Република Северна Македонија
Министерство за финансии

Republika e Maqedonisë së Veriut
Ministria e Financave

Стратегија за формализирање на неформалната економија во Република Северна Македонија 2023 - 2027 година

Скопје, јуни, 2023 година

Содржина:

1.ВОВЕД 4
1.1 Резиме 4
1.2 Основ за подготвување и предлагање на Стратегијата 6
1.3 Усогласеноста на стратегијата со другите стратешки плански документи 7
1.4 Методолошки пристап 10
1.5 Процес на вклучување на засегнатите страни во подготвувањето на Стратегијата 12
2. Анализа на состојбата 14
2.1 Анализа на актуелната состојба во областа и други сродни области на политиките 14
2.1.1 Поим и дефинирање на неформалната економија 14
2.1.2 Распространетост на неформалната економија во Република Северна Македонија 17
2.1.3. Причини за постоење на неформална економија во Република Северна Македонија 25
2.2. Резултати од спроведувањето на претходната Стратегија и Акцискиот план 39
3. Стратешка рамка 51
3.1 Клучни начела, принципи и цели на Стратегијата за формализација на неформална економија, 2023 - 2027 година 51
3.2. Визија на Стратегијата за формализација на неформална економија 2023 - 2027 година 54
3.3 Приоритетни области, општи, посебни цели и клучни насоки (мерки) на делување 55
4. Рамка за следење, оценување и известување 63
4.1 Следење и известување за имплементација на Стратегијата за формализација на неформална економија 2023 - 2027 година 63
4.2 Механизми за спроведување на Стратегијата 69
4.2.1 Надлежни органи задолжени за спроведување, следење, оценување и известување 69
5. Управување со ризици 74
6. Акциски план за спроведување на стратегијата 76
7. Индикативен финансиски план 77

Кратенки:

АРС – Анкета за работната сила

АВРМ – Агенција за вработување на Република Северна Македонија

БДП – Бруто домашен производ

БКМ – Бизнис Конфедерација на Република Северна Македонија

ДЗС – Државен завод за статистика

ДИГУ - Државниот инспекторат за градежништво и урбанизам

ДИТ - Државен инспекторат за труд

ДПИ - Државната пазарна инспекција

ICLS - International Conference of Labour Statisticians

ЛЕСС - Локални економско-социјални совети

ММП – Микро и мали претпријатија

МСТ - Меѓународни стандарди на трудот

МСП – Мали и средни претпријатија

МТСП – Министерство за труд и социјална политика

НБРМ – Народна Банка на Република Северна Македонија

НОЕ – Неопфатена економија

ОН – Обединетите Нации

ОРМ - Организацијата на работодавачи на Северна Македонија

СЕФ - Светскиот економски форум

СНС – Систем на Национални Сметки

ССК – Сојуз на Стопански Комори на Северна Македонија

СОРМ - Сојуз на организации на работодавачи на Република Северна Македонија

УЈП - Управата за јавни приходи (УЈП)

ЗЕЛС – Заедница на Единици на Локалната Самоуправа

НРС - Националната развојна стратегија

1.ВОВЕД

1.1 Резиме

Неформалната економија претставува еден од најголемите предизвици на националните економии, особено во земјите во развој, кои се соочуваат со изразено висок степен на неформална економија. Согласно најновите податоците на Меѓународната организација на трудот (МОТ), на светско ниво околу 2 милијарди луѓе работат во неформалната економија. Самиот факт што неформалните економски активности во високо развиените земји, во просек зафаќаат околу 19% од БДП и 16% од вработеноста, споредено со опфатот на неформалната економија во земјите во развој, околу 37% од БДП, подразбира дека неформалната економија претставува сериозен предизвик за креаторите на економските политики во земјите во развој[1].

Економиите кои имаат изразено висок степен на неформална економија, во просек, се карактеризираат со пониско ниво на продуктивност на трудот, пониско ниво на ефикасност и ефективност, ниска и бавна акумулација на физички и човечки капитал, ниско и недоволно ниво на образование на работната сила, ограничен пристап до дополнителни финансиски ресурси и скромен фискален капацитет на државниот буџет (Docquier, Muller, and Naval 2017; La Porta and Shleifer 2014; World Bank 2019a). Исто така, во дел од емпириските истражувања се доаѓа до заклучок дека неформалната економија е во директна корелација со доходовната нееднаквост и сиромаштијата (Chong and Gradstein 2007; Perry et al. 2007). Понатаму, дел од истражувањата упатуваат на заклучок дека фирмите кои вршат дејност во рамките на неформалната економија се соочуваат со ниско ниво на акумулација на капитал, односно ниско ниво на инвестиции во нова и современа технологија, како и ограничување на растот како последица на стравот да „влезат во радарот“ на даночните служби односно да бидат санкционирани од релевантните институции (Gandelman and Rasseleti 2017).

Најшироко, неформалната економија ги опфаќа сите економски активности на работници и економски единици, коишто не се евидентирани во официјалните статистики. Дефинициите за опфатот на неформалната економија истата ја дефинираат како пазарно засновано производство на законити добра и услуги кои не се пријавуваат во официјалните статистики заради избегнување на плаќање даноци и придонеси, како и непочитување на останатите административни и законски стандарди[2]. Согласно меѓународно прифатена дефиниција за неформалниот сектор, усвоена во рамките на Меѓународната Конференција на трудови статистичари (анг. International Conference of Labour Statisticians), неформалните економски активности ги опфаќаат „вработеноста во неформалниот сектор која ги вклучува сите работни места во претпријатијата во неформалниот сектор или сите лица, кои, во текот

[1] МОТ (види подетално https://ilostat.ilo.org/topics/informality/)

[2] Schneider, F. and C.C. Willams (2013), The Shadow Economy, IEA, Lo

на референтниот период, биле вработени барем во едно претпријатие од неформалниот сектор, без разлика на нивниот статус на вработеноста и дали тоа било примарна или секундарна работа. Согласно оваа дефиниција, претпријатијата од неформалниот сектор се дефинирани како приватни претпријатија кои не се основани како посебни правни субјекти независни од нивните сопственици и за кои не постојат посебни финансиски сметки кои би ги разграничиле нивните производни активности од другите активности на сопственикот (Hussmanns, 2004).

Дел од авторите неформалната економија ја дефинираат и како *легално производство на стоки и услуги кое е засновано на пазарни принципи, но е прикриено од релевантните институции, поради монетарни, регулаторни и институционални причини* (Schneider, Buehn, and Montenegro 2010). Монетарните причини се состојат од избегнување на данок и придонеси за социјално, пензиско и здравствено осигурување, регулаторните причини се состојат од интенцијата да се избегнат законските и другите бирократски процедури и активности, додека институционалните причини се состојат од коруптивни активности кои најчесто се поврзани со ниското ниво на институционален капацитет и незадоволителното ниво на владеење на правото.

Во рамките на неформалната економија, една од централните компоненти е неформалната вработеност. Неформалната вработеност ги опфаќа сите работници кои работат во неформалниот сектор, како и неформалната вработеност која функционира во рамките на формалниот сектор (Perry et al. 2007). Првата форма на неформална вработеност се состои од лицата кои работат во барем едно неформално претпријатие, додека пак другата група на неформално вработени лица се состои од самовработени и работници кои се вработени во формално регистрирани претпријатија, но без формални договори и за кои не се платени придонеси за вработување. Дел од авторите ја дефинираат неформалната вработеност како вработеност која не придонесува во шемите за пензиско осигурување (Loayza, Serven, and Sugawara, 2010). Неформалната вработеност перманентно егзистира како во рамките на формално регистрираните претпријатија, така и во неформалните претпријатија. Со дефиницијата за неформалната вработеност се опфатени вкупниот број на неформални работни места без разлика дали истите егзистираат во формално регистрираните претпријатија или во претпријатијата кои функционираат во неформалната економија.

Согласно дефиницијата на Меѓународната организација на трудот (МОТ), во категоријата неформална вработеност влегуваат *работниците за коишто нивниот работодавач не плаќа социјални и придонеси за пензиско осигурување, и немаат платен годишен одмор или боледување.* Работодавачите и вработените за сопствена сметка (самовработените лица) се сметаат за неформално вработени ако управуваат со претпријатие во неформалниот сектор, додека пак неплатените семејни работници се неформално вработени по дефиниција, без разлика дали работат во претпријатие од формалниот или неформалниот сектор. Во категоријата неформално вработени лица, согласно Анкетата за работна сила (АРС) за

неформални работници, се сметаат лица кои работат во нивните нерегистрирани субјекти, работодавачи вработени во сопствени нерегистрирани субјекти, членови на домаќинството што работат во субјекти во формалниот сектор, членови на домаќинството што работат во субјекти во неформалниот сектор, работници кои неформално работат во субјекти во формалниот сектор, работници кои неформално работат во субјекти во неформалниот сектор. Работниците кои функционираат во рамките на неформалниот сектор најчесто се исклучени од шемите за пензиско и социјално осигурување и не се опфатени со работното законодавство, што ги прави помалку отпорни на макроекономските шокови во споредба со работниците кои функционираат во формалната економија.

При конципирање на мерките и активностите, треба да се има во предвид дека дел од работниците се исклучени (останале без работа во формалниот сектор) или не можат да се интегрираат во формалната економија како резултат на недостатокот на квалификации, вештини, ниско ниво на образование, но и високите трошоци и бирократските регулативи за влез на пазарот. Од друга страна, дел од формално вработените лица по своја волја го напуштаат формалното вработување и водени од потребата за зголемено ниво на флексибилност, независност, високите придонеси и даноци, избегнување на бирократските и другите административни процедури, избираат своето вработување да го продолжат во рамките на неформалната економија (Gunther and Launov 2012). Двата типа на неформална вработеност паралелно функционираат во рамките на националните економии, со што, согласно нивните карактеристики, налагаат различен пристап при конципирањето на мерките и политиките.

1.2 Основ за подготвување и предлагање на Стратегијата

Намалувањето на неформалната економија претставува еден од стратешките приоритети на Владата на Република Северна Македонија. Во оваа насока, Министерството за труд и социјална политика, во 2017 година изготви Стратегија за формализирање на неформалната економија во Република Македонија 2018-2022, со Акциски план, кој што имаше за цел намалување на неформално вработените (во неформалните и формалните бизниси, како и во рамки на домаќинствата) и намалување на учеството на нерегистрираните деловни субјекти и неформалните активности во рамките на формалната економија.
Намалувањето на неформалната економија претставува еден од стратешките приоритети и цели и на Министерството за финансии, кое исто така има изготвено *Акциски план за сузбивање на сивата економија на Министерството за финансии 2021 - 2022 година,* согласно кој, во рамките на своите законски надлежности, презема мерки и активности кои придонесуваат за реализација на дефинираните стратешки приоритети.

Со цел продолжување и унапредување на рамката и политиките за намалување и формализација на неформалната економија, како една од клучните заложби на Владата на

Република Северна Македонија, во ноември 2022 Министерството за финансии беше задолжено да ги преземе сите потребните активности за координирање на подготовката на **Стратегијата за формализирање на неформалната економија 2023–2025 година, со Акциски план.**

Притоа, со оглед на рочноста на мерките и активностите предвидени за намалување на неформалната економија, се предлага Стратегијата за формализирање на неформалната економија да се однесува на периодот 2023-2027 година, со Акциски план 2023-2025 година.

1.3 Усогласеноста на стратегијата со другите стратешки плански документи

Долгорочниот забрзан економски раст и развој на Северна Македонија, помеѓу другите фактори, зависи и од успешноста во формализирање на неформалните економски активности, односно намалувањето на неформалната економија и неформалната вработеност, што придонесува за зајакнување на капацитетите на националното стопанство, унапредување на конкурентноста, ефективноста и ефикасноста на компаниите. Имајќи во предвид дека неформалниот пазар на труд се карактеризира со ниска продуктивност на трудот, неусогласеност помеѓу побарувачката и понудата на пазарот на труд и високо учество во истиот од страна на социјално ранливите категории на работници, неопходен е **системски и инклузивен пристап** при конципирањето на Стратегијата за формализирање на неформалната економија во Република Северна Македонија.
За оваа цел, во изминатиот период се изготвени голем број на стратешки документи кои индиректно влијаат, односно се поврзани со процесот на намалување на неформалната економија и неформалната вработеност во Република Северна Македонија. Во овој контекст можат да се набројат:

Програмата за економски реформи за 2022-2024 година, Националната стратегија за развој 2022-2042 (во процес на подготовка), Фискалната стратегија 2024-2028 (во постапка на усвојување), Стратегијата за рамномерен регионален развој 2020-2030, , Националната стратегија за вработување 2021-2027, Национална програма за достоинствена работа 2019-2022, Оперативен план за активни програми и мерки за вработување и услуги на пазарот на трудот за 2022 год., План за спроведување на Гаранција за млади 2020-2022, Акциски план за вработување на млади лица 2016-2020, Стратегија за безбедност и здравје при работа 2021-2025, Акциски план за безбедност и здравје при работа 2021-2023, Стратегија за промовирање и развој на волонтерството

2021-2025, Акциски план за спроведување на Стратегија за промовирање и развој на волонтерството, Национална стратегија за развој на социјалните претпријатија 2021-2027, Акциски план за спроведување на Национална стратегија за развој на социјалните претпријатија 2021-2023.

Програмата за економски реформи за 2022-2024 година (ПЕР) ја уредува среднорочната макроекономска и фискална рамка, а е креирана со цел промовирање на конкурентноста и растот. ПЕР е во согласност со зелената агенда, дигиталната агенда како и во насока на зајакнување на човечкиот капитал, поквалитетно образование прилагодено кон потребите на пазарот на трудот, како и подобрување на правната регулатива за транзиција од образовниот процес кон пазарот на работна сила.

Фискалната стратегија 2024-2028 година ги одразува среднорочните фискални цели и стратешките приоритети на Владата на Република Северна Македонија и овозможува следење на динамиката на приходите и расходите во однос на фискалните цели, на среден рок.

Спроведувањето на „зелената агенда“ кое што во наредниот период ќе биде приоритет за креаторите на економските политики ќе има значајно влијание врз степенот на неформална економија и неформална вработеност во Република Северна Македонија. Со оглед на фактот што „зелената агенда“ се заснова на се поголемо користење на обновливите извори на енергија, како и заштита и обновување на еко системите и одржливи системи за производство на храна, зголемениот степен на регулација, надзор и супервизија во почнувањето и спроведувањето на регулативите ќе предизвика се поголем број на фирми да се интегрираат во формалните економски текови со цел искористување на разните мерки и политики во оваа насока[3].

Согласно Фискалната стратегија, главната цел на даночната политика е обезбедување на одржлив економски раст и развој, притоа обезбедувајќи правна сигурност за даночните обврзници и редовна наплата на јавните приходи. Клучни елементи на среднорочната фискална политика претставуваат редизајнирањето на буџетската политика и фискална консолидација, кои се во насока на поддршка на макроекономската стабилност и со тоа зајакнување на потенцијалот за раст на домашната економија, кои што пак несомнено влијаат врз неформалната економија. Покрај определбата за фискална консолидација и буџетски заштеди, продолжува поддршката на економијата со инвестиции на инфраструктурни проекти, редизајнирање на структурата на јавните финансии преку зголемено учество на капиталните расходи, како и зајакнување на транспарентноста и отчетноста.

---

[3] Видете повеќе - https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2023/02/%D0%9F%D0%95%D0%A0-2023-2025.pdf

Со цел поддршка на инвестициската активност, интензивирање на економскиот раст и на растот на вработеноста на подолг рок и подобрување на конкурентноста на економијата, во процес на изработка е Стратегијата за закрепнување на економијата, забрзан и одржлив раст која се состои од четири столба: (i) економско заздравување, (ii) забрзан, инклузивен и одржлив економски раст, (iii) зајакнување на конкурентноста на приватниот сектор и (iv) развој на човечките ресурси и еднакви можности.

Зголеменото ниво на дигитализација и примената на нови и современи технологии нудат подобар систем на евиденција на нестандардните форми на вработување, особено новите работни форми кои се карактеризираат со нетипично работно време, флексибилни договори, односно работни места за коишто постои зголемена веројатност да бидат дел од неформалната економија (неформалната вработеност). Во фокусот на Националната стратегија за вработување 2021-2027 година е справувањето со структурните диспропорции на пазарот на трудот, што во голем дел се и причина за појавата на неформалната вработеност. Ублажувањето на негативните последици од изминатите глобални кризи - КОВИД-19 пандемијата и енергетската и ценовна криза, и креирање на потребните реформи и политики ќе има директно влијание врз унапредувањето на формалните работни места, односно олеснување на степенот на интеграција во формалниот пазар на трудот. Зајакнување на инклузивноста на мерките и политиките на пазарот на трудот ќе придонесе за пораст на продуктивни и одржливи работни места во формалната економија. Реализирањето на ваквите цели конкретни активности и мерки се дефинирани во Акцискиот план за вработување 2021-2023 година.

Во насока на подобрување на можностите за интеграција на неформално вработените работници во формалната економија е Националната програма за достоинствена работа (НПДР) 2019-2022 година која претставува среднорочна рамка за планирање што ги дава насоките за работа на Меѓународната организација на труд (МОТ) во согласност со приоритетите и целите што се договорени со Владата, синдикатите и работодавачите. Креирањето на дополнителни можности за вработување, како и достоинствена заработка, продуктивни работни места, стабилност и безбедност на работното место ќе придонесат за подигнување на стандардите во формалната економија и можностите за формално вработување.

Одреден дел од младите лица (15-29 години) во Северна Македонија спаѓаат во категоријата NEET (анг. Not in Education, Employment, Training), односно не се вклучени ниту во образовниот процес ниту на пазарот на трудот. Оттука, постои голема веројатност за дел од овие лица да пронајдат вработување во рамките на неформалната економија. Во оваа насока Гаранцијата за млади 2020-2022 година креира мерки и политики со кои се нуди вработување, континуирано образование и обука или практиканство на младите кои, како невработени лица, се пријавени како активни баратели на работа во Агенцијата за вработување на Република Северна Македонија (АВРСМ).

Посебно е важно да се напомене дека клучниот стратешки документ на државата – Националната развојна стратегија 2022-2042 (НРС) е во процес на изработка, меѓутоа во истата неформалната економија поради својата специфика исто така ќе биде вклучена во повеќе сегментни стратешки цели и тематски области поврзани со економскиот развој, одрживата економија и бизнис, човечките ресурси и пазарот на труд, ефикасноста и ефективност на јавниот сектор и обезбедувањето на јавни услуги итн.

1.4 Методолошки пристап

Имајќи ја предвид координативната улога на Министерството за финансии во конципирање на активностите за намалување на неформалната економија, пристапот за подготовка на оваа Стратегија вклучува тесна меѓусекторска координација и соработка. Стимулативните мерки во голем од случаите се покажуваат како ефикасна политика за намалување на неформалната економија, и тоа преку мерките на подобрување на деловното окружување, даночната политика во комбинација со мерките од трудовото законодавство и мерките за зголемување на довербата во институциите и даночниот морал. Овој пристап е користен и при подготовката на оваа *Стратегија за формализирање на неформалната економија 2023 до 2027 година*, со *Акциски план*, како стратешки документи согласно кои ќе се следи реализацијата на конкретните мерки и активности за намалување на неформалната економија.

Стратегијата за формализација на неформалната економија 2023 - 2027 година е подготвена врз основа на *партиципативен пристап* со вклучување на сите засегнати страни и меѓусекторска координација и соработка. Стратегијата има елементи на хоризонтална политика, односно е комплементарна со други релевантни стратешки и програмски документи. Консултациите со засегнатите страни беа спроведени на различни нивоа во процесот на подготовката на Стратегијата и Акцискиот план, а истите ќе бидат практикувани и за време на нивното спроведувањето, следење и оценување. Обезбедените податоци и видувања за неформалната економија од спроведените анализи, реализирани фокус групи и спроведените консултации со засегнатите страни, овозможуваат увид во состојбите во областа, односно даваат приказ на предизвиците и потребите, очекуваните ефекти од мерките и активностите, како и потенцијалните ризици кои можат да го попречат спроведувањето на Стратегијата и процесот на прибирање на податоците и информации за вредностите на показателите и ефектите од спроведувањето на Стратегијата и Акцискиот план. Инклузивниот пристап во процесот на подготвување, спроведување, следење, известување и оценување на Стратегијата и Акцискиот план преку вклучување на засегнатите страни (јавниот, сектор, бизнис секторот и граѓаните), обезбедува поддршка и со тоа одржливост и ефективност на активностите и мерките предвидени во Стратегијата и

Акцискиот план. Во насока на успешна реализација на Стратегијата е и развиениот систем на показатели на секое ниво (ефект, резултат, исход), со детална елаборација на начинот на нивно прибавување, одговорни институции и начин на утврдување.

Стратегијата за формализација на неформалната економија 2023 - 2027 година, со Акциски план е изготвена од страна на Министерството за финансии, во соработка со меѓу-секторска Работната група формирана во месец ноември 2022 година.

