



Vlada
Crne Gore

**PROGRAM ZA SUZBIJANJE NEFORMALNE EKONOMIJE U CRNOJ GORI
2024-2026.
-predlog-**

Podgorica, decembar 2023.

Sadržaj

1.UVOD	6
1.1. Svrha donošenja dokumenta	6
1.2. Prethodni dokumenti na suzbijanju neformalne ekonomije	7
1.3. Pozicioniranje u strateškom okviru Crne Gore i usklađenost sa međunarodnim obavezama	8
1.3.1. Usklađenost Programa sa postojećim nacionalnim strateškim okvirom	8
1.3.2. Usklađenost sa sektorskim strategijama	10
1.3.3. Usklađenost sa ključnim politikama EU u kontekstu procesa evropskih integracija	11
1.4. Orodnjavanje javnih politika	12
1.5. Strateška analiza uticaja na životnu sredinu u fazi definisanja ciljeva	13
2.OPIS POSTOJEĆEG STANJA.....	13
2.1. Razvojni ciklusi crnogorske ekonomije.....	13
2.1.1. Uticaj ekonomskih ciklusa na zaposlenost.....	14
2.1.2. Uticaj ekonomskih ciklusa na prihode i rashode budžeta.....	15
2.2. Makroekonomska kretanja u posljednje dvije godine	17
2.2.1. Faktori uticaja na ekonomski rast	17
2.3. Procjena sive ekonomije u oblasti zarada i dobiti nakon poreske reforme implementirane 1. januara 2022.	20
2.3.1. Analiza i procjena naplaćenog poreza na dobit sa procjenama smanjenja sive ekonomije u dijelu prijavljivanja dobiti.....	21
2.3.2. Analiza naplaćenih prihoda od oporezivanja zarada i procjena uticaja poreske reforme na smanjenje sive ekonomije u oblasti zarada	23
2.3.3. Analiza uticaja povećane minimalne zarade na formalni sektor	26
2.4. Uzroci i posljedice neformalne ekonomije u Crnoj Gori	27
2.4.1. Ekonomski i fiskalni	28
2.4.2. Fiskalni uzroci neformalne ekonomije u Crnoj Gori.....	35
2.4.3. Regulatorni i administrativni uzroci	37
2.4.4. Politički i društveni uzroci	38
2.5. Analiza zainteresovanih strana.....	38
2.6. PESTLE analiza	41
2.7. SWOT analiza.....	47

3.CILJEVI PROGRAMA I PRATEĆI INDIKATORI UČINKA.....	49
4.FINANSIRANJE	61
5.MONITORING, IZVJEŠTAVANJE I EVALUACIJA.....	61
6.INFORMACIJA ZA JAVNOST O CILJEVIMA I OČEKIVANIM UČINCIMA PROGRAMA U SKLADU SA KOMUNIKACIONOM STRATEGIJOM VLADE	62
ANNEX 1: IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOM ISTRAŽIVANJU ZAINTERESOVANIH STRANA	63

LISTA SKRAĆENICA

ARS	Anketa o radnoj snazi
BDP	Bruto domaći proizvod
CBCG	Centralna banka Crne Gore
EBRD	Evropska banka za obnovu i razvoj
EIB	Evropska investiciona banka
EK	Evropska komisija
EU	Evropska unija
EUROSTAT	Statistički zavod EU
FSC	Savjet za upravljanje šumama-međunarodna organizacija
ICT	Informacione i komunikacione tehnologije
IPA	Pretpristupni instrument
IRF CG	Investiciono-razvojni fond Crne Gore
IRMS	Integrirani sistem upravljanja prihodima
MER	Ministarstvo ekonomskog razvoja
MTEORRS	Ministarstvo turizma, ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera
MF	Ministarstvo finansija
MIMIC metod	Indikator višestrukih uzroka i postojanja rasta sive ekonomije (Multiple Indicator Multiple Causes)
MJU	Ministarstvo javne uprave
MSP	Ministarstvo saobraćaja i pomorstva
MMF	Međunarodni monetarni fond
MONSTAT	Uprava za statistiku Crne Gore
MOR	Međunarodna organizacija rada
MPNI	Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija
MPPUDI	Ministarsvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine
MPŠV	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
MRSS	Ministarstvo rada i socijalnog staranja
MZ	Ministarstvo zdravlja
NATO	Sjevernoatlanski savez
OC	Operativni cilj

OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
PDV	Porez na dodatu vrijednost
PKCG	Privredna komora Crne Gore
PS	Privredni sud
PSNE	Program suzbijanja neformalne ekonomije
SB	Svjetska banka
SDI	Strane direktne investicije
SELDI	Regionalna mreža organizacija liderstvo u jugoistočnoj Evropi za razvoj i integritet, posvećene jačanju institucija i borbi protiv korupcije na prostoru Zapadnog Balkana i jugoistočne Evrope.
SK	Savjet za konkurentnost
SZP	Sud za prekršaje
UIP	Uprava za inspekcijske poslove
UN	Ujedinjene nacije
UNDP	Program za razvoj Ujedinjenih nacija
UPC	Uprava prihoda i carina
UPCG	Unija poslodavaca Crne Gore
VCG	Vlada Crne Gore
WBIF	Investicioni okvir za Zapadni Balkan
ZZZCG	Zavod za zapošljavanje Crne Gore

1.UVOD

1.1. Svrha donošenja dokumenta

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

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

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

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

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

Svrha ovog programa se najvećim dijelom odnosi na smanjenje neformalnosti kod registrovanih preduzeća i preduzetnika/preduzetnica, uključujući prvenstveno poresku evaziju (neprijavljivanje prihoda ili trampa legalnom robom) i izbjegavanje plaćanja punih poreskih obaveza (prijavljivanje dijela zarada zaposlenih, pružanje neregistrovanih usluga i sl). Program će donekle obuhvatiti i 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.

Siva ekonomija je u formalnom sektoru u Crnoj Gori u 2022. godini iznosila 20,6% BDP¹ ili 3,9 procentnih poena manje u odnosu na 2014. godinu. U poređenju sa drugim zemljama, gdje je primijenjen isti anketni metod, obim sive ekonomije Crne Gore približan je nivou u Poljskoj i Letoniji, viši je nego u Litvaniji i Estoniji, a niži nego u Rusiji, Ukrajini, Kirgistanu, Moldaviji, Kosovu i Rumuniji. Prema MIMIC metodi koji obuhvata i neformalni sektor, odnosno neregistrovana preduzeća, siva ekonomija u Crnoj Gori 2019. godine iznosila je 37,5% BDP (MMF, 2019).

1.2. Prethodni dokumenti na suzbijanju neformalne ekonomije

Crna Gora u prethodnom periodu nije imala Program za suzbijanje neformalne ekonomije. Ipak, usvajani su drugi dokumenti koji su dijelom ili u potpunosti bili usmjereni na borbu protiv neformalne ekonomije. Vlada Crne Gore je izazov neformalne ekonomije prepoznala u predlogu Programa ekonomskih reformi Crne Gore za period 2024-2026, koji sadrži strukturnu reformu „Unapređenje poslovnog okruženja i formalizacija ekonomije”. Izazov neformalne ekonomije je bio prepoznat i kroz prethodne godišnje programe ekonomskih reformi i mjere koje su bile u funkciji njenog smanjenja. Pored toga, Vlada je 2017.godine usvojila Akcioni plan za suzbijanje sive ekonomije za 2017. godinu, kojim su bile predviđene tri glavne vrste mjera:

- preventivne mjere;
- restriktivne mjere;
- stimulatívne mjere.

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

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

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

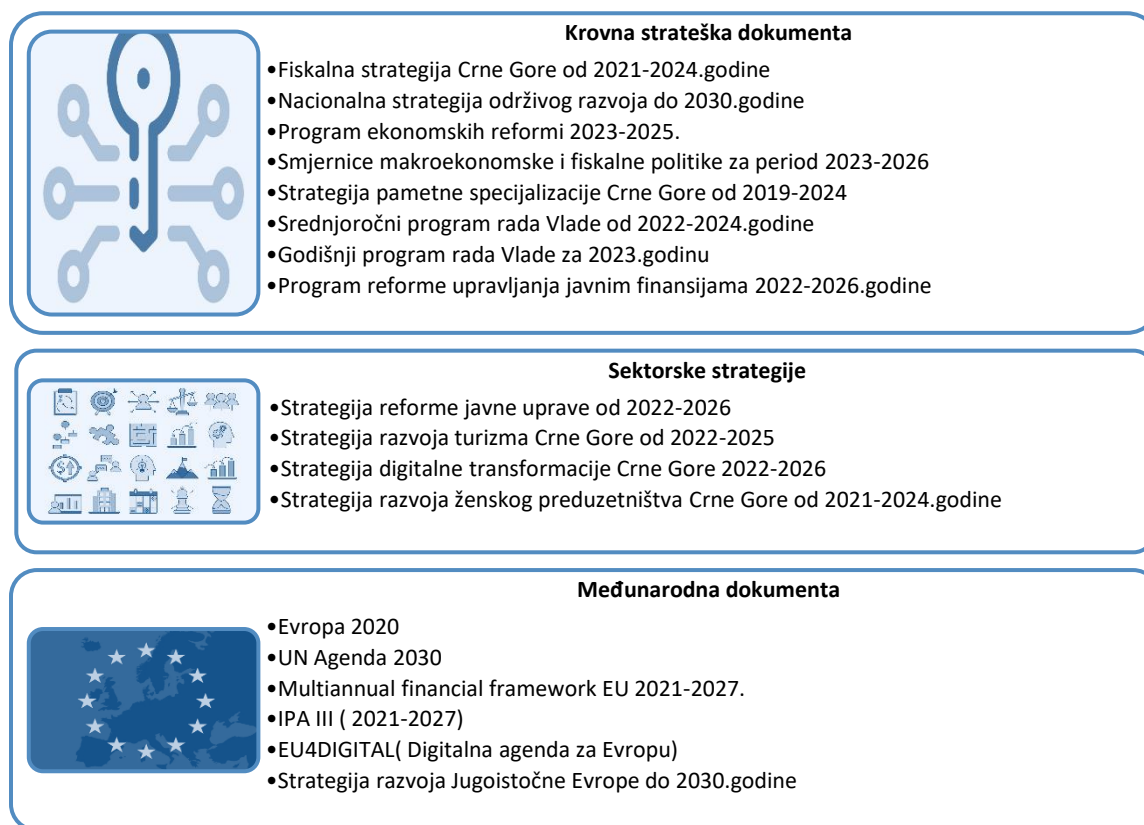
¹ Metodologija navedenog istraživanja obuhvata istraživanje sive ekonomije samo kod registrovanih privrednih društava i preduzetnika

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

Na osnovu desk israživanja može se zaključiti da je Program komplementaran sa važećim strateškim dokumentima i preuzetim međunarodnim obavezama, koji obuhvataju pojedine segmente bitne za ovu oblast. Konkretnije, Program i njegovo buduće sprovođenje doprinose ciljevima i vrijednostima indikatora iz krovnih strateških dokumenata.

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

Šema 1: Pregled povezanosti strateških politika



1.3.1. Usklađenost Programa sa postojećim nacionalnim strateškim okvirom

Fiskalnom strategijom Crne Gore od 2021-2024. godine definisano je da fiskalnu održivost u najvećoj mjeri determinišu: poreska politika i politika upravljanja rashodima. U dijelu poreske politike akcenat je stavljen na sveobuhvatnoj reformi poreskog sistema u cilju proširenja poreske baze, čime bi se stvorili uslovi za generisanje novih izvora prihoda između ostalog i kroz smanjenje "sive ekonomije". U tom kontekstu, Program svojim ciljevima doprinosi boljoj naplati poreskih prihoda, kao jednog od prioriteta Fisklane strategije.

Nacionalna strategija održivog razvoja Crne Gore do 2030. godine je krovna, horizontalna i dugoročna razvojna strategija Crne Gore, koja se ne odnosi samo na životnu sredinu i ekonomiju,

veći na nezamjenjive ljudske resurse i dragocjeni društveni kapital, koji treba da omoguće prosperitetan razvoj. Strategijom je predviđen sistemski pristup svih relevantnih subjekata kako bi se doprinijelo da se poveća zapošljivost radne snage i tako spriječi siromaštvo i socijalna isključenost. Na tom putu stoji niz problema, a među ključnim prepoznata je siva ekonomija i neformalni rad koji višestruko štete kako samom ekonomskom sistemu, tako i pojedincima za koje takvi uslovi nose značajan rizik marginalizacije. U cilju otklanjanja ovih problema Nacionalna strategija predlaže izgradnju institucionalnog okvira koji će obezbijediti motivaciju da se neformalno zapošljavanje uvede u legalne tokove, što je u saglasju sa predmetnim programom. Program je u funkciji ostvarenja ciljeva održivog razvoja, kao i upravljanja održivim razvojem, kao jedne od prioritetnih tema Nacionalne strategije održivog razvoja.

Program ekonomskih reformi 2024-2026 prepoznaje neformalnu ekonomiju, kao jednu od najvećih barijera za konzistentan ekonomski rast koji prati rast zaposlenosti". U dokumentu se navodi da najčešći pojavni oblici neformalne ekonomije u Crnoj Gori su neformalna zaposlenost kako u privrednim društvima i kod preduzetnika, tako i u neregistrovanim biznisima. Program za suzbijanje neformalne ekonomije će doprinijeti ostvarivanju indikatora u realizaciji strukturne reforme formalizacije ekonomije.

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

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

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

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

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

alokacije i korišćenja javnih resursa. U tom kontekstu, operativni ciljevi Programa za suzbijanje neformalne ekonomije su u funkciji smanjenja fiskalnih rizika kao važnog aspekta Programa upravljanja javnim finansijama.

1.3.2. Usklađenost sa sektorskim strategijama

Strategija reforme javne uprave 2022-2026 - Komplementarnost sa Programom se ogleda u stratešnom cilju koji se odnosi na stvaranje efikasne i servisno orjentisane javne uprave, ali i kroz operativni cilj: „Funkcionalna javna uprava s efikasnim nadzorom nad njenim radom i primjenom koncepta upravljačke odgovornosti“. Program za suzbijanje neformalne ekonomije 2024-2026. će u okviru operativnog cilja 4 koji se odnosi na jačanje administrativnih kapaciteta javne uprave za suzbijanje neformalne ekonomije, doprinijeti ostvarivanju ciljeva Strategije reforme javne uprave 2022-2026.

Strategija razvoja turizma Crne Gore od 2022-2025 - Neformalna zaposlenost i siva ekonomija u Crnoj Gori su takođe prepoznati kao jedan od ključnih problema sektora turizma. Jačanje inspeksijskih kapaciteta je preduslov oporavka ekonomije, a samim tim i turizma, pa je ovom strategijom predloženo jačanje angažmana inspeksijskih službi u segmentu neregistrovanog smještaja, kao i privatnog smještaja, s obzirom da se najveći broj noćenja ostvaruje upravo u tom smještajnom segmentu. Navedeno je prepoznato Programom za suzbijanje neformalne ekonomije, te su definisani ciljevi i aktivnosti u pravcu veće formalizacije.

Strategija digitalne transformacije Crne Gore 2022-2026 - predstavlja razvojni okvir kojim su definisani preduslovi i inicijative potrebne za brzu adaptaciju u sve kompleksnije digitalno okruženje te agilan i proaktivan razvoj digitalne Crne Gore. Komplementarnost ovih starteških dokumenata se ogleda već u strateškim ciljevima i to ciljevima I i II. Prvi podrazumijeva Unapređenje kapaciteta i sposobnosti za digitalnu transformaciju Crne Gore, dok se drugi odnosi na Jačanje digitalne svijesti crnogorskog društva i digitalne konkurentnosti IKT sektora, u okviru kojeg je i razvoj e-usluga javnog sektora. Program za suzbijanje neformalne ekonomije 2024-2026. će uključiti aktivnosti digitalizacije i razvoja integrisanog sistema upravljanja javnim prihodima, što je u skladu sa ciljevima Strategije digitalne transformacije.

Strategija razvoja ženskog preduzetništva Crne Gore 2021-2024.godine - Analiza postojećeg stanja, prezentovana u Strategiji, ukazuju da žene u Crnoj Gori imaju za jednu trećinu manje izgleda od muškaraca da se zaposle. Muška populacija je više zastupljena u kategoriji radno aktivnog stanovništva. Na teži položaj žena ukazuje i podatak da su žene, koje su značajno više prisutne u kategoriji neaktivnog stanovništva, sve češće prisutne u sivoj ekonomiji. Stoga će Program za suzbijanje neformalne ekonomije, naročito u okviru svog operativnog cilja 3, dati doprinos većoj formalizaciji zaposlenja žena i jačanju njihovog preduzetništva.

Usklađenost sa međunarodnim obavezama

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

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

1.3.3. Usklađenost sa ključnim politikama EU u kontekstu procesa evropskih integracija

Strategija Evropa 2020 je bila predvodnik u zagovaranju modela rasta koji ne podrazumijeva samo prosto povećanje BDP-a, već taj model rasta promovise pametan, održiv i inkluzivni rast kao ključne elemente ekonomskog razvoja. Crna Gora je maja 2020. godine prihvatila Novu metodologiju pregovora s EU kao političku inicijativu koja se uklapa u postojeći pregovarački okvir između Crne Gore i EU iz 2012, pozdravljajući snažnije prisustvo država članica EU u afirmisanju politike proširenja. Novom metodologijom je stavljen jači fokus na temeljnim reformama, počevši od vladavine prava, funkcionisanja demokratskih institucija i javne uprave, kao i ekonomije zemalja kandidata.

Jedna od ključnih novina Nove metodologije procesa pristupanja EU se odnosi na formiranje tzv. tematskih klastera koji objedinjavaju više pregovaračkih poglavlja, kako bi politički fokus zemalja kandidata bio usmjeren na ključne sektore, ali i sankcije u slučaju nesprovođenja potrebnih reformi i ispunjavanja uslova.

Nova finansijska perspektiva IPA 2021-2027 (IPA III) podržava sektor konkurentnosti i inkluzivnog rasta, kao i teritorijalnu i prekograničnu saradnju u okviru koje su oblast zapošljavanja, turizam, digitalizacija i dr. Takođe, indirektna veza može se sagledati iz ugla nekoliko pregovaračkih poglavlja (5, 8, 11, 16, 33 i dr), od kojih je najznačajnije za ovu tematiku poglavlje 16. Budući da pregovaračko poglavlje 16 sadrži acqis koji se odnosi na direktne i indirektno poreze i politiku akciza, implementacija Programa za suzbijanje neformalne ekonomije će doprinijeti boljoj implementaciji zakonodavstva u ovoj oblasti u cilju bolje naplate poreskih prihoda, kroz izmjene i punu primjenu zakonodavnog okvira.

EU4DIGITAL (Digitalna agenda za Evropu) - Ovom agendom postavlja se vizija digitalne transformacije Evrope do 2030. Ona predstavlja „digitalni kompas“ i fokusira se na četiri glavna aspekta: vještine, infrastruktura, vlada i biznis. Kao jedan od važnih segmenata ove agende je i unapređenje digitalizacije u pružanju javnih usluga koja je povezana sa ciljevima koji će biti definisani Programom, naročito sa ciljem 4. - Unapređenje elektronskih usluga javne uprave, institucionalnog okvira i administrativnih kapaciteta u smanjenju neformalne ekonomije.

Strategija razvoja Jugoistočne Evrope do 2030.godine - Ovom strategijom obuhvata se plan razvoja Jugoistočne Evrope. Strategijom je predviđen razvoj zajedničkog regionalnog tržišta, koje omogućava slobodno kretanje robe, usluga, ljudi i kapitala u šest zemalja Jugoistočne Evrope koje nisu članice EU. Implementacija Strategije dovešće i do smanjivanjima neformalne ekonomije u zemljama Jugoistočne Evrope, naročito u segmentu zapošljavanja, što je u direktnoj vezi sa Programom.

1.4. Orodnjavanje javnih politika

Važan element u borbi protiv neformalne ekonomije je i rodno odgovorno budžetiranje. Ono treba da doprinese ravnopravijem pristupu resursima, uslugama i odlukama i žena i muškaraca u cilju unapređenja životnog standarda. U poglavlju 2 ovog dokumenta, „Opis postojećeg stanja“ odnosno potpoglavlju 2.3 „Uzroci i posljedice neformalne ekonomije u Crnoj Gori“ u dijelu ekonomskih i fiskalnih uzroka neformalne ekonomije, prepoznat je veliki jaz u nezaposlenosti muškaraca i žena, s obzirom na veće učešće žena u nezaposlenosti. Na osnovu rodno raščlanjenih podataka, jasno je ukazano na razliku u poziciji žena i muškaraca na tržištu rada i samim tim predstavljena rodna dimenzija problema. Ona se ogleda u tome da je stopa nezaposlenosti žena u Crnoj Gori godinama unazad u prosjeku veća od stope nezaposlenosti muškaraca, pri čemu je značajno učešće žena u neformalnoj zaposlenosti. Ovaj program dodatno prepoznaje izazove neregistrovanog rada kada su u pitanju žene, kao i problem neplaćenog kućnog rada koji u 92% slučajeva obavljaju žene u Crnoj Gori. Zbog toga se u ovom dokumentu apostorpira neohodnost mjera za bolje vrednovanje ovog rada, na način da se izmijeni zakonodavni okvir tržišta rada da bude fleksibilniji i prilagodljiv savremenim okolnostima, naročito obavezama žena. Potrebno je definisati nove šema rada koje omogućavaju rad na daljinu, dodatno unapređenje rada od kuće (teleworking), a sve u kontekstu socijalne zaštite zaposlenih ove ciljne grupe i obezbjeđivanja dostojanstvenog radnog mjesta.

Program za suzbijanje neformalne ekonomije za period 2024-2026. sadrži dimenziju orodnjavanja u srednjem roku, konkretno kroz predlog aktivnosti koje se odnose na podsticanje formalnog zapošljavanja, naročito žena, kroz stimulativne i represivne aktivnosti u oblasti poljoprivrede, turizma, trgovine i sl. Time bi se smanjila neformalna ekonomija, naročito neformalno zapošljavanje žena. Ovo na način da se obezbijedi jednaka uključenost muškaraca i žena u sve procese kreiranja i sprovođenja politika i donošenja odluka, jednak pristup i upravljanje resursima i jednak tretman u procesima suzbijanja neformalne ekonomije u Crnoj Gori.

1.5. Strateška analiza uticaja na životnu sredinu u fazi definisanja ciljeva

Program suzbijanja neformalne ekonomije za period 2024-2026. godina, uključuje uticaj na životnu sredinu, kako u okviru PESTLE analize, u dijelu *Ekologija*, tako i kroz svoje operativne ciljeve. Konkretnije, operativni cilj 3, koji glasi: „ Transformacija neprijavljenog rada u formalnu zaposlenost sa većim fokusom na zelena radna mjesta”, usmjeren je na aktivnosti u suzbijanju neformale ekonomije i unapređenje legislative za veću formalizaciju radnih mjesta u turizmu, poljoprivredi, saobraćaju i sl. To je istovremeno povezano sa Operativnim ciljem 2 programa: „Podrška fer preduzetništvu i tranziciji u formalnu ekonomiju“, koji uključuje aktivnosti na sektorskom nivou, koje će između ostalog doprinijeti otvaranju zelenih radnih mjesta.

Program je usklađen sa ciljevima iz **Evropskog zelenog plana** koji će EU pretvoriti u modernu, resursno djelotvornu i konkurentnu ekonomiju sa ciljevima da: (i) do 2050. nema neto emisija gasova sa efektom staklene bašte; (ii) ekonomski rast ne zavisi od upotrebe resursa i (iii) nijedna osoba ni regija nisu zanemarene.

Potpisivanjem **Zelene Agende za Zapadni Balkan**, Crna Gora se obavezala na postizanje karbonske neutralnosti do 2050. godine. Usvajanjem Nacionalno utvrđenog doprinosa 3. juna 2021. godine, Crna Gora kao novu ciljnu vrijednost postavlja smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte od 35% do 2030. godine, a u odnosu na 1990. godinu, odnosno smanjenje za 2117 kilotona do 2030. godine. Imajući u vidu globalni i evropski scenario za dostizanje niskokarbonskog razvoja, nužno je raditi na osmišljavanju i sprovođenju reformi kojima se podupiru klimatske ambicije.

Kao što je prethodno navedeno u dokumentu, Program je usklađen sa ciljevima **Strategije održivog razvoja Crne Gore za period do 2030. godine**, i to konkretno kroz operativne ciljeve 1, 2, i 3.

