



Република Северна Македонија

Министерство за финансии

# АКЦИСКИ ПЛАН ЗА СУЗБИВАЊЕ НА СИВАТА ЕКОНОМИЈА 2021-2022

НА МИНИСТЕРСТВО ЗА ФИНАНСИИ И ОРГАНИ ВО СОСТАВ

“Помалку сива економија, подобро општество!”

Овој акциски план ги вклучува мерките кои се во надлежност на Министерството за финансии, а кои се дел од Акцискиот план за формализирање на неформалната економија 2021-2022 при Министерството за труд и социјална политика, притоа се додадени и дополнителни мерки од делокругот на работата на Министерството за финансии.

Скопје, Јуни 2021

## За акцискиот план

Сивата економија претставува стратешки приоритет на Министерството за финансии и Владата на Република Северна Македонија. Поимот сива економија подразбира вршење на економски активности кои не се регистрирани и не се пријавени за даночни цели од страна на поединци, неформални групи или организации. Таа е штетна за сите граѓани на Република Северна Македонија. Сивата економија ја поткопува конкурентноста на фирмите и поединците и претставува неправична и незаконска “предност” на оние кои не ги исполнуваат законските обврски. Со избегнување на своите даночни обврски се оштетуваат сите граѓани.

Присутна е во индустриските и услужните сектори каде трансакциите и плаќањето со готови пари се вообичаен дел од работењето: градежништво, угостителство, транспорт, трговија на зелените пазари, директна продажба преку социјалните мрежи и слично. Согласно податоците на Меѓународниот монетарен фонд (ММФ), учеството на сивата економија во севкупниот економски сектор на Република Северна Македонија изнесува 37,6 проценти<sup>1</sup>. Според овој податок, земјата е на четвртото место во регионот на југоисточна Европа.

Сивата економија го нарушува интегритетот на целиот наш даночен систем, влијае штетно на буџетот и наплатата на приходите и со тоа ги скратува средствата за инвестиции во подобро и поквалитетно здравство, образование и услуги за сите граѓани.

Во 2018, во рамки на Министерството за труд и социјална политика објавена е Стратегија за формализација на неформалната економија 2018-2022 која има за цел да создаде основни предуслови за одржлив и континуиран економски раст, повисок животен стандард и поволно деловно окружување и да се обезбедат еднакви услови за сите учесници на пазарот, да се поддржи трансформација на неформалните економски активности во формални, како и да се спречат нелегалните текови на пари.

Со цел интензивирање на реализацијата на одредени активности како и дополнување со нови активности согласно промените и ново создадените услови во последните две години, Министерството за финансии направи дополнување на Акцискиот план со нови мерки во соработка со Царинската Управа, Управата за јавни приходи, Управата за финансиско разузнавање, Финансиската полиција и Централниот регистар. Новите мерки се однесуваат на модернизација на одредени процеси, унапредување на законската регулатива и создавање на подобри услови за работа на малите и средни претпријатија како главен двигател на економскиот развој.

Целта на овој Акцискиот план е да дефинира сет на таргетирани мерки и да ја забрза реализацијата на активностите за јакнење на механизмите за сузбивање на сивата економија. Со активно следење на реализацијата на активностите од Акцискиот план, се овозможува систематско мерење

---

<sup>1</sup>ММФ, Работен документ бр.19/278 Извештај за објаснување на сивата економија во Европа, објавен Декември 2019;

на индикаторот кој го мери учеството на сивата економија во БДП (брuto домашниот производ), кој на среден рок цели намалување до ниво на 32,6 процентни поени, или намалување на 5 процентни поени во период од три до пет години.

