UNIJA POSLODAVACA
CRNE GORE
MONTENEGRIN EMPLOYERS FEDERATION

I Z V J E Š T A J

Stvaranje povoljnog poslovnog ambijenta za održivi razvoj preduzeća u Crnoj Gori

Unija poslodavaca Crne Gore i prof.dr Đorđije Blažić

Podgorica, decembar 2014. godine

Naslov:
Stvaranje povoljnog poslovnog ambijenta za održivi razvoj preduzeća u Crnoj Gori

Autori:
Unija poslodavaca Crne Gore (UPCG) i prof. dr Đorđije Blažić

Izdavač:
Unija poslodavaca Crne Gore (UPCG)
IX crnogorske brigade 11
81 000 Podgorica, Crna Gora
T: +382 20 209 250
F: +382 20 209 251
E: office@poslodavci.org
www.poslodavci.org

Za izdavača:
Suzana Radulović

Mjesto i datum publikovanja:
Podgorica, decembar 2014.

International Labour Organization

Ova publikacija je objavljena uz (financijsku) podršku (Biroa za poslodavačke aktivnosti) Međunarodne organizacije rada.

Odgovornost za mišljenja izražena u ovom izvještaju je isključivo na autoru. Međunarodna organizacija rada (ILO) ne preuzima odgovornost za ispravnost, tačnost ili pouzdanosti bilo koje informacije ili mišljenja izraženih u ovom izvještaju.

SADRŽAJ

Svrha dokumenta 3

Izvršni rezime 3

1. Uvod o regulatornom okviru 4

2. Kratak osvrt na istoriju problema 9

3. Međunarodno poređenje regulatornog okvira Crne Gore 13

4. Uticaj trenutnih politika i mjera 14

5. Preporuke 15

6. Empirijski aspekt – studija slučaja 16

Bibliografija 18

Svrha dokumenta

Osnovna svrha ovog dokumenta, baziranog na strateškim dokumentima UPCG: Izvještaj „Stvaranje ambijenta za održivi rast preduzeća u Crnoj Gori“ i „5 ubica biznisa“ (2013), kao i tematskom istraživanju kroz rad fokus grupa koje je sprovela UPCG u toku 2014.g., jeste da se što prije uspostavi regulatorni okvir koji bi doveo do stvaranja stimulativnog poslovnog ambijenta i povećanja ekonomskih aktivnosti u Crnoj Gori, a time i kreiranja novih radna mjesta, te stabilnog i dugoročno održivog razvoja zemlje.

Izvršni rezime

Ovaj izvještaj sačinjen je u okviru projekta Stvaranje povoljnog poslovnog ambijenta za održivi razvoj preduzeće u Crnoj Gori kojeg realizuju Unija poslodavaca Crne Gore i Međunarodna organizacija rada .

U proteklih deset godina, a naročito nakon sticanja nezavisnosti 2006. godine i donošenja novog Ustava Crne Gore 2007. godine Vlada Crne Gore je napravila značajne korake u cilju poboljšanja pravnog i poslovnog ambijenta u našoj zemlji. Nažalost, svjetska ekonomska kriza je dramatično, kao i u velikom broju zemalja, pogoršala stanje u privredi i u značajnoj mjeri anulirala pozitivne efekte započetih reformi. Drugi značajan faktor koji determiniše razvoj pravnog i poslovnog ambijenata su reformski i procesi EU integracija.

Crna Gora je u decembru 2010. godine postala kandidat za članstvo u Evropsku uniju (EU). Sa Crnom Gorom započet je novi pristup u pregovorima po kome će poglavlja 23 Pravosuđe i temeljna prava i 24 Pravda, sloboda i bezbjednost ostati otvorena do kraja pregovaračkog procesa. U dosadašnjem toku pregovora otvorena su i privremeno zatvorena dva poglavlja - 18 Nauka i istraživanje i poglavlje 26 - Obrazovanje i kultura.[1]

Poslovna zajednica, predvođena Unijom poslodavaca Crne Gore (UPCG) očekuje da država uspostavi stabilan pravni sistem i regulatorni okvir, obezbijedi dobru analizu očekivanih uticaja novih i promjene postojećih zakona prije njihovog usvajanja, izbjegne diverziju zakona u praksi, znatno poboljša procjenu ekonomskog uticaja propisa – RIA[2], te pravovremeno konsultuje UPCG tokom izrade i promjene zakona i propisa koji direktno ili indirektno utiču na privredne subjekte. Prioriteti neophodnih promjena u pogledu poboljšanja regulatornog okvira i povećanja pravne sigurnosti za obavljanje poslovnih aktivnosti, predstavljaju ključan uslov za povećanje ekonomskih aktivnosti i otvaranje novih radnih mjesta, a između ostalog odnose se na:

- stabilizaciju i predvidljivost regulatornog okvira, te njegovu kodifikaciju, naročito u pojedinim sektorima kako bi se jednostavnije primjenjivali propisi;

[1] http://www.skupstina.me/index.php/me/pristupanje-eu/crna-gora-i-eu
[2] Regulatory impact assessment

- dosljedniju primjenu Zakona o opštem upravnom postupku, naročito u međusobnoj komunikaciji nadležnih organa, poštovanju rokova, eliminisanje suvišnih procedura I dokumentacije;
- kreiranje javnih politika kojima će se izvršiti prilagođavanja (smanjivanja) visine i obima javnih prihoda (porezi, doprinosi, takse, akcize, carine, troškovi postupka itd.) koje opterećuju razvoj biznisa;
- fleksibilnije radno zakonodavstvo i smanjenje troškova rada;
- kreiranje kaznene politke i afirmaciju principa srazmjernosti adekvatno težini prekršaja i fiskalnim kapacitetima privrednih subjekata;
- unapređivanje rada pravosudnih organa i uvođenje jedinstvene sudske prakse;
- obezbjeđenje aktivnog učešća predstavnika realnog sektora kako u kreiranju javnih politika od uticaja na biznis ambijent, tako i u radnim timovima za kreiranje zakonodavnog okvira.

Od države se i u narednom periodu očekuje strateško i proaktivno djelovanje, naročito u veoma zahtjevnom i obimnom poslu usklađivanja regulatornog pravnog okvira sa tekovinama Evropske unije, kako u domenu primarnog tako i sekundarnog zakonodavstva Evropske unije, u gotovo svim sferama društvenog života, uključujući i biznis i stvaranje povoljnih uslova za privređivanje. To, prije svega, znači da država, uz kreiranje i kontrolu primjene normativnog okvira, u potpunosti mora biti posvećena stvaranju uslova za olakšano poslovanje privrednika (domaćih i stranih) i stvaranju mnogo atraktivnijeg privrednog ambijenta. Tek kada to postignemo možemo govoriti o konkurentnosti, odnosno o očekivanom rastu i razvoju crnogorske ekonomije koja je proinvesticiono i izvozno orijentisana.

Prema zvaničnim saopštenjima Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija, Crna Gora će u periodu pridruživanja EU od 2014-2018. godine morati da donese oko 1200 propisa i oko 300 strategija iz različitih oblasti društvenog života.

1. UVOD O REGULATORNOM OKVIRU

Osnove pravnog ambijenta, funkcionisanja cjelokupne države a samim tim i svih segmenata jednog društva, uključujući i sferu biznisa, čini ustavnopravni okvir, zakonodavni okvir Skupštine Crne Gore, ali i podzakonski akti Vlade Crne Gore i resornih ministarstava neophodni za izvršavanje zakona. Ne manje važan regulatorni okvir čine i autonomni akti lokalne samouprave i drugih nosilaca javnih ovlašćenja (agencija, fondova, posebnih organizacija, javnih službi itd.).