2.OPIS POSTOJEĆEG STANJA

2.1. Razvojni ciklusi crnogorske ekonomije

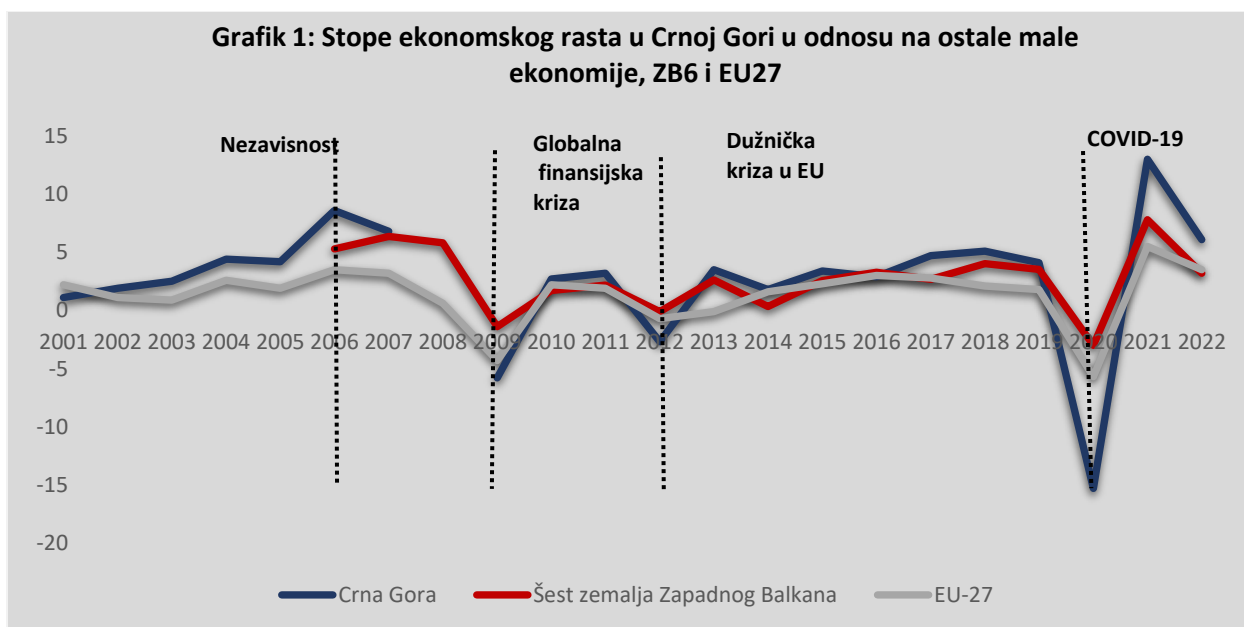
Od 2006. godine, Crna Gora je prošla više razvojnih ciklusa, odnosno ciklusa ekonomskog buma i pada (*boom-bust cycle*), sa relativno velikim varijacijama u stopama rasta ekonomije.² Prvi ciklus ekonomskog buma od 2006. godine zaustavila je globalna finansijska kriza, koja je dovela do realnog smanjenja BDP-a od 5,8% u 2009. godini. Drugi ciklus zaustavljen je dužničkom krizom u eurozoni koja se prenijela na Crnu Goru, vodeći do negativnog ekonomskog rasta od 2,7% u 2012. Treći ciklus ekonomskog buma započeo je 2015. godine i karakterisala ga je prosječna stopa ekonomskog rasta od 3-4%. Međutim, usljed krize izazvane korona virusom ovaj ciklus završen je najvećim padom BDP-a još od vremena 90-tih u iznosu od 15,3% (2020). Početak četvrtog ciklusa

² Svjetska banka 2021.

razvoja crnogorske ekonomije, kao period oporavka od posljedica COVID-19 pandemije, karakteriše snažan ekonomski rast od 13% u 2021. i 6,4% u 2022. godini. Procijenjeni rast ekonomije u 2023. je oko 5,8%.

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

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



Izvor: Svjetska banka i Ministarstvo finansija

2.1.1. Uticaj ekonomskih ciklusa na zaposlenost

Zaposlenost je uglavnom pratila ekonomske cikluse i rasla u periodima ekonomskog buma, naročito od 2015. godine, a drastično je smanjena u 2020. godini, usljed negativnog ekonomskog rasta uzrokovanog COVID-19 pandemijom. Zaposlenost je ponovo počela značajnije da raste od 2022. godine, sa reformom poreske politike usljed smanjenja poreskog opterećenja rada kroz Program „Evropa sad“, kao i oporavkom ekonomske aktivnosti nakon pandemije. Ukupan broj

zaposlenih prema administrativnom izvoru, prema podacima Monstata, od 2019. značajno prati trend broja zaposlenih prema Anketi o radnoj snazi. Približavanje podataka o broju zaposlenih prema administrativnom i anketnom izvoru je naročito evidentno od 2021. godine, ukazuje da je došlo do formalizacije određenog broja radnih mjesta (vidjeti grafik br. 2). To potvrđuju i podaci o povećanoj naplati doprinosa od PIO, o čemu je više opisano u poglavlju 2.3.

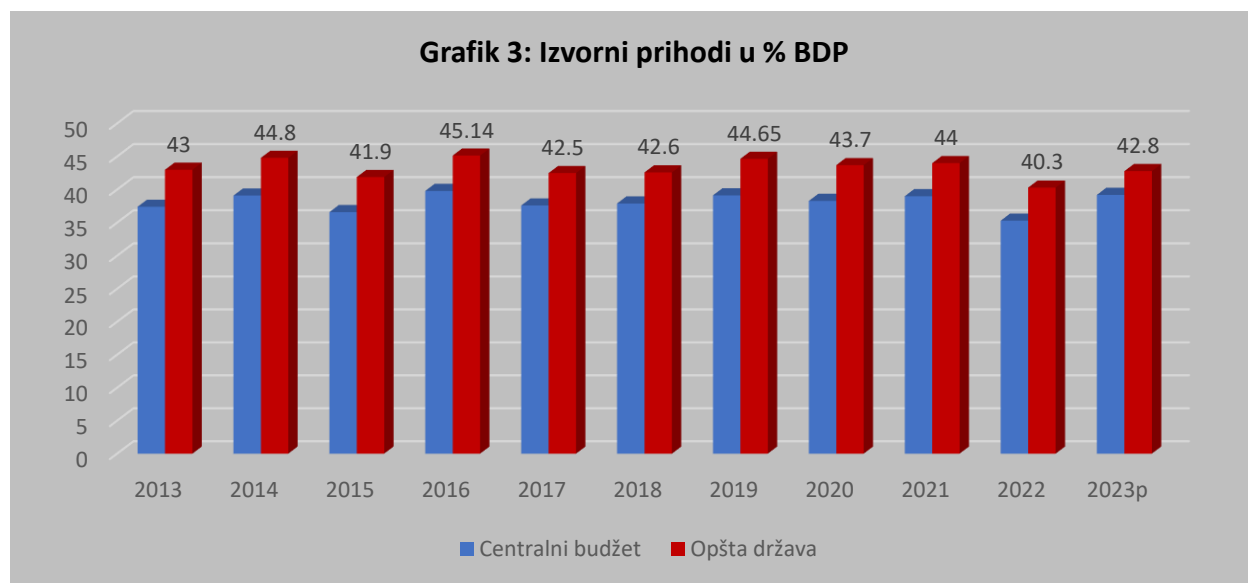


Izvor: Monstat, administrativni i anketni podaci o zaposlenosti. Napomena, u 2021. godini je izmijenjena metodologija za ARS

2.1.2. Uticaj ekonomskih ciklusa na prihode i rashode budžeta

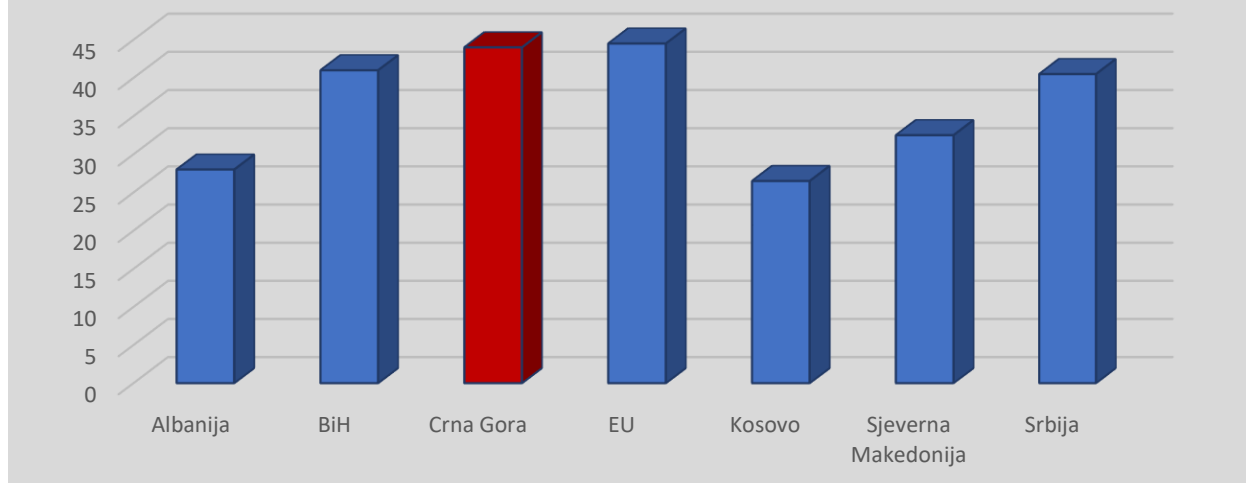
U periodu 2012-2021. godina, izvorni prihodi budžeta su u prosjeku bili između 37-39% BDP, što je blizu EU prosjeka. U 2022. godini, kada je nivo BDP vraćen na pretkrizni period, usljed kratkoročnih efekata reforme poreske politike (tj. ukidanja doprinosa na obavezno zdravstveno osiguranje, kao i uvođenja nulte stope poreza na dohodak fizičkih lica na bruto zarade do 700 eura), izvorni prihodi centralnog budžeta su smanjeni na oko 35% BDP. Kao kompenzatorne mjere ukidanja ili smanjenja pojedinih kategorija poreza i doprinosa, uvedeno je progresivno oporezivanje dohotka iznad 700 eura bruto, kao i progresivno oporezivanje dobiti. Pored toga, inflacija i povećanje ekonomske aktivnosti uticali su na povećanje prihoda od PDV-a u 2022. i 2023. godini, što je značajno nadomjestilo gubitak prihoda od doprinosa na zdravstvo i dijela prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica. Smanjenjem poreskog opterećenja rada je proširena poreska osnovica, što se dijelom reflektuje u većem broju zaposlenih prema administrativnim podacima Monstata, a time i povećanim prihodima od doprinosa za obavezno penzijsko osiguranje. Zvanična procjena Ministarstva finansija je da će se izvorni prihodi centralnog budžeta u 2023. godini povećati na oko 39,2% BDP. Iako je u 2022. godini došlo do pada prihoda centralnog budžeta u odnosu BDP u odnosu na prethodne godine (vidjeti grafik br.3), usljed snažnog rasta

BDP, kao i zbog uvođenja neoporezivog dijela dohotka i ukidanja doprinosa na obavezno zdravstveno osiguranje, smanjenje poreskog opterećenja rada je doprinijelo povećanju formalne zaposlenosti i povećanom prijavljivanju prihoda preduzeća (za više detalja vidjeti dio 2.3). To ukazuje da će se poreska baza širiti na dugi rok i time bi se postepeno nadomjestilo 3-4% BDP prihoda koji su izgubljeni ukidanjem doprinosa na obavezno zdravstveno osiguranje, kroz poresku reformu koja je implementirana u januaru 2022. godine (vidjeti grafik br. 3). Takođe, budući da su ovom reformom značajno smanjeni prihodi od poreza na dohodak fizičkih lica u 2022. godini, smanjeni su izvorni prihodi jedinica lokalne samouprave. S toga se u 2022. godini pristupilo izmjenama Zakona o finansiranju lokalnih samouprava, čime je povećan iznos ustupljenih prihoda svim lokalnim samoupravama, ne samo najmanje razvijenim. Takođe, izmjenama Zakona o porezu na promet nepokretnosti, je omogućeno da ukupni prihod od ovog poreza pripadne jedinicama lokalne samouprave. U tom kontekstu, procjena Ministarstva finansija o ostvarenju izvornih prihoda opšte države za 2023. godinu je 42,8% BDP, što je posljedica ekonomskog rasta i inflacije, ali i povećanja registrovane zaposlenosti i zarada, nakon poreske reforme. Generalno, Crna Gora je i prije poreske reforme 2022. godine, kao i nakon toga, jedna od zemalja u regionu sa najvišim stepenom naplate izvornih prihoda opšte države u odnosu na BDP (vidjeti grafik broj 4), koji je blizu EU prosjeka, što ukazuje na niži stepen prisustva neprijavljenih prihoda u odnosu na pojedine zemlje regiona.



Izvor: Ministarstvo finansija

Grafik 4: Javni prihodi kao % BDP u 2019.



Izvor: Vlade regiona, EC

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

2.2. Makroekonomska kretanja u posljednje dvije godine

2.2.1. Faktori uticaja na ekonomski rast³

Uprkos nepovoljnim globalnim kretanjima, crnogorska ekonomija je u 2022. godini zabilježila snažan rast od 6,4% nakon 13% ostvarenih u 2021. godini, kao prvoj godini oporavka nakon recesije izazvane COVID-19 pandemijom. Najveći doprinos ekonomskom rastu u 2022. godini dali

³ Izvor: Smjernice makroekonomske i fiskalne politike 2023-2026.

su privatna potrošnja (7,1 p.p.) i izvoz roba i usluga (9,7 p.p.). Investicije su zabilježile stopu realnog rasta od 0,1% u 2022. godini. Ekonomski rast je bio usporen u drugoj polovini godine zbog visoke stope inflacije.

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

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

Ekonomski rast u 2023. godini snažno je opredijeljen rastom ostvarenih prihoda u turizmu, koji su prema preliminarnim podacima Centralne banke Crne Gore, za devet mjeseci 2023. iznosili 1,36 milijardi eura i veći su 48,6% u odnosu na isti period prethodne godine. Crnu Goru je u periodu januar-jul 2023, u ukupnom smještaju (kolektivni i individualni), prema preliminarnim podacima Monstata, posjetilo 1.454.210 turista, sa realizovanih 9.244.842 noćenja. To je za 27,9%, odnosno 50,6% više u odnosu na isti period 2022.

U prvih devet mjeseci 2023, ostvaren je veći izvoz električne energije za 36,9%, dok je promet u trgovini na malo rastao po stopi od 20%. Povoljni vremenski uslovi doveli su do povećanja proizvodnje električne energije za devet mjeseci 2023. od 33,1%. Sektor vađenje ruda i kamena je rastao po stopi od 2,4%, dok je prerađivačka industrija zabilježila godišnji pad od 9,7%. U građevinarstvu je u prvih devet mjeseci 2023, zabilježen pad vrijednosti izvedenih radova za 9,6% na godišnjem nivou.

Inflacija

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

U prvih deset mjeseci 2023. godine, prosječna stopa inflacije u Crnoj Gori je iznosila 9,5%, mjereno indeksom potrošačkih cijena. Stopa inflacije je i dalje visoka, ali ima silazni trend, kako zbog visoke baze u prethodnoj godini, tako i zbog antiinflatornih mjera.

Tržište rada i zarade

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

U prva tri kvartala 2023. godine, tržište rada bilježi nastavak oporavka. Prema administrativnim podacima, broj zaposlenih je porastao na 243,7 hiljada, ili za 9,4% u odnosu na uporedni period 2022. Broj zaposlenih se približio broju zaposlenih iz ARS, što ukazuje da trend zaposlenosti prati trend rasta BDP, kao i da se očigledno smanjila neformalna zaposlenost, koja je obuhvaćena anketom, ali ne i administrativnim podacima. Registrovani broj nezaposlenih, prema evidenciji Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, je na kraju oktobra 2023, iznosio 39.128 i manji je 11,6% u odnosu na kraj oktobra 2022.

U prvih devet mjeseci 2023, prosječna bruto zarada u Crnoj Gori iznosi 979€ i veća je 11,4% u poređenju sa istim periodom 2022, dok je prosječna neto zarada (bez poreza i doprinosa) iznosila 787€, uz godišnji rast od 11,2%. Uprkos snažnoj inflaciji tokom posljednje dvije godine, izmjenama poreske politike u 2022, a potom i rastom plata za zaposlene u javnom sektoru u 2023, realna zarada bilježi porast od 18,4% u 2022. godini i 1,2% u prvih devet mjeseci 2023.

Finansijski sektor

Bankarski sektor posljednjih godina, uprkos krizi izazvanoj COVID-19 i restriktivnoj monetarnoj politici na globalnom nivou, karakteriše otpornost, i visok nivo, kapitalizovanosti, solventnosti i likvidnosti. Ukupni krediti i depoziti na kraju 2022. godine su povećani, a depoziti su iznosili 89,7% BDP. Tokom deset mjeseci 2023. godine, pravnim licima je odobreno 617 mil. € novih kredita i ovi krediti ostvaruju pad od 14,44% u odnosu na isti period prethodne godine, dok je fizičkim licima odobreno 465,2 mil. €, što je za oko 4,01% više u odnosu na isti period 2022. godine. PPEKS na novoodobrene kredite iznosi 7,34% i u odnosu na oktobar 2022. godine ostvaruje rast od 1,75 p.p. Pokazatelji kreditne aktivnosti ukazuju da je evidentno prenošenje uticaja monetarne politike ECB na tražnju i ponudu kredita u crnogorskom bankarskom sistemu.

Ukupni depoziti na kraju oktobra 2023. iznose 5.536,2 mil. €. U jednogodišnjem uporednom periodu, ukupni depoziti bilježe rast od 532,9 mil. € ili 10,65%. Na kraju oktobra 2023., u strukturi ukupnih depozita, na depozite fizičkih lica se odnosi 2.679 mil. € ili 48,39%, dok se na depozite pravnih lica odnosi 2.857,1 mil. € ili 51,61%.

Eksterni sektor

Eksterna pozicija crnogorske ekonomije je godinama unazad prilično nepovoljna, zbog visoke uvozne zavisnosti crnogorske ekonomije. Ona je pogoršana 2022. godine zbog povećanja uvoza robe, čemu je doprinio rast lične potrošnje i uvozna inflacija. Deficit tekućeg računa platnog bilansa u 2022. je iznosio 13,3% BDP, i povećan je sa 9,2% BDP u 2021. godini. Deficit je finansiran prilivom stranih direktnih investicija u prethodnom periodu. U periodu januar-septembar 2023, deficit tekućeg računa iznosio je 345,0 mil. € i neto priliv stranih direktnih investicija u periodu januar-septembar 2023, iznosio je 320,4 mil. €, što predstavlja smanjenje od 47,1% u odnosu na isti period 2022.

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

Kao dio poreske reforme u okviru Programa „Evropa sad“ krajem 2021. godine je usvojen set zakonskih mjera koje se odnose na izmjene Zakona o porezu na dobit pravnih lica, kao i izmjene zakona koje se odnose na zarade.

Navedena poreska reforma je bila praćena sa još dvije velike reforme: (i) uvođenje elektronske fiskalizacije koja podrazumijeva oporezivanje svih gotovinskih transakcija u momentu prodaje; i (ii) uvođenje novih akciznih markica, koje podržava primjena pametnih telefona koji omogućavaju korisnicima da provjere autentičnost i zakonitost akciznih roba. Sve tri navedene reforme su doprinijele rastu ukupnih poreskih prihoda. Pri tome su poreske reforme kroz program „Evropa sad“ uticale na povećanje prihoda od doprinosa i dobiti, dok su reforma uvođenja elektronske fiskalizacije i novih akciznih markica uticale na povećanje prihoda od PDV-a i akciza.

Za potrebe izrade ovog programa, urađena je analiza koja procjenjuje kako su izmjene zakona u oblasti zarada i dobiti uticale na dvije najvažnije komponente sive ekonomije koje se odnose na oblast neprijavljene dobiti i neplaćanje (ili plaćanje na dio zarade) poreza i doprinosa na zarade⁴.

Analiza polazi od nekoliko ključnih indikatora:

1. Učešće sive ekonomije u Crnoj Gori u 2022. godini, koje je bilo 20,6 % (IPSOS)⁵.
2. Udio neprijavljene dobiti u ukupnoj stopi sive ekonomije u 2022, koji iznosi 43,7% (IPSOS).
3. Udio neprijavljenih zarada ili zarada na koje se djelimično plaćaju porezi doprinosi u ukupnoj stopi sive ekonomije, koji iznosi 56,3 % u 2022. (IPSOS).
4. Prosječna zarada, koja polazi od zvaničnog podatka Monstata za 2022. godinu i rasta iz makroekonomskog scenarija Ministarstva finansija.

⁴ Više detalja o tome je prikazano u narednom poglavlju

⁵ Po istoj metodi, učešće sive ekonomije u EU u prosjeku iznosi 4,2% GDP, dok po MIMIC metodi iznosi 16,8% (ILO, 2016).

5. Projekcije inflacije koja polazi od zvaničnih podataka za 2022. i makroekonomskih projekcija inflacije od strane Ministarstva finansija.
6. Prosječna zarada, koja polazi od prosjeka zarada u sektorima koji su najviše izloženi sivoj ekonomiji: maloprodaja, građevinarstvo, turizam i saobraćaj. Rast zarade je vezan za rast zarada iz makroekonomskog scenarija Ministarstva finansija.

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

1. makroekonomskog scenarija iz nacrta "Programa ekonomskih reformi" za period 2024-2026. godina,
2. fiskalnih projekcija iz dokumenta nacrta "Programa ekonomskih reformi" za period 2024-2026. godina, uključujući projekciju prihoda od poreza na dobit,
3. istraživanja koje je u 2022. godini uradio IPSOS: „Istraživanje među domaćinstvima i preduzećima, sa ciljem utvrđivanja obima i strukture sive ekonomije u Crnoj Gori”,
4. saopštenja o broju i strukturi poslovnih subjekata u Crnoj Gori za 2022.god.
5. podataka sa web sajta „Investitor aktivnosti“: „50 najvećih kompanija u Crnoj Gori“.

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

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

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

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

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

- 1) do 100.000,00 eura 9%;
- 2) od 100.000,01 eura do 1.500.000,00 eura: 9.000,00 eura +12% na iznos preko 100.000,01 eura;
- 3) preko 1.500.000,01 eura: 177.000,00 eura +15% na iznos preko 1.500.000,01 eura.

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

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

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

Preduzeća	Broj preduzeća 2022.	Prosječna dobit po preduzeću u EUR	Ukupno dobit u EUR	Porez na dobit plaćen 2023. za 2022.godinu, prosjek, EUR	Ukupan prihod od poreza na dobit u 2022. plaćena 2023. godine, u EUR	Ukupan prihod od poreza na dobit u scenariju bez promjene zakonske regulative (u EUR)
mikro i mala	45.310	19.351	876.809.778	1.742	78.912.880	78.912.880
srednja	308	697.450	214.814.625	81.517	24.862.755	19.333.316
velika	57	4.095.481	223.442.425	572.673	30.924.364	20.109.818
UKUPNO	45.675		1.315.066.827		134.700.000	118.356.015
					razlika	16.343.985

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

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

Iznos prihoda od dobiti naplaćene za 2022. godinu, prema podacima Ministarstva finansija iznosio je **134,7 miliona eura** u 2023. godini. Efekat povećanja prijavljivanja neprijavljene dobiti je očigledno najveći u 2022. i 2023. godini, budući da je Ministarstvo finansija projektovalo rast prihoda od poreza na dobit od 22% u 2024. godini. Nakon toga je projektovan umjereniji rast u skladu s rastom ekonomske aktivnosti (vidjeti tabelu 2).

Tabela 2: Projektovani rast prihoda od poreza na dobit u 2022.

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Prihodi od poreza na dobit u mil. €	74,7	90,2	134,7	164,65	168,23	171,86
Rast apsolutno mil. €		15,5	44,5	29,95	3,58	3,63
Rast u procentima		20,7	49,3	22,2	2,20	2,150

Izvor: Podaci MF o konsolidovanoj javnoj potrošnji i procjene i projekcije MF za period 2023-2026.

