

**PROGRAM SUZBIJANJA NEFORMALNE EKONOMIJE ZA CRNU GORU**

**2024-2026.**

**-nacrt za javnu raspravu-**

**Podgorica, oktobar 2023.**

Sadržaj

1.

[1.UVOD 5](#_Toc147990139)

[1.1 Svrha donošenja dokumenta 5](#_Toc147990140)

[1.2 Prethodni dokumenti na suzbijanju neformalne ekonomije 6](#_Toc147990141)

[1.3 Pozicioniranje u strateškom okviru Crne Gore i usklađenost sa međunarodnim obavezama 7](#_Toc147990142)

[2. OPIS POSTOJEĆEG STANJA 11](#_Toc147990143)

[2.1 Razvojni ciklusi crnogorske ekonomije 11](#_Toc147990144)

[2.2Makroekonomska kretanja u posljednje dvije godine 16](#_Toc147990145)

[2.3 Procjena sive ekonomije u oblasti zarada i dobiti nakon poreske reforme implementiranje 1. januara 2022. 18](#_Toc147990146)

[2.3.1 Analiza i procjena naplaćenog poreza na dobit sa procjenama smanjenja sive ekonomije u dijelu prijavljivanja dobiti 19](#_Toc147990147)

[2.3.2 Analiza naplaćenih prihoda od oporezivanja zarada i procjena uticaja poreske reforme na smanjenje sive ekonomije u oblasti zarada 21](#_Toc147990148)

[2.4 Uzroci i posljedice neformalne ekonomije u Crnoj Gori 25](#_Toc147990149)

[2.5 Analiza zainteresovanih strana 36](#_Toc147990150)

[2.6 PESTLE analiza 36](#_Toc147990151)

[2.7. SWOT analiza 42](#_Toc147990152)

[3. CILJEVI PROGRAMA I PRATEĆI INDIKATORI UČINKA 44](#_Toc147990153)

[4.FINANSIRANJE 57](#_Toc147990154)

[5.MONITORING, IZVJEŠTAVANJE I EVALUACIJA 57](#_Toc147990155)

[6.INFORMACIJA ZA JAVNOST O CILJEVIMA I OČEKIVANIM UČINCIMA PROGRAMA U SKLADU SA KOMUNIKACIONOM STRATEGIJOM VLADE 58](#_Toc147990156)

[ANNEX 1: IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOM ISTRAŽIVANJU ZAINTERESOVANIH STRANA 59](#_Toc147990157)

**LISTA SKRAĆENICA**

ARS Anketa o radnoj snazi

BDP Bruto domaći proizvod

CBCG Centralna banka Crne Gore

EBRD Evropska banka za obnovu i razvoj

EIB Evropska investiciona banka

EK Evropska komisija

EU Evropska unija

EUROSTAT Statistički zavod EU

FSC Savjet za upravljanje šumama -medjunarodna organizacija

ICT Informacione i komunikacione tehnologije

IPA Pretpristupni instrument

IRF CG Investiciono-razvojni fond Crne Gore

IRMS Integrisani sistem upravljanja prihodima

MEK Ministarstvo ekonomskog razvoja I turizma

MEPPU Ministarstvo za ekologije, prostornog planiranja i urbanizma

MF Ministarstvo finansija

MIMIC metod Indikator višestrukih urzoka i postojanja rasta sive ekonomije ( Multiple Indicator Multiple Causes)

MJU Ministarstvo javne uprave

MKI Ministarstvo kapitalnih investicija

MMF Međunarodni monetarni fond

MONSTAT Uprava za statistiku Crne Gore

MOR Medjunarodna organizacija rada

MP Ministarstvo prosvjete

MPRR Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva I vodoprivrede

MRSS Ministarstvo rada i socijalnog staranja

MZ Ministarstvo zdravlja

NATO Sjevernoatlanski savez

OC Operativni cilj

OECD Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj

PDV Porez na dodatu vrijednost

PKCG Privredna komora Crne Gore

PS Privredni sud

PSNE Program suzbijanja neformalne ekonomije

SB Svjetska banka

SDI Strane direktne investicije

SELDI Regionalna mreža organizacija liderstvo u jugoistočnoj Evropi za razvoj i integritet, posvećene jačanju institucija i borbi protiv korupcije na prostoru Zapadnog Balkana i jugoistočne Evrope.

SK Savjet za konkurentnost

SZP Sud za prekršaje

UIP Uprava za inspekcijske poslove

UN Ujedinjene nacije

UNDP Program za razvoj Ujedinjenih nacija

UPC Uprava prihoda i carina

UPCG Unija poslodavaca Crne Gore

VCG Vlada Crne Gore

WBIF Investicioni okvir za Zapadni Balkan

ZZZCG Zavod za zapošljavanje Crne Gore

# 1.UVOD

## 1.1 Svrha donošenja dokumenta

Neformalna ekonomija je veoma rasprostranjen fenomen koji karakteriše zemlje sa nedovoljno efikasnim institucijama i nedovoljnim administrativnim kapacitetima, naročito zemlje u razvoju.

Zemlje sa visokim udjelom neformalne ekonomije u ukupnoj ekonomiji, suočavaju se sa postojanjem nižeg dohotka per capita, većeg rizika od siromaštva, nižom produktivnošću i investicijama, slabije razvijenim finansijskim sektorom, sektorom obrazovanja i zdravstva i većom rodnom nejednakošću. U periodu 1990 - 2018. godina, procenat učešća neformalnog outputa u BDP je, prema podacima Svjetske banke smanjen za 8 procentnih poena ili na 31% BDP u zemljama u razvoju, i za 3 procentna poena ili na 13% BDP u razvijenim zemljama (Svjetska banka, 2019).

Prema Lippert i Walker (1997), postoji više različitih oblika neformalnih ekonomskih aktivnosti prema legalnosti i obliku neformalnosti.

* **Legalne aktivnosti** (siva ekonomija), koje uključuju: monetarne i nemonetarne transakcije poreske evazije i izbjegavanja plaćanja punih poreskih obaveza. Monetarne transakcije poreske evazije uključuju prihode od neprijavljenih aktivnosti, neprijavljene prihode iz samozapošljavanja, dok nemonetarne čine trampu legalnom robom i uslugama. Monetarne transakcije izbjegavanja plaćanja poreza su prijavljivanje radnika na minimalnu zaradu ili na dio radnog vremena, dok se nemonetarne transakcije odnose na pružanje neregistrovanih usluga.
* **Ilegalne aktivnosti** (crno tržište), koje uključuju monetarne transkacije poput trgovine kradenom robom, proizvodnje i prometa nelegalnih opojnih sredstava, šverc, itd. i nemonetarne transakcije poput trampe nelegalnim robama i uslugama, krađe, proizvodnje opojnih sredstava za sopstvenu upotrebu.

Prema OECD-u, siva ekonomija obuhvata “ekonomske aktivnosti, bilo legalne ili nelegalne, koje se po zakonu moraju u potpunosti prijaviti poreskoj upravi, ali koje se ne prijavljuju i koje stoga ostaju neoporezovane za razliku od aktivnosti koje su tako prijavljene”.

Svrha ovog programa se najvećim dijelom odnosi na smanjenje neformalnosti kod registrovanih preduzeća i preduzetnika, uključujući prvenstveno poresku evaziju (neprijavljivanje prihoda ili trampa legalnom robom) i izbjegavanje plaćanja punih poreskih obaveza (prijavljivanje dijela zarada zaposlenih, pružanje neregistrovanih usluga i sl). Program će donekle obuhvatiti i **crno tržište**, odnosno mogućnosti smanjenja nelegalnih aktivnosti i, koje takođe utiču na niže prihode budžeta i ekonomski rast od potencijalnih. **Cilj programa** je smanjenje učešća neformalne ekonomije u BDP.

Siva ekonomija je u formalnom sektoru u Crnoj Gori u 2022. godini iznosila 20,6% BDP[[1]](#footnote-1) ili 3,9 procentnih poena manje u odnosu na 2014. godinu. U poređenju sa drugim zemljama, gdje je primijenjen isti anketni metod, obim sive ekonomije Crne Gore približan je nivou u Poljskoj i Letoniji, viši je nego u Litvaniji i Estoniji, a niži nego u Rusiji, Ukrajini, Kirgistanu, Moldaviji, Kosovu i Rumuniji. Prema MIMIC metodi koji obuhvata i neformalni sektor, odnosno neregistrovana preduzeća, siva ekonomija u Crnoj Gori 2019. godine iznosila je 37,5% BDP (MMF, 2019).

## 1.2 Prethodni dokumenti na suzbijanju neformalne ekonomije

Crna Gora u prethodnom periodu nije imala Program za suzbijanje neformalne ekonomije. Ipak, usvajani su drugi dokumenti koji su dijelom ili u potpunosti bili usmjereni na borbu protiv neformalne ekonomije. Vlada Crne Gore je izazov neformalne ekonomije prepoznala kroz Program ekonomskih reformi Crne Gore za period 2023-2025, koji sadrži reformsku mjeru br.14: „Jačanje mehanizama za formalizaciju sive ekonomije”. Mjerase odnosi na izradu sveobuhvatnog akcionog plana za borbu protiv neformalne ekonomije i uvođenje IRMS sistema u Upravi prihoda i carina. Izazov neformalne ekonomije je bio prepoznat i kroz prethodne godišnje programe ekonomskih reformi i mjere koje su bile u funkciji njenog smanjenja. Pored toga, Vlada je 2017.godine usvojila Akcioni plan za suzbijanje sive ekonomije za 2017.godinu, kojim su bile predviđene tri glavne vrste mjera:

 - preventivne mjere;

- restriktivne mjere;

 - stimulativne mjere.

Preventivne mjere su uključivale potrebu spovođenja ankete o uslovima poslovanja pravnih lica i preduzetnika u Crnoj Gori, kao i istraživanja svih zainteresovanih strana kako bi se sumiranjem već raspoloživih podataka iz sekundarnih izvora i rezultata ankete dobile smjernice za dalje korake u borbi protiv neformalne ekonomije. Preventivne mjere ovog akcionog plana su takođe uključivale neophodnost jačanja isntitucionalnog okvira za borbu protiv sive ekonomije, kontinuiranu procjenu poreskog jaza, unapređenje regulatornog okvira i eliminisanje administrativnih opterećenja za građane/građanke i privredu.

Akcioni plan je dominantno bio fokusiran na restriktivne mjere, od kojih će nastavak nekih biti obuhvaćen i Programom za period 2024-2026. Ove mjere su podrazumijevale niz kontrolnih aktivnosti nadležnih inspekcijskih organa u eliminisanju/smanjenju sive ekonomije kroz punu primjenu zakonskih propisa.

Veliki broj aktivnosti iz Akcionog plana je sproveden, ili je njegovo sprovođenje u toku, dok su neke aktivnosti ostale nerealizovane i potrebno je da budu dio novog programa.

## 1.3 Pozicioniranje u strateškom okviru Crne Gore i usklađenost sa međunarodnim obavezama

Na osnovu desk israživanja može se zaključiti da je Program komplementaran sa važećim strateškim dokumentima i preuzetim međunarodnim obavezama, koji obuhvataju pojedine segmente bitne za ovu oblast.

Na sljedećoj šemi prikazana je povezanost strateških dokumenata nacionalog i evropskog okvira.

Šema 1: Pregled povezanosti strateških politika

1.3.1 Usklađenost Programa sa postojećim nacionalnim strateškim okvirom

**Fiskalnom strategijom** **Crne Gore od 2021-2024. godine** definisano je da fiskalnu održivost u najvećoj mjeri determinišu: poreska politika i politika upravljanja rashodima. U dijelu poreske politike akcenat je stavljen na sveobuhvatnoj reformi poreskog sistema u cilju proširenja poreske baze, čime bi se stvorili uslovi za generisanje novih izvora prihoda između ostalog i kroz smanjenje "sive ekonomije".

**Nacionalna strategija održivog razvoja Crne Gore do 2030. godine** je krovna, horizontalna i dugoročna razvojna strategija Crne Gore, koja se ne odnosi samo na životnu sredinu i ekonomiju, veći na nezamjenljive ljudske resurse i dragocjeni društveni kapital, koji treba da omoguće prosperitetan razvoj.

**Programom ekonomskih reformi 2023-2025** prepoznat je kao jedan od tri ključna izazova za unapređenje konkurentnosti crnogorske ekonomije - formalizacija ekonomije, koja „predstavlja jednu od najvećih barijera za konzistentan ekonomski rast koji prati rast zaposlenosti”. U dokumentu se navodi da najčešći pojavni oblici neformalne ekonomije u Crnoj Gori su neformalna zaposlenost kako u privrednim društvima i kod preduzetnika, tako i u neregistrovanim biznisima.

**Smjernice makroekonomske i fiskalne politike za period 2023-2026 -** Smjernice su donesene u julu 2023.godine i obuhvataju srednjoročne strateške ciljeve ekonomske i fiskalne politike, osnovne makroekonomske i fiskalne pokazatelje kao i projekcije i limite potrošnje, a predstavljaju i osnov za pripremu budžeta za 2024.godinu. Smjernice predviđaju da će najznačajniji rast izvornih prihoda očekuje u okviru kategorije prihoda po osnovu poreza na dodatu vrijednost, akciza i doprinosa prije svega kao rezultat projektovanja rasta ekonomske aktivnosti i daljeg suzbijanja neformalne ekonomije i kretanja makroekonomskih indikatora.

**Strategija pametne specijalizacije Crne Gore do 2019-2024 -** Strateška vizija razvoja Crne Gore bazira se na povećanju konkurentnosti ekonomije. Razvijena i konkurentna ekonomija zasnovana je na znanju i resursima koji treba da budu valorizovani, kroz povezane prioritete Strategije.

**Srednjoročni program rada Vlade od 2022-2024** je izraz težnji da se do kraja 2024.godine definiše smjer kretanja Vlade i pravac razvoja Crne Gore na osnovu definisanih prioriteta i ciljeva. U okviru ovog programa definisani su prioriteti. „Prioritet 2” odnosi se na zdrave finansije i ekonomski razvoj, a cilj 2.2. u vezi je sa unapređenjem fiskalne održivosti, što je u vezi između ostalog i sa suzbijanjem neformalne ekonomije.

**Godišnji program rada Vlade Crne Gore za 2023.godinu** - U okviru ovog programa definisana je i obaveza donošenja Program za suzbijanje neformalne ekonomije u Crnoj Gori za period od 2024 – 2026 s Akcionim planom.

**Program reforme upravljanja javnim finansijama 2022-2026.godine** - Programom se obezbjeđuje bolja koordinacija i međuinstitucionalna saradnju u cilju planiranja, implementacije i praćenja politika koje se odnose na jačanje fiskalne discipline i stabilnosti, kao i optimizaciju alokacije i korišćenja javnih resursa.

1.3.2 Usklađenost sa sektorskim strategijama

**Strategija reforme javne uprave 2022-2026 -** Komplementarnost sa Programom se ogleda u stratešnom cilju koji se odnosi na stvaranje efikasne i servisno orjentisane javne uprave, ali i kroz operativni cilj: „Funkcionalna javna uprava s efikasnim nadzorom nad njenim radom i primjenom koncepta upravljačke odgovornosti”.

**Strategija razvoja turizma Crne Gore od 2022-2025 -** Neformalna zaposlenost i siva ekonomija u Crnoj Gori su takođe prepoznati kao jedan od ključnih problema sektora turizma. Jačanje inspekcijskih kapaciteta je preduslov oporavka ekonomije, a samim tim i turizma, pa je ovom strategijom predloženo jačanje angažmana inspekcijskih službi u segmentu neregistrovanog smještaja, kao i privatnog smještaja, s obzirom da se najveći broj noćenja ostvaruje upravo u tom smještajnom segmentu.

**Strategija digitalne transformacije Crne Gore 2022-2026** - predstavlja razvojni okvir kojim su definisani preduslovi i inicijative potrebne za brzu adaptaciju u sve kompleksnije digitalno okruženje te agilan i proaktivan razvoj digitalne Crne Gore.

**Strategija razvoja ženskog preduzetništva Crne Gore 2021-2024.godine -** Analiza postojećeg stanja, prezentovana u Strategiji, ukazuju da žene u Crnoj Gori imaju za jednu trećinu manje izgleda od muškaraca da se zaposle. Muška populacija je više zastupljena u kategoriji radno aktivnog stanovništva. Na teži položaj žena ukazuje i podatak da su žene, koje su značajno više prisutne u kategoriji neaktivnog stanovništva, sve češće prisutne u sivoj ekonomiji.

**Usklađenost sa međunarodnim obavezama**

Hijerarhijski posmatrano Program se usklađuje sa obavezama članstva u Evropskoj uniji, UN, NATO-u (standardi i tenderi), kao i međunarodno preuzetim obavezama po članstvu u Svjetskoj banci i MMF. Od svih navedenin u vrhu hijerarhije su svakako obaveze u procesu pristupanja EU. Međutim, pitanje sive ekonomije u EU se tretira više kao unutrašnje pitanje država članica, naročito kada se govori o utaji poreza i radu na crno. Prema institucionalnom pravcu EU, unija je u mogućnosti da donosi pravila samo u pogledu unutrašnjeg tržišta ( slobodno kretanje robe, usluga, kapitala i ljudi). Najvažnija zakonodavne aktivnosti EU u ovoj oblasti do sada su bila pravila koja imaju za cilj unapređenje saradnje i razmjene informacija između nacionalnih vlada. Međutim, dešavanja u ovoj oblasti u posljednje vrijeme podstakao je napore evropskih institucija da regulišu pitanja poreske transparentnosti i rada na crno, što je u saglasnosti sa mjerama koje su predviđene ovim programom.

**UN Agenda 2030** - je strategija koja uključuje 17 ciljeva održivog razvoja. Ciljevi su dodatno podijeljeni u 169 podciljeva i 232 indikatora. Sa stanovišta ovog programa, Program je usaglašen sa ciljevima: 8, 9, 10 i 12, a koji se dominantno odnose na održiv ekonomski razvoj i smanjivanje nejadnakosti u državi, uključujući i punu zaposlenost i dostojanstven rad za sve.

1.3.3 Usklađenost sa ključnim politikama EU u kontekstu procesa evropskih integracija

**Strategija Evropa 2020** je bila predvodnik u zagovaranju modela rasta koji ne podrazumijeva samo prosto povećanje BDP-a, već taj model rasta promoviše pametan, održiv i inkluzivni rast kao ključne elemente ekonomskog razvoja. Nova finansijska perspektiva IPA 2021-2027 (IPA III) podržava sektor konkurentnosti i inkluzivnog rasta, kao i teritorijalnu i prekograničnu saradnju u okviru koje su oblast zapošljavanja, turizam, digitalizacija i dr. Takođe, indirektna veza može se sagledati iz ugla nekoliko pregovaračkih poglavlja ( 5, 8, 11,16, 33 i dr), od kojih je najznačajnije za ovu tematiku poglavlje 16.

**EU4DIGITAL (Digitalna agenda za Evropu)** - Ovom agendom postavlja se vizija digitalne transformacije Evrope do 2030. Ona predstavlja „digitalni kompas” i fokusira se na četiri glavna aspekta: vještine, infrastruktura, vlada i biznis.

**Strategija razvoja Jugoistočne Evrope do 2030.godine** - Ovom strategijom obuhvata se plan razvoja Jugoistočne Evrope. Strategijom je predviđen razvoj zajedničkog regionalnog tržišta, koje omogućava slobodno kretanje robe, usluga, ljudi i kapitala u šest zemalja Jugoistočne Evrope koje nijesu članice EU.

# 2. OPIS POSTOJEĆEG STANJA

## 2.1 Razvojni ciklusi crnogorske ekonomije

Od 2006. godine, Crna Gora je prošla više razvojnih ciklusa, odnosno ciklusa ekonomskog buma i pada (*boom-bust cycle)*, sa relativno velikim varijacijama u stopama rasta ekonomije.[[2]](#footnote-2) Prvi ciklus ekonomskog buma od 2006. godine zaustavila je globalna finansijska kriza, koja je dovela do realnog smanjenja BDP-a od 5,8% u2009.godini. Drugi ciklus zaustavljen je dužničkom krizom u eurozoni koja se prenijela na Crnu Goru, vodeći do negativnog ekonomskog rasta od 2,7% u 2012. Treći ciklus ekonomskog buma započet je 2015. godine i karakterisala ga je prosječna stopa ekonomskog rasta od 3-4%. Međutim, usljed krize izazvane korona virusom ovaj ciklus završen je najvećim padom BDP-a još od vremena 90-tih u iznosu od 15,3% (2020). Početak četvrtog ciklusa razvoja crnogorske ekonomije, kao period oporavka od posljedica COVID-19 pandemije, karakteriše snažan ekonomski rast od 13% u 2021. i 6,4% u 2022. godini. Procijenjeni rast ekonomije u 2023. je oko 3%.

Posmatrano od obnove nezavisnosti Crne Gore 2006. pa do kraja 2022. godine, svaki novi ciklus investicionog buma u ekonomiji vodio je povećanju BDP *per capita* i kvaliteta života građana. Međutim, zbog sporijeg rasta faktorske produktivnosti i rasta ekonomije ispod svog potencijala, usljed sturkturnih izazova, povećanje životnog standarda građana pratilo i povećanje fiskalne i eksterne neravnoteže crnogorske ekonomije. Fiskalnu politiku u posmatranom periodu su karakterisale česte promjene poreskih stopa i akciza, regulatorne barijere i brojni parafiskalni nameti. Uz rigidno radno zakonodavstvo i ograničene administrativne kapacitete, navedeno je uticalo na postojanje neformalne ekonomije.

**Grafik 1: Promjenjivost stopa ekonomskog rasta u Crnoj Gori u odnosu na ostale male ekonomije, ZB6 i EU-27 tokom ekonomskih ciklusa**

*Izvor: Svjetska banka i Ministarstvo finansija*

2.1.1 Uticaj ekonomskih ciklusa na zaposlenost

Zaposlenost je uglavnom pratila ekonomske cikluse i rasla u periodima ekonomskog buma, naročito od 2015. godine, a drastično je smanjenja u 2020. godini, usljed negativnog ekonomskog rasta uzrokovanog COVID-19 pandemijom. Zaposlenost je ponovo počela značajnije da raste od 2022. godine, sa reformom poreske politike usljed smanjenja poreskog opterećenja rada kroz Program „Evropa sad“, kao i oporavkom ekonomske aktivnosti nakon pandemije. Ukupan broj zaposlenih prema administrativnom izvoru, prema podacima Monstata, od 2019. značajno prati trend broja zaposlenih prema Anketi o radnoj snazi. Približavanje podataka o broju zaposlenih prema administrativnom i anketnom izvoru je naročito evidentno od 2021, ukazuje da je došlo do formalizacije određenog broja radnih mjesta (vidjeti grafik br. 2). To potvrđuju i podaci o povećanoj naplati doprinosa od PIO, o čemu je više opisano u poglavlju 2.3.

