Evropske unije izrađuju dokumente kojima se obezbeđuje multilateralni nadzor i koordinacija ekonomskih politika EU. U cilju pripreme za pomenuti proces, od 2016. godine Republika Srbija izrađuje ERP, kao država kandidat za prijem u EU članstvo. ERP se sastoji iz dve celine, prve koja definiše makroekonomski i fiskalni okvir, u skladu sa Fiskalnom strategijom, i druge koja definiše prioritetne strukturalne reforme. Prioritetne strukturalne reforme se biraju u skladu sa prioritetima definisanim u strateškim nacionalnim i regionalnim dokumentima, dokumentima u procesu pristupanja Republike Srbije EU i preporukama Saveta za ekonomska i finansijska pitanja EU (ECOFIN Council). Za izradu ERP nadležno je Ministarstvo finansija i Republički sekretarijat za javne politike, uz konsultacije sa predstavnicima OECD, Evropske komisije, Delegacije EU, predstavnicima javne uprave, stručne i akademske javnosti i civilnog društva.

Upravljanje javnim finansijama predstavlja jednu od osam ključnih reformskih oblasti obuhvaćene ERP, a transformacija Poreske ključni izazov reformskih mera. U preporukama ministarskog dijaloga iz maja 2015. godine u oblasti jačanja reforme javnih finansija istaknuta su dva ključna izazova: visoka poreska evazija i slaba realizacija kapitalnih investicija. Visok nivo poreske evazije prouzrokovan je zastarelom organizacijom i metodologijom rada Poreske uprave, neefikasnog mehanizma kontrole, utvrđivanja i naplate poreza i drugih javnih prihoda. Posledično, transformacija Poreske uprave je u ERP za 2016. godinu proglašena prioritetnom merom strukturalnih reformi.

Transformacija Poreske uprave je inicijalno najviše rangirana prioritetna mera strukturalnih reformi. Inicijalnim ERP dokumentom iz 2016. godine odabrano je 19 strukturalnih mera koje su prioritizovane na bazi OECD metodologije koja uzima u obzir tri kriterijuma:

- uticaj na konkurentnost privrede i ekonomski rast;
- uticaj na zaposlenost;
- uticaja na fiskalnu održivost.

Imajući u vidu diskusiju o značaju efikasnog rada Poreske uprave za konkurentnost privrede i fiskalnu stabilnost sa početka ovog teksta, transformacija Poreske uprave je očekivano rangirana na vrhu prioriternih reformi. Konkretno, od mogućih 15 poena, transformaciji Poreske uprave je dodeljeno 13 bodova što je ujedno i najveći skor dodeljen nekoj meri strukturne reforme (ovako visok skor je dodeljen jedino još uspostavljanju sistema nacionalnog okvira kvalifikacija u cilju podizanja kompetencija).

Značaj transformacije Poreske uprave kao prioritentne mere strukturnih reformi potvrđen je i od strane Evropske komisije i Evropskog saveta. Ranije pomenute preporuke EK iz izveštaja o napretku Srbije o ključnim aspektima unapređenja rada Poreske administracije u kontekstu EU integracija takođe dopunjuju i preporuke Saveta za ekonomska i finansijska pitanja EU iz 2016. i 2017. godine, koje se direktno odnose na Poresku upravu:

- ECOFIN (2017) Preporuka 2 – Snažnija reforma Poreske uprave u cilju ostvarenja planiranog fiskalnog scenarija;
- ECOFIN (2017) Preporuka 5 - Uspostavljanje sistema upravljanja rizicima u cilju poboljšanja funkcionisanja Poreske uprave;
- ECOFIN (2016) Preporuka 5 - Unapređenje naplate prihoda na sistematski način pogodan za privredu sprovođenjem Programa transformacije Poreske uprave.

Za razliku od Programa transformacije Poreske uprave i Programa reformi javnih finansija koje definišu ciljeve, plan i aktivnosti samog procesa transformacije, ERP sagledava transformaciju Poreske uprave u kontekstu očekivanog doprinosa ekonomskom razvoju i efektima na javne finansije. U tom smislu ERP je komplementaran sa postojećim strateškim dokumentima kojim se reformišu javna uprava i javne finansije. Prema ERP za 2017-2019. godinu, očekivani efekti reforme Poreske uprave kao prioritentne mere strukturnih reformi su grupisani u tri grupe efekata:

Efekat na budžet; Za sprovođenje strukturne reforme prema Zakonu o budžetu za 2017. godinu predviđeno je 4.585.664 EUR, što je višestruko isplativo ukoliko se ostvari bolja naplata poreza u 2017. godini usled smanjenja sive ekonomije u iznosu od 0.25% BDP, odnosno 65 mil. EUR.