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

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

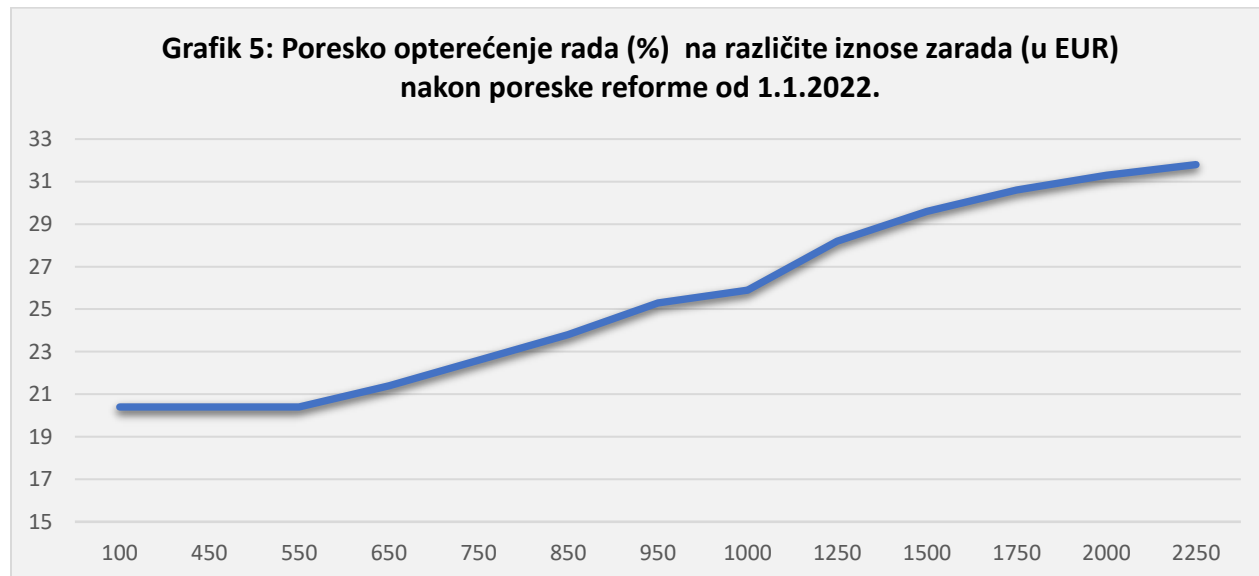
1. makroekonomskog scenarija iz dokumenta nacrta „Programa ekonomskih reformi“ za period 2024-2026. godina,
2. fiskalnih projekcija iz dokumenta „Programa ekonomskih reformi“ za period 2024-2026. godina, uključujući projekciju prihoda od doprinosa na PIO,
3. istraživanja- IPSOS u 2022. godini pod nazivom: „Istraživanje među domaćinstvima i preduzećima, sa ciljem utvrđivanja obima i strukture sive ekonomije u Crnoj Gori“.

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

Tako je danas poresko opterećenje rada u Crnoj Gori među najnižima u Evropi. Ono trenutno iznosi 20,4% za nivo nove minimalne zarade (450 eura), a zatim se progresivno povećava sa rastom zarada do nivoa od 31,3% za nivo neto zarade od 2.000 eura i nadalje u zavisnosti od nivoa zarade⁶. Poreskom rasterećenju rada je značajno doprinijelo i povećanje praga neoporezivog dijela zarade, budući da je stopa poreza na dohodak fizičkih lica 0% na iznos zarade do 700 eura

⁶ Izvor: Vlada Crne Gore, Program „Evropa sad“ 2021.

bruto. S druge strane je značajno povećanje minimalne zarade je donekle usporilo formalizaciju zaposlenosti u punom obimu.



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

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

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

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

Tabela 3: Naplaćeni porezi i doprinosi u 2022. godini, procjena za 2023. i projekcije do 2026.

	Ostvareno	Procjena	Projekcije		
	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.
Prihod od poreza na dohodak fizičkih lica -ukupno (u mil. €)	136,6	130,8	151,36	155,37	162,6
Prihod od poreza na dohodak fizičkih lica -centralni budžet(u mil. €)	83,0	62,3	80,77	82,68	86,21
Prihod od poreza na dohodak fizičkih lica - Lokalna samouprava (u mil. €)	53,6	68,5	70,6	72,7	76,4

Prihod od doprinosa na PIO mil.€	405,9	473,7	559,8	585,2	619,0
Prihod od doprinosa za osiguranje od nezaposlenosti mil.€	18,4	22,0	24,0	25,4	28,4
Nominalni rast prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica-Javna potrošnja (u %)	-26,0	-4,2	15,7	2,6	4,7
Nominalni rast poreza na dohodak fizičkih lica-Centralni budžet (u %)	-34,6	-25,0	29,6	2,4,9	4,2
Nominalni rast prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica - Lokalna samouprava (u %)	-7,3	27,9	3,0	3,0	5,0
Nominalni rast prihoda od doprinosa za PIO- (%)	12,1	16,7	18,2	4,5	5,8
Bruto zarade rast (u %)	11,4	11,5	5,0	4,0	4,0
Broj zaposlenih rast (u %)	18,1	9,5	2,2	1,8	1,7

Izvor: Podaci MF o konsolidovanoj javnoj potrošnji, nacrt Programa ekonomskih reformi 2024-2026. i kalkulacije stopa rasta na osnovu istih podataka

Prema zvaničnim podacima (Monstat) u 2022. godini je došlo do značajnog rasta zaposlenosti, pa je prosječan broj zaposlenih povećan za skoro 35 hiljada lica i iznosio je oko 236 hiljada lica. Broj zaposlenih u prvih devet mjeseci 2023. je porastao na 243,7 hiljada, ili za 9,4% u odnosu na uporedni period 2022.

Po ARS, broj zaposlenih u 2022. iznosio je 251,2 hiljade. Shodno anketi, u drugom kvartalu 2023. došlo je do rasta broja zaposlenih na 280 hiljada.

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

neprijavljenih zarada u sivoj ekonomiji 2023. trebalo smanjiti za oko 176 miliona eura. Dakle, procjenjuje se da je nivo sive ekonomije u oblasti zarada u 2023. niži u odnosu na period prije primjene mjera poreske reforme uvedenih od 1. januara 2022.

Shodno svemu navedenom, može se zaključiti da ako uzmemo u **obzir rast prosječne bruto zarade i rast broja zaposlenih i uporedimo sa naplatom prihoda od direktnih poreza i doprinosa, dolazimo do zaključka da su poslodavci prijavili značajan broj neprijavljenih zaposlenih u 2022. i 2023. godini, ali da je i dalje bila prisutna praksa plaćanja dijela zarade „na ruke“ jer je kombinovani rast zarada i zaposlenosti prevazilazio ukupno povećanje naplate prihoda od doprinosa za PIO i doprinosa za osiguranje od nezaposlenosti.**

Za period 2024-2026. godina se projektuje da će kombinovani rast zarada i zaposlenosti ipak biti niži od rasta prihoda od doprinosa na PIO i nezaposlenost koje je procijenilo Ministarstvo finansija. To ukazuje na dalje pozitivne efekte poreskih reformi i smanjenja neformalnosti na tržištu rada.

Kada se uzmu u obzir ukupno analizirani efekti uticaja poreske reforme na prihode od poreza na dobit, kroz povećano prijavljivanje dobiti, kao i na prihode od doprinosa na PIO usljed povećanja prijavljenih zarada, procjena prema simulacionom modelu je **da je ukupno učešće sive ekonomije u oblasti dobiti i zarada u Crnoj Gori smanjeno na nivo između 15,7% i 18,2% procijenjenog BDP-a u 2023⁷.**

2.3.3. Analiza uticaja povećane minimalne zarade na formalni sektor

Prema "Evaluaciji reforme minimalne zarade i poreza na dohodak fizičkih lica u Crnoj Gori iz 2022. godine" koju je radila Međunarodna organizacija rada u 2023. godini, značajno prilagođavanje minimalne zarade nije imalo bilo kakve kvantitativno značajne, štetne efekte na formalno tržište rada u Crnoj Gori. Drugim riječima, kratkoročno gledano, ukupna zaposlenost se nije smanjila. Prem istoj evaluaciji, povećanje minimalne zarade je direktno uticalo na skoro 44% svih zaposlenih u 2021. godini. Skoro 35% svih radnih mjesta je podignuto na nivo nove minimalne zarade. Postoje dokazi o pozitivnim prelivanjima na poslove sa zaradom iznad minimalne: broj

⁷ Procjena za dobit je napravljena tako što je uključena novoprijavljena dobit u 2023. za 2022.godinu i iznos poreza koji je na nju plaćen. Za ovoliko je smanjen iznos neprijavljene dobiti iz istraživanja IPSOS-a, Radulović i Krstić, 2022, odnosno procjene sive ekonomije u oblasti neprijavljene dobiti i izračunata kao % BDP. Procjena u dijelu smanjenja neprijavljenih zarada, je napravljena tako što je uzeto učešće neprijavljenih zarada u sivoj ekonomiji, koje prema IPSOS istraživanju čini 56,3% ili 670 miliona eura i umanjeno je za 42,4% iznosa novoprijavljenih neto zarada i iznosa procijenjenog povećanja prihoda od doprinosa na PIO za 2023. Prilikom simulacije, rezidual (dio povećanja zvanično procijenjenih prihoda od doprinosa koji nije objašnjen rastom zarada i zaposlenosti, kao i neobjašnjeni dio povećanja dobiti), objašnjen je smanjenjem sive ekonomije. Ukoliko se neobjašnjeni dio povećanja naplate prihoda od dobiti i doprinosa u potpunosti pripiše smanjenju sive ekonomije onda je procijenjeno učešće sive ekonomije u BDP-u 15,7% u 2023. Ukoliko se uzme da je 50% neobjašnjenog dijela povećanja prihoda od doprinosa i dobiti rezultat smanjenja sive ekonomije, onda je učešće sive ekonomije u BDP 18,2% u 2023.

poslova sa (bruto) zaradom između 550 i 1.250 eura je porastao nakon reforme. Evaluacija takođe ukazuje da reforma nije izazvala bilo kakav kvantitativno značajan pad zaposlenosti.

Za sektore sa niskim zaradama (posebno, proizvodnja, veleprodaja/maloprodaja i smještaj/hrana (ugostiteljstvo), postoje izvjesni dokazi o slabijem rastu broja registrovanih firmi. Istovremeno, došlo je do skromnog povećanja dobiti i prometa preduzeća u sektorima sa niskim zaradama koji su snažnije pogođeni reformom. Takođe, evaluacija ukazuje da je reforma iz 2022. imala mali, negativan efekat na broj formalno registrovanih firmi. U sektorima sa visokim zaradama ukupan broj firmi je porastao za 14,5% od 2021. do 2022. Istovremeno, u sektorima sa niskim zaradama, koji su bili jače pogođeni povećanjem minimalne zarade, broj firmi je porastao za 4,3%. Evaluacija ukazuje da je reforma iz 2022. Mogla uticati i na neformalnu ekonomiju budući da veće minimalne zarade dovode do povećanja aktivnosti u neformalnoj ekonomiji. Ipak u evaluaciji se nije raspolagalo podacima kojima se mogao potvrditi mogući uticaj minimalne zarade na neformalnu ekonomiju.

2.4. Uzroci i posljedice neformalne ekonomije u Crnoj Gori

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

- politički uzroci;
- društveni uzorci (poreski moral, bihevioralni oblici ponašanja obveznika, istorijski uzroci);
- ekonomski uzroci (nepravična distribucija prihoda, inflacija, nezaposlenost);
- fiskalni uzroci (visoke poreske stope, parafiskalni nameti, propusti u nadzoru itd);
- regulativni uzroci (komplikovan zakonski okvir i sl);
- administrativni uzroci, poput nedovoljno optimalne organizacije i nedovoljnih administrativnih kapaciteta nadzornih organa.

Prema analizi Evropske komisije⁸ pored velike javne potrošnje i visokog javnog duga, ključni strukturni izazovi crnogorske ekonomije su: (i) pitanje povećanja zaposlenosti (naročito žena, mladih i pitanje dugoročne nezaposlenosti), (ii) nedovoljno konkurentno poslovno okruženje i (iii) neformalna ekonomija. Prema analizi Svjetske banke ključni strukturni izazovi obuhvataju: (i) jake cikluse ekonomskog buma i ekonomskog pada, (ii) ranjivost na šokove (iii) preokrete tj. poništavanja postignutog društvenog i ekonomskog napretka.

Na osnovu sprovedenog desk istraživanja o uzrocima neformalne ekonomije prepoznatim u strateškim dokumentima Crne Gore, naročito nalaza „Istraživanja među domaćinstvima i preduzećima sa ciljem utvrđivanja obima i strukture sive ekonomije u Crnoj Gori” kao i na osnovu istraživanja zainteresovanih strana u toku konsultativnog procesa izrade ovog programa, identifikovani su uzroci postojanja neformalne ekonomije u Crnoj Gori. U sprovedenom

⁸ Ocjena Programa ekonomskih reformi Crne Gore 2021-2023.

istraživanju zainteresovanih strana, 76% ispitanika je istaklo da neformalna ekonomija u Crnoj Gori postoji u velikoj mjeri, dok 24% smatra da postoji, ali u manjoj mjeri.

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

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

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

2.4.1. Ekonomski i fiskalni

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

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

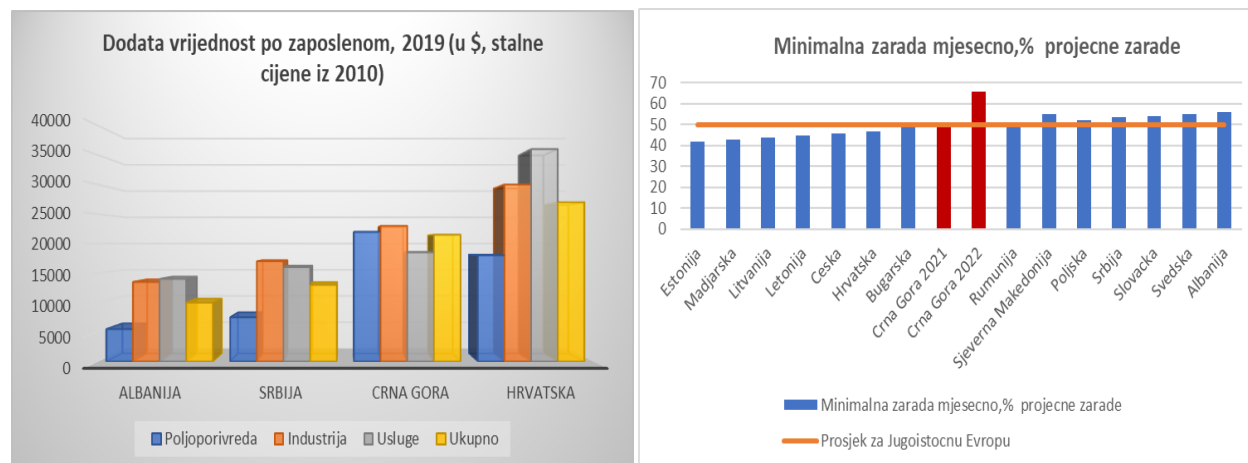
Jedan od faktora je nedovoljan **stepen poreskog morala**, odnosno sklonost i navika u prijavljivanju obaveza prema državi. Činjenica da dio stanovništva često otvoreno ignoriše zakone, propise i poreze, može oslabiti poštovanje koje građani/gradžanke imaju prema državi. Pored toga, na prisustvo neformalne ekonomije značajno utiče visok nivo gotovine u finansijskim transakcijama i neformalni izvori finansiranja, što između ostalog proizilazi iz bihevioralnih razloga sklonosti građana/gradžanki da većinu plaćanja vrše u kešu, ali i činjenice transakcionih troškova koje

građani imaju kada je u pitanju plaćanje karticama. Prema istraživanju zainteresovanih strana za potrebe pisanja ovog programa, najveći broj ispitanika ili oko 30% njih smatra da je nizak stepen poreskog morala najveći uzročnik neformalne ekonomije.

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

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

Grafik 6: Dodata vrijednost po zaposlenom i minimalna zarada



Izvori: MMF, kalkulacije autora

⁹ MMF

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

Kada su u pitanju žene, takođe je veoma važno prepoznati problem neplaćenog kućnog rada koji u 92% slučajeva obavljaju žene u Crnoj Gori, a čija je vrijednost procijenjena na 122 miliona eura tokom tri mjeseca trajanja pandemije COVID-19¹⁰. Jedan od razloga toga je i što zakonodavni okvir tržišta rada nije u dovoljnoj mjeri fleksibilan i prilagodljiv savremenim okolnostima. Potrebna je njegova veća fleksibilnost koja će pratiti digitalne promjene, definisanjem novih šema rada koje omogućavaju rad na daljinu, dodatno unapređenje rada od kuće (teleworking), a sve u kontekstu socijalne zaštite zaposlenih ove ciljne grupe i obezbjeđivanja dostojanstvenog radnog mjesta.

NEET stopa koja se odnosi na mlade dobi 15-29 je i dalje visoka, i prema podacima iz 2022. godine je iznosila 23,2%, što je znatno iznad EU prosjeka.

Upoređivanjem podataka o nezaposlenosti iz administrativnih i anketnih izvora na kraju drugog kvartala 2023. godine, broj nezaposlenih prema anketi je bio 41.600, dok je broj nezaposlenih prema administrativnim podacima bio 40.304. Približno isti broj nezaposlenih iz oba izvora ukazuje na značajno smanjenje neformalne ekonomije na tržištu rada u odnosu na prethodne godine. Ovo iz razloga što je, prethodnih godina broj nezaposlenih na evidenciji ZZCG bio mnogo veći od onog prema anketi (vidjeti grafik br.2), a razlika u broj zaposlenih je ukazivala na postojanje neformalne zaposlenosti, budući da anketa većinu oblika radnog angažmana tretira kao zaposlenost, bez obzira da li je formalizovana ili ne¹¹.

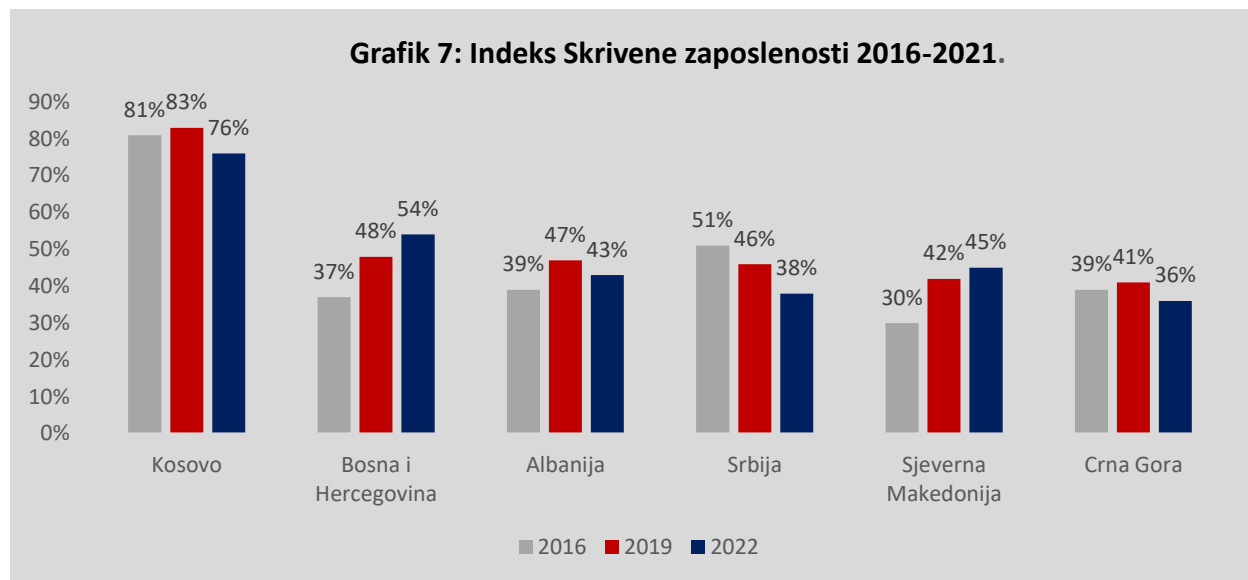
Prema istraživanju SELDI, Crna Gora je imala najniži nivo skrivene zaposlenosti u regionu Zapadnog Balkana 2021. godine i taj nivo je bio 36% (vidjeti grafik u nastavku). Iako ohrabruje

¹⁰Istraživanje UNDP iz 2020 na linku:

<https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-06/Izvjestaj%2Bdoprinos%2Bzena%2Bekonomiji%2BCG%2BMNE%2BA4%2BFINAL.pdf>

¹¹ Npr. Broj nezaposlenih prema ARS je na kraju 2021.godine bio 42.200 lica, dok je prema administrativnom izvoru bio čak 57.386 (čemu je značajno dopinijela COVID-19 pandemija). Broj nezaposlenih prema ARS na kraju 2022. godine je bio 43.200, dok je prema administrativnom izvoru bio 46.596. Dakle, nezaposlenost prema podacima ZZCG se smanjila i približila anketnoj što ukazuje na moguće smanjenje neformalne zaposlenosti

podatak da je to najniže u regionu i da je značajno niže nego u Crnoj Gori 2019. godine, navedeno i dalje predstavlja značajan izazov. Skrivena zaposlenost zapravo podrazumijeva neformalnu zaposlenost, prijavljivanje rada u manjoj vrijednosti (plate u koverti) i prevare kada je riječ o plaćanju poreza i doprinosa državi.



Izvor: SELDI, „Sistem monitoringa korupcije“/„Sistem monitoringa skrivene zaposlenosti“, 2021.

Prema IPSOS istraživanju iz 2022. godine, smanjeno je neformalno zapošljavanje na tržištu rada, u odnosu na anketnu 2014. godinu, pa je tako udio zaposlenih koji su radili bez plaćenih poreza i doprinosa, sa 22,3% snižen na 15,7%. Ipak, prema istom istraživanju, udio zaposlenih koji su primali dio zarade u gotovini bez plaćanja poreza i doprinosa je ostao na istom nivou. Prema istraživanju SELDI „Sistem monitoringa korupcije“ iz 2021. godine, 22% zaposlenih su primali naknade na ruke odnosno naknade iznad onih iz ugovora o radu, dok je 8% njih radilo bez ugovora. Nepovoljniji pokazatelji u regionu se odnose na Kosovo gdje je čak 35% zaposlenih primalo dio zarade na ruke, kao i Srbiju gdje je taj procenat u 2021. godine bio 27%.

Mjere socijalne zaštite i doznake iz inostranstva. Izdašna socijalna politika destimuliše aktivnost na tržištu rada i formalizaciju zaposlenja. Prema IPSOS Istraživanju među domaćinstvima i preduzećima sa ciljem utvrđivanja obima i strukture sive ekonomije u Crnoj Gori (2022), oko 6% zaposlenih i 8% poslodavaca u privatnom sektoru smatra da mogućnost zaposlenog na crno da koristi socijalnu pomoć i druga davanja koja su namijenjena nezaposlenim osobama, predstavlja jedan od faktora neformalnog zapošljavanja/poslovanja u Crnoj Gori. Efekti socijalne pomoći su ograničeni nedovoljnim brojem adekvatno targetiranih programa i nedovoljnom povezanošću sa aktivnim politikama na tržištu rada, u cilju formalnog zapošljavanja što većeg broja korisnika socijalne pomoći. Česte izmjene Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti koji je relativno dobro targetirao najsiromašnije slojeve stanovništva i definisao kriterijume za dobijanje materijalnog obezbjeđenja porodice, dječjih dodataka itd. dovele su do proširenja baze korisnika socijalne i dječje zaštite bez

jasnih kriterijuma za pravednu raspodjelu tih sredstva i targetiranje prema onima kojima su ta sredstva najpotrebnija. Proširenje baze korisnika socijalne i dječje zaštite je dovelo do usporavanja formalizacije zapošljavanja. Analiza podataka o nezaposlenosti i socijalnim davanjima u Crnoj Gori za potrebe izrade ovog programa, ukazuje da socijalna davanja imaju uticaj na rast nezaposlenosti i neformalne zaposlenosti. Rast socijalnih davanja i subvencija u godinama kriza, 2008-2010. zatim 2020-2021. kao i isplate naknada za majke sa 3 i više djece u periodu 2016-2017, uticala je na rast nezaposlenosti u Crnoj Gori. Prema istraživanju zainteresovanih strana za potrebe pisanja ovog programa, oko 7% ispitanika (predstavnik poslodavaca, zaposlenih, državnih institucija i sl) smatra da je politika socijalne zaštite jedan od uzročnika neformalne ekonomije. Ovo istraživanje je takođe pokazalo da je neophodno uraditi reviziju Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom i Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti u smislu dodatne regulacije za radno sposobne korisnike prava iz ovog zakona.

Dodatni faktor uticaja na nezaposlenost, a time i veća socijalna davanja i neformalne radne aranžmane su **doznake iz inostranstva**. Ovo je manje izraženo u Crnoj Gori u odnosu na zemlje regiona Zapadnog Balkana, ali svakako postoji, naročito u pojedinim opštinama Sjevernog i Primorskog regiona. Prema istraživanju SELDI iz 2016.godine, „povećanje procentnog poena transfera novca povezan je sa smanjenjem od 1,8 procentnih poena u zapošljavanju širom zemalja članica SELDI¹² mreže. Po svemu sudeći, veza između transfera novca, sivog zapošljavanja i sive ekonomije je pozitivna u Jugoistočnoj Evropi. Transferi novca napumpavaju unutrašnju potrošnju (zelena tržišta su po pravilu gotovo u potpunosti skrivena), služe kao sigurnosna socijalna mreža (podsticanje rizičnije skrivene zaposlenosti), ali utiču i na domaće investicije i preduzetništvo, često skriveno (siva ekonomija, zanatstvo, poljoprivreda).”