*Izvor: Monstat, administrativni i anketni podaci o zaposlenosti. Napomena, u 2021. godini je izmijenjena metodoologija za ARS*

2.1.2 Uticaj ekonomskih ciklusa na prihode i rashode budžeta

**U periodu 2012-2021. godina, izvorni prihodi budžeta su u prosjeku bili između 37-39% BDP**, **što je blizu EU prosjeka.** U 2022. godini, kada je nivo BDP vraćen na pretkrizni period, usljed kratkoročih efekata reforme poreske politike (tj. ukidanja doprinosa na obavezno zdravstveno osiguranje, kao i uvođenja nulte stope poreza na dohodak fizičkih lica na bruto zarade do 700 eura), izvorni prihodi centralnog budžeta su smanjeni na oko 35% BDP. Kao kompenzatorne mjere ukidanja ili smanjenja pojedinih kategorija poreza i doprinosa, uvedeno je progresivno oporezivanje dohotka iznad 700 eura bruto, kao i progresivno oporezivanje dobiti. Pored toga, inflacija i povećanje ekonomske akivnosti uticali su na povećanje prihoda od PDV-a u 2022. i 2023. godini, što je značajno nadomjestilo gubitak prihoda od doprinosa na zdravstvo i dijela prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica. Smanjenjem poreskog opterećenja rada je proširena poreska osnovica, što se dijelom reflektuje u većem broju zaposlenih prema administrativnim podacima Monstata, a time i povećanim prihodima od doprinosa za obavezno penzijsko osiguranje. Zvanična procjena Ministarstva finansija je da će se izvorni prihodi centralnog budžeta u 2023.godini povećati na oko 36,6% BDP. Iako je u 2022.godini došlo do pada prihoda centralnog budžeta u odnosu BDP u odnosu na prethodne godine (vidjeti grafik br.3), usljed snažnog rasta BDP, kao i zbog uvođenja neoporezivog dijela dohotka i ukidanja doprinosa na obavezno zdravstveno osiguranje, smanjenje poreskog opterećenja rada je doprinijelo povećanju formalne zaposlenosti i povećanom prijavljivanju prihoda preduzeća (za više detalja vidjeti dio 2.3). To ukazuje da će se poreska baza širiti u na dugi rok i time će se postepeno nadomjestiti 3-4% BDP prihoda koji su izgubljeni ukidanjem doprinosa na obavezno zdravstveno osiguranje, kroz poresku refomu koja je implementirana u januaru 2022. godine (vidjeti grafik br. 3). Takođe, budući da su ovom reformom značajno smanjeni prihodi od poreza na dohodak fizičkih lica u 2022. godini, smanjeni su izvorni prihodi jedinica lokalne samouprave. Stoga se u 2022. pristupilo izmjenama Zakona o finansiranju lokalnih samouprava, čime je povećan iznos ustupljenih prihoda svim lokalnim samoupravama, ne samo najmanje razvijenim. Takođe, izmjenama Zakona o porezu na promet neprokretnosti, je omogućeno da ukupni prihod od ovog poreza pripadne jedinicama lokalne samouprave. U tom kontekstu, procjena Ministarstva finansija o ostvarenju izvornih prihoda opšte države za 2023.godinu je 41,9% BDP, što je posljedica ekonomskog rasta i inflacije, ali i povećanja registrovane zaposlenosti i zarada, nakon poreske reforme. Generalno, Crna Gora je i prije poreske reforme 2022. godine, kao i nakon toga, jedna od zemalja u regionu sa najvišim stepenom naplate izvornih prihoda opšte države u odnosu na BDP (vidjeti grafik broj 4), koji je blizu EU prosjeka, što ukazuje na niži stepen prisustva neprijavljenih prihoda u odnosu na pojedine zemlje regiona.

*Izvor: Ministarstvo finansija*

*Izvor: Vlade regiona, EC*

**U periodu 2013-2018. javna potrošnja u Crnoj Gori u prosjeku je iznosila oko 42,5% BDP, da bi se od 2019. godine povećala na oko 45% BDP, uz nešto značajnije odstupanje 2020. godine zbog COVID-19 pandemije, dok je u 2021-2022. godini iznosila oko 46% BDP.** U njenoj strukturi je povećano učešće kapitalne potrošnje u periodu 2015-2019. usljed početka realizacije najvećeg kapitalnog projekta, auto-puta Bar-Boljare, kao i ulaganja u ostalu saobraćajnu, turističku, energetsku, infrastrukturu u oblasti obrazovanja, zdravstva i drugu infrastrukturu. Kriza, izazvana COVID-19 pandemijom je u Crnoj Gori, kao i u većini drugih zemalja dovela do značajnog povećanja tekuće javne potrošnje, na čak 54,5% BDP u 2020. godini i deficita javnih finansija. Ipak, ulaskom u finalnu fazu izgradnje prioritetne dionice autoputa, od 2021. godine ponovo je smanjeno učešće kapitalnog budžeta u ukupnoj javnoj potrošnji, dok je istovremeno povećana tekuća javna potrošnja. Tako je učešće ukupne javne potrošnje ostalo i dalje visoko, budući da je ona u 2021. godini iznosila 46,2% BDP i 45,6% BDP u 2022.godini. Ovo smanjenje u odnosu na period pandemije je ostvareno prvenstveno usljed snažnog rasta BDP i ostvarenja kapitalne potrošnje ispod plana, budući da je tekuća javna potrošnja, odnosno mandatorna potrošnja za plate, penzije i socijalna davanja povećana. Upravo je povećanje tih izdataka, naročito za socijalna davanja, jedan od mogućih uzroka uticaja na neformalnu ekonomiju, naročito na tržištu rada.

## 2.2Makroekonomska kretanja u posljednje dvije godine

2.2.1 Faktori uticaja na ekonomski rast[[3]](#footnote-3)

Uprkos nepovoljnim globalnim kretanjima, crnogorska ekonomija je u 2022. godini zabilježila snažan rast od 6,4% nakon 13% ostvarenih u 2021.godini, kao prvoj godini oporavka nakon recesije izazvane COVID-19 pandemijom. Najveći doprinos ekonomskom rastu u 2022. dali su privatna potrošnja (7,1 p.p.) i izvoz roba i usluga (9,7 p.p). Investicije su zabilježile stopu realnog rasta od 0,1% u 2022. godini. Ekonomski rast je bio usporen u drugoj polovini godine zbog visoke stope inflacije.

Posmatrano sektorski, prihodi od turizma, kao dio izvoza usluga, su povećani za 39,2% u 2022. godini i skoro su dostigli nivo iz 2019. kao pretpandemijske godine. Industrijska proizvodnja je zabilježila pad od 3,3% usljed nepovoljnih hidroloških uslova, dok je promet u trgovini na veliko i malo zabilježio rast od 28,8%. U sektoru građevinarstva je zabilježen pad vrijednosti ukupno izvedenih građevinskih radova za 4,4% u odnosu na 2021. godinu.

Prema dostupnim podacima za drugi kvartal 2023. godine, realni rast BDP je bio 6,9%, a najveći doprinos rastu su ponovo dali izvoz roba i usluga (7,6 p.p), privatna potrošnja (5 p.p.). Na ekonomska kretanja u prvom kvartalu značajan uticaj imalo je povećanje migranata iz Ukrajine i Rusije, koji su uticali na povećanje potrošnje domaćinstava kroz plaćanje renti, povećanje potrošnje u maloprodaji, kao i povećanju prihoda od turizma.

Broj noćenja turista u kolektivnom smještaju u drugom kvartalu je bio čak za 35,3% veći nego u drugom kvartalu 2022. godine, dok su prihodi od turizma povećani za 73,3% u odnosu na drugi kvartal 2022. Fizički obim industrijske proizvodnje u Crnoj Gori bilježi pad od 1% u drugom kvartalu 2023. godine u odnosu na isti kvartal prethodne godinu. Građevinska aktivnost izražena vrijednošću radova, nastavila je negativni trend i u drugom kvartalu 2023. kada je zabilježila pad od 11,8%, dok ostvareni efektivni časovi na gradilištima bilježe smanjenje od -5,2%. Promet u trgovini na malo porastao je za 18,0 procenata u drugom kvartalu 2023. u odnosu na isti kvartal prethodne godine.

Inflacija

Prosječna godišnja stopa inflacije u 2022. godini je iznosila 13%, i uzrokovana je globalnim dešavanjima, prije svega rastom cijena hrane i energenata zbog rata u Ukrajini. Inflaciji su pored ekspanzije ekonomske aktivnosti, dodatno doprinijela i rastuća domaća potrošnja, koja je između ostalog povećana rastom prosječne zarade i prilivom stranih državljana usljed rata u Ukrajini. Izmjenom Zakona o akcizama 2022., kao jednom od najvažnijih antinflatornih mjera, smanjena je akciza na gorivo, a time i cijena goriva. Ostale antiinflatorne mjere su se odnosile na smanjenje stope PDV-a na pojedine osnovne životne namirnice. Navedene mjere su istovremeno bile u funkciji suzbijanja neformalne ekonomije.

U drugom kvartalu 2023. godine, prosječna inflacija u Crnoj Gori je iznosila 8,2% u odnosu na isti period prethodne godine, mjereno indeksom potrošačkih cijena. Inflacija ima silazni trend, kako zbog visoke baze u prethodnoj godini, tako i zbog antiinflatornih mjera, pa je njena godišnja stopa u avgustu 2023. smanjena na 8,6%.

Tržište rada

Tržište rada bilježi snažan oporavak u 2022. godini, nadmašujući 2019.godinu, kao rekordnu u periodu prije pandemije iazvane COVID-19 virusom. Prema administrativnim podacima, prosječan broj zaposlenih u 2022. godini je iznosio 223.700 lica ili čak 18,4% više u odnosu na 2021. godinu, kao prvu postkriznu godinu. Prema ARS, broj zaposlenih je iznosio 251.200 što je povećanje od 18,2% u odnosu na 2021. godinu.

U drugom kvartalu 2023.godine, tržište rada bilježi nastavak oporavka, prema podacima za drugi kvartal 2023. godine. Prema administrativnim podacima, broj zaposlenih u drugom kvartalu 2023. godine je iznosio 245.145 lica, ili 9,6% više u odnosu na isti period prethodne godine. Prema ARS, broj zaposlenih u drugom kvartalu 2023. godine je iznosio 280.000 lica i povećan je za 10,58%, u odnosu na isti kvartal prethodne godine. Broj zaposlenih se približio broju zaposlenih iz ARS, što ukazuje da trend zaposlenosti prati trend rasta BDP, kao i da se očigledno smanjila neformalna zaposlenost, koja je obuhvaćena anketom, ali ne i administrativnim podacima.

Navedenim indikatorima u 2022. i početkom 2023. su doprinijele promjene u poreskoj politici kroz Program “Evropa sad”, promjene u međunarodnom okruženju i oporavak ekonomije nakon COVID-19.

Finansijski sektor

Bankarski sektor posljednjih godina, uprkos krizi izazvanoj COVID-19 i restriktivnoj monetarnoj politici na globalnom nivou, karakteriše otpornost, i visok nivo, kapitalizovanosti, solventnosti i likvidnosti. Ukupni krediti i depoziti na kraju 2022.godine su povećani, a depoziti su iznosili 89,7% BDP. Ukupni krediti na kraju juna 2023. godine, iznosili su 3,99 milijardi eura i viši su za 13% u odnosu na kraj juna 2022. Pri tome je povećan iznos odobrenih kredita stanovništvu i privrednim društvima u većinskom državnom vlasništvu, ali je smanjena ukupna vrijednost odobrenih kredita privatnim preduzećima u odnosu na jun 2022. Ukupni depoziti kod banaka iznosili su 5,27 milijardi eura na kraju juna 2023. i ostvarili su rast su na godišnjem nivou od 18,1%.

Eksterni sektor

Eksterna pozicija crnogorske ekonomije je godinama unazad prilično nepovoljna, zbog visoke uvozne zavisnosti crnogorske ekonomije. Ona je pogoršana 2022. godine zbog povećanja uvoza robe, čemu je doprinio rast lične potrošnje i uvozna inflacija. Deficit tekućeg računa platnog bilansa u 2022. je iznosio 13,3% BDP, i povećan je sa 9,2% BDP u 2021. godini. Deficit je finansiran prilivom stranih direktnih investicija u prethodnom periodu. U prvoj polovini 2023. godine, deficit tekućeg računa, iznosio je 538,96 miliona eura, ili 3,2% manje nego u istom periodu prethodne godine. Neto priliv SDI je smanjen za 10,27% u odnosu na isti period prethodne godine.

## 2.3 Procjena sive ekonomije u oblasti zarada i dobiti nakon poreske reforme implementiranje 1. januara 2022.

Kao dio poreske reforme u okviru Programa „Evropa sad“ krajem 2021. godine je usvojen set zakonskih mjera koje se odnose na izmjene Zakona o porezu na dobit pravnih lica, kao i izmjene zakona koje se odnose na zarade. U tom kontekstu, za potrebe izrade ovog programa, urađena je analiza koja procjenjuje kako su pomenute izmjene zakona uticale na dvije najvažnije komponente sive ekonomije koje se odnose na oblast neprijavljene dobiti i neplaćanje (ili plaćanje na dio zarade) poreza i doprinosa na zarade[[4]](#footnote-4). Dodatno, ova poreska reforma je bila praćena efektima elektronske fiskalizacije i novim akciznim markicama čija se validnost može provjeriti aplikacijom preko pametnog telefona.

Analiza polazi od nekoliko ključnih indikatora:

1. Učešće sive ekonomije u Crnoj Gori u 2022. godini, koje je bilo 20,6 % (IPSOS)[[5]](#footnote-5).
2. Udio neprijavljene dobiti u ukupnoj stopi sive ekonomije u 2022, koji iznosi 43,7% (IPSOS).
3. Udio neprijavljenih zarada ili zarada na koje se djelimično plaćaju porezi doprinosi u ukupnoj stopi sive ekonomije, koji iznosi 56,3 % u 2022. (IPSOS).
4. Prosječna zarada, koja polazi od zvaničnog podatka Monstata za 2022. godinu i rasta iz makroekonomskog scenarija Ministarstva finansija.
5. Projekcije inflacije koja polazi od preliminarnih zvaničnih podataka za 2022. i makroekonomskih projekcija inflacije od strane Ministarstva finansija.
6. Prosječna zarada, koja polazi od prosjeka zarada u sektorima koji su najviše izloženi sivoj ekonomiji: maloprodaja, građevinarstvo, turizam i saobraćaj. Rast zarade je vezan za rast zarada iz makroekonomskog scenarija Ministarstva finansija.

Simulacioni model za procjenu neprijavljene dobiti (siva ekonomija) za potrebe ovog rograma, urađen ja na osnovu:

1. makroekonomskog scenarija iz dokumenta Smjernice makroekonomske i fiskalne politike Crne Gore za period 2023-2026. godina,
2. fiskalnih projekcija iz dokumenta Smjernice makroekonomske i fiskalne politike Crne Gore za period 2023-2026. godina, uključujući projekciju prihoda od poreza na dobit,
3. istraživanje koje je u 2022. godini uradili autori IPSOS, Radulovic, Krstić: „Istraživanje među domaćinstvima i preduzećima, sa ciljem utvrđivanja obima i strukture sive ekonomije u Crnoj Gori”,
4. podataka Monstata iz registra privrednih subjekata,
5. podataka sa web sajta „Investitor aktivnosti“: „50 najvećih kompanija u Crnoj Gori“.

Iz Monstatovog registra privrednih subjekata koji sadrži tabele o broju i strukturi privrednih subjekata po veličini od malih do velikih, korišćeni su posljednji podaci za 2022. godinu. Prosječna dobit za srednja i velika preduzeća izračunata je iz tabele: *50 najvećih kompanija u Crnoj Gori, koja sadrži relevantne podatke o prometu, dobiti i broju zaposlenih*. Procjena dobiti koju su platila mikro i mala preduzeća, izračunata je tako što je ukupna dobit ovih preduzeća rezidual između ukupno naplaćene dobiti i procijenjene dobiti za segmet srednjih i velikih preduzeća.

* + 1. Analiza i procjena naplaćenog poreza na dobit sa procjenama smanjenja sive ekonomije u dijelu prijavljivanja dobiti

Oporezivanje dobiti u Crnoj Gori od obnove nezavisnosti, pa do kraja 2021. godine je karakterisalo postojanje proporcionalne poreske stope od 9%.

Izmjenama Zakona o porezu na dobit, kroz poresku reformu u okviru Programa „Evropa sad“ od 1. januara 2022. godine, stope poreza na dobit pravnih lica su progresivne.​​

Shodno navedenom zakonu, stope poreza na iznos oporezive dobiti iznose:

1) do 100.000,00 eura 9%;

2)  od  100.000,01  eura  do  1.500.000,00  eura:  9.000,00  eura  +12%  na  iznos  preko 100.000,01 eura;

3) preko 1.500.000,01 eura: 177.000,00 eura +15% na iznos preko 1.500.000,01 eura.

Ukupna vrijednost sive ekonomije u Crnoj Gori u 2022. godini prema istraživanju IPSOS, Radulović, Krstić, (2022), procijenjena je na 20,6 % BDP-a, ili 1,19 mlrd.eura,od čega se na neprijavljenu dobit odnosi 521,8 miliona eura ili 43,7 %. Polazeći od navedenog istraživanja, i zvaničnih podataka o prijavljenoj dobiti za 2022.godinu, ukupna vrijednost dobiti za 2022. godinu procijenjena za potrebe ovog programa, iznosila je oko 1,9 mlrd. eura . Od toga je dobit prijavljena u 2023. za 2022. godinu činila 71,4% ili oko 1,315 mlrd. eura, a neprijavljena (siva ekonomija) ili ostatak je bio 28,6%.

Model za simulaciju primjene novih mjera kroz poresku reformu krajem 2021, na osnovu prethodno navedenih ulaznih inputa, pokazuje da je efekat mjera zahvaljujući izmjenama Zakona o porezu na dobit koji je stupio na snagu 1. januara 2022. povećao prihod od poreza na dobit za 16,3 mil. eura, što je uglavnom porez koji su platila srednja i velika preduzeća (vidjeti tabelu 1).

*Tabela 1: Uticaj izmjena Zakona o porezu na dobit na visinu plaćenog poreza za 2022.*

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Preduzeća | Broj preduzeća 2022.  | Prosječna dobit po preduzeću u EUR | Ukupno dobit u EUR | Porez na dobit plaćen 2023. za 2022.godinu, prosjek, EUR | Ukupan prihod od poreza na dobit u 2022. plaćena 2023.godine, u EUR | Ukupan prihod od poreza na dobit u scenariju bez promjene zakonske regulative (u EUR) |
| mikro i mala | 45.310 | 19.351 | 876.809.778 | 1.742 | 78.912.880 | 78.912.880 |
| srednja | 305 | 704.310 | 214.814.625 | 81.517 | 24.862.755 | 19.333.316 |
| velika | 54 | 4.137.823 | 223.442.425 | 572.673 | 30.924.364 | 20.109.818 |
| UKUPNO | **45.669** |  | **1.315.066.827** |  | **134.700.000** | **118.356.015** |
|  |  |  |  |  | **razlika** | **16.343.985** |

*Izvor: Podaci MF o konsolidovanoj javnoj potrošnji i procjene na osnovu simulacionog modela. Monstat-podaci o broju preduzeća*

Tabela 2, koja se odnosi na naplaćenu dobiti za 2022. godinu, odnosno i procjene i projekcije Ministarstva finansija za **period do 2026. pokazuju da je u 2023. godini došlo do većeg prijavljivanja dobiti, što je efekat poreske reforme i ekonomskog rasta**. Konkretnije, prihod od poreza na dobit u 2023. godini (naplaćen za prijavljenu dobit za 2022) je **povećan za 44,5 miliona eura ili 49,3%** u odnosu na ovaj prihod ostvaren u 2022. godini (naplaćen za prijavljenu dobit iz 2021). Pri tome je izmjena zakonske regulative, odnosno uvođenje progresivne stope poreza na dobit, prema simulacionom modelu, uticala na povećanje prihoda od poreza na dobit za 16,3 miliona eura u 2023. godini. Drugim riječima, prihod od poreza na dobit bi bio niži za ovaj iznos, da se nije desila reforma poreza na dobit.

Iznos prihoda od dobiti naplaćene za 2022. godinu, prema podacima Ministarstva finansija iznosio je **134,7 miliona eura** u 2023.godini. Efekat povećanja prijavljivanja neprijavljene dobiti je očigledno najveći u 2022. i 2023. godini, budući da je Ministarstvo finansija u Smjernicama makroekonomske i fiskalne politike projektovalo njen rast od 11,2% u 2024.godini. Nakon toga je projektovan umjereniji rast u skladu s rastom ekonomske aktivnosti (vidjeti tabelu 2).

*Tabela 2: Uticaj izmjena Zakona o porezu na dobit na rast prihoda od poreza na dobit u 2022.*

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
| Prihodi od poreza na dobit u mil.€ | 74,7 | 90,2 | 134,7 | 149,7 | 160,4 | 170,6 |
| Rast apsolutno mil.€ |  | 15,5 | 44,5 | 15,1 | 10,6 | 10,3 |
| Rast u procentima |  | 20,7 | 49,3 | 11,2 | 7,1 | 6,4 |
| Realni rast  |  | 6,8 | 38,3 | 6,9 | 3,8 | 4,1 |

*Izvor: Podaci MF o konsolidovanoj javnoj potrošnji i procjene i projekcije iz Smjernica makroekonomske i fiskalne politike za period 2023-2026.*

* + 1. Analiza naplaćenih prihoda od oporezivanja zarada i procjena uticaja poreske reforme na smanjenje sive ekonomije u oblasti zarada

Simulacioni model za procjenu uticaja poreske reforme na smanjenje neprijavljenih zarada za potrebe ovog Programa, urađen ja na osnovu:

1. makroekonomskog scenarija iz dokumenta Smjernice makroekonomske i fiskalne politike Crne Gore za period 2023-2026. godina,
2. fiskalnih projekcija iz dokumenta Smjernice makroekonomske i fiskalne politike Crne Gore za period 2023-2026. godina, uključujući projekciju prihoda od doprinosa na PIO,
3. istraživanje autora IPSOS, radulović, Krstić u 2022. godini pod nazivom: „Istraživanje među domaćinstvima i preduzećima, sa ciljem utvrđivanja obima i strukture sive ekonomije u Crnoj Gori”.

Od 1. januara 2022. godine, poreskom reformom kroz poresku reformu u okviru Programa „Evropa sad“, ukinuta je obaveza plaćanja doprinosa na obavezno zdravstveno osiguranje i uvedene su tri poreske stope oporezivanja dohotka: 0%, za kategorije dohotka do 700 eura bruto, 9% i 15% za kategorije dohotka od 700,01 do 1000 eura i 15% za kategorije dohotka od preko 1000 eura. Stope doprinosa na PIO od 5,5% na teret poslodavca i 15% na teret zaposlenog, kao i stopa doprinosa na osiguranje od nezaposlenosti od 0,2% na teret poslodavca i 0,5% na teret zaposlenog, ostale su nepromijenjene.

Tako je danas poresko opterećenje rada u Crnoj Gori među najnižima u Evropi.Ono trenutno iznosi 20,4% za nivo nove minimalne zarade (450 eura), a zatim se progresivno povećava sa rastom zarada do nivoa od 31,3% za nivo neto zarade od 2.000 eura i nadalje u zavisnosti od nivoa zarade[[6]](#footnote-6). Poreskom rasterećenju rada je značajno doprinijelo i povećanje praga neoporezivog dijela zarade, budući da je stopa poreza na dohodak fizičkih lica 0% na iznos zarade do 700 eura bruto. S druge strane je značajno povećanje minimalne zarade je donekle usporilo formalizaciju zaposlenosti u punom obimu.

*Izvor: Vlada Crne Gore, Ministarstvo finansija-Program „Evropa sad“*

Shodno navedenom, makroekonomski okvir Crne Gore, od 1. januara 2022. karakteriše:

1. povećanje minimalne zarade sa 250 eura na 450 eura;
2. smanjenje troškova za poslodavce kroz niže poresko opterećenje na rad;
	1. Ukidanje doprinosa na obavezno zdravstveno osiguranje
	2. Uvođenje progresivnog poreza na zaradu i to : neoporezivi dio zarade do 700 eura, preko 700-1000 eura, zarada se oporezuje sa 9%, dok se dio zarade preko 1000 eura oporezuju po stopi od 15%.