Работната група вклучува претставници од сите институции кои во рамки на своите надлежности можат да имаат влијание врз намалувањето на неформалната економија, што овозможува сеопфатен пристап во справувањето со феноменот на неформална економија, како и координација на активностите преземани во рамки на различните ресори.

Институции вклучени во Работната група за подготовка и имплементација на Стратегијата за формализација на неформалната економија 2023 - 2027 година, со Акциски план:

- Министерство за финансии,
- Министерство за труд и социјална политика,
- Управата за јавни приходи,
- Царинската управа,
- Државниот завод за статистика,
- Државниот инспекторат за труд,
- Државниот пазарен инспекторат,
- Управата за финансиско разузнавање,
- Управата за финансиска полиција,
- Биро за јавни набавки,
- Централен регистар,
- Инспекцискиот совет,
- Министерство за економија,
- Министерство за транспорт и врски,
- Министерство за правда,
- Министерство за информатичко општество и администрација и
- Народната банка на Република Северна Македонија.

Во продолжение е сликовито прикажан користениот методолошки пристап при подготвување на Стратегијата, со Акциски план.

Извор: Методологија за начинот на подготвување, спроведување, следење, известување и оценување на секторските стратегии

Врз основа на приоритетите, мерките и активностите дефинирани во Стратегијата, изготвен е и Акциски план за формализација на неформалната економија 2023-2025 година. Со Акцискиот план подетално се разработуваат сите мерки и активности во рамки на општите, и посебните цели на Стратегијата, се уредува надлежноста за истите, временската динамика за имплементација и потребните финансиски средства, а се дефинираат и конкретни показатели за следење на реализацијата на активностите.

Имплементацијата на Стратегијата ќе се оценува врз основа на Рамката за следење, оценување и известување, која е претставена во завршниот дел на овој документ и содржи детални индикатори за степенот на реализирање на активностите од Акцискиот план. За реализација на Стратегијата и Акцискиот план е изготвена и детална рамка на анализа на ризиците, нивниот интензитет и начинот на нивно надминување. Индикативниот финансиски план кој е подготвен исто така треба да прикаже соодветна финансиска рамка која треба обезбеди финансиска одржливост за планираните политики, мерки и активности.

Среднорочен преглед на Стратегијата ќе биде направен во 2024 година од страна на Меѓуресорско тело за координација на активностите за спроведување на Стратегијата, со Акциски план. Доколку има потреба од одредени измени утврдени со среднорочниот преглед, истите ќе бидат предвидени во Акцискиот план.

1.5 Процес на вклучување на засегнатите страни во подготвувањето на Стратегијата

Министерството за финансии демонстрира силна волја и посветеност во креирање на мерки и политики за формализирање на неформалната економија во Република Северна Македонија. Во креирањето на мерките и политиките од суштинска важност е

почитувањето на принципот на транспарентност и партиципативност, со што во реформскиот процес се вклучени сите релевантни чинители и засегнати страни.

Во насока на обезбедување на инклузивен и сеопфатен пристап при конципирањето на Стратегијата за формализирање на неформалната економија 2023-2027 година, со Акциски план, формираната Работна група одржуваше периодични консултации на коишто беа дискутирани основните предизвици, прогресот и ефективноста во реализација на мерките и активностите од претходната Стратегија, како и предлог новите мерки и политики кои што ќе бидат опфатени во новата Стратегија.

Министерството за финансии, како координатор на активноста, воспостави ефективна комуникација и соработка со клучните институции кои учествуваа во подготовката на Стратегијата за неформална економија 2023-2027 година и во дизајнирање на мерките и политиките од Акцискиот план, а што е од суштинско значење, покрај за подготовка на Стратегијата и Акцискиот план, и за процесот на следење на ефективноста и ефикасноста на реализација на предвидените мерки и активности.

Министерството за финансии, како координатор на активноста креираше прашалник, и одржуваше последователна комуникација со клучните засегнати страни кои се дел од Работната група, со цел утврдување на степенот на реализација на претходно воспоставените мерки и политики, мапирање на клучните предизвици и пречки во реализацијата на активностите, како и генерирање на нови иницијативи, активности, предлог мерки и политики коишто ќе бидат интегрирани во Стратегијата 2023-2027 година.

Министерството за финансии организираше и посебни средби (фокус групи) со засегнатите страни, ревизорски тела, даночни експерти, како и претставници на сметководствената фела, претставници на бизнис секторот, стопанските комори, како и клучните институции задолжени за имплементација на активностите од Стратегијата, со Акцискиот план. Покрај зголемената ефикасност во процесот на подготовка на Стратегијата за формализирање на неформалната економија 2023-2027 година и Акцискиот план, преку Работната група се овозможи и активна партиципација на сите надлежни институции, кои на транспарентен начин ги образложија основните предизвици при реализирањето на мерките и активностите на претходната стратегија, како и предлог мерки и активности за Стратегијата за формализирање на неформалната економија 2023-2027 година.

Нацрт Стратегијата и Акцискиот план беше споделена со сите засегнати страни кои со своите сугестии и коментари придонесоа за нивно унапредување.

Финалната верзија на Стратегијата за формализирање на неформалната економија 2023 - 2027 година, со Акциски план се доставува на разгледување и усвојување до Владата на Република Северна Македонија, а по нивно усвојување ќе биде објавена и достапна за општата јавност на веб - страната: www.vnesiboja.mk

2. Анализа на состојбата

2.1 Анализа на актуелната состојба во областа и други сродни области на политиките

2.1.1 Поим и дефинирање на неформалната економија

Иако не постои универзална дефиниција за поимот за "неформалната економија", сепак постои широко разбирање дека неформалната економија се однесува на сите економски активности на работниците и економските единици кои во законската регулатива или во праксата не се опфатени или се недоволно опфатени со формални ангажмани.[4] Согласно дефиницијата на Европската Комисија, неформалната економија опфаќа „каква било платена активност која по својата природа е законска, но не е пријавена пред властите, земајќи ги предвид разликите во регулаторниот систем на Земјите членки.“

Неформалната економија може да се измери и претстави преку **неформалното производство** (како дел од вкупното производство, односно БДП) и **неформалната вработеност** (учество во вкупната невработеност). Поимот неформална економија во оваа Стратегија ги опфаќа овие две појави. Во реалноста не постои целосно поклопување на истите во смисла дека неформална вработеност може да постои и во формални компании, чие производство е целосно пријавено и измерено во рамки на статистичките податоци.

Целосна опфатеност на економското производство во статистичките показатели е витален аспект на квалитетот на националните сметки и податоци. Оваа сеопфатност тешко се постигнува заради тешкотијата да се утврдат и измерат одредени производни активности. Активностите коишто не се вклучени во пресметките на националните сметки, коишто се неформални, нелегални, се однесуваат на производство на домаќинствата за нивна лична потрошувачка или се резултат на проблеми во системот на прибирање на податоци, се наречени *неопфатени активности.* Тие се нарекуваат **неопфатена економија** (НОЕ), а нивното вклучување во националните сметки се нарекува мерење или подесување за НОЕ (ОЕЦД, 2002). Некои од неопфатените активности не можат да се измерат заради нивната природа, а некои намерно се прикриваат од учесниците. Мерењето на НОЕ се одвива според меѓународни стандарди преточени во Систем на Национални Сметки-СНС (види Прилог 1). Притоа, методолошката рамка и дефиниции за НОЕ во СНС се целосно усогласени со мерењето и пресметката на неформалната вработеност согласно МОТ.

[4] ILO (2002) *Resolution concerning decent work and the informal economy,* Para. 3, https://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf

Неформалната економија ги опфаќа работниците кои во поинакви околности би биле без работен ангажман или без приходи особено во земјите во развој, кои држави, во принцип, располагаат со обемна и високорастечка работна сила. Ова вклучува вработени за плата без социјална заштита или други формални аранжмани во претпријатијата и од неформалниот и од формалниот сектор. Неформалната економија не ги опфаќа нелегалните активности.[5]

Поимот „неформална економија“ се однесува на сите економски активности што се вршат од работниците и економските единици и што – со закон и во практиката – не се опфатени или се недоволно опфатени со формални аранжмани. Неформалното вработување, според тоа, вклучува:[6]

- Работници за сопствена сметка и претпријатија каде што:

(1) големината на претпријатието е под определено ниво (изразено преку бројот на вработените),
(2) претпријатието не е регистрирано во согласност со националното законодавство и/или
(3) вработените не се пријавени (за целите на плаќањето придонеси за социјално осигурување);

- Работници што на друг начин се во работен однос, кој не е заснован во согласност со правилата на националното работно законодавство, социјално осигурување и даночни прописи и кој, како последица на тоа, на работниците не им обезбедува определени права (на пример, отказен рок, отпремнина, платен одмор или боледување, итн.).

Во вака поставената концепциска рамка, неформалната вработеност постои и во формалните и во неформалните претпријатија и тоа:

- Неформална вработеност во неформални претпријатија (нерегистрирани претпријатија), како што се: работодавачи, работници, работници за сопствена сметка, неплатени семејни работници во неформални претпријатија;
- Неформална вработеност надвор од неформалните претпријатија (за формални фирми, домаќинства и сл.), вклучително: домашни работници, сезонски работници, привремени работници, нерегистрирани или непријавени работници.

Согласно Шнајдер и Вилијамс, неформалната економија вклучува: „пазарно засновано производство на законити добра и услуги кои не се пријавуваат во официјалните статистики заради избегнување на плаќање даноци и придонеси, како и непочитување на останатите административни и законски стандарди“.[7]

---

[5] OECD/ILO (2019), *Tackling Vulnerability in the Informal Economy, Development Centre Studies*, OECD Publishing, Paris, https://read.oecd-ilibrary.org/development/tackling-vulnerability-in-the-informal-economy_939b7bcd-en#page88

[6] ICLS, (1993), *Резолуција за мерење на вработеноста во неформалниот сектор, донесена на XV Меѓународна конференција на трудовите статистичари*, Женева, и ICLS (2003), *Упатство за статистичката дефиниција за неформалното вработување, донесена на XVII Меѓународна конференција на трудовите* статистичари, Женева

[7] Schneider, F. and C.C. Willams, *The Shadow Economy*, IEA, London, 2013

Дефиницијата за поимот на неформалната економија на која се потпира оваа Стратегија е дефинирана од страна на Schneider et al (2010) која гласи:

> *Неформалната економија ги опфаќа сите трговски и легални призводствени и услужни активности, кои се прикриени од државните органи од една или повеќе причини и тоа: заради избегнување на плаќање на данок на доход, данок на додадена вредност или по некоја друга основа со цел избегнување на барањата кои произлегуваат од работното законодавство, како и заради избегнување на административните постапки.*

За целите на студијата на Светска банка, „неформалноста“ е дефинирана како пазарно ориентирано и легално производство на стоки и услуги кое е скриено од властите поради монетарни, регулаторни или институционални причини (Schneider, Buehn, and Montenegro 2010). Монетарните причини вклучуваат избегнување на даноци и придонеси за социјално осигурување, регулаторните причини вклучуваат избегнување на административната бирократија, додека пак институционални причини вклучуваат постоењето на корупција, често поврзана со лошиот квалитет на услуги од институциите и слабото владеење на правото. Овие фактори влијаат врз одлуките на работниците и претпријатијата да учествуваат во формалното сектор (Perry et al. 2007; Ulyssea 2020). Неформалната економијата вклучува активности кои, доколку се регистрираат, би придонеле за бруто домашниот производ, а не ги опфаќа нелегалните активности или производството во домаќинствата (дефиниција од Schneider, Buehn, and Montenegro (2010).[8]

Неформалната економија е комплексен и мултидимензионален феномен кој подразбира вршење на економски активности кои не се регистрирани и не се пријавени со цел избегнување на плаќање на даночните обврски. Економиите кои имаат изразено висок степен на неформална економија, во просек, се карактеризираат со пониско ниво на продуктивност на трудот, пониско ниво на ефикасност и ефективност, ниска и бавна акумулација на физички и човечки капитал, ниско и недоволно ниво на образование на работната сила, ограничен пристап до дополнителни финансиски ресурси и скромен фискален капацитет на државниот буџет (Docquier, Muller, and Naval 2017; La Porta and Shleifer 2014; World Bank 2019a). Исто така, во дел од емпириските истражувања се доаѓа до заклучок дека неформалната економија е во директна корелација со доходовната нееднаквост и сиромаштијата (Chong and Gradstein 2007; Perry et al. 2007). Понатаму, дел од истражувањата доаѓаат до заклучок дека фирмите кои оперираат во рамките на неформалната економија се соочуваат со предизвикот за акумулирање на ниско ниво на капитал, односно ниско ниво на инвестиции во нова и современа технологија, како и ограничување на производството како последица на стравот да „влезат во радарот“ на

[8] WB, (2021), *The Long Shadow of Informality* : Challenges and Policies, World Bank Group, Вашингтон, https://thedocs.worldbank.org/en/doc/37511318c092e6fd4ca3c60f0af0bea3-0350012021/related/Informal-economy-full-report.pdf

даночните служби односно да бидат санкционирани од релевантните институции (Gandelman and Rasseleti 2017).

Неформалната економија влијае штетно на буџетот и наплатата на даночните приходи, го нарушува интегритетот на даночниот систем, а со тоа ги скратува средствата за инвестиции во подобро и поквалитетно здравство, образование и во останати јавни услуги за сите граѓани. Поради овие причини, пристапот кон намалувањето на неформалната економија треба да биде преку имплементирање на систематски мерки и активности кои вклучуваат меѓусекторска координација и соработка.

2.1.2 Распространетост на неформалната економија во Република Северна Македонија

Во овој дел се анализираат распространетоста на неформалната економија во Република Северна Македонија, проценките на неформалната економија во однос на бруто домашниот производ од страна на меѓународните институции и домашната академска заедница, формите во кои најчесто се јавува неформалната економија, како и причините за истата. Овој дел претставува солидна основа за понатамошно утврдување на предизвиците и ризиците, а врз кои се темелат мерките и активностите за нивно надминување, кои се предложении во Акцискиот план кон оваа Стратегија.

Неформалната економија е проблем со кој што се соочуваат сите држави во светот, но според истражувањата нејзиниот обем е поголем во земјите во развој и земјите со високо ниво на невработеност. Оттука, особено е значајно да се знае процентот на неформалната економија во земјата, со цел државата да презема таргетирани мерки и активности за нејзино намалување. Имајќи го предвид ова, а со оглед на висина и распространетоста, неформалната економија е сериозен предизвик за државите во однос на дизајнирањето на економските, фискалните и социјалните политики за нејзино намалување.

Во теоретските анализа и статистички мерење, во принцип постојат три пристапи кон мерењето на неформалната економија и тоа директен пристап, индиректен пристап и мерење на неформалната економија преку даночната евазија. Имено, пред да се навлезе во секој од пристапите на мерење на неформалната економија, особено е значајно да се истакне дека не постои универзален метод на утврдување на процентот на неформалната економија и примената на секој од нив може да доведе до варијации во резултатите поврзани со процентот на неформалната економија во земјата.

Директниот пристап подразбира директна анкета на национално ниво во однос на економските субјекти (население и претпријатија) во областите каде што неформалната економија би била присутна. Индиректниот пристап користи алтернативни методи за

пресметка на процентот на неформална економија, при што како најчесто користени методи се Electricity Consumption Method - метод на пресметка со користење на податоци за потрошувачка на електрична енергија, Multiple Indicators Multiple Causes (MIMIC) - метод на повеќе причини и повеќе индикатори, детерминирачко - динамичкиот метод на општа рамнотежа (DDGEM) и анализа на побарувачката на валути - Currency demand analysis (CDA).

Утврдувањето на процентот на неформалната економија е особено тешка и сеопфатна задача за земјите во транзиција, како што е Република Северна Македонија. Ова од причина што, најголемиот број на економски активности во овие земји се извршуваат од страна на мали и средни претпријатија и поединци – трговци. Отсуството на официјалните статистики за процентот на неформалната економија и постоењето на висок процент на неформална економија има директно негативно влијание врз главните економски индикатори односно негативно влијаат врз мерењето на БДП и ги ослабуваат ефектите од макроекономското планирање.

Согласно последните институционални пресметки на Министерството за економија, во 2011 година неформалната економија изнесувала околу 30% од БДП[9]. Дел од емпириските студии покажуваат дека степенот на неформална економија во Република Северна Македонија во одредени временски периоди во минатото достигнувал од 40% до 50% од БДП[10].

Табела 1 : Споредбена анализа на распространетоста на неформалната економија во Република Северна Македонија и земјите од регионот

Земја	Неформална економија (во процент од БДП)
Република Северна Македонија	**37,6%**
Србија	**34,5%**
Црна Гора	**38,2%**
Словенија	**28%**
Албанија	**28,3%**
Косово	**38,8%**

Извор: Објаснување на процентот на неформална економија во Европа, Work Paper за 2016 година со користење на MIMIC метод, од страна на Меѓународниот монетарен фонд

[9] Nenovski, T. (2012). *Macroeconomic aspects of the grey economy-the case of Macedonia*, MPRA Paper.
[10] Nenovski, T. (2012). *Macroeconomic aspects of the grey economy-the case of Macedonia*, MPRA Paper.

Табела 2: Резултати за степенот на неформална економија во Република Северна Македонија според различни методи за пресметка (2000-2019)

Година	Дво-секторска динамика – генерален еквилибриум (Elgin and Oztunali, 2012)	Метод на потрошувачка на електрична енергија (Garvanlieva et al. 2012)	Метод на потрошувачка на електрична енергија (Trenovski et al. 2021)	MIMIC – метод (Garvanlieva et al. 2012)	MIMIC – метод (Schneider et al. 2010)	MIMIC – метод (Trenovski et al. 2021)	MIMIC (Kelmanson et al. 2019)
2000	35.1	34.1	/	/	36.2		38.2
2001	34.7	33.2	/	/	39.1		39.7
2002	35	31.5	/	/	36.9		38.2
2003	35.1	34.2	/	34.2	36.4		36.5
2004	24.8	32.8	/	44.4	37.4		35.9
2005	34.9	32.7	/	40.2	36.9		38.4
2006	35	31	39	41.3	36	39,9	39.9
2007	35.1	28.1	36.4	52.5	34.9	37.5	38.5
2008	34.4	25.1	33.7	50.4	/	37.6	33.4
2009	/	23.4	35.8	41.6	/	36.5	37.4
2010	/	24	36	40.5	/	35.2	37.5
2011	/	/	37.8	47	/	34.4	38.2
2012	/	/	36.6	/	/	35.5	39.2
2013	/	/	33.8	/	/	34.7	36.9
2014	/	/	31.4	/	/	33.5	36.3
2015	/	/	29	/	/	32.5	37.2
2016	/	/	25.8	/	/	31.0	37.6
2017	/	/	23.1	/	/	30.5	/
2018	/	/	22.1	/	/	29.4	/
2019	/	/	21.3	/	/	28.9	/
2020	/	/	/	/	/		/
2021	/	/	/	/	/		/

Воведувањето на рамниот данок на добивка и на персонален данок на доход во 2007 година, како и зајакнатата фискализација во трговијата и зголемена употреба на платежните картички креираат основа за намалување на неформалната економија. Иако, после 2007 година, степенот на неформална економија забележува надолен тренд, неформалните економски активности сеуште зафаќаат значителен дел од БДП. Проценките од мерењето на учеството на неформалната економија во Северна Македонија покажуваат дека истата се движи од 20% до 40% од БДП.

Во анализата спроведена од страна на ММФ со употреба на MIMIC методот, неформалната економија во Северна Македонија се проценува на околу 37,6% во 2016 година[11]. Високиот степен на неформални економски активности се забележува и во студијата спроведена од страна на Светска Банка, во којашто степенот на неформална економија како пропорција од БДП во Северна Македонија во 2018 година изнесува 33,4%[12]. Дел од емпириските истражувања спроведени од страна на академската заедница, укажуваат дека неформалната економија во земјата во периодот 2019 - 2021 година се движи од 21% до 28,9% од БДП (пресметано со MIMIC методот, како и метод на потрошувачка на електрична енергија и метод на побарувачка на готовина). Други проценки пак сугерираат значително поголем процент на неформална економија во Република Северна Македонија помеѓу 24 % и 47 %, од БДП во зависност од користениот метод на проценка[13]. Според последните пресметки на степенот на неформална економија во Северна Македонија, со употреба на Методот на потрошувачка на електрична енергија (Electricity Consumption Method), економските активности во рамките на неформалната економија во 2021 година зафаќаат околу 24,7% од БДП[14].

Во поглед на неформалната вработеност, како една од клучните сегменти на неформалната економија, може да се заклучи дека истата зафаќа значајна пропорција во Северна Македонија. Податоците за неформалната вработеност во земјата покажуваат дека истата во 2022 година изнесува 84,319 неформално вработен работник (Графикон 1). Иако во споредба со бројот на неформално вработени лица во 2017 година (134,285 работници), забележува намалување од околу 35,5%, истата сеуште е на високо ниво. Распределбата на неформално вработените лица по пол покажува дека во 2022 година од вкупно неформално вработените лица 57,974 се мажи, додека скоро двојно помалку жени се ангажирани на пазарот на трудот – 26,346 неформално вработени жени.

