



Ministarstvo
finansija

Adresa: Ul. Stanka Dragojevića br.2
81000 Podgorica Crna Gora
www.mif.gov.me

Br: 03-02-040/23-2151,

Podgorica, 18.12.2023. godine

Za: MINISTARSTVO FINANSIJA, DIREKTORAT ZA EKONOMSKO-FINANSIJSKI SISTEM

Stanka Dragojevića 2, Podgorica

Predmet: Mišljenje na Predlog programa za suzbijanje neformalne ekonomije za Crnu Goru 2024-2026

Povodom *Predloga programa za suzbijanje neformalne ekonomije za Crnu Goru 2024-2026*, Ministarstvo finansija daje sledeće:

MIŠLJENJE

Program za suzbijanje neformalne ekonomije u Crnoj Gori sa Akcionim planom za period 2024-2026 predviđa ukupno 64 aktivnosti, koje je u cilju ispunjavanja ciljeva i rješavanja problema potrebno realizovati, kako bi se sa jedne strane vršila efikasnija kontrola i spriječila neformalna ekonomija, a sa druge strane olakšalo poslovanje privredi. Uvažavajući navedeno, na tekst Predloga programa i pripremljeni Izvještaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta uticaja na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

Uvidom u dostavljeni akt i Izvještaj o analizi uticaja propisa, utvrđeno je da za implementaciju predloženog Akcionog plana potrebno izdvajanje finansijskih sredstava u ukupnom iznosu od cca 29,5 mil. €, kao i da je sredstva potrebno obezbijediti iz nacionalnog budžeta, IPA fondova, donatorskih programa, privatnog sektora. Nadalje, sredstva potrebna za implementaciju ovog Programa iz budžeta Crne Gore za period 2024-2026. godine iznose najmanje 7 mil. €, iz IPA fondova se očekuje podrška u iznosu od najmanje 2,5 mil. € za period od 3 godine prvenstveno za podršku zaposlenosti, dok se najmanje 20 mil. € odnosi na kredite i donacije iz drugih izvora, dominantno za proces digitalizacije i uvođenje integrisanog informacionog sistema UPC.

Takođe, navedeno je da je u 2024. godini potrebno izdvojiti 1,5 mil. € iz budžeta Crne Gore, dok se u 2025. i 2026. godini procjenjuju okvirna sredstva iz budžeta u iznosu od cca 5,5 mil. €. Implementacijom Akcionog plana ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze.

Shodno navedenom, sa aspekta državnog budžeta, nemamo primjedbi na *Predlog programa za suzbijanje neformalne ekonomije za Crnu Goru*, uz napomenu da je finansijska sredstva potrebna za navedene namjene neophodno uskladiti sa sredstvima opredijeljenim godišnjim zakonima o budžetu potrošačkim jedinicama koje su prepoznate kao nosioci aktivnosti koje proizilaze iz predloženog Programa.

S poštovanjem,



MINISTAR
Novica Vuković

Kontakt osobe:
mr Ivana Radojičić, Direktorat za ekonomsko-finansijski sistem, ivana.radojicic@mif.gov.me;
Milica Kočalo, Direktorat za državni budžet, milica.kocalo@mif.gov.me.