Акцискиот план содржи 6 приоритети кои содржат одредени мерки и активности:

1. УНАПРЕДУВАЊЕ НА ПРОЦЕСОТ НА МЕРЕЊЕ, СЛЕДЕЊЕ И ДЕТЕКТИРАЊЕ НА СИВАТА ЕКОНОМИЈА
2. СТИМУЛАТИВНИ АКТИВНОСТИ ЗА ФОРМАЛИЗАЦИЈА НА СИВАТА ЕКОНОМИЈА
3. ЈАКНЕЊЕ НА СВЕСТА ЗА СИВАТА ЕКОНОМИЈА И ЈАКНЕЊЕ НА ДАНОЧНИОТ МОРАЛ
4. ЕФИКАСНИ ИНСПЕКЦИСКИ СЛУЖБИ И ЕФИКАСЕН СИСТЕМ НА ИЗРЕКУВАЊЕ КАЗНИ
5. УНАПРЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНСКАТА РЕГУЛАТИВА
6. МЕРКИ НА ЦАРИНСКАТА УПРАВА ВО БОРБАТА ПРОТИВ СИВАТА ЕКОНОМИЈА

Усвојувањето на овој акциски план е резултат на заложбата на државата да ја сведе сивата економија на ниво што е социјално и економски прифатливо, имајќи во предвид дека нема земја каде што сивата економија, како феномен, непостои. Одговорност е на државата да ја подобрува правната и економска околина во која најлесен и најисплатлив начин за развој на бизнисите е легалното работење, водејќи се по принципите на рамноправност, објективност и транспарентност, преку обезбедување на јасни прописи и правила лесни за следење и почитување, како и обезбедување на санкции за оние кои не ги применуваат и почитуваат.

Следните документи се веќе изготвени постојни документи, а кои се поврзани со акцискиот план:

- Стратегија за формализирање на неформалната економија во Република Македонија, 2018-2022 (МТСП, февруари 2018)
- Акциски план за формализирање на неформалната економија, 2021-2022 (МТСП, Октомври 2021)
- Стратегија за намалување на готовината во Република Македонија (НБРМ и МФ, 2018)

Дополнително, поврзано со погоренаведените активности е новиот комплементарен документ кој се изработува од страна на МФ во соработка со Народната банка на Република Северна Македонија: Акциски план за стимулирање на безготвински плаќања 2022-2023 (МФ и НБРСМ)<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup>Во 2018 година Народната Банка на Република Северна Македонија заедно со Министерството за Финансии во соработка со банкарските институции изработи Стратегија за намалување на готовината со Акциски план кој е составен дел на стратегијата. МФ заедно со НБРСМ врши оценување и ревизија на АП и креирање на нов, надополнет Акциски план за стимулирање на безготвински плаќања 2021-2022 кој е комплементарен на Акцискиот план за сузбување на сивата економија 2021-2022 на Министерството за финансии.

## ПРИОРИТЕТ 1: УНАПРЕДУВАЊЕ НА ПРОЦЕСОТ НА МЕРЕЊЕ, СЛЕДЕЊЕ И ДЕТЕКТИРАЊЕ НА СИВАТА ЕКОНОМИЈА

**Мерка 1:** Следење на различни статистички податоци и показатели за актерите во сивата економија и воведување на активности за подобро детектирање на сивата економија

**Очекуван резултат:** Подобен статистички систем и зголемен капацитет на носителите на економската и социјалната политика за редовно следење и детектирање на сивата економија; Подобрени механизми за детектирање на сива економија.

Активност	Индикатор	Рок за реализација	Одговорни институции	Партнерски институции	Фискални импликации	Статус со коментар
1.1. Развивање на индикатори и анализа на податоци за мерење и следење на сивата економија.	- развиени индикатори за следење на сивата економија и - објавени индикатори за големината на сивата економија.	Прв квартал 2022	ДЗС ДИТ УЈП ДПИ ЦУ МТСП ДЗС МФ	UNDP		Техничка помош од UNDP. Обезбеден е консултант од Словенија со кој е реализиран првичен состанок на кој се дефинирше временската рамка за испорака на анализа за неформална економија, изготвување на индикатори за мерење на нивото на неформална економија и датуми за обуки.
1.2. Обука за вработените од Министерството за финансии за собирање на податоци, следење и креирање на индикатори за мерење на сивата економија и за изготвување на извештаи.	- број на спроведени обуки, - број на обучени лица вработени во МФ, - број на развиени индикатори и - подготвени извештаи за обемот на сивата економија.	Втор квартал 2022	МФ	UNDP		Предлог активност која UNDP ќе ја поддржи.