Shodno tome, u sljedećoj tabeli dat je pregled naplaćenih prihoda od poreza i doprinosa na zarade u 2022. i 2023, kao i procjene i projekcije za naredni period:

*Tabela 3: Naplaćeni porezi i doprinosi u 2022. i 2023. i projekcije do 2026.*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Ostvareno | Procjena | Projekcije |
|  | 2022. | 2023. | 2024. | 2025. | 2026. |
| Prihod od poreza na dohodak fizičkih lica -ukupno (u mil. €) | 136,6 | 130,8 | 133,9 | 136,7 | 145,0 |
| Prihod od poreza na dohodak fizičkih lica -centralni budžet(u mil. €) | 83,0 | 62,3 | 63,3 | 64,0 | 68,6 |
| Prihod od poreza na dohodak fizičkih lica - Lokalna samouprava (u mil. €) | 53,6 | 68,5 | 70,6 | 72,7 | 76,4 |
| Prihod od doprinosa na PIO mil.€ | 405,9 | 473,7 | 512,2 | 524,7 | 537,8 |
| Prihod od doprinosa za osiguranje od nezaposlenosti mil.€ | 18,4 | 22,0 | 22,5 | 23,1 | 24,4 |
| Nominalni rast prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica-Javna potrošnja (u %) | -26,0 | -4,2 | 2,3 | 2,1 | 6,0 |
| Nominalni rast poreza na dohodak fizičkih lica-Centralni budžet (u %) | -34,6 | -25,0 | 1,6 | 1,1 | 7,2 |
| Nominalni rast prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica - Lokalna samouprava (u %) | -7,3 | 27,9 | 3,0 | 3,0 | 5,0 |
| Nominalni rast prihoda od doprinosa za PIO- (%) | 12,1 | 16,7 | 8,1 | 2,4 | 2,5 |
| Nominalni rast prihoda od doprinosa za zdravstvo (%) | 12,5 | 19,6 | 2,3 | 2,8 | 5,5 |
| Bruto zarade rast (u %) | 11,4 | 8,0 | 5,0 | 3,0 | 3,0 |
| Broj zaposlenih rast (u %) | 18,1 | 1,5 | 1,6 | 1,5 | 1,5 |
| Kombinovani rast zarada i zaposlenosti (%) | 31 | 9,6 | 6,7 | 4,5 | 4,6 |

*Izvor: Podaci MF o konsolidovanoj javnoj potrošnji, Smjernice makroekonomske i fiskalne politike Crne Gore za period 2023-2026. i kalkulacije stopa rasta na osnovu istih podataka*

Prema zvaničnim podacima (Monstat) u 2022. godini je došlo do značajnog rasta zaposlenosti, pa je prosječan broj zaposlenih povećan za skoro 35 hiljada lica i iznosio je oko 236 hiljada lica. Za prvih 7 mjeseci 2023. godine zabilježen je dalji trend rasta zaposlenosti koja je povećana za 9,3% u odnosu na prvih sedam mjeseci 2022. Procjena je da bi prosječan broj zaposlenih, prema administrativnim podacima, u 2023. mogao da dostigne oko 258 hiljada lica.

Po ARS, broj zaposlenih u 2022. iznosio je 251,2 hiljade. Shodno anketi, u drugom kvartalu došlo je do rasta broja zaposlenih na 280 hiljada.

Zvanična procjena Ministarstva finansija je da će prihodi od doprinosa na PIO biti veći za 67,8 miliona eura u 2023. godini u odnosu na 2022. godinu, usljed povećanja zaposlenosti i zarada. Procjena u simulacionom modelu za potrebe ovog programa je da je oko 42,4% ovog povećanja, ostvareno zahvaljujući poreskoj reformi. Prema istraživanju IPSOS, Radulović, Krstić, 2022, učešće neprijavljenih zarada u sivoj ekonomiji iznosilo 56,3%  ili oko 670 milion eura u 2022., a prema Smjernicama makroekonomske i fiskalne politike za period 2023-2026. procijenjeno povećanje ukupnih prihoda od doprinosa na PIO za 67,8 miliona za 2023. godini u odnosu na 2022.godini. Polazeći od toga, prema simulacionom modelu korišćenom za potrebe ovog programa, procjena povećanja prihoda od doprinosa za 2023. godinu usljed poreske reforme kroz Program „Evropa sad“, iznosi oko 22,8 miliona eura. Pretpostavka je da se značajan dio smanjenja neprijavljenih zarada iz prethodnih godina odnosi na dohodak do 700 eura bruto, budući da je to prag neoporezivog dohotka. Imajući u vidu da je stopa doprinosa na PIO 15% na teret poslodavca i 5,5% na teret zaposlenog, onda je procijenjeni iznos novoprijavljenih zarada u 2023. oko 400 miliona eura. Budući da je prema procjeni u simulacionom modelu za potrebe ovog Programa, 42,4% ovog povećanja nastalo formalizacijom ranije nepriijavljenih zarada usljed poreske reforme kroz Program „Evropa sad“, onda bi se, polazeći od učešća neprijavljenih zarada zaposlenih u sivoj ekonomiji uistraživanju IPSOS, Radulović, Krstić (2022), učešće neprijavljenih zarada u sivoj ekonomiji 2023. trebalo smanjiti za oko 176 miliona eura. Dakle, procjenjuje se se da je nivo sive ekonomije u oblasti zarada u 2023. niži u odnosu na period prije primjene mjera poreske reforme uvedenih od 1. janaura 2022.

Shodno svemu navedenom, može se zaključiti da ako uzmemo u **obzir rast prosječne bruto zarade, rast minimalne zarade i rast broja zaposlenih i uporedimo sa naplatom prihoda od direktnih poreza i doprinosa, dolazimo do zaključka da su poslodavci prijavili značajan broj neprijavljenih zaposlenih u 2022. godini, ali da je i dalje bila prisutna praksa plaćanja dijela zarade „na ruke“ jer kombinovani rast zarada i zaposlenosti prevazilazio ukupno povećanje naplate prihoda od doprinosa za PIO i doprinosa za osiguranje od nezaposlenosti.** **Za 2023.godinu se procjenjuje da će kombinovani rast zarada i zaposlenosti ipak biti niži od rasta prihoda od doprinosa na PIO i nezaposlenost koje je procijenilo Ministarstvo finansija. To ukazuje na smanjenje sive ekonomije na tržištu rada u ovoj godini, ali ostaje izazov njenog postojanja u srednjem roku, kroz isplatu dijela zarada „na ruke“.**

Kada se uzmu u obzir ukupno analizirani efekti uticaja poreske reforme na prihode od poreza na dobit, kroz povećano prijavljivanje dobiti, kao i na prihode od doprinosa na PIO usljed povećanja prijavljenih zarada, procjena prema simulacionom modelu je **da je ukupno učešće sive ekonomije u oblasti dobiti i zarada u Crnoj Gori smanjeno** **na nivo između 15,7% i 18,2% procijenjenog BDP-a u 2023[[7]](#footnote-7).**

## Uzroci i posljedice neformalne ekonomije u Crnoj Gori

Prema pojedinim autorima, poput Sarac i Basar (2014) uzroci sive, odnosno neformalne ekonomije se mogu grupisati na sljedeći način:

-politički uzroci

-društveni uzorci ( poreski moral, bihejvioralni oblici ponašanja obveznika, istorijski uzroci)

-ekonomski uzroci (nepravična distribucija prihoda, inflacija, nezaposlenost)

- fiskalni uzroci (visoke poreske stope, parafiskalni nameti, propusti u nadzoru itd)

-regulativni uzroci (komplikovan zakonski okvir i sl).

- administrativni uzroci, poput nedovoljno optimalne organizacije i nedovoljnih administrativnih kapaciteta nadzornih organa.

Prema analizi Evropske komisije[[8]](#footnote-8) pored velike javne potrošnje i visokog javnog duga, kjučni strukturni izazovi crnogorske ekonomije su: (i) pitanje povećanja zaposlenosti (naročito žena, mladih i pitanje dugoročne nezaposlenosti), (ii) nedovoljno konkurentno poslovno okruženje i (iii) neformalna ekonomija. Prema analizi Svjetske banke ključni strukturni izazovi obuhvataju: (i) jake cikluse ekonomskog buma i ekonomskog pada, (ii) ranjivost na šokove (iii) preokrete tj. poništavanja postignutog društvenog i ekonomskog napretka.

Na osnovu sprovedenog desk istraživanja o uzrocima neformalne ekonomije prepoznatim u strateškim dokumentima Crne Gore, naročito nalaza „Istraživanja među domaćinstvima i preduzećima sa ciljem utvrđivanja obima i strukture sive ekonomije u Crnoj Gori” kao i na osnovu istraživanja zainteresovanih strana toku konsultativnog procesa izrade ovog programa, identifikovani su uzroci postojanja neformalne ekonomije u Crnoj Gori. U sprovedenom istraživanju zainteresovanih strana, 76% ispitanika je istaklo da neformalna ekonomija u Crnoj Gori postoji u velikoj mjeri, dok 24% smatra da postoji, ali u manjoj mjeri.

Prema posljednjem istraživanju Privredne komore Crne Gore o poslovnom ambijentu (PKCG, 2023), siva ekonomija, nelojalna konkurencija, nedostatak radne snage, neadekvtna zakonska rješenja, spora naplata potraživanja i neefikasna javna administracija, predstavljaju najveće biznis barijere u Crnoj Gori. Prema istom istraživanju, procjena sveukupnog stanja poslovnog ambijenta je umjereno nepovoljna, sa ocjenom 2,41, što je lošije u odnosu na period prije pandemije, kada je ta ocjena bila 3,05 (na skali od 1 do 5).

Uzroci neformalne ekonomije u Crnoj Gori se u širem smislu mogu podijeliti u više kategorija.

1. Ekonomski i fiskalni - poreski moral, bihejvioralni oblici ponašanja obveznika,
2. Regulatorni i administrativni - složene administrativne procedure, kao i nedovoljan pristup finansiranju startapova i inovacija,
3. Politički i širi društveni uzroci.

2.4.1 Ekonomski i fiskalni

Makroekonomski uzroci neformalne ekonomije u Crnoj Gori prije svega proizilaze iz strukture crnogorske ekonomije, koja je dominantno uslužnog karaktera, a neki od ostalih faktora uticaja na su inflacija, faktorska produktivnost, kao i nezaposlenost. *Pored toga, bihejvioralni faktori su takođe uzroci postojanja neformalne ekonomije jer je rad u neformalnoj ekonomiji “često je društveno ukorijenjen, kulturno i obrazovno predodređen, a ne samo stvar racionalnog izbora povećanja lične koristi” (SEldi.net, 2016). Dakle, veći je broj ekonomskih i socijalnih faktora koji utiču na aktivnosti u neformalnoj ekonomijii oni su često horizontalnog karaktera, obuhvatajući dio lanaca ekonomske vrijednosti (ili značajan dio njega) i klastera ekonomskih aktera.* Imajući u vidu da najveći dio crnogorske ekonomije čine **usluge** (prvenstveno turizam i trgovina), to je u postojećem institucionalnom okviru i administrativnim kapacitetima, u **pitanju sektor sa većom vjerovatnoćom poslovanja u neformalnoj ekonomiji**, nego sektor industrije, energetike i sl. Slično je i sa sektorom poljoprivrede, a oba sektora su povezana sa nizom drugih sektora koji se u lancu vrijednosti suočavaju sa izazovima neformalne ekonomije.

Više je ekonomskih faktora zbog kojih se privredni subjekti opredjeljuju da poslovanje u potpunosti ili u dijelu prenesu u neformalni sektor i oni su navedeni u nastavku.

Jedna od faktora je nedovoljan **stepen poreskog morala,** odnosno sklonost i navika u prijavljivanju obaveza prema državi. Činjenica da dio stanovništva često otvoreno ignoriše zakone, propise i poreze, može oslabiti poštovanje koje građani imaju prema državi. Pored toga, na prisustvo neformalne ekonomije značajno utiče visok nivo gotovine u finansijskim transakcijama i neformalni izvori finansiranja, što između ostalog proizilazi iz bihejvioralnih razloga sklonosti građana da većinu plaćanja vrše u kešu, ali i činjenice transakcionih troškova koje građani imaju kada je u pitanju plaćanje karticama. Prema istraživanju zainteresovanih strana za potrebe pisanja ovog programa, najveći broj ispitanika ili oko 30% njih smatra da je nizak stepen poreskog morala najveći uzročnik neformalne ekonomije.

 **Visoka stopa inflacije** od čak 13% u 2022. godini izazvana domaćim, kao i faktorima sa međunarodnog tržišta u posljednje dvije godine je u izvjesnoj mjeri mogla uticati na neformalnu ekonomiju, pa čak i na moguću nelegalnu trgovinu i trampu pojedinim prozvodima, budući da inflacija utiče na povećanje iznosa carina i PDV-a koji su preduzeća u obavezi platiti državi.

**Nepovoljna faktorska produktivnost** je takođe jedan od ekonomskih uzroka neformalne ekonomije, prvenstveno neformalne zaposlenosti.Analiza kretanja produktivnosti, izražene kao odnosa realnog BDP-a i broja zaposlenih na nivou ekonomije, pokazuje trend rasta produktivnosti, sa prosječnom stopom od 1,6% u periodu 2008-2022. (PER 2023-2025). Prema projekcijama za period 2023-2025, produktivnost će rasti po prosječnoj godišnjoj stopi od 0,5%, usljed većeg rasta zaposlenosti od rasta BDP-a. Ipak, rizik značajnog povećanja minimalne zarade u 2022. godini, koje prevazilazi rast produktivnosti, prema ekonomskoj teoriji može dovesti do povećanih makroekonomskih neravnoteža i pitanja održanja visokog potencijala rasta. Ovo je bez pratećeg snaženja konkurentnosti i mjera strukturnih reformi koje bi omogućile porast produktivnosti u privatnom sektoru i veću dodatu vrijednost u ekonomiji. Minimalna zarada u 2022. povećana je na 66% prosječne zarade u Crnoj Gori, što je najviše u regionu Jugoistočne Evrope i predstavlja prilično odstupanje od prosjeka. Toliko povećana minimalna zarada, međutim, nije rezultat povećane dodate vrijednosti po zaposlenom. Drugim riječima, visina minimalne zarade je slična onoj u Hrvatskoj, ali je prosječna dodata vrijednost po zaposlenom oko 25% niža u Crnoj Gori.[[9]](#footnote-9).

**Grafik 6: Dodata vrijednost po zaposlenom i minimalna zarada**

****

*Izvori: MMF, kalkulacije autora*

**Nezaposlenost, naročito žena i mladih i dugoročna nezaposlenost, posebno onih sa najnižim stepenom obrazovanja je jedna od značajnih makroekonomskih i strukturnih izazova koji utiče na neformalnu ekonomiju.** Veliki je jaz u nezaposlenosti muškaraca i žena, budući da, od ukupnog broja nezaposlenih kojih je bio 40.304 na kraju juna 2023. godine, čak 57,7% čine žene. Iako je smanjen za oko 5.000 lica u posljednjih godinu dana, i oko 10.000 lica u odnosu na jun 2021.godine kao post-COVID 19 period, broj nezaposlenih, uz stopu nezaposlenosi od 17,4% je i dalje visok. Pri tome je najveći udio dugoročno nezaposlenih, budući da čak 17.812 lica na kraju juna 2023.godine ili 44,2% nezaposlenih traži zaposlenje duže od tri godine, a čak 56% njih su žene. Pri tome, nezaposleni koji su korisnici socijalne pomoći ili naknada po osnovu nezaposlenosti često imaju neformalne radne aranžmane, naročito u sezoni, koje uglavnom ne formalizuju, budući da bi formalizacijom zaposlenja izgubili prava po osnovu socijalne pomoći.

Kada su u pitanju žene, takodje je veoma važno prepoznati problem neplaćenog kućnog rada koji u 92% slučajeva obavljaju žene u Crnoj Gori, a čija je vrijednost procijenjena na 122 miliona tokom tri mjeseca trajanja pandemije COVID-19[[10]](#footnote-10). Jedan od razloga toga je i što zakonodavni okvir tržišta rada nije u dovoljnoj mjeri fleksibilan i prilagodljiv savremenim okolnostima. Potrebna je njegova veća fleksibilnost koja će pratiti digitalne promjene, definisanjem novih šema rada koje omogućavaju rad na daljinu, dodatno unaprijeđenje rada od kuće (teleworking), a sve u kontekstu socijalne zaštite zaposlenih ove ciljne grupe i obezbjeđivanja dostojanstvenog radnog mjesta.

NEET stopa koja se odnosi na mlade dobi 15-29 je i dalje visoka, i prema podacima iz 2021. godine je iznosila 26,5%, što je znatno iznad EU prosjeka.

Upoređivanjem podataka o nezaposlenosti iz administrativnih i anketnih izvora na kraju prvog kvartala 2023. godine, broj nezaposlenih prema anketi je bio 47.400, dok je broj nezaposlenih prema administrativinim podacima bio 43.837. Približno isti broj nezaposlenih iz oba izvora ukazuje na značajno smanjenje neformalne ekonomije na tržištu rada u odnosu na prethodne godine. Ovo iz razloga što je, prethodnih godina broj nezaposlenih na evidenciji ZZCG bio mnogo veći od onog prema anketi, a razlika u broj zaposlenih je ukazivala na postojanje neformalne zaposlenosti, budući da anketa većinu oblika radnog angažmana tretira kao zaposlenost, bez obzira da li je formalizovana ili ne[[11]](#footnote-11).

Prema IPSOS, Radulović, Krstić (2022) istraživanju iz 2022. godine, smanjeno je  neformalno zapošljavanje na tržištu rada, u odnosu na anketnu 2014. godinu, pa je tako udio zaposlenih koji su radili bez plaćenih poreza i doprinosa, sa 22,3% snižen na 15,7%. Ipak, prema istom istraživanju, udio zaposlenih koji u primali dio zarade u gotovini bez plaćanja poreza i doprinosa je ostao na istom nivou.

**Mjere socijalne zaštite i doznake iz inostranstva.** Izdašna socijalna politika destimuliše aktivnost na tržištu rada i formalizaciju zaposlenja. Prema IPSOS Istraživanju među domaćinstvima i preduzećima sa ciljem utvrđivanja obima i strukture sive ekonomije u Crnoj Gori(Krstić et al, 2022), Oko 6% zaposlenih i 8% poslodavaca u privatnom sektoru smatra da mogućnost zaposlenog na crno da koristi socijalnu pomoć i druga davanja koja su namijenjena nezaposlenim osobama, predstavlja jedan od faktora neformalnog zapošljavanja/poslovanja u Crnoj Gori. Efekti socijalne pomoći su ograničeni nedovoljnim brojem adekvatno targetiranih programa i nedovoljnom povezanošću sa aktivnim politikama na tržištu rada, u cilju formalnog zapošljavanja što većeg broja korisnika socijalne pomoći. Česte izmjene Zakona o socijalnoj i dječjoj zašiti koji je relativno dobro targetirao najsiromašnije slojeve stanovništva i definisao kriterijume za dobijanje materijalnog obezbjeđenja porodice, dječjih dodataka itd. dovele su do proširenja baze korisnika socijalne i dječje zaštite bez jansih kritrjuma za pravedni raspodjelu tih sredstva i targetiranje prema onima kojima su ta sredstva najptrebnija. Proširenje baze korisnika socijalne i dječje zaštite je dovelo do usporavanja formalizacije zapošljavanja. Analiza podataka o nezaposlenosti i socijalnim davanjima u Crnoj Gori za potrebe izrade ovog programa, ukazuje da socijalna davanja imaju uticaj na rast nezaposlenosti i neformalne zaposlenosti. Rast socijalnih davanja i subvencija u godinama kriza, 2008-2010. zatim 2020-2021. kao i isplate naknada za majke sa 3 i više djece u periodu 2016-2017, uticala je na rast nezaposlenosti u Crnoj Gori. Prema istraživanju zainteresovanih strana za potrebe pisanja ovog programa, oko 7% ispitanika (predstavnika poslodavaca, zaposlenih, državnih institucija i sl) smatra da je politika socijalne zaštite jedan od uzročnika neformalne ekonomije. Ovo istraživanje je takodje pokazalo da je neophodno uraditi reviziju Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom i Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti u smislu dodatne regulacije za radno sposobne korisnike prava iz ovog zakona.

Dodatni faktor uticaja na nezaposlenost, a time i veća socijalna davanja i neformalne radne aranžmane su **doznake iz inostranstva**. Ovo je manje izraženo u Crnoj Gori u odnosu na zemlje regiona Zapadnog Balkana, ali svakako postoji,naročito u pojedinim opštinama Sjevernog i Primorskog regiona. Prema istraživanju SELDI iz 2016.godine, “povećanje procentnog poena transfera novca povezan je sa smanjenjem od 1,8 procentnih poena u zapošljavanju širom zemalja članica SELDI[[12]](#footnote-12) mreže. Po svemu sudeći, veza između transfera novca, sivog zapošljavanja i sive ekonomije je pozitivna u Jugoistočnoj Evropi. Transferi novca napumpavaju unutrašnju potrošnju (zelena tržišta su po pravilu gotovo u potpunosti skrivena), služe kao sigurnosna socijalna mreža (podsticanje rizičnije skrivene zaposlenosti), ali utiču i na domaće investicije i preduzetništvo, često skriveno (siva ekonomija, zanatstvo, poljoprivreda).”

**Nedovoljna učinkovitost obrazovnog sistema.** Crnu Goru karakteriše veliki broj prelazaka sa diplome stručne srednje škole na visokoobrazovne programe sa malom relevantnošću na tržištu rada, kreirajući nepodudarnost sa potrebama tržišta rada (prekvalifikacija itd), i utičući na stvaranje sive ekonomije na tržištu rada. Dodatno, u obrazovnom sistemu, naročito srednjim školama, povećan je broj vanredno upisanih učenika, kao i broj vandredno stečenih diploma, što ukazuje na izazove tržišta diploma.Generalno, potrebno je osavremeniti i uskladiti sistem obrazovanja shodno društvenim izazovima koje imamo danas, naročito u cilju smanjenja neformalne zaposlenosti.

**Ekonomski faktori u pojedinim sektorima ukazuju da su pojedini sektori privrede podložniji razvoju neformalne ekonomije, od drugih.** To se u Crnoj Gori naročito odnosi naturizam, trgovinu, saobraćaj, građevinarstvo, poljoprivredu, šumarstvo i drvopreradu. Detaljniji prikaz izazova sive ekonomije u ovim sektorima dat je u nastavku.