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA	
PREDLAGAČ PROPISA	Ministarstvo finansija
NAZIV PROPISA	PREDLOG PROGRAMA SUZBIJANJE NEFORMANLE EKONOMIJE ZA CRNU GORU 2024-2026
<p>1. Definisanje problema</p> <ul style="list-style-type: none"> - Koje probleme treba da riješi predloženi akt? - Koji su uzroci problema? - Koje su posljedice problema? - Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri? - Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)? <p>- Program za suzbijanje neformalne ekonomije u Crnoj Gori je dokument kojim su definisane mjere za suzbijanje neformalne ekonomije za period od 2024 – 2026. godine u cilju nastavka aktivnosti na planu suzbijanja neformalne ekonomije.</p> <p>Neformalna ekonomija je veoma rasprostranjen fenomen koji karakteriše zemlje sa nedovoljno efikasnim institucijama i nedovoljnim administrativnim kapacitetima, naročito zemlje u razvoju.</p> <p>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. godine, 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).</p> <p>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”. Mjera se 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.</p> <p>Svrha ovog programa se najvećim dijelom odnosi na smanjenje neformalnosti kod registrovanih preduzeća i preduzetnika, uključujući prvenstveno poresku evaziju (neprijavlivanje prihoda ili trampa legalnom robom) i izbjegavanje plaćanja punih poreskih obaveza (prijavlivanje dijela zarada zaposlenih, pružanje neregistrovanih usluga i sl). Program će donekle obuhvatiti i mehanizme smanjenja nelegalnih aktivnosti koje takođe utiču na niže prihode budžeta i niži ekonomski rast od potencijalnog. Cilj programa je smanjenje učešća neformalne ekonomije u BDP.</p> <p>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.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Uzroci neformalne ekonomije u Crnoj Gori se u širem smislu mogu podijeliti u više kategorija: <ul style="list-style-type: none"> a) <u>Ekonomski i fiskalni - poreski moral, bihevioralni oblici ponašanja obveznika.</u> 	

- Ekonomski uzorci:

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 su inflacija, faktorska produktivnost, kao i nezaposlenost. 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.

Ekonomski faktori u pojedinim sektorima ukazuju da su pojedini sektori privrede podložniji razvoju neformalne ekonomije, od drugih. To se u Crnoj Gori naročito odnosi na turizam, trgovinu, saobraćaj, građevinarstvo, poljoprivredu, šumarstvo i drvoprerađu.

- Fiskalni uzroci

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).

b) Regulatorni i administrativni - složene administrativne procedure, kao i nedovoljan pristup finansiranju startapova i inovacija. - 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 reformi 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. Takođe, ističu da je korupcija, iako u nižem procentu, jedan od razloga nedovoljne efikasnosti administracije.

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. 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.

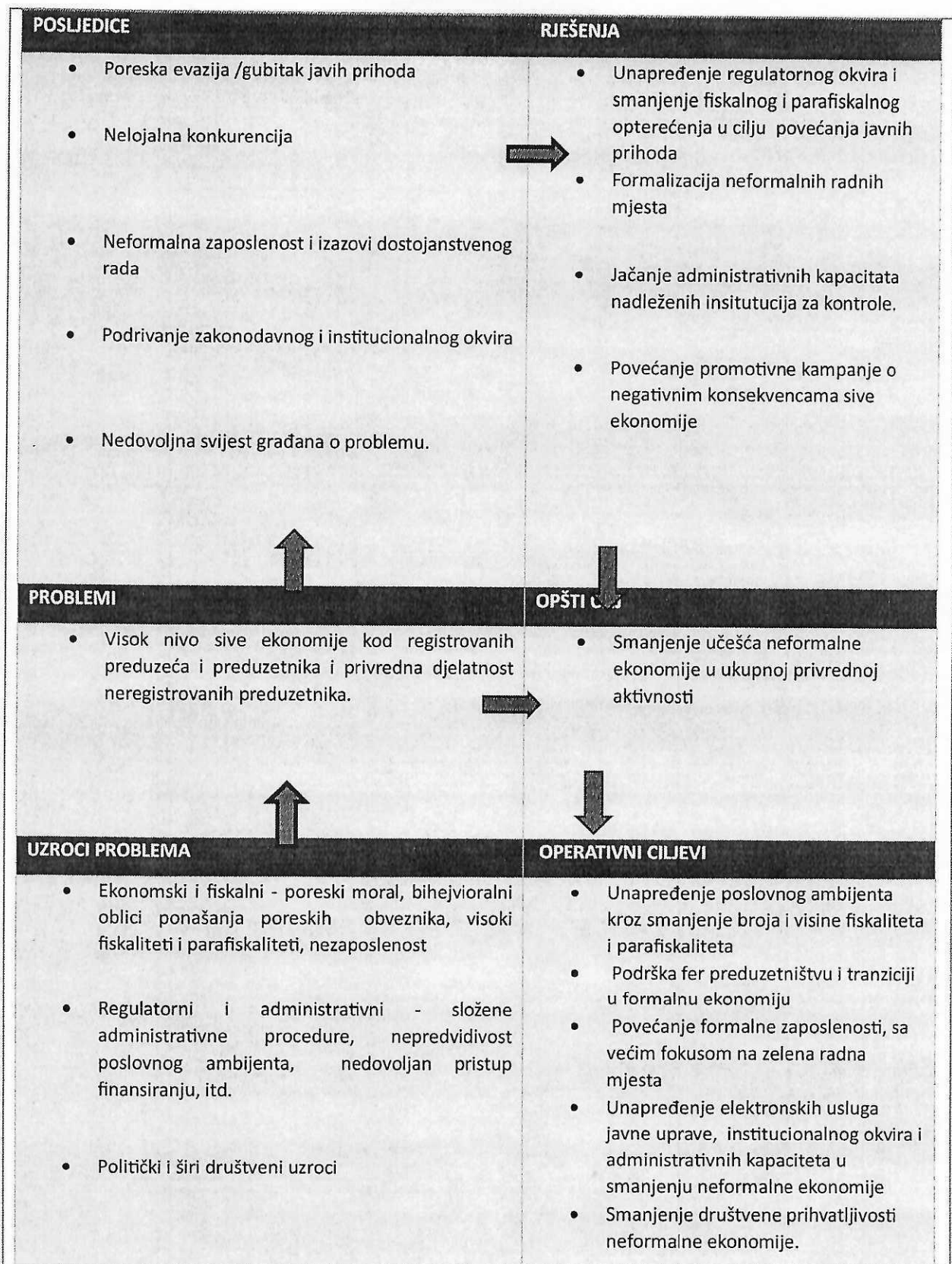
Takođe, nejednaka primjena zakona i neadekvatan zakonodavni okvir, i slaba koordinacija između relevantnih državnih institucija su faktori koji podstiču nelojalnu konkurenciju, a time stimulišu one koji posluju formalno na zaključke da se poslovanje u neformalnoj zoni više isplati.