---

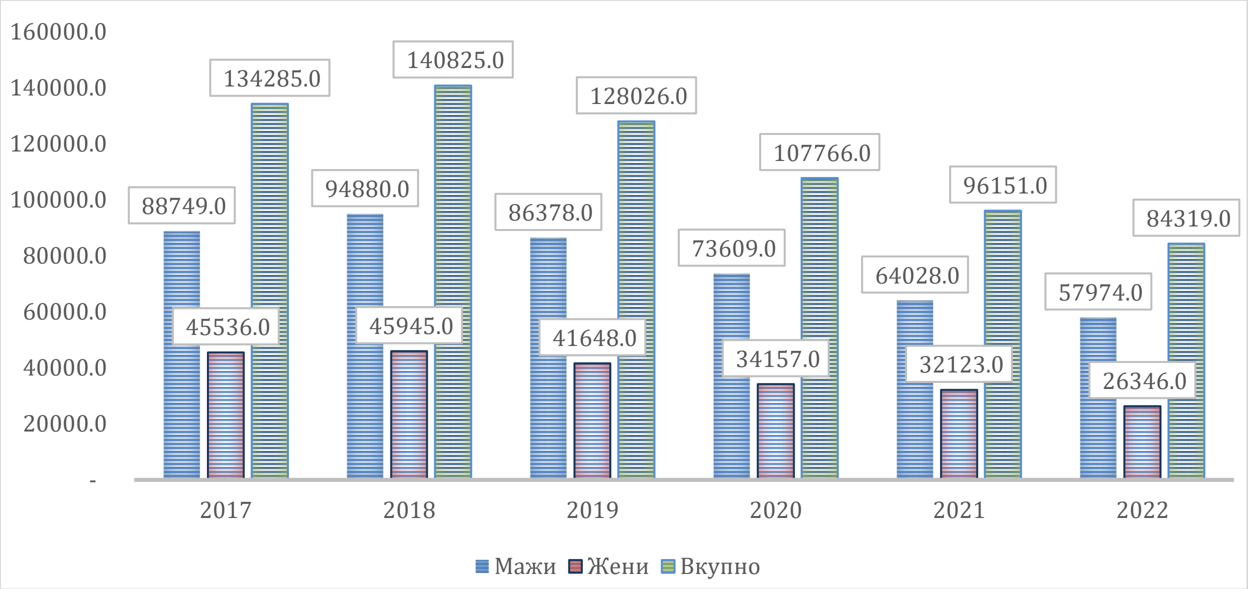
[11] ММФ, (2019 година), *Објаснување на сивата економија во Европа*, Work Paper

[12] https://www.worldbank.org/en/research/brief/informal-economy-database

[13] ЕБРД, (2019), *North Macedonia Diagnostic*, by Peter Sanfey and Jakov Milatovic

[14] Trpeski et al. (2022), *What Determines Informal Economy and Informal Employment – the case of North Macedonia*, Shaping Post-COVID World – Challenges for Economic Theory and Policy

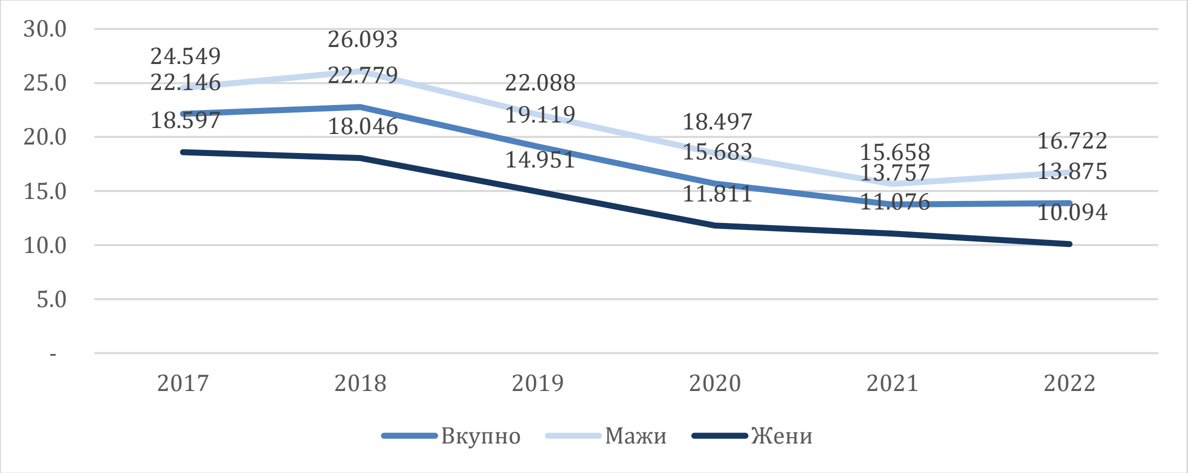
Графикон 1. Неформална вработеност во Република Северна Македонија, по пол (2017-2022)



Извор: Подготвено од Министерство за финансии врз база на податоци на Државниот завод за статистика (ДЗС)

Значењето на неформалниот пазар на трудот во Република Северна Македонија може да се забележи и преку анализа на релативната пропорција на неформалната вработеност во вкупната формална вработеност во Северна Македонија. Податоците покажуваат дека неформалната вработеност зафаќа околу 14% од вкупната формална вработеност во Северна Македонија во 2022 година. Започнувајќи од 2018 година се забележува опаѓање на учеството на неформалната во формалната вработеност, со што неформалната вработеност кај мажите е повисока за 5 проценти поени споредено со учеството на неформалната вработеност во вкупната формална вработеност кај жените (Графикон 2).

Графикон 2. Учество на неформалната во формалната вработеност во Северна Македонија, по пол (2017-2022)



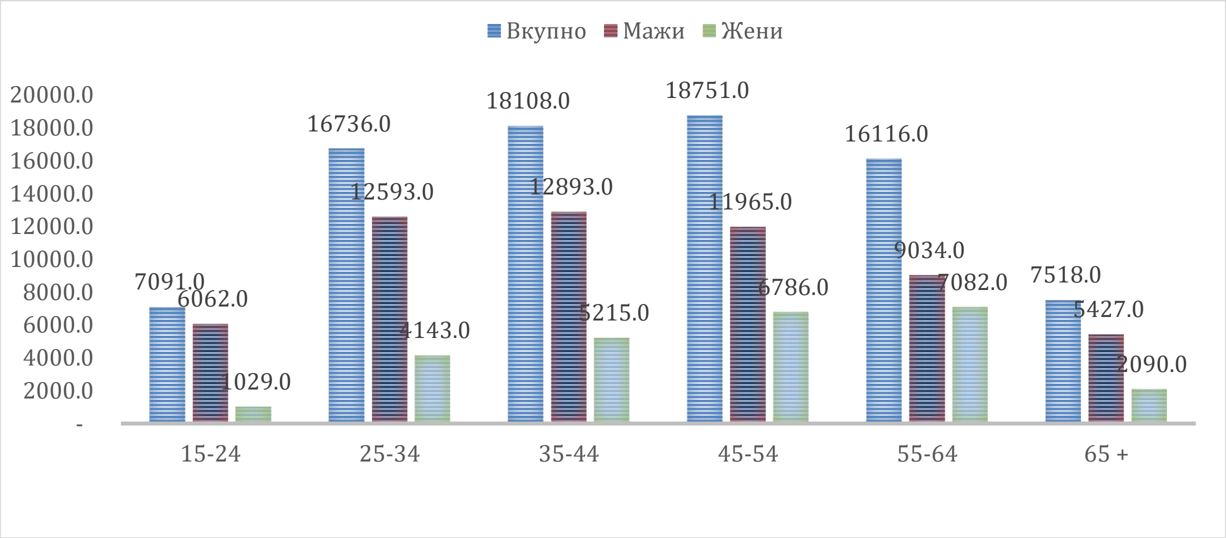
Извор: Подготвено од Министерство за финансии врз база на податоци на Државниот завод за статистика (ДЗС) врз база на податоци на Државниот завод за статистика (ДЗС)

Распределбата на неформалната вработеност по одделни возрасни категории и пол покажува дека неформалната вработеност е највисока помеѓу работниците на возраст од 35 до 44 години. Податоците за 2022 година покажуваат дека во рамките на оваа возрасна категорија има 18,108 неформално вработени работници. Дистрибуцијата по пол покажува дека 12,893 лица се мажи додека 5,215 лица се жени.

Исто така, значаен дел неформално вработени работници се на возраст од 45 – 54 години - 18,751 работници. Од суштинско значење е да се напомене дека во рамките на неформалната вработеност се застапени и младите лица на возраст од 15 до 24 години. Во рамките на оваа возрасна категорија се ангажирани околу 7,091 неформално вработен работник. Застапеноста на мажите во рамките на оваа возрасна група е значајно повисока во споредба со жените, околу 6,062 мажи се активно ангажирани во рамките на неформалната вработеност, споредено со 1,029 жени. Тука, мора да се напомене дека работниците од оваа возрасна категорија (особено младите на возраст од 15 до18 години) се вклучени во образовниот процес, со што работењето во неформалната економија има директни импликации врз квалитетот на образовниот процес на овие работници. Од друга страна пак, во рамките на неформалната вработеност се забележуваат и лицата на постари од 65 години. Во рамките на оваа возрасна категорија во 2022 година неформално вработени се 5,427 мажи и 2,090 жени. Од податоците за дистрибуцијата на неформалната вработеност

по одделни возрасни категории може да се увиди дека, неформалната вработеност бележи раст до 54 година, после оваа возрасна категорија доаѓа до намалување на неформалната вработеност.

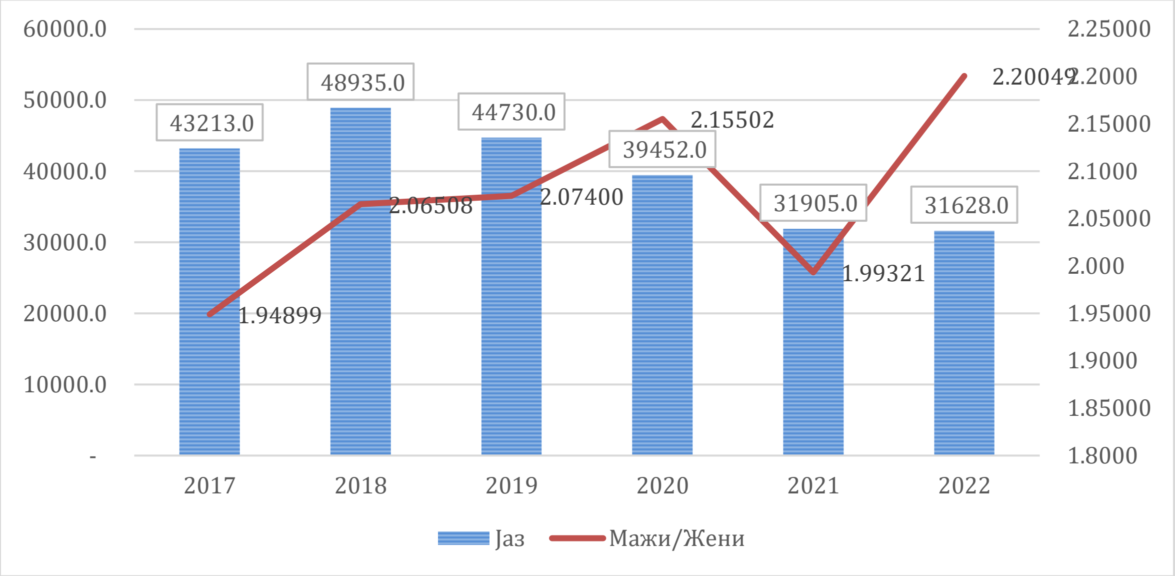
Графикон 3. Неформална вработеност во Северна Македонија, по пол и возрасни категории во 2022 година



Извор: Подготвено од Министерство за финансии врз база на податоци на Државниот завод за статистика (ДЗС)

Во просек, двојно повеќе мажи се ангажирани на пазарот на трудот во споредба со жените. Соодносот помеѓу мажите и жените на неформалниот пазар на труд во Република Северна Македонија е прикажан на Графикон 3. Движењето на неформалната вработеност покажува дека започнувајќи од 2018 година се забележува намалување на бројот на неформално вработени работници. Сепак, со цел да се прикаже флуктуацијата на пазарот на трудот, односно степенот на интеграција и напуштање на неформалниот пазар на труд од страна на мажите и жените, се смета за потребно да се претстави соодносот на мажите и жените на пазарот на трудот. Соодносот помеѓу мажите и жените на неформалниот пазар во Северна Македонија во период 2017 – 2022 година се движи од 1,95 до 2.20. Оттука, може да се констатира дека во просек, на неформалниот пазар на труд на соодносот помеѓу мажите и жените изнесува 2:1, односно на секои двајца неформално вработени мажи има една неформално вработена жена. Соодносот помеѓу мажите и жените ангажирани на пазарот на трудот во 2020 година изнесувал 2,16, што подразбира дека во 2020 година падот на неформалната вработеност е особено изразен помеѓу жените, што покажува дека неформално вработените работнички во повисок степен ги почувствуваа негативните ефекти од КОВИД-19 пандемијата.

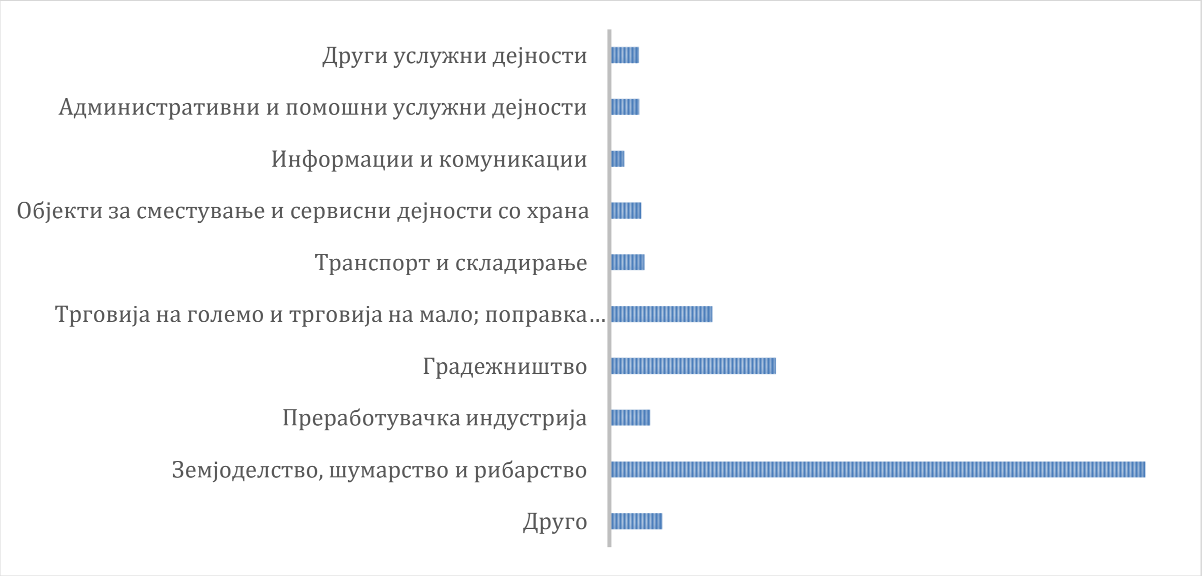
Графикон 4. Соодносот и јазот помеѓу мажите и жените во неформалната вработеност во Северна Македонија (2017-2022)



Извор: Подготвено од Министерство за финансии врз база на податоци на Државниот завод за статистика (ДЗС) врз база на податоци на Државниот завод за статистика (ДЗС)

Значајниот број на неформално вработени мажи пред се должи на високата неформална вработеност во секторот земјоделство. Неформалната вработеност во секторот земјоделство во Република Северна Македонија во 2022 година изнесува 42,834 неформално вработени, што значајно ја надминува неформалната вработеност во останатите сектори. *Од вкупниот број на неформално вработени лица во дејноста земјоделство, шумарство и рибарство се вработени 51% од неформално вработените работници. Високата неформална вработеност во секторот градежништво (16%) дополнително придонесува за потврда на големата разлика помеѓу мажите и жените на пазарот на трудот* (Види Графикон 5). Неформалната вработеност во земјоделството и градежништвото, традиционално апсорбира значаен дел од машката работна сила, што претставува аргумент повеќе за значајното отстапување на мажите во споредба со жените во неформалната вработеност.

Графикон 5. Неформална вработеност во Северна Македонија во одделни дејности, по видови на вработеност во 2022 година (во %)



Извор: Министерство за финансии врз база на податоци на Државниот завод за статистика (ДЗС)

2.1.3. Причини за постоење на неформална економија во Република Северна Македонија

Неформалната економија е значителна пречка за вршењето на бизнис активностите од страна на субјектите во формалната економија и постигнување на посакуваното ниво на економска развиеност од страна на една земја во развој. Постоењето на неформалната економија има макро и микро импликации, па земјите со висок процент на неформална економија не го остваруваат својот економски потенцијал, а неформалните субјекти настојуваат да останат во неформалниот сектор, по цена на намалена продуктивност и оскуден пристап до финансии. Неформалниот сектор ја еродира даночната основа и со тоа се отежнува прибирањето на буџетските приходи, кои што пак се неопходни за извршување на функциите на државата и давањето на јавни услуги на граѓаните. Дополнително, структурата на вработените во неформалниот сектор е хетерогена, односно се состои од вработени во неформалниот сектор, но и вработени во формалните сектор кои не плаќаат даночни давачки и придонеси за социјално осигурување.

Со оглед на хетерогениот карактер на неформалниот сектор во Република Северна Македонија, постојат различни причини кои ги мотивираат компаниите и поединците за вршење на активности во неформалниот сектор. Факторите кои влијаат врз големината на неформалната економија можат да бидат од економска, институционална, социјална и

етичка природа. Особено е значајно да се утврдат причините за постоење на неформалната економија, со цел утврдување на соодветна политика за справување со високата и постојана присутност на неформалната економија.

Генерално, во најголем дел од економиите во светот неколку клучни фактори влијаат врз постоењето на неформалната економија во земјата, меѓу кои: макроекономската состојба во земјата, транзицијата и преструктуирањето на економијата, даночниот товар, високата регулација на формалната економија, посебно на пазарот на труд, нивото на корупција, доверба во владата, даночниот морал, администрацијата итн. (Schneider и Enste; Alm, 2012).

Деталните анализи, кои беа спроведени од домашни и меѓународни експерти во процесот на подготовка на Стратегијата за формализирање на неформалната економија 2023-2027, укажуваат на следните клучни фактори/детерминанти кои влијаат врз проценетото високо ниво на неформална економија во земјата:

Табела 3: Фактори и насока на влијание врз неформалната економија

Фактори		Насока на влијание врз неформалната економија
Економски	Економски развој	Зголемување
	БДП по глава на жител и Раст на БДП по глава на жител	Намалување
	Фаза на економскиот циклус	Зголемување
	Побарувачка за работна сила во формалниот сектор	Неутрално
	Поврзаност со невработеноста	Неутрално
	Поврзаност со неактивноста	Зголемување
	Плати	Намалување
Институционални	Оптовареност на платите со даноци и придонеси	Зголемување
	Пропорција на даноците во однос на БДП	Неутрално
	Законската регулатива	Намалување
	Квалитетот на институциите	Зголемување

	Даночни/административни прагови	Зголемување
	Употребата на кеш во деловните трансакции	Неутрално
Социјални	Социјална држава/мерки за поддршка	Зголемување
	Животен стандард	Зголемување
	Сиромаштија	Неутрално
	Социјална исклученост	Зголемување
	Доходовна нееднаквост	Намалување
	Еднаквост во можностите	Неутрално
	Квалитетен образовен систем	Неутрално
Културни/етички	Даночен морал	Зголемување
	Бизнис култура	Неутрално
	Корупција	Неутрално
	Емиграција – „одлив на мозоци“	Намалување
	ЕУ скептицизам	Зголемување
	Криминални активности	Намалување

Извор: Božič T., Nikoloski D., *Informal economy in The Republic of North Macedonia: Key reasons, measuring and developing measures*, UNDP, 2022.

Економска развиеност на земјата

Во литературата за неформалната економија, високиот процент на неформалната економија е во тесна врска со степенот на економска развиеност на земјата. Имено, земјите кои имаат висок процент на неформална економија, се соочуваат со намалување на даночните приходи како резултат на ерозија на даночната основа. За сметка на ова, субјектите кои се дел од формалниот сектор носат поголем даночен товар, што претставува само по себе уште една причина повеќе за истите да бидат мотивирани да дејствуваат во неформалниот сектор. Неформалната економија, зазема најмало учество во вкупните економски активности во развиените земји, наспроти во земјите во развој каде што процентот на неформалната економија е по дефиниција повисок. Меѓутоа, особено е важно да се напомене дека неформалната економија, иако во помал процент, постои и во развиените земји, бидејќи постојат и други фактори кои се значајни детерминанти за неформалната економија.