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

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

Turizam. Sektor turizma, duži niz godina karakteriše postojanje velikog broja subjekata koji **izdaju smještajne kapacitete, ali ih ne prijavljuju nadležnim institucijama.** To dalje znači neplaćanje

¹² SELDI mreža je u zemljama Zapadnog Balkana

fiskalnih dažbina budući da neprijavlivanje turista i njihova registracija u Centralnom turističkom registru znači neplaćanje boravišne takse koja predstavlja prihod lokalnih samouprava i Turističke organizacije Crne Gore, poreza na dohodak fizičkih lica, kao i odgovarajućih prireza na porez na dohodak fizičkih lica. Na ovaj način su budžet države i budžeti jedinica lokalne samouprave, prema procjeni Vlade¹³, zaknuti za desetine miliona eura u toku godine. Isto predstavlja krivično djelo utaje poreza i doprinosa. Prema analizi Vlade (Informacija Vlade, jun 2023), navedeno dodatno usložnjava globalni uticaj internet platformi za posredovanje u izdavanju smještajnih kapaciteta. Njih čine inostrane (Booking, Airbnb, itd), i domaće platforme (npr. stan na dan i sl.), koje su postale jedan od glavnih mehanizama putem kojih turisti rezervišu i plaćaju smještajne kapacitete u Crnoj Gori. Domaći izdavaoci smještaja koji nisu registrovani za obavljanje ove djelatnosti u skladu sa važećim propisima se sve više reklamiraju putem navedenih međunarodnih internet platformi. Prema podacima Vlade, broj izdavalaca koji svoje usluge reklamira putem internet platformi je mnogo veći od broja registrovanih izdavalaca smještaja u Centralnom turističkom registru.

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

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

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

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

Ostali vidovi trgovine koji su ili potpuno ilegalni, ili ih dijelom obavljaju registrovani preduzetnici i preduzeća su nelegalna prodaja duvanskih proizvoda, vanpijačna prodaja poljoprivrednih

¹³ Informacija Vlade o planu mjera na suzbijanju nelegalnog izdavanja smještaja, maj 2023.

proizvoda, neovlašćena prodaja roba i usluga u stambenim objektima, odnosno obavljanje djelatnosti bez odobrenja za rad i bez prethodno izvršene poreske registracije i sl.

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

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

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

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

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

U oblasti šumarstva i drvoprerađiva, karakterističan je izazov održivosti u gazdovanju šumama i brojne nelegalne aktivnosti u sječi šuma. Sistem koncesija, odnosno prodaje drveta u dubećem stanju koji se trenutno primjenjuje, proizvodi za posljedicu da korisnici šuma drvo kupuju u šumi, uz plaćanje odgovarajuće naknade, koja je budžetski prihod. Jedan od većih izazova se ogleda u obračunu PDV-a, u postupku prometa drvnih sortimenata koji se ne prerađuju u sopstvenim kapacitetima za preradu, kako je to predviđeno ugovorima o korišćenju. To uzrokuje da se PDV u

tom slučaju najčešće “gubi” u prometu. Takođe, postoji i pojava da se vrijednost drveta umanjuje u odnosu na stvarno stanje u situaciji u kojoj privredna društva vrše preradu drvne sirovine u vidu rezane građe iz crnogorskih šuma, što za posljedicu ima umanjene PDV-a. Dodatno, nepostojanje FSC¹⁴ standarda, kao standarda kvaliteta u šumarstvu je takođe jedan od izazova.

2.4.2. Fiskalni uzroci neformalne ekonomije u Crnoj Gori

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

Od 2022.godine, nakon još jedne izmjene, značajno je smanjeno poresko opterećenje rada uvođenjem neoporezivog dohotka na bruto zarade do 700 eura, kao i ukidanjem doprinosa na obavezno zdravstveno osiguranje. Navedeno je, prema zvaničnim podacima o zaposlenosti, zaradama, prihodima od poreza na dobit i prihodima od doprinosa na penzijsko osiguranje, ukazala na smanjenje neformalne ekonomije, kako na tržištu rada tako i kada je u pitanju prijavljena dobit preduzeća (vidjeti dio 2.3). Dakle, iako je siva ekonomija još uvijek značajno prisutna, procjena u izradi ovog programa, na osnovu zvaničnih podataka o zaposlenosti, zaradama i dobiti u 2022. i prvom kvartalu 2023. ukazuju da je ona smanjena¹⁵. U sljedećem periodu je važno očuvati stabilnost i predvidivost poreskog ambijenta i niskog poreskog opterećenja rada, i/ili izbjevati bilo kakve ad-hoc izmjene.

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

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

Prema *Istraživanju među domaćinstvima i preduzećima sa ciljem utvrđivanja obima i strukture sive ekonomije u Crnoj Gori* (Krstić et al, 2022), ključni fiskalni uzrok uticaja na sivu ekonomiju na tržištu rada su visoki porezi i doprinosi (prema mišljenju 38% ukupne populacije ispitanika i prema

¹⁴ Forest Stewardship Council

¹⁵ Vidjeti dio 2.3

mišljenju 23% poslodavaca u privatnom sektoru), a važan uzrok su brojni i visoki parafiskalni nameti (kao što su dozvole, takse i ostali nameti). Prema istraživanju zainteresovanih strana u junu 2023. godine, sprovedenom za potrebe pisanja ovog programa, oko 1/5 ispitanika smatra da je direktno i/ili indirektno poresko opterećenje (visoke stope PDV-a, poreza na dohodak fizičkih lica, poreza na dobit pravnih lica, poreza na nepokretnost, itd) jedan od najčešćih uzroka neformalne ekonomije, kao i visoki parafiskaliteti (njihov broj i visina).

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

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

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

2.4.3. Regulatorni i administrativni uzroci

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

Relativno radno zakonodavstvo kod ugovora o radu na neodređeno vrijeme karakterišu visoki troškovi otpremnina, što obeshrabruje poslodavce na zaključivanje ovakvih ugovora. Veću fleksibilnost daju ugovori na određeno vrijeme. Navedene razlike u stepenu rigidnosti kreiraju različite stepene zaštite zaposlenosti¹⁶ i vode smanjenju ukupne produktivnosti rada. Prema istraživanju, mišljenja zainteresovanih strana za potrebe ovog programa, sezonsko zapošljavanje je prepoznato kao kritično sa stanovišta neformalne ekonomije, gdje zbog rigidnog radnog zakonodavstva poslodavci često bivaju prinuđeni da angažuju radnu snagu suprotno pozitivnim propisima (komplikovane i duge procedure prijave i dobijanje dozvola za rad). Činjenica je da Zakon o radu prepoznaje sezonske poslove kao oblik rada na određeno vrijeme ne duže od 8 mjeseci u toku jedne godine. Takođe, omogućava da se sa istim zaposlenim koji je obavljao sezonske poslove iznova zaključi ugovor o sezonskim poslovima, bez obaveze transformacije ugovora na neodređeno vrijeme. Međutim, potrebno je razmotriti izmjene zakonodavnog okvira, naročito Zakona o strancima, kada je riječ o novim radnim aranžmanima u sektoru turizma.

Ograničeni administrativni kapaciteti javnih institucija i složena administracija, uključujući javnu upravu, pravosuđe i nezavisne agencije, kao važan temelj sprovođenja ukupnih 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. Nepostojanje jedinstvene baze poreskih obveznika je takođe jedan od izazova, te bi projekat “jedinstveni poreski broj” za svakog građanina Crne Gore bio jedan od odgovora na taj izazov. Istraživanje je generalno ukazalo na značajne institucionalne izazove, prije svega na nedostatak koordinacije aktivnosti (ministarstva, inspekcije, policija, sudstvo, tužilaštva) i inspeksijskom kadru. Dodatno, ograničeni su administrativni kapaciteti državnih organa u cilju provjere usklađenosti poslovanja sa pozitivnim zakonskim propisima Crne Gore, i sprečavanje zloupotrebe prava sa ciljem sprečavanja evazije poreza¹⁷. Neophodno je prevashodno sprovođenje funkcionalne analize inspekcija relevantnih za suzbijanje neformalne ekonomije. Nužno je detaljno analizirati kapacitete, potrebne resurse i izvršiti optimizaciju rada relevantnih inspekcija. Dobra polazna

¹⁶ Prema OECD indeksu zaštite zaposlenosti

¹⁷ Analiza realnosti poslovanja u dugom roku sa negativnim maržama, provjera izdavanja fiktivnih faktura, “prebijanja” PDV-a između povezanih lica, neadekvatnog računovodstvenog tretmana investicionog ulaganja kod građevinskih projekata, uvođenje u legalne tokove i oporezivanje prihoda od rentiranja nekretnina itd

tačka za navedeno je Analiza efikasnosti djelovanja uprave za inspekcijske poslove, koju je Vlada usvojila u martu 2021. godine. U Analizi je ukazano da je udio inspektora/inspektorki u cjelokupnom broju zaposlenih pao sa 85,9% na 78%. U Analizi je naznačeno i da je u radu Uprave izraženo preventivno djelovanje inspekcija, dok se mali broj kontrola završava sankcijama. Analiza takođe ukazuje da je evidentan trend izuzimanja inspekcija iz Uprave, što dovodi u pitanje svrsishodnost postojećeg sistema inspekcijskog nadzora.

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

2.4.4. Politički i društveni uzroci

Politička neizvjesnost i nestabilnost je faktor uticaja i na ukupno društveno okruženje i donošenje zakona koji bi bili u funkciji daljeg doprinosa smanjenju neformalnosti, naročito u sektorima zdravstva, obrazovanja itd. Ona utiče na rejting zemlje, njenu ukupnu investicionu poziciju, ali i na brzinu reformi u suzbijanju neformalne ekonomije. U sprovedenom istraživanju zainteresovanih strana za potrebe ovog programa, najveći broj ispitanika je odgovorio da je nedovoljna politička i ekonomska stabilnostu Crnoj Gori, najveći uzrok neformalne ekonomije, a potom neadekvatna koordinacija, preklapanja ili nejasne nadležnosti u sprovođenju restriktivnih/kaznenih mjera na suzbijanju sive ekonomije, kao i nedostatak strategije u kreiranju i sprovođenju mjera ekonomske politike. Prema ocjeni EK (Ocjena PER-a 2023-2026), „nedovoljna politička podrška i konzistentnost, uz nestalnu implementaciju reformi, podriava napore za smanjenje neformalnosti“. EK dalje navodi da je potrebno uložiti napore da Radna

grupa za izradu Programa neformalne ekonomije „nema isključivo tehnički karakter koji se uglavnom odnosi na administrativne autpute i povećano interno izvještavanje, već da treba da reflektuje jasnu političku volju da identifikuje i implementira neophodne reforme.“

2.5. Analiza zainteresovanih strana

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

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

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

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

U nastavku je tabelarni prikaz zainteresovanih strana i njihovog uticaja i interesa.

Zainteresovana strana	Odnos (relacija) prema Programu	Interes (ocjena od 1 do 5)	Uticaj/snaga (ocjena od 1 do 5)
Javni sektor (centralni i lokalni nivo)	Javni sektor ima veliki interes i uticaj za rješavanje pitanja suzbijanja sive ekonomije, prije svega kroz činjenicu da je javni sektor kako kreator politika u ovoj oblasti ali i implementator aktivnosti. Takođe, za javne finansije je ovo važan segment jer predstavlja dobar način za povećanja prihoda budžeta a samim tim i većim mogućnostima za finansiranje rashoda. Krovna institucija za ovu politiku je Ministarstvo finansija. Međutim da bi se mjere kvalitetno i u potpunosti implementirale moraju biti uključene gotovo sve institucije kako na centralnom tako i na lokalnom nivou.	5	5
Građani	Građani imaju direktan i indirektan ucijaj. Direktan je da mogu biti podrška javnom sektoru za implementaciju mjera i suzbijanju sive ekonomije, a indirektan kroz korišćenje benefita od suzbijanja prije svega kroz veći budžet i mogućnosti za veća izdvajanja sredstava za infrastrukturu, obrazovanje, kulturu... Tako da je njihov interes veliki ali je snaga na manjem nivou.	4	2
Privatni sektor	Posebno pozitivan uticaj program će imati na privatni sektor jer će rješavati pitanje smanjenja nelojalne konkurekcije za koje su vrlo često biznis udruženja isticali kao jedno od ključnih barijera za funkcionisanje privrede. Interes je veliki ali je uticaj organičen ili slab jer ne donose politiku (osim što učestvuju u izradi) i ne implementiraju.	4	3
Sindikati	Sindikati su snažno zainteresovani za realizaciju suzbijanja sive ekonomije prije svega zbog zaštite prava radnika i plaćanja punih obaveza prema zaposlenima. Zato su sindikati veoma zainteresovani za realizaciju	3	3

	politika u ovoj oblasti, ali njihov uticaj je ograničen.		
Akademski zajednica	Oni predstavljaju važne ambasadore nacionalnog brenda. Njihov interes nije na zadovoljavajućem nivou, kao i njihov uticaj.	2	3
Civilni sektor	Civilni sektor predstavlja važan segmen za razvoj i implementaciju svake vladine politike pa samim tim i politike u ovoj oblasti. Međutim, i pored činjenice da ovaj sektor može imati veliki uticaj, trenutno postoji nizak nivo interesovanja, ali i mali broj NVO organizacija koje se bave ovom tematikom.	3	4
Mediji	Veoma važna grupa stejkholdera sa aspekta uticaja koji imaju, ogroman uticaj na implementaciju same politike (pa i strateškog dokumenta), ali interes na nižem nivou.	3	5
Međunarodni partneri	Važni segment sa velikim uticajem, s tim što je njihov interes za implementaciju i razvoj ove politike djelimičan, jer je više riječ o unutrašnjem pitanju država članica.	3	4

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

2.6. PESTLE analiza

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

Grafik: Šematski prikaz PESTLE analize



P-Političko okruženje

Političko okruženje u kojem se priprema i donosi Program može se označiti kao kompleksno. Ovo posebno imajući u vidu da su u toku izrade Programa održani prijevremeni parlamentarni izbori (11.juna 2023. godine), nakon izglasavanja nepovjerenja 43. Vladi¹⁸. Nova, 44. Vlada je formirana 31. oktobra 2023.

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

E- Ekonomsko okruženje

Ekonomsko uređenje Crne Gore zasniva se na slobodnom i otvorenom tržištu, slobodi preduzetništva i konkurencije, samostalnosti privrednih subjekata i njihovoj odgovornosti za preuzete obaveze u pravnom prometu, zaštiti i ravnopravnosti svih oblika svojine. Zabranjeno je narušavanje i ograničavanje slobodne konkurencije i podsticanje neravnopravnog, monopolskog ili dominantnog položaja na tržištu. Svako je dužan da plaća poreze i dažbine. (Ustav Crne Gore (član 142)). Detaljniji prikaz markekonomske okvira Crne Gore dat je u 2.2.

¹⁸ U februaru 2022. godine izglasano je nepovjerenje 42. Vladi. Nova 43. (manjinska) Vlada izabrana je u aprilu 2022.godine. Manje od četiri mjeseca od njenog formiranja izglasano je nepovjerenje i 43. Vladi, 19.avgusta 2022.godine.

S- Socijalno okruženje

Period političke neizvjesnosti 2021. i 2022. godine su bili praćeni povećanim društvenim tenzijama¹⁹, koje su se jednim dijelom negativno odrazile i na ukupno društveno okruženje. U ovom dijelu analize prikazane su važne komponente socijalnog okruženja, a koje se odnose na demografiju, obrazovanje i zdravstvo.

Demografija

Sredinom 2022. godine u Crnoj Gori je, prema procjeni Monstata, bilo 617 213 stanovnika. Radno sposobno stanovništvo ili stanovništvo staro od 15 do 64 godine čini 65,9% od ukupnog broja stanovnika što je 406 741 stanovnika. Stanovništvo starosti 65 i više godina čini 16,2% od ukupnog broja stanovnika što je 99 951 stanovnika. U Crnoj Gori na osnovu prirodnog priraštaja na 1 000 stanovnika, broj stanovnika se smanjio za 0,1 stanovnik. Stopa migracija u Crnoj Gori iznosi 11,3 što znači da je na 1 000 stanovnika 11 lica promijenilo svoje mjesto prebivališta u okviru granica Crne Gore. Očekivano trajanje života na rođenju u 2022. godini je 76,2 godina²⁰. Crna Gora nema jasno definisanu populacionu politiku koja bi pomogla smanjenju negativnih demografskih trendova, naročito migracija iz manje razvijenih područja.

Obrazovanje

Obrazovni sistem ima važnu ulogu u podizanju svijesti građana i u vezi sa suzbijanjem neformalne ekonomije, ali je i sektor u kojem postoji obavljanje djelatnosti u segmentu neformalne ekonomije²¹, pa je samim tim višestranu važan za ovu oblast.

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

Finansiranje obrazovnog sistema prvenstveno se vrši iz centralnog budžeta. Sredstva koja Crna Gora izdvaja za obrazovanje u okviru državnog budžeta grupisana su po potrošačkim jedinicama

¹⁹ UN analiza stanja

²⁰ Zvanični podaci MONSTATA

²¹ Ne postoje zvanični podaci koliko je zastupljena neformalna ekonomija u sektoru obrazovanja.

²² Ministarstvo prosvjete

iz sektora obrazovanja. Na nivou opštine postoje sredstva koja se za obrazovanje izdvajaju iz opštinskog budžeta, ali ona predstavljaju veoma mali udio ukupnog budžeta za obrazovanje.

Zdravstvo

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

Socijalna zaštita

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

Kulturološki osvrt

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

T- Tehnološki razvoj

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

Inovativne kompanije predstavljaju najdinamičniji i najznačajniji razvojni potencijal moderne privrede. Po podacima iz izvještaja Privredne komore Crne Gore (Pretpostavke razvoja digitalne transformacije o presjeku stanja u Crnoj Gori - pregled iz perspektive IT sektora, 2020), gledano po registracionoj šifri djelatnosti, u 2018. godini završne račune predalo je 790, a 2019. godine 748 kompanija. Još 80 njih bi se moglo svrstati uslovno u ovu grupu jer se bave prodajom i IT uređaja i mobilnih telefona. Od ukupno 828 kompanija, 275 kompanija je prikazalo prihod od 0,00 eur, a 738 kompanija ima 5 i manje zaposlenih (od tog broja, 655 kompanija ima 1 ili 2 zaposlena, a 565 samo jednog zaposlenog). Hiljadu zaposlenih radi u 28 kompanija, koje imaju skoro 80% prometa IT sektora. Manje od 30 kompanija ima prihod veći od 1.000.000 eur²³.

E- ekologija

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

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

L- Pravni okvir

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

Za predmetnu analizu veoma važni su i Zakon o sprječavanju nelegalnog poslovanja, Zakon o radu i Zakon o penzijsko i invalidskom osiguranju (PIO). Tako je prema važećem Zakonu o radu ostavljen veliki prostor za zaključivanje ugovora koji su prema ročnosti kratki, ali i podložni

²³ Strategija digitalne transformacije Crne Gore do 2026.godine

zloupotrebama (ugovor na određeno, angažmani preko agencija za privremeno ustupanje zaposlenih, ugovor o privremenim i povremenim poslovima).

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

Sumirana PESTLE analiza prikazana u nastavku.

POLITIČKO OKRUŽENJE	EKONOMSKO OKRUŽENJE
<ul style="list-style-type: none"> • Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde • Političko okruženje kompleksno • Vlada je u tehničkom (privremenom) mandatu u trenutku izrade Programa • Pad povjerenja u politički sistem • Usporen proces donošenja odluka i sprovođenja reformi • Crna Gora je zemlja kandidat za članstvo u EU • Crna Gora je članica NATO saveza 	<ul style="list-style-type: none"> • Ekonomsko okruženje zasnovano na slobodnom i otvorenom tržištu, slobodi preduzetništva i konkurencije • Zabranjeno je narušavanje i ograničavanje slobodne konkurencije • Proces ekonomske tranzicije još nije okončan • Svako je dužan da plaća poreze i dažbine • Uslužno orjentisana privreda više podložna pojavi neformalne ekonomije • Pad ekonomske aktivnosti kao posljedica COVID pandemije najveći u Evropi • U 2022.godini privredni rast je bio snažan i iznosio je 6,4% • Visok nivo neformalne ekonomije • Stopa nezaposlenosti je i dalje visoka. • U 2022. godini u Crnoj Gori je zabilježena najveća inflacija od sticanja nezavisnosti. • Deficit tekućeg računa jedan je od ključnih strukturnih izazova Crne Gore • Neravnomjerna regionalna razvijenost
DRUŠTVENO OKRUŽENJE	TEHNOLOŠKO OKRUŽENJE
<ul style="list-style-type: none"> • Povećane društvene tenzije • Na osnovu prirodnog priraštaja na 1 000 stanovnika, broj stanovnika se smanjio za 0,1 stanovnik. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inovacije i digitalizacija jedan od razvojnih prioriteta i šansi Crne Gore • Postavljen strateški okvir

<ul style="list-style-type: none"> • Očekivano trajanje života na rođenju u 2022. godini je 76,2 godina • Prisutni demografski izazovi (starenje stanovništva i unutrašnje migracije) • Obrazovni i zdravstveni sistem zahtijevaju korjenite reforme • Besplatno zdravstvo i obrazovanje • Rizik od pojave novih virusa • Rizik finansijske održivosti zdravstvenog sistema • Država socijalne pravde – visok nivo socijalnih davanja • Ne postoji kultura plaćanja obaveza prema državi 	<ul style="list-style-type: none"> • Realizuje se projekat elektronska fiskalizacija • Inovativne kompanije predstavljaju najdinamičniji i najznačajniji razvojni potencijal moderne crnogorske privrede • Crnogorski IKT sektor je još uvijek u ranoj fazi razvoja i ima puno potencijala za poboljšanje • Sajber napad na državnu IT infrastrukturu pokazao ranjivost sistema
PRAVNO OKRUŽENJE	EKOLOŠKO OKRUŽENJE
<ul style="list-style-type: none"> • Ne postoji strateški dokument u oblasti suzbijanja neformalne ekonomije. • Usvojen Zakon o fiskalizaciji u prometu proizvoda i usluga • Zakonom o radu ostavljen veliki prostor za zaključivanje ugovora koji su prema ročnosti kratki, ali i podložni zlopupotrebama • EK dala jasnu preporuku da je neformalna ekonomija jedan od tri ključna izazova CG ekonomije 	<ul style="list-style-type: none"> • Crna Cora je ekološka država • Potencijal za razvoj zelene ekonomije • Zaštita životne sredine utiče na rast BDPa • Niska svijest o očuvanju životne sredine • Otpad se ne reciklira u dovoljnoj mjeri • Izloženost klimatskim promjenama velika, sa značajnim posljedicama po ekonomiju

2.7. SWOT analiza

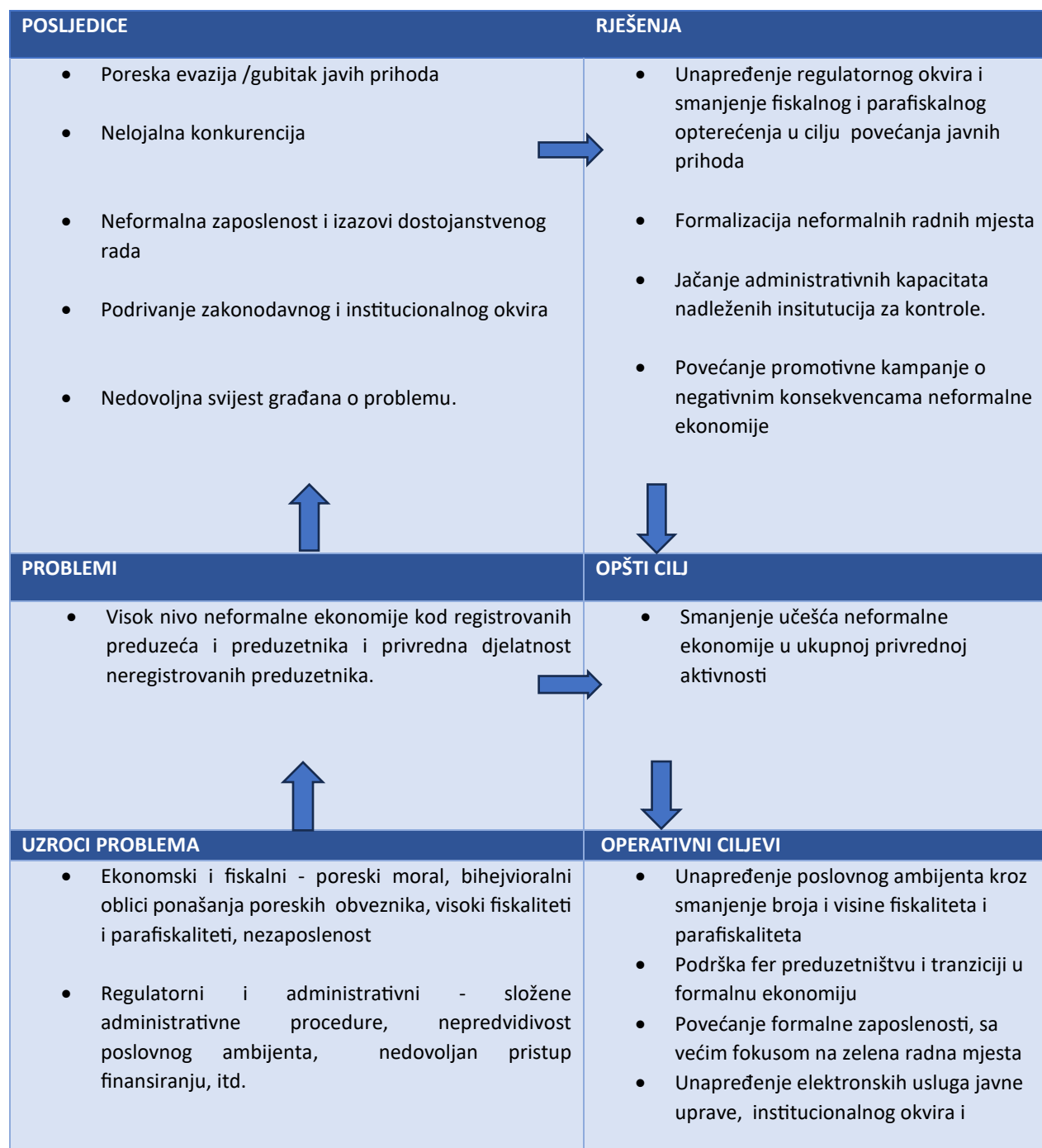
Kroz SWOT analizu kombinuju se eksterni i interni elementi koji treba da pokažu snage i slabosti, za kreiranje i sprovođenje Programa, kao i moguće opasnosti za implementaciju. Ovaj analitički metod fokusira se na četiri elementa i to: snage, slabosti, šanse i prijetnje (opasnosti). Cilj je da se nakon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

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

3.CILJEVI PROGRAMA I PRATEĆI INDIKATORI UČINKA

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.