Efekat na konkurentnost; očekivani pozitivni efekti na konkurentnost su višestruki: efikasnijim radom Poreske uprave proces utvrđivanja i plaćanja poreza za poreske obveznike biće jednostavniji, predvidiviji i jeftiniji, procedure za otpočinjanje posla pojednostavljene i podsticajne za otvaranju novih preduzeća, a na makro nivou stabilnost državnih finansija podsticajna za nove investicije.

Efekat na društvo; Pored unapređenja ravnopravnosti učesnika na tržištu, bolja naplata poreza otvara mogućnost većih budžetskih izdvajanja za socijalnu zaštitu, obrazovanje i zdravstvo.

5. Ciljevi i planovi transformacije Poreske Uprave RS

Programom transformacije poreske uprave za period 2015 – 2020. godine, definisani su sledeći strateški ciljevi: unapređenje efikasnosti i efektivnosti poslovnih procesa i veći nivo naplate poreza; poboljšanje kvaliteta usluga i smanjenje troškova ispunjavanja poreskih obaveza; i modernizacija infrastrukture i radnog okruženja. Zbog ispunjenja svakog od tri definisana strateška cilja predložen je niz inicijativa usmeren ka postepenoj izgradnji institucionalnih kapaciteta Poreske uprave, grupisanih u tri strateške inicijative: jačanje strateškog upravljanja i unapređenje osnovnih funkcija Poreske uprave; redizajn organizacione strukture i unapređenje osnovnih pomoćnih funkcija; i unapređenje usluga poreskim obveznicima. Za svaku od ovih inicijativa, definisan je skup projektnih aktivnosti, kao i detaljni plan za njihovu realizaciju:

1. Jačanje strateškog upravljanja i unapređenje osnovnih funkcija Poreske uprave

- Imenovanje generalnog direktora PURS sa jakim reformski opredeljenim veštinama (2015)
- Obrazovati nove stalne odbore za upravljanje koji će nadgledati poslovanje, organizacionu transformaciju i upravljanje rizikom po poštovanje propisa (2015)
- Obezbediti da Sektor za transformaciju ima odgovarajuće rukovodstvo i resurse kako bi mogao da izvrši svoj mandate (2015)
- Uspostavljanje pravilnog upravljanja poštovanjem propisa i novog sistema upravljanja rizikom (2015-2016)
- Unapređenje funkcije kontrole (2015-2020)
- Unapređenje funkcije naplate (2015-2019)
- Pregled Zakona o poreskom postupku (2015-2016)
- Unapređenje poresko-pravnih poslova i neporeskih funkcija (2015-2020)
- Unapređenje funkcije za poreske istrage (2015-2016)

2. Redizajn organizacione strukture

- Uspostavljanje efikasne organizacione strukture (2015-2020)
- Redizajn sistema za upravljanje ljudskim resursima i razvoj nove generacije službenika (2015-2020)

- Efikasnije upravljanje materijalnim sredstvima i IT resursima (2015-2020)

3. Unapređenje usluga poreskim obveznicima

- Unapređenje elektronskih servisa Poreske uprave (2015-2020)
- Uvođenje novih i unapređenje postojećih usluga poreskim obveznicima (2016-2020)

Program transformacije pokrio je većinu oblasti kojim se jača efikasnost u radu Poreske uprave, a najveći broj aktivnosti vezan je za jačanje operativnih performansi. Unutar svake aktivnosti vezano za unapređenje osnovnih funkcija Poreske uprave definisan je veliki broj podaktivnosti, čija je realizacija većim delom dugoročno oročena. Takođe, dugoročno su oročene i podaktivnosti redizajna organizacione strukture i unapređenja usluga poreskim obveznicima, dok je realizacija aktivnosti vezanih za unapređenje institucionalnog uređenja i upravljanje rizicima planirana za sam početak procesa transformacije. Centralizacija prikupljanja svih fiskalnih prihoda na nivou Poreske uprave nije bila deo agende transformacije, a po analizi IMF (2016) od zemalja u regionu jedino Makedonija sledi model objedinjene naplate.