Ниско - продуктивни работни места и помал апсорбирачки капацитет на индустрискиот сектор

Апсорпција на вработените во ниско продуктивни и ниско квалитетни работни места наспроти високо-продуктивни работни места влијае врз неформалната економија. Согласно Стратегијата за формализација на неформалната економија 2018-2020 година, една од причините за постоење на неформална економија е нискиот апсорбирачки капацитет на индустрискиот сектор. Економскиот развој на Република Северна Македонија главно произлегува од производствената индустрија и ниско продуктивните услужни дејности, наспроти високо продуктивните услуги. Во Република Северна Македонија, сепак постојат и индустрии кои можат да се карактеризираат како високо - продуктивни меѓу кои како најзначајни се финансиската и осигурителна индустрија и информатичка технологија.

Недоволната побарувачка на работници во формалниот сектор

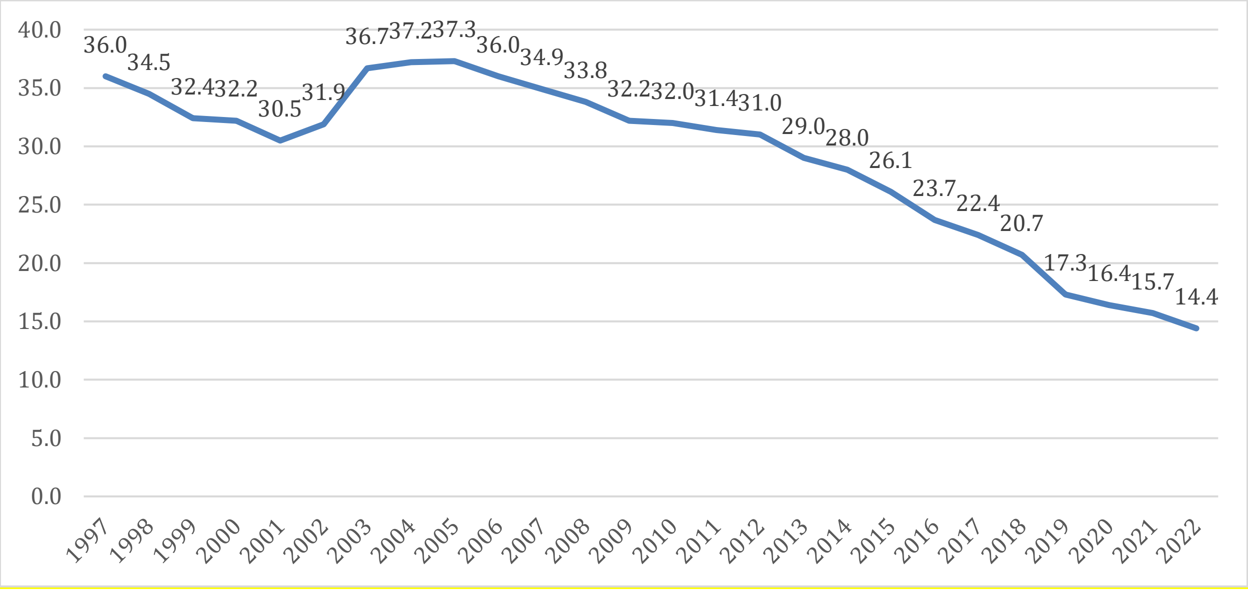
Недоволната побарувачка на работници во формалниот сектор е една од причините за постоење на неформалната економија. Работниците во формалниот сектор уживаат поголема заштита и платени придонеси за пензиско, инвалидско и здравствено осигурување, наспроти неформалниот сектор кој се смета дека се состои од ниско продуктивни работни места кои што нудат помала заштита и помал број на непарични бенефиции во споредба со формалниот работен однос. Неформалното вработување е алтернатива односно прибежиште за лицата кои не можат да најдат работа во формалниот сектор. Во во услови кога не можат да најдат формална работа или други извори на егзистенција, работниците се спремни да ги прифатат и далеку полошите услови и социјална несигурност во неформалниот сектор.

Висока и долгорочна невработеност

Константно високо ниво на невработеност е типично за помалку динамичен пазар на труд, што е повеќедецениска карактеристика на пазарот на труд во Република Северна Македонија. Невработеноста во Република Северна Македонија, во периодот од 2008 до 2022 година бележи значителен пад, но значаен дел од работните места се проценува дека се во ниско-продуктивните сектори, како и во јавниот сектор. Долгорочните невработени лица пак се далеку повеќе изложени на ризикот од ангажирање во неформалниот сектор. Неформалната вработеност може да биде последица на сезонските потреби на пазарот на труд во одделени сектори како што се градежништво, земјоделство и туризам. Овие сектори обезбедуваат работни места во сезонскиот период за одреден временски период, а поради специфичноста на овие сектори и потребата од "флексибилност", работодавачите имаат тенденција да вработуваат работници надвор од формалниот сектор. Сезонските работници имаат тенденција да се вклучуваат дополнително во неформалниот сектор, по завршување на сезонските работи, со цел дополнителна поддршка на домашниот буџет. Дополнително, имајќи го предвид растечкиот тренд на миграцијата од Република Северна Македонија кон

другите земји, и преминот на работната сила кон истите може да се смета како алтернативен прилагодувачки механизам на вработеноста, кој условно ја намалува невработеноста, а притоа влијае врз предизвикување на недостаток на пазарот на домашната работна сила.

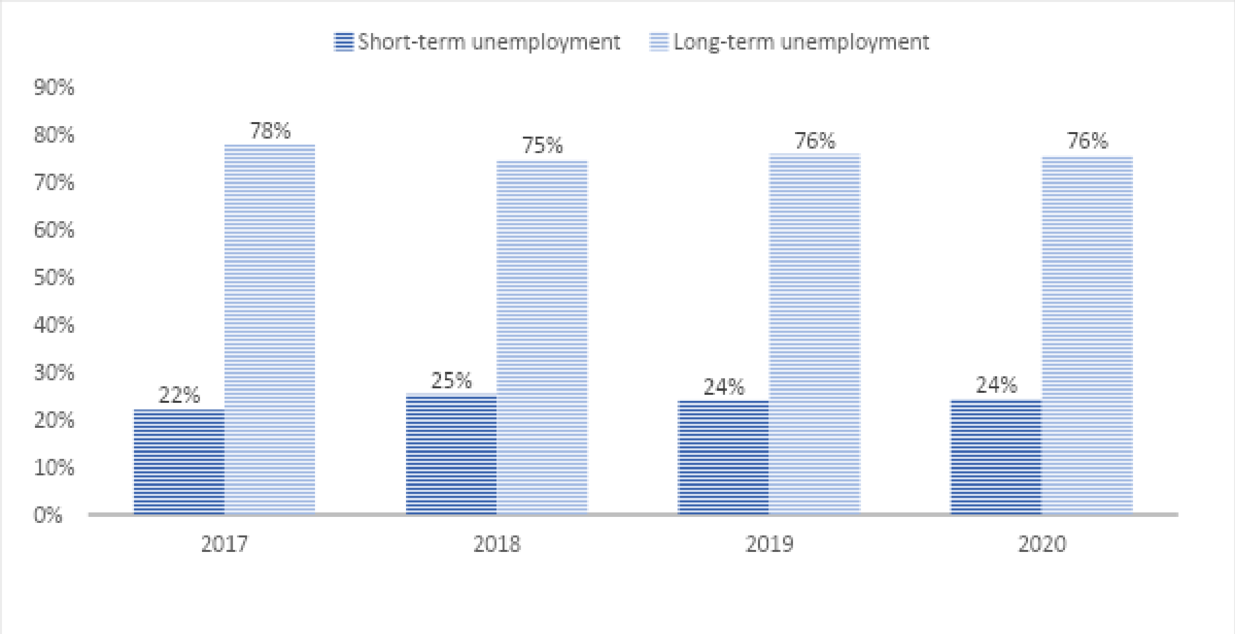
Графикон 6: Невработеност во Република Северна Македонија за период 1991-2022 година (во %)



Извор: Подготвено од Министерство за финансии врз база на податоци на ДЗС

Долгорочно невработените лица има тенденција да се истиснуваат од пазарот на труд преку прекин на пријавите како активни баратели на работа во Агенција за вработување или долгорочно истите се приматели на различни надоместоци кои ги дава државата за социјално/ранливите категории на граѓани, почнувајќи од социјалната помош.

Графикон 7: Краткорочна и долгорочна невработеност во Република Северна Македонија за период 2017-2020 година (во %)



Извор: Božič T., Nikoloski D., Informal economy in The Republic of North Macedonia: Key reasons, measuring and developing measures, UNDP, 2022.

Законско утврдени даночни и административни прагови

Даночните и административните прагови може да предизвикаат различни импликации во однос на вршењето и планирањето на деловните активности од страна на деловните субјектите. Во даночното законодавство на Република Северна Македонија постојат даночно/административни прагови во однос на регистрирањето за плаќање на данокот на додадена вредност и за плаќање на данок на вкупен приход (наместо плаќање на данокот на добивка).

Истите може да влијаат деловните субјекти да дејствуваат во насока на одржување на приходите под нивото на законски-пропишаниот годишен праг, а со цел избегнување на обврската за пресметка и плаќање на одреден вид на данок, или пак примена на поповолен даночен режим. Истото влијае деловните субјекти да пријавуваат само дел од реализираните приходи, да посегнат кон поделба на бизнис активностите во повеќе деловни субјекти, или пак преку комбинирање на горенаведените можности да го избегнат надминувањето на прагот за оданочување.

Зголемена употреба на готовина во деловните трансакции

Плаќањето во готовина, како платежно средство се покажува како најпогодна алатка за сокривање на деловните активности од страна на деловните субјекти кои имаат намера да ја намалат својата даночната основа или да ги покријат своите траги во случај кога вршат одредени незаконски трансакции. Дополнително, емпириските истражувања покажуваат дека зголемувањето на процентуалното учество на неформална економија во Република Северна Македонија е во позитивна корелација со обемот на готовината во оптек (Давидовска-Стојановска и др., 2005).

Со цел избегнување на даночните обврски, во пракса постојат ситуации кога исплатата на платите во неформалниот сектор се врши во готово односно “плата во плик”.

Вработените во неформалниот сектор се согласуваат со исплата на “плата во плик” за нивниот работен труд поради неможноста да најдат работа во формалниот сектор, но и поради искористување на можноста за неплаќање на своите даночни обврски. На овој начин работодавачите ги намалуваат своите трошоци во однос на данокот на личен доход и придонесите за пензиско, инвалидско и здравствено осигурување, што придонесува за зголемување на готовите пари во оптек, и со тоа можност за генерирање на нови текови на неформална економија. Ваквата пракса доведува и до нелојална конкуренција во индустријата во која останатите деловни субјекти ги поднесуваат вкупните трошоци за ангажираната работна сила, со што имаат повисоки производствени трошоци и повисоки пазарни цени на добрата и услугите.

Во контекст на плаќањето во готовина, како една од причините кои доведуваат до неформалната економија е и зголеменото учество на странски валути во домашната економија и циркулирање на дознаките од странство преку официјалните канали, но и значителен износ на дознаки кои се пренесуваат преку неформалните канали, кое пак неминовно влијае врз генерирање на неформалната економија во земјата.

Ниско ниво на даночен морал и даночна дисциплина

Значајна детерминанта на неформалната економија е и даночниот морал и даночната дисциплина. Според теоријата, даночниот морал во голема мера е условен од довербата во институциите. Дополнително, социо-демографските фактори како што се: полот, етничката припадност, брачниот статус, работниот статус и условите за живеење силно влијаат врз нивото на даночниот морал. Емпириските резултати покажуваат дека довербата во институциите, владеењето на правото, интегритетот на даночната администрација, како и довербата во луѓето воопшто го зголемуваат даночниот морал и ја намалуваат неформалната економија (Frey, 2003; Cullis et al., 2011). Состојбата во Република Северна Македонија во однос на даночниот морал е слична како и во другите земји од Западен Балкан што укажува на ризикот од ниско ниво на даночна дисциплина.

Високо ниво на толеранција на неформалноста

Една од причините за неформалната економија во Северна Македонија е и високото ниво на толеранција во однос на **неформалноста** и нејзиното заедничко прифаќање како алтернативен механизам за прилагодување.[15] И покрај тоа што деловните субјекти од формалниот сектор се соочуваат со нелојална конкуренција од неформалните субјекти, тие сепак често ги користат истите како добавувачи на суровини и други видови услуги. Како последица на тоа, поголемиот дел од деловните субјекти работат истовремено и во формалниот и во неформалниот сектор.

Зголемена конкурентност и глобализација

Согласно Стратегијата за формализација на неформалната економија 2018 -2022 година, глобализацијата и флексибилизацијата на работата во формалниот сектор, влијаат врз растот на неформалната економија Имено, зголемената глобализација и флексибилизација креираат можности за деловните субјекти за следење на трендовите на пазарот на труд и употреба на флексибилни и нестандардни договори за работа, кои не секогаш се предмет на уредување со законските прописи во областа на работното законодавство, пензиско и социјално осигурување и оданочувањето.

Ниво на корупција

Нивото на корупција е во тесна врска со големината на неформалната економија и може да се разгледува од институционална и од етичка гледна точка. Врската помеѓу корупцијата и неформалната економија не е едноставна бидејќи тие можат да се гледаат или како дополнување или замена (Eilat и Zinnes, 2000).

За да се утврди влијанието на корупцијата врз големината и структурата на неформалниот сектор, потребно е да се земе во предвид проблемот со ендогеноста, што значи дека одредено ниво на неформална економија може да предизвика коруптивно однесување кај јавните власти.

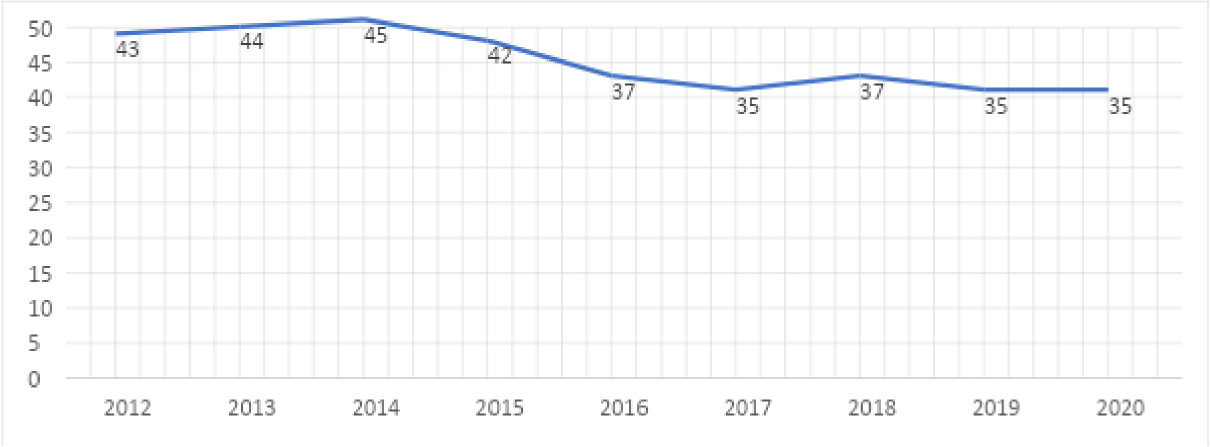
Високата перцепција за корупција и слабиот квалитет на јавните институции, исто така, може да ја намалат довербата во системот и со тоа негативно да влијаат на даночниот морал. Слабите институции и високата корупција ги намалуваат стимулациите за водење на

[15] Види пошироко: Božič T., Nikoloski D., Informal economy in The Republic of North Macedonia: Key reasons, measuring and developing measures, UNDP, 2022.

регистриран бизнис (Хасен и Шнајдер, 2016 година). Особено, во земјите со повисока перцепција за политичка корупција, даночното затајување е поприфатено (ММФ, 2020 година).

Во Западен Балкан постои висока толеранција кон затајување данок и социјално осигурување поради перцепцијата дека даночните власти и воопшто јавниот систем се корумпирани. Според Анкетата за отворен буџет за 2019 година, 45,7% од бизнисите во Северна Македонија наведуваат дека корупцијата е најважниот фактор за постоењето на неформалната економија. На поширокста јавност во регионот и недостасуваат достапни информации за начините на кои нивните влади ги собираат и трошат националните буџети. Како последица на тоа, постои убедување дека даноците не се користат правилно за висококвалитетни јавни услуги (SELDI, 2020).

Графикон 8: Индекс на перцепција на корупцијата во Северна Македонија 2012-2020.



Извор: База на податоци на Heritage Foundation

Потенцијален административен товар за формализација

Административното оптоварување е една од причините кои потенцијално придонесуваат за прибегнување на деловните субјекти кон неформалниот сектор. Имено, недоволната јасност на законските прописи кои што треба да бидат применувани од страна на деловните субјекти, административните обврски при формирање и прекинот со работа на деловните субјекти, даночните обврски во врска со пресметката и плаќањето на даночните давачки, како и изложеноста на обемни парафискални давачки, може да бидат една од причината за заради која деловните субјекти одлучуваат да дејствуваат во неформалниот сектор.

Низок животен стандард и високо ниво на сиромаштија

Иако економијата во Република Северна Македонија во изминатите три децении бележи континуиран умерен раст, истата се карактеризира со перманентно високаа стапка на невработеност и вработување во неформалната економија. Неформалните договори за вработување се манифестираат во различни форми и се застапени кај различни сегменти од населението како што се возрасно помладо и постаро население и помалку образовани лица. Во овој контекст, идентификувањето на ранливите сегменти на население кои се вклучени во неформалната економија е особено важно за да се обезбедат можности за нивно вработување во формалната економија и соодветна социјална поддршка во решавањето на нивните потреби.

Иако неформалната работа обезбедува можност за егзистенција на домаќинствата кои се соочуваат со ризикот од сиромаштија и социјална исклученост , истата се карактеризира со ниско ниво на социјална сигурност и заштита при работа, несигурни работни услови и ниска продуктивност. Како последица на постоењето на неформалната економија, институционалниот капацитет во обезбедувањето квалитетни јавни услуги се намалува, што дополнително ја зголемува мотивацијата на деловните субјекти за дејствување во неформалниот сектор. Иако, институционалните реформи преземени во Република Северна Македонија во изминатиот период се добар предуслов за намалување на неформалната економија, сепак сеуште постои широк простор за дејствување во насока на намалување на неформалната економија и полесно интегрирање на домашната економија на глобалните пазари.

* * *

Погоредадената анализа на потенцијалните причини за постоење на неформалната економија во Република Северна Македонија е извршена во рамки на донаторка поддршка од страна на УНДП во рамките на документот "*Informal economy in The Republic of North Macedonia: Key reasons, measuring and developing measures"*, изготвен од страна на авторите Tilen Božič и Димитар Николоски.

Врз основа на анализата можеме да заклучиме дека причините за постоење на неформалнта економија се разликуваат по нивниот обем и влијание врз појавата на овој комплексен феномен кој што се јавува во различни форми и облици што пак ја отежнува детекцијата и нејзината формализација. Оттука, идентификување на причините за постоење на неформалната економија е особено значајно во цел утврдување на приоритетните политики на државата за справување и намалување на истата.

.

2.1.4 SWOT/СВОТ Анализа на опкружувањето

SWOT анализата е алатка за стратешко планирање што се користи за да се идентификуваат и анализираат силните страни, слабостите, можностите и заканите од постоењето на неформалната економија. Во продолжение се прикажани резултатите од SWOT анализата на неформалната економија во Република Северна Македонија.

