

## Zahtjev za davanje saglasnosti za isplatu jednokratne naknade članovima Radne grupe za izradu Programa za suzbijanje neformalne ekonomije za period 2024-2026. godina

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.

Program uključuje postojeće i nove mjere za suzbijanje neformalne ekonomije, i pruža set kontrolnih i podsticajnih mjera, kako bi se sa jedne strane vršila efikasnija kontrola i spriječila neformalna ekonomija, a sa druge strane olakšalo poslovanje privredi.

Program za suzbijanje neformalne ekonomije je pripremljen u skladu sa Uredbom o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata („Službeni list CG“, br. 54/2018 od 31.7.2018. godine), kao i Metodologijom razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenta od strane Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore 2020. godine.

**Već u početnoj fazi izrade Programa sprovedeno je konsultovanje zainteresovane javnosti.** 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 državnih i lokalnih institucija i drugim pitanjima koje smatraju važnim za suzbijanje neformalne ekonomije u Crnoj Gori. Konsultativni proces bio je otvoren do 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.

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 saopšteni 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.

Takođe, konačan Predlog Programa za suzbijanje neformalne ekonomije u Crnoj Gori 2024 – 2026. godine je poslat **na mišljenje svim institucijama nadležnim za realizaciju aktivnosti iz akcionog plana**, nakon čega su sve dobijene sugestije prihvaćene u mjeri u kojoj je to bilo moguće.

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. Neformalna ekonomija je u formalnom sektoru u Crnoj Gori u 2022. godini iznosila 20,6% BDP<sup>1</sup> 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).

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.

Naime, 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** 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<sup>2</sup> 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 odvratanja kroz jačanje nadzora i primjena odgovarajućih sankcija u odnosu na one koji imaju koristi od prikriivenog rada, kao i zaštita neformalno registrovanih;

Shodno navedenom, **operativni ciljevi Programa** su:

### **OC1 - Unapređenje poslovnog ambijenta kroz pojednostavljenje poreske administracije i smanjenje nameta**

---

<sup>1</sup> Metodologija navedenog istraživanja obuhvata istraživanje sive ekonomije samo kod registrovanih privrednih društava i preduzetnika.

<sup>2</sup> Siva ekonomija je posmatrana kao šira kategorija od neformalne ekonomije.

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 odvratanja.

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

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

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, a u skladu sa prioritetima Zelene agende i ciljeva održivog razvoja.

### **OC3 - Transformacija neprijavljenog rada u formalnu zaposlenost, 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 transformaciju neformalnog u formalni rad, odnosno veću formalizaciju zaposlenosti (naročito žena i mladih) je neophodno pristupiti izmjeni zakonskog okvira i definisati niz stimulativnih 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.

### **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, 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.

### **OC5- 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, sprovede 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.

\*

\* \*

Imajući u vidu sve prethodno navedeno, Ministarstvo finansija kao koordinator procesa izrade Programa za suzbijanje neformalne ekonomije, smatra opravdanim da se nagradi rad članova radnog tima koji su pripremili Program za suzbijanje neformalne ekonomije za period 2024-2026. godina. Dodatno, posebno treba imati u vidu da se radi o članovima tima koji će nastaviti i u narednom periodu rad na ovom značajnom dokumentu.

Za isplatu jednokratne naknade za rad Radne grupe za izradu Programa za suzbijanje neformalne ekonomije za period 2024-2026. godina potrebno je izdvajanje u ukupnom iznosu od 8.300,00 eura, sa pripadajućim porezima i doprinosima.

Sredstva će se obezbijediti sa pozicije 412 – Ostale naknade, za koja je pribavljena potvrda o raspoloživosti od strane Ministarstva finansija.