1.3. Објава на годишни извештаи за обемот и карактеристиките на сивата економија (по имплементација на Активноста 1.1. од овој план).	- подготвени извештаи за имплементација на Акцискиот план со вклучени особености на сивата економија во одделни специфични дејности.	Втор квартал 2022	ДЗС ДИТ УЈП ДПИ ЦУ МТСП ДЗС МФ	UNDP		Консултант преку техничка помош од UNDP.
---	--	-------------------	---	------	--	--

## Мерка 2: Идентификување на секторите/дејностите во кои сивата економија е најмногу застапена

**Очекуван резултат:** Намалување на учеството на сивата економија како резултат на предложени стимулативни мерки за формализација на сивата економија во идентификуваните сектори

Активност	Индикатор	Рок за реализација	Одговорни институции	Партнерски институции	Фискални импликации	Статус со коментар
2.1. Анализа на секторите/дејностите во кои сивата економија е најмногу застапена како и утврдување на причините и законските одредби кои ги мотивираат субјектите на сива економија.	-идентификувани сектори/дејности во кои сивата економија е најмногу застапена; и - број на неформално вработени лица во одделните сектори/дејности.	Трет/Четврт квартал 2021	МФ УЈП УФР МЕ Финансиска полиција ЦУ МТСП	UNDP		Да се подготви анкета/прашалник кој ќе биде поставен на платформата за сива економија. Локален консултант преку техничка помош од UNDP
2.2. Предлози и стимулативни мерки за формализација на сивата економија во идентификуваните сектори по направената анализа од Активноста 2.1. од овој план.	- број на предлози и мерки за формализација на сивата економија; - степен на реализација на мерките; и - намалување на обемот на сивата економија во идентификуваните сектори.	Прв квартал 2022	МФ УЈП УФР МЕ Финансиска полиција ЦУ МТСП			По направената анализа од точка 2.1., да се формира работна група од одговорните институции кои ќе предложат мерки за формализација на сивата економија во идентификуваните сектори.

## ПРИОРИТЕТ 2: СТИМУЛАТИВНИ АКТИВНОСТИ ЗА ФОРМАЛИЗАЦИЈА НА СИВАТА ЕКОНОМИЈА

**Мерка:** Воведување на систем за стимулирање за премин во формална економија

**Очекуван резултат:** Зголемување на бројот на регистрирани субјекти; Зголемување на бројот на вработени во формалната економија; Зголемување на даночните приходи

Активност	Индикатор	Рок за реализација	Одговорни институции	Партнерски институции	Фискални импликации	Статус со коментар
2.1. Намалување на административните и финансиските трошоци за формализација за микро и малите компании.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- подготовка на анализа и листа на административни барања кои создаваат голем и непотребен административен товар за микро фирмите;</li> <li>- предлог план за намалување на административниот товар (и намалување на непотребните законски барања);</li> <li>- процент на намалување на трошоците за формализација.</li> </ul>	Втор квартал 2022	МФ ЦР УЈП МЕ		Оваа активност ќе предизвика фискални импликации во смисла на намалување на приходите по основ на наплатување на административни давачки/надоместоци. Дополнително, ќе предизвика директни фискални импликации во износ на надместување на	Се задолжуваат институциите кои наплатуваат парафискални давачки (надоместоци, провизии) да направат анализа на давачките кои ги наплатуваат и таму каде што ќе оценат да предложат соодветени намалувања на давачките за микро и мали претпријатија со износот на приходи кои ќе им се намалат како резултат на намалување на давачките

