

**GODIŠNJI  
IZVJEŠTAJ  
O RADU KOMISIJE ZA  
PRAĆENJE REALIZACIJE  
PROGRAMA ZA SUZBIJANJE  
NEFORMALNE EKONOMIJE ZA  
2025.GODINU**

JUN, 2026.

***GODIŠNJI IZVJEŠTAJ O RADU KOMISIJE ZA PRAĆENJE  
REALIZACIJE PROGRAMA ZA SUZBIJANJE NEFORMALNE  
EKONOMIJE ZA 2025.GODINU***

**Jun 2026. godine**

## SADRŽAJ

<b>1. UVOD</b> .....	7
<b>1.1. Ključni prioriteti rada Komisije u 2025. godini</b> .....	8
<b>2. PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR RADA KOMISIJE</b> .....	8
<b>2.1. Osnov za obrazovanje Komisije</b> .....	9
<b>2.2. Nadležnosti i uloga Komisije</b> .....	9
<b>2.3. Misija i svrha osnivanja Komisije</b> .....	9
<b>2.4. Način rada Komisije</b> .....	10
<b>3. SASTAV KOMISIJE I ORGANIZACIJA RADA</b> .....	10
<b>3.1. Donošenje zaključaka</b> .....	11
<b>3.2. Uloga sekretara Komisije</b> .....	12
<b>4. PREGLED ODRŽANIH SJEDNICA U 2025. GODINI</b> .....	12
<b>5. PRAĆENJE REALIZACIJE PROGRAMA I AKCIONOG PLANA</b> .....	13
<b>5.1. Metodološki pristup</b> .....	13
<b>5.2. Zaključci kao operativni instrument</b> .....	14
<b>5.3. Pregled realizacije aktivnosti</b> .....	14
<b>6. DETALJNA ANALIZA KLJUČNIH OBLASTI DJELOVANJA</b> .....	15
<b>6.1. Digitalizacija poreske, carinske i poslovne administracije</b> .....	15
<b>6.2. Suzbijanje neformalne ekonomije u turizmu</b> .....	15
<b>6.3. Inspekcijski nadzor i ovlašćenja</b> .....	16
<b>6.4. Administrativne i fiskalne barijere</b> .....	16
<b>6.5. Međuinstitucionalna razmjena podataka i IT sistemi</b> .....	16
<b>7. KOMUNIKACIONA STRATEGIJA</b> .....	17
<b>8. MEĐUINSTITUCIONALNA KOORDINACIJA I KAPACITETI</b> .....	17
<b>9. OCJENA KOMISIJE O STANJU NEFORMALNE EKONOMIJE U CRNOJ GORI</b> .....	18
<b>10. PREGLED REALIZACIJE ZAKLJUČAKA KOMISIJE</b> .....	19
<b>11. IZAZOVI I OGRANIČENJA</b> .....	20
<b>12. ZAKLJUČNA OCJENA I PREDLOZI MJERA ZA UNAPREĐENJE RADA KOMISIJE</b> ..	20

## 1. UVOD

Neformalna ekonomija predstavlja jedan od dugoročnih strukturnih izazova ekonomskog i društvenog razvoja Crne Gore, sa značajnim negativnim implikacijama na fiskalnu stabilnost, konkurentnost privrede, funkcionisanje tržišta rada i ostvarivanje socijalnih prava. Njeno prisustvo dovodi do smanjenja javnih prihoda, narušavanja jednakih uslova poslovanja, slabljenja zaštite radnika i otežanog sprovođenja javnih politika u ključnim oblastima.

U cilju sistemskog i koordinisanog pristupa ovom izazovu, Vlada Crne Gore je usvojila Program za suzbijanje neformalne ekonomije u Crnoj Gori za period 2024–2026 (u daljem tekstu: Program), kojim su definisani strateški ciljevi, operativne mjere i indikatori učinka u oblasti formalizacije ekonomskih tokova. Program je ujedno usklađen sa širim reformskim procesima, uključujući Fiskalnu strategiju, Reformsku agendu i obaveze koje proizilaze iz procesa pristupanja Evropskoj uniji.

Radi obezbjeđivanja efikasnog mehanizma praćenja realizacije Programa, formirana je Komisija za praćenje realizacije Programa za suzbijanje neformalne ekonomije u Crnoj Gori (u daljem tekstu: Komisija), kao međuresorno tijelo zaduženo za koordinaciju aktivnosti, praćenje realizacije aktivnosti i izvještavanje Vlade Crne Gore i drugih nadležnih institucija.