<ul style="list-style-type: none"> • Politički i širi društveni uzroci 	administrativnih kapaciteta u smanjenju neformalne ekonomije <ul style="list-style-type: none"> • Smanjenje društvene prihvatljivosti neformalne ekonomije.
---	--

Na osnovu analize postojećeg stanja i utvrđenih ključnih uzroka neformalne ekonomije u Crnoj Gori, kao i na osnovu šireg strateškog okvira, definisani su opšti i operativni ciljevi Programa. Takođe, elaborirana je uzročno-posljedična veza kao osnov za definisanje operativnih ciljeva. Konkretnije, pošlo se od identifikovanih “problema” odnosno uzroka neformalne ekonomije i definisani su ciljevi koji se žele postići njihovim rješavanjem. Ona je u skladu i sa nalazima EK o tome kako treba dati odgovor na ključne izazove postojanja neformalne ekonomije, budući da EK u ocjeni PER-a 2023-2026. navodi da politike kojima treba smanjiti neformalnu ekonomiju trebaju biti široke i 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 neformalne ekonomije u poslovanju registrovanih preduzeća i preduzetnika/preduzetnica, 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 godini, 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 godini.

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 i ključni indikatori uticaja su prikazani u narednoj tabeli.

Opšti cilj Programa- Smanjenje učešća neformalne ekonomije u ukupnoj privrednoj aktivnosti					
Uticao	Indikator uticaja (impact indicator)	Izvor verifikacije	Početna vrijednost 2022.	Vrijednost u 2025.	Ciljana vrijednost 2026.
Smanjeno učešće sive ekonomije u BDP	Siva ekonomija kao % BDP ²⁴	MF, anketno istraživanje	20,6 ²⁵	15,4-17,5	15,2-17,2
Povećani izvorni javni prihodi u odnosu na BDP	Izvorni javni prihodi kao % BDP	MF, UPC	40,3	42,9	43,0

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

- stimulativne i preventivne akcije u cilju pojednostavljenja procedura u smanjenja troškova poslovanju privrede i registrovanju zaposlenosti;
- aktivnosti na podizanju društvene svijesti o negativnim implikacijama neformalne 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:

OC1 – Unapređenje poslovnog ambijenta kroz pojednostavljenje poreske administracije i smanjenje nameta

OC2 – Podrška fer preduzetništvu i tranziciji u formalnu ekonomiju

OC3 – Transformacija neprijavljenog rada u formalnu zaposlenost, sa većim fokusom na mlade, žene i zelena radna mjesta

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

OC5 – Smanjenje društvene prihvatljivosti neformalne ekonomije.

²⁴ Odnosi se na sivu ekonomiju u registrovanim privrednim subjektima.

²⁵ Procjena za potrebe ovog Programa ukazuje da je siva ekonomija u 2023. godini smanjena na između 15,7% i 18,2 % BDP

OC1 – 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 aktivnostima odvratanja.

U ostvarivanju ovog operativnog cilja u Programu suzbijanja neformalne ekonomije za period 2024-2026. godina, neophodno je nastaviti sa pojednostavljenjem poreske administracije, naročito kroz proces digitalizacije, smanjenjem broja i visine pojedinih nameta, i ukupnim poboljšanjem regulatornog okruženja. Kada su u pitanju parafiskaliteti, dodatno rasterećenje se može postići smanjenjem njihovog broja ili njihovim objedinjavanjem, što je neophodno realizovati u tijesnoj saradnji sa jedinicama lokalne samouprave.

Dodatno, pojednostavljenje poreske administracije i uvođenje jedinstvenog šaltera, kao i elektronskih usluga, značajno će rasteretiti privredu i građane od ovih troškova. Pored podsticajnih mjera za formalizaciju neformalne ekonomije, važnu ulogu imaju i restriktivne mjere i kazne za firme i pojedince koji nastavljaju da rade u neformalnom sektoru i predstavljaju nelojalnu konkurenciju.

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

OC1 - Unapređenje poslovnog ambijenta kroz pojednostavljenje poreske administracije i smanjenje nameta					
Učinak	Indikator učinka (outcome indicator)	Izvor verifikacije	Početna vrijednost 2022.	Vrijednost u 2025.	Ciljana vrijednost 2026.
Smanjeno poresko opterećenje rada	Poresko opterećenje rada (%)	MF	20,4-32	20,4-32	20,4-30
Povećan stepen primjene analize uticaja propisa (RIA) na centralnom nivou	Broj službenika na centralnom nivou obučениh za RIA	MF – godišnji izvještaj o kvalitetu primjene RIA-e	34	36	38
Povećan stepen primjene analize uticaja propisa na lokalnom nivou (RIA)	Broj službenika na lokalnom nivou obučениh za RIA	MF – godišnji izvještaj o kvalitetu primjene RIA-e	44	48	54

Analiza efekata propisa RIA sadrži MMSP test	% RIA koje sadrže MMSE test, a za koje je bio relevantan	MF – godišnji izvještaj o kvalitetu primjene RIA-e	0	15	20
--	--	--	---	----	----

OC2 – Podrška fer preduzetništvu i tranziciji u formalnu ekonomiju

Ostvarivanje OC2 će se realizovati kombinacijom stimulativnih i aktivnosti odvracanja.

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, 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.

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

U sektoru trgovine, neophodno je prvenstveno realizovati restriktivne aktivnosti, odnosno aktivnosti odvracanja kada je u pitanju trgovina akciznim robama, naročito online trgovina duvanskim proizvodima, kroz izmjene zakonske regulative, kao i izmjene zakona radi sprječavanja reklamiranja alkoholnih proizvoda koje su proizveli neregistrovani proizvođači ili uvoznici.

Dodatno, i aktivnosti na sprječavanju nelegalne trgovine ili neprijavlivanja vanpijačne trgovine poljoprivrednim proizvodima, kao i trgovine u neprijavljenim privremenim objektima.

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

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

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

Takođe, na nivou privrede u cjelini, neophodno je formiranje jedinstvenog registra za klasifikaciju djelatnosti kao i uputstava za osnivanje preduzeća u različitim djelatnostima i digitalnog servisa za pregled i predaju zahtjeva. Tako bi formiranje transparentnog servisa omogućilo svim pravnim licima da dobiju kompletne informacije o potrebnim administrativnim procedurama za legalno poslovanje. Ovakva platforma bi pomogla UIP-u prilikom kontrola. Takođe, šifre djelatnosti imaju značaj u prepoznavanju ideja mladih, posebno u kreativnim industrijama, koje često ostaju nezapažene ili nedovoljno podržane.

OC2-Podrška fer preduzetništvu i tranziciji u formalnu ekonomiju					
Učinak	Indikator učinka (outcome indicator)	Izvor verifikacije	Početna vrijednost 2022.	Vrijednost u 2025.	Ciljana vrijednost 2026.
Povećan ukupan broj poslovnih subjekata	Broj poslovnih subjekata u Crnj Gori	Monstat, UPC	45.675	47.930	48.686

Povećan broj registrovanih poslovnih subjekata u turizmu, poljoprivredi, trgovini, saobraćaju, građevinarstvu	Broj poslovnih subjekata u turizmu	Monstat	5.494	5.569	5.832
	Broj poslovnih subjekata u trgovini		12.529	12.888	12.922
	Broj poslovnih subjekata u poljoprivredi		495	502	523
	Broj poslovnih subjekata u građevinarstvu		5.236	5.348	5.765
	Broj poslovnih subjekata u saobraćaju		2.030	2.045	2.087
Smanjen broj registrovanih privrednih subjekata koji ne prijavljuju dio poslovanja ili zaposlenih	% privrednih subjekata koji dijelom posluju u neformalnom sektoru	MF, anketa	33,3	31,1	29,5

Efikasnost u naplati PDV-a	Iznos PDV jaza (% BDP)	MF			1,5
----------------------------	------------------------	----	--	--	-----

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.

Shodno prethodno navedenom, stimulativne mjere podrazumijevaju donošenje novih ili izmjene postojećih zakonskih rješenja. Prema istraživanju IPSOS-a iz 2022. najveću sklonost neformalnom zapošljavanju (radu „na crno“) imaju mlade osobe uzrasta od 15 do 24 godine, pod pretpostavkom ostalih istih karakteristika, zatim osobe sa osnovnim obrazovanjem, samozaposleni. Donošenjem novog Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti unaprijediće se rješenja koja treba da stvore uslove za efikasniju i pravedniju raspodjelu socijalne pomoći, kao i da omoguće da korisnici socijalne pomoći mogu zahtijevati mirovanje prava iz socijalne pomoći tokom sezonskog zaposlenja, kako bi se mogli formalno registrovati tokom radnog angažmana, a istovremeno ne izgubiti pravo na socijalnu pomoć po isteku tog angažmana. Dodatno, u procesu formalizacije zaposlenosti, potrebno je izraditi objedinjenu elektronsku prijavu sezonskih radnika kroz izradu elektronskog registra, ubrzati procedure prijavljivanja stranaca, izraditi zakonski okvir za profesionalno angažovanje studenata, izvršiti izmjene zakona za uvođenje garancija za mlade, i sl.

Važna stimulativna aktivnost u cilju formalizacije neformalne zaposlenosti, bilo bi i uvođenje dodatnih poreskih olakšica, kojom bi se mladom preduzetniku/vlasniku malog preduzeća omogućilo poboljšanje likvidnosti i prostor da na početku poslovanja više ulaže u razvoj proizvoda, usluga, tržišta, brenda preduzeća, itd. Takođe, početak imlementacije programa „Garancija za mlade“, kao i razvoj šema podrške za rad na daljinu su važni u funkciji povećanja formalne zaposlenosti mladih i žena. Program prepoznaje neohodnost razvoja podsticaja za zapošljavanje lica sa invaliditetom i dalju podršku aktivnim politikama na tržištu rada. Dodatno, aktivnosti na daljem usklađivanju sistema obrazovanja sa potrebama tržišta rada imaju značajnu ulogu u povećanju formalne zaposlenosti.

OC 3 -Transformacija neprijavljenog rada u formalnu zaposlenost , sa većim fokusom na mlade, žene i zelena radna mjesta					
Učinak	Indikator učinka (outcome indicator)	Izvor verifikacije	Početna vrijednost 2022.	Vrijednost u 2025.	Ciljana vrijednost 2026.
Povećan broj zaposlenih	% povećanja broja formalno zaposlenih, godišnje	Monstat	22,9	15	16
Smanjena nezaposlenost	Stopa nezaposlenosti (%)	ZZCG	20,1	17	16,5
Povećan prihod centralnog budžeta od doprinosa i poreza na dohodak fizičkih lica	% rasta prihoda od doprinosa i poreza na dohodak fizičkih lica kao % BDP	MF	-18 ²⁶	2,4	3,2
Smanjena nezaposlenosti mladih i žena	Stopa nezaposlenosti mladih 15-24 godine (%)	Monstat, ARS	22,3	20,5	20
	Stopa nezaposlenosti žena 15+ godina (%)		12,8	11,7	11,1

²⁶ Indikator ukazuje na pad prihoda u 2022. kao kratkoročne posljedice reforme zbog uvođenja poreskog praga kod oporezivanja dohotka i ukidanja doprinosa na obavezno zdravstveno osiguranje. Procjena rasta ukupnih javnih prihoda od doprinosa i poreza na dohodak fizičkih lica je 11,7% u 2023. u odnosu na 2022. godinu i ona uključuje efekte reforme.

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.

Ostvarenje OC4 je dostižno kombinacijom stimulativnih i represivnih aktivnosti. Stimulativne aktivnosti će podrazumijevati unapređenje položaja inspektora kroz dodatne obuke, povećanje broja inspektora, kao i povećanje njihove zarade. Takođe, u stimulativne aktivnosti bi trebalo uvrstiti formiranje kontakt tačke, odvojene od šaltera za prijem dokumentacije, gdje bi nadležne inspekcije pružale informacije sa aspekta zakonom definisanih nadležnosti toga tijela. Dodatno je potrebno intenzivirati aktivnosti UPC za praćenje naplate poreskih dugova da bi se spriječilo njihovo zastarijevanje. Takođe je potrebno istrajavati na pravovremenoj finalizaciji sudskih procesa kojima se obezbjeđuje naplata poreskih dugova da bi se smanjili podsticaji poreskim obveznicima da odlažu plaćanje poreza do momenta njegove zastare.

Kao aktivnosti odvracanja, nastaviće se sa unapređenjem koordinacije između Uprave prihoda i carina i drugih državnih organa, kako u pogledu razmjene podataka, tako i u pogledu aktivnosti na terenu, predstavlja bitnu pretpostavku za suzbijanje neformalne ekonomije. U tom pravcu, jedna od najvažnijih aktivnosti u UPC u borbi protiv neformalne ekonomije je uvođenje Integrisanog sistema upravljanja prihodima (IRMS) koji se realizuje iz kredita Svjetske banke. Takođe, u saradnji sa Upravom za inspekcijske poslove trebal bi razviti elektronsku bazu podataka/platformu, u koju bi imale uvid sve uprave a koja bi sadržala detaljnije informacije o izvršenom inspekcijskom nadzoru iz nadležnosti svake od njih. Cilj ovako razvijene baze podataka bi bila razmjena korisnih informacija i preciznija procjena rizika. Ovo bi takođe, omogućilo praćenje privrednih subjekata korisnika lokalne i nacionalne podrške putem PIB-a i JMBG-a, odnosno rezultat koje su ostvarila privredna društva korisnici subvencija, povezana lica i pojedinci, što bi doprinijelo većoj transparentnosti i boljoj raspodjeli sredstava.

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

OC4 – Unapređenje elektronskih usluga javne uprave, institucionalnog okvira i administrativnih kapaciteta u smanjenju neformalne ekonomije					
Učinak	Indikator učinka (outcome indicator)	Izvor verifikacije	Početna vrijednost 2022.	Vrijednost u 2025.	Ciljana vrijednost 2026.
Povećana naplata prihoda od PDV-a i akciza	% Povećanja naplate prihoda od akciza i PDV u odnosu na prethodnu godinu	MF	22,7	5,4	4,6
Funkcionalna Komisija za suzbijanje neformalne ekonomije	Broj održanih sastanaka Komisije	MF	-	12	14
	% realizacije zaključaka Komisije		-	70	85
	% realizacije AP za suzbijanje neformalne ekonomije		-	85	90
	Broj zajedničkih aktivnosti organa koji učestvuju u suzbijanju neformalne ekonomije			7	10
Unaprijeđeni administrativni kapaciteti u nadzoru nad tržištem	Stepen izvršenja planova inspekcijskog nadzora (% od ukupnog)	UPC UIP		70	75
	% povećanja broja inspektora			4	3
	% povećanja obuka inspektora			10	10
Smanjen broj prekršaja privrednih subjekata i ovlašćenih lica u privrednom poslovanju	% povećanja podnijetih prekršajnih naloga u poslovanju privrednih subjekata	Privredni sud Sud za prekršaje		7	9

OC5 - Smanjenje društvene prihvatljivosti neformalne ekonomije

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

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

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

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

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

OC5- Smanjenje društvene prihvatljivosti neformalne ekonomije					
Učinak	Indikator učinka (outcome indicator)	Izvor verifikacije	Početa vrijednost 2022.	Vrijednost u 2025.	Ciljana vrijednost 2026.
Poboljšana informisanost javnosti o negativnim	% povećanja broja organizovanih	UPC UIP	-	30	25

efektima neformalne ekonomije	kampanja u jednoj godini				
Funkcionalan sistem za elektronsko plaćanje administrativnih taksi i svih javnih nameta	% javnih nameta plaćenih elektronskim putem	MJU MF	-	25	40
Povećan stepen bezgotovinskog plaćanja	% povećanja transakcija na postterminalima	CBCG		4	2

4.FINANSIRANJE

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

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

5.MONITORING, IZVJEŠTAVANJE I EVALUACIJA

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

Komisija, odnosno MF može po potrebi sačinjavati i kvartalne izvještaje i periodične informacije o implementaciji Programa i Akcionog plana, kao i redovni godišnji izvještaj. Redovni godišnji izvještaj će se dostavljati Vladi, odnosno Generalnom sekretarijatu na mišljenje i javno objavljivanje.

Monitoringom će se obezbijediti redovno prikupljanje i analiza podataka o postizanju ciljeva i rezultata u toku sprovođenja aktivnosti. Fokus će biti na Akcionom planu, a Izvještaj o monitoringu sprovođenja aktivnosti se baviti indikatorima rezultata sa osvrtom na indikatore učinka, ukoliko ti podaci budu dostupni za izvještajni period. Dodatno, predviđena je i ex post analiza efekata i učinka po završetku sprovođenja PSNE 2024-2026., 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. Procjena potrebnih sredstava za sprovođenje evaluacije biće urađena prilikom pripreme budžeta za 2027. godinu, koji će uključiti sredstva potrebna za ovu namjenu. Nalazi evaluacije će biti dio završnog izvještaja o implementaciji Programa i Akcionog plana.

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

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

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

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

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

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

ANNEX 1: IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOM ISTRAŽIVANJU ZAINTERESOVANIH STRANA

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

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

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

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

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

Osim javnog poziva, a u cilju šireg konsultativnog procesa, planirano je organizovanje šest (6) fokus grupa sa zainteresovanim 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.

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

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

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

1. Podaci o učesnicima konsultativnog procesa

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

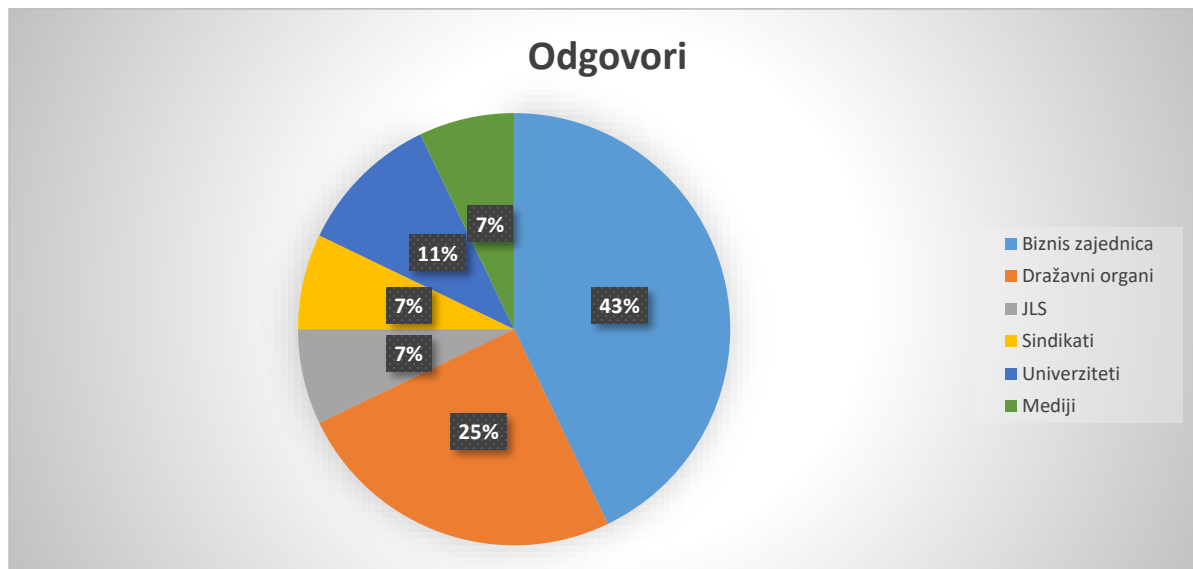
Kvalitativno istraživanje (dostavljanje upitnika) sprovedeno je na uzorku od 56 ispitanika (56 ispitanika kojima je dostavljen upitnik). Obuhvaćeni su organi državne uprave (18), biznis zajednica (8), mediji (21), NVO sektor (5), akademska zajednica (4). Odgovor na upitnik dostavilo je sedamnaest (28) institucija.