6. Dokle se stiglo sa transformacijom i kakve su dalje perspektive?

Prema izveštaju Ministarstva finansija (2017), najveći broj planiranih aktivnosti transformacije Poreske uprave za 2016. godinu je uspešno realizovan. Tokom 2016. godine u potpunosti (u odnosu na planirano) je realizovano 27% aktivnosti, a 38% delimično realizovano. Ostvareni rezultati, grupisano po oblastima koje determinišu efikasnost poreske administracije, uključuju:

Institucionalno uređenje; formirani su Sektor za transformaciju, kao i odbori za poslovanje, za organizacionu transformaciju i za upravljanje rizikom po poštovanje propisa. Formirana je posebna Grupa za upravljanje rizicima i sprovedena je obuka za upravljanje projektima za zaposlene u Sektoru za transformaciju. Takođe, imenovan je direktor Poreske uprave na period od pet godina.

Organizaciona struktura; izrađena je dijagnoza i analiza sadašnje organizacione strukture Poreske uprave i sačinjen je predlog nove organizacione strukture Poreske uprave. Najkrupnije promene se odnose na centralizaciju filijala i ekspozitura, koji bi sa sadašnjeg broja od 178 trebalo da bude redukovano na svega 36 (u Beogradu šest umesto sadašnjih 17).

Operativne performanse; urađene su i usvojene izmene i dopune Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji i Krivičnog zakonika. Takođe, u cilju stvaranja uslova za smanjenje sive ekonomije i povećanje priliva sredstava u

republički budžet, a posebno uzimajući u obzir razvoj tehnologije, u 2016. godini pristupilo se i revidiranju zakonske regulative koja se odnosi na evidentiranje prometa preko fiskalne kase. Formirana je lista neporeskih funkcija i dat predlog za njihovo izmeštanje.

Strategijski menadžment; izrađen je Plan poštovanja poreskih propisa za 2017. godinu, koji je prvi put u potpunosti primenio OECD model upravljanja rizikom po poštovanje propisa. U skladu sa Planom poštovanja poreskih propisa za 2017. godinu, fokus poreske kontrole u 2017. godini je usmeren na delatnosti koji su označene kao najrizičnije sa stanovišta sive ekonomije: prerađivačku industriju, trgovinu na veliko i trgovinu na malo i popravku motornih vozila, usluge smeštaja i ishrane, administrativne i pomoćne uslužne delatnosti, zdravstvenu i socijalnu zaštitu i ostale uslužne delatnosti.

"IT/On-line" usluge; Doneta je Strategija za pružanje usluga poreskim obveznicima. Već u 2016. godini 96% poreskih prihoda je bilo realizovano putem portala ePorezi, gde se mesečno elektronski podnese oko 430.000 poreskih prijava. Za kraj 2017. godine je najavljeno da će sve poreske prijave biti moguće podneti u elektronskoj formi. U ovoj oblasti je Srbija generalno napravila veliki iskorak, za šta je i dobila priznanje od strane IMF (2016).

Ljudski resursi; Doneta je strategija ljudskih resursa. Ljudski resursi su naročito kritična oblast, jer se u prethodne tri godine broj zaposlenih u Poreskoj upravi smanjio za oko 15% (Fiskalni savet, 2017). Odlukom Vlade RS sredinom 2017. o maksimalnom broju zaposlenih u državnim organima, Poreska uprava je, pored zdravstva, jedini organ kome je povećan broj zaposlenih sa 5459 iz 2015. godine na 5850 u 2017. godini, ali i dalje prevladava mišljenje da je taj broj nedovoljan za obavljanje osnovnih funkcija kontrole i naplate javnih prihoda.

Pregledom dosadašnjih rezultata u sprovođenju Programa transformacije, stiče se utisak da je reforma Poreske uprave još uvek u inicijalnoj fazi, jer su „ambiciozniji“ delovi reforme predviđeni za naredne tri godine. To se naročito odnosi na unapređenje osnovnih funkcija Poreske uprave, gde su zabeleženi skromni reformski rezultati. Fiskalni savet u svojoj analizi (2017) ukazuje da je za sada izostalo trajno jačanje resursa Poreske uprave, čije se slabosti ogledaju u opterećenju zaposlenih brojnim aktivnostima van osnovne delatnosti (npr. igre na sreću), visokoj prosečnoj starosti zaposlenih od preko 50 godina, nedovoljnim brojem terenskih inspektora, slabim analitičkim kapacitetima, i prevaziđenoj organizacionoj strukturi i informacionom sistemu.