Ovaj godišnji izvještaj obuhvata rad Komisije tokom 2025. godine, koja predstavlja prvu punu godinu njenog operativnog djelovanja Komisije u okviru važećeg Programa. Izvještaj je pripremljen radi upoznavanja i usvajanja od strane Vlade Crne Gore i pruža sveobuhvatan pregled aktivnosti Komisije, donijetih zaključaka, ostvarenih rezultata, identifikovanih izazova i preporuka za dalji period.

Poseban akcenat u izvještaju stavljen je na:

- način praćenja realizacije Programa i Akcionog plana,
- ulogu zaključaka Komisije kao operativnog instrumenta,
- međuinstitucionalnu koordinaciju i raspoložive kapacitete,
- identifikaciju prioriternih oblasti djelovanja tokom 2025. godine,
- doprinos Komisije ispunjavanju obaveza prema Evropskoj komisiji.

Takođe, izvještaj predstavlja objedinjeni prikaz rada Komisije i služi kao osnova za dalje planiranje aktivnosti u narednom periodu, u cilju nastavka procesa smanjenja obima neformalne ekonomije i jačanja institucionalnog okvira za formalno poslovanje.

## 1.1. Ključni prioriteti rada Komisije u 2025. godini

Rad Komisije tokom 2025. godine bio je usmjeren na operativno uspostavljanje funkcionalnog, fleksibilnog i efikasnog mehanizma praćenja realizacije Programa, imajući u vidu da je riječ o prvoj punoj godini operativnog djelovanja Komisije u okviru važećeg strateškog okvira.

Polazeći od složenosti reformskih procesa, dinamičnih institucionalnih promjena i potrebe za mjerljivim rezultatima u praksi, Komisija je tokom izvještajnog perioda definisala ključne prioritete koji su opredijelili način upravljanja realizacijom Programa i donošenje zaključaka u praksi, i to:

- uspostavljanje metodološkog pristupa praćenju realizacije Programa koji, pored formalnog praćenja izvršenja aktivnosti iz Akcionog plana, uključuje i praćenje indikatora učinka;
- korišćenje zaključaka Komisije kao osnovnog operativnog instrumenta za preciziranje nadležnosti institucija, definisanje rokova i prilagođavanje dinamike realizacije aktivnosti, bez potrebe za formalnim izmjenama strateških dokumenata;
- jačanje međuinstitucionalne koordinacije i razmjene podataka između organa nadležnih za poresku i carinsku politiku, inspekcijски nadzor, tržište rada, turizam i digitalizaciju javne uprave;
- identifikaciju i praćenje prioriternih oblasti djelovanja u kojima je neformalna ekonomija najizraženija, sa posebnim fokusom na digitalizaciju administrativnih procesa, suzbijanje neformalnog poslovanja u turizmu i unapređenje inspekcijskog nadzora; doprinos unapređenju kvaliteta izvještavanja i ispunjavanju obaveza Crne Gore u okviru procesa pristupanja Evropskoj uniji.

Definisani prioriteti predstavljali su osnov za planiranje rada Komisije, donošenje zaključaka i praćenje realizacije Programa tokom 2025. godine, kao i za izradu ovog godišnjeg izvještaja.

## 2. PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR RADA KOMISIJE

Komisija je obrazovana kao međuresorno tijelo Vlade Crne Gore sa ciljem obezbjeđivanja koordinisanog, sistematičnog i kontinuiranog praćenja sprovođenja mjera definisanih Programom za period 2024–2026.

Ovakvo institucionalno rješenje uspostavljeno je radi obezbjeđivanja efikasnog mehanizma koordinacije i praćenja realizacije Programa, u okviru kojeg se mjere sprovode kroz nadležnosti velikog broja institucija i obuhvataju različite sektore javnih politika.

## 2.1. Osnov za obrazovanje Komisije

Osnov za obrazovanje Komisije sadržan je u Programu, kojim je prepoznata potreba za uspostavljanjem posebnog mehanizma koji omogućava:

- praćenje realizacije definisanih aktivnosti i mjera,
- identifikaciju prepreka u implementaciji,
- unapređenje koordinacije između nadležnih institucija,
- redovno izvještavanje Vlade Crne Gore i relevantnih međunarodnih partnera.

Komisija ima savjetodavnu i koordinacionu ulogu, čiji je mandat usmjeren na praćenje, a ne na direktno sprovođenje aktivnosti, čime je obezbijedena jasna podjela nadležnosti između Komisije i resornih institucija.