СИЛНИ СТРАНИ	**СЛАБИ СТРАНИ**
1. Технолошка инфраструктура за фискализација на прометот на добра и услуги 2. Законска регулатива 3. Ниво на свесност на институциите за потребата од зајакнато справување со неформалната економија 4. Интерес за темата од граѓанскиот сектор 5. Активна меѓународна соработка и поддршка на процесот 6. Присуство на крупни СДИ 7. Забрзан процес на дигитализација на јавните институции	1. Низок институционален капацитет (административен, кардовски, финансиски). 2. Отсуство на институционална инфраструктура за мерење и следење на неформалната економија. 3. Ниско ниво на соработка и координација помеѓу јавните институции 4. Ниско ниво на владеење на правото 5. Ниско ниво на дигитална писменост на населението 6. Културолошки фактори и бизнис култура 7. Ниска доверба во јавните институции 8. Низок даночен морал 9. Присуство на корупција 10. Слаб капацитет на инспекциските служби за ефективен надзор над примената на законската регулативна, санкции и казни 11. Ниско ниво на отчетност и транспарентност на јавните институции 12. Административни ограничувања и долги процедури

МОЖНОСТИ	**ОГРАНИЧУВАЊА**
1. Започнување на скрининг процесот за пристапување кон ЕУ 2. Забрзана дигитализација на процесите во инспекциските служби 3. Очекување на јавноста за поголема транспарентност и отчетност од јавните институции 4. Користење на нови дигитални алатки (Гејмификација) за подигање на свесноста за негативните импликации од неформалната економија 5. Унапредување на деловното окружување во формалната економија 6. Започнување со автоматска размена на информации за финансиски сметки со даночни органи на странски држави	1. Ниско ниво на животен стандард и високо ниво на сиромаштија 2. Значајно ниво на дознаки од странство 3. Глобални трендови на работа на далечина и ангажирање на работници преку дигитални платформи 4. Отворање на трансакциски сметки во странство 5. Долготрајност на процесот на интеграција во ЕУ 6. Политичко нестабилно окружување 7. Ограничувачко макроекономско окружување и зачестеност на глобални економски шокови

Генерално, SWOT анализата може да помогне да се идентификуваат внатрешните и надворешните фактори кои го сочинуваат макроекономското окружување во коешто треба да функционираат фирмите и да се носат националните мерки и политики. Со разбирање на нивните силни страни, слабости, можности и закани, владините мерки и политики можат да го оптимизираат процесот на транзиција на економските активности од неформалната во формалната економија.

Како значајни <u>силни страни</u> во SWOT анализата се издвоени задоволителното ниво на технолошката структура за фискализација, односно солидно воспоставена интернет и дигитална технологија со која може да се опфатат трансакциите во рамките на неформалната економија. Во оваа насока е и забрзаниот процес на дигитализација на јавните институции и овозможување значаен дел од јавните услуги граѓаните и бизнисите да можат да ги добијат онлајн. Понатаму, како една од силните страни за формализирање на неформалната економија е законската регулатива на бизнисите и на пазарот на трудот. псорпционата моќ на формалниот пазар на труд е зголемена и со значајното присуство на странски деловни субјекти во форма на СДИ, кои преку воспоставување на деловна соработка со домашните компании придонесуват за стеснување на можностите за неформалната економија и забрзување на процесот на нејзина формализација.

Усогласените законски акти со нормите и стандарди на ЕУ придонесуваат за зголемена флексибилност на пазарот на трудот, како и значајно олеснување на започнувањето и водењето на формален бизнис.

Зголемената свесност за штетните ефекти од неформалните економски активности н неформалната вработеност, заедно со политичката волја и решителноста на јавните институции за нејзино намалување претставуваат најважен чекор во процесот на формализирање на овој тип економски активности. Соработката на меѓународни проекти, размена на добрите практики со меѓународните институции , невладините организации, како и јавните институции во земјите од регионот претставува солидна основа за решително и ефективно справување со неформалната економија во Северна Македонија.

Можностите за намалување на неформалните економски активности и неформалната вработеност во Република Северна Македонија, меѓудругото се поврзани со отпочнување на за пристапување на земјата кон ЕУ. Скрининг процесот има за цел оценка на степенот на подготвеност на земјата за членство во Унијата, и овозможува насоки и поддршка во усогласување на националната легислатива со Директивите и регулативите на ЕУ. Усогласувањето и хармонизирањето на националното законодавство, критериумите и останатата релевантна легислатива ќе го намали просторот за вршење на економски активности во рамките на неформалната економија.

Иницијативата за креирање на дигитална база на податоци за работната сила, како и дигитално и онлајн регулирање и регистрирање на сезонската вработеност ќе придонесе за намалување на неформалната вработеност, зголемување на евиденцијата на тековите на работната сила, како и интеграција на овој тип на вработеност во рамките на формалните економски текови.

Развој и имплементација на механизми и дигитални алатки наменети за поттикнување на граѓаните да користат услуги формалните бизниси (пр. МОЈ ДДВ, Креирање на програми за лојалност и сл.).

Започнување со процесот на автоматската размена на информации за финансиски сметки со даночни органи на странски држави, ќе придонесе за намалување на даночната евазија, а ова се очекува дека ќе влијае и врз откривање/намалување на неформалната економија.

Од особена важност е да се истакне дека притисокот од граѓаните, бизнис секторот и граѓански организации за поголемо ниво на транспарентност и отчетност на јавните институцииво процесот на креирање на мерките и политиките има значајно позитивно влијание во подобрувањето и унапредувањето на деловното окружување во рамките на формалната економија.

Како *слаби страни* наведени во SWOT анализата кои придонесуваат за перманентно егзистирање на неформалната економија во прв ред се наведува нискиот административен

и кадровски капацитет на јавните институции, односно на службите за инспекциски надзор, недоволниот капацитет на институциите во унапредувањето на перцепцијата за штетните ефекти од неформалната економија и неформалното вработување, како и за детекција на лицата/бизнисите кои работат во неформалната економија и нивно ефективно санкционирање. Како дополнителен фактор кои има негативно влијание врз формализирањето на економските активност е ниското ниво на соработка и координација помеѓу јавните институции, на централно и локално ниво.

SWOT анализата ја нотира и важноста од потребата од институционална инфраструктура за мерење и следење на неформалната економија. Имено, во моментов не постои сектор (оддел) во рамките на надлежните јавни институции за мерење и следење на степенот, опфатот видот на неформалните економски активности и неформалната економија (со исклучок на Анкетата за работна сила која врз база на примерок ја проценува неформалната вработеност во Република Северна Македонија).

Ниското ниво на владеење на правото, придружено со нискиот даночен морал и високото ниво на корупција, и нискиот капацитет на инспекциските служби претставуваат фактори кои овозможуваат окружување во коешто опстојуваат неформалните економски активности. Сеуште недоволното ниво на транспарентност и отчетноснат во креирањето и имплементацијата на јавните мерки и политики придонесува за нискиот кредибилитет и степен на доверба во јавните институции, што има влијание врз дел од бизнисите и граѓаните дел од своите активности да ги пренасочат надвор од формалните економски текови.

Еден од <u>*ограничувачки фактори*</u> кои придонесуваат за опстојување на високо ниво на неформална економија и неформална вработеност претставува ниското ниво на животен стандард и благосостојбата на граѓаните, состојба за чиешто подобрување е неопходен систематски и долгорочен пристап.

Дознаките од странство претставуваат дополнителна мотивација за дел од граѓаните да се ангажираатво рамките на неформалната економија, односно ја намалува нивната потреба за олгорочно вработување во формалниот сектор и обезбедуваењ на константен доход. Со оглед на фактот што граѓаните во Северна Македонија добиваат значаен износ на финансиски средства во форма на дознаки од странство, истите во одреден степен ја намалуваат мотивацијата и потребата за интеграција на формалниот пазар на трудот.

Работата од далечина, односно зголемената флексибилност на работното место претставува глобален тренд кој се интензивира во периодот на КОВИД-19 пандемијата. Можноста за обавување на работните процеси од далечина преку дигиталните платформи претставува објективен и неповратен процес кој го отежнува процесот на следење и регулирање на работните односи. Отворањето на трансакциски сметки во странство (најчесто онлајн)

претставува дополнително ограничување во следењето на финансиските текови наградаените и бизнисите по разни основи.

Како ограничувачки фактор за постигнување на оптимални ефекти од мерките и политиките за формализирање на неформалната економија е и долготрајноста на процесот на интеграција на Северна Македонија кон ЕУ.

Отежнатите услови на политички план и неизвесното макроекономското окружување, кои влијаат на нивото на економска активност во земјата, претставуваат дополнителни ограничувачки фактори за прогрес во справувањето со неформалната економија.

2.2. Резултати од спроведувањето на претходната Стратегија и Акцискиот план

Владата на Република Северна Македонија континуирано е посветена на намалување на неформалната економија и поддршка на формализирањето на неформалните субјекти и нерегистрираните деловни активности. За намалување на неформалната економија во земјата се подготвуваат стратегии и годишни акциски планови од 2007 година. Подготовката на овие документи иницијално е дадена во надлеженост на Министерството за економија, а од 2013 година на Министерството за труд и социјална политика (МТСП).

За понатамошно намалување на неформалната економија, Министерството за труд и социјална политика изработи Стратегија за формализирање на неформалната економија во Република Северна Македонија 2018-2022 година со Акциски план, коиплан имаа за цел намалување на неформалните вработени, нерегистрираните бизниси и неформалните активности во рамките на формалната економија, како и креирање порамноправни услови за бизнисите и поголема транспарентност и одговорност во економијата. Исто така, тие се фокусираа на создавање деловно опкружување кое поттикнува формално вработување, им овозможува на бизнисите да бидат конкурентни и профитабилни и го намалува оптоварувањето на државниот буџет преку зголемени даночни приходи.

Во продолжение е дадена ***анализа и презентација на сите целосно и делумно реализирани и нереализирани активности од страна на клучните институции во процесот на изработката на Стратегијата за формализирање на неформалната економија 2018-2022 година и Акцискиот план 2021-2022 година, а дополнително и за Акцискиот план за сузбивање на сивата економија на Министерството за финансии и органите во состав***.

2.2.1 *Стратегија за формализирање на неформалната економија во Република Северна Македонија, 2018 - 2022 година и Акциски план за формализирање на неформалната економија 2021-2022 на Министерство за труд и социјална политика.*

Во рамките на **Стратешката цел 1**: Унапредување на процесот на мерење, следење и детектирање на неформалната економија**, активност 1**, изготвен е систем за прибирање и размена на податоци помеѓу институциите и развиени се методологија и индикатори за големината и карактеристиките на формалната и неформалната вработеност и непријавената работа во Република Северна Македонија.

Дополнително, УЈП континуирано во период од 2020 година до 2022 година спроведува контроли согласно Законот за регистрирање на готовинските плаќања. При вршење на проверки/контроли на усогласеност, со посета на даночните обврзници во деловните простории, од страна на овластени лица од Управата за јавни приходи констатирано е нерегистрирано вршење на дејност од страна на физички лица во вкупно 73 случаи.

Управата за јавни приходи во континуитет извршува контроли кај физички лица кои имаат остварено оданочиви приходи, а за истите не е поднесена даночна пријава, врз основа на информации кои се добиени од други институции и трети страни, како и врз основа на сопствени анализи и сознанија. Предмет на контролите се остварените приходи по различни основи и тоа преку: е-трговија, „блогерство", остварување приходи од посредување меѓу приредувачите на игри на среќа и учесниците во игрите (домашни и странски физички лица), капитална добивка остварена од продажба на недвижен имот и учество во капиталот, промет на увезени половни возила, приходи од имот и имотни права.

По оваа основа, во периодот од 2020 година до 2022 година извршени се вкупно 130 контроли на персонален данок на доход/данок на личен доход кај даночни обврзници.

Во однос на **активноста 2**, МТСП е во постојана координација со повеќе инспекциски служби за да подготви извештај за обемот и карактеристиките на неформалната економија во 2024 година, а во тек се подготовките за обуки и тестирања.

Во однос на **активноста 3**, **активноста 20 и 21**, во рамки на проектот за Поддршка на реформата за управување со јавните финансии во Северна Македонија, со надворешни консултанти изработена е Студија за клучните причини за постоење на неформална економија во земјата, со препораки. Дополнително, со поддршка на ГИЗ изработена е Студија за нерегистрирани микро-вршители на деловна активност.

Во рамките на **активноста 4**, зголемувањето на бројот на вработени во надворешна контрола е дел од Стратешкиот план на УЈП и Годишните планови за вработување.

Во рамките на **активноста 5**, вработените од Управата за јавни приходи континуирано учествуваат на обуки и работилници организирани од меѓународни организации или во рамки на проекти финансирани од меѓународни институции. Во таа насока, вработени од

даночните инспекторати во УЈП, учествуваа на обука за е-трговија во рамки на Твининг проектот со Австриската и Хрватската даночна администрација “Improving Revenue Collection and Tax and Customs Policy”.

Во однос на **активноста 6**, Управата за јавни приходи е вклучена во активностите предвидени со проектот “Support to Public Finance Management Reform in the Republic of North Macedonia in the area of international taxation and local taxes” имплементиран од УНДП и Министерството за финансии на Република Словачка, во партнерство со Министерството за финанси на Северна Македонија. Активностите на проектот се насочени кон зајакнување на капацитетите на Министерството за финансии и Управата за јавни приходи во процесот на воведување меѓународно оданочување и зајакнување на капацитетите на даночната администрација во делот на трансферните цени.

Во однос на **активноста 11**, УЈП има воспоставено канали на комуникација со даночните обврзници и пријавување на неправилности преку линијата 198 и по е-пошта info@ujp.gov.mk, додека пак во однос на **активноста 12**, УЈП води регистар на даночни обврзници (правни и физички лица) кој на дневна основа се ажурира со промените во Трговскиот регистар преку едношалтерскиот систем.

Во рамките на **активноста 16**, изработен е нацрт модел за ИД картички за вработени во одредени сектори (градежништво) и презентиран е на состанок со МТСП, ДИТ, ОРМ и ССМ. Дополнително, спроведена е и координација со ангажираниот експерт за правните аспекти.

Што се однесува со **активноста 24**, истата е во тек и утврден е Нацрт Закон за административна соработка.

Активностите 7, 8, 9, 10 , 13, 14, 15, 17, 19 и 22 не се реализирани.

Во рамките на **Стратешката цел 2**: Подобро деловното окружување за основање раст и развој на компаниите, во однос на **активноста 1**, Министерството за труд и социјална политика врши постојани преговори и консултации со засегнатите страни, главно социјални партнери кои ги претставуваат работодавачите и синдикатите, за подготовка на новиот Закон за работни односи. Одржани се повеќе работни состаноци за усогласување на ставовите и мислењата на партиите и прецизирање на законските одредби. Процесот на подготовка е наменет да биде транспарентен и инклузивен, така што сите засегнати страни можат да дадат свои мислења и предлози. Во декември 2022 година, МТСП организираше два дополнителни работни состаноци со синдикатите и организациите на работодавачи за да ги презентира решенијата вклучени во нацрт-законот пред неговото објавување за јавна дискусија. На 26 декември, во Скопје се одржа првата од серијата јавни расправи за Законот, кои ќе се одржат низ целата земја пред да биде доставен Предлог-законот до Електронскиот национален регистар на прописи на Република Северна Македонија (ЕНЕР).

Активностите 2 и 3, не се реализирани од причина што се условени од донесување на новиот Закон за работните односи.

Во рамките на **активноста 5 и 14**, Министерството за економија од месец Април 2022 отпочна со реализација на проектот „Оптимизација на парафискалните давачки", поддржан од Делегацијата на Европската Унија, кој ќе трае 12 месеци. Проектот се состои од два работни пакети, имено предлог за правна, институционална и техничка рамка и создавање методологија за оптимизирање и консолидирање на парафискалните давачки.

Активностите 6, 7, 8 ,9, 10, 15, 16, 17 и 18 не се реализирани.

Реализацијата на **активностите 11, 12 и 13** е во тек, при што изработен е проект и предлог техничка спецификација за е-фактура и е-трговија со кој, меѓудругото, е предвидено издавање на е-фактури за онлајн продажба и електронско доставување на податоците за извршена е-продажба до УЈП.

Во рамките на **активноста 19**, општините постојано постапуваат во однос на поставувањето на нелегални тезги за продажба на гардероба, обувки и други видови на производи кои се продаваат надвор од организираните пазари.

Во овие потфати општините и комуналните инспектори имаат блиска соработка со надлежните институции и инспекциски органи. На овие нелегални продавачи им се понудуваат на користење тезги во рамките на организираните пазари под поволни услови.

Во општините има постојано организирани акции за отстранување на дивите препродавачи на најфреквентните локации во општините. Континуирани акции во соработка со општинските и другите инспекциски служби и МВР при појава на нови диви продавачи на разни производи надвор од организираните пазари.

Во рамките на **Стратешката цел 3**: Стимулирање и поддршка на формализацијата на неформалните економски активности**, активноста 1** која опфаќа анализирање на искуствата од регионот од воведувањето модели/мерки за формализирање на неформалната работа, изготвена е „Анализа на трошоци и придобивки од формалното вработување и воведување на електронски систем за поедноставена регистрација на сезонски работници во земјоделството".

Што се однесува до **активноста 3**, покрај неопходноста од донесување на новото законско решение за поедноставно работно ангажирање на сезонски, повремен и привремен работник, изготвена е и анализа на трошоците и придобивките од формализирање на непријавената работа на нерегистрираните работници во личните и домашните услуги и во угостителството и туризмот, во рамки на проект финансиран од ЕУ „ Подобрување на условите за работа".

Активностите 4, 5, 8 , 9, 10, 11 и 15 се нереализирани.

Во рамките **на активностите 6 и 7**, УЈП континуирано спроведува обуки на новорегистрирани даночни обврзници, советодавни посети, одржува семинари и средби на барање на даночните обврзници, а дополнително УЈП е отворена за комуникација секој работен ден во работно време и после работно време преку инфо линијата 198 пријави неправилности преку која анонимно секој може да пријави неправилности во работењето со цел сузбивање на сивата економија.

Централниот регистар пак континуирано спроведува обуки и консултации за потребите на правните субјекти. Во изминатиот период редовно се одржуваа обуки за регистарциони агенти, обуки за професионалните заедници и и останатите заинтересирани субјекти кои се јавуваат во улога на подносители на пријава за упис во регистарот на вистински сопственици. Одржани се обуки и за нотарите кои се професионална група на корисници на услугите на институцијата со цел доближување на корисничкото искуство за користење на системот за Е-залог, лизинг, фидуција и продажба и подетално запознавање со функционалностите на системот за електронско поднесување на пријави за упис во овие регистри.

Активноста 12, е сеуште во фаза на имплементација односно донесена е Стратегија за развој на социјално претприемништво, но законската рамка е се уште е во подготвителна фаза.

Свој инпут даде во делот за подготовка на приватни компании да станат социјални инвеститори за добри практики за бизнис/секторски партнерства за СП; работа на регистрација на СП во Централниот регистар и консултации за постапката за стекнување статус на СП.

Во рамките на **активноста 13**, Организацијата на работодавачи на Македонија, преку својата членка ХОТАМ (Асоцијацијата на хотелиери – Здружението на хотели, ресторани, кафетерии и автокампови – ХОТАМ), ја реализираше пилотот мерка во рамките на регионалниот проект Платформа за вработување и социјални работи – ESAP 2, финансиран од Европската Унија и имплементиран од Меѓународната организација на трудот (МОТ).

Во однос на **активноста 14**, организирани се кампањи и настани за промовирање на активностите кои се преземаат за справување со неформалната економија, со фокус на непријавената работа.

Активноста 16 е континуирана активност односно повратот на ДДВ на физички лица од скенирани сметки, се одвива редовно.

Во рамките на **Стратешката цел 4:** Стимулирање и поддршка на формализацијата на неформалните економски активности, во рамките на активноста 1, преку донаторски проекти од ЕУ, ГИЗ и МОТ, спроведени се кампањи за поддршка за формализација на неформалната економија.

Активностите 2, 3, 4, 5 , 6, 7, 8, 10, 12, 13 и 15 не се реализирани.

Во рамките на **активноста 9** во однос на зголемување на даночниот морал и намалена толеранција кон неформалноста, во 2021 година имало 86 пријави за нерегистрирана дејност, а во 2022 година до крајот на третиот квартал вкупно 80 пријави за нерегистрирана дејност.

Во рамките на **активноста 14**, од страна на Централниот регистар изготвена е брошура - Прирачник за самостојно основање на бизнис, кој се дистрибуира до професионалните корисници и е достапен на веб-порталот на институцијата, како и информативна брошура на македонски, албански и англиски јазик.

Во однос на **активноста 16**, Централниот регистар нуди апликација за е-регистрација која му овозможува на секое физичко лице со важечки дигитален сертификат самостојно да поднесе барање за основање на ново правно лице (ДОО, ДООЕЛ и ТП) и да изврши измени на правното лице, доколку физичкото лице е основач и управител. Покрај основањето на правно лице (ДООЕЛ, ДОО, ТП), физичките лица со дигитален сертификат можат да направат различни промени на нивната постоечка компанија, вклучително и промена на адресата на е-пошта, регистрирање или бришење на подружница, регистрирање на работно време, промена на седиштето на компанијата, менување на управителот, и објавување дека друштвото е во ликвидација. Овие измени може да се направат преку системот за е-регистрација на Централниот регистар, кој функционира од 08.07.2020 година по успешното спроведување на проектот Заедничка платформа за започнување бизнис.

Системот за е-регистрација е надграден со дополнителни функционалности, вклучувајќи ја и опцијата за доброволно регистрирање на субјекти како ДДВ обврзници во Управата за јавни приходи за време на процесот на регистрација на претпријатието. Поединците можат доброволно да го пријават и законскиот застапник за задолжително социјално осигурување. Со избирање на опцијата за доброволно пријавување како ДДВ обврзник, апликантите можат да добијат ДДВ број во Решението за регистрација, кој ќе биде признаен во правниот промет откако Управата за јавни приходи ќе го донесе решението.