c) Politički i širi 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.

Pri izradi ovog Programa urađena je i SWOT analiza stanja u Crnoj Gori, kada je u pitanju neformalna ekonomija, a čiji je cilj, nakon što se identifikuju snage, slabosti, opasnosti i prijetnje, maksimalno iskoriste snage i šanse, dok se sa druge strane nastoje minimizirati slabosti i opasnosti za realizaciju ciljeva.

SNAGE	SLABOSTI
<ul style="list-style-type: none"> • 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 inspekcijuskog organa 	<ul style="list-style-type: none"> • 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
<ul style="list-style-type: none"> • 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 	<ul style="list-style-type: none"> • 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.

- Polazeći od uzroka postojanja neformalne ekonomije kao problema u Crnoj Gori program definiše opšti i operativne ciljeve za rješavanje ovog problema i njegovih uzorka. Navedeno je prikazano šemom u nastavku.



- Potencijalno oštećeni su državni organi i organi državne uprave, jedinice lokalne samouprave, NVO,

mediji, univerziteti, biznis zajednica, predstavnici sindikata itd.

2. Ciljevi

- **Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?**
- **Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.**

- 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. 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 2023-2025. navodi da politike kojima treba smanjiti neformalnu ekonomiju trebaju biti široke i sveobuhvatne 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 i registraciju neregistrovanih ekonomskih aktivnosti, odnosno njihovo prevođenje u legalne tokove.

Ciljevi Programa sadrže **opšti cilj i operativne ciljeve**.

Opšti cilj Programa je **smanjenje učešća neformalne ekonomije 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 aktivnosti u ekonomiji .

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 i smanjenja troškova poslovanju privrede i registrovanju zaposlenosti;
- aktivnosti na podizanju društvene svijesti o negativnim implikacijama neformalne ekonomije i jačanje uloge obrazovanja;
- represivne akcije i aktivnosti odvracanja 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:

- 1) Unapređenje poslovnog ambijenta kroz pojednostavljenje poreske administracije i smanjenje nameta –

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 odvracanja.

- 2) Podrška fer preduzetništvu i tranziciji u formalnu ekonomiju;

Ostvarivanje ovog cilja će se realizovati kombinacijom stimulativnih i aktivnosti odvracanja.