## 2.2. Nadležnosti i uloga Komisije

U okviru svog mandata, Komisija je nadležna da:

- prati realizaciju Programa i pratećeg Akcionog plana,
- razmatra izvještaje nadležnih institucija o sprovođenju aktivnosti iz njihove nadležnosti,
- donosi zaključke u cilju unapređenja realizacije Programa,
- inicira izmjene pristupa realizaciji aktivnosti, u skladu sa identifikovanim izazovima,
- doprinosi unapređenju međuinstitucionalne saradnje i razmjene podataka,
- učestvuje u pripremi izvještaja za Vladu Crne Gore i Evropsku komisiju.

Tokom 2025. godine Komisija je djelovala kao centralna tačka koordinacije između institucija uključenih u borbu protiv neformalne ekonomije, posebno u oblastima poreske i carinske politike, inspekcijskog nadzora, turizma, tržišta rada i digitalizacije javne uprave.

## 2.3. Misija i svrha osnivanja Komisije

Komisija je osnovana sa ciljem da obezbijedi jedinstven, koordinisan i kontinuiran pristup praćenju realizacije Programa, imajući u vidu da se mjere definisane Programom sprovode kroz nadležnosti velikog broja institucija i zahtijevaju visok nivo međuresorne saradnje.

Svrha osnivanja Komisije nije u preuzimanju ili dupliranju nadležnosti resornih organa, već u uspostavljanju mehanizma koji omogućava horizontalno sagledavanje realizacije Programa, povezivanje aktivnosti različitih institucija i pravovremenu identifikaciju sistemskih izazova koji prevazilaze pojedinačne resorne okvire.

Kroz svoj rad, Komisija obezbjeđuje:

- koordinaciju i usklađivanje aktivnosti institucija uključenih u realizaciju Programa;
- praćenje realizacije mjera i identifikaciju prepreka u njihovom sprovođenju;
- donošenje zaključaka kojima se preciziraju nadležnosti, definišu prioritete i unapređuje operativna realizacija Programa;
- objedinjavanje informacija i podataka u cilju kvalitetnog i sveobuhvatnog izvještavanja Vlade Crne Gore i međunarodnih partnera.

Na ovaj način, Komisija predstavlja centralni mehanizam upravljanja procesom praćenja realizacije Programa, koji doprinosi jačanju međuinstitucionalne saradnje, povećanju transparentnosti i unapređenju efikasnosti mjera usmjerenih na suzbijanje neformalne ekonomije.

## **2.4. Način rada Komisije**

Komisija radi u skladu sa Poslovníkom o radu, koji je usvojen na konstitucionalnoj sjednici, a kojim su uređeni načini sazivanja i održavanja sjednica, donošenje zaključaka, način izvještavanja i administrativna podrška radu Komisije.

Rad Komisije tokom 2025. godine obilježili su:

- redovno održavanje sjednica,
- razmatranje kompleksnih međuresornih pitanja,
- donošenje obavezujućih zaključaka i
- kontinuirana komunikacija sa nadležnim institucijama.

Posebna vrijednost rada Komisije ogleda se u fleksibilnom pristupu realizaciji Programa, kroz donošenje zaključaka koji su omogućili prilagođavanje dinamike i sadržaja aktivnosti, bez potrebe za formalnom izmjenom strateških dokumenata, što je u praksi doprinijelo efikasnijem praćenju realizacije.

## **3. SASTAV KOMISIJE I ORGANIZACIJA RADA**

Komisija je formirana kao međuresorno tijelo koje okuplja predstavnike ključnih institucija nadležnih za kreiranje i sprovođenje politika u oblasti suzbijanja neformalne ekonomije.

Sastav Komisije odražava potrebu za sveobuhvatnim i koordinisanim pristupom ovom složenom društveno-ekonomskom izazovu, imajući u vidu da neformalna ekonomija obuhvata različite sektore i oblasti, uključujući poresku i carinsku politiku, tržište rada, turizam, inspekcijски nadzor, prostorno planiranje i digitalizaciju javne uprave.

Komisiju čine predstavnici sljedećih institucija:

- Ministarstva finansija,
- Ministarstva ekonomskog razvoja,
- Ministarstva javne uprave,
- Ministarstva pravde,
- Ministarstva turizma,
- Ministarstva rada i socijalnog dijaloga,
- Ministarstva saobraćaja,
- Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine,
- Poreske uprave,
- Uprave carina,
- Uprave policije,
- Sekretarijata Savjeta za konkurentnost,
- Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore,
- drugih nadležnih institucija, u skladu sa Programom.