**Turizam.** Sektor turizma, duži niz godina karakterišepostojanje velikog broja subjekata koji **izdaju smještajne kapacitete, ali ih ne prijavljuju nadležnim institucijama**. To dalje znači neplaćanje fiskalnih dažbina budući da neprijavljivanje turista i njihova registracija u Centralnom turističkom registru znači neplaćanje boravišne takse koja predstavlja prihod lokalnih samouprava i Turističke organizacije Crne Gore, poreza na dohodak fizičkih lica, kao i odgovarajućih prireza na porez na dohodak fizičkih lica. Na ovaj način su budžet države i budžeti jedinica lokalne samouprave, prema procjeni Vlade[[13]](#footnote-13), zakinuti za desetine miliona eura u toku godine. Isto predstavlja krivično djelo utaje poreza i doprinosa. Prema analizi Vlade (Informacija Vlade, jun 2023), navedeno dodatno usložnjava globalni uticaj internet platformi za posredovanje u izdavanju smještajnih kapaciteta. Njih čine inostrane (Booking, Airbnb, itd), i domaće platforme (npr. stan na dan i sl.), koje su postale jedan od glavnih mehanizama putem kojih turisti rezervišu i plaćaju smještajne kapacitete u Crnoj Gori. Domaći izdavaoci smještaja koji nisu registrovani za obavljanje ove djelatnosti u skladu sa važećim propisima se sve više reklamiraju putem navedenih međunarodnih internet platformi. Prema podacima Vlade, broj izdavalaca koji svoje usluge reklamira putem internet platformi, a je mnogo veći od broja registrovanih izdavalaca smještaja u Centralnom turističkom registru.

Pored navedenog, sektor turizma u Crnoj Gori takođe karakteriše pružanje usluga **turističkih agencija, turističkog vodiča, pratioca ili animatora, izdavanje plažnog mobilijara, ski opreme, usluge raftinga, avanturističke usluge, kao i pružanje turističkih usluga u nautičkom, seoskom, zdravstvenom i sportskom turizmu,** čiji su vlasnici domaća i strana fizička lica, koji dijelom ili u potpunosti ne prijavljuju ove aktivnosti i ne izdaju fiskalne račune za pružene usluge.

Drugi uzrok neformalne ekonomije u sektoru turizma je **neprijavljivanje sezonskih radnika (domaćih i stranih).**

**Trgovina, usluge posredovanja i zanatstvo.** Crnu Goru karakteriše nedovoljno evidencije i regulacije **o posredovanju u prometu i zakupu nepokretnosti,** kako bi se pratile cijene zakupa i podaci o zaključenim ugovorima o posredovanju, na osnovu kojih se obračunava poreska obaveza.

Jedan od uzroka neformalne ekonomije je i **trgovina duvanskim proizvodima putem internet** - distancione prodaje i prodaja van poslovnih prostora, naročito maloljetnim licima, za koje je često teško utvrditi koliko imaju godina. Zakonom o duvanu uređuje se proizvodnja, obrada i promet duvana i duvanskih proizvoda, što znači da postoji mogućnost regulisanja dostupnosti duvanskih proizvoda putem ovog zakona, a ne samo Zakona o ograničenju upotrebe duvanskih proizvoda.

Ostali vidovi trgovine koji su ili potpuno ilegalni, ili ih dijelom obavljaju registrovani preduzetnici i preduzeća su nelegalna prodaja duvanskih proizvoda, vanpijačna prodaja poljoprivrednih proizvoda, neovlašćena prodaja roba i usluga u stambenim objektima, odnosno obavljanje djelatnosti bez odobrenja za rad i bez prethodno izvršene poreske registracije. i sl.

U ovu kategoriju često spadaju i usluge koje pružaju **moleri, vodoinstalateri, električari, parketari, frizeri, kozmetičari, maseri, lica koja se bave proizvodnjom i dostavom hrane (ketering) i on-line trgovci** (prodaja preko Facebooka i drugih društvenih mreža), itd. Kupci ne dobijaju račun za kupljenu robu ili izvršenu uslugu, nemaju garanciju da je roba zdravstveno ili tehnički ispravna, niti imaju pravo na reklamaciju. Na ovaj način, firme koje rade „na crno“ nanose štetu, ne samo građanima i državi već i svim kompanijama koje posluju u skladu sa zakonom i uredno izmiruju poreske obaveze**.**

Pored navedenog, ponekada registrovani privredni subjekti neevidentiranjem prometa na zakonom propisan način (shodno Zakonu o PDV-u Zakonu o fiskalizaciji u prometu proizvoda i usluga), izbjegavaju se plaćanje poreza na dodatu vrijednost.

**Saobraćaj.** Iako je značajno smanjen u odnosu na prethodne godine, n**elegalni prevoz putnika i siva ekonomija su i dalje prisutni drumskom saobraćaju** i reflektovani su u postojanju nezakonitog rada u sektoru javnog prevoza putnika i divljeg prevoza putnika, putničkim i kombi vozilima još su još uvijek prisutni na crnogorskom tržištu. Oni predstavljaju nelojalnu konkurenciju legalnim prevoznicima koji imaju mnogo veće troškove poslovanja.

**Građevinarstvo.** Prisustvo neformalne ekonomije u građevinarstvu se Crnoj Gori naročito ogleda u izgradnji nelegalnih objekata na privatnim posjedima, kao i nelegalnih objekata kroz uzurpaciju državnog zemljišta. Prema procjeni Vlade, u Crnoj Gori postoji preko 100.000 nelegalnih objekata. Podsticaj za legalizaciju nelegalnih objekata nijesu dovoljni, budući da shodno postojećoj zakonskoj regulativi, procedure nijesu jednostavne, a troškovi legalizacije su visoki, dok rokovi za legalizaciju nijesu dovoljno dugi.

**Poljoprivreda, šumarstvo i drvoprerada**. Na tržištu poljoprivrednih proizvoda je zastupljeno više načina plasiranja proizvoda, a to je plasiranje proizvoda na „kućnom pragu”, na tržnicama i otkupljivačima. Često se dešava da neregistrovani proizvođači, koji imaju male površine ili mali broj životinja plasiraju poljoprivredne proizvode na „kućnom pragu”. Ovi proizvođači su prepoznati Zakonom o poljoprivredi kao porodična poljoprivredna gazdinstva koja plasiraju male količine poljoprivrednih proizvoda i hrane biljnog i životinjskog porijekla proizvedenih na tom gazdinstvu i stavljaju se u promet radi snabdijevanja krajnjeg potrošača neposredno na tom gazdinstvu ili preko maloprodajnih objekata, ali nije jasno navedeno da moraju biti registrovani.

U oblasti šumarstva i drvoprerade, karakterističan je izazov održivosti u gazdovanju šumama i brojne nelegalne aktivnosti u sječi šuma. Sistem koncesija, odnosno prodaje drveta u dubećem stanju koji se trenutno primjenjuje, proizvodi za posledicu da korisnici šuma drvo kupuju u šumi, uz plaćanje odgovarajuće naknade, koja je budžetski prihod. Jedan od većih izazova se ogleda u obračunu PDV-a, u postupku prometa drvnih sortimenata koji se ne prerađuju u sopstvenim kapacitetima za preradu, kako je to predviđeno ugovorima o korišćenju. To uzrokuje da se PDV u tom slučaju najčešće “gubi” u prometu. Takođe, postoji i pojava da se vrijednost drveta umanjuje u odnosu na stvarno stanje u situaciji u kojoj privredna društva vrše preradu drvne sirovine u vidu rezane građe iz crnogorskih šuma, što za posledicu ima umanjenje PDV-a. Dodatno, nepostojanje FSC[[14]](#footnote-14) standarda, kao standarda kvaliteta u šumarstvu je takođe jedan od izazova.

2.4.2. Fiskalni uzroci neformalne ekonomije u Crnoj Gori

 **Nepredvidivost poslovnog ambijenta**, **odnosno česte izmjene propisa, naročito poreskih, koje otežavaju nove investicije, registraciju biznisa ili zaposlenosti.** **Dodatni faktor su i visina i broj fiskalnih i parafiskalnih nameta.** Istorijski posmatrano, česte izmjene fiskalnih propisa su se odnosile na izmjene stope i obuhvata PDV-a, akciza kao i na poresko opterećenje rada. Ono je u Crnoj Gori smanjeno sa preko 60% na 100 € bruto zarade zaposlenog, devedesetih godina, i oko 50% u godinama kada je uveden euro, na oko 39% 2019.godine, što je bilo blizu nivoa u OECD zemljama.

Od 2022.godine, nakon još jedne izmjene, značajno je smanjeno poresko opterećenje rada uvođenjem neoporezivog dohotka na bruto zarade do 700 eura, kao i ukidanjem doprinosa na obavezno zdravstveno osiguranje. Navedeno je, prema zvaničnim podacima o zaposlenosti, zaradama, prihodima od poreza na dobit i prihodima od doprinosa na penzijsko osiguranje, ukazala na smanjenje neformalne ekonomije, kako na tržištu rada tako i kada je u pitanju prijavljena dobit preduzeća (vidjeti dio 2.3). Dakle, iako je siva ekonomija još uvijek značajno prisutna, procjena u izradi ovog programa, na osnovu zvaničnih podataka o zaposlenosti, zaradama i dobiti u 2022. i prvom kvartalu 2023. ukazuju da je ona smanjena[[15]](#footnote-15). U sljedećem periodu je važno očuvati stabilnost i predvidivost poreskog ambijenta i niskog poreskog opterećenja rada, i/iIi izbjegavati bilo kakve ad-hoc izmjene.

Česte izmjene Zakona o akcizama, koje uglavnom karakteriše povećanje akciza bez dovoljno konsultacija sa poslovnom zajednicom uz odstupanja od već usaglašenog akciznog kalendara, nepovoljno su uticale na poslovni ambijent i podsticale sivu ekonomiju, naročito na tržištu cigareta. Ovo je naročito došlo do izražaja implementacijom mjera fiskalne konsolidacije 2017.godine, usljed povećanja specifične akcize na cigarete i proporcionalne akcize koja je iznosila 32% prosječne ponderisane cijene cigareta.

Dodatno, izmjene Zakona o PDV-u, reflektovan u povećanju opšte stope PDV-a sa 17% na 19% 2013.godine, a zatim sa 19% na 21% u 2017.godini, dodatno su uticale na izazove u proširenju poreske baze, odnosno registrovanju poslovanja i izdavanju računa.

Prema *Istraživanju među domaćinstvima i preduzećima sa ciljem utvrđivanja obima i strukture sive ekonomije u Crnoj Gori*(Krstić et al, 2022), ključni fiskalni uzrok uticaja na sivu ekonomiju na tržištu rada su visoki porezi i doprinosi (prema mišljenju 38% ukupne populacije ispitanika i prema mišljenju 23% poslodavaca u privatnom sektoru), a važan uzrok su bi brojni i visoki parafiskalni nameti (kao što su dozvole, takse i ostali nameti). Prema istraživanju zainteresovanih strana u junu 2023. godine, sprovedenom za potrebe pisanja ovog programa, oko 1/5 ispitanika smatra da je direktno i/ili indirektno poresko opterećenje (visoke stope PDV-a, poreza na dohodak fizičkih lica, poreza na dobit pravnih lica, poreza na nepokretnost, itd) jedan od najčešćih uzroka neformalne ekonomije, kao i visoki parafiskaliteti (njihov broj i visina).

Uprkos smanjenju broja parafiskalnih nameta u posmatranom periodu, prema registru nameta Ministarstva ekonomskog razvoja i turizma, broj nameta (prventsveno parafiskaliteta) na centralnom i lokalnom nivou u Registru nameta je avgustu 2023.godine iznosio 1789, dok je bilo 805 propisa u kojima su definisani osnov ili iznos nameta. Ovo ukazuje na ogromno regulatorno opterećenje i troškove za građane i privredu koji utiču na različite oblike neformalnosti. U prethodnim godinama su realizovane aktivnosti na smanjenju broja i visine parafiskaliteta naročito izmjenama Zakona o administrativnim taksama i Zakona lokalnim komunalnim taksama 2019. godine, ali je potrebno dalje nastaviti sa ovim aktivnostima.

Takodje, da bi pokrenuli djelatnost koja predviđa gotovinsku naplatu privrednici moraju da podnose prijave u minimum 4 registra. U praksi, svaka inspekcija ima svoju nadležnost i preduzetnik koji želi da obavlja djelatnost mora neophodne informacije da prikuplja od svakog organa posebno.

Opterećenje privrede i građana kroz fiskalitete i parafiskalitete u kombinaciji sa visokim troškovima finansijskih usluga banaka, utiču na visok nivo bezgotovinskih plaćanja u ekonomiji, što doprinosi neformalnoj ekonomiji. Prema istraživanju zainteresovanih strana u junu 2023. godine, sprovedenom za potrebe pisanja ovog programa, značajan broj ispitanika smatra da dominantna **upotreba gotovine** u plaćanjima podstiče neregistrovane aktivnosti, odnosno neformalnu ekonomiju, te da bi veća upotreba bezgotovinskog plaćanja (putem platnih kartica, mobilnih aplikacija i sl.) doprinijela smanjenju sive ekonomije. Međutim, činjenica je da su bankarske provizije na upotrebu platnih kartica i dalje visoke, kao i da ne postoji potpuna zaštita klijenata od prevara prilikom upotrebe platnih kartica, naročito kod online transakcija. Takođe, istraživanje je pokazalo da iako Zakon o suzbijanju nelegalnog poslovanja jasno definiše ograničenja po pitanju gotovine i gotovinskih plaćanja, problem je što ne postoji osnovna infrastruktura za regularno poslovanje u prometu usluga prema inostranstvu. U sektoru turizma, velike bankarske provizije odbijaju izdavaoce turističkog smještaja da naplaćuju avansno usluge. Slično je i za freelancer-e. Takođe, poteškoće u likvidnosti privrede i izazovi u plaćanju obaveza, dovode do velikog broja blokada računa privrednih društava i preduzetnika, navodeći privredne subjekte da uđu u zonu sive ekonomije plaćajući obaveze u gotovini, odnosno pronalazeći načine za poslovanje izbjegavanjem korišćenja računa jer je u blokadi. Slično je i u slučaju stečaja/likvidacije privrednih subjekata.

2.4.3 Regulatorni i administrativni uzroci

**Postojanje rigidnosti u radnom zakonodavstvu** povećava troškove preduzeća da zaposli novog radnika. Prema Zakonu o radu, otpremnina se utvrđuje u visini od 1/3 zarade zaposlenog za jednu godinu rada kod tog poslodavca. Međutim, postojanje granskih kolektivnih ugovora, često usložnjava proces, budući da su na nivou grane iznosi otpremnina različiti. U tom kontekstu, ukupni legislativni okvir, čini tržište rada manje fleksibilnim i mobilnim.

Relativno radno zakonodavstvo kod ugovora o radu na neodređeno vrijeme karakterišu visoki troškovi otpremnina, što obeshrabruje poslodavce na zaključivanje ovakvih ugovora. Veću fleksibilnost daju ugovori na određeno vrijeme. Navedene razlike u stepenu rigidnosti kreiraju različite stepene zaštite zaposlenosti[[16]](#footnote-16) i vode smanjenju ukupne produktivnosti rada. Prema istraživanju, mišljenja zainteresovanih strana za potrebe ovog programa, sezonsko zapošljavanje je prepoznato kao kritično sa stanovišta neformalne ekonomije, gdje zbog rigidnog radnog zakonodavstva poslodavci često bivaju prinuđeni da angažuju radnu snagu suprotno pozitivnim propisima (komplikovane i duge procedure prijave i dobijanje dozvola za rad). Činjenica je da Zakon o radu prepoznaje sezonske poslove kao oblik rada na određeno vrijeme ne duže od 8 mjeseci u toku jedne godine. Takođe, omogućava da se sa istim zaposlenim koji je obavljao sezonske poslove iznova zaključi ugovor o sezonskim poslovima, bez obaveze transformacije ugovora na neodređeno vrijeme. Međutim, potrebno je razmotriti izmjene zakonodavnog okvira, naročito Zakona o strancima, kada je riječ o novim radnim aranžmanima u sektoru turizma.

**Ograničeni administrativni kapaciteti javnih institucija** i **složena administracija,** uključujući javnu upravu, pravosuđe i nezavisne agencije, kao važan temelj sprovođenja ukupnih refomi i razvoja društva**.** Prema istraživanju zainteresovanih strana za potrebe pisanja ovog programa, oko 18% ispitanika smatra da su spora i komplikovana javna uprava i regulatorni okvir direktni uzorci neformalne ekonomije, naročito neformalne zaposlenosti. Takodje, ističu da je korupcija, iako u nižem procentu, jedan od razloga nedovoljne efikasnosti administracije. Nepostojanje jedinstvene baze poreskih obveznika je takodje jedan od izazova, te bi projekat “jedinstveni poreski broj” za svakog gradjanina Crne Gore bio jedan od odgovora na taj izazov. Istraživanje je generalno ukazalo na značajne institucionalne izazove, prije svega na nedostatak koordinacije aktivnosti (ministarstva, inspekcije, policija, sudstvo, tužilastva) i inspekcijskom kadru. Dodatno, ograničeni su administrativni kapaciteti državnih organa u cilju provjere usklađenosti poslovanja sa pozitivnim zakonskim propisima Crne Gore, i sprečavanje zloupotrebe prava sa ciljem sprečavanja evazije poreza[[17]](#footnote-17). Neophodno je prevashodno sprovođenje funkcionalne analize inspekcija relevantnih za suzbijanje neformalne ekonomije. Nužno je detaljno analizirati kapacitete, potrebne resurse i izvršiti optimizaciju rada relevantnih inspekcija. Dobra polazna tačka za navedeno je Analiza efikasnosti djelovanja uprave za inspekcijske poslove, koju je Vlada usvojila u martu 2021. godine. U Analizi je ukazano da je udio inspektora u cjelokupnom broju zaposlenih pao sa 85,9% na 78%. U Analizi je naznačeno i da je u radu Uprave izraženo preventivno djelovanje inspekcija, dok se mali broj kontrola završava sankcijama. Analiza takodje ukazuje da je evidentan trend izuzimanja inspekcija iz Uprave, što dovodi u pitanje svrsishodnost postojećeg sistema inspekcijskog nadzora.

Takođe, nejednaka primjena zakona i neadekvatan zakonodavni okvir, i slaba koordinacija između relevantnih državnih institucija su faktori koji podstiču nelojalnu konkurenciju, a time stimulišu one koji posluju formalno na zaključke da se poslovanje u neformalnoj zoni više isplati.

2.4.4 Politički i društveni uzroci

**Politička neizvjesnost i nestabilnost** je faktor uticaja i na ukupno društveno okruženje i donošenje zakona koji bi bili u funkciji daljeg doprinosa smanjenju neformalnosti, naročito u sektorima zdravstva, obrazovanja itd. Ona utiče na rejting zemlje, njenu ukupnu investicionu poziciju, ali i na brzinu reformi u suzbijanju neformalne ekonomije. U sprovedenom istraživanju zainteresovanih strana za potrebe ovog programa, najveći broj ispitanika je odgovorio da je nedovoljna politička i ekonomska stabilnostu Crnoj Gori, najveći uzrok neformalne ekonomije, a potom neadekvatna koordinacija, preklapanja ili nejasne nadležnosti u sprovodjenju restriktivnih/kaznenih mjera na suzbijanju sive ekonomije, kao i nedostatak strategije u kreiranju i sprovođenju mjera ekonomske politike. Prema ocjeni EK (Ocjena PER-a 2023-2026), „nedovoljna politička podrška i konzistentnost, uz nestalnu implementaciju reformi, podriva napore za smanjenje neformalnosti“. EK dalje navodi da je potrebno uložiti napore da Radna grupa za izradu Programa neformalne ekonomije „nema isključivo tehnički karakter koji se uglavnom odnosi na administrativne autpute i povećano interno izvještavanje, već da treba da reflektuje jasnu političku volju da identifikuje i implementira neophodne reforme. “

## Analiza zainteresovanih strana

Na osnovu Izvještaja pripremljenog nakon konsultovanja javnosti u početnoj fazi pripreme ovog dokumenta može se dobiti odgovor na pitanje koje bi sve aktere trebalo uključiti u pripremu i sprovođenje Programa.

Na osnovu člana 12 Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija, sprovedeno je konsultovanje zainteresovane javnosti u početnoj fazi izrade Programa.

Osim javnog poziva, a u cilju šireg konsultativnog procesa, uz podršku kancelarije UNDP-a u Crnoj Gori u izradi Programa su mapirane sve zainteresovane strane sa kojima je realizovan upitnik, koji je uključio i članove Radne grupe za izradu Programa suzbijanja neformalne ekonomije. Mapirane zainteresovane strane su: državni organi i organi državne uprave, jeinice lokalne samouprave, NVO, mediji, univerziteti, biznis zajednica, predstavnici sindikata itd.

Kvalitativno istraživanje (dostavljanje upitnika) sprovedeno je u julu 2023. na uzorku od 56 ispitanika ( 56 institucija/organizacija kojima je dostavljen upitnik). Obuhvaćeni su državni organi i organi državne uprave (18), biznis zajednica (8), mediji (21), nvo sektor (5), akademska zajednica (4). Upitnik je nudio pitanja otvorenog i zatvorenog tipa, odnosno značajan broj otvorenih pitanja koji su omogućili jasnije izražavanje stavova ispitanika po pitanju neformalne ekonomije. Takodje, prilikom obrade podataka vodilo se računa da se gotovi svi odgovori nadju u izvještaju i na taj način omogući sveobihvatniji pregled dobijenih odgovora ali i mogućnost njihovog korišćenja prilikom izrade Programa. Od dvadeset osam (28) dostavljenih odgovora na upitnik, dvanaest (12) je dostavljeno od biznis zajednice, sedam (7), državnih organa i organa državne uprave, dva (2) od jedinica lokalne samouprave, dva ( 2) od sindikata, tri (3) od univerziteta i dva (2) od medija. Za više detalja vidjeti aneks.

Na osnovu svih dobijenih nalaza iz primarnih i sekundarnih izvora, pripremljene su PESTLE i SWOT analiza Programa, identifikovani ključni izazovi i predloženi načini njihovog prevazilaženja kroz operacionalizaciju postavljenih ciljeva.

## PESTLE analiza

Eksterna analiza sprovedena je u cilju utvrđivanja uslova eksternog okruženja koji utiču na neformalnu ekonomiju koristeći PESTLE model. Kroz ovu analizu sagledava se šest oblasti (okruženja) i to: politički (Political-P), ekonomski (Economic-E), socijalni (društveni) ( Social-S), tehnološki (Technological-T), ekološki (Environmental- E), pravni ( Legal- L).

Grafik: Šematski prikaz PESTLE analize

P-Političko okruženje

Političko okruženje u kojem se priprema i donosi Program može se označiti kao kompleksno. Ovo posebno imajući u vidu da su u toku izrade Programa održani prijevremeni parlamentarni izbori (11.juna 2023.godine), nakon izglasavanja nepovjerenja 43.Vladi[[18]](#footnote-18). Vlada je u tehničkom (privremenom) mandatu u trenutku izrade Programa.

Geopolitički posmatrano, Crna Gora je čvrsto opredijeljena da postane članica EU, nakon ostvarenog članstva u NATO-u. Trenutno je Crna Gora zemlja kandidat za članstvo u EU. Crna Gora je u potpunosti uskladjena u vodjenju vanjske politike sa politikom EU, uključujući i druge međunarodne organizacije, kao što je npr. Svjetska trgoviska organizacija.

E- Ekonomsko okruženje

Ekonomsko uređenje Crne Gore zasniva se na slobodnom i otvorenom tržištu, slobodi preduzetništva i konkurencije, samostalnosti privrednih subjekata i njihovoj odgovornosti za preuzete obaveze u pravnom prometu, zaštiti i ravnopravnosti svih oblika svojine. Zabranjeno je narušavanje i ograničavanje slobodne konkurencije i podsticanje neravno-pravnog, monopolskog ili dominantnog položaja na tržištu. Svako je dužan da plaća poreze i dažbine. ( Ustav Crne Gore (član 142)). Detaljniji pirikaz markeokonomskog okvira Crne Gore dat je u 2.1.