Stimulativne aktivnosti se odnose na podsticanje registracije neregistrovanih 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, drvoprerađi, građevinarstvu, kako kroz izmjene zakonskih rješenja, tako i niz promotivnih i edukativnih aktivnosti, a u skladu sa prioritetima Zelene agende i ciljeva održivog razvoja.

- 3) Povećanje formalne zaposlenosti, sa većim fokusom na mlade, žene i 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 stimulaturnih mjera za njeno suzbijanje. Pri tome je važno uzeti u obzir zelenu tranziciju, i kreiranje radnih mjesta u sektorima koji podržavaju zelenu agendu, poput turizma, poljoprivrede, građevinarstva, saobraćaja i sl

- 4) 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, čije bi administrativne kapacitete trebalo dalje jačati u pravcu još veće podrške radu Komisije za suzbijanje sive ekonomije i punoj implementaciji ovog programa. Navedenom bi posebno trebala doprinijeti i saradnja sa EU u procesu stabilizacije i pridruživanja.

- 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.

Takođe, radi postizanja ovog cilja, sprovedeće se aktivnosti podizanja svijesti i dalje edukacije stakeholdera 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.

- 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.

Usklađenost Programa sa krovnim strateškim dokumentima:

- Fiskalnom strategijom Crne Gore od 2021-2024. godine
- Nacionalna strategija održivog razvoja Crne Gore do 2030. godine
- Programom ekonomskih reformi 2023 – 2025. godine
- Smjernice makroekonomske i fiskalne politike za period 2023 – 2026. godine
- Strategija pametne specijalizacije Crne Gore od 2019 – 2024. godine
- Srednjoročni program rada Vlade od 2022 – 2024. godine
- Godišnji program rada Vlade Crne Gore za 2023. godinu
- Program reforme upravljanja javnim finansijama 2022 - 2026. godine

Usklađenost Programa sa sektorskim strategijama:

- Strategija reforme javne uprave 2022 – 2026
- Strategija razvoja turizma Crne Gore od 2022 – 2025
- Strategija digitalne transformacije Crne Gore 2022 – 2026
- Strategija razvoja ženskog preduzetništva Crne Gore 2021 – 2024

3. Opcije

- Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).
- Obrazložiti preferiranu opciju?

- Prilikom pripreme Predloga programa za suzbijanje neformalne ekonomije u Crnoj Gori razmatrana je "status quo" opcija.

U slučaju zadržavanja "status quo" opcije bila bi otežana realizacija planiranih mjera i aktivnosti na suzbijanju neformalne ekonomije ne bi bile na zadovoljavajućem nivou. "Status quo" opcija bi i dalje podrazumijevala djelimičnu realizaciju aktivnosti na suzbijanju neformalne ekonomije, tako da se ne bi se ostvario napredak u ovoj oblasti.

S obzirom na značaj i sveobuhvatnost problema i oblasti, za čije je rješavanje potrebno pristupiti multisektorski i profesionalno i da je potrebna posvećenost i uključenost Vlade Crne Gore, pristupilo se izradi Programa koji ima za cilj da smanji neformalnu ekonomiju.

Program za suzbijanje neformalne ekonomije u Crnoj Gori sa Akcionim planom za period 2024-2026 predviđa ukupno 64 aktivnosti, koje je u cilju ispunjavanja ciljeva i rješavanja problema potrebno realizovati, kako bi se sa jedne strane vršila efikasnija kontrola i spriječila neformalna ekonomija, a sa druge strane olakšalo poslovanje privredi.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.
- Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima).
- Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.
- Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.
- Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

- Realizacija ciljeva koji su definisani Programom imaće uticaj na:

- a) Javni sektor (centralni i lokalni niv) - ima veliki interes za rješavanje pitanja neformalne ekonomije iz razloga što je ovo važan segment za javne finansije jer predstavlja dobar način za povećanja prihoda budžeta, a samim tim i većim mogućnostima za finansiranje rashoda.
- b) privatni sektor – program će imati pozitivan uticaj na privatni sektor jer će rješavati pitanje nelojalne konkurencije za koje su vrlo često biznis udruženja isticali kao jedno od ključnih barijera za funkcionisanje privrede.
- c) građani imaju direktni i indirektni uticaj. Direktni - jer mogu biti podrška javnom sektoru za implementaciju mjera na suzbijanju sive ekonomije, a indirektni kroz korišćenja benefita od suzbijanja neformalne ekonomije prije svega kroz veći budžet i mogućnosti za veća izdvajanja sredstava za infrastrukturu, obrazovanje, kulturu....
- d) sindikati - snažno zainteresovani za realizaciju suzbijanja sive ekonomije prije svega zbog zaštite prava radnika i plaćanja punih obaveza prema zaposlenima.