Rad Komisije koordinira predsjednica Komisije, dok administrativne, stručne i tehničke poslove obavlja sekretar Komisije, koji ima ključnu ulogu u pripremi materijala za sjednice, komunikaciji sa članovima Komisije, prikupljanju izvještaja nadležnih institucija i izradi radnih i analitičkih dokumenata.

### **3.1. Donošenje zaključaka**

Zaključci Komisije predstavljaju osnovni operativni instrument praćenja realizacije Programa. Donose se konsenzusom ili većinom glasova prisutnih članova, u skladu sa Poslovníkom o radu.

Tokom 2025. godine, Komisija je razvila praksu donošenja obavezujućih zaključaka, kojima se:

- preciziraju nadležnosti institucija,
- definišu rokovi i prioritete,
- unapređuje koordinacija između resora,
- obezbjeđuje kontinuirano izvještavanje o realizaciji aktivnosti.

Ovakav pristup omogućio je fleksibilnost u sprovođenju Programa, posebno u uslovima institucionalnih i organizacionih promjena koje su obilježile 2025. godinu.

### 3.2. Uloga sekretara Komisije

Sekretar Komisije imao je značajnu ulogu u operativnom funkcionisanju Komisije, naročito u:

- pripremi dnevnog reda i materijala za sjednice,
- vođenju zapisnika i evidencije zaključaka,
- praćenju realizacije zaključaka,
- komunikaciji sa članovima Komisije i nadležnim institucijama,
- objedinjavanju podataka i informacija u cilju izrade izvještaja

Sekretar Komisije imao je ključnu ulogu u obezbjeđivanju kontinuiteta rada i kvaliteta izvještavanja, naročito u dijelu praćenja realizacije zaključaka, objedinjavanja podataka i izrade ovog izvještaja.

## 4. PREGLED ODRŽANIH SJEDNICA U 2025. GODINI

Tokom 2025. godine Komisija je održala šest sjednica, na kojima su razmatrana ključna pitanja u vezi sa realizacijom Programa i Akcionog plana, kao i pitanja međuinstitucionalne koordinacije, pripreme i izrade pratećih dokumenata.

Rad Komisije u toku sjednica bio je usmjeren na praćenje realizacije aktivnosti, donošenje operativnih zaključaka, identifikovanje prioriternih oblasti djelovanja i pripremu osnove za izradu godišnjeg izvještaja o radu Komisije.

Pregled održanih sjednica sa ključnim temama i zaključcima dat je u tabeli u nastavku.

**Tabela 1: Pregled sjednica Komisije u 2025.godini**

<b>Red. br.</b>	<b>Datum sjednice</b>	<b>Ključne teme</b>	<b>Ključni zaključci</b>
1.	24.03.2025.	Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za 2024. godinu; način praćenja realizacije i prioriteta	Utvrđen način praćenja realizacije Akcionog plana kroz zaključke Komisije; definisani prioriteta za naredni period;
2.	30.05.2025.	Inovirani pristup izvještavanju; indikatori učinka; ključni izazovi	Usvojen inovirani pristup izvještavanju sa fokusom na indikatore učinka i mjerljive rezultate;
3.	30.06.2025.	Status realizacije Akcionog plana u prvih šest mjeseci 2025. godine; koordinacija	Inicirane dodatne aktivnosti u cilju unapređenja međuinstitucionalne koordinacije;
4.	29.09.2025.	Komunikaciona strategija; status realizacije aktivnosti; institucionalni kapaciteti	Donijeti zaključci u vezi sa izradom i upućivanjem

			Komunikacione strategije Vladi Crne Gore;
5.	10.11.2025.	Analiza neformalne ekonomije na lokalnom nivou; presjek realizacije zaključaka	Razmotrena Analiza neformalne ekonomije; utvrđena potreba objedinjavanja pregleda zaključaka;
6.	26.12.2025.	Pregled zaključaka Komisije; priprema godišnjeg izvještaja	Dogovoreni naredni koraci za izradu godišnjeg izvještaja o radu Komisije za 2025. godinu

## 5. PRAĆENJE REALIZACIJE PROGRAMA I AKCIONOG PLANA

Jedan od osnovnih zadataka Komisije tokom 2025. godine bio je kontinuirano praćenje realizacije Programa za suzbijanje neformalne ekonomije u Crnoj Gori za period 2024–2026, kao i Akcionog plana koji prati implementaciju definisanih strateških i operativnih ciljeva.