Ljudski resursi su u većini strateških i analitičkih dokumenata istaknuti kao ključni rizik po dalji tok uspešne transformaciju Poreske uprave. Poreska uprava je suočena sa problemom zadržavanja kvalitetnih kadrova zbog konkurentnosti zarada u

privatnom sektoru, kao i adekvatnog osposobljavanja postojećih kadrova za reformске procese. Kadrovski problemi Poreske uprave su multidimenzionalne prirode. Vučković i drugi (2017) su istakli nekoliko kritičnih aspekata upravljanja ljudskim resursima koji ugrožavaju perspektivu dalje transformacije Poreske uprave u ostvarenju ciljanog poboljšanja efikasnosti u radu:

Mali broj zaposlenih u Poreskoj upravi; sa 1261 zaposlenih po glavi stanovnika, Srbija značajno zaostaje za novim članicama EU gde se ova cifra kreće između 700 i 900. Naročito je kritična situacija sa brojem poreskih inspektora kojih ima ukupno 500, upola manje od preporučenog broja za zemlju veličine Srbije

Neadekvatna obrazovna i starosna strukture zaposlenih; svega 55% zaposlenih ima visoko obrazovanje, 12 procentnih poena manje u odnosu na prosek uporedivih zemalja. Takođe, zaposleni u Poreskoj upravi su u proseku 6 godina stariji (50) u odnosu na uporedive zemlje (44).

Neadekvatna alokacija zaposlenih po sektorima; broj zaposlenih na poslovima kontrole i naplate poreza koje predstavljaju bazičnu aktivnost Poreske uprave je neadekvatno mali u odnosu na druge sektore. Svega 10% zaposlenih u Poreskoj upravi radi na poslovima kontrole.²

Nekonkurentne zarade čine dodatni problem u poboljšanju kadrovske strukture. Prosečna neto plata za visoko obrazovane i iskusne poreske inspektore iznosi svega 62,000 dinara, značajno manje od uporedivih plata u privatnom sektoru, što dodatno otežava zadržavanje kvalitetnih kadrova (Fiskalni savet, 2017).

7. Efekti transformacije Poreske uprave na borbu protiv sive ekonomije i stabilizaciju javnih finansija

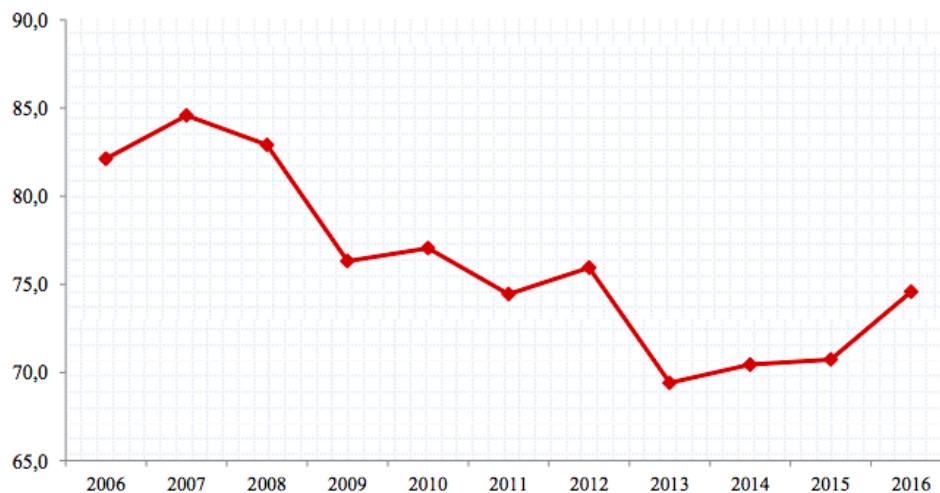
Podizanje efikasnosti Poreske uprave u suzbijanju sive ekonomije tokom 2016. godine je ostvareno terenskim radom Poreske uprave (pojačanim inspekcijским kontrolama). U 2016. je obavljeno 20.892 poreskih kontrola, (13.134 kontrola javnih prihoda, 7.473 kontrola fiskalnih kasa i 285 ostalih), što je rezultovalo sa 19,8 milijardi dinara novootkrivenih prihoda. Sektor poreske policije je podneo je 1.813 krivičnih prijava protiv 2.350 osoba zbog sumnje za utaju poreza u iznosu od oko 10,7 milijardi dinara. Takođe, identifikovano je 151 fantomskih preduzeća, čije aktivnosti predstavljaju glavne generatore sive ekonomije.