- Donošenjem Programa, zbog preduzimanja restriktivnih mjera, doći će do povećanja kazni za firme i pojedince koji nastavljaju da rade u neformalnom sektoru i predstavljaju nelojalnu konkurenciju, ali će se s druge strane preduzimanjem brojnih preventivnih i stimulativnih mjera doći do rasta budžetskih prihoda i pada deficita.
- Predlogom Programa sa akcionim planom stvaraju se uslovi za podsticanje registracije neregistovanih biznisa i neformalno zaposlenih, što podrazumijeva smanjenje nelojalne konkurencije i fer utakmicu među preduzetnicima.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti.
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti.
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijedena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti.
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?
- Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Obrazložiti.

- Za implementaciju predloženog Akcionog plana potrebno je izdvajanje finansijskih sredstava u ukupnom iznosu od cca 29,5 miliona eura. Sredstva je potrebno obezbijediti iz sljedećih izvora: nacionalni budžet, IPA, donatorski programi, privatni sektor. Dodatna sredstva iz budžeta za implementaciju ovog Programa će biti opredijeljena godišnjim zakonom o budžetu od najmanje 7 miliona eura u periodu 2024-2026.godina. Iz IPA fondova se očekuje podrška od najmanje 2,5 miliona eura za period od 3 godine (prvenstveno za podršku zaposlenosti); dok se najmanje 20 miliona eura odnosi na kredite i donacije iz drugih izvora, dominantno za proces digitalizacije i uvođenje integrisanog informacionog sistema UPC.
- U 2024. godini potrebno je izdvojiti cca 1,5 mil. € iz budžeta;
- U 2025. godini i 2026. godini procjenju se okvirna sredstva iz budžeta u iznosu od cca. 5,5 mil. €. Implementacijom Akcionog plana ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze.
- Budžetske jedinice su shodno svojim planovima za budžet 2024. godine, planirali sredstva za realizaciju aktivnosti iz svoje nadležnosti, dok će sredstva za 2025. i 2026. godinu biti planirana shodno donošenju Budžeta za navedene fiskalne godine.
- Nije predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze.
- Neće se ostvariti prihodi za budžet Crne Gore u kratkom roku, ali u dužem periodu svakako hoće, jer su sredstva koja su potrebna neznatna u odnosu na koristi koje proizilaze iz realizacije aktivnosti iz akcionog plana, pa će samim tim biti koristi za državni budžet.
- Metodologija koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka je metoda procjene kao i prethodnih iskustava nosioca aktivnosti.
- Nijesu postojale sugestije Ministarstva finansija na inicijativu za donošenje Predloga propisa.
- Nijesu postojale primjedbe Ministarstva finansija na tekst propisa.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška i ako da, kako.

- **Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije).**
- **Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti.**