### 5.1. Metodološki pristup

Komisija je tokom 2025. godine razvila i primjenjivala metodološki pristup koji se zasnivao na kombinaciji:

- formalnog praćenja realizacije aktivnosti iz Akcionog plana,
- praćenja indikatora učinka i uspjeha,
- redovnog izvještavanja nadležnih institucija,
- analize kvalitativnih i kvantitativnih podataka.

Ovakav pristup omogućio je realniji i objektivniji prikaz stanja u oblasti suzbijanja neformalne ekonomije, naročito u situacijama kada formalna realizacija pojedinih aktivnosti nije bila završena u predviđenim rokovima, ali su ostvareni mjerljivi efekti u praksi.

Komisija je posebno istakla da je u kontekstu kompleksnosti reformskih procesa, institucionalnih promjena i zakonodavnih procedura, neophodno posmatrati realizaciju Programa kroz širi skup pokazatelja, a ne isključivo kroz formalno izvršenje pojedinačnih aktivnosti.

Komisija je primjenjivala metodološki pristup koji kombinuje formalno praćenje aktivnosti, analizu indikatora učinka, redovno izvještavanje institucija i kvalitativnu i kvantitativnu analizu podataka. Time je omogućen realniji uvid u efekte sprovedenih mjera.

## 5.2. Zaključci kao operativni instrument

Komisija je tokom 2025.godine zauzela stav da se izmjene, dopune i preciziranja aktivnosti Akcionog plana realizuju kroz obavezujuće zaključke Komisije, umjesto kroz formalnu reviziju dokumenta.

Ovakav pristup pokazao se kao efikasan, jer je omogućio:

- bržu reakciju na identifikovane probleme,
- prilagođavanje dinamike i sadržaja aktivnosti,
- jasnije definisanje nadležnosti institucija,
- lakše praćenje realizacije kroz zaključke.

Zaključci Komisije postali su osnovni mehanizam operativnog upravljanja realizacijom Programa, kao i ključni izvor informacija za izradu godišnjeg izvještaja o radu Komisije.

## 5.3. Pregled statusa realizacije aktivnosti

Ovaj pregled daje sumarnu procjenu realizacije aktivnosti iz Akcionog plana tokom 2025. godine, sa ciljem sagledavanja opšteg napretka i identifikacije ključnih izazova u sprovođenju Programa, dok će se detaljna analiza i status realizacije pojedinačnih aktivnosti, po nosiocima aktivnosti pripremati u okviru posebnog Godišnjeg izvještaja o realizaciji Akcionog plana Programa.

- Na osnovu razmatranja izvještaja nadležnih institucija i analize realizacije aktivnosti tokom 2025. godine, Komisija je konstatovala da:
  - dio aktivnosti je realizovan u skladu sa planiranom dinamikom,
  - značajan broj aktivnosti je u fazi realizacije ili se sprovodi kontinuirano,
  - određeni broj aktivnosti je realizovan djelimično, prvenstveno zbog objektivnih okolnosti.
- Kao ključni faktori koji su uticali na dinamiku realizacije identifikovani su:
  - promjene u organizacionoj strukturi državne uprave,
  - reorganizacija i formiranje novih resora,
  - ograničeni kadrovski kapaciteti,
  - složenost zakonodavnih procedura.

Uprkos navedenim izazovima, Komisija je ocijenila da je u 2025. godini ostvaren napredak u oblasti suzbijanja neformalne ekonomije, naročito kada se posmatraju indikatori učinka i efekti sprovedenih mjera.

## 6. DETALJNA ANALIZA KLJUČNIH OBLASTI DJELOVANJA

U skladu sa donijetim zaključcima i identifikovanim prioritetima, Komisija je tokom 2025. godine posebnu pažnju posvetila sljedećim ključnim oblastima djelovanja.

### 6.1. Digitalizacija poreske, carinske i poslovne administracije

Digitalizacija je prepoznata kao jedan od najvažnijih instrumenata u borbi protiv neformalne ekonomije. Tokom 2025. godine zabilježen je napredak u oblasti:

- elektronske fiskalizacije,
- unapređenja informacionih sistema Poreske uprave i Uprave carina,
- povezivanja registara i razmjene podataka.

*Poreska uprava je tokom izvještajnog perioda radila na razvoju novih softverskih rješenja, unapređenju centralnih registara i povezivanju sa bankarskim sektorom, čime su stvoreni preduslovi za efikasnije praćenje prihoda i suzbijanje neformalnih tokova.*

*Uprava carina je, sa svoje strane, unaprijedila postupke procjene carinske vrijednosti robe, naročito u dijelu upotrebljivanih vozila i akciznih proizvoda, čime su smanjeni prostori za zloupotrebe i povećani javni prihodi.*

### 6.2. Suzbijanje neformalne ekonomije u turizmu

Neformalna ekonomija u turizmu, naročito u segmentu nelegalnog smještaja, identifikovana je kao jedna od prioritarnih oblasti djelovanja.

Tokom 2025. godine Komisija je pratila aktivnosti nadležnih institucija usmjerene na:

- povećanje broja registrovanih izdavalaca smještaja,
- unapređenje sistema prijave i evidencije gostiju,
- pojačane inspeksijske nadzore tokom turističke sezone.

Zabilježen je pozitivan trend u formalizaciji smještajnih kapaciteta, uz povećan obuhvat poreskih obveznika i poboljšanu naplatu javnih prihoda. Komisija je konstatovala da je neophodno nastaviti sa ovim aktivnostima i u narednom periodu, uz dodatno jačanje digitalnih rješenja i međuinstitucionalne saradnje.

### **6.3. Inspekcijski nadzor i ovlašćenja**

Jedan od ključnih izazova u suzbijanju neformalne ekonomije odnosi se na ograničenja u oblasti inspekcijskog nadzora, naročito u pogledu ulaska u privatne objekte u slučaju osnovane sumnje na nelegalno poslovanje.

Tokom 2025. godine Komisija je pratila aktivnosti u vezi sa unapređenjem zakonodavnog okvira, uključujući izmjene Zakona o inspekcijskom nadzoru i Zakona o prekršajima, kojima se nastoje obezbijediti veća ovlašćenja inspektora uz poštovanje osnovnih prava građana.

Komisija je ocijenila da jačanje inspekcijskih ovlašćenja predstavlja jedan od ključnih preduslova za efikasno suzbijanje neformalne ekonomije.

### **6.4. Administrativne i fiskalne barijere**

Smanjenje administrativnih i fiskalnih barijera prepoznato je kao važan faktor u podsticanju formalnog poslovanja.

Tokom 2025. godine Komisija je pratila aktivnosti u vezi sa:

- analizom parafiskalnih nameta,
- ažuriranjem Registra nameta,
- identifikacijom mogućnosti za ukidanje, smanjenje ili objedinjavanje nameta.

Komisija je zaključila da transparentnost i racionalizacija sistema nameta predstavljaju važan korak ka unapređenju poslovnog ambijenta i smanjenju motivacije za neformalno poslovanje.

### **6.5. Međuinstitucionalna razmjena podataka i IT sistemi**

Efikasno suzbijanje neformalne ekonomije zahtijeva visok nivo razmjene podataka između institucija.

Tokom 2025. godine ostvareni su pomaci u oblasti:

- povezivanja registara,
- unapređenja IT infrastrukture,
- razmjene podataka između poreskih, carinskih i inspekcijskih organa.

Komisija je konstatovala da je neophodno nastaviti sa unapređenjem interoperabilnosti sistema, uz dodatna ulaganja u IT kapacitete i ljudske resurse.

## 7. KOMUNIKACIONA STRATEGIJA

Komisija je tokom 2025. godine posvetila posebnu pažnju pitanjima komunikacije i informisanja javnosti u oblasti suzbijanja neformalne ekonomije, polazeći od stava da represivne mjere same po sebi nijesu dovoljne bez promjene društvenih stavova i ponašanja.

U tom kontekstu, razmatrana je Komunikaciona strategija za smanjenje društvene prihvatljivosti neformalne ekonomije, koja je izrađena uz stručnu podršku i u skladu sa savremenim pristupima javnim politikama usmjerenim na promjenu ponašanja.

Komisija je konstatovala da Strategija:

- prepoznaje ključne ciljne grupe (građane, privredu, mlade, turiste),
- sadrži jasne komunikacione poruke i kanale,
- predviđa međuinstitucionalnu koordinaciju i uključivanje socijalnih partnera.

Zaključeno je da Strategija mora biti usvojena na nivou Vlade Crne Gore, kako bi se obezbijedila puna institucionalna podrška, jasna politička poruka i dugoročna održivost sprovođenja. Tokom 2025. godine sprovedene su konsultacije i javna rasprava, a Strategija je pripremljena za dalje razmatranje i usvajanje.

## 8. MEĐUINSTITUCIONALNA KOORDINACIJA I KAPACITETI

Rad Komisije u 2025. godini pokazao je da efikasno suzbijanje neformalne ekonomije zahtijeva visok stepen međuinstitucionalne koordinacije, kao i adekvatne ljudske i tehničke kapacitete.

Komisija je identifikovala niz izazova u ovom segmentu, među kojima se posebno izdvajaju:

- nedostatak kadrovskih kapaciteta u Poreskoj upravi, Upravi carina i inspekcijским službama,
- kašnjenja u odobravanju kadrovskih planova i sistematizacija,
- ograničeni IT kapaciteti u pojedinim institucijama.

U tom kontekstu, Komisija je inicirala i pratila saradnju sa Koordinacionim tijelom za usklađivanje i praćenje inspekcijskog nadzora, kao i razmatranje statusa platforme „Budi odgovoran“, kao alata za prijavljivanje neformalne ekonomije.

Komisija je zaključila da je neophodno:

- dodatno jačati institucionalne kapacitete,
- unaprijediti razmjenu podataka između organa,
- obezbijediti stabilne i funkcionalne digitalne alate.

## **9. OCJENA KOMISIJE O STANJU NEFORMALNE EKONOMIJE U CRNOJ GORI**

Na osnovu praćenja realizacije Programa za suzbijanje neformalne ekonomije, razmatranja izvještaja nadležnih institucija, donijetih zaključaka i diskusija vođenih tokom sjednica u 2025. godini, Komisija daje objedinjenu i kvalitativnu ocjenu stanja neformalne ekonomije u Crnoj Gori.

Komisija konstatuje da neformalna ekonomija i dalje predstavlja značajan strukturni izazov za ekonomski i društveni razvoj Crne Gore, ali da su tokom 2025. godine uočeni određeni pomaci u pravcu jačanja formalnih tokova, naročito u oblastima koje su bile u fokusu institucionalnih aktivnosti i pojačanog nadzora.

Stanje u oblasti neformalne ekonomije u izvještajnom periodu može se okarakterisati kao postepeno unapređenje institucionalnog okvira, uz dalje prisutne sistemske slabosti koje utiču na obim i strukturu neformalne ekonomije. Uočen je napredak u dijelu jačanja administrativnih i kontrolnih kapaciteta, unapređenja digitalnih rješenja i formalizacije pojedinih ekonomskih aktivnosti, dok istovremeno ostaju izraženi izazovi u pogledu inspeksijskog nadzora, kadrovskih kapaciteta i trajanja zakonodavnih procedura.

Na osnovu dostupnih podataka i praćenja realizacije mjera, Komisija konstatuje da su tokom 2025. godine posebno vidljivi trendovi koji se odnose na jačanje uloge digitalnih alata u poreskoj i carinskoj administraciji, povećanje obuhvata formalizovanih aktivnosti u pojedinim sektorima, naročito u turizmu, kao i unapređenje međuinstitucionalne saradnje i razmjene podataka, iako još uvijek nedovoljno ujednačeno po sektorima. Istovremeno, primjetna je veća usmjerenost institucija na praćenje indikatora učinka, pored formalne realizacije aktivnosti.

Uprkos uočenim pomacima, Komisija konstatuje da su i dalje prisutni brojni strukturni izazovi koji ograničavaju brže i značajnije smanjenje obima neformalne ekonomije, među kojima se posebno izdvajaju ograničeni ljudski i tehnički kapaciteti nadležnih institucija, složenost i trajanje zakonodavnih procedura, potreba za daljim unapređenjem inspeksijskih ovlašćenja i prakse nadzora, nedovoljno razvijena interoperabilnost informacionih sistema, kao i postojanje društvene tolerancije prema određenim oblicima neformalne ekonomije. Neki od ključnih izazova neformalne ekonomije, koji bi se za ovaj period mogli izdvojiti su:

- Organizacione promjene dovode do prekida kontinuiteta u sprovođenju određenih aktivnosti. Razlog je što proces prilagođavanja novim sistemima i procedurama

često zahtijeva dodatno vrijeme i resurse, što rezultira kašnjenjem u realizaciji planiranih aktivnosti.

- Nedovoljni administrativni kapaciteti, kao i preopterećenost postojećih službenika značajno umanjuju efikasnost rada institucije.
- Nedovoljna saradnja između ključnih institucija. Takođe, usljed organizacionih promjena remete se kanali komunikacije i proces koordinacije između institucija. Nedovoljna koordinacija može dovesti do dupliranja napora, propuštanja ključnih aktivnosti ili neefikasne implementacije Programa.
- Nedovoljna svijest građana o posljedicama neformalne ekonomije, kao i njihovoj ulozi u suzbijanju iste.

Polazeći od ovakve ocjene stanja, Komisija je tokom 2025. godine kroz svoj rad i donošenje zaključaka nastojala da adresira identifikovane izazove, ojača institucionalnu koordinaciju i unaprijedi operativnu realizaciju Programa. Zaključci Komisije predstavljali su ključni instrument putem kojeg su definisani prioriteti, precizirane nadležnosti i usmjeravane aktivnosti nadležnih institucija u skladu sa uočenim stanjem i trendovima.

## **10. PREGLED REALIZACIJE ZAKLJUČAKA KOMISIJE**

Tokom 2025. godine Komisija je donijela veći broj zaključaka koji su predstavljali osnovni mehanizam praćenja realizacije Programa i Akcionog plana.

Na osnovu objedinjene analize zaključaka, Komisija je konstatovala da je:

- značajan dio zaključaka je realizovan,
- dio zaključaka se sprovodi kontinuirano,
- pojedini zaključci su u fazi realizacije i zavise od zakonodavnih ili institucionalnih procesa.

Zaključci Komisije obuhvatali su pitanja:

- preciziranja nadležnosti institucija,
- unapređenja digitalizacije,
- jačanja inspeksijskog nadzora,
- smanjenja administrativnih i fiskalnih barijera,
- komunikacionih politika.

## 11. IZAZOVI, OGRANIČENJA I POTENCIJALNI RIZICI U RADU KOMISIJE

Tokom izvještajnog perioda Komisija je identifikovala sljedeće ključne izazove:

- ✓ složenost zakonodavnih procedura i trajanje reformskih procesa,
- ✓ institucionalne promjene i reorganizaciju državne uprave,
- ✓ ograničene ljudske i tehničke kapacitete,
- ✓ potrebu za jačom političkom i javnom podrškom.

Komisija ocjenjuje da su navedeni izazovi objektivne prirode i da nijesu umanjili značaj ostvarenih rezultata, ali ukazuju na potrebu dodatnih napora u narednom periodu.

Pored identifikovanih izazova i ograničenja, Komisija ukazuje i na određene potencijalne rizike koji mogu uticati na dinamiku i kvalitet daljeg praćenja realizacije Programa za suzbijanje neformalne ekonomije.

Ključni rizici odnose se, prije svega, na:

- ✓ Mogućnost rada i jasnoću nadležnosti uključenih institucija;
- ✓ Produžavanje zakonodavnih procedura, koje može usporiti realizaciju pojedinih mjera predviđenih Programa i Akcionim planom;
- ✓ Nedovoljno jačanje ljudskih kapaciteta nadležnih institucija, naročito u dijelu inspeksijskog nadzora i digitalne infrastrukture;
- ✓ Rizik od nedovoljne međuinstitucionalne razmjene podataka i neujednačene primjene digitalnih rješenja;
- ✓ Potencijalno smanjenje političkog ili javnog fokusa na pitanje suzbijanja neformalne ekonomije u uslovima drugih prioritarnih politika.

Komisija ocjenjuje da se navedeni rizici mogu ublažiti kroz nastavak redovnog rada Komisije, jačanje međuinstitucionalne koordinacije, pravovremeno donošenje zaključaka i kontinuiranu podršku Vlade Crne Gore realizaciji Programa.

## 12. ZAKLJUČNA OCJENA I PREDLOZI MJERA ZA UNAPREĐENJE RADA KOMISIJE

Komisija je tokom 2025. godine uspostavila stabilan i funkcionalan okvir za praćenje realizacije Programa, čime je stvoren osnov za kontinuirano i koordinisano praćenje sprovođenja definisanih mjera.

Rad Komisije u izvještajnom periodu doprinio je:

- boljoj koordinaciji nadležnih institucija,
- unapređenju praćenja realizacije aktivnosti,
- fokusiranju na prioritetne oblasti djelovanja,
- realnijem i kvalitetnijem izvještavanju.

U cilju daljeg unapređenja rada Komisije i jačanja efikasnosti praćenja realizacije Programa, a imajući u vidu uočene izazove i ograničenja, definišu se sljedeći predlozi mjera za unapređenje njenog djelovanja u narednom periodu:

- nastavak jačanja institucionalnih i kadrovskih kapaciteta od značaja za efikasan rad Komisije,
- nastavak procesa digitalizacije i unapređenja interoperabilnosti sistema relevantnih za praćenje realizacije Programa,
- podrška usvajanju i sprovođenju Komunikacione strategije na nivou Vlade, kao važnog instrumenta u ostvarivanju ciljeva Programa,
- nastavak rada Komisije kao ključnog mehanizma za koordinisano i kontinuirano praćenja realizacije Programa, uz jasno definisane prioritete.