Tokom 2016. godine ostvareni efekti transformacije Poreske uprave na borbu protiv sive ekonomije i stabilizaciju javnih finansija se mogu okarakterisati pozitivno. Prvi pozitivni rezultati transformacije su već 2015. godine bili vidljivi u povećanoj

² Intervju dr Saše Randelovića, Dnevnik, 09.10.2017.

efikasnosti naplate PDV, koja je prema analizama Fiskalnog saveta (2016) značajno skočila u 2016. godini (ali je i dalje na značajno nižem nivou u odnosu na pre-krizni period), što je ilustrovano na pratećem grafikonu.

Efikasnost naplate PDV po godinama



Izvor: Fiskalni savet (2016)

Napomena: efikasnost se meri odnosom stvarne naplate PDV u odnosu na hipotetički nivo savršene naplate PDV

Takođe, metodologija ERP za praćenje efekata transformacije Poreske uprave kao prioritetne mere strukturnih reformi ukazuje na određena poboljšanja u naplati poreza. ERP iz 2016. godine je ustanovio kompozitni indikator efikasnosti i efektivnosti naplate poreza kao osnovni instrument monitoringa efekata transformacije Poreske uprave, kojim se prati broj novoregistrovanih poreskih obveznika, novootkrivenih prihoda i stepen ostvarenja naplatnog zadatka. U ERP dokumentu iz 2016. godine nisu navedene referentne vrednosti za 2016. godinu pojedinačnih indikatora, ali je iz priložene tabele vidljivo da je u slučaju dva od tri indikatora registrovano povećanje efikasnosti u odnosu na 2015. godinu. ERP iz 2017. godine navodi ciljane vrednosti za 2017. godinu, ali stvarne vrednosti indikatora još uvek nisu poznate široj javnosti.

Kompozitni indikator efikasnosti i efektivnosti naplate poreza

Indikator	2014/15	2015/16	Target 2017/18
Odnos broja novoregistrovanih poreskih obveznika za dve uzastopne godine	112.9	106.46	92.48
Odnos novootkrivenih prihoda (po osnovu kontrole poreskih inspektora) za dve uzastopne godine	100.6	87.93	100.5

Stepen ostvarenja naplatnog zadatka (stavrna naplata budžetskih prihoda u odnosu na planiranu)	103.9	107.1	100.3
--	-------	-------	-------

Izvor: ERP 2017-2019

U 2017. godini došlo je do stagnacije u stepenu naplate poreza u odnosu na 2016. godinu. Procene Fiskalnog saveta (2017) ukazuju na tendenciju stagnacije efikasnosti u naplati poreza primenom dosadašnjih mera pojačanih poreskih inspekcija, te da se u 2017. godini zbog izostanka suštinskih reformi ne može očekivati povećanje poreskih prihoda na bazi suzbijanja sive ekonomije, iako je siva ekonomija i dalje iznad proseka uporedivih zemalja. Podsećanja radi, ERP iz 2017. godine je predvideo rast fiskalnih prihoda od 65 mil. EUR kao očekivani efekat transformacije Poreske uprave na budžet, ali još uvek nije poznato u kojoj meri će ova projekcija biti ispunjena.

8. Zaključak

Transformacija Poreske uprave okarakterisana je kao ključna aktivnost suzbijanja sive ekonomije i stabilizacije javnih finansija u Republici Srbiji. Proces transformacije Poreske uprave u okvirima reforme javne uprave i javnih finansija započeo je 2015. godine usvajanjem Programa transformacije poreske uprave i Programa reforme upravljanja javnim finansijama, a 2016. godine je proglašen i prioritetnom merom strukturnih reformi definisanih Programom ekonomskih reformi. Značaj reforme Poreske uprave za EU integracije i ekonomski napredak Srbije je takođe potvrđen i preporukama relevantnih tela Evropske unije.

Program transformacije Poreske uprave je definisao ključne ciljeve, strateške inicijative i plan aktivnosti za sprovođenje reformi, sa ciljem povećanja efikasnosti u radu poreske administracije. Tokom 2016. i 2017. godine realizovan je značajan broj planiranih aktivnosti, ali je suštinska transformacija Poreske uprave još uvek u inicijalnoj fazi. Najbolji rezultati su postignuti u oblasti pružanja On-line usluga, odnosno prijava poreza elektronskim putem. Objektivno, najveći izazov za uspešno sprovođenje Programa transformacije predstavlja jačanje kadrovskih kapaciteta Poreske uprave, čija je sadašnja brojnost, obrazovna i starosna struktura i reformski kapaciteti i dalje upitna. Takođe, rizik za sprovođenje transformacije leži i u potencijalnom odsustvu volje državnih organa da energično sprovedu zacrtane reforme upravljanja javnim finansijama (što je bio čest slučaj u prošlosti), a na šta upozorava prolongiranje i delimična realizacija pojedinih planiranih aktivnosti. Sporost transformacije je konstatovana i prilikom skorašnje posete misije IMF, koji je takođe zahtevao ubrzanje transformacije.