- U pripremi predloga ovog Programa učestvovali su članovi radne grupe kao predstavnici ministarstava i drugih organa državne uprave nadležnih za sprovođenje mjera u borbi protiv neformalne ekonomije.
- U cilju što bolje pripreme Programa obezbijeđena je i podrška dva nacionalna konsultanta uz podršku Ministarstva finansija Republike Slovačke i Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP-a) kroz projekat „Jačanje transparentnog i odgovornog upravljanja javnim finansijama u Crnoj Gori“.
- Već u početnoj fazi izrade Programa sprovedeno je konsultovanje zainteresovane javnosti. Konsultativni proces bio je otvoren od 6. juna - 21. juna 2023. godine. Inicijative, predloge, sugestije i komentare mogli su dati organi, organizacije, udruženja i pojedinci koji su zainteresovani za pitanja koja se uređuju Programom. 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 kako bi se dobio širi uvid u oblast neformalne ekonomije, kao i različita mišljenja, ideje i iskustva vezano za ovo pitanje planirano je bilo i organizovanje šest (6) fokus grupa sa zainteresovanim subjektima, 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. Kako u predviđenom roku za potvrdu učešća nije bio potvrđen veliki broj zainteresovanih lica, a imajući u vidu rokove koji su definisani za izradu Programa, zauzet je stav da se pripremi sveobuhvatni upitnik (koji je obuhvatio i pitanja planirana za fokus grupe), a koji je dostavljen institucijama planiranih fokus grupa. Od ukupno 56 ispitanika kojima je dostavljen upitnik, pristiglo je 28 dostavljenih odgovora: dvanaest (12) je dostavljeno od biznis zajednice, sedam (7) od organa državne uprave, dva (2) od jedinica lokalne samouprave, dva (2) od sindikata, tri (3) od univerziteta i dva (2) od medija. Upitnik sa svim pristiglim odgovorima je dat u Anexu I Programa.
- U septembru su nastavljene konsultacije, ovog puta sa ciljem da se razgovara o prvom nacrtu cjelokupnog dokumenta sa članovima radne grupe koji su uzeli učešće u izradi Programa. S tim u vezi, a nakon ažuriranja nacrtu Programa i akcionog plana, u skladu sa predlozima i sugestijama članova radne grupe, na internet stranici Ministarstva finansija objavljen je Javni poziv za učešće u javnoj raspravi o Predlogu programa za suzbijanje neformalne ekonomije u Crnoj Gori sa akcionim planom za period od 2024 - 2026. godine u periodu od 17. oktobra do 6. novembra 2023. godine. Okrugli sto u okviru javne rasprave Nacrta programa za suzbijanje neformalne ekonomije u Crnoj Gori održan je 26. oktobra 2023. godine. Okruglom stolu su prisustvovali predstavnici Centralne banke Crne Gore, Privredne komore Crne Gore, Unije slobodnih sindikata, Uprave za inspeksijske poslove, Uprave prihoda i carina, Savjeta stranih investitora u Crnoj Gori, Unije poslodavaca, Unije mladih preduzetnika Crne Gore, kao i predstavnici opština i resornih ministarstava u Vladi Crne Gore i drugi. Tokom diskusije su saopštene određeni predlozi, posebno u oblasti turizma, a takođe je i pohvaljena struktura dokumenta.
- Po završetku javne rasprave, dobijene sugestije su dijelom prihvaćene, a odnose se na izmjenu Zakona o računovodstvu u pravcu regulisanja računovodstvene profesije i na unapređenje IT sistema za bolju koordinaciju/povezivanje baza podataka inspeksijskih službi sa nadležnim organima lokalne i državne uprave, CBCG itd. Što se tiče komentara koji se nije prihvatio, dato je detaljno obrazloženje.

7: Monitoring i evaluacija

- **Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?**
- **Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?**
- **Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?**
- **Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?**

- Potencijalna prepreka za implementaciju ovog Akcionog plana je što realizacija određenih aktivnosti zavisi od multidisciplinarnog pristupa, pa je potrebno ojačati saradnju između nadležnih institucija kako bi se ovom problemu pristupilo na sveobuhvatan način.
- Tokom implementacije aktivnosti biće formirana Komisija za suzbijanje neformalne ekonomije koja će u saradnji sa Ministarstvom finansija (MF) biti zadužena za koordinaciju, monitoring i izvještavanje o ostvarenim rezultatima implementacije aktivnosti planiranih Programom za suzbijanje 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. Nosioi aktivnosti preduzeće sve potrebne planirane aktivnosti kako bi se postigli ciljevi ovog Programa.
- Komisija, odnosno MF može po potrebi sačinjavati i kvartalne izvještaje i periodične informacije o implementaciji Programa i Akcionog plana, kao i redovni godišnji izvještaj.
- 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 će 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 2027.godine. Nalazi evaluacije će biti dio završnog izvještaja o implementaciji Programa i Akcionog plana. Evaluacija će se, prevashodno, fokusirati 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.

Mjesto i datum

Podgorica, 14. decembra 2023.godine



Starješina

Novica Vuković