Novi Ustav Crne Gore iz 2007. godine[3] se previše ne bavi ekonomskim pravima i ekonomskim uređenjem. Naime, Dio Drugi Ustava CG „Ljudska prava i slobode“, tačka 4 Ekonomska, socijalna i kulturna prava i slobode uređuje samo svojinu, preduzetništvo, principe ekonomskog uređenja i pravo svojine stranaca, dok Dio Četvrti Ustava CG – „Ekonomsko uređenje” uređuje samo Ekonomski prostor, jednakost i poresku obavezu.

[3] „Sl. list Crne Gore” br. 01/2007 i 38/2013

U oblasti prava na svojinu, Ustav jemči pravo svojine i uređuje da niko ne može biti lišen ili ograničen prava svojine, osim kada to zahtijeva javni interes, uz pravičnu naknadu i da su prirodna bogatstva i dobra u opštoj upotrebi u državnoj svojini.

U oblasti prava na preduzetništvo, Ustav jemči da se sloboda preduzetništva može ograničiti samo ako je to neophodno radi zaštite zdravlja ljudi, životne sredine, prirodnih bogatstava, kulturne baštine ili bezbjednosti i odbrane Crne Gore. U oblasti prava stranaca, Ustav uređuje da strano lice može biti subjekat prava svojine u skladu sa zakonom.

Kod principa ekonomskog uređenja, Ustav propisuje da se ekonomsko uređenje zasniva 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.

U oblasti poreza, Ustav propisuje da se država finansira od poreza, dažbina i drugih prihoda, te da je svako dužan da plaća poreze i druge dažbine. Porezi i druge dažbine mogu se uvoditi samo zakonom[4]. U navedenim ustavno pravnim okvirima odvija se ekonomsko uređenje sistema i ostvaruju ekonomska prava.

Zakonodavni okvir crnogorskog ekonomskog sistema je obiman i složen i prožima gotovo sve sfere privrednih i društvenih djelatnosti. U našem zakonodavnom sistemu (trenutno) egzistira 280 zakona koji se direktno ili indirektno odnose i utiču na kreiranje ambijentalnih uslova za biznis (kako u oblasti privrede tako i u oblasti društvenih djelatnosti).

Posebno važan segment koji determiniše ukupno poslovanje predstavlja nestabilnost pravnog sistema. Ovo se reflektuje kroz česte promjene zakonodavnih akata, čime se stvaraju velike teškoće privrednim subjektima da blagovremeno i kvalitetno prate zakonodavne promjene koje se odnose na različite sfere poslovanja. Zakonodavne promjene, skoro bez izuzetka, imaju za posljedicu i promjene podzakonske regulative u tim oblastima, ne samo na državnom već i na nivou lokalnih samouprava, koje su dužne da svoje propise usaglašavaju sa promjenama zakona.

Posebno je zapažena zakonodavna aktivnost Skupštine Crne Gore od 2009-2013. godine[5] kada je za svega pet godina donijeto 586 zakona, od čega je jedan dio novih zakona, ali i izmjena i dopuna postojećih zakona i to po više puta, ili prosječno 117 zakona godišnje.

[4] Član 142 Ustava CG

[5] Izvještaj o radu Skupštine CG za 2009. g. (str.4, 102-107) http://www.skupstina.me/images/dokumenti/izvjestaji-o-radu/GIS-2009%20MNE%2020_09_2010%20gotovo.pdf; Izvještaj o radu Skupštine CG za 2010. g, http://www.skupstina.me/images/dokumenti/izvjestaji-o-radu/IZVJE%C5%A0TAJ%20O%20RADU%20SKUP%C5%A0TINE%20CRNE%20GORE%20ZA%202010_%20GODINU.pdf; Izvještaj o radu Skupštine CG za 2011.g., http://www.skupstina.me/images/dokumenti/izvjestaji-o-radu/izvjestaj_o_radu_skupstine_Crne_Gore_za_2011godinu.pdf (str. 6 i 20);
Izvještaj o radu Skupštine CG za 2012. g. http://www.skupstina.me/images/dokumenti/izvjestaji-o-radu/Izvjestaj_o_radu_u_2012.pdf; Izvještaj o radu Skupštine CG za 2013 g.
http://www.skupstina.me/images/dokumenti/izvjestaji-o-radu/Izvjestaj_o_radu_Skupstine_za_2013._godinu.pdf

Zakonodavna aktivnost Skupštine Crne Gore		
Red broj	Godina	Broj donesenih zakona
1	2009	88
2	2010	152
3	2011	154
4	2012	79
5	2013	113
UKUPNO	**2009/2013**	**586**

Takodje, Analiza zakonodavstva u 13 ključnih oblasti koje utiču na različite sektore poslovanja ukazuju na veoma česte promjene zakona u relativno kraćem vremenskom periodu.

Red.br	Zakonodavna oblast	Broj zakona	Period Promjena	Broj promjena zakona
1)	Prekršaji,	2	2011-2014	26
2)	Iinspekcije	1	2003-2014	3
3)	Finansje, računovodstvo	12 1	2001-2013 1992-2003	72 10
4)	Hartije od vrijednosti	1	2000-2013	8
5)	Rad i radni odnosi,	4	2003-2012	21
6)	Preduzeća,	1 1	2002-2011 1992-2011	7 8
7)	Saobraaćaj i veze,	3 1	2004-2013 1978-2013	18 12
8)	Uređenje prostora i građevinarstvo,	1	2008-2013	9
9)	Poljoprivreda i šumarstvo,	3 2	2006-2011 1992-2011	12 11
10)	Trgovina i zaštita potrošača,	3	2004-2014	14
11)	Zdravstveno , socijalno osiguranje i zaštita	2 2 1	2004-2011 1993-2013 2007-2013	12 19 7
12)	Penzijsko invalidsko osiguranje	1	2003-2014	21
13)	Zaštita životne sredine .	3	1996-2013	16
	UKUPNO	**46**	**1992-2014**	**306**

Navedeno istraživanje regulatornog okvira pokazuje da je crnogorski pravni ambijent veoma dinamičan i podložan čestim promjenama, jer samo 46 izdvojenih i analiziranih zakona u ovih 13 oblasti ukazuje da su zakoni mijenjani ili dopunjavani 306 puta u relativno kratkom vremenskom periodu od 10-tak godina, tj. od početka prvih ozbiljnih ekonomskih, pravnih i drugih društvenih refomi početkom 2000. godine do današnjeg dana. To znači da se u ovom periodu, uz manja odstupanja, svaki analizirani zakon mijenjao prosječno 7 puta.

Regulatorni okvir, pored pozitivnih pomaka, i dalje stvara poteškoće u poslovanju privrednih subjekata, što daje sliku nepovoljnog poslovnog ambijenta[6]. Takođe, prema ocjeni privrednika, u Crnoj Gori suštinski problem „ne leži“ samo ili pretežno u kreiranju zakona, već i u njihovoj implementaciji i selektivnoj primjeni.

Dinamične promjene predlagači zakona najčešće obrazlažu potrebom harmonizacije sa EU zakonodavstvom i time da takve promjene idu u prilog unaprjeđenju poslovnog ambijenta. Međutim, evidentno je da se već tokom prvih godina primjene zakona prepoznaju nedostaci, neodređenost i nejasnoća normi, kao i različita tumačenja i postupanja nadležnih organa u istim pravnim situacijama. Na ovu okolnost jasno ukazuje i analiza zakona koju smo sproveli, a iz koje je vidljivo da se zakoni iz oblasti prekršaja u toku iste godine mijenjaju 3 puta[7], zakon kojim se uređuju novčane kazne za prekršaje u samo 4 posljednje godine mijenjao se čak 23 puta[8]. Takođe, među eklatantnim primjerima čestih izmjena zakona spadaju i zakoni iz poreske oblasti, gdje se npr. Zakon o akcizama od 2001-2013. godine mijenjao 10 puta[9], Zakon o porezu na dobit pravnih lica 8 puta[10], Zakon o porezu na dodatu vrijednost od 2001-2013. godine se mijenjao 11 puta[11], Zakon o porezu na dohodak fizičkih lica 12 puta[12], Zakon o administrativnim taksama u periodu od 2003-2013. g. se mijenjao 11 puta[13], Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje od 2007-2013. g. se mijenjao 7 puta[14], Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju od 2003-2014. se mijenjao čak 21 put[15] itd.

Ovi podaci o čestim izmjenama zakona govore da se donošenju ili izmjenama zakona ne pristupa sistemski i analitički, da se ne radi sveobuhvatno, odnosno da se ne vodi dovoljno računa o međusobnom odnosu brojnih propisa i dejstvu koje oni proizvode na ukupan društveni, ekonomski i socijalni milje Crne Gore. Utisak je i da ministarstva, kao predlagači zakona, prilikom izrade istih često nemaju kompletnu “sliku” našeg pravnog sistema. Posljedica toga su brojne kolizije normi i kolizije nadležnosti za postupanje državnih organa i institucija, što mnoge zakone čini djelimično ili potpuno neprimjenljivim. navedene situacije je teško pravdati, posebno ako imamo u vidu da se sva ministarstva izjašnjavaju o svim nacrtima zakona iz nadležnosti drugih ministarstava, u smislu kompatibilnosti, tj. usaglašenosti konkretnog

[6] Da je ovakav stav privrednih subjekata dominantan, govori i podatak iz ranijeg istraživanja da čak 97% kompanija smatra da trenutni regulatorni okvir ne podstiče preduzeća, a takvo stanovište imala je i fokus grupa za regulatorni okvir, na sastanku održanom 31. jula 2014. god.

[7] Zakon o prekršajima, „Sl.list CG“ br. 1/11, 6/11,39/11,

[8] Zakon o izmjenama i dopunama Zakona kojima su propisane novčane kazne za prekršaje (40/11; 14/12; 30/12; 44/12; 45/12; 27/13; 27/13; 29/13; 35/13; 36/13; 38/13; 39/13; 40/13; 43/13; 56/13; 62/13; 1/14; 5/14; 18/14; 18/14;

[9] Zakon o akcizama (65/01; 12/02; 76/05; i Sl. list CG, br. 76/08; 50/09; 78/10; 40/11; 61/11; 28/12; 38/13)

[10] Zakon o porezu na dobit pravnih lica (65/01; 12/02; 80/04; i Sl. list CG, br. 40/08; 86/09; 40/11; 14/12; 61/13)

[11] Zakon o porezu na dodatu vrijednost (65/01; 12/02; 38/02; 72/02; 21/03; 76/05; 4/06; i Sl. list CG, br. 16/07; 73/10; 40/11; 29/13)

[12] Zakon o porezu na dohodak fizičkih lica (65/01; 12/02; 37/04; 29/05; 78/06; 4/07; i Sl. list CG, br. 86/09; 73/10; 40/11; 14/12; 6/13; 62/13)

[13] Zakon o administrativnim taksama (55/03; 46/04; 81/05; 2/06; i Sl. list CG, br. 22/08; 77/08; 3/09; 40/10; 20/11; 26/11; 56/13)

[14] Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje (13/07; 79/08; 86/09; 78/10; 40/11; 14/12; 62/13)

[15] Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju (54/03; 39/04; 61/04; 79/04; 81/04; 29/05; 14/07; 47/07; i Sl. list CG, br. 12/07; 13/07; 79/08; 14/10; 73/10; 78/10; 34/11; 40/11; 66/12; 36/13; 38/13; 61/13; 6/14)

zakonskog teksta sa drugim propisima, prije njegovog usvajanja od strane Vlade CG u formi predloga.

Posljedice su često i uvećanje, umjesto smanjenje troškova za njihovo sprovođenje, te nameta privredi i građanima. Nije rijetka pojava da se nekim propisom eliminiše neki fiskalitet ili administrativna procedura u cilju poboljšanja poslovnog ambijenta, ali da se drugim propisom (iz tog ili drugog resora) uvede nova dažbina ili administrativna procedura, koja suštinski zamjenjuje ukinutu.

Sve navedeno, logično, dovodi do velike pravne nesigurnosti, usljed nepredvidljivosti regulatornog okvira, a time i poslovnog ambijenta, sa čime su saglasni i učesnici fokus grupe za regulatorni okvir sa sastanka od 31. jula 2014. godine.

Naravno, odgovornost za ovakvo funkcionisanje pravnog sistema ne snosi samo Vlada CG kao predlagač zakona, već u značajnoj mjeri odgovornost leži i na Skupštini CG, kao zakonodavnom organu. Takođe, inertnost privrednika, građana i ostalih segmenata društva u fazi kada se zakonski projekti nalaze u fazi javne rasprave, podržava ovakvo stanje stvari. Nažalost, svijest o potrebi aktivnijeg uključenja u proces donošenja zakonske regulative javlja se tek kada se ovi subjekti suoče sa konkretnim problemom u poslovanju ili u ostvarivanju nekih ličnih prava, jer do tada preovladava stav da su „odluke već donijete“ i da su pojedinci nemoćni da utiču na promjene pravnog sistema.

Za ilustraciju navedenog najbolje mogu poslužiti ne tako davni primjeri u vezi novela Predloga Zakona o dopunama Zakona o državnim i drugim praznicima i Predloga zakona o izmjenama i dopunama zakona o PDV-u.

Naime, svojevremeno je grupa poslanika podnijela Skupštini CG Predlog zakona o dopunama zakona o državnim i drugim praznicima u smislu uvođenja novine da će dozvolu za rad u praznične dane izdavati Ministarstvo ekonomije, a to sve u skladu sa unaprijed određenim kriterijumima i pravilima koje će to isto Ministarstvo propisati. Inicijator ovakvih izmjena je zapravo želio da spriječi čestu pojavu da na dane državnih i drugih praznika većina zaposlenih radi, te da time u većoj mjeri zaštiti njihova prava. Ukazujući da zloupotrebe po pitanju angažovanja zaposlenih na praznične dane već mogu biti sankcionisane radnopravnim propisima i postupanjima inspekcije rada, kao i dodatno pooštrenom kaznenom politikom za sve vidove neregularnog poslovanja, UPCG je pravovremeno ukazivala da će se ovako ishitrenim izmjenama zakona stvoriti problemi koji se ne očitavaju samo kao biznis barijere kojim se dovodi u pitanje sloboda preduzetništva (i time rezultirati negativnim efektima i enormnim štetama u raznim djelatnostima, odnosno tehnologijama rada u kojima je neprekidan rad neophodan), već se zadire i u postojeću nadležnost organa lokalne samouprave utvrđene drugim, lex specialis, zakonima, i stvara kolizija sa drugim, srodnim propisima. Sveukupno, predmetne izmjene regulative su od strane UPCG argumentovano ocijenjene kao nesprovodljive i neprimjenljive, ali nije bilo spremnosti da se takve sugestije uvaže. Dopune Zakona su stupile na snagu prije više od godinu dana, i do današnjeg dana podzakonski akt na osnovu kojeg bi Ministarstvo ekonomije moglo da sprovede izdavanje dozvola za rad u dane praznika nije donijet, niti je zbog navedenih kolizija i mogao biti donijet. Dakle, predmetne odredbe su ostale mrtvo slovo na papiru, a zakonodavac nije ispunio svoj cilj.

Još jedan primjer diverzije propisa u praksi: amandmanskim djelovanjem i njegovim usvajanjem na Skupštini CG, kao sastavnim dijelom Predloga zakona o izmjenama i dopunama zakona o porezu na dodatu vrijednost (utvrđenog od strane Vlade CG) brisan je član 3 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dodatu vrijednost („Službeni list CG“, br. 29/13) koji se odnosio na oslobođenje od plaćanja PDV-a na usluge priređivanja igara na sreću i zabavnih igara. Osim što je porez na dodatu vrijednost na usluge priređivanja igara na sreću u suprotnosti sa EU zakonodavstvom, on na takvu vrstu usluga nije uveden ni u jednoj zemlji, te, samim tim, ne postoji uporedno iskustvo za njegovu primjenu u ovoj oblasti. Ujedno, priređivači igara na sreću ne mogu ni tehnički (zbog prirode djelatnosti) prenijeti porez na dodatu vrijednost na kupca, što dodatno čini nejasnoće u pogledu utvrđivanja poreske osnovice. Sljedstveno ovome, postojeća podzakonska akta za primjenu Zakona o porezu na dodatu vrijednost je nemoguće prilagoditi PDV-sistemu u dijelu usluga igara na sreću.

Jedan od značajnih identifikovanih problema su i složene administrativne procedure i potreba njihovog pojednostavljenja. Na ovom planu Crna Gora intenzivno radi još od 2011. godine. Strategijom reforme javne uprave „Aurum“ za 2011-2016. godinu predviđeno je niz mjera u tom pravcu, među kojima i donošenje novog Zakona o upravnom postupku, čiji je cilj pojednostavljenje administrativnih procedura, skraćivanje rokova odlučivanja, efikasniji i efektivniji rad administracije i eliminisanje opterećujućih paralelnih procedura koje se propisuju sektorskim zakonima. U tom cilju ekspertski izvještaj koji autor ovog izvještaja upravo završava za potrebe OECD-SIGMA ukazuje da će se oko 360 sektorskih zakona, koji sadrže veća, srednja ili manja odstupanja od Zakona o opštem upravnom postupku, morati usklađivati sa novim Zakonom o upravnom postupku kada bude donešen.

2. KRATAK OSVRT NA ISTORIJU PROBLEMA

Kao što je pomenuto, istorija problema nastaje sa započetim društveno-političkim, ekonomskim, pravnim i drugim reformama u svim sektorima crnogorskog društva kao posljedica procesa pridruživanja Crne Gore Evropskoj uniji, ali i ekonomskim problemima nastalim kao posljedica svjetske ekonomske krize.

Unija poslodavaca Crne Gore sprovela je opsežno istraživanje u toku 2013. godine, koristeći metodologiju Međunarodne organizacije rada (MOR) o „ambijentu za održivi razvoj preduzeća“ kojim se vrši procjena 17 stubova (uslova) za unaprjeđenje održivosti preduzeća. Rezultati tih istraživanja javno su objavljeni u dvije publikacije: “5 ubica biznisa” i Izvještaj “Stvaranje ambijenta za održivi razvoj preduzeća“. Ključni rezultat primarnog i sekundarnog istraživanja i brojnih sastanaka fokus grupa, koji su obuhvatili predstavnike najvažnijih preduzeća koji posluju u svim privrednim granama, jeste jedinstven i nepodijeljen stav o 5 najvećih biznis barijera sa kojima se preduzeća u Crnoj Gori suočavaju u svakodnevnom poslovanju. Osim detaljnog pregleda utvrđenih problema, izvještaj je ponudio i preporuke za njihovo rješavanje.

Među najvažnijim prepoznatim preprekama za rast i održiv razvoj preduzeća (kroz oba navedena dokumenta/izvještaja), neadekvatan regulatorni okvir je identifikavan kao prvi od "5 ubica biznisa", a prati ga 15 konkretnih preporuka za njegovo poboljšanje.

Pored ukazanih problema u regulatornom okivru sa aspekta njihove brojnosti i dinamike promjena, kao i rasprostranjenosti uređivanja materije kroz više zakona (potrebna kodifikacija), značajan problem je njihova sadržina koja često ne odgovara društvenom i poslovnom ambijentu i koja je fokusirana na rješavanje prevashodno pitanja deficita budžeta i zaduženosti Crne Gore prema medjunarodnim finansijskim institucijjama, a koja se pokušava prevazići prevaljivanjem na sferu biznisa i poreske obveznike.

Najtipičniji (pored brojnih drugih) primjer za utemeljenost ovakve tvrdnje možda predstavlja donošenje Zakona o sprječavanju nelegalnog poslovanja. Njegova svrha je trebalo da bude proširenje poreskog obuhvata na sva lica (pravna i fizička) koja obavljaju neki vid neregistrovane djelatnosti i ostvaruju neprijavljene prihode, kao i sprječavanje posredovanja, odnosno reklamiranja neregistrovane djelatnosti.

Međutim, osim par članova koji se bave problemom obavljanja djelatnosti koja nije registrovana u skladu sa zakonom, predmetni Zakon uglavnom sadrži odredbe koje su usmjerene na rješavanje problema „pravnih praznina" u drugim zakonskim tekstovima, tako da imamo jedan „omnibus" zakon koji se skoro u potpunosti bavi već registrovanim poreskim obveznicima (pravna lica i preduzetnici). Zato su upravo pitanja koja su prvenstveno trebala da budu razriješena ovim zakonom, kao što je nadležnost i ovlašćenje inspekcijskih organa da mogu ući u neregistrovani objekat i izvršiti nadzor u svim slučajevima kada postoji indicija da se u istom vrši promet proizvoda ili usluga ili obavlja neki drugi vid djelatnosti, ostala i dalje nedefinisana, a problemi neformalne ekonomije će i dalje opstati u istom ili većem obimu. Umjesto sprječavanja obavljanja takvih djelatnosti, stvaranja boljih uslova za poslovanje i proširenja kruga poreskih obveznika, te obezbjeđivanja jednakog tretmana svih subjekata koji ostvaruju prihode obavljanjem djelatnosti, efekti ovog Zakona su isključivo češće kontrole i rigoroznije kazne za registrovane privredne subjekte. Pri tome, nema korelacije između težine prekršaja i visine kazni (problem svih zakona koji sadrže kaznene odredbe), što ostavlja prostor za selektivno, subjektivno i koruptivno ponašanje pojedinaca i organa u inspekcijskim i prekršajnim instancama.

Ovakvo postupanje zakonodavne i izvršne vlasti, bez sistemskog djelovanja na eliminisanju neformalne ekonomije i njenih pravih uzročnika (visoka i brojna fiskalna opterećenja i administrativne procedure, te (ne)efikasnost i nedosljednost administracije), umjesto da podstiče poresku disciplinu i dobrovoljno izvršavanje zakonskih obaveza, destimulativno djeluje na uredne platiše poreskih i drugih obaveza.

Regulatorni okvir uglavnom daje mogućnost da lokalne samouprave autonomno odlukama određuju visine nekih poreza, prireza, taksi i naknada, pri čemu je za utvrđivanje visine nekih od navedenih dažbina zakonom propisana obaveza pribavljanja prethodne saglasnosti Vlade. Međutim, praksa pokazuje da lokalne samouprave pri donošenju odluka najčešeće ne uzimaju u obzir trenutne ekonomske prilike poslovanja u tim opštinama. Nije zastupljena ni praksa da

odluke od uticaja na poslovni ambijent prethodno budu razmatrane na lokalnim socijalnim savjetima, čija je to glavna uloga, a dešavalo se da se iste donose i bez pribavljanja prethodne saglasnosti Vlade, uprkos takvoj obavezi.

Na primjer, trenutno imamo situaciju da je visina tzv. članskog doprinosa (fiskaliteta koji se ubira zavisno od ostvarenog obima prihoda privrednog subjekta i čija je namjena finansiranje lokalnih turističkih organizacija i Nacionalne turističke organizacije Crne Gore), u Beranama, iako neznatno, manja od visine članskog doprinosa u Budvi, i pored opšte poznate činjenice da su s aspekta turističke prohodnosti i atraktivnosti destinacije ova dva grada neuporediva. Dalje, Prijestonica Cetinje svojom Odlukom je utvrdila veći iznos članskog doprinosa od Budve, koja kao primorska opština predstavlja turistički centar Crne Gore.

Vlada je u decembru 2013. godine usvojila Analizu fiksaliteta na lokalnom nivou, prethodno utvrđenu na Savjetu za unapređenje poslovnog ambijenta, regulatornih i strukturnih reformi. Data Analiza je prepoznala, zapravo potvrdila stanovišta UPCG i drugih biznis asocijacija, između ostalog, da u pojednim segmentima (recimo, za puteve) postoji dvostruki osnov za naplatu naknade, kao i da lokalne samouprave trenutno imaju različite tipove taksi za iste poslove, i različite nazive taksi za iste ili slične poslove. Takođe, zaključeno je da je potrebno izvršiti izmjene regulatornog okvira u smislu kreiranja jedinstvenog principa za plaćanje taksi na nacionalnom nivou, sa predviđenim maksimalnim iznosima istih, koji bi bio u direktnoj vezi sa realnim troškovima administracije za pruženu uslugu koja rezultira plaćanjem takse. S druge strane, potrebno je ojačati mehanizme za naplatu i praćenje naplate poreza u lokalnim samoupravama, u cilju obezbjeđivanja potpunog obuhvata predmeta oporezivanja na način proširenja poreske osnovice i povećanja broja obveznika.

Prevashodno stabilni, dobro kreirani i jasni propisi, uz adekvatnu stručnu, efikasnu, racionalnu i efektivnu administraciju su preduslov za promociju otvaranja novih preduzeća i njihov ukupan razvoj. Iako Crna Gora bilježi napredak na ovom polju, posebno u pogledu regulatorne reforme i procesa registracije preduzeća sa ciljem unaprjeđenja poslovnog ambijenta u zemlji, još uvijek postoje barijere koje nisu prevaziđene. Nadalje, komplikovan regulatorni okvir i skupe administrativne procedure su identifikovane kao ključne barijere za povećanje preduzetničke aktivnosti u zemlji.

Projekat regulatorne reforme, finansiran od strane Svjetske banke („Giljotine propisa“) rezultirao je donošenjem i posebnog Akcionog plana za implementaciju usvojenih preporuka za izmjenu propisa (zakona i podzakonskih akata) i administrativnih procedura. Njegova realizacija je zahtjevna, u smislu potrebnih finansijskih i administrativnih kapaciteta, ali utisak je da ima prostora za dinamičnije sprovođenje potrebnih promjena.

Zakonom o unaprjeđenju poslovnog ambijenta učinjen je iskorak ka poboljšanju uslova za nesmetano poslovanje i unaprjeđenje poslovnog ambijenta u Crnoj Gori[16]. Ovim zakonom su, na vrlo neobičan način, izvršene izmjene i dopune 12 zakona koji su predstavljali prepreke za poslovanje u Crnoj Gori. Pored toga, ovim zakonom izvršene su značajnije promjene u regulativi koja se odnosi na privredna društva i pojednostavljenje postupka registracije; strana ulaganja, životnu sredinu, izgradnju objekata, kinematografiju, administrativne takse i naknade za

[16] "Službeni list CG", br. 40/2010

korišćenje puteva, naknade za zaštitu i unaprjeđenje životne sredine, elektronske komunikacije i patente.

Iako je uvedena obaveza/praksa procjene ekonomskog uticaja propisa - RIA (a naročito prilikom njihovih izmjena i dopuna, odnosno donošenja novih), praksa pokazuje da se te analize često ne vrše studiozno i sveobuhvatno, jer su efekti propisa često suprotni željenom cilju.

Učestvujući u radu međusektorske radne grupe (formirane od strane Ministarstva finansija CG), za izradu Analize efekata progresivnog oporezivanja dohotka fizičkih lica, dobiti pravnih lica i nepokretnosti, predstavnici Unije poslodavaca su ukazali da je porez na dohodak jedan od najizdašnijih poreskih oblika, a važeća stopa u Crnoj Gori, sama po sebi među najnižim u uporednoj praksi. Međutim, pozitivne efekte tako povoljne poreske stope po privredu i državu u znatnoj mjeri poništavaju metodologija obračuna zarada i druge prateće obaveze, što troškove radne snage čini izuzetno visokim (oko 70% ukupnih troškova poslovanja).

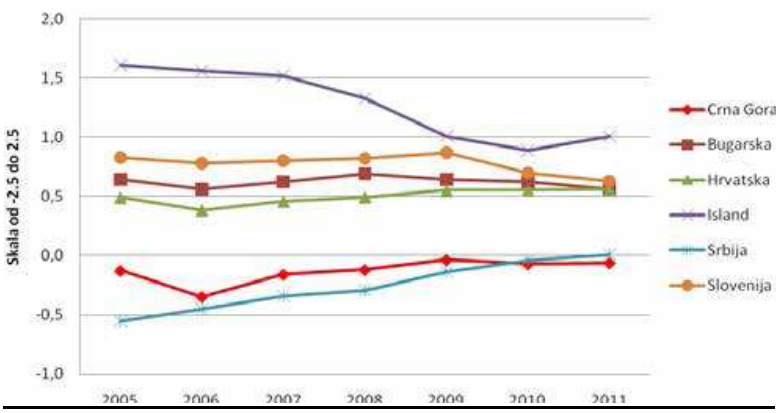
U predmetnoj Analizi se navodi:
"Ukupno poresko opterećenje troškova rada, koje, pored poreza na dohodak fizičkih lica uključuje i doprinose za obavezno socijalno osiguranje, je u Crnoj Gori, u odnosu na EU i OECD prosjek relativno visoko. Prosjek EU iznosi 35,5% (što znači da od 1€ troška rada 35,5 centi ide državi u vidu poreza i doprinosa dok je 74,5 centi prihod zaposlenog), a u OECD zemljama poresko opterećenje troškova rada je na nivou od 32%. U poređenju sa zemljama članicama, tj. sa prosječnim nivoom poreskog opterećenja, poresko opterećenje u Crnoj Gori je relativno visoko – 39,2%, što znači za 4 procentna poena više u odnosu na prosjek EU a za 7 procentnih poena više u odnosu na zemlje članice OECD-a."
Bez namjere da se pravda bilo kakvo izbjegavanje zakonom propisanih obaveza, mora se ukazati na prave uzroke koji privredne subjekte doslovice „tjeraju" da djelimično pređu u sivu zonu i na taj način rizikuju da budu izloženi veoma visokim novčanim kaznama. Ti uzroci se nalaze u dosta rigidnom radnom zakonodavstvu, koje, uz postojeće opterećenje zarada, čini troškove rada izuzetno visokim.

Po zvaničnim podacima, troškovi rada u Crnoj Gori iznose 39.2%, što je podatak koji se mora uzeti sa rezervom, jer predstavlja samo prosti zbir propisanih stopa poreza na dohodak i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje. Utvrđena metodologija preračunavanja neto u bruto zarade (što je u privredi redovan postupak, jer zaposlene interesuje da u ugovoru o radu bude isakazana neto zarada, tj. ono što će primiti za obavljeni rad, a ne kolike su obaveze poslodavca po istom), čini trošak rada mnogo većim. Pri preračunavanju neto u bruto zarade primjenjuju se propisane stope poreza na dohodak i pripadajućih doprinosa, a izračunavanje obaveza za uplatu po osnovu poreza i doprinosa vrši se opet primjenom propisanih stopa na bruto zaradu (a logično bi bilo primijeniti preračunate stope). Iz tog razloga, a uz ostale prateće zakonske obaveze koje se vezuju za isplatu zarade (doprinos za Fond rada, doprinos PKCG, doprinos za prevenciju radne invalidnosti, poseban doprinos za zapošljavanje lica sa invaliditetom itd...), čini obavezni i realni trošak poslodavca po osnovu zarada izuzetno visokim. Tako ukupno opterećenje neto zarade do nivoa prosječne iznosi 62-3%, a na zarade iznad prosječne, zbog „kriznog"poreza, npr. neto 565€ iznosi bezmalo 70%. Sa rastom zarada raste i opterećenje, tako da opterećenje neto zarade u iznosu od 1000 € iznosi 75%, neto zarade u iznosu od 2464€ - 81% itd.

Ukoliko je intencija povećanje budžetskih prihoda po osnovu poreza na dohodak i smanjenje "sive zone" u ovom dijelu, a jeste, onda bi se morala napraviti i analiza (scenario) značajnog smanjenja ovako visokog opterećenja zarada. Zvaničan podatak nadležnih organa je da blizu 50% zaposlenih prima zaradu do 250€, 46% između 250€ i 1000€, a svega 3,23% iznad 1000€ (što adekvatno oslikava kvalifikacionu strukturu zaposlenih i stanje privrede), smatramo da bi značajnije smanjenje opterećenja dovelo do isto tako značajnog rasta zarada, što bi imalo multiplikativno pozitivne efekte, jer bi za posljedicu imalo povećanje zaposlenosti, eliminisanje pojave isplate dijela zarade mimo legalnih tokova, a samim tim i značajno veće budžetske prihode po ovom osnovu.

3. MEĐUNARODNO POREĐENJE REGULATORNOG OKVIRA CRNE GORE

Posmatran sa komaprativnog aspekta Indeksa kvaliteta regulative kojim se mjeri sposobnost Vlade da obezbijedi stabilne politike i propise za razvoj privatnog sektora, na skali od -2.5 do 2.5 pri čemu više vrijednosti odgovaraju boljem učinku, učinak Crne Gore do 2012. godine je veoma loš i ispod 0, iako zemlja bilježi kontinuiran napredak od 2007. g., od -0.16 do -0.06 u 2011. Od svih uporednih zemalja, Crna Gora ima najgori rezultat u 2011. Sljedeći najniži rezultat postigla je Srbija (0.01), dok je Island najbolji i nalazi se na nivou 1.01.[17]



Uprkos relativno lošim rezultatima Crne Gore u dijelu kvaliteta propisa, vidljiv napredak ostvaren je u kreiranju boljeg pravnog i regulatornog okvira u zemlji. Prema indikatoru Svjetske banke o lakoći poslovanja, ekonomije se rangiraju na skali od 1 do 185, pri čemu više vrijednosti odgovaraju ambijentu koji podstiče poslovanje. Podaci pokazuju da je Crna Gora ostvarila napredak u ovoj oblasti, budući da je 2008. zauzimala 84., a 2014. godine 42. mjesto. Od svih uporednih zemalja, bolji rezultat u 2014. godini bilježe samo Bugarska (36. mjesto) i Island (11. mjesto)[18].

[17] Unija Poslodavaca Crne Gore "Stvaranje ambijenta za održivi razvoja preduzeće u rnoj ori" – Izvještaj, Podgorica, decembar 2013 godine , str.51, 56: Izvor : Svjetska Banka, Baza podataka, „Governance Matters data base"

[18] Unija Poslodavaca Crne Gore "Stvaranje ambijenta za održivi razvoj preduzeća u Crnoj Gori" – Izvještaj, Podgorica, decembar 2013 godine, str.51, 56. Izvor Svjetska Banka, Baza podataka, „Governance Matters data base"

4. UTICAJ TRENUTNIH POLITIKA I MJERA

U cilju strukturnog prilagođavanja sistema državne uprave građanima i privrednim subjektima u toku je niz ativnosti na normativnom i praktičnom planu.[19]

Planom zakonodavnog rada Skupštine CG za 2014. godinu, planirano je razmatranje i donošenje 201 zakona, od čega je 47 zakona planirano u cilju usklađivanja sa pravom EU[20]. Tokom 2014. godine planirane su izmjene i dopune i niza zakona koje se direktno odnose i na biznis, kao što su zakoni iz oblasti rada, javnih nabavki, poreza na promet upotrijebljenih motornih vozila, plovnih objetaka, vazduhoplova i letjelica, akciza, poreske administracije, patenata, zdravstvenog osiguranja, zapošljavanja, sudovima, izvršenju i obezbjeđenju, penzijsko-invalidskom osiguranju, mirnom rješavanju radnih sporova, upravnom sporu, tržištu kapitala, porezu na dodatu vrijednost, porezu na nepokretnosti, zaštiti potrošača, slobodnim zonama, uređenju prostora i izgradnji objekata itd.[21]

Pored značajnog broja zakona koji su već u skupštinskoj proceduri ili u postupku utvrđivanja predloga zakona od strane Vlade CG, trenutno je već pripremljen i Nacrt Analize položaja organizacija sa javnim ovlašćenjima koja je identifikovala određene nedostatke u ovoj oblasti a u preporukama se sugeriše na mogućnosti objedinjavanja regulatornih tijela i drugih organizacija koje vrše javna ovlašćenja po pojedinim resorima. Rezultati analize produkovali su aktivnosti na normativnom uređivanju oblasti organizacija koje vrše javna ovlašćenja i formiranje međuresorske radne grupe za pripremu Nacrta zakona o javnim agencijama i Nacrta zakona o javnim fondovima (službama)[22].

Kada je u pitanju unaprjeđenje sistema javnih finansija, već je usvojen Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti čija rješenja su usmjerena na jačanje mjera fiskalne odgovornosti[23]. Takođe, preduzete su aktivnosti i na uspostavljanju centralizovanog sistema javnih nabavki u pojedinim oblastima, pripremljen je Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama koji je Vlada utvrdila 17.7.2014. godine.

Kako bi se obezbijedilo ostvarivanje cilja koji se reflektuje u stvaranju optimalnog pravnog okvira za unaprjeđenje upravnog postupanja, pripremljen je i predat u skupštinsku proceduru

[19] Plan zakonodavnog rada Skupštine Crne Gore za 2014.g., http://www.skupstina.me/images/dokumenti/akcioni-plan/Plan_zakonodavnog_rada_za_2014.godinu.pdf
Izvještaj o realizaciji aktivnosti iz Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme javne uprave za period 2014-2015.god (za I i II kvartal 2014)

[20] Na početku ovog dokumenta dati su predlozi zakona koji su u skupštinskoj proceduri, a kojih je na kraju februara 2014. godine ukupno bilo 81, i to 42 predloga zakona koje su podnijeli poslanici i 39 predloga zakona koje je podnijela Vlada Crne Gore. U nastavku je 121 predlog zakona koji Vlada, u skladu sa Programom rada za 2014. godinu i Programom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2014-2018, planira da utvrdi tokom 2014 god.

[21] Plan zakonodavnog rada Skupštine Crne Gore za 2014 godinu str. 5-11

[22] Radna grupa je otpočela sa radom, a čine je predstavnici Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva finansija, Ministarstva ekonomije, Ministarstva zdravlja, Ministarstva rada i socijalnog staranja, Ministarstva nauke i Ministarstva prosvjete. („Službeni list Crne Gore“ broj 20/2014)

[23] „Službeni list Crne Gore“ broj 20/2014

Predlog zakona o upravnom postupku[24]. Takođe, MUP je objavio Nacrt Zakona o upravnoj inspekciji, kako bi se, pored ostalog, stvorili uslovi za kvalitetniji nadzor nad administracijom u efikasnoj primjeni odredbi novog Zakona o upravnom postupku i time omogućilo privrednim subjektima da zaštitu svojih prava od neefikasne administracije zatraže od ove inspekcije[25]. Usvajanjem Zakona o elektronskoj upravi stvoreni su uslovi za efikasnu komunikaciju sa korisnicima usluga državne administracije preko jedinstvenog e-portala u bilo koje vrijeme i sa bilo kojeg mjesta[26].

Pored značajnog pomaka u gore navedenom regulatornom okviru, praksa će najbolje pokazati prave efekte navedenih propisa s aspekta ostvarivanja i zaštite prava građana i privrednih subjekta.

5. PREPORUKE

Trenutni ambijentalni uslovi i regulatorne aktivnosti su kompatibilne sa preporukama Unije poslodavaca datim u dokumentu Strateški okvir za unapređenje poslovnog ambijenta u CG „5 ubica biznisa“, i usmjerene su na na poboljšanje regulatornog okvira i predstavljaju djelimičnu realizaciju preporuka Unije poslodavaca u odnosu na jačanje kapaciteta državne i lokalne administracije u pogledu transparentnosti i efikasnosti rada i međusobne saradnje, pojednostavljenje administrativnih procedura novim predlogom Zakona o upravnom postupku, zaštiti poslodavaca od neefikasne uprave putem upravne inspekcije; efikasnijim postupcima izmirenja novčanih obaveza - Zakon o rokovima izmirenja novčanih obaveza (28/14), efikasnijem izvršenju kroz Zakon o izvršenju i obezbjeđenju (36/11; 28/14); povoljnostima u poreskoj i carrinskoj oblasti kroz Zakon o otpisu kamate na poreske i carinske obaveze (61/13; 6/14); ali i kroz druge zakone donijete 2013. i 2014. godine, kao: Zakon o platnom prometu (62/13; 6/14), Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata (51/08; 40/10; 34/11; 40/11; 47/11; 35/13; 39/13) itd.

Specifične politike na kojima treba istrajati u cilju eliminisanja efekata neadekvatnog regulatornog okvira, na koje je ukazala i Unija poslodavaca, odnose se prevashodno na:

- stabilizaciju i predvidljivost regulatornog okvira, kodifikaciju regulatornog okvira naročito u pojedinim sketorima kako bi se jednostavnije primjenjivali propisi;

[24] Tekst Predloga zakona, nakon usaglašavanja sa Ekspertskim timom koji je obrazovao ministar unutrašnjih poslova, SIGMA/OECD ekspertima i nadležnim crnogorskim institucijama,. Dana Vlada Crne Gore je 12.6.2014. godine utvrdila Predlog zakona o upravnom postupku i procesuirala Skupštini Crne Gore na donošenje.

[25] Za izvršenje tog zadatka, ministar unutrašnjih poslova obrazovao je međuresorsku radnu grupu kojom koordinira MUP, a u čiji sastav je, pored predstavnika relevantnih državnih institucija, uključen i predstavnik NVO sektora

[26] Na portalu e-Uprave je u 2014. godini postavljeno 11 novih servisa od strane: Ministarstva za informaciono društvo i telekomunikacije, Agencije za duvan, Poreske uprave, Uprave za antikorupcijsku inicijativu, Uprave za inspekcijske poslove i Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma. U pitanju su servisi koje je moguće izvršiti u potpunosti elektronskim putem. Takođe, na Portalu e-Uprave je postavljen i veći broj informativnih servisa – informacije korisnicima kako i gdje izvršiti pojedine zahtjeve/usluge. Takođe, počev od 2014. godine četiri ministarstva su počela rad sa elektronskim dokumentima u produkcionom okruženju i to: *Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, Ministarstvo odbrane i Ministarstvo pravde.*

- donošenje sistemskog Zakona o upravnom postupku i eliminisanju posebnih postupaka u sektorskim zakonima;
- donošenju Zakona kojima će se urediti sistem javnih agencija, javnih fondova i javnih službi;
- kreiranje javnih politika kojima će se izvršiti prilagođavanja (smanjivanja) visine i obima javnih prihoda (porezi, doprinosi, takse, akcize, carine, troškovi postupka itd.) koje opterećuju razvoj biznisa;
- fleksibilnije radno zakonodavstvo;
- kreiranje kaznene politke i afirmaciju principa srazmjernosti adekvatno težini prekršaja i fiskalnim kapacitetima privrednih subjekata;
- jačanje kapaciteta državnih i lokalnih institucija kroz profesionalizaciju službenika, povećanje tansperentnosti i efikasnosti njihovog rada;
- unaprjeđivanje rada pravosudnih organa i uvođenje jedinstvene sudske prakse;
- afirmaciju u praksi načela preventivnosti inspekcijskih organa;
- obezbjeđenje aktivnog učešća predstavnika realnog sektora, kako u kreiranju javnih politika od uticaja na biznis ambijent, tako i u radnim timovima za kreiranje zakonodavnog okvira.

U tom kontekstu, a polazeći od prezentirane zakonodavne aktivnosti Skupštine CG u narednom periodu, pojačana aktivnost Unije poslodavaca u kreiranju zakona je od izuzetnog značaja.

6. EMPIRIJSKI ASPEKT – STUDIJA SLUČAJA

Polazeći od navedenih dokumenata Unije poslodavaca i predstojećih planiranih zakonodavnih i drugih aktivnosti, a u cilju detaljnijeg sagledavanja problema, podnosilac izvještaja je učestvovao na zajedničkom sastanku sa predstavnicima biznisa koji su činili fokus grupu na kojima se detaljnije razgovaralo o temama uticaja sive ekonomije i uticaju regulatornog okvira na poslovni ambijent kompanija i razvoju biznisa. Tokom višečasovne diskusije, učesnici fokus grupe su iznosili svoje poglede na pitanja koje su bile tema razgovora, i to:

1. Koliko regulatorni okvir ne-podstiče stimulativno poslovanje kompanija?
2. Koje propise, kao ključne, ocjenjujete kao najveće kočnice za raazvoj biznisa?
3. Kako ocjenjujete česte promjene zakona za sigurnost i stabilnost biznisa?
4. Kako ocjenjujete primjenu zakona od strane državnih i lokalnih organa?
5. Kako ocjenjujete kvalitet usluga koje državni i lokalni organi pružaju u okviru svojih nadležnosti kompanijama, naročito u pogledu efikasnosti odlučivanja o vašim pravima?
6. Koliko su privrednici zadovoljni svojim učešćem u kreiranju zakona?
7. Kako cjenjujete postupanje i nadzorna ovlašćenja organa u kontroli poslovanja vaših kompanija?
8. Koliko je nužna obuka kadrova u kompanijama koji bi se adekvatno i profesionalno mogli suprotstaviti nezakonitim postupanjima organa?

Višečasovna diskusija fokus grupe je suštinski, po navedenim pitanjima, potvrdila rezultate koje je pokazalo i sekundarno istraživanje Unije poslodavaca dato u pomenutim dokumentima.

Većina diskutanata je ponovila ranije poznate stavove da regulatorni okvir ne podstiče poslovanje kompanija, već da ugrožava razvoj biznisa, naročito zbog barijera i prevelikih opterećenja u oblastiima javnih prihoda kao što su porezi, takse, carine, troškovi administrativnih postupaka organa državne, a naročito lokalne uprave, nefleksibilnost radnih odnosa, a naročito opterećenja zarada zaposlenih koji se kreću do 70% zarade zaposlenog.

Kao ključne propise koji koče razvoj biznisa navedeni su upravo poreski i carinski propisi, propisi o radu, doprinosima za penzijsko, zdravstveno i socijalno osiguranje, propisi o raznim administrativnim taksama i naknadama, javnim nabavkama, propisi o građevinarstvu i prostornom planiranju i slično.

Česte promjene regulatonog okvira takođe negativno djeluju na stabilnost i pravnu sigurnost i predvidljivost poslovanja, što znatno otežava kreiranje dugoročnijih poslovnih politika kompanija. Takođe je i dalje naglašen problem selektivne primjene zakona prema privrednim subjektima ali i neprimjenjivanje propisa na subjekte koji nelegalno rade, čime ugrožavaju lojalnu konkurenciju i vrše evaziju poreza i drugih javnih prihoda čime se razvija tzv. ”siva ekonomija” van legalnih tokova.

Primjena zakona od strane državnih i lokalnih organa je, po pravilu, selektivna, uz prisutnost dugih i složenih procedura u ostvarivanju prava privrednika. U odnosu na kvalitet usluga koje pruža administracija i dalje je prisutno stanovište neefikasnosti i problematične kompetentnosti službenika, pri čemu tumačenje i primjena zakonskih i podzakonskih akata veoma često nije predvidliva i konzistentna.

Učešće u kreiranju zakona bi trebalo da bude mnogo bolje, mada se dominantno učešće privrednika u kreiranju zakona ostvaruje preko intenzivnog angažmana Unije poslodavaca uz djelimičnu participaciju njenih članova.

U odnosu na postupanja i nadzorna ovlašćenja organa, a naročito inspekcijskih organa, članovi fokus grupe su imali pozitivno mišljenje, pri čemu su naglasili da je 80% inspekcija korektno i profesionalno u vršenju kontrole, ali da naročito u ljetnjem periodu u primorskim opštinama kada su inače velike gužve i posjete turista prečeste kontrole znatno otežavaju normalno funkcionisanje kompanija.

Intenzivna regulatorna aktivnost kroz česte promjene propisa zahtijeva dodatne napore privrednicima za usaglašavanje poslovanja sa novom legislativom, a samim tim i neophodnost kontinuirane edukacije kadrova u kompanijama kako bi mogli blagovremeno pratiti i primjenjivati brojne propise, a nerijetko se i na adekvatan način zaštititi od nekompetentnosti administracije.

BIBLIOGRAFIJA

1. *Izvještaj o realizaciji aktivnosti iz Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme javne uprave za period 2014-2015.god (za I i II kvartal 2014)*
2. *Izvještaj o radu Skupštine CG za 2009. godinu*
3. *Izvještaj o radu Skupštine CG za 2010 godinu*
4. *Izvještaj o radu Skupštine CG za 2011. godinu*
5. *Izvještaj o radu Skupštine CG za 2012. godinu*
6. *Izvještaj o radu Skupštine CG za 2013. godinu*
7. *Plan zakonodavnog rada Skupštine Crne Gore za 2014 godinu, www.skupstina.me/images/dokumenti/akcioniplan/Plan_zakonodavnog_rada_za_2014.godinu.pdf*
8. *Skupština Crne Gore http://www.skupstina.me/index.php/me/gradjani/parlament-preduzeca*
9. *Svjetska Banka, Baza podataka, „Governance Matters data base“*
10. *Unija poslodavaca Crne Gore, “Stvaranje ambijenta za održivi razvoja preduzeće u Crnoj Gori” – Izvještaj, Podgorica, decembar 2013. godine, str.51,56*
11. *Ustav Crne Gore „Sl.list Crne Gore „ br. 01/2007 i 38/2013*
12. *Zakon o prkršajima, „Sl.list CG“ br. 1/11, 6/11,39/11,*
13. *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona kojima su propisane novčane kazne za prekršaje (40/11; 14/12; 30/12; 44/12; 45/12; 27/13; 27/13; 29/13; 35/13; 36/13; 38/13; 39/13; 40/13; 43/13; 56/13; 62/13; 1/14; 5/14; 18/14; 18/14;*
14. *Zakon o akcizama (65/01; 12/02; 76/05; i Sl. list CG, br. 76/08; 50/09; 78/10; 40/11; 61/11; 28/12; 38/13)*
15. *Zakon o porezu na dobit pravnih lica (65/01; 12/02; 80/04; i Sl. list CG, br. 40/08; 86/09; 40/11; 14/12; 61/13)*
16. *Zakon o porezu na dodatu vrijednost (65/01; 12/02; 38/02; 72/02; 21/03; 76/05; 4/06; i Sl. list CG, br. 16/07; 73/10; 40/11; 29/13)*
17. *Zakon o porezu na dohodak fizičkih lica (65/01; 12/02; 37/04; 29/05; 78/06; 4/07; i Sl. list CG, br. 86/09; 73/10; 40/11; 14/12; 6/13; 62/13)*
18. *Zakon o administrativnim taksama (55/03; 46/04; 81/05; 2/06; i Sl. list CG, br. 22/08; 77/08; 3/09; 40/10; 20/11; 26/11; 56/13)*
19. *Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje (13/07; 79/08; 86/09; 78/10; 40/11; 14/12; 62/13)*
20. *Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju (54/03; 39/04; 61/04; 79/04; 81/04; 29/05; 14/07; 47/07; i Sl. list CG, br. 12/07; 13/07; 79/08; 14/10; 73/10; 78/10; 34/11; 40/11; 66/12; 36/13; 38/13; 61/13; 6/14)*
21. *Zakon o unapređenju poslovnog ambijenta "Službeni list CG", br. 40/2010*