S- Socijalno okruženje

Period političke neizvjesnosti 2021. i 2022. godine su bili praćeni povećanim društvenim tenzijama.[[19]](#footnote-19), koje su se jednim dijelom negativno odrazile i na ukupno društveno okruženje. U ovom dijelu analize prikazane su važne komponente socijalnog okruženje, a koje se odnose na demografiju, obrazovanje i zdravstvo.

*Demografija*

Sredinom 2022. godine u Crnoj Gori je, prema procjeni Monstata, bilo 617 213 stanovnika. Radno sposobno stanovništvo ili stanovništvo staro od 15 do 64 godine čini 65,9% od ukupnog broja stanovnika što je 406 741 stanovnika. Stanovništvo starosti 65 i više godina čini 16,2% od ukupnog broja stanovnika što je 99 951 stanovnika. U Crnoj Gori na osnovu prirodnog priraštaja na 1 000 stanovnika, broj stanovnika se smanjio za 0,1 stanovnik. Stopa migracija u Crnoj Gori iznosi 11,3 što znači da je na 1 000 stanovnika 11 lica promijenilo svoje mjesto prebivališta u okviru granica Crne Gore. Očekivano trajanje života na rođenju u 2022. godini je 76,2 godina[[20]](#footnote-20). Crna Gora nema jasno definisanu populacionu politiku koja bi pomogla smanjenju negativnih demografskih trendova, naročito migracija iz manje razvijenih područja.

*Obrazovanje*

Obrazovni sistem ima važnu ulogu u podizanju svijesti građana i u vezi sa suzbijanjem neformalne ekonomije, ali je i sektor u kojem postoji obavljanje djelatnosti u segmentu neformalne ekonomije[[21]](#footnote-21), pa je samim tim višestrano važan za ovu oblast.

Crna Gora je zemlja u kojoj svi imaju jednak pristup obrazovanju, na svim nivoima. Obrazovni sistem Crne Gore je kompleksan i čine ga ustanove različitih nivoa obrazovanja i to: 21 državna predškolska ustanova (2 u okviru obrazovnih centara, 1 u sklopu osnovne škole), 35 privatnih predškolskih ustanova (od kojih su 5 internacionalne), 162 državne osnovne škole (2 u okviru obrazovnih centara), 6 privatnih internacionalnih osnovnih škola, 50 državnih, 1 državno-privatna i 5 privatnih srednjih škola (2 državne u okviru obrazovnih centara, 4 privatne su internacionalne), 13 državnih i 1 državno-privatna muzička škola (4 državne i 1 državno-privatna su ujedno i srednje škole), 2 državna obrazovna centra; 3 državna resursna centra, 10 učeničkih i studentskih domova (2 internata u okviru obrazovnih centara, 1 u sklopu osnovne škole, 1 unutar internacionalne škole), 117 licenciranih organizatora obrazovanja odraslih, 70 auto-škola, 4 univerziteta (1 državni i 3 privatna) i 3 samostalna fakulteta (1 državni i 2 privatna)[[22]](#footnote-22).

Finansiranje obrazovnog sistema prvenstveno se vrši iz centralnog budžeta. Sredstva koja Crna Gora izdvaja za obrazovanje u okviru državnog budžeta grupisana su po potrošačkim jedinicama iz sektora obrazovanja. Na nivou opštine postoje sredstva koja se za obrazovanje izdvajaju iz opštinskog budžeta, ali ona predstavljaju veoma mali udio ukupnog budžeta za obrazovanje.

*Zdravstvo*

Crna Gora je zemlja u kojoj svi građani imaju jednak pristup besplatnom sistemu zdravstvene zaštite. Prema Ustavu Crne Gore (član 69), svako ima pravo na zdravstvenu zaštitu. U prethodne dvije godine značajno su porasli svi rizici koji se odnose na zdravlje stanovništva, kako na globalnom, tako i na nacionalnom nivou, tako da se život i rad stanovništva odvija u uslovima stalno prisutne neizvjesnosti. Činjenica je da su posljedice i efekti pandemije COVID 19 dugog roka, kao i da su imali značajan materijalni uticaj. Rizici od budućih pandemija su mogući i povezani su sa visokim fiskalnim, ali i šire, makroekonomskim rizicima, jer mogu uticati na smanjenje zdravstvenog potencijala stanovništva, a samim tim i zdravstvene ravnoteže, odnosno na pojavu nestabilnosti u svim oblastima života ljudi. Prisutan je i rizik finansijske održivosti zdravstvenog sistema.

*Socijalna zaštita*

Crna Gora je država socijalne pravde. Sa druge strane, jaz u finansiranju socijalne sigurnosti predstavlja jedan od značajnih fiskalnih izazova Crne Gore. Jaz u finansiranju se proširio zbog ubrzanog povećanja izdataka za socijalnu zaštitu nedovoljno dobrim targetiranjem socijalne pomoći prema onima kojima je najpotrebnija.

*Kultorološki osvrt*

U Crnoj Gori postoji društvena prihvatljivost izbjegavanja plaćanja obaveza prema državi i prijavljivanja onih koji te obavze izbjegavaju.. Ovakav pristup nije samo svojstven Crnoj Gori. Izbjegavanje plaćanja poreza je mnogo rasprostranjenije na jugu Evrope, naročito na Balkanu, nego u ostatku EU, a jedan od razloga toga je u kultorološkim razlikama, kao i odnosu prema državi.

T- Tehnološki razvoj

Kada analiziramo tehnološki razvoj, sa stanovišta ove analize, neophodno je posmatrati ga iz dvije dimenzije, jedna se odnosi na politike koje kreira država u ovoj oblasti, a druga je privredna aktivnost privrednih društava iz ovog sektora. I jedna i druga komponenta mogu imati direktan i/ili indirektan uticaj na suzbijanje neformalne ekonomije. Gledajući sa stanovište politika, Crna Gora je inovacije i digitalizaciju postavila kao jedan od razvojnih prioriteta i šansi. To je potvrđeno kroz više strateških dokumenata, ali prije svega kroz Strategiju pametne specijalizacije (S3) i Strategiju digitalne transformacije Crne Gore. Govoreći o digitalizaciji, posebno važno sa stanovišta ove analize jeste realizacija projekta elektronske fiskalizacije, koji je kreiran na osnovu odredaba Zakona o fiskalizaciji u prometu proizvoda i usluga, čija je primjena počela 1. januara 2021. godine.

Inovativne kompanije predstavljaju najdinamičniji i najznačajniji razvojni potencijal moderne privrede. Po podacima iz izvještaja Privredne komore Crne Gore (Pretpostavke razvoja digitalne transformacije o presjeku stanja u Crnoj Gori - pregled iz perspektive IT sektora, 2020), gledano po registracionoj šifri đelatnosti, u 2018. godini završne račune predalo je 790, a 2019. godine 748 kompanija. Još 80 njih bi se moglo svrstati uslovno u ovu grupu jer se bave prodajom i IT uređaja i mobilnih telefona. Od ukupno 828 kompanija, 275 kompanija je prikazalo prihod od 0,00 eur, a 738 kompanija ima 5 i manje zaposlenih (od tog boja, 655 kompanija ima 1 ili 2 zaposlena, a 565 samo jednog zaposlenog). Hiljadu zaposlenih radi u 28 kompanija, koje imaju skoro 80% prometa IT sektora. Manje od 30 kompanija ima prihod veći od 1.000.000 eur[[23]](#footnote-23).

E- ekologija

Zaštita životne sredine je ustavna kategorije, pa se tako u Ustavu Crne Gore definiše da svako ima pravo na zdravu životnu sredinu i pravo na blagovremeno i potpuno obavještenje o stanju životne sredine. Crna Gora je jedna od prvih zemalja u regionu koja je usvojila princip zaštite i unapređenja životne sredine, kao integralni dio svog nacionalnog koncepta razvoja. Кoncepcija održivog razvoja u Crnoj Gori ima istoriju dugu tri decenije. Analiziranje ekološkog okruženja važno je i sa stanovišta ekonomskog rasta i razvoja ali i javnih finansija. Ekonomski rast može podstaći ekološku održivost i obrnuto.

Prema procjeni Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o klimatskim promjenama, Crna Gora spada u ugrožene zemlje. Klimatske promjene u Crnoj Gori manifestuju se kroz: češće i duže toplotne talase i češće izuzetno visoke maksimalne i niske minimalne temperature; porast intenziteta kišnih padavina koje imaju poplavni potencijal, sa uticajem na eroziju zemljišta, prodor slane morske vode u riječne tokove, izrazitije plime i osjeke, povećanje visine talasa, smanjivanje površina plaža; češću pojavu snažnih olujnih vjetrova; pojavu bolesti netipičnih za mediteranski region. Klimatske promjene utiču negativno na ekonomski rast i blagostanje. Problematično je i što je u Crnoj Gori prisutna relativno niska svijest građana o očuvanju životne sredine, a to se može pripisati i neadekvatnim mjerama od strane donosioca odluka. Takođe, otpad se ne reciklira ili reciklira u veoma maloj mjeri.

L- Pravni okvir

Pravni okvir za suzbijanje neformalne ekonomije je u posljednjih par godina značajno unaprijeđen, prije svega kroz novu poresku reformu ali i Zakonom o fiskalizaciji u prometu proizvoda i usluga, koji je stupio na snagu 1. januara 2021. godine.

Za predmetnu analizu veoma važni su i Zakon o sprječavanju nelegalnog poslovanja, Zakon o radu i Zakon o penzijsko i invalidskom osiguranju(PIO). Tako je prema važećem Zakonu o radu ostavljen veliki prostor za zaključivanje ugovora koji su prema ročnosti kratki, ali i podložni zloupotrebama ( ugovor na određeno, angažmani preko agencija za privremeno ustupanje zaposlenih, ugovor o privremenim i povremenim poslovima).

U odnosu na pregovore sa EU ne može se identifikovati direktna veza sa odgovarajućim pregovaračkim poglavljima i relevatnim direktivama na nivou opšteg cilja Programa, a koji se odnosi na suzbijanje neformalne ekonomije. Takodje, indirektna veza može se sagledati iz ugla pregovaračkog poglavlja 16 – koje pokriva oblast poreza, poglavlja 8 - koje se odnosi na politiku konkurencije, poglavlja 20 – koje je u vezi sa industrijskom politikom i preduzetništvom, poglavlje 19- socijalna politika i zapošljavanje, poglavlje 5- Javne nabavke, kao i sa poglavljima 23 i 24- Pravosuđe i osnovna prava i Pravda, sloboda, bezbjednost.

Sumirana PESTLE analiza prikazana u nastavku.

|  |  |
| --- | --- |
| POLITIČKO OKRUŽENJE | EKONOMSKO OKRUŽENJE |
| * Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde
* Političko okruženje kompleksno
* Vlada je u tehničkom (privremenom) mandatu u trenutku izrade Programa
* Pad povjerenja u politički sistem
* Usporen proces donošenja odluka i sprovodjenja reformi
* Crna Gora je zemlja kandidat za članstvo u EU
* Crna Gora je članica NATO saveza
 | Ekonomsko okruženje zasnovano na slobodnom i otvorenom tržištu, slobodi preduzetništva i konkurencije* Zabranjeno je narušavanje i ograničavanje slobodne konkurencije
* Proces ekonomske tranzicije još nije okončan
* Svako je dužan da plaća poreze i dažbine
* Uslužno orjentisana privreda više podložna pojavi neformalne ekonomije
* Pad ekonosmke aktivnosti kao posljedica COVID pandemije najveći u Evropi
* U 2022.godini privredni rast je bio snažan i iznosio je 6,4%
* Visok nivo neformalne ekonomije
* Stopa nezaposlenosti je i dalje visoka.
* U 2022.godini u Crnoj Gori je zabilježena najveća inflacija od sticanja
* nezavisnosti.
* Deficit tekućeg računa jedan je od ključnih strukturnih izazova Crne Gore
* Neravnomjerna regionalna razvijenost
 |
| DRUŠTVENO OKRUŽENJE | **TEHNOLOŠKO OKRUŽENJE** |
| * Povećane društvene tenzije
* Na osnovu prirodnog priraštaja na 1 000 stanovnika, broj stanovnika se smanjio za 0,1 stanovnik.
* Očekivano trajanje života na rođenju u 2022. godini je 76,2 godina
* Prisutni demografski izazovi (starenje stanovništva i unutrašnje migracije)
* Obrazovni i zdravstveni sistem zahtijevaju korjenite reforme
* Besplatno zdravstvo i obrazovanje
* Rizik od pojave novih virusa
* Rizik finansijske održivosti zdravstvenog sistema
* Država socijalne pravde – visok nivo socijalnih davanja
* Ne postoji kultura plaćanja obaveza prema državi
 | * Inovacije i digitalizaciju jedan od razvojnih prioriteta i šansi Crne Gore
* Postavljen strateški okvir
* Realizuje se projekat elektronska fiskalizacija
* Inovativne kompanije predstavljaju najdinamičniji i najznačajniji razvojni potencijal moderne crnogorske privrede
* Crnogorski IKT sektor je još uvijek u ranoj fazi razvoja i ima puno potencijala za poboljšanje
* Sajber napad na državnu IT infrastrukturu pokazao ranjivost sistema
 |
| PRAVNO OKRUŽENJE |  **EKOLOŠKO OKRUŽENJE** |
| * Ne postoji strateški dokument u oblasti suzbijanja neformalne ekonomije.
* Usvojen Zakon o fiskalizaciji u prometu proizvoda i usluga
* Zakonom o radu ostavljen veliki prostor za zaključivanje ugovora koji su prema ročnosti kratki, ali i podložni zlopupotrebama
* EK dala jasnu preporuku da je neformalna ekonomija jedan od tri ključna izazova CG ekonomije
 | * Crna Cora je ekološka država
* Potencijal za razvoj zelene ekonomije
* Zaštita životne sredine utiče na rast BDPa
* Niska svijest o očuvanju životne sredine
* Otpad se ne reciklira u dovoljnoj mjeri
* Izloženost klimatskim promjenama velika, sa značajnim posljedicama po ekonomiju
 |

## 2.7. SWOT analiza

Kroz SWOT analizu kombinuju se eksterni i interni elementi koji treba da pokažu snage i slabosti, za kreiranje i sprovodjenje Programa, kao i moguće opasnosti za implementaciju. Ovaj analitički metod fokusira se na četiri elementa i to: snage, slabosti, šanse i prijetnje (opasnosti). Cilj je da se nakon identifikacije ovih elementata maksimalno iskoriste snage i šanse, a sa druge strane nastoje minimizirati slabosti i opasnosti za relizaciju zacrtanih ciljeva.

|  |  |
| --- | --- |
| SNAGE | SLABOSTI |
| * Članica NATO-a
* Status kandidata za članstvo u EU
* Euro kao sredstvo plaćanja
* Rast BDPa
* Likvidan i solventan bankarski sistem
* Niske carinske stope
* Relativno niske poreske stope
* Reforma IT sistema UPC
* Postojanje objedinjenog inspekcijskog organa
 | * Politička nestabilnost
* Nema streškog dokumenta u oblasti suzbijanja neformalne ekonomije
* Nedostatak administrativnih kapaciteta
* Nedovoljno povjerenje u rad državnih organa
* Korupcija
* Veliki broj neregistrovanih privrednih aktivnosti
* Ranjiva državna IT infrastruktura
* Nelikvidnost realnog sektora
* Visoka stopa inflacije
* Visoka stopa nezaposlenosti
* Nepovoljni demografski trendovi
* Rast kamatnih stopa
* Neravnomjeran regionalni razvoj
* Nefleksibilno tržište rada
* Trgovinski deficit
* Visok nivo javnog duga
* Loša infrastruktura u ruralnim područjima
* Kultura plaćanja (nedostatak javne svijesti)
 |
| ŠANSE | **PRIJETNJE** |
| * Rast budžetskih prihoda i pad deficita
* Dostupnost međunarodne finansijske podrške
* EK dala obavezu i podršku za rješavanje problema neformalne ekonomije
* Trend pada neformalne ekonomije
* Ubrzanje procesa članstva u EU
* Naplata poreskog duga
* Rast SDI do 2023.
* Realizacija kapitalnih projekata
* Povećanje dostupnosti sredstava za start-up
* Bolja iskorišćenost EU fondova i donacija
* Brži tehnološki razvoj
 | * Posljedice COVID pandemije
* Potencijalni cyber napadi na državnu IT infrastrukturu
* Geopolitička nestabilnost
* Fiskalna (ne)održivost
* Prolongiranje članstva u EU
* Rast inflacije u zemlji i inostranstvu
* Rast kamatnih stopa
* Nepovoljan demografski trend
* Pad SDI u 2023.
 |

Definisani ciljevi Programa će se fokusirati na maksimalno istorišćavanje snaga i prednosti za kreiranje i implementaciju Programa, i nastojati da se minimiziraju prepoznate prijetnje i opasnosti.

# CILJEVI PROGRAMA I PRATEĆI INDIKATORI UČINKA

Na osnovu analize postojećeg stanja i utvrđenih ključnih uzroka neformalne ekonomije u Crnoj Gori, kao i na osnovu šireg strateškog okvira, definisani su opšti i operativni ciljevi Programa. Takođe, elaborirana je uzročno-posljedična veza kao osnov za definisanje operativnih ciljeva. Konkretnije, pošlo se od identikfikovanih “problema” odnosno uzroka neformalne ekonomije i definisani su ciljevi koji se žele postići njihovim rješavanjem. Ona je u skladu i sa nalazima EK o tome kako treba dati odgovor na ključne izazove postojanja neformalne ekonomije, budući da EK u ocjeni PER-a 2023-2026. navodi da politike kojima treba smanjiti neformalnu ekonomiju trebaju biti široke i sveobuvatne zbog različitosti uzroka neformalne ekonomije i kompleksnih odnosa između strukture tržišta rada, institucionalnog i regulatornog okruženja, poreske i socijalnih politika, kao i faktora kulture.

Shodno navedenom, fundamentalni principi na kojima počiva ovaj program i njegovi operativni ciljevi se odnose na princip jednakog tretmana za sve učesnike u ekonomskoj aktivnosti, kroz **promovisanje prednosti formalnog poslovanja i smanjenja neformalne ekonomije i njenih negativnih konsekvenci.** Konkretnije, operativni ciljevi apostrofiraju smanjenje sive ekonomije u poslovanju registrovanih preduzeća i preduzetnika, ali iregistraciju neregistovanih ekonomskih aktivnosti, odnosno njihovo prevođenje u legalne tokove.

Ciljevi Programa sadrže opšti cilj i operativne ciljeve. Opšti cilj je praćen indikatorima uticaja (impact indicators) u 2022. kao baznoj, 2025. kao godini za praćenje međuvrijednosti i 2026. kao ciljnoj godini. Operativni ciljevi su praćeni indikatorima učinka (outcome indicators), u 2022. kao baznoj godini, 2025. kao godini za praćenje međuvrijednosti i 2026. kao ciljnoj.

Opšti cilj Programa je **smanjenje učešća neformalne ekonomije[[24]](#footnote-24) u ukupnoj privrednoj aktivnosti.** Za praćenje njegovog ostvarenja će se sprovoditi ankete o učešću sive ekonomije u poslovanju registrovanih preduzeća i preduzetnika, kao i ankete o učešću neregistrovanih ekonomskih aktivnostiu ekonomiji.

Opšti cilj Programa i ključni indikatori uticaja su prikazani u narednoj tabeli.

|  |
| --- |
| Opšti cilj Programa- Smanjenje učešća neformalne ekonomije u ukupnoj privrednoj aktivnosti |
| Uticaj | **Indikator uticaja (impact indicator)** | **Izvor verifikacije** | **Početna vrijednost 2022.** | **Vrijednost u 2025.** | **Ciljna vrijednost 2026.** |
| Smanjeno učešće sive ekonomije u BDP  | Siva ekonomija kao % BDP[[25]](#footnote-25) | MF, anketno istraživanje | 20,6[[26]](#footnote-26) | 15,4-17,5 | 15,2-17,2 |
| Povećani izvorni javni prihodi u odnosu na BDP | Izvorni javni prihodi kao % BDP | MF, UPC | 40,3 | 40,5 | 40,7[[27]](#footnote-27) |
| Smanjeno učešće neregistrovanih ekonomskih aktivnosti u ekonomiji | Procijenjena vrijednost poslovanja neregistrovanih biznisa kao % BDP | MF, anketno istraživanje | - | - | 10-15 |

Opšti cilj Programa, operacionalizovaće se kroz pet operativnih ciljeva koji se ostvaruju sublimacijom rješenja u prevazilaženju identifikovanih uzroka neformalne ekonomije, koja obuhvataju:

- stimulativne i preventivne akcije u cilju pojednostavljenja procedura u smanjenja troškova poslovanju privrede i registrovanju zaposlenosti;

- aktivnosti na podizanju društvene svijesti o negativnim implikacijama neformalne eknomije i jačanje uloge obrazovanja;

- represivne akcije i aktivnosti odvraćanja kroz jačanje nadzora i primjena odgovarajućih sankcija u odnosu na one koji imaju koristi od prikrivenog rada, kao i zaštita neformalno registrovanih;

Shodno navedenom, operativni ciljevi Programa su:

OC1 - Unapređenje poslovnog ambijenta kroz smanjenje broja i visine fiskaliteta i parafiskaliteta

OC2 - Podrška fer preduzetništvu i tranziciji u formalnu ekonomiju

OC3 - Povećanje formalne zaposlenosti, sa većim fokusom na zelena radna mjesta

OC4 – Unapređenje elektronskih usluga javne uprave, institucionalnog okvira i administrativnih kapaciteta u smanjenju neformalne ekonomije

OC5- Smanjenje društvene prihvatljivosti neformalne ekonomije.

**OC1 - Unapređenje poslovnog ambijenta kroz smanjenje broja i visine fiskaliteta i parafiskaliteta**

Aktivnosti na unapređenju poslovnog ambijenta i smanjenju fiskalnog opterećenja i parafiskaliteta, kao jednog od uzroka postojanja neformalne ekonomije, predstavljaju prioritet Vlade godinama unazad. Ostvarivanje OC1 će se realizovati dominantno stimulativnim mjerama, ali i njihovom kombinacijom i sa restriktivnim aktivnostima, odnosno aktivnostim odvraćanja.

 U ostvarivanju ovog operativnog cilja u Programu suzbijanja neformalne ekonomije za period 2024-2026. godina, neophodno je nastaviti sa stimulativnim aktivnostima, prvenstveno smanjenjem poreskih opterećenja. Kada su u pitanju parafiskaliteti, dodatno rasterećenje se može postići smanjenjem njihovog broja ili njihovim objedinjavanjem, **što je neophodno realizovati u tijesnoj saradnji sa jedinicama lokalne samouprave.**

Dodatno, pojednostavljenje poreske administracije i uvođenje jedinstvenog šaltera, kao i elektronskih usluga, značajno će rasteretiti privredu i građane od ovih troškova. To kratkoročno može smanjiti prihode Vlade i lokalnih samouprava, ali će značajno doprinijeti registraciji novih biznisa i zaposlenosti i proširiti poresku bazu.

Pored navedenog, neophodno je sagledati smanjenje poreskih stopa kada je riječ o porezu na nepokretnost (koje određuju jedinice lokalne samouprave svojim aktima), a takođe razmotriti visinu stope poreza na promet nepokretnosti.

Indikatori učinka za dostizanje ovog operativnog cilja su prikazani u tabeli , dok su aktivnosti u okviru ovog operativnog cilja detaljnije prikazane u Akcionom planu.

|  |
| --- |
| **OC1 -** **Unapređenje poslovnog ambijenta kroz smanjenje broja i visine fiskaliteta i parafiskaliteta**  |
| **Učinak** | **Indikator učinka (outcome indicator)** | **Izvor verifikacije** | **Početna vrijednost 2022.** | **Vrijednost u 2025.** | **Ciljna vrijednost 2026.** |
| Smanjeno poresko opterećenje rada | Poresko opterećenje rada (%) | MF | 20,4-32 | 20,4-32 | 20,4-30 |
| Povećan stepen primjene analize uticaja propisa (RIA) | Broj službenika na centralnom i lokalnom nivou obučenih za RIA | MF – godišnjii izvještaj o kvalitetu primjene RIA-e | 4 78 (34 na državnom i 44 na lokalnom nivou) | 84 (36 na državnom i 48 na lokalnom nivou) | 92 (38 na državnom i 54 na lokalnom nivou) |
| Analiza efekata propisa RIA sadrži MMSP test | % RIA koje sadrže MMSE test, a za koje je bio relevantan | MF – godišnji izvještaj o kvalitetu primjene RIA-e | 0 | 15 | 20 |
| Smanjen broj nameta | Broj nameta u registru nameta | MERT, MF, Jedinice lokalne samouprave | 1789 |  1775 | 1654 |
| Povećan ukupan broj poslovnih subjekata | Broj poslovnih subjekata u Crnj Gori | Monstat, UPC | 45.675 | 47.930 | 48.686 |

**OC2 - Podrška fer preduzetništvu i tranziciji u formalnu ekonomiju**

Ostvarivanje OP2 će se realizovati kombinacijom stimulativnih i aktivnosti odvraćanja.

Stimulativne aktivnosti se odnose na podsticanje registracije neregistovanih biznisa i neformalno zaposlenih, što podrazumijeva smanjenje nelojalne konkurencije i fer utakmicu među preduzetnicima. Imajući u vidu niz izazova koje uzrokuje nelojalna konkurencija u različitim sektorima, realizacija ovog operativnog cilja uključuje aktivnosti na sektorskom nivou: u turizmu, trgovini, poljoprivredi, drvopreradi, građevinarstvu, kako kroz izmjene zakonskih rješenja, tako i niz promotivnih i edukativnih aktivnosti.

Stimulativne i preventivne aktivnosti za suzbijanje neformalne ekonomije u turizmu podrazumijevaće dalje registracije pružanja usluga u domaćinstvu shodno Zakonu o turizmu i ugostiteljstvu i standardizaciju i pojednostavljivanje obrazaca za prijavu registracije turističke djelatnosti u domaćinstvu u svim opštinama. Takođe će uključiti podršku formalizaciji poslovanja subjekata koji oglašavaju izdavanje smještajnih kapaciteta, a isto ne prijavljuju. Restriktivne aktivnosti u turizmu u cilju podrške fer preduzetništvu i formalizaciji poslovanja, uključuju neophodnost analiza podataka subjekata koji oglašavaju smještajne kapacitete na internet platformama (Booking, Airbnb i sl.) i subjekata prijavljenih u Centralnom turističkom registru kako bi se utvrdilo da li su navedeni privredni subjekti prijavljeni, kao i pojačani nadzor nad radom turističkih vodiča. Takođe je potrebno sprovoditi i kontrolu transakcija kod poslovnih banaka u vezi sa izdavanjem smještaja putem platformi za posredovanje u izdavanju smještajnih kapaciteta. Pored navedenog, potrebno je izraditi sofver za elektronsku prijavu i odjavu turista, radi sveobuhvatnijeg nadzora i registracije turista. Sprovođenje nadzora i kontrole u oblasti izdavanja smještajnih kapaciteta će iziskivati i unapređenje i usklađivanje zakonodavnog okvira. Za navedeno je potrebno izvršiti izmjene zakonskog okvira. Slične mjere je potrebno sprovesti za pružanje usluga turističkih agencija, turističkog vodiča, pratioca ili animatora, izdavanje plažnog mobilijara, ski opreme, usluge raftinga, avanturističke usluge, kao i pružanje turističkih usluga u nautičkom, seoskom, zdravstvenom i sportskom turizmu.

U sektoru trgovine, neophodno je prvenstveno realizovati restriktivne aktivnosti, odnosno aktivnosti odvraćanja kada je u pitanju trgovina akciznim robama, naročito online trgovina duvanskim proizvodima, kroz izmjene zakonske regulative, kao i izmjene zakona radi sprječavanja reklamiranja alkoholnih proizvoda koje su proizveli neregistrovani proizvođači ili uvoznici. Dodatno, i aktivnosti na sprječavanju nelegalne trgovine ili neprijavljivanja vanprijačne trgovine poljoprivrednim proizvodima, kao i trgovine u neprijavljenim privremenim objektima.

U oblasti saobraćaja će se kombinovati stimulativne i restriktivne mjere odnosno mjere odvraćanja na nivou jedinica lokalne samouprave u cilju potpunog elminisanja neformalne ekonomije kod taksi prevoza, a jedna od aktivnosti će se odnositi na uvođenjem platnih terminala, kao i kod parking servisa.

U sektoru građevinarstva će se kombinovati mjere za dalje suzbijanje nelegalne gradnje, i izvršiti izmjena zakonske regulative za ubrzaniju legalizaciju nelegalnih objekata.

U poljoprivredi je neophodno prilagoditi zakonsku regulative koja će omogućiti prijavljivanje i ispunjenje standarda u prodaji proizvoda sa „kućnog praga”, dok je u šumarstvu neophodno sprovesti reformu kojom će se napustiti koncept prodaje drveta u dubećem stanju uz naknadu, uvesti koncept prodaje drvnih sortimenata u organizaciji državnog preduzeća, koje će biti poreski obveznik. Osnivanje državnog preduzeća za gazdovanje šumama se omogućiti uvođenje FSC standarda i unaprijediti institucionalni okvir za pravilno utvrđivanje osnovice obračuna PDV-a prilikom prodaje drvne sirovine, odnosno sprečavanje poreske evazije.

Takođe, na nivou privrede u cjelini, neophodno je formiranje jedinstvenog nacionalnog registra za klasifikaciju djelatnosti kao i uputstava za osnivanje preduzeća u različitim djelatnostima i digitalnog servisa za pregled i predaju zahtjeva. Neophodno je izmijeniti više pozitivnih zakonskih propisa kako bi se formirao jedan centralni registar, a nadležnost inspekcija bi se definisala kroz šifru djelatnosti. Tako bi formiranje transparentnog servisa omogućilo svim pravnim licima da dobiju kompletne informacije o potrebnim administrativnim procedurama za legalno poslovanje. Ovakva platforma bi pomogla UIP-u prilikom kontrola. Takođe, šifre djelatnosti imaju značaj u prepoznavanju ideja mladih, posebno u kreativnim industrijama, koje često ostaju nezapažene ili nedovoljno podržane.

|  |
| --- |
| **OC2-Podrška fer preduzetništvu i tranziciji u formalnu ekonomiju**  |
| **Učinak** | **Indikator učinka (outcome indicator)** | **Izvor verifikacije** | **Početna vrijednost 2022.** | **Vrijednost u 2025.** | **Ciljna vrijednost 2026.** |
| Povećan broj poslovnih subjekata u turizmu, poljoprivredi, trgovini, saobraćaju, građevinarstvu | Broj poslovnih subjekata u turizmuBroj poslovnih subjekata u trgoviniBroj poslovnih subjekata u saobraćajuBroj poslovnih subjekata u pojoprivrediBroj poslovnih subjekata u građevinarstvu | Monstat | 5.49412.5292.0304955.236 | 5.56912.8881.8625025.348 | 5.83212.9221.8955235.765 |
| Smanjen broj registrovanih privrednih subjekata koji ne prijavljuju dio poslovanja ili zaposlenih | % privrednih subjekata koji dijelom posluju u neformalnom sektoru | MF, Anketa | 33,3 | 31,1 | 29,5 |
| Smanjen broj neregistrovanih/nelegalnih biznisa | %neregistrovanih biznisa u ukupnom broju aktivnih subjekata | MF, anketa | - |  | 3 |
| Efikasnost u naplati PDV-a | Iznos PDV jaza (% BDP) | MF |  |  | 1,5 |

**OC3 - Povećanje formalne zaposlenosti, sa većim fokusom na zelena radna mjesta**

Budući da je neformalna zaposlenost identifikovana kao jedan od izazova ekonomskog razvoja Crne Gore, i da su uzroci neformalne zaposlenosti višestruki (visoka poreska opterećenja, socijalna politika, minimalna zarada, itd), za veću formalizaciju zaposlenosti (naročito žena i mladih) je neophodno pristupiti izmjeni zakonskog okvira i definisati niz stimulativnih mjera za njeno suzbijanje. U tom kontekstu, stimulativne mjere podrazumijevaju donošenje novog zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom. Prema istraživanju IPSOS-a, Radulović, Krstić (2022), najveću sklonost neformalnom zapošljavanju (radu „na crno“) imaju mlade osobe uzrasta od 15 do 24 godine, pod pretpostavkom ostalih istih karakteristika, zatim osobe sa osnovnim obrazovanjem, samozaposleni.

Takođe, donošenjem novog Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti unaprijediće se rješenja koja treba da stvore uslove za efikasniju i pravedniju raspodjelu socijalne pomoći, kao i da omogući da korisnici socijalne pomoći mogu zahtijevati mirovanje prava iz socijalne pomoći tokom sezonskog zaposlenja, kako bi se mogli formalno registrovasti tokom radnog aranžmana, a istovremeno ne izgubiti pravo na socijalnu pomoć po isteku tog aranžmana. Dodatno, u procesu formalizacije zaposlenosti, potrebno je izraditi objedinjenu elektronsku prijavu sezonskih radnika kroz izradu elektronskog registra, ubrzati procedure prijavljivanja stranaca, izraditi zakonski okvir za profesionalno angažovanje studenata, ubrzanje procesa garancija za mlade, isl.

Važna stimulativna aktivnost u cilju formalizacije neformalne zaposlenosti, bilo bi i smnajenje doprinosa tokom prvie dvije godine poslovanja, kojom bi se mladom preduzetniku/vlasniku malog preduzeća omogućilo poboljšanje likvidnosti i prostor da na početku poslovanja više ulaže u razvoj proizvoda, usluga, tržišta, brenda preduzeća, itd.

|  |
| --- |
| **OC 3 - Povećanje formalne zaposlenosti, sa većim fokusom na zelena radna mjesta** |
| **Učinak** | **Indikator učinka (outcome indicator)** | **Izvor verifikacije** | **Početna vrijednost 2022.** | **Vrijednost u 2025.** | **Ciljna vrijednost 2026.** |
| Povećan broj zaposlenih | % povećanja broja formalno zaposlenih, godišnje | Monstat | 22,7 | 15 | 16 |
| Smanjena nezaposlenost | Stopa nezaposlenosti (%)  | ZZCG | 20,1 | 17 | 16,5 |
| Povećan prihod od doprinosa i poreza na dohodak fizičkih lica | % rasta prihoda od doprinosa i poreza na dohodak fizičkih lica kao % BDP | MF | -18,9[[28]](#footnote-28) | 2,4 | 3,2 |
| Smanjena nezaposlenosti mladih i žena  | Stopa nezaposlenosti mladih 15-24 godine (%)Stopa nezaposlenosti žena 15+ godina (%) | Monstat, ARS | 29,412,8 | 26,511,7 | 2511,1 |

**OC4 – Unapređenje elektronskih usluga javne uprave, institucionalnog okvira i administrativnih kapaciteta u smanjenju neformalne ekonomije**

 Dostizanje ovog cilja znači jačanje nadzornog sistema i povećanje efikasnosti inspekcija i prekršajnih sudova u borbi protiv neformalne ekonomije. Istovremeno, važno je obezbjeđenje i podrške procesu sa nivoa donosioca odluka i u tom kontekstu formiranje Komisije za suzbijanje neformalne ekonomije kao Vladinog krovnog tijela, koje će biti odgovorno za koordinaciju procesa i implementaciju ovog programa i Akcionog plana. Ovo tijelo treba da ima i profesionalni sekretarijat u Ministarstvu finansija-Direktoratu za ekonomsko-finansijski sistem, čije bi administrativne kapacitete trebalo dalje jačati u pravcu još veće podrške radu Komisije za suzbijanje sive ekonomije i punoj impelmentaciji ovog programa. Navedenom bi posebno tebala doprinijeti i saradnja sa EU u procesu stabilizacije i pridruživanja.

Ostvarenje OC4 je dostižno kombinacijom stimulativnih i represivnih aktivnosti. Stimulativne aktivnosti će podrazumijevati unapređenje položaja inspektora kroz dodatne obuke, povećanje broja inspektora, kao i povećanje njihove zarade. Slično se odnosi i na prekršajne sudije. Takodje, u stimulativne aktivnosti bi trebalo uvrstiti formiranje kontakt tačke, odvojene od šaltera za prijem dokumentacije, gdje bi nadležne inspekcije pružale informacije sa aspekta zakonom definisanih nadležnosti toga tijela.

Kao aktivnosti odvraćanja, nastaviće se sa unapređenjem koordinacije između Uprave prihoda i carina i drugih državnih organa, kako u pogledu razmjene podataka, tako i u pogledu aktivnosti na terenu, predstavlja bitnu pretpostavku za suzbijanje neformalne ekonomije. Tako bi u saradnji sa Upravom za inspekcijske poslove trebalo razviti elektronsku bazu podataka/platformu, u koju bi imale uvid sve uprave a koja bi sadržala detaljnije informacije o izvršenom inspekcijskom nadzoru iz nadležnosti svake od njih. Cilj ovako razvijene baze podataka bi bila razmjena korisnih informacija i preciznija procjena rizika. Ovo bi takođe, omogućilo praćenje privrednih subjekata korisnika lokalne i nacionalne podrške putem PIB-a i JMBG-a, odnosno rezultat koje su ostvarila privredna društva korisnici subvencija, povezana lica i pojedinaci, što bi doprinijelo većoj transparentnosti i boljoj raspodjeli sredstava.

Pored navedenog, progresivna primjena mjera kažnjavanja od strane UIP-a, sa povećanjem kazni za lica koja koja ponovljaju isti prekršaj, treba da pomogne odvajanju neznanja od iskorištavanja sistema. Time bi se stimulisali i početnici u biznisu da registruju sve aktivnosti, a takođe bi se obeshrabrila nelojalna konkurencija.

|  |
| --- |
| **OC4 – Unapređenje elektronskih usluga javne uprave, institucionalnog okvira i administrativnih kapaciteta u smanjenju neformalne ekonomije** |
| **Učinak** | **Indikator učinka (outcome indicator)** | **Izvor verifikacije** | **Početna vrijednost 2022.** | **Vrijednost u 2025.** | **Ciljna vrijednost 2026.** |
| Povećana naplata prihoda od PDV-a i akciza | % Povećanja naplate prihoda od akciza i PDV u odnosu na prethodnu godinu | MF | 22,7 | 5,4 | 4,6 |
| Funkcionalna Komisija za suzbijenje neformalne ekonomije | Broj održanih sastanaka Komisije% realizacije zaključaka Komisije% realizacije AP za suzbijanje neformalne ekonomijeBroj zajedničkih aktivnosti organa koji učestvuju u suzbijanju neformalne ekonomije | MF | --- | 1270857 | 1485 9010 |
| Unaprijeđeni administrativni kapaciteti u nadzoru nad tržištem  | Stepen izvršenja planova inspekcijskog nadzora (% od ukupnog)% Povećanja broja inspektora% povećanja obuka inspektora inspektora  | UPCUIP |  | 704 10 | 75310 |
| Smanjen broj prekršaja privrednih subjekata i ovlašćenih lica u privrednom poslovanju | % povećanja podnijetih prekršajnih naloga u poslovanju privrednih subjekata  | Privredni sudSud za prekršaje |  | 7 | 9 |

**OC 5- Smanjenje društvene prihvatljivosti neformalne ekonomije**

Negativne konsekvence neformalne ekonomije su često dobro shvaćene od strane akademske zajednice i vlade, ali one često nijesu dovoljno shvaćene od strane šire javnosti. Istraživanja su pokazala da su različiti profili poreskih obveznika u čak u razvijenim zemljama, pokazali sklonost ka većim gotovinskim plaćanjima kako bi izbjegli dio poreskih obaveza. Dodatno su pokazala, da građani tolerišu takve oblike poslovanja. U tom smislu se u okviru ovog operativnog cilja podstiče intenziviranje bezgotovinskih plaćanja i u javnom i u privatnom sektoru.

Stimulativne aktivnosti za ostvarenje ovog operativnog cilja podrazumijeva instaliranje POS terminala kod organa državne uprave i lokalne samouprave gdjegod se plaćaju takse, naknade, kazne i sl, a da se ne mora odlaziti u banku, ali i kod većeg broja malih preduzeća i preduzetnika koji svoje usluge uglavnom naplaćuju u gotovini. U tom kontekstu je potrebno nastaviti sa politikom olakšica za veća bezgotovniska plaćanja u malim i srednjim preduzećima i kod preduzetnika, sa fokusom na njihovu održivost po isteku podsticajnih mjera.

Dodatno, radi postizanja ovog cilja, sprovešće se aktivnosti podizanja svijesti i dalje edukacije stejkholdera i građana o negativnim stranama neformalne ekonomije, kroz upotrebu gotovine. Ovdje je cilj da se podijele najbolje prakse kada su u pitanju aktivnosti podizanja svijesti svih zainteresovanih strana za smanjenje upotrebe gotovine u transakcijama.

Takodje, važnu ulogu ima i uvođenje internacionalnih platnih platformi i finansijskih inovacija kako bi se dala mogućnost velikom broju pružaoca usluga iz Crne Gore na internacionalnim tržištima da konkurentno i legalno posluju (PAYPAL i dr.). Dodatno, potrebno je dodatno kreirati nova zakonska rešenja i usklađivati se sa MICA regulativom.

Takodje, privredni subjekti koji uredno izmiruju poreske i druge obaveze su nedovoljno stimulisani u odnosu na drugu kategoriju subjekata. Potrebno je dizajnirati mehanizme, koji će se temeljiti na kombinaciji kvantitativnih i kvalitativnih elemenata, a čija će primjena dovesti do sistema bodovanja i prepoznavanja najboljih.

|  |
| --- |
| **OC 5- Smanjenje društvene prihvatljivosti neformalne ekonomije** |
| **Učinak** | **Indikator učinka (outcome indicator)** | **Izvor verifikacije** | **Početna vrijednost 2022.** | **Vrijednost u 2025.** | **Ciljna vrijednost 2026.** |
| Poboljšana informisanost javnosti o negativnim efektima neformalne ekonomije  | % povećanja broja organizovanih kampanja u jednoj godini  | UPCUIP | - | 30 | 25 |
| Funkcionalan sistem za elektronsko plaćanje administrativnih taksi i svih javnih nameta | % javnih nameta plaćenih elektronskim putem | MJUMF | - | 25 | 40 |
| Povećan stepen bezgotovinskog plaćanja  | % povećanja transakcija na posterminalima | CBCG |  | 4 | 2 |

# 4.FINANSIRANJE

Finansiranje operativnih ciljeva za implemetaciju Programa će zavisiti od godišnjeg Zakona o budžetu Crne Gore, godišnjih budžeta JLS, kredita, EU i IPA fondova i ostalih donacija, što će biti planirano sednjoročnim Akcionim planom.

Naime, za sprovođenje Akcionog plana za 2024-2026. godinu predložen je finansijski okvir iz sljedećih izvora: nacionalni budžet, IPA, donatorski programi, privatni sektor.

# 5.MONITORING, IZVJEŠTAVANJE I EVALUACIJA

Komisija za suzbijanje neformalne ekonomije, sa sekretarijatom iz Ministarstva finansija (MF), zadužena je za koordinaciju, monitoring i izvještavanje o ostvarenim rezultatima implementacije aktivnosti planiranih Programom suzbijanja neformalne ekonomije. Na osnovu dostavljenih izvještaja od strane radnih timova, sekretarijat Komisije/Ministarstvo finansija će u saradnji sa svim relevantnim institucijama pripremati polugodišnje izvještaje o realizaciji Programa i Akcionog plana za njegovu implementaciju. Takođe, u skladu sa dobrom praksom, Komisija i Ministarstvo finansija, odnosno sekretarijat Komisije biće zaduženi za komunikaciju i dijalog sa relevantnim međunarodnim partnerima u vezi sa implementacijom i napretkom u ostvarivanju reformskih ciljeva.

Komisija, odnosno MFmože po potrebi sačinjavati i kvartalne izvještaje i periodične informacije o implementaciji Programa i Akcionog plana.

Monitoringom će se obezbijediti redovno prikupljanje i analiza podataka o postizanju ciljeva i rezultata u toku sprovođenja aktivnosti. Fokus će biti na Akcionom planu, a Izvještaj o monitoringu sprovođenja aktivnosti se baviti indikatorima rezultata sa osvrtom na indikatore učinka, ukoliko ti podaci budu dostupni za izvještajni period. Dodatno, predviđena je i ex post analiza efekata i učinka po završetku sprovođenja PSNE 2022-2026., koja će takođe predstavljati i osnov za donošenje narednog PSNE.

Evaluacija Programa će se obavljati od strane eksternih evaluatora. U skladu sa prirodom dinamike implementacije i stepena dostizanja postavljenih ciljeva, evaluacija se može sprovesti u periodu nakon 2027.godine.

Evaluacija će se fokusirati prevashodno na indikatore učinka. Vlada Crne Gore će kroz Program ekonomskih reformi uvrstiti mjere na suzbijanju sive ekonomije iz ovog programa, i informisati EK o napretku ostvarenom u implementaciji Programa.

# 6.INFORMACIJA ZA JAVNOST O CILJEVIMA I OČEKIVANIM UČINCIMA PROGRAMA U SKLADU SA KOMUNIKACIONOM STRATEGIJOM VLADE

Komunikacija politike omogućuje da svi akteri i javnost razumiju cikluse politike, identifkovane ciljeve kao i planirane rezultate.

Efikasan sistem komunikacije za uspostavljanje sistema monitoringa politike je važan element za kreiranje neophodnih instrumenata praćenja ostvarivanja politike i ocjene ostvarenih efekata tokom svih godina realizacije Programa.

Naime, u cilju obezbjeđivanja uslova za efikasnu i efektivnu implementaciju Programa, proces komunikacije politike ključnih aktera svih sektora, naučne zajednice i cjelokupne javnosti je od strateškog značaja, posebno imajući u vidu ulogu i značaj koordinacije implementacije politike.

Imajući u vidu najbolje prakse, proces komunikacije treba da se zasniva na obezbjeđivanju neophodnih, korisnih informacija koje će biti usmjerene na način da budu javno dostupne, kreiraju akciju, pomažu u rješavanju problema, podižu svijest o negativnim efektima neformalne ekonomije i ujedno imaju važnost i specifične posljedice.

# ANNEX 1: IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOM ISTRAŽIVANJU ZAINTERESOVANIH STRANA

Na osnovu člana 12 Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija ("Sužbeni list Crne Gore", br. 041/18 od 28.06.2018), sprovedeno je konsultovanje zainteresovane javnosti u početnoj fazi izrade Programa za suzbijanje neformalne ekonomije.

Ministarstvo finansija zaduženo za sprovođenje politike u oblasti suzbijanja neformalne ekonomije objavilo je 1.juna 2023.godine javni poziv zainteresovanoj javnosti putem internet stranice Ministarstva finansija.