Надградбата овозможува и регистрација на законскиот застапник во Агенцијата за вработување во задолжително социјално осигурување за време на процесот на регистрација на претпријатието, со што се елиминира потребата од посебна посета на нивните канцеларии. Системот за е-регистрација, исто така, го поедностави процесот на регистрација дозволувајќи им на поединците да ги намалува административните чекори и го скратува времето на постапката.

Генерално, системот за е-регистрација на Централниот регистар им овозможува на поединците на поефикасен начин да ги регистрираат во ЦР промените во нивната компанија. Дополнителните функционалности обезбедени со надградбата овозможуваат беспрекорна интеграција на процесот на регистрација со други задолжителни регистрации,

како што се социјалното осигурување и регистрацијата на обврзникот за целите на ДДВ. Со поедноставување на процесот на регистрација, системот за е-регистрација ги намалува административните чекори и заштедува време.

2.2.2 Акциски план за сузбивање на сивата економија 2021-2022 на Министерството за финансии и органите во состав

Министерството за финансии ја има утврдено борбата против неформалната економија како стратешки приоритет и цел во својот Стратешки план за 2022-2024 година. Министерството за финансии презема мерки и активности во рамките на своите законски надлежности за постигнување на оваа цел.

За таа цел, во 2020 година изготвен е **Акциски план за сузбивање на сивата економија 2021-2022 година**. Планот вклучува мерки и активности кои спаѓаат во надлежност на Министерството и органите во состав - Царинската управа, Управата за јавните приходи, Управата за финансиско разузнавање и Управата за финансиска полиција, како и во надлежност на Централниот регистар на Република Северна Македонија, а се во насока на зајакнување на механизмите за сузбивање на сивата економија.

Акцискиот план на Министерството за финансии за сузбивање на сивата економија 2021-2022 се надоврзува на Акцискиот план на Министерството за труд и социјална политика за формализирање на неформалната економија 2018-2020 година, односно истиот е дополнет со дополнителни мерки во насока на интензивирање на реализацијата на одредени активности и со нови активности, согласно промените во околностите во последните три години.

Акцискиот план за сузбивање на сивата економија 2021-2022 има шест приоритети кои вклучуваат конкретни мерки и активности. Овие приоритети се подобрување на процесот на мерење, следење и откривање на сивата економија; обезбедување стимулативни активности за формализирање на сивата економија; подигање на свеста за сивата економија и зајакнување на даночниот морал; подобрување на инспекциските служби и системот на казнување; унапредување на законодавството; и спроведување мерки на Царинската управа во борбата против сивата економија.

Министерството за финансии, во соработка со партнерските тела УНДП и ГИЗ, успешно спроведе дел од активностите од Акцискиот план, додека други се во тек и се планирани за реализација во рамки на новата Стратегија за формализирање на неформалната економија 2023-2027 година, со Акциски план.

Приоритетот 1 има за цел да го подобри процесот на детектирање на неформалната економија преку зајакнување на статистички систем и зголемување на капацитетот на носителите на економската и социјалната политика. За спроведување на приоритетот1,

изготвен е извештај за неформалната економија во Република Северна Македонија во кој се опфатени главните причини за нејзиното постоење, препораки за развој на индикатори за нејзино мерење и предлози за нејзино намалување. Други активности вклучуваат подготовка на калкулатор за пресметување на трошоците за формализирање на бизнисот и вработувањето, поимник на зборови за онлајн продажба и регистар на парафискални давачки. Овие алатки ќе бидат објавени на веб-страницата формирана за борба против неформалната економија, www.vnesiboja.mk.

Приоритетот 3 вклучува подигање на свеста за последиците од сивата економија и зајакнување на даночниот морал, а што е спроведено преку креирање на платформа за сива економија (www.vnesiboja.mk) и почетна кампања. Дополнително, во соработка со ГИЗ подготвена е куса анализа на секторите/активностите во кои неформалната економија е најмногу застапена, заедно со препораки за дејствување, за зголемување на свеста за сивата економија и зајакнување на даночниот морал.

Од страна на Централниот регистар континуирано се спроведуваат обуки и консултации за правни лица и тоа редовни обуки за регистрациони агенти, стручни заедници и други заинтересирани лица, како и обука за нотари за нивно запознавање со системот за електронско поднесување на барања за упис во различни регистри. Централниот регистар планира да обезбеди и обука за самостојна регистрација на субјектите во системот за е-регистрација и нуди бесплатни обуки и консултации за практичари и физички лица.

За сузбивање на сивата економија и перењето пари, Управата за финансиско разузнавање врши проценка на ризикот на правните субјекти во секторите и дејностите каде што е најзастапена сивата економија. Во оваа насока, зголемен е капацитетот на инспекциските и надзорните тела, а се имплементираат софтверски решенија за да се олеснат подлабинските анализи на процесот на надзор на субјектите под Управата за финансиско разузнавање. Дополнително, се организираат и обуки на вработените за да се обезбеди ефикасна работа на инспекциските служби.

Во рамките на **Приоритетот 4**, Државниот пазарен инспекторат (ДПИ) работеше на формализирање на неформалната економија преку инспекции врз основа на закони за кои има надлежност да постапува. Инспекциите се вршат како вонредни инспекциски надзори бидејќи не може да се планираат редовни инспекции за субјекти кои не се регистрирани како активни вршители на некоја стопанска дејност. Од 2021 до 2022 година ДПИ контролирала 338 субјекти за кои било утврдено дека вршат дејности за кои не биле регистрирани. Преземени се управни и прекршочни мерки согласно горенаведените закони. Принципот на превенција се применува при инспекциите за да се поттикнат субјектите да ги регистрираат своите активности. Доколку не го сторат тоа, по законот ќе бидат наметнати репресивни мерки како забрана за активности и кривични санкции.

ДПИ и во иднина ќе продолжи да врши инспекциски надзор врз основа на надлежностите утврдени со горенаведените закони.

Останатите активности се планирани за реализација во рамки на новата Стратегија за формализирање на неформалната економија 2023-2027 година, со Акциски план.

2.3 Клучни проблеми и предизвици во процесот на намалување и формализација на неформалната економија

Неформалната економија во Република Северна Македонија, по својата природа, опфат и интензитет се карактеризира со различни предизвици, кои по својата форма се комплексни и мултидимензионални. Неформалната економија, се однесува на економски активности кои не се регулирани од владата или формализирани преку официјалните канали на трансмисија. Овие активности често се карактеризираат со готовински трансакции, парцијално оданочување или избегнување на данок, недоволна заштита со работното законодавство и другата правна легислатива на неформалните бизниси и неформално вработените лица.

Со цел намалување на степенот и опфатот на неформалната економија во Република Северна Македонија во изминатиот период беа спроведени неколку истражувања и анализи поврзани со состојбата, основните проблеми и предизвиците на неформалната економија.

Резултатите од спроведеното **Квалитативно истражување „Перцепција и ставови на граѓаните во врска со сивата економија“** спроведено од УНДП во 2022 година на репрезентативен примерок, покажуваат дека перцепцијата на граѓаните за степенот на неформалната економија е дека таа се движи во рангот од 20 – 40% од БДП.

Резултатите од спроведеното „**Мерење на перцепцијата и ставите на граѓаните во врска со сивата економија**“ покажуваат дека скоро сите испитаници (96%) слушнале за терминот “сива економија”. Овој термин за околу 40% од испитаниците претставува некаква форма на „избегнување давачки кон државата“ и „економски активности кои не се пријавени кај државните органи“.

Како сектор каде според учесниците сивата економија е најзастапена, се издвојува *трговијата на големо и мало,* односно *онлајн продажбата*, каде има широко распространета пракса на трговија од страна на *физички лица кои тргуваат без регистрирана фирма и со плаќање на рака (во кеш).* Други дејности каде што постои висок степен на сива економија е *туризмот, секторот услуги (лични услуги - поправки во домот),* иако овие дејности се издвојуваат, примери на неформални економски активности и неформална вработеност може да се најдат во сите дејности.

Во дејноста во која работат, учесниците проценуваат дека сивата економија е застапена дури до 50%. Најголем дел од нив се согласуваат дека сива економија во дејноста во која работат постои поради неплаќање на даноци кон државата, што прави да се зголеми профитот на работодавачите, а сето тоа е овозможено од лошата инспекциска работа која е поттикната од лошата работа на државата (власта).
Резултатите покажуваат исто така дека сивата економија во одредени дејности настанува како резултат на тоа што нема практични законски поставени регулативи и решенија. Во споредба со изминатите неколку години, перцепцијата е дека состојбата со сивата економија се влошува, што се гледа во честата актуелност и застапеност на информации за оваа тема во медиумите. Дополнително влошувањето на состојбата со сивата економија е помогнато и од целата ситуација со пандемијата и зголемената работа од дома – онлајн, што ја намалило можноста за целосна инспекциска проверка.
Најголем дел од испитаниците работат непријавени од 1 до 3 години. Потребата од финансиски средства е главна причина кај поголем број учесници што прифатиле да работат непријавени. Она што голем дел од нив го гледаат како придобивка од прифаќањето на непријавена работа се финансиите, додека она што губат е работниот стаж.
На голем дел од учесниците како временска рамка во која би им било прифатливо да работат непријавени е помалку од една година или дури да најдат друга работа каде би биле пријавени, затоа што сепак финансиите се причина зошто се одлучуваат да работат непријавени.
Од претходното работно искуство, половина од учесниците претходно биле соодветно пријавени според квалификациите кои ги имале на работното место, додека кај половина од учесниците повторно се случувало да бидат пријавувани на помала плата; дел од плата да добиваат во плик или да бидат пријавувани на пократко работно време заради намалување на трошоците на компанијата во која работат.

Во рамките на посоченото квалитативно истражување „Перцепција и ставови на граѓаните во врска со сивата економија“ спроведени се и длабински интервјуа кои упатуваат на заклучокот дека граѓаните се свесни за постоењето на сивата економија и дека можат лесно да ја воочат во секојдневните активности.
Согласно ставовите и перцепциите на испитаниците во истражувањето се доаѓа до заклучок дека бизнисите се дел од сивата економија со цел да овозможат на бизнисот да биде конкурентен и да опстои на пазарот. Она што најчесто ја потпомага сивата економија според испитаниците е постоење на „дупки во законите“, како и лошата инспекциска работа, додека конкретно за неиздавање на фискални сметки како главни двигатели се посочени потребата од намалување на трошоци со што би имале можност за продажба на производот/услугата по намалена но конкурентна цена и револтот кон државата поради големите даноци кои треба да се плаќаат и непродуктивните трошоци од страна на државата.

Во голем дел од дејностите неиздавањето на фискална сметка не се смета како нешто лошо и неприфатливо. Во салоните кои нудат услуги за шминкање, маникир и фризер според испитаниците голем дел од клиентите не бараат да им се издаде фискална сметка со што мислат дека му се прави услуга на салонот, па за возврат очекуваат добивање на производ/услуга по пониска цена, односно и повеќе им значи попустот отколку добивањето на фискалната сметка.

Во поглед на плата, кај дел од бизнисите е забележана практика на плаќање на дел од платата во плик, но овој дел најчесто се однесува само за бонус односно надомест за дополнителна работа, а не и за основната плата договорена со договор за вработување.

Во однос на тоа кој најмногу губи од сивата економија, се наведува обичниот граѓанин и малите бизниси.

За да се утврдат конкретните предизвици со кои се соочуваат креаторите на економските политики, клучните чинители во процесот на формализација на неформалната економија, неформалните бизниси, како и бизнисите кои оперираат во формалниот сектор, во процесот на подготовка на новата Стратегија за формализирање на неформалната економија 2023-2027 година, со Акциски план, беа организирани **заеднички, но и одделни дискусии – фокус групи со клучните засегнати страни** (претставници од бизнис секторот, стопанските комори, сметководствени асоцијации и бироа, ревизорски куќи и други релевантни чинители). Дискусиите придонесоа на транспарентен начин, со високо ниво на инклузивност и соработка помеѓу клучните чинители да се дефинираат конкретните предизвици во процесот на формализација на неформалната економија и неформалната вработеност.

Во продолжение се преставени **клучните предизвици** кои беа посочени од засегнатите страни (бизнис сектор/стопански комори, даночни советници, асоцијации на сметководители и финансиски работници, НВО, ревизорски куќи и др.) во рамките на спроведените дискусии/фокус групи:

- Недостатокот на политичка волја за борба против неформалната економија;
- Слабите капацитети на инспекциските тела и селективно постапување;
- Ниска дигитализација и недостатокот на електронска комуникација и размена на информации;
- Високо ниво на корупцијата во судството и другите институции;
- Носењето нејасна и непрецизна законска регулатива која често се менува и која остава слобода за различни толкувања од страна на инспекциските органи;
- Бавно постапување во управните спорови;
- Готовинско купување производи и услуги, постоење на пазари каде има можност да се набават суровини или да се тргува со стоки за широка потрошувачка во таа

неформална економија и слаба царинска контрола - шверц на стоки кои понатаму се продаваат во готово;
- Ниско ниво на контрола на онлајн трговијата – потребата од мапирање на основните текови на продажба во неформалната трговија на големо и мало со цел заштита на формалните бизниси и подобрувањето на довербата во институциите;
- Фер и неселективен пристап во извршувањето на мерките (особено на казнената политика)ч
- Ниското ниво или недостатокот на соодветни вештини на работоспособното население;
- Ниско ниво и квалитет на обезбедување на јавни услуги;
- Недоверба во јавните институции и во предложените политики;
- Високите даноци и социјални придонеси, високите парафискални такси;
- Ниското ниво на БДП;
- Недоволниот инспекциски надзор и високиот степен на корупција во неформалната економија;
- Нефункционалност на институциите за сузбивање на неформалната економија;
- Селективно постапување при примена на контролната и казнената политика;
- Високо ниво на даночно оптоварување на стопанството, особено на микро, малите и средните компании

Клучни препораки за надминување на предизвици за формализирање на неформалните економски активности - предложени од засегнатите страни:

- ✓ Функционирањето на правната држава (подеднакво почитување на законите и инспекциските контроли).
- ✓ Субвенционирање од страна на државата за самовработување и вработување други лица.
- ✓ Субвенционирање на мали бизниси преку грантови за вработување и за проширување на услугата/производите.
- ✓ Понуда на подобри услови за пријавување на мали фирми (во поглед на даноци, за пријавување на работници и сл.).
- ✓ Наоѓање начин и/или креирање закон за мали бизниси и за онлајн продажбите.
- ✓ Преиспитување на даночното оптоварување.

Прибраните податоци, информации, направените фокус групи, разговори со засегнатите страни, инпути од членовите на Работната група преку одговарање на подготвени прашалници, спроведени истражувања, направена SWOT анализа (во кои се нотирани основните фактори, предизвиците, ограничувањата но и јаките и слабите страни во окружувањето - институционално, политичко, економско, културолошко), овозможуваат

идентификување на основните предизвици за намалување и формализирање на неформалната економија, а кои претставуваат појдовна основа за креирањето на приоритетите, мерките и политиките во рамките на Стратегијата за формализација на неформалната економија 2023-2027 година и Акцискиот план.

3. Стратешка рамка

3.1 Клучни начела, принципи и цели на Стратегијата за формализација на неформална економија, 2023 - 2027 година

Со цел воспоставување на сеопфатен пристап во намалувањето на неформалната економија, Стратегијата за формализација на неформалната економија 2023 - 2027 година потребно е да има меѓусекторски карактер, со јасно дефинирани и усогласени мерки и активности, како и показатели врз основа на кои ќе се оценува степенот на нивна имплементација. Намалувањето на неформалната економија е комплексен и долготраен процес, чија реализација налага почитување на одредени стратешки начела и принципи кои се меѓусебно поврзани и се надополнуваат.

Основните начела кои треба да се почитуваат во процесот на подготвување на стратешките документи од органите на државната управа:

- **Начело на усогласеност и конзистентност на политиките**, општите и посебните цели на стратегијата со развојните насоки утврдени во Националната развојна стратегија 2022-2042 на Република Северна Македонија и други хиерархиски повисоко поставени стратешки плански документи,.
- **Начело на фискална одржливост на политиките** според кое утврдените политики се фискално одржливи на долг рок, а на среден рок се усогласени со фискалните ограничувања утврдени во Фискалната стратегија и среднорочната буџетска рамка.
- **Начело на усогласеност со политиките на Европската Унија** - усогласеност со стратегиите, политиките и законодавството на Европската Унија (ЕУ), посебно со приоритетите утврдени во стратешката агенда на Европската Комисија.
- **Начело на релевантност и веродостојност** подразбира дека стратегијата задолжително се заснова на спроведена сеопфатна и веродостојна анализа на состојбите и на клучните фактори, движења, услови и околности во сите области на делување..

- **Начелото на економичност, ефикасност и ефективност** според кое за сите поставени нивоа на цели треба да се дефинираат соодветни разбирливи и мерливи показатели на успешност.
- **Начело на транспарентност** кое подразбира учество на засегнатите страни во сите фази на процесот на поговорка на овој стратешки документ.
- **Начело на отчетност и ориентацијата кон резултатите** - обезбедување на соодветни услови, ресурси и политичка поддршка за спроведување и постигнување на планираните резултати, исходи и ефекти.
- **Начело на одржливост** според кое овој стратешки документ е заснован врз трите столба на одржлив развој, односно економска, социјална и еколошка одржливост.

Имајќи ги предвид особеностите и постојните состојби на неформалната економија во Северна Македонија, Стратегијата за формализација на неформалната економија 2023- 2027 е изготвена врз основа на позитивните практики и принципи за подготовка на еден национален стратешки документи. Следниве принципи се земени во предвид при подготовка на овој стратепки документ:

- **Почитување на комплексноста на неформалната економија**

Намалувањето на неформалната економија во земјата, но и во земјите кои што се во развој може да биде предизвик за државните органи заради комплексноста и хетерогениот карактер, но и обемната структура на истата. Поради овие причини, при креирањето на активности и мерки на намалување на неформалната економија, потребно еда се посвети особено внимание на адресирање на неформалната економија имајќи ги предвид сите нејзини карактеристики.

- **Идентификување на приоритетите за преминување во неформалната економија**

При идентификација на приоритетите за поттикнување на преминувањето во формалната економија треба да се земат предвид социо-економските состојби во земјата, регулаторното и деловното опкружување и унапредувањето на институциите на пазарот на трудот, како и досегашните пракси и користени политики во намалувањето на неформалната економија во земјите во развој, регулаторното и деловното окружување, и унапредувањето на институциите на пазарот на трудот.

- **Дефинирање на сеопфатни мерки и активности за намалување на неформална економија во секторските политики**

При креирањето на мерките и активностите за намалување на неформалната економија потребно е да се користи сеопфатен пристап преку предвидување на таргетирани мерки и

активности во секторските политики. Особено значајно е обединување на сите релевантни аспекти на фискалната, финансиската и другите секторски политики.

- **Зајакнување на надзорот над неформалната економија и подигање на свеста за неформалната економија**

Особено значајно при дефинирање на мерки и активности за намалување на неформалната економија е да се предвидат мерки и активности преку кои ќе се засили надзорот од страна на релевантните органи врз неформалната економија, а паралелно со ова да се предвидат мерки и активности за кои ќе дејствуваат превентивно преку подигањето на свеста на граѓаните и на бизнисот за значењето на формализацијата на неформалните деловни активности.

- **Хоризонтален пристап на координација на институции и органи при креирање на политики за намалување на неформална економија и следење на нивна имплементација**

Комплексноста на феноменот на неформалната економија наметнува потреба од користење на хоризонталниот пристап за справување и намалување на истата преку активно вклучување и поддршка од страна на сите домашни релевантни институции, но и меѓународни организации. Координирано дејствување од страна на институциите е неопходно не само во процесот на конципирање на мерките и активностите, туку и при следењето на нивната имплементација.

Воедно, при дизајнирањето на Стратегијата за формализација на неформалната економија 2023 - 2027 година, почитувани се следните два основни принципи: **Конзистентност** - усогласеност на клучни начела и принципи на Стратегијата за формализација на неформалната економија 2023 - 2027 година; **Компатибилност** - усогласеност на начелата и принципите со мерките и активностите за формализација на неформалната економија и усогласеност со економската и социјалната политика.

Имајќи ги во предвид претходно наведените принципи и начела, генерална цел на Стратегијата за формализација на неформалната економија 2023 - 2027 година, е **намалување на учеството на неформалната економија во вкупните економски активности во земјата,** преку намалување и елиминирање на факторите кои стимулираат неформални активности и со тоа придонес кон намалување на бројот на нерегистрирани деловни субјекти и намалување на бројот на неформално вработени лица.

Во однос на процентот на неформалананата економија, последните пресметки за неформалната економија, кои произлегуваат од публикациите на академската заедница

упатуваат на 28,9 % од БДП во 2019 година, пресметана според MIMIC методот[16]. Во оваа насока, а преку ефективна имплементација на мерките и активностите во временските рокови утврдени со Акцискиот план за формализирање на неформалната економија, се очекува намалување на неформалната економија на 26 % од БДП до крајот на 2027 година.