					сметководств ените трошоци за новооснован ите микро и мали компаниии.	
2.2. Изготвување и објавување на т.н. „бела листа“ на компании кои ќе имаат поповолна позиција при склучување на договори за јавни набавки.	- развиени критериуми кои компаниите треба да ги исполнуваат за да бидат дел од белата листа; - изготвена и објавена бела листа; и - број на компании кои се дел од белата листа.	Трет квартал 2022	МФ-БЈН УЈП			Се задолжува МФ-БЈН да развие олеснителни критериуми за компании кои ќе имаат повластена позиција при склучувањето на договори за јавни набавки односно кои ќе влезат во „белата листа“
2.3. Да се направи предлог пилот проект за воведување на систем за субвенции за домаќинствата кои ангажираат регистрирани работници за вршење на разни типови на услуги (реновирање на дом, нега на лица, и сл.)	- број на новорегистрирани работници кои обезбедуваат услуги за поправка и реновирање на домот, нега на лица и сл; и - број на домаќинства кои добиле субвенција.	Четврт квартал 2022	МФ УЈП		Оваа активност ќе предизвика фискални импликации односно потребно е да се издвојат финансиски средства од Буџетот на РСМ за доделените субвенции на домаќинствата кои ангажираат регистрирани работници	Да се предвидат финансиски средства во буџетот.  Проектот да се спроведува преку Министерството за економија (на сличен начин како и субвенциите за набавка на ПВЦ прозори)

2.4. Воспоставување на електронска постапка за јавни набавки	- воспоставена електронска постапка за јавни набавки -соодветни законски измени во делот за јавни набавки доколку има потреба заради воспоставувањето на електронска постапка за јавни набавки -намалување на административниот товар за компаниите во постапката на јавни набавки	Втор квартал 2022	БЈН		Оваа активност ќе предизвика фискални импликации во делот на потребата за набавка на софтвер	Се задолжува БЈН да направи анализа во делот на постапката на јавни набавки и можноста за нејзина дигитализација со предлог законски решенија
2.5. Отворање на канцеларии во поголемите градови за правно/економско советување за регистрација на фирма и започнување на бизнис	-воспоставени канцеларии за бесплатно правно и/или економско советување за регистрација на фирма и започнување на бизнис	Четврт квартал 2022	МФ	Стопански комори	Оваа активност ќе предизвика фискални импликации	



## ПРИОРИТЕТ 3: ЈАКНЕЊЕ НА СВЕСТА ЗА СИВАТА ЕКОНОМИЈА И ЈАКНЕЊЕ НА ДАНОЧНИОТ МОРАЛ

Мерка: Подигнување на свеста за сивата економија преку едукативни кампањи и воспоставување платформа за сива економија

**Очекуван резултат:** Лансирана веб страна (платформа) за сива економија со цел зголемување на свеста за сивата економија; Подигнато ниво на свест за штетните последици од сивата економија и зајакнат даночен морал

Активност	Индикатор	Рок за реализација	Одговорни институции	Партнерски институции	Фискални импликации	Статус со коментар
3.1. Анализа, мапирање и креирање на платформа за сива економија.	- лансирана платформа за сива економија.	Четврт квартал 2021	МФ УЈП	ГиЗ Стопански комори, АЕТМ UNDP		
3.2. Изработка на консолидиран план за потенцијални консултации и обуки кои им се потребни на компаниите и воведување на неколку „отворени денови“ во месецот за консултации и неформални обуки на компаниите. Истиот ќе биде достапен преку платформата од активност 3.1.	- изработен план со дефинирани сет на обуки, отворени денови и работилници. - реализирани „отворени денови“ и листа на заинтересирани компании.	Четврт квартал, 2021  Континуирано	ЦРСМ МФ МЕ УЈП Инспекциски совет	Стопански комори		За оваа активност СК треба да остварат комуникација со компаниите со цел да ја утврдат потребата од вакови тип на обуки кои им се потребни на компаниите. Ако се утврди потреба дека обуки се потребни ќе се премине кон нивна имплементација
3.3. Имплементација на кампањата со едукативни видеа содржини и промотивни активности за: - зајакнување на даночниот морал, - подигнување на свеста кај вработените лица за штетните	-имплементирана кампања	Четврт квартал 2021  Континуирано	МФ, МЕ МТСП ОПМ		Оваа активност ќе предизвика фискални импликации	Се задолжува секој од институциите во својата област да направат акционен план со предлог активности за спроведување на кампањи/предавања во овој

<p>последници од непријавеното и/или делумно пријавено работење</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- подигнување на свеста на потрошувачите</li> <li>- опасностите за потрошувачите поврзани со онлајн купување од нерегистрирани компании</li> <li>- улогата на Фондот за осигурување на депозити и заштитата на депозитите на населението.</li> </ul> <p>Видеата ќе бидат достапни преку платформата од активноста 3.1.</p>						<p>дел со цел подигање на свеста за сивата економија.</p> <p>Потребни се финансиски средства во буџетот за реализација на овие промотивни активности</p>
---	--	--	--	--	--	--