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

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

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

Grafik 1. Odgovori institucija



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

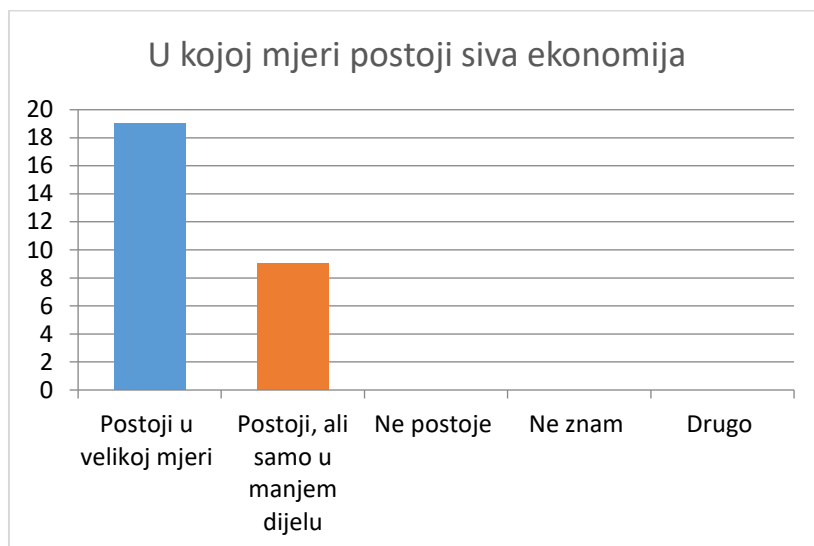
2. Pregled identifikovanih izazova i predloženih rješenja od strane ispitanika

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

2.1. Prisutnost sive ekonomije U Crnoj Gori

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

Grafik 2. Mjera postojanja sive ekonomije



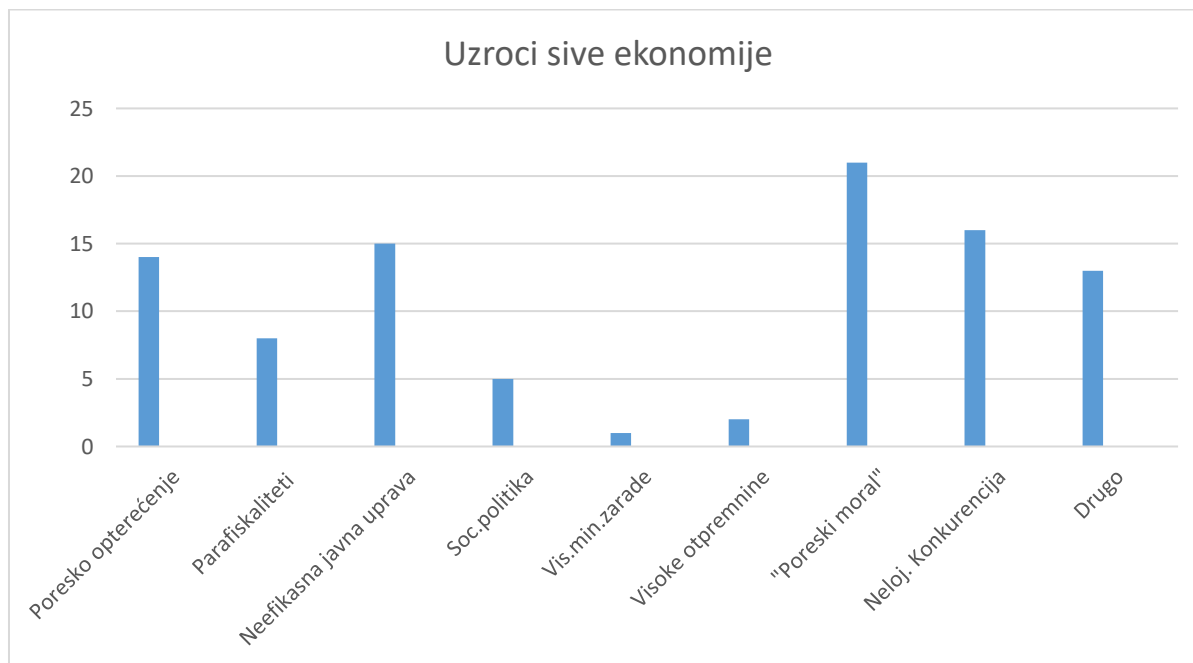
2.2. Uzroci sive ekonomije

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

Ponuđeni odgovor	Odgovor
Direktno i/ili indirektno poresko opterećenje (visoke stope PDV-a, poreza na dohodak fizičkih lica i dobit prvih lica)	14
Parafiskaliteti poput taksi, naknada, dozvola (broj i visina)	8
Spora i komplikovana lokalna i/ili državna administracija/regulatorni okvir	15

Socijalna politika/mogućnost neregistrovanog zaposlenog da koristi socijalnu pomoć kao zvanično registrovano nezaposleno lice	5
Visina minimalne zarade	1
Visoke otpremnine za isplatu zaposlenih prilikom otkazivanja ugovora o radu	2
Nizak stepen "poreskog morala"	21
Nelojalna konkurencija	16
Drugo (npr. nedovoljna svijest o opasnostima sive ekonomije, ograničeni kapaciteti inspeksijskih organa, korupcija, itd).	13 <ul style="list-style-type: none"> - korupcija, - nedostatak političke volje - selektivnost u primjeni zakona - ograničeni kapaciteti inspeksijskih organa - nizak stepen povjerenja u pravilnu upotrebu budžetskih sredstava i neadekvatne usluge administracije za sredstva koja se izdvajaju - nedovoljno visoke kazne i slaba kontrola poslovanja preduzeća - nelojalna konkurencija - nedovoljna svijest o opasnostima sive ekonomije

Grafik 3: Uzroci sive ekonomije



2.3. Razlozi neregistrovanja biznisa i zaposlenih

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

Ponuđeni odgovori	Odgovori
Direktno i/ili indirektno poresko opterećenje (visoke stope PDV-a, poreza na dohodak fizičkih lica, dobit pravnih lica, poreza na nepokretnost, itd.	14
Parafiskaliteti poput taksi, naknada, dozvola (broj i visina)	6
Spora i komplikovana lokalna i/ili državna administracija/regulatorni okvir	13
Socijalna politika/mogućnost neformalno zaposlenog da koristi socijalnu pomoć, jer je zvanično registrovan kao nezaposleni	5
Visina minimalne zarade	2

Visoke otpremnine za isplatu zaposlenih prilikom otkazivanja ugovora o radu	2
Nizak stepen "poreskog morala"	20
Nelojalna konkurencija	14
Drugo (npr. nedovoljna svijest o opasnostima sive ekonomije, ograničeni kapaciteti inspeksijskih organa, korupcija, rigidna zakonska procedura itd).	11 - korupcija, - nedostatak političke volje

2.4. Izazovi u prevazileženju uzroka

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

Ponuđeni odgovori	Odgovori
Nedovoljna politika i ekonomska stabilnost	17
Nedostatak strategije i neadekvatna koordinacija u kreiranju i sprovođenju mjera ekonomske politike	14
Neadekvatna koordinacija, preklapanja ili nejasne nadležnosti u sprovođenju restriktivnih/kaznenih mjera na suzbijanju sive ekonomije	15
Ograničeni administrativni kapaciteti	9
Ograničena finansijska sredstva	4
Nedovoljna zainteresovanost šire javnosti za ovu problematiku	4
Drugo (npr.korupcija, politička ekonomija itd)	7 - korupcija, - nedostatak političke volje i

	<ul style="list-style-type: none"> - strategije, - podizanje svijesti - poreske olakšice za start up biznise, - promocije formalne u odnosu na neformalnu ekonomiju i sl.
--	---

2.5. Predloženi operativni ciljevi

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

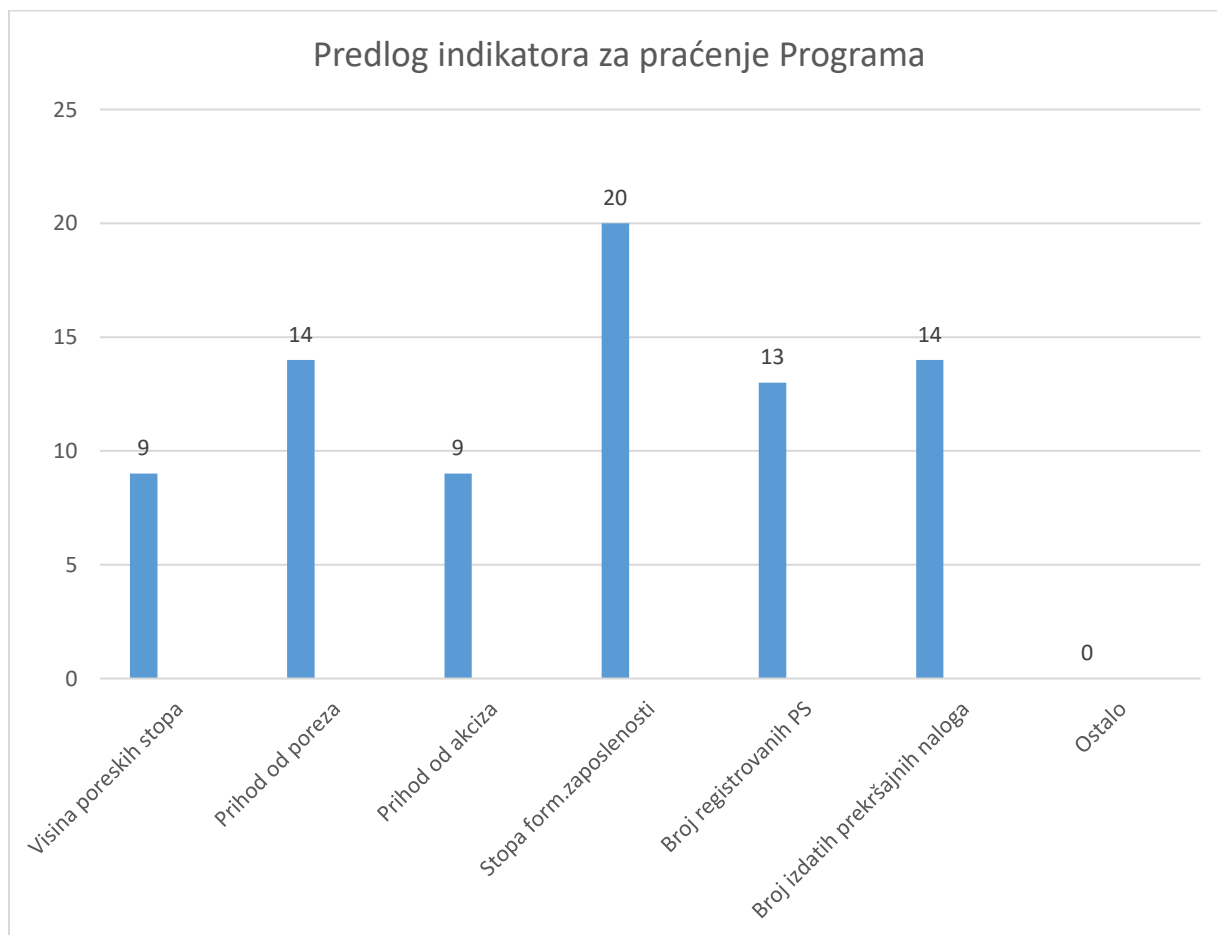
Ponuđeni ciljevi	Odgovori
Unapređenje poslovnog ambijenta kroz smanjenje broja i visine fiskaliteta i parafiskaliteta i podsticajne mjere za preduzetništvo	17
Povećanje discipline u registraciji zaposlenih i prihoda	16
Unapređenje koordinacije i administrativnih kapaciteta inspekcija i sudske vlasti	19
Drugo	<ul style="list-style-type: none"> - olakšanje procedura - registracije i povećanje operativnosti administracije - povećati disciplinu u registraciji zaposlenih i prihoda - unaprijediti koordinaciju i administrativne kapacitete inspekcija i sudske vlasti.

2.6. Indikatori praćenja Programa

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

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

Grafik 4. Predlog indikatora za praćenje Programa



2.7. Podsticajne mjere

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

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

- Posticajne mjere kroz subvencije i poreske olakšice za preduzetnike i zapošljavanja
- Smanjenje fiskalnih i parafiskalnih opterećenja
- Unapređenje radnog zakonodvstva radi smanjenja mogućnosti zloupotreba

- Smanjenje administrativnih barijera za registraciju biznisa i zaposlenih, naročito stranaca
- Unapređenje kapaciteta inspeksijskih organa, kao i ukupne efikasnosti državne administracije kroz proces digitalizacije
- Suzbijanje nelojalne konkurencije kroz podsticajne mjere za privredne subjekte koji uredno izmiruju obaveze prema državi, kao i podsticajne mjere za registraciju neregistrovanih biznisa.

U nastavku su citirane neke od predloženih mjera.

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

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

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

„Jačanje kapaciteta inspeksijskih organa i sudova, unapređenje kapaciteta Poreske uprave“.

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

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

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

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

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

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

Razmotriti mogućnost da se na osnovu izdate potvrde o podnesenom zahtjevu za dobijanje dozvole za privremeni boravak i rad, radnik na određeno vrijeme prijavi poreskom organu, na osnovu čega bi poslodavac mogao odmah istog angažovati, što bi doprinijelo smanjenju

neprijavljenog rada i obima sive ekonomije, kao i povećanju prihoda države po osnovu poreza i doprinosa“.

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

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

2.8. Bezgotovinsko plaćanje

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

-smanjenje bankarskih provizija

-podsticanje elektronskog plaćanja

-limitiranje vrijednosti transakcija koje se mogu izvršiti upotrebom gotovine

- ograničavanje procenta provizije komercijalnih banaka od transakcija bezgotovinskog plaćanja.

U nastavku su citirani neki od odgovora i predloženih mjera:

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

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

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

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

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

2.9. Restriktivne mjere

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

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

- strožija kontrola tokova novca
- povećanje iznosa novčanih kazni
- povezivanje baza podataka Uprave prihoda i carina, Uprave za inspeksijske poslove, CBCG, Uprave za nekretnine i sl.
- omogućavanje uviđaja u stambenim objektima, čime bi bio omogućen efikasniji inpekcijski nadzor
- unapređenje efikasnosti rada inspekcija kroz učestale rotacije ili primjene sporazuma o priznanju
- kontrola zarada izvršnih direktora/osnovača privrednih društava
- uvođenje kontroling organizacionih jedinica u okviru Uprave prihoda i carina, za praćenje određenog broj preduzeća, kao i jedinica za praćenje prihoda od nekretnina
- zaštita zviždača, koji imaju ključnu ulogu u razotkrivanju nezakonitih radnji poslodavaca i sl.
- izmjene zakonskog okvira za uvođenje posebnog postupka vršenja inspeksijskog nadzora prema neregistrovanim subjektima.

U nastavku su citirani neki od dobijenih odgovora ispitanika.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.10. Finansiranje aktivnosti

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

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

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

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

2.11. Zakoni i neformalna zaposlenost

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

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

U nastavku su neki od dobijenih odgovora.

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

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

2.12. Uticaj minimalne zarade

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

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

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

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

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

2.13. Uticaj visine poreske stope na zarade

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

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

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

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

2.14. Najvažniji zakoni

U želji da se sazna koliko su ispitanici zadovoljni sa regulatornim (zakonodavnim) okvirom u oblasti smanjivanja sive ekonomije na tržištu roba, jedno od pitanja je bilo: Koji su po Vama najvažniji zakoni čijom bi se izmjenom ili donošenjem novih, doprinijelo boljoj koordinaciji i smanjenju sive ekonomije na tržištu roba (akciznih roba, šumarstva/drvoprerade, poljoprivrede...)? Ispitanici nisu imali jedinstven stav po ovom pitanju, ali su u odgovorima dominirali zakoni iz oblasti poreske

politike i inspeksijskog nadzora. Značajno je napomenuti da je dio ispitanika smatrao da postojeći zakonodavni okvir nije dovoljan i da bi ga trebalo proširiti sa nekim novim zakonskim rješenjima.

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

2.15. Online trgovina

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

U nastavku neki od odgovora:

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

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

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

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

2.16. Tranzicija neregistrovanog biznisa i imovine u legalne tokove

Još jedno pitanje odnosilo se na zakonodavni okvir, u ovom segmentu u vezi sa omogućavanjem bržeg prelaska neregistrovanih biznisa i imovine u legalne tokove. S tim u vezi, pitanje je glasilo: Koji su, po vašem mišljenju, najvažniji zakoni koje treba donijeti ili izmijeniti da bi se omogućila brža tranzicija neregistrovanih biznisa i imovine u legalne tokove (nelegalni rad u privatnim stanovima, trgovina robama na crnom tržištu itd.) i da li oni trebaju uključiti jasne podsticaje i

tranzicioni period? Najveći broj predloga odnosi se na zakonska rješenja u domenu poreske politike, digitalizacije i inspekcijskog nadzora. Neki od dobijenih odgovora su prikazani u nastavku:

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

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

2.17. Dodatni komentari

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

Odgovori ispitanika na ovo pitanje su najvećim dijelom obuhvatili predloge za: dalje unapređenje borbe protiv korupcije, uvođenje jedinstvenog poreskog broja za svakog građanina, smanjenje broja konvencionalnih šaltera, podizanje svijesti o negativnim konsekvencama neformalne ekonomije i jačanje promotivne kampanje.

3. Generalni (uopšteni) zaključci:

- Svi ispitanici smatraju da je prisutna neformalna (siva) ekonomija u Crnoj Gori.
- Uočavaju se institucionalni problemi prije svega u nedostatku koordinacije aktivnosti (ministarstva, inspekcije, policija, sudstvo, tužilaštva) i inspekcijskom kadru.
- Digitalizacija je, smatraju ispitanici, jedna od ključnih „karika“ u suzbijanju sive ekonomije, prije svega kroz digitalizaciju procesa ali i kroz povezivanje svih registara i kontrolu.
- Unapređnje kontrole i kaznena politika smatra se važnim elementom u borbi protiv neformalne ekonomije.
- Istraživanje ukazuje da treba unaprijediti zakonodavni i institucionalni okvir za borbu protiv neformalne ekonomije.
- Ukazano na značaj i potrebu podsticaja bezgotovinskog plaćanja, ali i potrebu za uređenjem pitanja online trgovine.
- Ispitanici prepoznaju MF kao vodeću instituciju za koordinaciju procesa.
- Kao najveći uzočnik sive ekonomije vidi se u nepostojanju „poreskog morala“, odmah za njim je poresko opterećenje.

- Korupcija i nedostatak političke volje ističe se kao veliki izazov za sprovođenje i kreiranje politike u ovoj oblasti.
- Većina smatra da je poresko opterećenje zajedno sa nepostojanjem „poreskog morala” razlog neregistrovanih biznisa i zaposlenih. Tako mnogi smatraju da je put ka smanjivanju sive ekonomije u smanjivanju poreskog i parafiskalnog opterećenja.



Vlada
Crne Gore

**Akcioni plan za implementaciju Programa za suzbijanje neformalne ekonomije u Crnoj Gori
2024-2026.
-predlog-**

Podgorica, decembar 2023.

LISTA SKRAĆENICA

ARS	Anketa o radnoj snazi	MSP	Ministarstvo saobraćaja i pomorstva	SZP	Sud za prekršaje
BDP	Bruto domaći proizvod	MMF	Međunarodni monetarni fond	UIP	Uprava za inspekcijske poslove
CBCG	Centralna banka Crne Gore	Monstat	Uprava za statistiku CG	UNDP	Program za razvoj Ujedinjenih nacija
EBRD	Evropska banka za obnovu i razvoj	MOR	Međunarodna organizacija rada	UPC	Uprava prihoda i carina
EIB	Evropska investiciona banka	MPNI	Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija	UPCG	Unija poslodavaca Crne Gore
EK	Evropska komisija	MPŠV	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	VCG	Vlada Crne Gore
EU	Evropska unija	MRSS	Ministarstvo rada i socijalnog staranja	WBIF	Investicioni okvir za Zapadni Balkan
FSC	Savjet za upravljanje šumama koji obezbjeđuje Sistem kontrole nadzornog landa u drvenoj industriji	MZ	Ministarstvo zdravlja	ZZZCG	Zavod za zapošljavanje Crne Gore
ICT	Informacione i komunikacione tehnologije	MJU	Ministarstvo javne uprave	ZUP	Zakon o upravnom postupku
IPA	Pretpristupni instrument	MO	Materijalno obezbjeđenje porodice	ZIN	Zakon o inspekcijskom nadzoru
IRF CG	Investiciono-razvojni fond Crne Gore	OC	Operativni cilj	ZOP	Zakon o prekršajima
IRMS	Integrirani sistem upravljanja prihodima	OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj		
JLS	Jedinica lokalne samouprave	PKCG	Privredna komora Crne Gore		
MER	Ministarstvo ekonomskog razvoja	PS	Privredni sud		
MTEORRS	Ministarstvo turizma, ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera	PSNE	Program suzbijanja neformalne ekonomije		
MPPUDI	Ministarsvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine	SB	Svjetska banka		
MF	Ministarstvo finansija	SDI	Strane direktne investicije		
MIMIC	Indikator višestrukih uzroka i postojanja rasta sive ekonomije (Multiple Indicator Multiple Causes)	SK	Savjet za konkurentnost		

UVOD

Ministarstvo finansija je pripremilo Akcioni plan za implementaciju Programa za period 2024-2026, koji u skladu sa Vladinom Metodologijom razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata¹, sadrži:

- 1) Pregled opštih i operativnih ciljeva programa za koje se akcioni plan donosi, uz prateće indikatore uspjeha;
- 2) Aktivnosti kojima se neposredno ostvaruju operativni ciljevi, a posredno opšti cilj;
- 3) Indikatore rezultata na osnovu kojih se prati uspjeh sprovođenja datih aktivnosti;
- 4) Naziv institucija odgovornih za sprovođenje aktivnosti i za praćenje sprovođenja i izvještavanja;
- 5) Planirani početak i rok za završetak aktivnosti;
- 6) Potrebna finansijska sredstva i fondove za sprovođenje aktivnosti, uz informacije o izvorima finansiranja.

U okviru pet operativnih ciljeva ovog Akcionog plana su predložene stimulatívne/ preventívne i aktivnosti odvráćanja.

Aktivnosti u okviru Akcionog plana se odnose na razradu pet operativnih ciljeva Programa za suzbijanje neformalne ekonomije 2024-2026.

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

OC2 - Podrška fer preduzetništvu i tranziciji u formalnu ekonomiju

OC3 - Transformacija neprijavljenog rada u formalnu zaposlenost sa većim fokusom na mlade, žene i zelena radna mjesta

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

OC5- Smanjenje društvene prihvatljivosti neformalne ekonomije.

¹ <https://www.gov.me/dokumenta/2af986d7-06a4-492a-a356-facac7597d38>

Naziv opšteg cilja Programa - Smanjenje učešća neformalne ekonomije u ukupnoj privrednoj aktivnosti					
Uticaj	Indikator uticaja (impact indicator)	Izvor verifikacije	Početna vrijednost 2022.	Vrijednost u 2025.	Ciljana vrijednost 2026.
Smanjeno učešće sive ekonomije u BDP	Siva ekonomija kao % BDP	MF	20,6	15,4-17,5	15,2-17,2
Povećani izvorni javni prihodi u odnosu na BDP	Izvorni javni prihodi kao % BDP	MF, UPCCG	40,3	42,9	43
Operativni cilj 1 - Unapređenje poslovnog ambijenta kroz pojednostavljenje poreske administracije i smanjenje nameta					
Učinak	Indikator učinka (outcome indicator)	Izvor verifikacije	Početna vrijednost 2022.	Vrijednost u 2025.	Ciljna vrijednost 2026.
Smanjeno poresko opterećenje rada	Poresko opterećenje rada (%)	MF	20,4-32	20,4-32	20,4-30
Povećan stepen primjene analize uticaja propisa (RIA) na centralnom nivou	Broj službenika na centralnom nivou obučenih za RIA	MF – godišnji izvještaj o kvalitetu primjene RIA-e	34	36	38
Povećan stepen primjene analize uticaja propisa na lokalnom nivou (RIA)	Broj službenika na lokalnom nivou obučenih za RIA	MF – godišnji izvještaj o kvalitetu primjene RIA-e	44	48	54
Analiza efekata propisa RIA sadrži MMSP test	% RIA koje sadrže MMSP test, a za koje je bio relevantan	MF – godišnji izvještaj o kvalitetu primjene RIA-e	0	15	20
Aktivnosti u implementaciji Operativnog cilja 1					

Aktivnost koja utiče na realizaciju Operativnog cilja	Indikator rezultata (output indicator)	Nadležne institucije	Planirani početak aktivnosti	Rok završetka aktivnosti	Sredstva planirana za sprovođenje aktivnosti u 2024-2026.	Izvori finansiranja
<i>Stimulativne i preventivne aktivnosti</i>						
1.1. Analiza mogućih izmjena zakonskih rješenja za smanjenje fiskaliteta, parafiskaliteta, pojednostavljenje poreske administracije uz dalje usklađivanje sa pravnom tekovinom EU	Indikator rezultata: Broj nameta Početna vrijednost 2022: 1789 nameta Ciljna vrijednost 2026: 1654 nameta	MF, MER, JLS	Prvi kvartal 2024.	Četvrti kvartal 2024.	10.000 eura	Budžet Crne Gore Donatori
1.2. Izrada izvještaja o poreskim rashodima	Indikator rezultata: Poreski rashodi kao % BPD Početna vrijednost 2022: n/a	MF	Drugi kvartal 2024.	Četvrti kvartal 2024.	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet Crne Gore

	<p>Ciljna vrijednost 2026: - Priprijeđen izvještaj o poreskim rashodima</p> <p>-Smanjeno učešće poreskih rashoda u BDP</p>					
<p>1.3. Finalizacija procesa uvođenja integrisanog sistema upravljanja prihodima (IRMS), koji će osigurati ,adekvatno funkcionisanje portala UPC i objedinjavanje podnošenja dokumentacije privrednih subjekata na jednom mjestu</p>	<p>Indikator rezultata: Uveden novi informacioni sistem u upravi prihoda i carina</p> <p>-Iznos naplaćenih prihoda</p> <p>Početna vrijednost 2022: Neopstojanje integrisanog informacionog sistema</p> <p>Ciljna vrijednost 2026: -- Implementiran IRMS</p> <p>-Povećana naplata prihoda</p>	UPC, MF	Prvi kvartal 2024.	Četvrti kvartal 2026.	10,2 miliona eura	Budžet Crne Gore, Kredit međunarodnih organizacija
<p>1.4. Smanjenje administrativnih barijera/poreske administracije kroz elektronsku registraciju preduzeća i ukupni proces digitalizacije</p>	<p>Indikator rezultata: Broj postupaka u administriranju zahtjeva korisnika</p> <p>Početna vrijednost 2022: n/a</p> <p>Ciljna vrijednost 2026: Povećan broj</p>	MER, UPC	Prvi kvartal 2024.	Kontinuirano	15,1 miliona eura ²	Budžet Crne Gore Kreditna sredstva međunarodnih organizacija Donatori

² Navedeno predstavlja procjenu ukupnog iznosa sredstava za proces digitalizacije i jačanja sajber bezbjednosti u zemlji, od čega se oko 5 miliona odnosi na finansiranje iz bužeta za period 2024-2026.

	administrativnih postupaka elektronskim putem za 5%					
1.5. Unapređenje kapaciteta nadležnih organa u primjeni kriterijuma RIA	<p>Indikator rezultata: Broj obuka predstavnika vlade i jedinica lokalne samouprave</p> <p>Početna vrijednost 2022: n/a</p> <p>Ciljna vrijednost 2026: Povećan broj obuka za 10%</p>	MF, MER, JLS	Treći kvartal 2024.	Kontinuirano	15.000 eura	Budžet Crne Gore Donatori
1.6. Sprovođenje istraživanje među domaćinstvima i preduzećima, sa ciljem utvrđivanja obima i strukture sive ekonomije u 2026. ³	<p>Indikator rezultata: Anketa o učešću sive ekonomije u BDP</p> <p>Početna vrijednost 2022: 20,6% BDP</p> <p>Ciljna vrijednost 2026: -- Sprovedena anketa</p> <p>-Smanjeno učešće sive ekonomije u BDP</p>	MF	Drugi kvartal 2026.	Četvrti kvartal 2026.	25.000 eura	Donatori
<i>Aktivnosti odvracanja</i>						
1.7. Uvođenje sankcija u slučaju nepoštovanja uslova iz ugovora/namjenske	<p>Indikator rezultata: Broj namjenskih kontrola</p>	MER, JLS	Prvi kvartal 2024.	Četvrti kvartal 2026.	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet Crne Gore