Konsultovanje je podrazumijevalo davanje inicijativa, predloga, sugestija i komentara u početnoj fazi pripreme Programa, kojima se može ukazati na nedostatke u zakonskoj regulativi, primjeni regulative, radu državnh i lokalnih institucija i drugim pitanjima koje smatraju važnim za suzbijanje neformalne ekonomije u Crnoj Gori.

Inicijative, predloge, sugestije i komentare mogli su dati organi, organizacije, udruženja i pojedinci koji su zainteresovani za pitanja koja se uređuju Programom. Konsultativni proces bio je otvoren do 21. juna 2023.godine.

U predviđenom roku za dostavljanje predloga i sugestija nije pristigao ni jedan predlog kao ni sugestija.

Osim javnog poziva, a u cilju šireg konsultativnog procesa, planirano je organizovanje šest (6) fokus grupa sa zainteresovanim subjetkima, uz podršku kancelarije UNDP-a u Crnoj Gori i to sa predstavnicima: javnog sektora i nevladinih organizacija, sindikatima, biznis zajednicom, akademskom zajednicom i medijima. Fokus grupe su trebale biti realizovane u periodu od 5. jula do 7. jula 2023. godine.

Radi lakše organizacije fokus gupa mapirane su organizacije čiji predstavnici su trebali bili učesnici fokus grupa. S tim u vezi Ministarstvo finansija uputilo je zvaničan poziv za prisustvo fokus grupama, državnim organima i organima državne uprave, NVO, medijima, univerzitetima, biznis zajednici, 26.juna 2023. godine. U predviđenom roku za potvrdu učešća nije bio potvrđen veliki broj zainteresovanih lica. Imajući u vidu mali broj institucija koji je potvrdio učešće, kao i rokove koji su definisani za izradu Programa, zauzet je stav da se pripremi sveobuhvatni upitnik (koji bi obuhvatio i pitanja planirana za fokus grupe), a koji bi bio dostavljen institucijama planiranih fokus grupa i od njih se zatraži da popune dostavljeni upitnik. Upitnik je dostavljen 6.jula 2023. godine, sa rokom do 12.jula 2023. godine da dostave svoje odgovore, a najkasnije do 17.07.2023. godine. Imajući u vidu da je samo 17 institucija, od planiranih 56, dostavilo odgovore na upitnik rok je, uz dostavljanje urgencije, produžen do 21. jula 2023. godine. U produženom roku bilo je novodostavljenih upitnika i to ukupno 11.

Od 28 dostavljenih odgovora, dvanaest (12) je dostavljeno od biznis zajednice, sedam (7), državnih organa i organa državne uprave, dva (2) od jedinica lokalne samouprave, dva ( 2) od sindikata , tri (3) od univerziteta i dva (2) od medija.

Kvantitativno istraživanje je organizovano uz tehničku i organizacionu podršku kancelarije UNDP-a.

|  |
| --- |
| 1. **Podaci o učesnicima konsultativnog procesa**
 |

U okviru predviđenog roka za javne konsultacije u početnoj fazi, kao što smo vidjeli u Uvodnom dijelu ovog Izvještaja, nije bilo pristiglih komentara, sugestija i predloga. U istom periodu održan je sastanak, 14.juna 2023. godine na zahtjev, Međunarodne organizacije rada (MOR) sa generalnim direktorom Direktorata za ekonomsko-finansijski sistem Ministarstva finansija, Dankom Dragovićem i njegovim saradnicima.

Kvalitativno istraživanje (dostavljanje upitnika) sprovedeno je na uzorku od **56** ispitanika (56 ispitanika kojima je dostavljen upitnik). Obuhvaćeni su organi državne uprave (18), biznis zajednica (8), mediji (21), NVO sektor (5), akademska zajednica (4). Odgovor na upitnik dostavilo je sedamnaest (17) institucija.

Istraživanje se sprovelo na reprezentativnom uzorku na način da se osigura pouzdana analiza proporcionalne zastupljenosti svih navedenih kategorija. Prikupljanje podataka realizovano je tokom jula 2023. godine. Za ispitanike kreiran je upitnik koji je nudio pitanja otvorenog i zatvorenog tipa.

Kako nije sprovedeno kvalitativno istraživanje (fokus grupe) upitnik je kreiran da sadrži značajan broj otvorenih pitanja koji su omogućili jasnije izražavanje stavova ispitanika (koji su bili planirani za učesnike fokus grupa) po pitanju neformalne ekonomije. Takođe, prilikom obrade podataka vodilo se računa da se gotovo svi odgovori nađu u izvještaju i na taj način omogući sveobihvatniji pregled dobijenih odgovora ali i mogućnost njihovog korišćenja prilikom izrade Programa.

Od dvadeset osam (28) dostavljenih odgovora na upitnik, dvanaest (12) je dostavljeno od biznis zajednice, sedam (7), državnih organa i organa državne uprave, dva (2) od jedinica lokalne samouprave, dva ( 2) od sindikata , tri (3) od univerziteta i dva (2) od medija.

**Grafik 1. Odgovori institucija**

v

Na osnovu dobijenih nalaza pripremljen je pregled identifikovanih izazova i predloženih rješenja, sa uopštenim zaključcima istraživanja.

|  |
| --- |
| 1. **Pregled identifikovanih izazova i predloženih rješenja od strane ispitanika**
 |

U odnosu na sam predmet Programa, ispitanici su dali odgovore i ukazali na moguće probleme koje treba izbjeći tokom kreiranja Programa.

* 1. **Prisutnost sive ekonomije U Crnoj Gori**

Prvo pitanje u upitniku odnosilo se na to u kojoj mjeri, prema mišljenju ispitanika postoji siva ekonomija i selektivnost u primjeni zakona u poslovanju u Crnoj Gori. Ponuđeno je pet mogućih odgovora. Svi ispitanici su odgovorili da postoji siva ekonomija. Najviše ispitanika (njih 19) je odgovorilo da postoji u velikoj mjeri, dok je 9 odgovorilo da postoji, ali samo u manjem dijelu. Za druge ponuđene odgovore nije bilo odgovora.

**Grafik 2. Mjera postojanja sive ekonomije**

* 1. **Uzroci sive ekonomije**

Kao ključne uzroke sive ekonomije u poslovanju registrovanih preduzeća ispitanici vide najviše u niskom stepenu „poreskog morala“ (12), ali i u nelojalnoj konkurenciji (11) i korupciji. Iako je ponudjeno osam (8) mogućih uzroka, značaj broj ispitanika, njih trinaest (13) je imao predlog za još uzroka koji su navedeni pod „drugo“, u okviru kojih najveći broj ispitanika vidi u korupciji i nepostojanju političke volje da se riješi ovaj problem.

|  |  |
| --- | --- |
| Ponudjeni odgovor | Odgovor  |
| Direktno i/ili indirektno poresko opterećenje (visoke stope PDV-a, poreza na dohodak fzičkih lica i dobit prvnih lica) | **14** |
| Parafiskaliteti poput taksi, naknada, dozvola (broj i visina) | **8** |
| Spora i komplikovana lokalna i/ili državna administracija/regulatorni okvir | **15** |
| Socijalna politika/mogućnost neregistrovanog zaposlenog da koristi socijalnu pomoć kao zvanično registrovano nezaposleno lice | **5** |
| Visina minimalne zarade | **1** |
| Visoke otpremnine za isplatu zaposlelnih rpilikom otkazivanja ugovora o radu | **2** |
| Nizak stepen “poreskog morala” | **21** |
| Nelojalna konkurencija | **16** |
| Drugo (npr. nedovoljna svijest o opasnostima sive ekonomije, ograničeni kapaciteti inspekcijskih organa, korupcija, itd). | **13*** korupcija,
* nedostatak političke volje
* selektivnost u primjeni zakona
* ograničeni kapaciteti inspekcijskih organa
* nizak stepen povjerenja u pravilnu upotrebu budžetskih sredstava i neadekvatne usluge administracije za sredstva koja se izdvajaju
* nedovoljno visoke kazne i slaba kontrola poslovanja preduzeća
* nelojalna konkurencija
* nedovoljna svijest o opasnostima sive ekonomije
 |

**Grafik 3: Uzroci sive ekonomije**

* 1. **Razlozi neregistrovanja biznisa i zaposlenih**

Na pitanje koji su po vama ključni uzroci neregistrovanja biznisa i zaposlenih, ponudjeno je devet (9) odgovora. Odgovori su bili slični kao i kod prethodnog pitanja. Najveći broj ispitanika je odabrao „nizak stepen poreskog morala“, zatim nelojalnu konkurenciju, pa direktno i ili indirektno oporezivanje. Kao ključni uzrok mnogi vide i u korupciji i nedostatku političke volje.

|  |  |
| --- | --- |
| Ponudjeni odgovori  | Odgovori |
| Direktno i/ili indirektno poresko opterećenje (visoke stope PDV-a, poreza na dohodak fzičkih lica, dobit pravnih lica, poreza na nepokretnost, itd. | **14** |
| Parafiskaliteti poput taksi, naknada, dozvola (broj i visina) | **6** |
| Spora i komplikovana lokalna i/ili državna administracija/regulatorni okvir | **13** |
| Socijalna politika/mogućnost neformalno zaposlenog da koristi socijalnu pomoć, jer je zvanično registrovan kao nezaposleni | **5** |
| Visina minimalne zarade | **2** |
| Visoke otpremnine za isplatu zaposlenih prilikom otkazivanja ugovora o radu | **2** |
| Nizak stepen “poreskog morala” | **20** |
| Nelojalna konkurencija | **14** |
| Drugo (npr. nedovoljna svijest o opasnostima sive ekonomije, ograničeni kapaciteti inspekcijskih organa, korupcija, rigidna zakonska procedura itd). | **11*** korupcija,
* nedostatak političke volje
 |

* 1. **Izazovi u prevazileženju uzroka**

Ispitanici su pitani i o izazovima. Kao ključne izazove u prevazilaženju uzroka neformalne ekonomije ispitanici vide u nedovoljnoj politici i ekonomskoj stabilnosti, ali i u neadekvatnoj koordinaciji, preklapanju ili nejasnim nadležnostima u sprovodjenju restriktivnih/kaznenih mjera na suzbijanju sive ekonomije. Važno je istaći da mnogi (njih 14) kao izazov vide i u nedostatku strategije. Za devet (9) ispitanika izazov predstavljaju i ograničeni administrativni kapaciteti.

|  |  |
| --- | --- |
| **Ponudjeni odgovori**  | **Odgovori**  |
| Nedovoljna politilka i ekonomska stabilnost | **17** |
| Nedostatak strategije i neadekvatna koordinacija u kreiranju i sprovođenju mjera ekonomske politike  | **14** |
| Neadekvatna koordinacija, preklapanja ili nejasne nadležnosti u sprovodjenju restriktivnih/kaznenih mjera na suzbijanju sive ekonomije | **15** |
| Ograničeni administrativni kapaciteti | **9** |
| Ograničena finansijska sredstva | **4** |
| Nedovoljna zainteresovanost šire javnosti za ovu problematiku  | **4** |
| Drugo (npr.korupcija, politička ekonomija itd) | **7*** korupcija,
* nedostatak političke volje i
* strategije,
* podizanje svijesti
* poreske olakšice za start up biznise,
* promocije formalne u odnosu na neformalnu ekonomiju i sl.
 |

* 1. **Predloženi operativni ciljevi**

Ispitanicima su predložena tri cilja za koje su pitani da li smatraju da oni mogu biti operativni ciljevi Programa, ali im je ostavljena i mogućnost da i oni sami mogu predložiti neki od ciljeva. U tabeli ispod su odgovori na predložene ciljeve, kao i predloženi novi potencijalni operativni ciljevi. Najveći broj odgovora odnosi se na unapređenje koordinacije i administrativnih kapaciteta inspekcija i sudskih vlasti.

|  |  |
| --- | --- |
| Ponudjeni ciljevi  | Odgovori  |
| Unapređenje poslovnog ambijenta kroz smanjenje broja i visine fiskaliteta i parafiskaliteta i podsticajne mjere za preduzetništvo | **17** |
| Povećanje discipline u registraciji zaposlenih i prihoda  | **16** |
| Unapređenje koordinacije i administrativnih kapaciteta inspekcija i sudske vlasti | **19** |
| Drugo | * olakšanje procedura,
* registracije i povećanje operativnosti administracije
* povećati disciplinu u registraciji zaposlenih i prihoda
* unaprijediti koordinaciju i administrativne kapacitete inspekcija i sudske vlasti.
 |

* 1. **Indikatori praćenja Programa**

Od ponudjenih sedam (7) indikatora za praćenja realizacije Programa ispitanici su najviše dali odgovora za indikator Stopa formalne zapolsenosti, % neformalne zaposlenosti (njih 20), veliki broj odgovora bio je i za broj izdatih prekršajnih naloga/izrečenih novčanih kazni ključni indikatori za praćenje (14), a zatim i za prihode od poreza. Interesantno je da su ispitanici za svaki od predloženih indikatora smatrali da mogu biti korisni za praćenje Programa, kao i da ispitanici nijesu ponudili ni jedan dodatni indikator, pa je tako ponudjeni odgovor po „ostalo“ ostao bez odgovora.

|  |  |
| --- | --- |
| Ponuđeni indikatori | Odgovori  |
| Visina poreskih stopa, broj taksi i naknada i sl | **9** |
| Prihodi od poreza  | **14** |
| Prihodi od akciza | **9** |
| Stopa formalne zaposlenosti, % neformalno zaposlenih | **20** |
| Broj registrovanih privrednih subjekata | **13** |
| Broj izdatih prekršajnih naloga/izrečenih novčanih kazni | **14** |
| Ostalo |  |

**Grafik 4. Predlog indikatora za praćenje Programa**

* 1. **Podsticajne mjere**

Ispitanici su pitani koje podsticajne mjere ili grupe mjera/aktivnosti vidite kao neophodne u dostizanju mogućih operativnih ciljeva Programa suzbijanja neformalne ekonomije? Koje su to podsticajne mjere važne za preduzeća da registruju prihode, a koje da registruju zaposlene ili i jedno i drugo? Koji su organi/institucije najvažniji u implementaciji ovih mjera?

Kroz formu upitnika dostavljen je veliki broj predloga mjera, neke su se preklapale, ali dobijen je veliki broj korisnih mjera. One se grupišu u sljedeće kategorije:

-Posticajne mjere kroz subvencije i poreske olakšice za preduzetnike i zapošljavanja

-Smanjenje fiskalnih i parafiskalnih opterećenja

-Unapređenje radnog zakonodvstva radi smanjenja mogućnosit zloupotreba

-Smanjenje admiistrativnih barijera za registraciju biznisa i zaposlenih, naročito stranaca

-Unapređenje kapaciteta inspekcijskih organa, kao i ukupne efikasnosti državne administracije kroz proces digitalizacije

- Suzbijanje nelojalne konkurencije kroz podsticajne mjere za privredne subjekte koji uredno izmiruju obaveze prema državi, kao i podsticajne mejre za registraciju neregistorvanih biznisa.

U nastavku su citirane neke od predloženih mjera.

*„Mjere koje će dovesti do jačanja preduzetništva i ekonomskih sloboda su:*

* *uvođenja olakšica za osnivanje biznisa (prevashodno poreskih),*
* *davanje grantova za start-up,*
* *olakšice za zatvaranje biznisa,*
* *brže rješavanja sudskih sporova,*
* *unapređenje digitalizacije u državi i kreiranja državne insitucije koje će se samo baviti digitalizacijom,*
* *smanjenje administrativnih barijera za vođenje biznisa*
* *uvođenje olakšica za privlačenje SDI (stranih direktnih investicija),*
* *centralizacija baza podataka državnih organa - umjesto komplikovanih administrativnih procedura i zahtjeva potrebno je kreiranje jedne baze podataka sa svim matičnim podacima o stanovniku umjesto kao što je sad postojanje decentralizovanih baza podataka i isti podaci se traže od raznih institucija,*
* *uvođenje implementacija elektornskih servisa i digitalizacije sa ciljem smanjenja administracije itd“.*

*„Promjene u zakonodavstvu koje reguliše radno pravo (Zakon o radu). Neophodno je smanjenje mogućnosti za zloupotrebe zakonodavstva od strane radnika. Kontrola lažnih bolovanja. Smanjenje stopa dažbina i postrožavanje kaznjenih mjera. Programi usmjereni na povećanje stepena poznavanja zakonskih regulativa i procedura, te prava i obaveza preduzetnika u poslovanju. Pojednostavljanje tih procedura. Obavezno povećanje kvalifikacije zaposlenih u kontrolnim organima“.*

*„Jačanje kapaciteta inspekcijskih organa i sudova, unapređenje kapaciteta Poreske uprave”.*

*„Kreiranje paketa subvencija koji se odnosi na novo zapošljavanje i registracija zaposlenih, kao sto su smanjenje poreza i doprinosa za određeni vremenski period.“*

 *„Privredni subjekti koji uredno izmiruju poreske i druge obaveze su nedovoljno stimulisani u odnosu na drugu kategoriju subjekata. Potrebno je dizajnirati mehanizme, koji će se temeljiti na kombinaciji kvantitativnih i kvalitativnih elemenata, a čija će primjena dovesti do sistema bodovanja i prepoznavanja najboljih:*

* *Na primjer, maksimalan broj bodova bi imao poreski subjekt koji tokom određenog (srazmjerno dugog) vremenskog perioda nije bio sankcionisan putem poreske kontrole.*
* *Određeni broj bodova mogao bi imati na bazi parametara o broju zaposlenih i visini zarade koju isplaćuje zaposlenima (npr. ako je iznad prosjeka za sektor u kome posluje dobija dodatne bodove).*
* *Ako uredno izmiruje obaveze prema kreditorima i dobavljačima (čime unapređuje poslovni ambijent ) bio bi ,,nagrađen,, određenim brojem bodova itd.*

*Tako kreiran broj bodova bi na osnovu predefinisanih parametara davao pravo subjektu na npr. povraćaj PDV-a po automatizmu (bez potrebe da se sprovodi posebna kontrola, koja inače nije obaveza po zakonu ali se u praksi najčešće sprovodi, a što bi indirektno uticalo i na rasterećenje inspekcijskih službi koje bi svoje resurse usmjerile na one subjekte koji posluju u „sivoj“ zoni, kao i na one koji u potpunosti nelegalno posluju usljed činjenice da nijesu registrovani), oslobođenje od plaćanja određenih administrativnih taksi i slično. Na drugoj strani, ukoliko bi poreski subjekt bio sankcionisan u poreskom postupku, gubio bi određen broj bodova. Uvođenje ovakvog modela u proces ocjenjivanja poreske discipline nije protivan duhu poreskih zakona i bazira se na podacima koji javni organi posjeduju. Ovakav regulatorni okvir iziskuje minimalne intervencije u odnosu na postojeći pravni sistem i finansijska sredstva koja nisu značajna“.*

 „*Potrebno je izvršiti pojednostavljenje procedura registracije kod poreskog organa, sezonske radne snage naročito stranih državljana. Razmotriti da se u normativnom dijelu omogući obavljanje samostalne djelatnosti licima koja su već osigurana po drugom osnovu. Razmotriti mogućnost izrade objedinjene elektronske prijave sezonskih radnika kroz izradu elektronskog web portala koji će služiti za komunikaciju između institucija (registara MUP-a, MER-a, Uprave prihoda i carina, lokalne samouprave...) i podnosioca zahtjeva, kako bi se omogućilo preuzimanje potrebnih podataka i omogućio uvid u potrebne podatke od strane ovlašćenih službenika.*

*Pojednostaviti obrasce za izdavanje radne dozvole – da podnosilac zahtjeva unosi samo one podatke, koje nadležni organ ne posjeduje, a da se ostali potrebni podaci preuzimaju iz izvornih registara;*

*Razmatriti mogućnost da se na osnovu izdate potvrde o podnesenom zahtjevu za dobijanje dozvole za privremeni boravak i rad, radnik na određeno vrijeme prijavi poreskom organu, na osnovu čega bi poslodavac mogao odmah istog angažovati****,*** *što bi doprinijelo smanjenju neprijavljenog rada i obima sive ekonomije, kao i povećanju prihoda države po osnovu poreza i doprinosa“.*

 *„Neregistrovane biznise potrebno je prvo evidentirati. Nakon toga, ponuditi im zakonske olakšice i ostaviti rokove u kojima bi prešli u legalne tokove, a one koji to ne rade, sankcionisati”.*

*„Smanjiti poresko opterećenja ili poreske olakšice za one privredne subjekte koji izmiruju svoje zakonske obaveze, primjenjuju ESG standarde i sl. Pored toga, Vlada i jedinice lokalne samouprave treba da analiziraju broj, vrstu i visinu parafiskalnih opterećenja, te da iste prilagode stvarnim potrebama“.*

* 1. **Bezgotovinsko plaćanje**

Imajući u vidu sve češće korišćenje bezgotovinskog plaćanja u zemlji i inostranstvu, ispitanici su pitani da li smatraju da je potrebno uvesti podsticajne mjere/aktivnosti za veću upotrebu bezgotovinskog plaćanja? Kako i kojom dinamikom? Na ovo pitanje gotovo svi ispitanici su odgovorili pozitivno tj, smatraju da bi trebalo uvesti podsticajne mjere za veću upotrebu i stimulisanje bezgotovinsko plaćanje. Ispitanici su predložili i mjere za koje smatraju da bi bile korisne za povećanje upotrebe bezgotovinskog plaćanja. One generalno, obuhvataju:

-smanjenje bankarskih provizija

-podsticanje elektronskog plaćanja

-limitiranje vrijednosti trnsakcija koje se mogu izvršiti upotrebom gotovine

- ograničavanje procenta provizije komercijalnih banaka od transakcija bezgotovinskog plaćanja.

U nastavku su citirani neki od odgovora i predloženih mjera:

*„Smanjenje bankarskih provizija, uprostiti elektronsko bankarstvo, popust pri plaćanju poreza na dobit firmi koje nemaju gotovinsko plaćanje“.*

*„Da, i u dijelu podsticaja za elektronsko plaćanje (na primjer, diferenciranjem naknada za elektronske transakcije u odnosu na tradicionalno plaćanje), ali i u dijelu omogućavanje elektronskih usluga banaka za građane i privredu. Zakon o elektornskom identitetu i elektronskom potpisu iz 2020. godine je dobra osnova, takođe i novi Zakon o elektronskom dokumentu iz 2022. godine, ali za potpunu primjenu potrebno je prilagoditi regulatorni okvir u dijelu* *podzakonskih akata koji ne korespondiraju sa izmjenama pomenutih zakonskih rješenja (kao npr. akti kojima se uređuju mjenice ili administrativne zabrane, itd.).*

*„Razmotriti mogućnosti oporezivanja gotovinskih transakcija kod pravnih lica, isplate gotovine itd.“*

 *„Jedna od mjera/aktivnosti za veću upotrebu bezgotovinskog plaćanja je opcija limitiranja vrijednosti transakcije koju je moguće izvršiti gotovinski, tj. preko određenog iznosa uvesti zabranu gotovinskih transakcija (npr. 500 eur)“*

*„Jedna od mjera koja bi uticala na povećanje upotrebe bezgotovinskog plaćanja bila bi ograničavanje procenta provizije komercijalnih banaka od transakcija bezgotovinskog plaćanja. Osim toga, banke treba da omoguće korišćenje POS terminala, kako bi se potrošači oslobodili tereta provizije ukoliko mjesto prodaje/plaćanja nema POS terminal komercijalne banke čiji je potrošač klijent“.*

**2.9. Restriktivne mjere**

Koje restriktivne/represivne mjere/aktivnosti vidite kao najvažnije u dostizanju gore navedenih mogućih okvirnih ciljeva Programa suzbijanja neformalne ekonomije? Koje su to restriktivne mjere važne za preduzeća da prijave sve prihode, a koje da registruju zaposlene čiji dio zarade ili cjelokupnu zaradu ne prijavljuju? Koje mjere vidite kao važne za neregistrovane biznise, zaposlene ili nepokretnosti da bi se registrovali? Koje su aktivnosti nadležnih organa neophodne u implementaciji ovih mjera?