## ПРИОРИТЕТ 4: ЕФИКАСНИ ИНСПЕКЦИСКИ СЛУЖБИ И ЕФИКАСЕН СИСТЕМ НА ИЗРЕКУВАЊЕ КАЗНИ

Мерка: Јакнење на капацитетите на инспекциските служби и подобрување на системот за административни санкции

**Очекуван резултат:** Подобрени и нови човечки и материјални капацитети во инспекциските служби; Модернизирање на опремата и процесите; Подобрена координација и меѓуинституционална соработка.

Активност	Индикатор	Рок за реализација	Одговорни институции	Партнерски институции	Фискални импликации	Статус со коментар
4.1. Зголемување на бројот на инспектори.	- зголемен број на инспектори.	Прв квартал 2022	Инспекциски совет УЈП ЦУ	Стопански комори, USAID (Модернизација на инспекциски служби)	Оваа активност ќе предизвика фискални импликации односно институциите треба да си предвидат средства во своите годишни планови за вработување на нови инспектори	Владата на РСМ да ги задолжи инспекторатите најдоцна до крајот на 2021 година да достават информација за бројот на инспектори и потребата за зголемување на бројот. Потребна е оптимализација на инспекторатите
4.2. Креирање на пилот платформа со поврзување на 3 инспекторати	- воспоставена пилот платформа на Е-инспектор.	Четврт квартал, 2021	МИОА ДПИ УЈП ЦУ	Стопански комори		Координација со Заменик на Претседателот на Владата за борба против корупцијата и криминал, одржлив развој и човечки ресурси

<p>4.3. Креирање на системско решение за детектирање на нерегистрирани продавачи на социјални медиуми и преку веб страни и креирање сет на мерки за справување и спречување</p>	<p>- забранети и/или блокирани профили на социјални мрежи</p>	<p>Втор квартал 2022</p>	<p>УЈП МФ МТВ</p>			<p>Владата да го задолжи Министерството за транспорт и врски да подготви измени на Законот за пошти во кој ќе се забрани доставување на пратки на производи без фискална сметка</p>
---	---	--------------------------	---------------------------	--	--	---

## ПРИОРИТЕТ 5: УНАПРЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНСКАТА РЕГУЛАТИВА

Мерка: Предвидување на законски решенија

Очекуван резултат: Воведување на ефикасни законски решенија и ревидирање на постојните законски одредби

Активност	Индикатор	Рок за реализација	Одговорна институција	Партнерски институции	Фискални импликации	Статус со коментар
5.1. Прилагодување на законодавството за ДДВ со регулативите и директивите на ЕУ од областа на местото на снабдување за услуги.	- прилагодени законски одредби кои го регулираат местото на снабдување на услуги за физички лица и компании, согласно новите измени и дополнувања на Директивите и Регулациите за ДДВ на ЕУ (дигитален пакет ДДВ).	Трет квартал, 2022	МФ УЈП	UNDP		Се задолжува МФ да го прилагоди законодавството за ДДВ со регулативите и директивите на ЕУ од областа на местото на снабдување за услуги.  Работна група составена од претставници од МФ и УЈП активно работи на пишување на новите одредби, кои ќе бидат дел од новите предлог измени и дополнувања на Законот за данокот на додадена вредност, кој се очекува да биде донесен до крајот на 2021 година, а ќе отпочне со примена од 01.07.2022 година.
5.2. Измена на постојни закони или донесување на нов Закон за административна соработка, во насока на имплементација на одредбите поврзани со	- нов Закон за административна соработка, согласно новите предлози за измени и дополнувања на Директивата за административна соработка во	Трет квартал 2022	МФ УЈП			Се задолжува МФ да подготви соодветно законско решение во насока на имплементација на