Со оглед на комплексноста на феноменот на неформалната економија, активностите за нејзино намалување треба да ги обединат сите релевантни аспекти на унапредувањето на пазарот на трудот, зголемувањето на надзорот над тековите на неформална економија, фискалната и други секторски политики, како и подигањето на свеста на граѓаните и бизнисот за значењето на формализацијата на неформалните активности. Во оваа насока, а со оглед на хоризонталниот пристап и карактер на Стратегијата, од исклучително значење е сите институции на извршната власт активно и одговорно да се вклучат во имплементација на Стратегијата за формализација на неформалната економија 2023 - 2027 година, со Акцискиот план.

3.2. Визија на Стратегијата за формализација на неформална економија 2023 - 2027 година

ПРЕДВИДЛИВО И ПОТТИКНУВАЧКО ДЕЛОВНО ОКРУЖУВАЊЕ И ОДРЖЛИВИ РАБОТНИ МЕСТА ВО КОЈА ГРАЃАНИТЕ И БИЗНИСИТЕ ФУНКЦИОНИРААТ ВО ФОРМАЛНИОТ СЕКТОР, ИМААТ ВИСОК ДАНОЧЕН МОРАЛ И ДОВЕРБА ВО ЈАВНИТЕ ИНСТИТУЦИИ.

За остварување на утврдената визија на Стратегијата за формализирање на неформалната економија 2023-2027, предвидени се две приоритетни области со општи цели и седум посебни цели.

[16] Проф. д-р Борче Треновски, м-р Тамара Мијовиќ Спасова, м-р Бојана Мијовиќ Христовска, проф. д-р. Билјана Ташевска, м-р Кристијан Кожески, *Анализа на ефектот од Ковид - 19 врз работниците кои се дел од неформалната економија и привремено врабтените работници, преку предлог мерки за нивна поддршка*, 2019 година.

3.3 Приоритетни области, општи, посебни цели и клучни насоки (мерки) на делување

ПРИОРИТЕТНА ОБЛАСТ I:

Ефикасни јавни институции и подобро деловono окружување

Општа цел: **Зголемување на ефикасноста на јавните институции и подобрување на деловното окружување со цел намалување на неформалната економија и забрзување на процесот на формализација на неформалните активности.**

ПОСЕБНИ ЦЕЛИ:

Зајакнување на капацитетите на јавната администрација за детектирање, следење и адресирање на неформалната економија;

Унапредување на законската регулатива и ефиксаноста во нејзина имплементација;

Унапредување на деловното окружување и креирање на стимулативна рамка за формализација на неформалната економија и

Зголемување на ефикасноста на инспекциски служби и системот на санкции и казни.

ПРИОРИТЕТНА ОБЛАСТ II:

Транспарентност, отчетност, даночен морал и доверба во јавниот сектор

Општа цел: **Зголемување на транспарентноста и отчетноста, зајакнување на даночниот морал и довербата во јавните институции како клучни предуслови за намален обем неформална економија и силен формален сектор**

ПОСЕБНИ ЦЕЛИ:

Јакнење на свеста за неформалната економија и јакнење на даночниот морал и доверба во институциите;

Зголемување на предвидливоста во подготовката на законски решенија, политки и мерки и

Зајакнување на интегритетот, транспарентноста и отчетноста на сите нивоа на власт.

ПРИОРИТЕТНА ОБЛАСТ I:

ЕФИКАСНИ ЈАВНИ ИНСТИТУЦИИ И ПОДОБРО ДЕЛОВНО ОКРУЖУВАЊЕ

ОПШТА ЦЕЛ 1:

Зголемување на ефикасноста на јавните институции и унапредување на деловното окружување со цел намалување на неформалната економија и забрзување на процесот на формализација на неформалните активности.

ПОСЕБНА ЦЕЛ 1: ЗАЈАКНУВАЊЕ НА КАПАЦИТЕТИТЕ НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ЗА ДЕТЕКТИРАЊЕ, СЛЕДЕЊЕ и АДРЕСИРАЊЕ НА НЕФОРМАЛНАТА ЕКОНОМИЈА.

Во континуитет во подолг период пред донесување на Стратегијата за формализација на неформалната економија 2023 - 2027 година, од страна на меѓународните организации, бизнис секторот и другите засегнати стран, е укажувано на недостигот на институционални податоци и информации за обемот и големината на неформалната економија во Република Северна Македонија. Истото е од особена важност со оглед дека има значајно влијание врз процесот на креирање на ефикасни политики и мерки за сузбивање на неформалната економија. Важноста на оваа посебна цел е фундирано и на тесните грла кои беа констатирани во капацитетите, механизмите и приодите кои институциите ги користат/треба да ги користат во детектирање на неформалната економија. Оттука, утврдувањето на нивото/формите на неформална економија, воспоставување на институционална инфрастурктура за нејзино континуирано следење и ефикасна имплементација на мерките и активностите од Акцискиот план, претставуваат клучен предуслов за реализација на оваа посебна цел.

Во рамките на посебната цел, првенствено е планирано воспоставување на институционална инфраструктура за собирање на потребните податоци за мерење на неформалната економија во Министерството за финансии и Министерството за труд и социјална политика и развој на соодветни индикатори, со цел спроведување на макроекономски анализи како основа за креирање на адекватни мерки и политики во овој домен. Во овој сегмент, значаен фокус треба да биде посветен на изградба на капацитетите (особено на кадровскиот потенцијал) за ефикасно остварување на предвидените задачи.

Вклучувањето, а посебно координацијата и соработката помеѓу сите релевантни државни институции поврзани во процесот на обезбедување на квалитетни податоци е особено важен елемент за успешна имплементација на оваа основна цел. Соработката помеѓу институциите, посебно размената на податоци/информации, е предвидено да се реализира преку склучување на меморандуми за соработка, со кои ќе се уреди видот и динамиката на доставување на податоците кои ќе се користат за следење и мерење на неформалната економија.

За успешна реализација на оваа основа цел покрај мерките на градење на капацитети за мерење и следење на неформалната економија, потребни се и активности во насока на објавување на годишни извештаи (и други форми на известување и комуникација) за обемот и карактеристиките на неформалната економија, со цел запознавање на деловните субјекти и пошироката јавност со сите елементи на неформалната економија. Особено значајно е следењето на обемот на неформалната економија, како и големината на неформалната економија во земјите од регионот и од ЕУ.

Остварувањето на основната цел на Стратегијата за формализација на неформалната економија 2023-2027 година е блиску поврзано и со правилно детектирање на секторите/дејностите во кои неформалната економија е најмногу застапена и утврдување на бројот/структурата на неформално вработени лица во одделните сектори/дејности.

Претходното е особено важно, бидејќи овозможува креирање на рамка на таргетирани и ефикасни стимулативни мерки за формализација на неформалната економија во претходно идентификуваните сектори, кои ќе влијаат поттикнувачки на деловните субјекти, но и на граѓаните да ги пренесат своите активности на дејствување во рамките на формалниот сектор. Сите претходно наведени мерки и активности кои треба да придонесат кон остварувањето на оваа основна цел можат дополнително да бидат зајакнати и значајно да се зголеми нивната ефикасност доколку се практикуваат достигнувањата во дигиталната сфера и постојната дигитална инфраструктура во институциите.

Клучни правци на делување/мерки:

- Изградба на капацитети (институционална инфраструктура) за детектирање, следење и давање насоки за адресирање на неформалните активности во економијата;
- Унапредување на соработката помеѓу институциите во делот на размената на статистички податоци и информации за неформалната економија преку склучување на меморандуми за соработка со кои ќе се уреди доставувањето на податоци (вид, формат и временската динамика на доставување), кои ќе се користат за мерење и следење на неформалната економија;
- Обезбедување на статистички податоци и показатели за неформалната економија кои ќе се користат за пресметка на индикаторите за мерење на обемот, и за редовно следење на неформалната економија и подготовка на извештаи;
- Дигитализација на процесите со цел зголемување на ефикасноста во прибирање на податоци, анализа, известување и следење на неформалната економија.

ПОСЕБНА ЦЕЛ 2: УНАПРЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНСКАТА РЕГУЛАТИВА И ЕФИКАСНОСТА ВО НЕЈЗИНА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА

Со реализација на клучните мерки и активности во рамките на оваа посебна цел ќе се зајакне законската регулатива во насока на борбата против неформалната економија, преку воведување на ефикасни законски решенија и ревидирање на постојните законски одредби кои за цел ќе имаат намалување на неформалните активности, намалување на бројот на нерегистрирани субјекти, стимулирање на процесот на формализација на неформалната економија.

Најпрвин ќе биде неопходно да биде направена темелна анализа, преку која би се идентификувале потребите и можностите за промени/дополнувања на таргетирани законски прописи кои што на директен или индиректен начин имаа соодветно влијание на неформалната економија. Ова е од особена важност имајќи предвид дека на постојните законски решенија им се дава нов аспект на анализа од аспект на неформалната економија - а од друга страна ваквите решенија се клучни за менувањето на однесувањето и практиките на засегнатите страни. Создавањето на инфраструктура за справување со неформалната економија е неопходно да биде подржана со соодветна законска регулатива која правно ќе ги регулира односите, соработката, размената на информации и одговорноста

помеѓу засегнатите институции и субјекти. Клучните законски промени кои во релативно краток период можат да бидат ефикасни во остварување на основната цел и воопшто справувањето со неформалната економија се унапредувањата направени во регулацијата на готовината (кешот) во економијата, регулацијата на флексибилноста на пазарот на труд/новите форми на работни ангажмани, зајакнување на домашната и меѓународната соработка со платформите за и потпишување на релевантните меѓународни инструменти за автоматска размена.

Од интерес за остварување на оваа основна цел е особено важно фокусот да биде ставен и на ефикасноста имплементација на предложените промени во легалната рамка, оттука од особена важност е координацијата меѓу институциите, земањето во предвид на тековните капацитети на институциите и засегнатите страни и вклучувањето во легалните процеси на електронски (лесно проверливи) алатки на плаќање и комуникација помеѓу економските субјекти.

Клучни правци на делување/мерки:

- Идентификација на постојните законски прописи и донесување на нови кои ќе имаат влијание врз намалување на неформалната економија;
- Подготовка и донесување на нови и унапредување на постоечките законски решенија во насока на обезбедување поефикасно и поефективно детектирање и намалување на неформалната економија.;
- Воведување на софтверски алатки кои ќе овозможат поефикасно обавување на јавните функции, поедноставени административни процедури при давање на јавни услуги, како и поголем увид во работењето на институциите и во односите помеѓу субјектите од јавниот сектор, помеѓу субјекти од приватниот и од јавниот сектор, како и помеѓу субјектите од приватниот сектор;
- Воведување на поголема флексибилност на пазарот на труд и регулирање на нови облици на работно ангажирање со уредување на нивниот даночен третман;
- Вклучување на локалната самоуправа во формализација на неформалната економија.

ПОСЕБНА ЦЕЛ 3: УНАПРЕДУВАЊЕ НА ДЕЛОВНОТО ОКРУЖУВАЊЕ, ПОДОБРУВАЊЕ НА ЈАВНИТЕ УСЛУГИ И КРЕИРАЊЕ НА СТИМУЛАТИВНА РАМКА ЗА ФОРМАЛИЗАЦИЈА НА НЕФОРМАЛНАТА ЕКОНОМИЈА

Направените анализи и добиените информации и податоци од направените разговори со засегнатите страни јасно упатуваат на квалитетот на деловното окружување како една од клучните причини/детерминанти за нивото на неформална економија, а воедно и клучен фактор која би можел да го забрза процесот на формализација на неформалните активности. Унапредувањето на деловното окружување, надополнето со креирана стимулативна рамка

која би го поттикнала и поддржала процесот на формализација на неформалната економија е исклучително важна основна цел која има посебно место во оваа стратешка рамка.

Следењето на имплементирање на активностите од овој Акциски план ќе биде во надлежност на Меѓуресорско тело за координација на активностите за спроведување на Стратегијата, со Акциски план кое ќе биде основано како тело кое би ја координирало имплементацијата на активностите, како дел од процесот на воспоставување на институционална инфрастуктура за следење на неформалната економија.

Во рамките на оваа основна цел од Стратегијата за формализација на неформалната економија 2023 - 2027 година, предвидени се низа мерки за унапредување на деловното окружување и стимулативни мерки за формализација на сивата економија. Клучните мерки ќе овозможат пофлексибилен премин на субјектите во формалната економија преку олеснување на административните процедури и намалување на трошоците за формализација на микро и малите компании.

Во рамките на оваа посебна цел ќе се разгледаат и можните стимулативни мерки за користењето на услуги од регистрирани правни субјекти и индивидуални лица кои даваат услуги за домаќинствата (лични услуги и услуги во домаќинството) и за другите економски субјекти. Особено е значајно да се олеснат и административните постапки со кои деловните субјекти се среќаваат секојдневно при своето работење. Поедноставувањето на системот на јавните набавки и зголемување на неговата транспарентност и поедноставно користење има исто така своја улога во подобрување на деловното окружување и намалување на ризиците од преземање неформални активности.

Клучни правци на делување/мерки:

- Креирање на институционална инфраструктура за ефективно следење на имплементацијата на Акцискиот план кон Стратегијата за формализација на неформалната економија;
- Олеснување на административните процедури за функционирање во формалниот сектор, како и намалување на трошоците за основање на микро и малите компании;
- Стимулативни мерки за користењето на услуги од регистрирани правни субјекти и индивидуални лица кои даваат услуги за домаќинствата (лични услуги и услуги во домаќинството) и за другите економски субјекти.

ПОСЕБНА ЦЕЛ 4: ЗГОЛЕМУВАЊЕ НА ЕФИКАСНОСТА НА ИНСПЕКЦИСКИ СЛУЖБИ И СИСТЕМОТ НА САНКЦИИ И КАЗНИ

Во рамките на оваа посебна цел се предвидуваат активности и мерки за понатамошно и континуирано унапредување на постојните и ангажирање на нови кадровски и материјални

капацитети во инспекциските служби, како и подобрена координација и меѓуинституционална соработка, кои што пак се еден од клучните фактори на влијание за намалување на неформалната економија.

Земајќи го во предвид се поголемото учество на е-трговијата во економските текови што го зголемува потенцијалот за даночни злоупотреби, инспекциските служби ќе бидат предмет на дополнителни специјализирани обуки со цел следење и примена на најсовремените даночни практики. Исто така, потребно е да се изготви листа на санкции поврзани со неформални активности, паралелно со преиспитување и зајакнување на постоечките санкции со цел поефикасна борба против неформалната економија.

Дополнително од исклучителна важност е преземањето на активности за зголемување на капацитетите на инспекциските служби, притоа континуирано следејќи и унапредувајќи ги нивните перформанси. Особено ќе се преземат чекори во обезбедување на независноста на инспекциските служби и интегритетот на инспекторите кои се клучни чинители во овој процес. Ќе се направат обиди и за воспоставување на мерки и активности со кои ќе се стимулира пријавувањето на неформални активности, ќе се прошират санкциите што ќе го зголеми и ризикот од преземање на неформалните активности.

Клучните правци на делување/мерки:

- Зајакнување на кадровските капацитети на инспекциските служби преку пораст на бројот на вработени во инспекциските служби;
- Унапредување на ефективноста и ефикасноста на инспекциските служби во детектирање и спречување на деловни активности во неформалниот сектор;
- Зајакнување на санкционирањето на неформалната економија (неформални вработувања, вршење на нерегистрирана дејност и др.);
- Зајакнување на свесноста за ризикот од детектирање и санкционирање на субјектите кои вршат неформални активности;
- Зајакнување на контролите во однос на обврската за користење на фискалните системи на опрема.

ПРИОРИТЕТНА ОБЛАСТ II:
ТРАНСПАРЕНТНОСТ, ОТЧЕТНОСТ, ДАНОЧЕН МОРАЛ И ДОВЕРБА ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

ОПШТА ЦЕЛ II:

Зголемување на транспарентноста и отчетноста, зајакнување на даночниот морал и довербата во јавните институции како клучни предуслови за намален обем на неформална економија и силен формален сектор.

ПОСЕБНА ЦЕЛ 5: ЈАКНЕЊЕ НА СВЕСТА ЗА НЕФОРМАЛНАТА ЕКОНОМИЈА И ЈАКНЕЊЕ НА ДАНОЧНИОТ МОРАЛ И ДОВЕРБА ВО ИНСТИТУЦИИТЕ

Клучен предуслов за намалување на степенот на неформална економија во земјава и забрзување на процесот на формализирање на неформалните активности преставува зајакнатата свест на засегнатите страни за неформалната економија и високото ниво на даночен морал, како и високата доверба во институциите. Овие елементи на посебната цел се поврзани и меѓузависни и истите беа посочени од сите засегнати страни како едни од главните детерминанти на нивото на неформални активности во земјата. Како дел од оваа основна цел се планирани број на мерки и активности кои делуваат паралелно на нивото на свесноста/знаењата, даночниот морел и довербата во јавниот сектор – почнувајќи од кампањи за штетните ефекти од неформалната економија наменети за претставниците на јавниот сектор, бизнисите, граѓаните/НВО, медиумите – кои понатаму се надополнети со конкретни едукации и вклучување на едукативни содржини од формален и неформален аспект во образовниот процес. Во рамките на реализацијата на оваа основна цел ќе бидат користени и расположливите дигитални канали на комуникација, ќе биде дополнета и промовирана платформата за борба со неформалната економија и други современи алатки.

Клучни правци на делување/мерки:

- Дизајнирање и спроведување на кампањи за зајакнување на даночниот морал, и зголемување на свесноста за штетните ефекти од непријавена работа и купување производи од неформалниот сектор;
- Збогатување со содржини и редовно ажурирање на воспоставената национална платформа за борба против неформалната економија „Внеси боја";
- Редовно известување за учинокот од преземените активности за справување со неформалната економија;
- Едукација на општествените чинители за зголемување на свесноста и знаењата поврзани со неформалната економија;
- Користење на дигитални алатки, содржини и канали (пр. гејмификација) за јакнење на свесноста и даночниот морал на сите засегнати страни.

ПОСЕБНА ЦЕЛ 6: ЗГОЛЕМУВАЊЕ НА ПРЕДВИДЛИВОСТА ВО ПОДГОТОВКАТА НА ЗАКОНСКИ РЕШЕНИЈА, ПОЛИТИКИ И МЕРКИ

Предвидливоста во подготовката на законските решенија, политики и мерки е особено важна за бизнисите, граѓаните и другите засегнати страни во насока на ефикасно планирање на своите активности, како и поголема доверба во најавените законски решенија. своите Преку користење на алатки и механизми за редовно најавување на планираните законски промени во деловно окружување се овозможува доволно време и простор за економските субјекти истите да ги разберат, прифатат и применат. Предвидување на подолги рокови за примена на нови или на измени на постојни законски и други прописи, со цел ефективно прилагодување од засегнатите страни е

особено важно за обезбедување на поголема вкученост на сите засегнати страни. Дополнителен елемент на оваа посебна цел кој го засилува елементот на формализација на неформалната економија и креирањето на политики и мерки кои ќе бидат доследно почитувани од економските субјекти преставува процесот на вистинска партиципација на сите засегнати страни во сите фази на подготовка на политиките, законите и мерките кои директно /индиректно ги засегаат.

Клучни правци на делување/мерки:

- Воспоставување механизми за поефикасна следливост на промените во политиките и законските и подзаконските прописи, и за нивна ефективна и навремена примена од страна на економските субјекти.

ПОСЕБНА ЦЕЛ 7: ЗАЈАКНУВАЊЕ НА ТРАНСПАРЕНТНОСТА, ОТЧЕТНОСТА И ИНТЕГРИТЕТОТ НА СИТЕ НИВОА НА ВЛАСТ

Со цел јавно и јасно промовирање на аспирациите и настојувањата за намалување и формализација на неформалната економија особено е значајно да се подготви и потпише Декларација/Меморандум за соработка помеѓу високи претставници на јавниот сектор и останати клучни засегнати страни.

Во рамките на оваа посебна цел треба да се обезбеди механизам за споделување на сите релевантни информации од страна на официјалните институции со засегнатите страни за сите аспекти поврзани со неформалната економија – кои се бенефитите од формалниот сектор, кои се ризиците кои ги носи неформалната економија, колкаво е нивото и каква е структурата на неформалната економија во земјава, какви мерки се преземаат за намалување на истата и колку тие мерки и активности се ефикасни итн. За таа цел, ќе се организираат годишни конференции со вклучување на релевантните институции и засегнати страни (НВО, академија, меѓународни организации, стопански комори) за презентирање на прогресот во сузбивање на неформалната економија.

Дополнително во оваа основна цел се вклучени и активности поврзани со зајакнување на интегритетот на сите засегнати страни – јавниот сектор, бизнисите и граѓаните.