³ Istraživanje će biti praćeno i analizom mogućnosti procjene ulešća neregistrovanih subjekata u privrednoj aktivnosti

upotrebe sredstava po dobijanju podsticajnih mjera	<p>upotrebe sredstava subvencija</p> <p>Početna vrijednost 2022: -</p> <p>Ciljna vrijednost 2026: Broj korisnika koji poštuju odredbe ugovora povećan za 15% godišnje</p>					
Operativni cilj 2 - Podrška fer preduzetništvu i tranziciji u formalnu ekonomiju						
Učinak	Indikator učinka (outcome indicator)	Izvor verifikacije	Početna vrijednost 2022.	Vrijednost u 2025.	Ciljna vrijednost 2026.	
Povećan broj poslovnih subjekata	Broj poslovnih subjekata u Crnoj Gori	Monstat, UPC	45.675	47.930	48.686	

Povećan broj registrovanih poslovnih subjekata u turizmu, poljoprivredi, trgovini, saobraćaju, građevinarstvu	Broj poslovnih subjekata u turizmu	Monstat	5.494	5.569	5.832
	Broj poslovnih subjekata u trgovini		12.529	12.888	12.922
	Broj poslovnih subjekata u poljoprivredi		495	502	523
	Broj poslovnih subjekata u građevinarstvu		5.236	5.348	5.765
	Broj poslovnih subjekata u saobraćaju		2.030	2.045	2.087

Smanjen broj registrovanih privrednih subjekata koji ne prijavljuju dio poslovanja ili zaposlenih	% privrednih subjekata koji dijelom posluju u neformalnom sektoru	MF, Anketa	33,3	31,3	29,5	
Efikasnost u naplati PDV-a	PDV jaz (% BDP)	MF, UPC	-	-	-	
Aktivnosti u implementaciji Operativnog cilja 2						
Aktivnost koja utiče na realizaciju Operativnog cilja	Indikator rezultata (output indicator)	Nadležne institucije	Planirani početak aktivnosti	Rok završetka aktivnosti	Sredstva planirana za sprovođenje aktivnosti u 2024-2026.	Izvor finansiranja
2.1. Izračunavanje poreskog jaza za Crnu Goru	Indikator rezultata: Poreski jaz u eurima Početna vrijednost 2022: n/a Ciljna vrijednost 2026: Smanjen poreski jaz	UPC, MF	Prvi kvartal 2025.	Prvi kvartal 2026.	30.000 eura	Budžet Crne Gore donatori
2.2. Izmjena Zakona o računovodstvu u pravcu regulisanja računovodstvene profesije	Indikator rezultata: Broj lica ovlašćenih da sačinjavaju finansijske iskaze privrednih društava u skladu sa zakonom Početna vrijednost 2022. / Ciljna vrijednost 2026. Povećan broj lica ovlašćenih da sačinjavaju	MF	Prvi kvartal 2024.	Četvrti kvartal 2024.	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet Crne Gore

	finansijske iskaze privrednih društava u skladu sa zakonom					
<i>Turizam – stimulatивne i preventivne aktivnosti</i>						
2.3. Promocija programa podrške razvoju turizma kako bi se stimulisali neregistrovani subjekti da registruju biznis i prijave se za subvencije	Indikator rezultata: Broj privrednih subjekata u turizmu koji koriste subvencije Početna vrijednost 2022: n/a Ciljna vrijednost 2026. Povećan broj registrovanih privrednih subjekata u turizmu koji su prešli na legalno poslovanje za 5%	METEORRS	Drugi kvartal 2024.	Kontinuirano	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet Crne Gore
2.4. Pružanje individualnih savjeta za formalizaciju u okviru programa podrške razvoju preduzetništva	Indikator rezultata: Broj registrovanih biznisa Početna vrijednost 2022: 45.675 Ciljna vrijednost 2026: Povećan broj registrovanih biznisa za 6%	MER, JLS	Prvi kvartal 2024.	Kontinuirano	10.000 eura	Budžet Crne Gore, Budžeti JLS, donatori
2.5. Podsticanje registracije pružanja usluga u seoskim domaćinstvima shodno	Indikator rezultata: Broj registrovanih usluga u seoskim domaćinstvima	MTEORRS	Prvi kvartal 2024.	Četvrti kvartal 2024.	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet Crne Gore

Zakonu o turizmu i ugostiteljstvu i standardizacija obrazaca za prijavu registracije turističke djelatnosti u domaćinstvu u svim opštinama	<p>Početna vrijednost 2022.</p> <p>n/a</p> <p>Ciljna vrijednost 2026.</p> <p>Broj registrovanih usluga veći za 20%</p>					
2.6. Podsticanje učešća na sajmovima i izložbama kroz program podrške u oblasti turizma uz uslov prethodne registracije kod Uprave prihoda i carina	<p>Indikator rezultata:</p> <p>Podržana registracija turističkih poslenika</p> <p>Početna vrijednost 2022.</p> <p>n/a</p> <p>Ciljna vrijednost 2026.</p> <p>Povećan broj ponuda registrovanih ponuđača turističkih usluga na sajmovima i izložbama za 5%</p>	MTEORRS, NTOCG	Prvi kvartal 2024.	Kontinuirano	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet Crne Gore
<i>Turizam – Aktivnosti odvrćanja</i>						
2.7. Izrada centralnog turističkog registra za registraciju gostiju kod izdavaoca privatnog smještaja i uvezivanje sa RB sistemom MUP-a, radi dobijanja podataka o broju turista u realnom vremenu (E-visitor)	<p>Indikator rezultata: Broj registrovanih gostiju kod domaćinstava i seoskih domaćinstava</p> <p>Početna vrijednost 2022:</p> <p>Ciljna vrijednost 2026:</p> <p>- Izrađen centralni registar za registraciju gostiju</p>	MTEORRS, MF, MUP, NTO	Drugi kvartal 2025.	Prvi kvartal 2026.	Sredstva će biti predviđena godišnjim zakonima o budžetu za 2025. i 2026.	Budžet Crne Gore

	-Povećan broj registrovanih gostiju kod domaćinstava i seoskih domaćinstavaza 20%					
2.8. Sprječavanje oglašavanja i reklamiranja neregistrovane ili nelicencirane turističke i ugostiteljske djelatnosti kroz punu primjenu Zakona o sprječavanju nelegalnog poslovanja i Zakona o elektronskim medijima	<p>Indikator rezultata.</p> <p>Broj oglašavanja neregistrovane i nelicencirane turističke i ugostiteljske djelatnosti dobijen kroz istraživanje</p> <p>Početna vrijednost 2022:</p> <p>n/a</p> <p>Ciljna vrijednost 2026:</p> <p>Smanjenje broja oglašavanja neregistrovane djelatnosti za 15%</p>	MTEORRS, UIP, MJU	Prvi kvartal kvartal 2024.	Kontinuirano	72.000 ⁴ za period 2024-2026.	Budžet Crne Gore, donatori
2.9. Suzbijanje rada nelicenciranih turističkih vodiča, naročito stranih, u zaštićenim područjima Crne Gore kroz usvajanje novog Zakona o turizmu i ugostiteljstvu u dijelu koji se tiče obaveze angažovanja turističkih vodiča u zaštićenim područjima. U isto vrijeme obezbjeđivanje stalnog	<p>Indikator rezultata.</p> <p>Broj licenciranih turističkih vodiča</p> <p>Početna vrijednost 2022:</p> <p>o 1.500</p> <p>Ciljna vrijednost 2026.</p> <p>Povećan broj licenciranih turističkih vodiča za 25%</p>	MTEORRS, UIP	Drugi kvartal 2024.	Kontinuirano	72.000 ⁵ za period 2024-2026.	Budžet Crne Gore, donatori

⁴ Potrebna su dodatna sredstva za zapošljavanje novih inspektora za pojačanu kontrolu u ovoj oblasti

⁵ Potrebna su dodatna sredstva za zapošljavanje novih inspektora za pojačanu kontrolu u ovoj oblasti

prisustva inspektora za drumski saobraćaj na graničnim prelazima ili saradnja sa Graničnom policijom u smislu pružanja informacija o kretanju organizovanih grupa turista koji koriste autobuski ili kombi prevoz	nakon donošenja novog Zakona.					
<i>Poljoprivreda, šumarstvo i vodoprivreda – stimulativne i preventivne aktivnosti</i>						
2.10. Obezbjedivanje pune primjene Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju, radi povećanja broja registrovanih malih poljoprivrednih proizvođača	<p>Indikator rezultata. Broj poljoprivrednih gazdinstava</p> <p>Početna vrijednost 2022.</p> <p>14.831</p> <p>Ciljna vrijenost 2026.</p> <p>Povećan broj poljoprivrednih gazdinstava za 5% godišnje</p>	<p>MPŠV</p> <p>UBHVFP</p>	Prvi kvartal 2024.	Kontinuirano	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet Crne Gore
2.11. Izmjena Zakona o šumama i izrada Strategije razvoja šumarstva radi obračuna PDV-a na proizvode za koje ranije nije obračunavan PDV	<p>Indikator rezultata: % Iznos PDV-a na proizvode u šumarstvu</p> <p>Početna vrijednost 2022: /</p> <p>Ciljna vrijednost 2026:</p> <p>Povećan iznos PDV-a na proizvode šumarstva za 8%</p>	MPŠV	Prvi kvartal 2024.	Četvrti kvartal 2025.	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet Crne Gore

	Uvedeni FSC standardi					
<i>Poljoprivreda, šumarstvo i vodoprivreda – aktivnosti odvratanja</i>						
2.12. Suzbijanje nelegalne eksploatacije riječnih nanosa - šljunka i pijeska kroz otklanjanje nelegalnih objekata koji su u funkciji eksploatacije riječnih nanosa	Indikator rezultata: Broj krivičnih prijava Broj prijavljenih lica Početna vrijednost 2022. Ciljna vrijednost 2026. Smanjena nelegalna eksploatacija šljunka i pijeska za 10%	MTEORRS MUP UP UIP	Prvi kvartal 2024.	Kontinuirano	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet Crne Gore
2.13. Pooštavanje kontrola u cilju sprječavanja nelegalne sječe šuma	Indikator rezultata: Broj prekršajnih/krivičnih prijava Broj prijavljenih lica Početna vrijednost 2022. / Ciljna vrijednost 2026. - Povećan broj prijava -Smanjena nelegalna sječa šuma na osnovu broja prijava	MPŠV	Prvi kvartal 2024.	Kontinuirano	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet Crne Gore
<i>Trgovina i zanatstvo – simulativne i preventivne aktivnosti</i>						
2.14. Promocija programa podrške razvoju zanatstva kako bi se stimulisali neregistrovani subjekti da	Indikator rezultata: Broj registrovanih zanata korisnika subvencija kroz	MER	Drugi kvartal 2024.	Kontinuirano	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet Crne Gore

registruju biznis i prijave se za subvencije	program podrške razvoju zanatstva Početna vrijednost 2022: n/a Ciljna vrijednost 2026. Povećan broj registrovanih zanata za 5%					
2.15. Donošenje Zakona o posredovanju u prometu i zakupu nepokretnosti radi preciznije evidencije i kontrole prometa na tržištu nekretnina	Indikator rezultata: Usvojen Zakon Promet na tržištu nepokretnosti u eurima Početna vrijednost 2022. Ciljna vrijednost 2026. Povećan registrovani promet na tržištu nepokretnosti za 15%	MERT UIP u saradnji sa udruženjima privrednika	Treći kvartal 2024.	Četvrti kvartal 2025.	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet Crne Gore
2.16. Obezbeđenje pune primjene zakonske regulative za zabranu reklamiranja i oglašavanja prodaje alkoholnih pića od strane neregistrovanih proizvođača/trgovaca u svim vrstama medija	Indikator rezultata: %Broj oglašavanja prodaje alkoholnih pića od strane neregistrovanih proizvođača /trgovaca Početna vrijednost 2022. / Ciljna vrijednost 2026. Smanjen broj oglašavanja trgovine alkoholnim	MF, Agencija za elektronske medije	Prvi kvartal 2024.	Kontinuirano	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet Crne Gore

	pićima od strane neregistrovanih proizvođača/trgovaca za 10%					
<i>Trgovina i zanatstvo – aktivnosti odvrćanja</i>						
2.17. Obezbeđivanje pravnog osnova u Zakonu o prekršajima i povezanih materijalnih zakona kako poreski obveznici koji ponavljaju isti prekršaj u sudskom postuku ne bi mogli dobiti iznos kazne niži od onog koji je odredio poreski organ	<p>Indikator rezultata: Broj poreskih obveznika povratnika u prekršajima</p> <p>Početna vrijednost 2022.</p> <p>n/a</p> <p>Ciljna vrijednost 2026.</p> <p>Smanjen broj poreskih obveznika povratnika u prekršajima</p>	UIP, UPC	Prvi kvartal 2025.	Četvrti kvartal 2026.	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet Crne Gore
2.18. Izmjena Zakona o inspekcijском nadzoru ⁶ , Zakona o radu, Zakona o prekršajima, Zakona o upravnom postupku, radi omogućavanja pregleda stambenog ili drugog prostora u privatnom posjedu, u slučaju kada postoje indicije da se obavlja privredna aktivnost bez odobrenja	<p>Indikator rezultata:</p> <p>Izmijenjen zakon</p> <p>Broj pregleda stambenih objekata kada postoje indicije da se u njima obavlja privredna aktivnost bez odobrenja</p> <p>Početna vrijednost 2022.</p> <p>Ciljna vrijednost 2026.</p> <p>Povećan broj pregleda</p>	MJU, MP, UIP	Drugi kvartal 2024.	Drugi kvartal 2025.	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet Crne Gore

⁶ Ova izmjena je moguća tek nakon izmjena drugih zakona, poput Zakona o prekršajima

	stambenih ili drugih prostora u privatnom posjedu za 30%					
2.19. Jačanje kapaciteta za obezbjeđenje pune primjene zakona kako bi se spriječile zloupotrebe PDV kredita, u slučajevima uvećanja vrijednosti robe za carinske svrhe i donošenja pravosnažnog rješenja o uvećanju vrijednosti	<p>Indikator rezultata:</p> <p>-Broj fiktivnih faktura Početna vrijednost 2022.</p> <p>n/a</p> <p>Ciljna vrijednost 2026. Smanjen broj fiktivnih faktura</p>	MF, UPC	Prvi kvartal 2024.	Kontinuirano	72.000 eura ⁷	Budžet Crne Gore
2.20. Suzbijanje vanpijačne prodaje, kao i nelegalne prodaje duvanskih proizvoda i smanjenje broja neprijavljenih privremenih prodajnih objekata	<p>Indikator rezultata. Broj naplaćenih kazni</p> <p>Broj zapečaćenih privremenih objekata</p> <p>Broj uklonjenih privremenih objekata.</p> <p>Početna vrijednost 2022.</p> <p>Ciljna vrijednost 2026. Broj naplaćenih kazni povećan za 5%</p> <p>Broj zapečaćenih privremenih objekata smanjen za 7%</p>	UIP, JLS	Prvi kvartal 2024.	IV kvartal 2025.	100.000 eura godišnje	Budžet Crne Gore Budžeti lokalnih samouprava

⁷ Okvirna dodatna sredstva za 3 godine za zapošljavanje novih službenika za obezbjeđenje pune primjene zakona

	Broj uklonjenih privremenih objekata umanjen za 9%					
<i>Građevinarstvo – stimulativne i preventivne aktivnosti</i>						
2.21. Veća primjena podsticajnih mjera za domaćinstva za izgradnju objekata u skladu sa Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata	Indikator rezultata. Broj legalno izgrađenih objekata Početna vrijednost 2022. Ciljna vrijednost 2026. Povećan broj legalno izgrađenih objekata	MPPUDI MF JLS	Drugi kvartal 2024.	Kontinuirano	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet Crne Gore Budžeti JLS
<i>Građevinarstvo – aktivnosti odvrćanja</i>						
2.22. Obezbeđivanje pune primjene odredbi Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata u cilju sprječavanja upotrebe objekata prije upisa u katastar	Indikator rezultata. Broj izdatih zabrana upotrebe objekata koji nemaju dozvolu Početna vrijednost 2022. Ciljna vrijednost 2026. Broj zabrana upotrebe objekata bez dozvole povećan za 15%	MPPUDI	Prvi kvartal 2024.	Kontinuirano	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet Crne Gore Budžeti JLS
<i>Saobraćaj – stimulativne i preventivne aktivnosti</i>						
2.23. Unapređenje sistema subvencija za podsticanje registracije taxi prevoza/ prevoza u međugradskom saobraćaju	Indikator rezultata. Broj registrovanih taxi prevoznika	MSP MF JLS	Prvi kvartal 2024.	Četvrti kvartal 2026.	Sredstva će biti predviđena godišnjim	Budžet Crne Gore Budžeti JLS

	<p>Početna vrijednost 2022.</p> <p>870 u Podgorici</p> <p>Ciljna vrijednost 2026.</p> <p>Broj registrovanih taxi vozila povećan za 20%</p>	U saradnji sa udruženjima privrednika			zakonom o budžetu	
<i>Saobraćaj – aktivnosti odvratanja</i>						
2.24. Uvođenje platnih terminala kod taksista, parking servisa i sl.	<p>Indikator rezultata.</p> <p>Uvedeni platni terminali</p> <p>Početna vrijednost 2022.</p> <p>n/a</p> <p>Ciljna vrijednost 2026.</p> <p>Povećan broj transakcija u platnom prometu</p>	<p>MSP</p> <p>JLS</p>	Prvi kvartal 2026.	Četvrti kvartal 2026.	Sredstva će biti predviđena godišnjim zakonom o budžetu i budžetima JLS	<p>Budžet Crne Gore</p> <p>Budžeti JLS</p>
<i>Ostale aktivnosti odvratanja na nivou svih sektora</i>						
2.25. Stvaranje pravnog osnova za direktan pristup poreskog organa podacima u kontroli upotrebe gotovine u plaćanjima od strane preduzeća sa blokiranim računima	<p>Indikator rezultata.</p> <p>Broj kontrola</p> <p>Početna vrijednost 2022.</p> <p>/</p> <p>Ciljna vrijednost 2026.</p> <p>Smanjen broj zloupotreba plaćanja gotovinom u slučaju blokade računa preduzeća</p>	UIP, UPC	Četvrti kvartal 2024.	Prvi kvartal 2026.	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet Crne Gore

Operativni cilj 3- Transformacija neprijavljenog rada u formalnu zaposlenost sa većim fokusom na mlade, žene i zelena radna mjesta						
Učinak	Indikator učinka (outcome indicator)	Izvor verifikacije	Početna vrijednost 2022.	Vrijednost u 2025.	Ciljna vrijednost 2026.	
Povećan broj zaposlenih	% povećanja broja formalno zaposlenih, godišnje	Monstat	22,9	15	16	
Smanjena nezaposlenost	Stopa nezaposlenosti (%)	ZZCG	20,1	17	16,5	
Povećan prihod centralnog budžeta od doprinosa i poreza na dohodak fizičkih lica na nivou opšte države	% rasta prihoda od doprinosa i poreza na dohodak fizičkih lica	MF	-18	2,4	3,2	
Smanjena nezaposlenosti mladih i žena	Stopa neezaposlenosti mladih 15-24 (%)	Monstat, ARS	22,3	20,5	20	
	Stopa nezaposlenosti žena, starosti 15+ (%)		12,8	11,7	11,1	
Aktivnosti u implementaciji Operativnog cilja 3						
Aktivnost koja utiče na realizaciju Operativnog cilja	Indikator rezultata (output indicator)	Nadležne institucije	Planirani početak aktivnosti	Rok završetka aktivnosti	Sredstva planirana za sprovođenje aktivnosti u 2024-2026.	Izvori finansiranja
3.1. Pojednostavljene procedura registracije stranaca kojima je	Indikator rezultata.	UPC MUP	Četvrti kvartal 2024.	Drugi kvartal 2026.	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet Crne Gore

<p>odobrena dozvola za privremeni boravak i rad kod organa nadležnog za poslove poreza, izrada objedinjene elektronske prijave radnika naročito stranih državljana, uz pojednostavljenje uslova za izdavanje dozvola za privremni boravak i rad</p>	<p>Broj registrovanih sezonskih radnika</p> <p>Početna vrijednost 2022.</p> <p>Postojanje neregistrovanih sezonskih radnika</p> <p>Ciljna vrijednost 2026.</p> <p>Povećan broj registrovanih sezonskih radnika za 20%</p>	<p>MRSS</p> <p>u saradnji sa zainteresovanim stranama</p>				
<p>3.2. Izmjene pravnog okvira radi stvaranja obaveze poslodavcu da zaposlenog registruje prije početka rada, a ne u roku od 8 dana od dana početka rada</p>	<p>Indikator rezultata.</p> <p>Broj novoprijavljenih radnika</p> <p>Početna vrijednost 2022.</p> <p>/</p> <p>Ciljna vrijednost 2026.</p> <p>Povećan broj novoprijavljenih radnika za 20%</p>	<p>UPC</p> <p>MUP</p> <p>MRSS</p>	<p>Četvrti kvartal 2024.</p>	<p>Drugi kvartal 2026.</p>	<p>Nisu potrebna dodatna sredstva</p>	<p>Budžet Crne Gore</p>
<p>3.3. Unapređenje regulatornog okvira za nestandardne oblike radnog angažovanja, mapiranje sektora sa najvećom zastupljenošću nestandardnih oblika radnog angažovanja i šeme podrške postepenoj formalizaciji ovih oblika</p>	<p>Indikator rezultata.</p> <p>-Broj registrovanih zaposlenih u okviru nestandardnih oblika radnog angažovanja</p> <p>Početna vrijednost 2022.</p>	<p>MER</p> <p>MRSS</p> <p>MF</p> <p>u saradnji sa zainteresovanim stranama</p>	<p>Prvi kvartal 2024.</p>	<p>Četvrti kvartal 2024.</p>	<p>15.000 eura</p>	<p>Budžet Crne Gore, donatori</p>

radnog angažovanja (frilenseri, influenseri, online prodaja, njega starih, čuvanje djece).	n/a Ciljna vrijednost 2026. - Izrađena analiza i unaprijeđen zakonodavni okvir Povećan broj registrovanih zaposlenih u okviru nestandardnih oblika radnog angažovanja					
3.4. Objedinjavanje i usklađivanje podsticaja za zapošljavanje u privatnom sektoru sa fokusom na zelena radna mjesta, žene i mlade u skladu sa pravilima državne pomoći	Indikator rezultata. Broj korisnika podsticaja za zapošljavanje Početna vrijednost 2022. Ciljna vrijednost 2026. Povećan broj korisnika podsticaja za zapošljavanje za 10%	MF, MRSS, u saradnji sa zainteresovanim stranama	Četvrti kvartal 2024.	Četvrti kvartal 2025.	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet Crne Gore
3.5. Utvrđivanje Predloga zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom radi usaglašavanja sa novim Zakonom o jedinstvenom tijelu vještačenja, i podrške za zapošljavanje lica sa invaliditetom	Indikator rezultata. Broj novozaposlenih lica sa invaliditetom Početna vrijednost 2022. 1.727 sa pravom na subvenciju zarade za 2.970 lica sa invaliditetom	MF, MRSS, u saradnji sa zainteresovanim stranama	Prvi kvartal 2024.	Četvrti kvartal 2024.	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet Crne Gore, donatori

	<p>(muškarci – 1.438; žene – 1.532).</p> <p>2.970 zaposlenih lica sa invaliditetom kod poslodavaca koji ostvaruju parvo subvencije zarade</p> <p>Ciljna vrijednost 2026. Povećan broj novozaposlenih lica sa invaliditetom kod poslodavca sa pravom na subvenciju zarade za 5%</p>					
3.6. Kreiranje pravnog okvira za razvoj društvenog preduzetništva kako bi se doprinijelo radnoj aktivaciji osoba sa invaliditetom	<p>Indikator rezultata.</p> <p>Urađena analiza o pravnom okviru za socijalno preduzetništvo u postojećim ili u okviru novog zakonskog rješenja</p> <p>Definisano i implementirano rješenje za pravni okvir za socijalno preduzetništvo</p> <p>Početna vrijednost 2022. /</p>	MRSS u saradnji sa zainteresovanim stranama	Treći kvartal 2024.	Četvrti kvartal 2024.	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet Crne Gore