<p>дигиталната економија восогласност со предлозите на директивите на ЕУ (DAC7)</p>	<p>областа на директните даноци(DAC7) или - развиени и подготвени одредби поврзани со дигиталната економија, во согласност со предлозите на Директивите на ЕУ (DAC7)</p>					<p>одредбите поврзани со дигиталната економија восогласност со предлозите на директивите на ЕУ (DAC7) Коментар: Консензусот за двата столба за справување со даночните предизвици од дигитализацијата на економијата (постигнат во рамки на ОЕЦД од страна на 137 земји членки) се однесува на предвидување на измени во рамки на Законот за дабивка и ратификување на одредени мултилатерални инструменти.</p>
<p>5.3. Воведување на електронски картички за регистрација на учесниците во игрите на среќа.</p>	<p>- разгледување на можности и изнаоѓање на решенија со приредувачите на игри на среќа за воспоставување на систем за следење на играчите, преку софтверски системи.</p>	<p>Четврт квартал 2022</p>	<p>МФ УЈП</p>	<p>Приредувач и на игри на среќа</p>		<p>Се задолжува МФ да подготви соодветно законско решение воведување на електронски картички за регистрација.</p>

## ПРИОРИТЕТ 6: МЕРКИ НА ЦАРИНСКАТА УПРАВА ВО БОРБАТА ПРОТИВ СИВАТА ЕКОНОМИЈА

### Мерка 1: Таргетирано образовни кампањи за специфични области во царинското работење

**Очекуван резултат:** Подобрување на стручните кадри од областа на инспекторските служби во надлежните институции, во насока на ефикасни резултати во борбата против сивата економија.

Активност	Индикатор	Рок за реализација	Одговорна институција	Партнерски институции	Фискални импликации	Статус со коментар
6.1. Поголемо запознавање на сите државни органи и инспекторати за значењето на меѓуинституционалната соработка, особено меѓу инспекциските служби и органите за спроведување на законите.	- обуки на царински инспектори за принципите и методите на царинско вреднување; - обуки на царински инспектори за трансферни цени и - обуки на царински и даночни инспектори за меѓународни финансиски текови.	Четврт квартал, 2021  Четврт квартал, 2022	МФ ЦУ УЈП	UNDP		

### Мерка 2: Примена на техники на спарување на податоци со цел таргетирање на одредени сектори

**Очекуван резултат:** Изработка на прецизни регистри, со цел ефикасно лоцирање на релевантните сектори во кои е евидентирано највисоко ниво на сива економија.

Активност	Индикатор	Рок за реализација	Одговорна институција	Партнерски институции	Фискални импликации	Статус со коментар
6.2. Почеток на примена на редовно користење на техники за спарување на податоци.	- изработка на официјални листи на физички лица кои увезуваат стоки како физички лица, во редовна постапка и преку пошта и - изработка на официјални листи на физички лица кои увезуваат патнички автомобили.	Четврт квартал 2021	МФ ЦУ	UNDP		ЦУ е координатор на оваа активност. Можност за техничка помош од UNDP.

**Мерка 3: Извршување на активности на огледална статистика – Mirror statistics, со цел да се утврдат разликите со статистиките на одредени земји**

**Очекуван резултат:** Спроведување на релевантна компаративна анализа и соодветна примена на позитивните примери од компаративните искуства.

Активност	Индикатор	Рок за реализација	Одговорна институција	Партнерски институции	Фискални импликации	Статус со коментар
6.3. Значително подобрување на надворешно-трговската статистика и надминување на разликите во статистичките податоци.	- изработка на mirror статистика со земјите со кои имаме најголема разлика во податоците.	Прв квартал, 2023	МФ ЦУ НБРСМ  ДЗС	UNDP		Да се оствари комуникација со ДЗС и НБРСМ заради намалување на разликите во податоците.  Можност за техничка помош од UNDP.

**Мерка 4: Подобрена контрола на е-трговија**

**Очекуван резултат:** Забрзување на процесот на увоз на пратки и намалување на нелегален увоз.

Активност	Индикатор	Рок за реализација	Одговорна институција	Партнерски институции	Фискални импликации	Статус со коментар
6.4. Зголемена контрола на производи/добра наменети за е-трговија.	- модернизирани процеси за подобро регулирање и контрола на е-трговија.	Втор квартал, 2022	МФ ЦУ	Други инспекциски служби		