Odgovori na navedeno pitanje se dominantno odnose na sljedeće restriktivne mjere:

-strožija kontrola tokova novca

- povećanje iznosa novčanih kazni

- zaštiti zviždače, koji imaju ključnu ulogu u razotkrivanju nezakonitih radnji poslodavca

- povezivanje baza podataka Uprave prihoda i carina, Uprave za inspekcijske poslove, CBCG, Uprave za nekretnine i sl.

*-* omogućavanje uviđaja u stambenim objektima, čime bi bio omogućen efikasniji inpekcijski nadzor.

- unapređenje efikasnosti rada inspekcija kroz učestale rotacije ili primjene sporazuma o priznanju

-kontrola zarada izvršnih direktora/osnovača privrednih društava

- uvođenje kontroling organizacionih jedinica u okviru Uprave prihoda i carina, za praćenje određenog broj preduzeća, kao i jeidnica za praćenje prihoda od nekretnina.

- zaštita zviždača, koji imaju ključnu ulogu u razotkrivanju nezakonitih radnji poslodavaca i sl.

- izmjene zakonskog ovkira za uvodjenje posebnog postupka vršenja inspekcijskog nadzora prema neregistrovanim subjektima.

U nastavku su citirani neki od dobijenih odgovora ispitanika.

 „*Stroga kontrola izvora finansiranja, kontrola tokova novca, umnogome poboljšana carinska kontrola i sizbijanje korupcije u javnoj upravi“.*

„Povećati iznose *kazni, uvesti tzv. kancelarijske kontrole kao svuda u svijetu gdje poreska kontroliše vašu dostavljenu dokumenatciju i da to i ne znate i nalaze korekcije po parametrima vrsta djelatnosti, broj zaposlenih, radno vrijeme, prihodi, rashodi“.*

*„Organizovanje posebnih kontroling organizacionih jedinica u okviru poreske uprave koju će činiti zaposleni koji će biti zaduženi za rad određenog broja preduzeća, i biti njihovi key account menadžeri. Takođe kreirati kontroling organizacionu jedinicu koja će se baviti registracijom prihoda od nekretnina, kroz neposrednu saradnju sa agencijama za izdavanje i prodaju nekretnina, prate marketinško oglašavanje…“.*

*„Izvršiti povezivanje/uparivanje baza podataka Uprave prihoda i carina, CBCG, Uprave za nekretnine itd. u cilju stvaranja informacione osnove za analizu nepoštovanja zakona u dijelu evidencije prihoda preduzeća, analize neusklađenosti imovinskog stanja fizičkih lica sa formalno evidentiranim prihodima, analize neusklađenosti/odstupanja prihoda i profitabilnosti kompanija u odnosu na prosječne pokazatelje djelanosti, obime uvoza robe itd.“*

*„Uvodjenje kontrolnih lista i o**mogućavanje uviđaja u stambenim objektima, čime bi bio omogućen efikasniji inpekcijski nadzor. Takođe, slanje pisama obavještenja o posljedicama neformalnog poslovanja uz uključivanje zabilježbi o licima kojima su izrečene sankcije, bila bi mjera koja bi uticala na povećanju percepcije rizika od poslovanja u sivoj zoni”.*

*„Učestalih rotacija ili primjene sporazuma o priznanju za inspekcije Sektora za zaštitu tržišta i ekonomije UIP I Sektora za operative u oblasti inspekcijskog nadzora Uprave prihoda i carina mogu dodatno poboljšati rad u domenu inspekcijskog nadzora odnosno otkrivanja i kažnjavanja”.*

*„Poseban akcenat staviti na kontrolu zarada izvršnih direktora/osnivača privrednih društava koji su često prijavljeni na minimalnu zaradu, a kroz mehanizme gotovinskih transakcija dio poslovnih prihoda koji se ne evidentiraju se koriste za ličnu potrošnju“.*

*„Samo pojačanim kon*trolama i adekvatnim novčanim kaznama možemo “natjerati” sve one koji su u sivoj zoni da iz iste pređu u regularne tokove, jer plašimo se da sve ostalo ne bi urodilo prodom”.

 „Za rad bez odobrenja za obavljanje djelatnosti i opšte registracije kod poreskog organa smatram da su kazne niske i iste treba povećati”.

„Zaštiti zviždače, koji imaju ključnu ulogu u razotkrivanju nezakonitih radnji poslodavca, koje bi nadležnim organima pomogli u identifikovanju istih“.

„Zakon o inspekcijskom nadzoru unijeti odredbe kojima će se propisati poseban postupak vršenja inspekcijskog nadzora prema neregistrovanim subjektima. Napominjemo da je u uporednoj praksi zemalja okruženja propisana kontrola fizičkih i pravnih lica koja nisu registrovana za obavljanje privredne djelatnosti.

**2.10 Finansiranje aktivnosti**

Imajući u vidu finansijsku održivost predloženih mjera ispitanici su pitani da li se u srednjem roku, budžetom institucije/organizacije koju predstavljate ili iz nekog drugog izvora, mogu planirati finansijska sredstva za aktivnosti koje predlažete? Ispitanici iz institucija javnog sektora smatrali su da mjere mogu da se planiraju u okviru godišnjih budžeta, dilema je postojala da li odredjene mjere da se planiraju u okviru posebnih organizacionih jedinica ili Ministarstva finansija, ispitanici iz drugi sektora smatrali su da to nije moguće planirati u njihovom budžetu, osim Sekretarijata za konkurentnost koji je pokazao spremnost za podršku određenim mjerama na više načina.

Kao posebno interesantan odgovor dobijen je od strane jedne osiguravajuće kompanije, pa ga samim tim navodimo u nastavku.

„U branši iz koje ja dolazim siva ekonomija ne postoji, pa sam mišljenja da prije svega rješenja treba tržiti u državnoj administraciji i donošenju adekvatnih zakonskih propisa”.

„Sekretarijat Savjeta za konkurentnost u kontinuetu prati, promoviše i finansijski pomaže sve one aktivnosti koje za rezultat imaju unapređenje poslovnog ambijenta. S obzirom da je suzbijanje sive ekonomije tema koja je u fokusu aktivnosti SCC-a, u načelu postoji spremnost pružanja podrške za realizaciju neke od aktivnsoti koje će imati uticaj na suzbijanje sive ekonomije, a samim tim i unapređenje poslovnog ambijenta (podrška podrazumijeva stručni, organizacioni i finanisjski aspekt)“.

**2.11 Zakoni i neformalna zaposlenost**

Imajući u vidu važnost zakonodavnog okvira ispitanici su pitani koji su najvažniji zakoni čija bi izmjena, ili donošenje novih, omogućili postepeno smanjenje neformalne zaposlenosti (prvenstveno kod registrovanih preduzeća)? Na koji način? U kojim sektorima bi se ostvario najveći efekat? Da li možete dati osvrt i na zakonodavstvo u oblasti socijalne politike? Odgovori ispitanika su se dominantno bazirali na zakonima koji regulišu oblast rada, poreski sistem, kao i inspekcijski nadzor.

Njihovo viđenje u ovom dijelu je rezimirano kroz odgovore koje ukazuju da je potrebno promijeniti više zakona, naročito poreskih, računovodstvnih i sl. kako bi se obezbijedile podsticajne mjere za unapredjenjen poslovnog ambijent, ali i restriktivne, kroz oštrije sankcije za neregistrovanje biznis aktivnosti i neprijavljivanje zaposlenih.

U nastavku su neki od dobijenih odgovora.

*„Razmotriti izmjene i dopune zakona iz oblasti radnog zakonodavstva, računovodstvenih, poreskih i zakona o obligacionim odnosima, kojima bi se pooštrile sankcije u slučaju kršenja propisa (razmatranje definisanja neprijavljivanja radnika kao krivičnog djela, značajno pooštravanje kazni za privredne prekršaje itd).”*

 *„Prije svega potrebna je reforma skoro svih poreskih zakona, kao i usklađivanje stope poreza sa zemljama u okruženju. Potrebno je preći na princip “samooporezivanja” i uvesti progresivno i kumulativno oporezivanje dohotka građana”.*

**2.12.** **Uticaj minimalne zarade**

Koliko minimalna zarada utiče na moguću rezervisanost preduzeća da registruju zaposlene na puno radno vrijeme? Bilo je jedno od pitanja u okviru upitnika.

 Od dobijenih odgovora na ovo pitanja, većina ispitanika smatra da minimalna zarada ne utiiče ili ne značajno, dok manji broj smatra da utiče. U nastavku su neki od odgovora.

*„Ne bi trebalo da utiče, potrebno je izjednačiti uslove za poslovanje i omogućiti najuspješnijima na tržištu da uspiju, a eliminisati nelojalnu konkurenciju koja isključivo opstaje zahvaljujući nelegalnom djelovanju“*

*„Utiče, posebno u manje razvijenom regionu, kao i u preduzećima koja pripadaju kategoriji mikro preduzeća”.*

*„Mišljenja smo da minimlna zarada nije opredjeljujući faktor koji utiče na motivaciju poslovnih subjekata da registruju zaposlene, uz uslov da se obezbijedi široka i ravnopravna poreska kontola svih poreskih subjekata, odnosno da postoji poslovni ambijent koju svim učesnicima obezbjeđuje jednak tretman“*

**2.13. Uticaj visine poreske stope na zarade**

Mišljenja ispitanika su podijeljena kada je u pitanju uticaj poreske stope na zarade iznad 700 eura. Konkretno ispitanici su pitani: Da li smatrate da postojanje poreske stope na zarade iznad 700 eura bruto, utiče na poslodavce da dio dohotka iznad 700 eura isplaćuju “na ruke”? Da li je u tom dijelu potrebno nešto promijeniti? U nastavku su neki od odgovora:

„Ukoliko su uslovi isti za sve ne bi trebalo da utiče“.

„Utiče, kažnjavamo poslodavce koji daju plate iznad 700 eura bruto.“

„Razmotriti mogućnost da svi građani imaju obavezu popunjavanja obrasca godišnje lične prijave svih prihoda i definisanje prekršajne, odnosno krivične odgovornosti za nepostupanje, što je slučaj u nekim savremenim državama“.

**2.14 Najvažniji zakoni**

U želji da se sazna koliko su ispitanici zadovoljni sa regulatornim (zakonodavnim) okvirom u oblasti smanjivanja sive ekonomije na tržištu roba, jedno od pitanja je bilo: Koji su po Vama najvažniji zakoni čijom bi se izmjenom ili donošenjem novih, doprinijelo boljoj koordinaciji i smanjenju sive ekonomije na tržištu roba (akciznih roba, šumarstva/drvoprerade, poljoprivrede…)? Ispitanici nijesu imali jedinstven stav po ovom pitanju, ali su u odgovorima dominirali zakoni iz oblasti poreske politike i inspekcijskog nadzora. Značajno je napomenuti da je dio ispitanika smatrao da postojeći zakonodavni okvir nije dovoljan i da bi ga trebalo proširiti sa nekim novim zakonskim rješenjima.

„Kada je riječ o smanjenju sive ekonomije na tržištu roba, postoji nekoliko ključnih zakona, postojećih koje treba unaprijediti ili onih koje treba donijeti, koji mogu doprinijeti boljoj koordinaciji i suzbijanju nelegalnih aktivnosti, kao što su: Zakon o transparentnosti i odgovornosti; Zakon o porezima i fiskalnoj politici; Zakon o inspekcijskom nadzoru; Zakon o sprječavanju pranja novca; Zakon o tržišnoj konkurenciji itd“.

**2.15 Online trgovina**

Imajući u vidu da online trgovina u posljednje vrijeme doživljava ekspanziju i pretpostavka je da postoji značajan broj ljudi koji se bave ovom privrednom aktivnošću izvan zvaničnih tokova ispitanici su pitani kako vidite mehanizme/zakonska rješenja za veću kontrolu online trgovine? Dobijeni odgovoru su se uglavnom bazirali na stvaranju kvalitetnog regualtornog okvira baziranog na EU standardima i najboljoj svjetskoj praksi i bolje kontrole. Poseban akcenat u odgovorima je stavljen na izmjene Zakona o elektronskoj trgovini, kao i punu primjenu Zakona o sprječavanju nelegalnog poslovanja.

 U nastavku nek od odgovora:

„Smatramo da Zakon o elektronskoj trgovini ima dobre norme, te da bi se kroz manje modifikacije svi koji se bave ovom vrstom trgovine mogli još adekvatnije zaštititi. Potrebno je da se inspekcijski organi više uključe, te da obuhvat inspekcijskog nadzora bude što veći“

„Primijećeno da odredjeni broj građevinskih firmi u Crnoj Gori nudi stanove na prodaju koji se mogu platiti i u kripto valutama, što sa druge strane opet otvara mogućnosti zloupotreba i crnog tržišta“.

„Zabraniti i sankcionisati reklamiranje i oglašavanje u svim vrstama medija i društvenim mrežama, koje nije u skladu sa odredbama Zakona o sprečavanju nelegalnog poslovanja, kako bi se spriječila prodaja proizvoda i usluga od strane neregistrovanih proizvođača ili uvoznika“.

„Formiranje organa koji će biti zadužen za praćenje ove vrste trgovine, pri Ministarstvu finasija, kroz kreiranje mehanizma izdavanja licenci i prijave ove vrste trgovine u zakonom definisanim rokovima elektronskim putem“.

**2.16 Tranzicija neregistrovanog biznisa i imovine u legalne tokove**

Još jedno pitanje odnosilo se na zakonodavni okvir, u ovom segmentu u vezi sa omogućavanjem bržeg prelaska neregistrovanih biznisa i imovine u legalne tokove. S tim u vezi, pitanje je glasilo: Koji su, po vašem mišljenju, najvažniji zakoni koje treba donijeti ili izmijentii da bi se omogućila brža tranzicija neregostrovanih biznisa i imovine u legalne tokove (nelegalni rad u privatnim stanovima, trgovina robama na crnom tržištu itd) i da li oni trebaju uključiti jasne podsticaje i tranzicioni period? Najveći broj predloga odnosi se na zakonska rješenja u domenu poreske politike, digitalizacije i inspekcijskog nadzora. Dobijeni neki od odgovora su prikazani u nastavku:

„Definisanje tranzicionog perioda za prevođenje poslovanja u legalne tokove bez sankcija; komunikaciona strategija sa ciljem prezentacije opcija legalizacije biznisa bez sankcija ili alternativno drakonskih kazni; stroge sankcije u slučaju kršenja zakonskih propisa (novčane, zabrana obavljanja djelatnosti, zabrana osnivanja novih preduzeća itd)“.

„Najvažniji zakoni za brzu tranziciju neregistrovanih biznisa i imovine u legalne tokove su prethodno pomenuti zakoni : Izmjene Zakona o prekršajnom postupku, izmjene Zakona o inspekcijskom nadzoru, zakoni vezani za oblast kaznene politike pooštriti, uvodjenje Zakona o digitalnoj kontroli”.

**2.17 Dodatni komentari**

Da li imate dodatne komentare/predloge u pravcu smanjivanja sive ekonomije u poslovanju preduzeća i na tržištu rada?

Odogovri ispitanika na ovo pitanje su najvećim dijelom obuhvatili predloge za: dalje unapredjenje borbe protiv korupcije, uvodjenje jedinstvenog poreskog broja za svakog gradjanina, smanjenje broja konvencional nih šaltera, podizanje svijesti o negativnim konsekvencama neformalne ekonomije i jačanje promotivne kampanje.

1. **Generalni (uopšteni) zaključci**
* Svi ispitanici smatraju da je prisutna neformalna (siva) ekonomija u Crnoj Gori.
* Uočavaju se institucionalni problemi prije svega u nedostatku koordinacije aktivnosti (ministarstva, inspekcije, policija, sudstvo, tužilastva) i inspekcijskom kadru.
* Digitalizacija je, smatraju ispitanici, jedna od ključnih „karika” u suzbijanju sive ekonomije, prije svega kroz digitalizaciju procesa ali i kroz povezivanje svih registara i kontrolu.
* Unapređnje kontrole i kaznena politika smatra se važnim elementom u borbi protiv neformalne ekonomije.
* Istraživanje ukazuje da treba unaprijediti zakonodavni i institucionalni okvir za borbu protiv neformalne ekonomije.
* Ukazano na značaj i potrebu podsticaja bezgotovinskog plaćanja, ali i potrebu za uredjenjem pitanja online trgovine.
* Ispitanici prepozanju MF kao vodeću instituciju za koordinaciju procesa.
* Kao najveći uzočnik sive ekonomije vidi se u nepostojanju „poreskog morala”, odmah za njim je poresko opterećenje.
* Korupcija i nedostatak političke volje ističe se kao veliki izazov za sprovođenje i kreiranje politike u ovoj oblasti.
* Većina smatra da je poresko opterećenje zajedno sa nepostojanjem „poreskog morala” razlog neregistrovanih biznisa i zaposlenih. Tako mnogi smatraju da je put ka smanjivanju sive ekonomije u smanjivanju poreskog i parafiskalnog opterećenja.
1. Metodologija navedenog istraživanja obuhvata istraživanje sive ekonomije samo kod registrovanih privrednih društava i preduzetnika [↑](#footnote-ref-1)
2. Svjetska banka 2021. [↑](#footnote-ref-2)
3. Izvor: Smjernice makroekonomske i fiskalne politike 2023-2026. [↑](#footnote-ref-3)
4. Više detalja o tome je prikazano u narednom poglavlju [↑](#footnote-ref-4)
5. Po istoj metodi, učešće sive ekonomije u EU u prosjeku iznosi 4,2% GDP , dok po MIMIC metodi iznos 16,8% (ILO, 2016). [↑](#footnote-ref-5)
6. Izvor: Vlada Crne Gore, Program „Evropa sad“ 2021. [↑](#footnote-ref-6)
7. Procjena za dobit je napravljena tako što je uključena novoprijavljena dobit u 2023. za 2022.godinu i iznos poreza koji je na nju plaćen. Za ovoliko je smanjen iznos neprijavljene dobiti iz istraživanja IPSOS-a, Radulović i Krstić, 2022, odnosno procjene sive ekonomije u oblasti neprijavljene dobiti i izračunata kao % BDP. Procjena u dijelu smanjenja neprijavljenih zarada, je napravljena tako što je uzeto učešće neprijavljenih zarada u sivoj ekonomiji, koje prema IPSOS istraživanju čini 56,3% ili 670 miliona eura i umanjeno je za 42,4% iznosa novoprijavljenih neto zarada i iznosa procijenjenog povećanja prihoda od doprinosa na PIO za 2023. Prilikom simulacije, rezidual (dio povećanja zvanično procijenjenih prihoda od doprinosa koji nije objašnjen rastom zarada i zaposlenosti, kao i neobjašnjeni dio povećanja dobiti), objašnjen je smanjenjem sive ekonomije. Ukoliko se neobjašnjeni dio povećanja naplate prihoda od dobiti i doprinosa u potpunosti pripiše smanjenju sive ekonomije onda je procijenjeno učešće sive ekonomije u BDP-u 15,7% u 2023. Ukoliko se uzme da je 50% neobjašnjenog dijela povećanja prihoda od doprinosa i dobiti rezultat smanjenja sive ekonomije, onda je učešće sive ekonomije u BDP 18,2% u 2023. [↑](#footnote-ref-7)
8. Ocjena Programa ekonomskih reformi Crne Gore 2021-2023. [↑](#footnote-ref-8)
9. MMF [↑](#footnote-ref-9)
10. Istraživanje UNDP iz 2020 na linku: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022- 06/Izvjestaj%2Bdoprinos%2Bzena%2Bekonomiji%2BCG%2BMNE%2BA4%2BFINAL.pdf [↑](#footnote-ref-10)
11. Npr. Broj nezaposlenih prema ARS je na kraju 2021.godine bio 42.200 lica, dok je prema administratvinom izvoru bio čak 57.386 (čemu je značajno dopinijela COVID-19 pandemija). Broj nezaposlenih prem ARS na kraju 2022.godine je bio 43.200, dok je prema administrativnom izvoru bio 46.596. Dakle, nezaposlenost prema podacima ZZCG se smanjila i približila anketnoj što ukazuje na moguće smanjenje neformalne zaposlenosti [↑](#footnote-ref-11)
12. SELDI mreža je u zemljama Zapadnog Balkana [↑](#footnote-ref-12)
13. Informacija Vlade o planu mjera na suzbijanju nelegalnog izdavanja smještaja, maj 2023. [↑](#footnote-ref-13)
14. Forest Stewardship Council [↑](#footnote-ref-14)
15. Vidjeti dio 2.3 [↑](#footnote-ref-15)
16. Prema OECD indeksu zaštite zaposlenosti [↑](#footnote-ref-16)
17. Analiza realnosti poslovanja u dugom roku sa negativnim maržama, provjera izdavanja fiktivnih faktura, “prebijanja” PDV-a između povezanih lica, neadekvatnog računovodstvenog tretmana investicionog ulaganja kod građevinskih projekata, uvođenje u legalne tokove i oporezivanje prihoda od rentiranja nekretnina itd [↑](#footnote-ref-17)
18. U februaru 2022. godine izglasano je nepovjerenje 42.Vladi. Nova 43. ( manjinska ) Vlada izabrana je u aprilu 2022.godine. Manje od četiri mjeseca od njenog formiranja izglasano je nepovjerenje i 43.Vladi, 19.avgusta 2022.godine. [↑](#footnote-ref-18)
19. UN analiza stanja [↑](#footnote-ref-19)
20. Zvanični podaci MONSTATa [↑](#footnote-ref-20)
21. Ne postoje zvanični podaci koliko je zastupljena neformalna ekonomija u sektoru obrazovanja. [↑](#footnote-ref-21)
22. Ministarstvo prosvjete [↑](#footnote-ref-22)
23. Strategija digitalne transformacije Crne Gore do 2026.godine [↑](#footnote-ref-23)
24. Siva ekonomija je posmatrana kao šira kategorija od neformalne ekonomije [↑](#footnote-ref-24)
25. Odnosi se na sivu ekonomiju u registrovanim privrednim subjektima [↑](#footnote-ref-25)
26. Procjena za potrebe ovog Programa ukazuje da je siva ekonomija u 2023. godini smanjena na izmedju 15,7% i 18,2 % BDP [↑](#footnote-ref-26)
27. Projekcija izvornih javnih prihoda u Sjernicama makroekonomske i fiskalne politike za period 2023-2026. iznosi 39,8% BDP u 2025. i 39,3% BDP u 2026.godini, što je nešto niže u odnosu na ovaj Program jer Smjernice ne obuhvataju mjere iz ovog Programa koje trebaju doprinijeti boljoj naplati Prihoda. [↑](#footnote-ref-27)
28. Indikator ukazuje na pad prihoda u 2022. kao kratkoročne posljedice reforme zbog uvođenja poreskog praga kod oporezivanja dohotka i ukidanja doprinosa na obavezno zdravstveno osiguranje. Procjena rasta ukupnih javnih prihoda od doprinosa i poreza na dohodak fizičkih lica je 11,7% u 2023. u odnosu na 2022. godinu i ona uključuje efekte reforme [↑](#footnote-ref-28)