	<p>Ciljna vrijednost 2026.</p> <p>Rast broja registrovanih socijalnih preduzetnika/preduzeća</p>					
<p>3.7. Razmatranje donošenja Zakona o studentskim zadrugama koji bi studentima omogućio zaključivanje ugovora o praktičnom radu tokom ljetnjih mjeseci i omogućio ostvarivanje ETC kredita</p>	<p>Indikator rezultata.</p> <p>Broj studenata angažovanih na praktičnom radu tokom ljetnjih mjeseci</p> <p>Početna vrijednost 2022.</p> <p>/</p> <p>Ciljna vrijednost 2026.</p> <p>Povećan broj studenata angažovanih na praktičnom radu tokom ljetnjih mjeseci</p>	<p>MPNI</p> <p>u saradnji sa zainteresovanim stranama</p>	<p>Treći kvartal 2024.</p>	<p>Prvi kvartal kvartal 2025.</p>	<p>Nisu potrebna dodatna sredstva</p>	<p>Budžet Crne Gore</p>
<p>3.8. Izmjena zakonodavnog okvira za povećanje učešća mladih na tržištu rada kroz implementaciju programa „Garancije za mlade“</p>	<p>Indikator rezultata.</p> <p>Izmijenjen set zakona</p> <p>% rasta broja mladih koji su pristupili programu „Garancije za mlade“</p> <p>Početna vrijednost 2022.</p> <p>0</p> <p>Ciljna vrijednost 2026.</p>	<p>MRSS</p>	<p>Prvi kvartal 2024.</p>	<p>Četvrti kvartal 2024.</p>	<p>1.524.176,00</p>	<p>Budžet Crne Gore</p> <p>Donatori/IPA fondovi</p>

	Povećano učešće mladih lica koji su pristupili pilot fazi „Garancije za mlade“					
3.9. Razmatranje mjera postepenog ograničavanja, privremenog mirovanja i ukidanja prava na MO korisnicima koji su uključeni u AMZ i koji preuzmu neko plaćeno zaposlenje van i tokom sezone, kroz izmjene Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti	<p>Indikator rezultata. - Usvojen zakon</p> <p>-broj radno angažovanih korisnika MO</p> <p>Početna vrijednost 2022. Nemogućnost mirovanja prava iz MO tokom sezonskog zaposlenja</p> <p>Ciljna vrijednost 2026. Povećan broj aktiviranih radno-sposobnih korisnika MO</p>	MRSS	Prvi kvartal 2024.	Drugi kvartal 2024.	7.000 eura	Budžet Crne Gore Donatori
3.10. Obezbjedenje pune implementacije Socijalnog kartona radi veće aktivacije na tržištu rada i formalizacije zaposlenosti	<p>Indikator rezultata. Broj korisnika socijalne pomoći</p> <p>Početna vrijednost 2022. 200.000</p> <p>Ciljna vrijednost 2026. Smanjen broj korisnika socijalne pomoći za 5% zbog radnog angažovanja</p>	MRSS	Kontinuirano	Kontinuirano	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet Crne Gore

<p>3.11. Uspostavljanje online aplikacije "Uplaćuje li Vaš poslodavac doprinose?" i servisa Online provjere obrasca M4</p>	<p>Indikator rezultata. Uspostavljena aplikacija -Broj uplata doprinosa Početna vrijednost 2022. Izrada konceptualne arhitekture i dizajna Ciljna vrijednost 2026. Povećan broj uplata doprinosa</p>	<p>UPC, MJU</p>	<p>Prvi kvartal 2024</p>	<p>Kontinuirano</p>	<p>Nisu potrebna dodatna sredstva</p>	<p>Budžet Crne Gore</p>
<p>3.12. Razvoj novih šema za rad na daljinu, naročito žena i unapređenje poslovnog okruženja za zelenu tranziciju⁸</p>	<p>Indikator rezultata. Razvijene šeme rada i zakonski i pravni okvir za rad na daljinu -Broj uplata doprinosa Početna vrijednost 2022. n/a Ciljna vrijednost 2026. Povećan broj uplata doprinosa</p>	<p>MRSS</p>	<p>Prvi kvartal 2025.</p>	<p>Kontinuirano</p>	<p>Potrebna sredstva će biti planirana godišnjim zakonom o budžetu</p>	<p>Budžet Crne Gore</p>
<p>3.13. Unapređenje saradnje i koordinacije sa socijalnim partnerima</p>	<p>Indikator rezultata. Broj jedinica socijalnog savjeta Početna vrijednost 2022.</p>	<p>MRSS, MF</p>	<p>Kontinuirano</p>	<p>Kontinuirano</p>	<p>Nisu potrebna dodatna sredstva</p>	<p>Budžet Crne Gore</p>

⁸ Podrškom radu na daljinu, uz podršku punoj digitalizaciji, dopriniće se otvaranju novih formalnih mjesta, kao i dekarbonizaciji kroz manju potrošnju goriva, potrošnju papira i sl.

	n/a Ciljna vrijednost 2026. Povećan broj sjednica socijalnog savjeta sa konkretnim ishodima za podršku većoj formalizaciji zaposlenosti					
Operativni cilj 4 – Unapređenje elektronskih usluga javne uprave, institucionalnog okvira i administrativnih kapaciteta u smanjenju neformalne ekonomije						
Učinak	Indikator učinka (outcome indicator)	Izvor verifikacije	Početna vrijednost 2022.	Vrijednost u 2025.	Ciljna vrijednost 2026.	
Povećana naplata prihoda od PDV-a i akciza	% Povećanja naplate prihoda od akciza i PDV u odnosu na prethodnu godinu	MF	22,7	5,4	4,6	
Funkcionalna Komisija za suzbijanje neformalne ekonomije	Broj održanih sastanaka Komisije	MF	-	12	14	
	% realizacije zaključaka Komisije		-	70	85	
	% realizacije AP za suzbijanje neformalne ekonomije		-	85	90	
	Broj zajedničkih aktivnosti organa koji učestvuju u suzbijanju neformalne ekonomije			7	10	

Unaprijeđeni administrativnih kapaciteti u nadzoru nad tržištem	Stepen izvršenja planova inspeksijskog nadzora (% od ukupnog)	UPC UIP		70	75	
	% Povećanja broja inspektora			4	3	
	% povećanja obuka inspektora			10	10	
Smanjen broj prekršaja privrednih subjekata i ovlašćenih lica u privrednom poslovanju	% povećanja podnijetih prekršajnih naloga u poslovanju privrednih subjekata	Privredni sud Sud za prekršaje	-	7	9	
Aktivnosti u implementaciji Operativnog cilja 4						
Aktivnost koja utiče na realizaciju Operativnog cilja	Indikator rezultata (output indikator)	Nadležne institucije	Planirani početak aktivnosti	Rok završetka aktivnosti	Sredstva planirana za sprovođenje aktivnosti u 2024-2026.	Izvori finansiranja
<i>Stimulativne i preventivne aktivnosti</i>						
4.1. Obezbjedenje pune primjene identifikacionog broja (IB)	Indikator rezultata. Broj subjekata sa IB Početna vrijednost 2022. n/a	MUP, MJU	Prvi kvartal 2025.	Četvrti kvartal 2025	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet Crne Gore , donatori

	<p>Ciljna vrijednost 2026. Povećan broj registrovanih subjekata sa IB</p>					
<p>4.2. Obezbjedenje punog funkcionisanja sistema elektronskog plaćanja svih fiskalитета i parafiskalитета na državnom i lokalnom nivou korišćenjem e-commerce servisa, aplikacija poslovnih banaka ili POS terminala bez odlaska u banku/poštu i podnošenja dokaza o uplati.</p>	<p>Indikator rezultata. Zakonski okvir i sistem plaćanja</p> <p>Početna vrijednost 2022. n/a</p> <p>Ciljna vrijednost 2026. Uspostavljen sistem el.plaćanja</p>	<p>MJU, MF</p>	<p>Prvi kvartal 2025</p>	<p>Četvrti kvartal 2025</p>	<p>Potrebna sredstva će biti planirana godišnjim zakonom o budžetu</p>	<p>Budžet Crne Gore Poslovne banke Privrednici donatori</p>
<p>4.3. Unapređenje IT sistema za bolju koordinaciju/ povezivanje baza podataka inspekcijских službi sa nadležnim organima lokalne i državne uprave, CBCG itd, radi brze pretrage i lociranja subjekata nadzora, kao i formiranje jedinstvene kontakt tačke radi optimizacije rada i analize nepoštovanja zakona u dijelu evidencije prihoda preduzeća, neusklađenosti</p>	<p>Indikator rezultata. Stepen unapređenja koordinacije kroz upotrebu informacionih sistema između više institucija</p> <p>Početna vrijednost 2022. Postojanje više informacionih sistema kod različitih instiitucija</p> <p>Ciljna vrijednost 2026. Unaprijeđena koordinacija između</p>	<p>UIP, UPC, MUP, MJU(u dijelu tehničke podrške) JLS</p>	<p>Prvi kvartal 2024.</p>	<p>Četvrti kvartal 2025.</p>	<p>Nisu potrebna dodatna sredstva u 2024.</p>	<p>Budžet Crne Gore, donatorska sredstva</p>

imovinskog stanja fizičkih lica sa formalno evidentiranim prihodima, itd.	inspekcija i ostalih organa na državnom i lokalnom nivou					
4.4. Uspostavljanje IT softvera u oblasti kontrola online trgovine putem društvenih mreža	<p>Indikator rezultata. IT sistem u UIP-u</p> <p>Početna vrijednost 2022. Nema IT sistema za kontrolu online trgovine</p> <p>Ciljna vrijednost 2026.</p> <p>- Uspostavljen IT sistem u UIP-u</p> <p>-Poboljšana kontrola online trgovine putem društvenih mreža</p>	UIP	Treći kvartal 2024.	Četvrti kvartal 2025.	50.000 eura	Budžet Crne Gore, donatorska sredstva
4.5. Zapošljavanje i obuka inspektora u smislu primjene ZUP-a, ZIN-a i ZOP-a i materijalnih zakona i propisa poput Zakona o autorskim i srodnim pravima	<p>Indikator rezultata.</p> <p>Broj obučenih inspektora za punu primjenu ZUP-a, ZIN-a i ZOP-a, već i materijalnih zakona i propisa</p> <p>Broj potvrđenih rješenja inspektora</p> <p>Početna vrijednost 2022. Nedovoljan broj potvrđenih rješenja</p>	MER, MF, MTEORRS, MRSS, MPŠV, UIP, UPC	Drugi kvartal 2024.	Kontinuirano	180.000 ⁹ eura za period 2024-2026.	Budžet Crne Gore, donatorska sredstva

⁹ Procjena je napravljena na osnovu godišnjih bruto zarada za zaposlene nove inspektore

	<p>inspekcija u sudskim postupcima</p> <p>Ciljna vrijednost 2026.</p> <p>- Povećan broj obučenih inspektora</p> <p>-Povećan broj potvrđenih rješenja za 6%</p>					
4.6. Uvođenje dana otvorenih vrata inspekcija radi razmjene informacija sa zainteresovanim stranama	<p>Indikator rezultata.</p> <p>Uvođenje dana otvorenih vrata inspekcijских službi</p> <p>Početa vrijednost 2022.</p> <p>Nepostojanje dana otvorenih vrata kod inspekcijских organa</p> <p>Ciljna vrijednost 2026.</p> <p>Unaprijeđena komunikacija sa privrednicima i smanjen broj prekršaja za 5%</p>	UIP, UCP, inspekcijске službe u resornim ministarstvima i JLS	Drugi kvartal 2024.	Četvrti kvartal 2026.	Nisu potrebna dodatna sredstava	Budžet Crne Gore
4.7. Formiranje Komisije za suzbijanje neformalne ekonomije u okviru Ministarstva finansija i sekretarijata Komisije koji će biti smješten u Direktortu za ekonomski i finansijski sistem, MF	<p>Indikator rezultata.</p> <p>Formirna Komisija za suzbijanje neformalne ekonomije</p> <p>Formiran sekretarijat Komisije za suzbijanje</p>	MF	Drugi kvartal 2024.	Prvi kvartal 2025.	180.000 za period 2024-2026. ¹⁰	Donatori 70% sredstava, Budžet Crne Gore 30%

¹⁰ Procjena je napravljena kao trošak angažovanja novih službenika za rad Komsije i Sekretarijata

	<p>neformalne ekonomije u okviru MF</p> <p>Početna vrijednost 2022.</p> <p>Nepostojanje Komisije i Sekretarijata</p> <p>Ciljna vrijednost 2026.</p> <p>Funkcionalan sekretarijat kao podrška radu Komisije</p>					
<p>4.8. Uvođenje sistema dodjeljivanja bodova privrednim subjektima koji uredno izmiruju obaveze i Nisu sankcionisani prilikom poreskih kontrola, kako bi pored minimalnog broja dana povraćaja PDV-a imali određene benefite poput skraćivanja vremena čekanja na kontrolu i izradu izvještaja poreskog inspektora radi povraćaja PDV-a.</p>	<p>Indikator rezultata.</p> <p>Sistem bodovanja kao nagrađivanja subjekata koji nisu sankcionisani prilikom inspekcijskih kontrola</p> <p>Početna vrijednost 2022.</p> <p>n/a</p> <p>Ciljna vrijednost 2026.</p> <p>Uveden sistem bodovanja kao nagrađivanja subjekata koji Nisu sankcionisani prilikom inspekcijskih kontrola</p>	UPC, UIP	Drugi kvartal 2024.	Četvrti kvartal 2026.	Nisu potrebna dodatna sredstava	Budžet Crne Gore
<p>4.9. Uključivanje odredbi Zakona o javnim nabavkama kojima se uređuju posljedice po</p>	<p>Indikator rezultata.</p> <p>Izmijenjen zakon</p> <p>Početna vrijednost 2022.</p>	MF	Prvi kvartal 2025.	Treći kvartal 2026.	Nisu potrebna dodatna sredstava	Budžet Crne Gore

naručioce kod sprovođenja jednostavnih nabavki	n/a Ciljna vrijednost 2026. Unaprijeđen sistem jednostavnih nabavki					
<i>Aktivnosti odvrćanja</i>						
4.10. Sprovođenje analize usklađivanja kaznenih odredbi (novčanih kazni, zabrane poslovanja i prekršajnih pravila) i diskrecionih prava inspekcija u kontekstu smanjenja neformalne ekonomije	Indikator rezultata. Pripremljena analiza o diskrecionim pravima inpektora i usklađivanju kaznenih odredbi u materijalnim zakonima Početna vrijednost 2022. n/a Ciljna vrijednost 2026. Usklađene kaznene odredbe između inspekcija	MF, MJU, MER, MRSS, MPŠV, UIP, UPC	Drugi kvartal 2024.	Prvi kvartal 2025.	25.000 eura	Budžet Crne Gore. donatori
4.11. Izmjene Zakona o unutrašnjoj trgovini, Zakona o turizmu, Zakona o poštanskim uslugama, Zakon o prekršajima u dijelu kaznenih odredbi za fizička lica i proširenja nadležnosti inspekcija, radi sprječavanja nelegalnog poslovanja	Indikator rezultata. Kaznene odredbe za sprječavanje nelegalnog poslovanja Početna vrijednost 2022. n/a Ciljna vrijednost 2026.	MER, MTEORRS, MJU, MF, UIP, UPC	Drugi kvartal 2024.	Drugi kvartal 2025.	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet Crne Gore

	Usklađene kaznene odredbe radi sprječavanja nelegalnog poslovanja					
Operativni cilj 5- Smanjenje društvene prihvatljivosti neformalne ekonomije						
Učinak	Indikator učinka (outcome indicator)	Izvor verifikacije	Početna vrijednost 2023.	Vrijednost u 2025.	Ciljna vrijednost 2026.	
Poboljšana informisanost javnosti o negativnim efektima neformalne ekonomije	% povećanja broja sprovedenih kampanja u jednoj godini	UPC UIP	-	30	25	
Funkcionalan sistem za elektronsko plaćanje administrativnih taksi i svih javnih nameta	% javnih nameta plaćenih elektronskim putem	MJU MF	-	25	40	
Povećan stepen bezgotovinskog plaćanja	% povećanja transakcija na postterminalima	CBCG Udruženje banaka	-	4	2	
Aktivnosti u implementaciji Operativnog cilja 5						
Aktivnost koja utiče na realizaciju Operativnog cilja	Indikator rezultata (output indicator)	Nadležne institucije	Planirani početak aktivnosti	Rok završetka aktivnosti	Sredstva planirana za sprovođenje aktivnosti u 2024-2026.	Izvori finansiranja
<i>Stimulativne i preventivne aktivnosti</i>						
5.1. Izrada i usvajanje Komunikacione strategije za smanjenje društvene prihvatljivosti neformalne	Indikator rezultata. Komunikaciona strategija i procedura komunikacije	MF i ostala ministarstva, UIP, UPC, JLS	Četvrti kvartal 2024.	Drugi kvartal 2025.	20.000 eura	Budžet Crne Gore

<p>ekonomije i procedura komunikacije sa zainteresovanom javnošću</p>	<p>sa zainteresovanom javnošću</p> <p>Početna vrijednost 2022. n/a</p> <p>Ciljna vrijednost 2026.</p> <p>-Implementirana Komunikaciona strategija</p> <p>-Poboljšana komunikacija sa zainteresovanom javnošću o važnosti društvene neprihvatljivosti neformalne ekonomije</p>					
<p>5.2. Izrada i promocija analize o efektima smanjenja poreskog opterećenja rada i dodijeljenih programa subvencija na registrovanje novih biznisa/odnosno prelazak u formalnu ekonomiju</p>	<p>Indikator rezultata. Pripremanalaze</p> <p>Početna vrijednost 2022.</p> <p>Nepostojanje analize o efektima smanjenja poreskog opterećenja rada i programa podsticanja preduzetništva na smanjenje neformalne ekonomije</p> <p>Ciljna vrijednost 2026.</p> <p>Izrađena analiza</p> <p>-Veća svijest građana i privrednika o nedostacima neformalne</p>	<p>MF, MER</p>	<p>Drugi kvartal 2024.</p>	<p>Prvi kvartal 2025.</p>	<p>15.000 eura</p>	<p>Budžet Crne Gore, donatorska sredstva</p>

	ekonomije i prednostima registrovanja biznisa					
5.3. Organizovanje foruma, konferencija, okruglih stolova i sl. o najboljim praksama unapređenja poslovnom ambijenta i načinima borbe protiv neformalne ekonomije u zemlji, regionu i u EU	<p>Indikator rezultata. Broj konferencija i ostalih događaja o najboljim praksama borbe protiv neformalne ekonomije</p> <p>Početna vrijednost 2022.</p> <p>Ciljna vrijednost 2026.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Povećan broj konferencija i ostalih događaja za povećanje svijesti o smanjenju neformalne ekonomije <p>-Veća svijest građana i privrednika o nedostacima neformalne ekonomije i prednostima registrovanja biznisa</p>	Udruženja privrednika	Prvi kvartal 2024.	Kontinuirano	Sredstva će biti opredijeljena godišnjim budžetima udruženja privrednika	Donatori, udruženja privrednika
5.4. Organizovanje TV emisija/programa o pravima potrošača i opasnostima učešća u neformalnoj ekonomiji	<p>Indikator rezultata.</p> <p>Boj organizovanih TV emisija</p> <p>Vrijednost 2022. /</p> <p>Ciljna vrijednost 2026.</p> <p>-Povećan broj emisija TV emisija/programa o</p>	MF, UIP, MERT, Udruženja privrednika i predstavnici sindikata	Treći kvartal 2024.	Kontinuirano	10.000 eura	Budžet Crne Gore

	pravima potrošača i opasnostima učešća u neformalnoj ekonomiji - Povećana svijest građana o negativnim stranama neformalne ekonomije za potrošače					
5.5. Informativne kompanje o raspoloživim aplikacijama koje građani mogu koristiti za provjeru akciznih markica na akciznim proizvodima, QR koda kod izdatih fiskalnih računa i sl.	<p>Indikator rezultata.</p> <p>Broj informativnih kampanja</p> <p>Vrijednost 2022.</p> <p>n/a</p> <p>Ciljna vrijednost 2026.</p> <p>-Povećan broj informativnih kampanja za podizanje svijestigrađana o negativnim stranama neformalne ekonomije za potrošače</p>	MF, UPC, UIP, MERT, u saradnji sa zainteresovanim stranama	Drugi kvartal 2024.	Kontinuirano	Sredstva će biti opredijeljena godišnjim budžetima	Budžet Crne Gore, donatori
5.6. Izrada promo-materijala i brošura za promotivnu kampanju jačanja svijesti o prednostima bezgotovinskog plaćanja kao i edukativne kampanje o rizicima prevara pri upotrebi platnih kartica	<p>Indikator rezultata.</p> <p>Pripremljeni promo-materijali i brošure za promotivnu kampanju o prednostima bezgotovinskog plaćanja</p> <p>Sprovedena edukativna kampanja</p>	MF, JLS, CBCG	Četvrti kvartal 2024.	Drugi kvartal 2025.	10.000 eura godišnje	Budžet Crne Gore CBCG

	<p>Početna vrijednost 2022. n/a</p> <p>Ciljna vrijednost 2026. Povećan broj korisnika bezgotovinskog plaćanja za 5%</p>					
<p>5.7. Uvođenje podsticajnih mjera za MSP za povećanje obima bezgotovinskog plaćanja (subvencioniranje instaliranja POS terminala i MSP sa visokim rizikom učesća u neformalnoj ekonomiji, uvođenje popusta na bezgotovinska plaćanja, cash back, smanjenje provizija u saradnji sa poslovnim bankama...)</p>	<p>Indikator rezultata. % rasta broja podsticajnih mjera za povećanje bezgotovinskog plaćanja</p> <p>Početna vrijednost 2022. n/a</p> <p>Ciljna vrijednost 2026. Povećan broj podsticajnih mjera za uvođenje bezgotovinskog plaćanja za 5%</p>	<p>Udruženja privrednika/banaka</p>	<p>Drugi kvartal 2025.</p>	<p>Četvrti kvartal 2026.</p>	<p>Nisu potrebna dodatna sredstva iz budžeta</p>	<p>Budžet Crne Gore, Poslovne banke</p>
<p>5.8. Stimulisanje plaćanja karticom preko post-terminala ili e-banking kroz minimiziranje naknade za korišćenje ovih usluga u saradnji sa poslovnim bankama</p>	<p>Indikator rezultata. Naknade banaka kao podsticajne mjere za veći broj bezgotovinskih plaćanja</p> <p>Početna vrijednost 2022. /</p> <p>Ciljna vrijednost 2026. Povećan broj transakcija</p>	<p>CBCG, u saradnji sa udruženjima privrednika</p>	<p>Prvi kvartal 2025.</p>	<p>Četvrti kvartal 2026.</p>	<p>Nisu potrebna dodatna sredstva iz budžeta</p>	<p>CBCG, Poslovne banke</p>

	korišćenjem kartice ili e-bankinga					
5.9. Uvođenje nacionalnog sistema za instant plaćanja i povezivanje na TIPS	<p>Indikator rezultata. % digitalnih plaćanja</p> <p>Početna vrijednost 2022. Ne postoji sistem za instant plaćanja</p> <p>Ciljna vrijednost 2026. - Funkcionalan sistem za instant plaćanja - Povećana vrijednost digitalnih plaćanja za 10%</p>	CBCG, u saradnji sa udruženjima privrednika	Prvi kvartal 2024.	Četvrti kvartal 2026.	5.000.000 eura	CBCG Donatori
5.10. Izrada analize obima sive ekonomije na nivou jedinica lokalne samouprave u cilju povećanja svijesti o njenoj prisutnosti i konsekvencama	<p>Indikator rezultata. Analiza obima sive ekonomije na lokalnom nivou</p> <p>Početna vrijednost 2022. /</p> <p>Ciljna vrijednost 2026. - Izrađena analiza</p> <p>-Povećanae svijesti građana na lokalnom nivou o konsekvencama neformalne ekonomije</p>	MF. MER, JLS, ZO	Treći kvartal 2024.	Treći kvartal 2025.	30.000 eura	Budžet Crne Gore Budžeti JLS Donatori
<i>Aktivnosti odvrćanja</i>						
5.11. Analiza mogućnosti uvođenja limita na transakcije gotovinom	Indikator rezultata.	MF, CBCG,	Četvrti kvartal 2024.	Četvrti kvartal 2026.	Procjena potrebnih	Poslovne banke

	<p>% povećanja bezgotovinskog plaćanja</p> <p>Početna vrijednost 2022. n/a</p> <p>Ciljna vrijednost 2026. Povećana vrijednost bezgotovinskog plaćanja</p>	<p>U saradnji a udruženjima privrednika/banaka</p>			<p>sredstva će se izvršiti naknadno</p>	
<p>5.12. Promovisanje aktivnosti suzbijanja krivičnih djela iz oblasti utaje poreza i rada na crno</p>	<p>Indikator rezultata.</p> <p>Broj krivičnih prijava</p> <p>Broj zaplijenjenih količina proizvoda iz neformalnih aktivnosti</p> <p>Početna vrijednost 2022. /</p> <p>Ciljna vrijednost 2026. Smanjen broj krivičnih djela iz oblasti utaje poreza i rada na crno za 5%</p>	<p>MUP</p> <p>UP, UIP</p>	<p>Prvi kvartal 2024.</p>	<p>Kontinuirano</p>	<p>Nisu potrebna dodatna sredstva</p>	<p>Budžet Crne Gore</p>