Tokom 2016. godine ostvareni su pozitivni rezultati u borbi protiv sive ekonomije, ali je tokom 2017. godine došlo do stagnacije naplate poreskih prihoda po ovom

osnovu. Mogućnosti za dalje povećanje poreskih prihoda i suzbijanja sive ekonomije poboljšanom poreskom kontrolom nije iscrpljen, ali je za to neophodno dalje jačanje funkcija upravljanja rizicima, funkcija kontrole i naplate poreza, jačanje kadrovskih struktura kroz nova zapošljavanja i stimulaturniji sistem finansijskih kompenzacija zaposlenih zarad očuvanja kvalitetnih kadrova. Suštinska transformacija Poreske uprave kao neophodan preduslov za trajnu fiskalnu stabilizaciju i podizanje nivoa konkurentnosti srpske privrede ostaje u vrhu liste prioriteta reforme javne uprave i prioriternih mera strukturnih reformi, i zasigurno će figurisati i u ERP dokumentu za 2018-2020. godinu (2020. godina je po planu predviđena kao finalna godina transformacije). Zbog značaja koje transformacija Poreske uprave ima na celokupno društvo i ekonomiju, poželjno je i potrebno da što veći broj aktera privrede i civilnog društva bude uključeno u realizaciju i monitoring ovog procesa, kako bi se transformacija okončala što pre i što efikasnije. Jačanje efikasnosti u radu Poreske uprave, naročito u oblasti pružanja usluga korisnicima i pojednostavljenju poreskih procedura, kao i jačanje svesti o značaju plaćanja poreza za opšte društveno blagostanje, predstavlja značajan iskorak u preusmeravanju instrumenata za suzbijanje sive ekonomije sa sadašnjih represivnih mera na preventivna delovanja.

Reference:

Fiskalni savet. (2015) Fiskalna konsolidacija 2012-2014. vs. 2014-2016: ovog puta je drugačije?

Fiskalni savet. (2016) Ocena predloga Zakona o budžetu za 2017. godinu i Fiskalne strategije za period 2017-2019.

Fiskalni savet. (2017) Fiskalna kretanja u 2017. godini i preporuke za 2018. godinu.

Vučković, V., Vučković, S., i Stefanović, M. (2017) Porezi i poreska uprava - pravci reforme i neki aspekti poreske kontrole. *Ekonomika preduzeća* 1-2(65), 129-142.

International Monetary Fund. (2016) Central, Eastern, and Southeastern Europe: Effective government for stronger growth. Regional Economic Issues.

Nacionalni program za **suzbijanje sive ekonomije**. (2015) Službeni glasnik RS, 110/15.

Poreska uprava. (2015) Program transformacije Poreske uprave za period 2015-2020. godine.

Ministarstvo finansija. (2015) Program reforme upravljanja javnim finansijama.

Ministarstvo finansija. (2016) Program ekonomskih reformi za period od 2016. do 2018. godine.

Ministarstvo finansija. (2017) Godišnji izveštaj o sprovođenju Programa reforme upravljanja javnim finansijama 2016 – 2020. za period od decembra 2015. do decembra 2016. godine.

Ministarstvo finansija. (2017) Program ekonomskih reformi za period od 2017. do 2019. godine.

Ministarstvo finansija. (2017) Predlog strukturnih reformi 2018-2020.

Evropska komisija. (2016) Godišnji izveštaj EK o napretku Srbije za 2016.

Savet Evropske unije. (2017) Preporuke Saveta EU za ekonomska i finansijska pitanja

Izrada publikacije omogućena je sredstvima Švajcarske agencije za razvoj i saradnju u okviru projekta „Podrška unapređenju procesa socijalnog uključivanja u Republici Srbiji“.

Ova publikacija ne predstavlja zvaničan stav Vlade Republike Srbije. Svi pojmovi upotrebljeni u publikaciji u muškom gramatičkom rodu obuhvataju muški i ženski rod lica na koja se odnose.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC**