

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

MINISTARSTVO FINANSIJA

NAZIV PROPISA

KOMUNIKACIONA STRATEGIJA ZA SMANJENJE
DRUŠTVENE PRIHVATLJIVOSTI NEFORMALNE
EKONOMIJE ZA 2026. GODINU

1. Definisanje problema

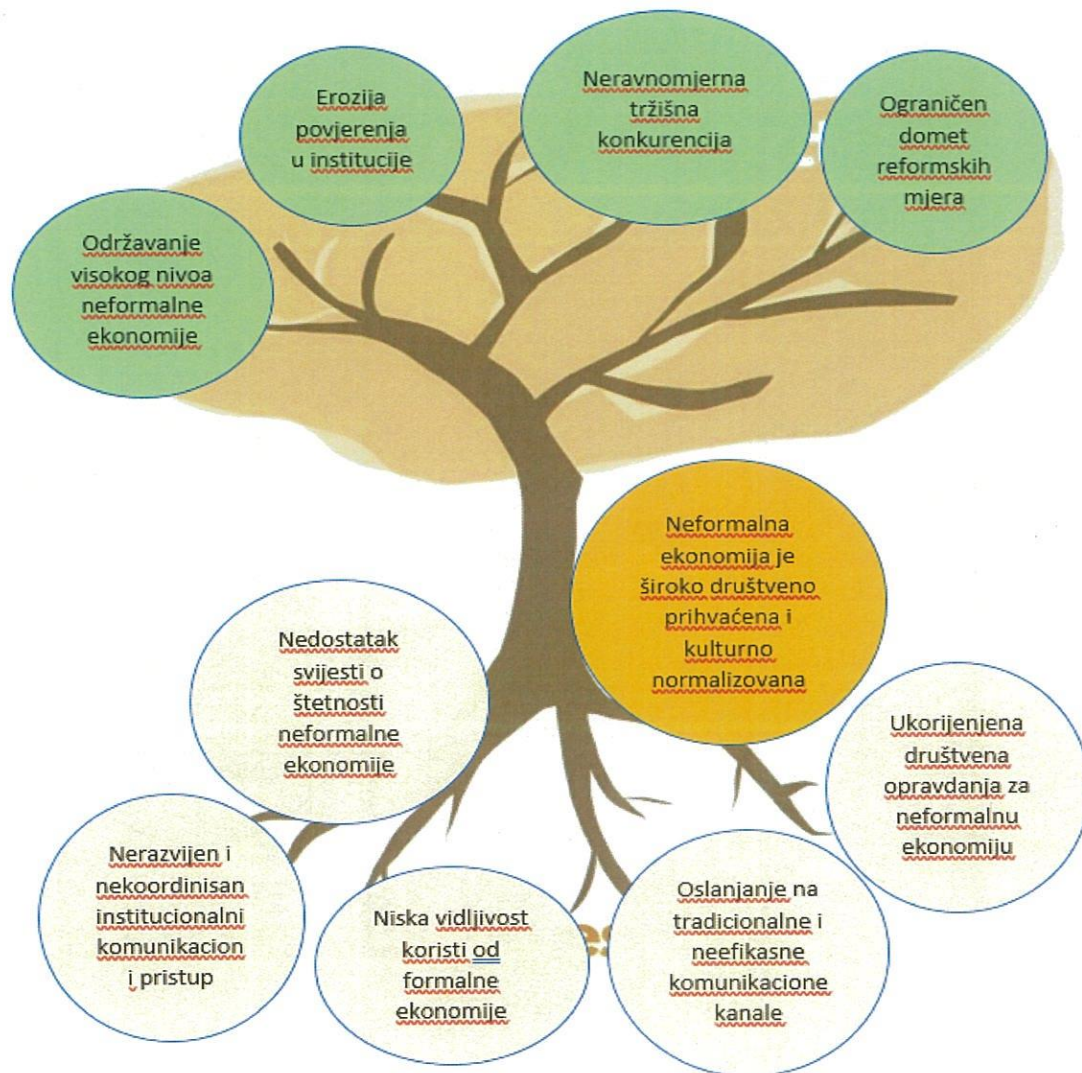
- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
 - Koji su uzroci problema?
 - Koje su posljedice problema?
 - Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?
 - Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa („status quo“ opcija)?
- Program za suzbijanje neformalne ekonomije 2024–2026 i prateći Akcioni plan definišu pet operativnih ciljeva, među kojima je OC5 – smanjenje društvene prihvatljivosti neformalne ekonomije. Time se komunikacija prepoznaje kao integralni dio borbe protiv neformalne ekonomije. Učešće neformalne ekonomije u Crnoj Gori procijenjeno je na 20,6% BDP-a u 2022. godini, što predstavlja ozbiljan izazov za fiskalnu održivost, pravičnost tržišta i kvalitet javnih usluga. Takođe, ovako visok nivo neformalne ekonomije negativno utiče i na dolazak stranih investitora i njihova ulaganja u Crnu Goru. Iako su prethodne reforme, poput programa Evropa sad, fiskalizacije i pojačanog inspekcijskog nadzora, dovele do pozitivnih pomaka, neformalnu ekonomiju i dalje karakteriše visok nivo društvene prihvatljivosti i tolerancije. Komunikacionom strategijom će se definisati njeni ključni ciljevi, poruke, ciljne grupe i načini komunikacije, kao i aktivnosti kojima će se podstaći smanjenje društvene prihvatljivosti neformalne ekonomije. Pored efekata na budžet i tržište rada, neformalna ekonomija ima i šire društvene posljedice. Preduzeća koja posluju legalno trpe nelojalnu konkurenciju od neformalnih subjekata, što destimuliše poštovanje propisa. Radnici u neformalnom sektoru su lišeni pune radno-pravne zaštite (penzionog staža, zdravstvenog osiguranja), dok istovremeno dio njih koristi socijalnu pomoć kao nezaposleni – čak 6% zaposlenih i 8% poslodavaca u anketi smatra da mogućnost primanja socijalne pomoći podstiče rad na crno. Ove činjenice opravdavaju snažnije djelovanje države na suzbijanju neformalne ekonomije, ne samo kroz represivne mjere, već i kroz promjenu svijesti i stavova u društvu.
- Prema konsultacijama sa zainteresovanom javnošću i sektorskim analizama, identifikovani su sljedeći najvažniji uzroci društvene prihvatljivosti neformalne ekonomije:
- Nizak poreski moral – nepostojanje snažne društvene osude izbjegavanja obaveza prema državi;
 - Nelojalna konkurencija – legalna preduzeća su pod pritiskom da slijede praksu neformalne zone;
 - Slabo povjerenje u institucije – percepcija da država ne upravlja prikupljenim sredstvima efikasno;
 - Korupcija i selektivna primjena zakona – osjećaj da pravila ne važe za sve;
 - Slaba informisanost građana – niska svijest o posljedicama neformalne ekonomije na javne usluge, sopstvena prava i kvalitet života.

- Shodno navedenom, kako bi se strategija zasnivala na realnim pretpostavkama i okruženju u kojem se sprovodi, urađene su **SWOT analiza, drvo problema i drvo rješenja**. One daju pregled unutrašnjih kapaciteta za komunikaciju, kao i vanjskih faktora koji mogu podržati ili otežati promjenu javnih stavova o neformalnoj ekonomiji kao i uzroke i posljedice problema široke društvene prihvaćenosti neformalne ekonomije. Samim prikazima dobijamo jasne odgovore na posljedice ovog problema i na koje bi subjekte isti i uticali.

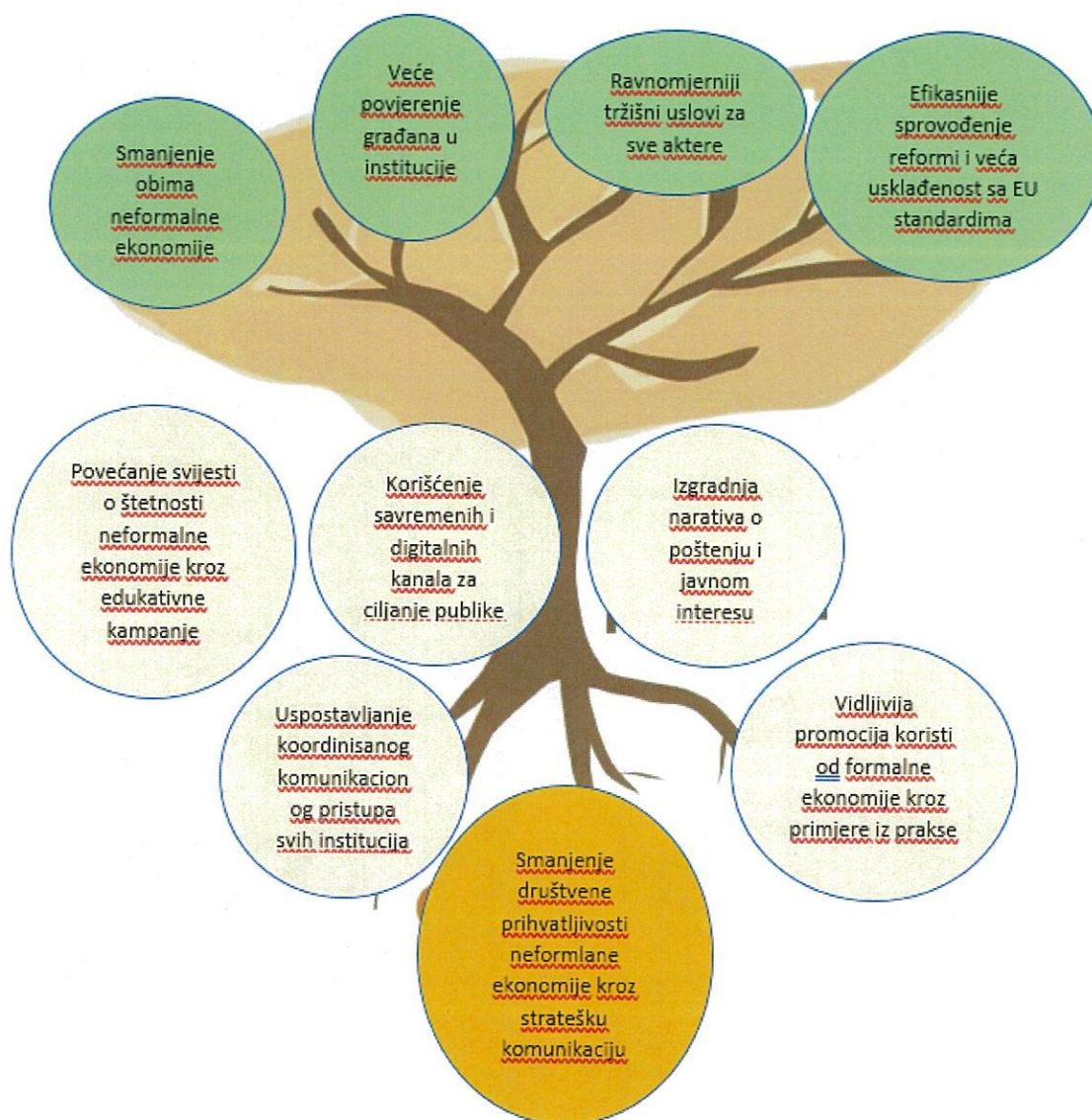
SWOT ANALIZA



DRVO PROBLEMA



DRVO RJEŠENJA



Borba protiv neformalne ekonomije više nije pitanje samo zakona i kontrole. To je pitanje kulture, povjerenja i vrijednosti koje se njeguje kao društvo. U cilju postizanja dugoročnih rezultata, neophodno je komunicirati drugačije – iskreno, utemeljeno, emocionalno povezano i na motivacioni način. Preporuke koje su date u ovom dokumentu predstavljaju osnovu po kojoj treba da vodi sve aktere ka toj promjeni – prema društvu u kojem formalan rad, zakonitost i transparentnost nijesu izuzeci, već standard, te kako bi se težilo ostavarenju prethodnog, neophodno je da se ovaj dokument donese i počne primjenjivati.

2. Ciljevi

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

- Strategijom je prepoznato više ciljeva koji se mogu postići, a oni se odnose na:
 - ✓ Smanjena društvena prihvatljivost neformalne ekonomije kroz podizanje svijesti, institucionalnu komunikaciju i promjenu stavova građana;
 - ✓ Unaprijeđene nivoa informisanosti građana i privrednih subjekata o štetnim efektima neformalne ekonomije i koristima od formalnog poslovanja, kroz koordinisane komunikacione aktivnosti u periodu 2025–2026;
 - ✓ Razvijanje i institucionalizovanost komunikacione procedure Ministarstva finansija za dvosmjernu, transparentnu i pravovremenu komunikaciju sa zainteresovanom javnošću u vezi sa sprovođenjem Programa suzbijanja neformalne ekonomije;
 - ✓ Osnaživanje uloge medija, lokalnih samouprava i civilnog sektora kao partnera u promociji formalne ekonomije, kroz zajedničke kampanje i lokalne inicijative do kraja 2026. godine;
 - ✓ Kreiranje i realizacija integrisane komunikacione kampanje usmjerene na promjenu društvenih normi koje opravdavaju neformalnu ekonomiju, koristeći savremene formate, narative i influensere, tokom trajanja Programa.
- Ciljevi komunikacione strategije za smanjenje društvene prihvatljivosti neformalne ekonomije su usklađeni sa Programom za suzbijanje neformalne ekonomije u Crnoj Gori za 2024- 2026. godinu.

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?**

- Imajući u vidu da je problem društvene prihvatljivosti neformalne ekonomije dosta zastupljen u Crnoj Gori i da je pitanje prisustva neformalne ekonomije jedna od važnijih tema u zemlji, opcija „status quo“ nije optimalna, i shodno tome preferirana opcija je regulatorna opcija, odnosno, za rješavanje prethodno navedenih problema i ostvarenje ciljeva Strategije neophodno je da se Strategija usvoji.

4. Analiza uticaja

- **Na koga će i kako će najvjerovatnije 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.**

- U cilju smanjenja društvene prihvatljivosti neformalne ekonomije, komunikaciona strategija je precizno usmjerena ka različitim kategorijama aktera koji igraju ključnu ulogu u formiranju javnog mnjenja, ponašanju na tržištu i sprovođenju politika. Na osnovu analize, identifikovane su četiri glavne kategorije ciljnih javnosti:

- ❖ Građani / opšta javnost;
- ❖ Zaposleni u neformalnom sektoru; (rad na crno)
- ❖ Korisnici usluga iz neformalne zone;
- ❖ Preduzetnici i privredni subjekti;
- ❖ Mikro i mala preduzeća, posebno u uslužnim i zanatskim djelatnostima;
- ❖ Start-up i neregistrovani digitalni preduzetnici; (influenseri, freelanceri)
- ❖ Zaposleni u javnom sektoru i donosioci odluka;
- ❖ Zaposleni u lokalnim samoupravama;
- ❖ Mediji, influenseri i organizacije civilnog društva.

Primjenom Strategije, ne samo da bi se obezbijedio veći domet i uticaj kampanja koje su predviđene Strategijom, već bi doprinijelo i transferu znanja, jačanju institucionalnih veza i osnaživanju domaćih kapaciteta za stratešku komunikaciju. Na taj način, komunikaciona strategija može prerasti iz pilot inicijative u dugoročan, strukturiran proces koji proizvodi konkretne, mjerljive i održive rezultate.

- Primjena propisa ne stvara troškove građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima, i samim tim, pozitivne posljedice donošenja propisa ne opravdavaju troškove jer oni ne postoje.

- Pored efekata na budžet i tržište rada, neformalna ekonomija ima i šire društvene posljedice. Preduzeća koja posluju legalno trpe nelojalnu konkurenciju od neformalnih subjekata, što destimuliše poštovanje propisa. Radnici u neformalnom sektoru su lišeni pune radno-pravne zaštite (penzionog staža, zdravstvenog osiguranja), dok istovremeno dio njih koristi socijalnu pomoć kao nezaposleni – čak 6% zaposlenih i 8% poslodavaca u anketi smatra da mogućnost primanja socijalne pomoći podstiče rad na crno. Ove činjenice opravdavaju snažnije djelovanje države na suzbijanju neformalne ekonomije, ne samo kroz represivne mjere, već i kroz promjenu svijesti i stavova u društvu. Smanjenjem društvene prihvatljivosti neformalne ekonomije smanjuje uticaj glavnih faktora percepcije neformlane ekonomije kroz **nizak poreski moral** (nepostojanje snažne društvene osude izbjegavanja obaveza prema državi), **nelojalna konkurencija** (legalna preduzeća su pod pritiskom da slijede praksu neformalne zone), **slabo povjerenje u institucije** (percepcija da država ne upravlja prikupljenim sredstvima efikasno), **korupcija i selektivna primjena zakona** (osjećaj da pravila ne važe za sve) i **slaba informisanost građana** (niska svijest o posljedicama neformalne ekonomije na javne usluge, sopstvena prava i kvalitet života). Sve navedeni uzorci negativno utiču na tržište stvarajući prednost određenim akterima, međutim smanjenjem društvene prihvatljivosti neformalne ekonomije stiče se veća motivacija kao i fer uslovi svih aktera na tržištu čime se podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.

- Primjena propisa ne stvara biznis barijere. Takođe, primjenom propisa se ne nameću administrativna opterećenja.

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 korišćenja 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 realizaciju komunikacione strategije za smanjenje društvene prihvatljivosti neformalne ekonomije u periodu za 2026. godine, Ministarstvo finansija je procijenilo je da je potrebno obezbijediti 150,000.00€ (pozicija 414-7 konsultantske usluge, projekti i studije) za implementaciju Komunikacione strategije za smanjenje društvene prihvatljivosti neformalne ekonomije za 2026. godinu kao jednu od aktivnosti u okviru Programa za suzbijanje neformalne ekonomije u Crnoj Gori za 2024 - 2026. godinu. Ovaj budžet predviđen je za realizaciju prioriternih komunikacionih aktivnosti usmjerenih na podizanje svijesti javnosti, izgradnju institucionalnih kapaciteta i promjenu ponašanja ključnih ciljnih grupa. Planirano je da sredstva budu usmjerena na različite kanale i formate, uz racionalno korišćenje kroz partnerstva sa medijima, lokalnim samoupravama i civilnim sektorom.
- Implementacijom propisa ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze.
- Usvajanjem propisa nije predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze.
- Implementacijom propisa se postižu prihodi na dugoročnom nivou kroz povećanje prihoda od poreza (prebacivanjem poslovanja iz neformalne u formalnu zonu), postizanjem veće

pravne sigurnosti i podsticanjem stranih investicija, efikasnijom naplatom poreza i smanjem budžetskih rashoda na kontroli neformalne ekonomije, sudske procjene i sl...shodno tome i da se radi o prikupljanju prihoda za državu na dužem roku, nije trenutno moguće procijeniti precizan obračun potencijalnih prihoda.

- Nijesu postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog 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 procesu izrade Strategije je korišćenja eksterna ekspertska konsultanta sa dugogodišnjim iskustvom u ovoj oblasti.
- Ministarstvo finansija je dana 30.09.2025. godine uputilo Javni poziv za konsultovanje zainteresovane javnosti u početnoj fazi pripreme Komunikacione strategije za smanjenje društvene prihvatljivosti neformalne ekonomije za 2026. godinu, gdje se poziva zainteresovana javnost (organi, organizacije, udruženja i pojedinci) da se uključe u početnu fazu pripreme Strategije, a koji se nalazi na sledećem linku: <https://www.gov.me/clanak/javni-poziv-za-konsultovanje-zainteresovane-javnosti-u-pocetnoj-fazi-pripreme-komunikacione-strategije-za-smanjenje-drustvene-prihvatljivosti-neformalne-ekonomije-za-2026-godinu>
- Javni poziv za konsultovanje zainteresovane javnosti u početnoj fazi pripreme Komunikacione strategije je trajao u periodu od 30.09.2025 do 15.10.2025. godine. U predviđenom roku nijesu dostavljene predlozi i sugestije u pisanom ili elektronskom obliku. Takođe, u nastavku možete pogledati link na kome se nalazi Izveštaj o obavljenom konsultovanju zainteresovane javnosti: <https://www.gov.me/clanak/izvestaj-o-obavljenom-konsultovanju-zainteresovane-javnosti-u-pocetnoj-fazi-pripreme-komunikacione-strategije-za-smanjenje-drustvene-prihvatljivosti-neformalne-ekonomije-za-2026-godinu>

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?**
- Pored Ministarstva finansija, u sprovođenje mjera uključeni su inspeksijski organi (Uprava za inspeksijske poslove – UIP), Uprava prihoda i carina (UPC), lokalne samouprave, Centralna banka (CBCG), Ministarstvo ekonomskog razvoja i drugi resori. Privatni sektor i socijalni partneri takođe su zastupljeni putem udruženja poslodavaca (PKCG, Unija poslodavaca) i sindikata, naročito kroz konsultativni proces i buduće promotivne aktivnosti.

Mediji i akademska zajednica identifikovani su kao partneri u komunikacionim naporima za podizanje svijesti. Ovakav širok front aktera zahtijeva dobru koordinaciju – što je i prepoznato kao jedan od izazova – ali omogućava da se problem neformalne ekonomije adresira sistemski i na više nivoa.

- Sistematski monitoring i evaluacija ključni su za razumijevanje efekata komunikacionih aktivnosti, identifikaciju izazova, te prilagođavanje pristupa tokom implementacije strategije. Monitoring i evaluacija će se sprovoditi kombinovanjem kvantitativnih i kvalitativnih metoda, sa fokusom na jasno definisane indikatore uspješnosti. Ključni alati za sprovođenje ovih aktivnosti uključuju:
 - Online ankete i evaluacije kampanja – periodično sprovođenje upitnika za ciljne grupe radi procjene razumijevanja i prihvaćenosti poruka, kao i identifikacije promjena u stavovima prema neformalnoj ekonomiji.
 - Medijski monitoring i analiza sentimenta – praćenje prisustva tema neformalne ekonomije u tradicionalnim i digitalnim medijima, kao i analize tona (neutralan, pozitivan, negativan) u javnom diskursu.
 - Fokus grupe i dubinski intervjui – sprovođenje ciljano vođenih razgovora sa predstavnicima različitih ciljnih grupa radi boljeg razumijevanja percepcije kampanje i barijera za promjenu ponašanja.
 - Analitika digitalnih kanala – korišćenje podataka sa društvenih mreža i veb stranica (broj pregleda, komentara, dijeljenja, angažmana) za procjenu dosega i angažovanosti korisnika.

Ovi procesi će omogućiti da se mjere promjene u percepciji i ponašanju ciljne javnosti, procijeni uticaj poruka i kanala, kao i da se ojača ukupna efikasnost kampanje.

- Prepoznato je više inidikatora po kojima će mjeriti ispunjenost prethodno navedenih ciljeva a neki od njih su:
 - Broj objavljenih medijskih sadržaja; (PR tekstova, gostovanja, intervjua)
 - Ukupan broj prikaza TV i radio spotova;
 - Broj pregleda online videa; (YouTube, IG)
 - Domet društvenih mreža (reach) po platformi mjesečno;
 - Broj dijeljenja i komentara ključnih poruka;
 - Broj učesnika u fokus grupama i javnim događajima;
 - Broj popunjenih online anketa;
 - Povećanje broja građana koji povezuju neformalnu ekonomiju sa štetom po društvo;
 - Povećanje broja građana koji tvrde da bi prijavili rad na crno;
 - Povećanje broja malih biznisa informisanih o benefitima legalnosti;
- Ministarstvo finansija je zaduženo za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa.

Datum i mjesto:

Podgorica, 27.10.2025. godine



Ministar

Novica Vuković