Клучни правци на делување/мерки:

- Зајакнување на соработката помеѓу извршната власт и останати клучни засегнати страни со цел јавно и јасно промовирање на аспирациите и заложбите за намалување на неформалната економија;
- Одржување годишни конференции со вклучување на релевантните институции и засегнати страни (НВО, академија, меѓународни организации, стопански комори) за презентирање на прогресот во сузбивање на неформалната економија и
- Зајакнување на интегритетот и намалување на ризикот од судир на интереси на сите ниво во јавниот сектор.

4. Рамка за следење, оценување и известување

4.1 Следење и известување за имплементација на Стратегијата за формализација на неформална економија 2023 - 2027 година

Во продолжение е прикажана Рамка за оценување на учинокот (Performance Assessment Framework, PAF), која содржи индикативни таргети за следење на имплементацијата на Стратегијата. За секој од индикаторите наведен погоре во Стратегијата, Рамката дава појдовни вредности од 2023 година и целни вредности за 2027 година. Исто така, Рамката содржи и официјални извори на податоци за мерење и следење на индикаторите.

Табеларен приказ на показателите на успешност на ниво на резултат, исход и ефект

Поврзаност на стратегијата со развојна насока (и), општа и посебна цел од Национална стратегија за развој на Република Северна Македонија - Национална стратегија за развој на Република Северна Македонија 2022-2042 е во процес на подготовка	
ПРИОРИТЕТНА ОБЛАСТ I: ЕФИКАСНИ ЈАВНИ ИНСТИТУЦИИ И ПОДОБРО ДЕЛОВНО ОКРУЖУВАЊЕ	
Показател на ефект / Показател на исход/ Показател на резултат	
Општа цел I: Зголемување на ефикасноста на јавните институции и унапредување на деловното окружување со цел намалување на неформалната економија и забрзување на процесот на формализација на неформалните активности..	**Показател на ефект:** Зголемена ефикасност на јавните институции и унапредено деловно опкружување со цел намалување на неформалната економија и забрзан процес на формализирање на неформалните активности.
Посебна цел 1: Зајакнување на капацитетите на јавната администрација за детектирање, следење и адресирање на неформалната економија	**Показател на исход:** Зајакнати капацитети на јавната администрација за детектирање, следење и адресирање на неформалната економија.
Мерка 1.1: Изградба на капацитети (институционална инфраструктура) за детектирање, следење и давање насоки за адресирање на неформалните активности во економијата.	**Показател на резултат:** - Број на институции кои ги посетувале обуките.
Мерка 1.2: Унапредување на соработката помеѓу институциите во делот на размената на статистички податоци и информации за неформалната економија преку склучување на меморандуми за соработка со кои ќе се уреди доставувањето на податоци (вид, формат	**Показател на резултат:** - Идентификувани потребни статистички податоци (податочни сетови) за неформалната економија, и начинот на нивно прибирање, обработка и објавување. - Број на склучени меморандуми за соработка за прибирање и размена на статистички и административни податоци за неформалната вработеност и непријавената работа,

и временската динамика на доставување), кои ќе се користат за мерење и следење на неформалната економија.	
Мерка 1.3: Обезбедување на статистички податоци и показатели за неформалната економија кои ќе се користат за пресметка на индикаторите за мерење на обемот, и за редовно следење на неформалната економија и подготовка на извештаи.	**Показател на резултат:** -Број на ново-прибрани податочни сетови за утврдување и следење на формалната и неформалната вработеност и непријавената работа, и подготвени извештаи; -Подготвени извештаи за обемот и карактеристиките на неформалната економија.
Мерка 1.4: Дигитализација на процесите со цел зголемување на ефикасноста во прибирање на податоци, анализа, известување и следење на неформалната економија.	**Показател на резултат:** -Воспоставена оперативна софтверска алатка. -Број на изработени извешти за обемот на неформалната економија со помош на софтверското решение.
Посебна цел 2: Унапредување на законската регулатива и ефикасноста во нејзина имплементацтија	**Показател на исход:** Подобрена законска регулатива и подобрена ефикасност на имплементацијата на законските прописи.
Мерка 2.1: Идентификација на постојните законски прописи и донесување на нови кои ќе имаат влијание врз намалување на неформалната економија.	**Показател на резултат:** -Формирана работна група за унапредување на законските прописи; -Спроведена анализа на законската регулатива и изготвена листа на прописи кои ќе бидат предмет на измени и дополнувања.; -Спроведена анализа за влијанието на системот за паушално или еднократно оданочување за краткорочно изнајмување простории за сместување на туристи за физички лица.
Мерка 2.2: Подготовка и донесување на нови и унапредување на постоечките законски решенија во насока на обезбедување поефикасно и поефективно детектирање и намалување на неформалната економија.	**Показател на резултат:** - Донесен закон за работни односи и подзаконски акти за имплементирање на ЗРО; -Донесени измени и дополнувања на Законот за забрана и спречување на вршење на нерегистрирана дејност со цел пропишување на можноста за спречување на нерегистрирана дејност која се одвива на приватен имот; - Донесени измени и дополнувања на Законот за поштенски услуги; - Донесени измени и дополнувања на Законот за електронска трговија; -Спроведена анализа за лиценцирање на одредени дејности (занаетчиски, услужни) односно воспоставување на регистри на лица на кои е доделена лиценца/дозвола за вршење на одредена дејност/услуга, и подготовка на нацрт решение; --Донесено законско решение (Lex specialis), како и измени и дополнувања на поврзани прописи со истото; --Донесени подзаконски акти за поедноставено работно ангажирање на сезонски, повремени и привремени работници во секторите: земјоделие, туризам, угостителство, услужни дејности; - Подготвени анализи и донесување на ново законско решение или измени и дополнувања на постојната законска регулатива, и подзаконски акти за воведување на ИД картички во градежништвото; -Донесени измени и дополнувања на законските прописи и подзаконските акти за имплементација на проектот „е-фактура“ и за регистрирање на готовинските плаќања за воспоставување на новиот систем на фискализација и следење на прометот во е-трговија. .

	-Доставување до ОЕЦД на заложба на високо ниво за започнување на автоматска размена на информации за даночни цели; -Потпишани меѓународни инструменти за автоматска размена на информации за даночни цели и обврски за известување (MCAA - CRS и MCAA - CbC). -Донесен нов Закон за административна соработка за даночни цели; донесени измени и дополнувања на ЗАС со вклучување на одредби за финансиски сметки.
Мерка 2.3: Воведување на софтверски алатки кои ќе овозможат поефикасно обавување на јавните функции, поедноставени административни процедури при давање на јавни услуги, како и поголем увид во работењето на институциите и во односите помеѓу субјектите од јавниот сектор, помеѓу субјекти од приватниот и од јавниот сектор, како и помеѓу субјектите од приватниот сектор.	**Показател на резултат:** -Функционално софтверско решение /платформа за имплементација на посебно законско решение (Lex specialis); -Број на пријавени сезонски, повремени и привремени работници преку софтверското решение /Платформа за поедноставено пријавување; -Функционално софтверско решение /платформа за имплементација на посебно законско решение (Lex specialis); -Развиен и ставен во употреба софтвер/платформа за реализација на проектот „Е-фактура“ и за е-фискализација за следење на прометот во реално време.-Функционално дигитално решение за скенирање на пратки наменети за е-трговија; -Функционално дигитално решение за скенирање на пратки наменети за е-трговија; -Функционална платформа за доброволно пријавување во системот на задолжително социјално осигурување на фриленсерите и други даватели на професионални услуги работници на дигитални платформи; - Изработен и ставен во функција веб сервис со податоци за увозниците и извозниците, по тарифни ознаки.
Мерка 2.4: Воведување на поголема флексибилност на пазарот на труд и регулирање на нови облици на работно ангажирање со уредување на нивниот даночен третман	**Показател на резултат:** -Подготвена анализа и предлог решенија за унапредување на флексибилноста на пазарот на труд; -Донесен нов Закон за работните односи согласно динамичните промени на пазарот на трудот и потребата за унапредување на работничките права; - Подготвена анализа и подготвени предлози на воспоставување на правен основ и пристап на фриленсери и работиците на дигитални платформи на доброволна основа да пристапуваат во задолжително социјално осигурување.. -Изготвена компаративна анализа и изготвени предлози за уредување на даночниот третман на фриленсерите и други даватели на услуги.
Мерка 2.5: Вклучување на локалната самоуправа во формализација на неформалната економија.	**Показател на резултат:** - Изготвена анализа на клучните предизвици за преземање на активности на локално ниво со цел детектирање, следење и намалување на неформалната економија и -Подготвена анализа на специфичните карактеристики на неформалната економија и неформалните активности на различни региони во земјата (плански региони.
Посебна цел 3: Унапредување на деловното окружување и креирање на стимулативна рамка за формализација на неформалната економија	**Показател на исход:** Унапредено деловно опкружување и креирани стимулативни мерки кои даваат резултати во формализирање на неформалната економија.

Мерка 3.1: Креирање на институционална инфраструктура за ефективно следење на имплементацијата на Акцискиот план кон Стратегијата за формализација на неформалната економија.	**Показател на резултат:** - Воспоставен Национален совет за координација на активностите и следење на имплементацијата на Акцискиот план кон Стратегијата за формализација на неформалната економија.
Мерка 3.2: Олеснување на административните процедури за функционирање во формалниот сектор, како и намалување на трошоците за основање на микро и малите компании.	**Показател на резултат:** - Воспоставени канцеларии/центри за правно и економско советување за регистрирање на микро и мали компании и отпочнување со бизнис активности во формалниот сектор; - Воспоставен и ажуриран дигитален регистар за парафискални давачки; - Изготвена анализа на потребите и очекуваните ефекти од потенцијално воведување на стимулативни мерки, со нацрт план за нивна реализација; -Зголемен број објавени постапки на Е-ПАЗАР за 10 % годишно.
Мерка 3.3: Стимулативни мерки за користењето на услуги од регистрирани правни субјекти и индивидуални лица кои даваат услуги за домаќинствата (лични услуги и услуги во домаќинството) и за другите економски субјекти.	**Показател на резултат:** -Подготвен предлог за стимулативна мерка за користењето на регистрирани економски субјекти и работници кои даваат услуги за домаќинствата (лични услуги и услуги во домаќинството) и за другите економски субјекти.
Посебна цел 4: Зголемување на ефикасноста на инспекциски служби и системот на санкции и казни	**Показател на исход:** Зголемена ефикасност на инспекциските служби и системот на санкции и казни.
Мерка 4.1: Зајакнување на кадровските капацитети на инспекциските служби преку пораст на бројот на вработени во инспекциските служби.	**Показател на резултат:** - Нови вработувања на инспектори од областа на работни односи и безбедност и здравје при работа. - Зголемен број на даночни инспектори (најмалку 15% од вкупнот број на вработени во УЈП да се со статус даночен инспектор/контролор).
Мерка 4.2: Унапредување на ефективноста и ефикасноста на инспекциските служби во детектирање и спречување на деловни активности во неформалниот сектор.	**Показател на резултат:** - Функционална платформа за евидентирање на инспекциски надзори е- инспектор, со вклучување на сите инспекциски служби; - Број на спроведени обуки/број на обучени инспектори за зајакната контрола во доменот на неформална економија (вклучително и во е-трговијата); -- Број на детектирани нерегистрирани продавачи на социјалните медиуми и веб страни; - Број на забранети / блокирани профили и -Број на утврдени неправилности по спроведен оперативен надзор.
Мерка 4.3: Зајакнување на санкционирањето на неформалната економија (неформални вработувања, вршење на нерегистрирана дејност и др.)	**Показател на резултат:** - Подготвена листа на санкции поврзани со неформални активности и објава на листата на веб страницата „Внеси боја“ и на страниците на поделните институции; - Донесени измени и дополнувања на законските прописи по делот на глобите;
Мерка 4.4: Зајакнување на свесноста за ризикот од детектирање и санкционирање на субјектите кои вршат неформални активности.	**Показател на резултат:** - Број на пријави на неформални активности преку платформата; - Број на преземени постапки по доставените пријави.
Мерка 4.5: Зајакнување на контролите во однос на обврската за користење на фискалните системи на опрема.	**Показател на резултат:** Број на извршени контроли во однос на обврската на користење на фискалните апарати на опрема.

Поврзаност на стратегијата со развојна насока (и), општа и посебна цел од Национална стратегија за развој на Република Северна Македонија - Национална стратегија за развој на Република Северна Македонија 2022-2042 е во процес на подготовка	
ПРИОРИТЕТНА ОБЛАСТ II: ТРАНСПАРЕНТНОСТ, ОТЧЕТНОСТ, ДАНОЧЕН МОРАЛ И ДОВЕРБА ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР	
Показател на ефект / Показател на исход/ Показател на резултат	
Општа цел II: Зголемување на транспарентноста и отчетноста, зајакнување на даночниот морал и довербата во јавните институции како клучни предуслови за низок обем на неформална економија и силен формален сектор.	**Показател на ефект:** Зголемена транспарентност и отчетност, зголемен даночен морал и доверба во јавните институции
Посебна цел 5: **ЈАКНЕЊЕ НА СВЕСТА ЗА НЕФОРМАЛНАТА ЕКОНОМИЈА И ЈАКНЕЊЕ НА ДАНОЧНИОТ МОРАЛ и ДОВЕРБА ВО ИНСТИТУЦИИТЕ**	**Показател на исход:** Зајакната свест за неформалната економија, зголемен даночен морал и доверба во јавните институции.
Мерка 5.1: Дизајнирање и спроведување на кампањи за зајакнување на даночниот морал, и зголемување на свесноста за штетните ефекти од непријавена работа и купување производи од неформалниот сектор.	**Показател на резултат:** - Број на спроведени промотивни активности во рамки на кампањата; - Зголемен број на пријави за непријавена работа и вршење неформални активности; - Зголемен интерес за информирање во однос на потребните чекори за формализација/регистрација на неформалните активности; - Намалување на бројот неформално вработени лица во секторот на земјоделие за 10% годишно; -Број на спроведени кампањи за зајакнување на даночниот морал.
Мерка 5.2: Збогатување со содржини и редовно ажурирање на воспоставената национална платформа за борба против неформалната економија „Внеси боја“	**Показател на резултат:** -Објавени линкови до веб страниците на надлежните институции, инспекциските служби и платформата за следење и пријавување на неформална економија; -Објавени периодични извештаи со податоци од извршен надзор од инспекциските органи / преземени мерки / изречени глоби; -Објавени податоци за степенот на неформалната економија и застапеност на неформална економија по сектори/дејности.
Мерка 5.3: Редовно известување за учинокот од преземените активности за справување со неформалната економија.	**Показател на резултат:** -Изработен Годишен извештај за работа на инспекциските служби и доставен до Влада на РСМ. -Објавен на платформата „Внеси боја“ годишен билтен за активностите и учинокот од борбата за намалување на неформалната економија.
Мерка 5.4: Едукација на општествените чинители за зголемување на свесноста и знаењата поврзани со неформалната економија.	- Број на одржани информативни настани - Број на спроведени едукации/обуки. - Број на учесници од засегнатите страни.

Мерка 5.5: Користење на дигитални алатки, содржини и канали (пр. гејмификација) за јакнење на свесноста и даночниот морал на сите засегнати страни.	**Показател на резултат:** - Организиран хакатон за креативни решенија за дигитални алатки за јакнење на свесноста за штетните ефекти од неформална економија.
Посебна цел 6: ЗГОЛЕМУВАЊЕ НА ПРЕДВИДЛИВОСТА ВО ПОДГОТОВКАТА НА ЗАКОНСКИ РЕШЕНИЈА, ПОЛИТИКИ И МЕРКИ	**Показател на исход:** Зголемена предвидливост при подготвувањето на законките решенија политики и мерки.
Мерка 6.1: Воспоставување механизми за поефикасна следливост на промените во политиките и законските и подзаконските прописи, и за нивна ефективна и навремена примена од страна на економските субјекти.	-Број на институции кои имаат воспоставен/редовно ажуриран календар за предвидените промени во политиките/законски/подзаконски измени. - Број на законски прописи со одложена примена.
Посебна цел 7: ЗАЈАКНУВАЊЕ НА ТРАНСПАРЕНТНОСТА, ОТЧЕТНОСТА И ИНТЕГРИТЕТОТ НА СИТЕ НИВОА НА ВЛАСТ	**Показател на исход:** Зајакнета транспарентност, отчетност и интегритет на сите нивоа на власт.
Мерка 7.1: Зајакнување на соработката помеѓу извршната власт и останати клучни засегнати страни со цел јавно и јасно промовирање на аспирациите и заложбите за намалување на неформалната економија.	**Показател на резултат:** -Потпишана Декларација/Меморандум за соработка помеѓу високи претставници на извршната власт и останати клучни засегнати страни со цел јавно и јасно промовирање на аспирациите и заложбите за намалување на неформалната економија.
Мерка 7.2: Одржување годишни конференции со вклучување на релевантните институции и засегнати страни (НВО, академија, меѓународни организации, стопански комори) за презентирање на прогресот во сузбивање на неформалната економија.	Организирана конференција за борбата против неформалната економија.
Мерка 7.3: Зајакнување на интегритетот и намалување на ризикот од судир на интереси на сите ниво во јавниот сектор.	Усвоени мерки и активности во стратегиите/акциските планови на институционално ниво за зајакнување на интегритетот и намалување на ризикот од судир на интереси при спроведувањето активности за намалување на неформалната економија.

4.2 Механизми за спроведување на Стратегијата

4.2.1 Надлежни органи задолжени за спроведување, следење, оценување и известување

По усвојување на Стратегијата за формализирање на неформалната економија 2023 - 2027 година, со Акциски план, со одлука на Владата на Република Северна Македонија, ќе се формира Меѓуресорско тело за координација на активностите за спроведување на Стратегијата, со Акциски план составено од претставници на сите клучни институции и релевантни засегнати страни во борбата со неформалната економија, кои беа вклучени/консултирани и во подготовката на Стратегијата и Акцискиот план.

Меѓуресорско тело за координација на активностите за спроведување на Стратегијата, со Акциски план ќе одржува редовни состаноци на квартално ниво со цел да ги координира активностите, како и да ја следи динамината на имплементацијата на Стратегијата, со Акциски план. На крајот на првото тримесечје секоја година, Меѓуресорско тело за координација на активностите за спроведување на Стратегијата ќе изготвува годишни извештаи за претходната година кои ќе се доставува до министерот за финансии и до Националниот совет за формализација на неформалната економија.

Националниот совет ги дискутира/разгледува извештаите, доколку има забелешки и коментари истите ги враќа до Меѓуресорско тело за координација на активностите за спроведување на Стратегијата, со Акциски план во спротивно истите ќе ги одобри. По нивно одобрување, Меѓуресорско тело за координација на активностите за спроведување на Стратегијата, со Акциски план ги доставува на Владата за целите на нивно усвојување.

На почетокот од 2024 година ќе биде направен преглед на Стратегијата од страна на Меѓуресорско тело за координација на активностите за спроведување на Стратегијата, со Акциски план земајќи го притоа предвид напредокот во имплементацијата на Стратегијата. Во процесот исто така ќе бидат вклучени и граѓански организации, бизнис секторот, ревизорските/сметководствените асоцијации и претставници од академските кругови, преку нивно учество во работата на работната група.

Влада на Република Северна Македонија

Усвојува извештаи

Национален совет за формализирање на неформалната економија –

согласно Стратегијата е планирано да се формира првата година од нејзината реализација

(претседава Министерот за финансии)

Меѓуресорско тело за координација на активностите за спроведување на Стратегијата, со Акциски план (претседава шефот на работната група за формализирање на неформалната економија)

Работна група која беше формирана ноември 2022, за подготовка на Стратегија за формализација на неформалната економија 2023 - 2027 година, со Акциски план – каде членуваат сите релевантни институции од областа

Изготвува извештаи, обезбедува доследност со извештаите за и ги доставува до Национален советот за ФНЕ

По одобрување на извештаите од страна на НС за ФНЕ, ги доставувадо Владата, заради нивно усвојување.

4.2.2 Постапка и динамиката на известување и на оценување на постигнатите резултати - рамка за следење и оценување на Стратегијата

Спроведувањето на Стратегијата ќе се одвива во согласност со Акцискиот план кој е изработен за периодот 2023-2025. Планот за работа ги идентификува конкретните мерки кои ќе се спроведуваат во рамки на клучните активности или идентификуваните посебни цели, со утврдена временска динамика, надлежни институции и потребни финансиски средства. Активностите на Стратегијата ќе бидат реализирани од страна на инволвираните институции дефинирани во Акцискиот план. Министерството за финансии ќе подготвува Годишни извештаи за спроведување на Акцискиот план на Стратегијата и ќе ја применува рамката за прибирање на податоци и следење на акцискиот план за спроведување на стратегијата дадени во продолжение подолу – истите се прецизно утврдени во Образец 6 и 7 од Методологијата за начинот на подготвување, спроведување, следење, известување и оценување на секторските стратегии и Упатството за структурата, содржината и начинот на подготвување, спроведување, следење, известување и оценување на секторските и мултисекторските стратегии. Министерството ќе спроведе оценување на реализацијата на Стратегијата/Акцискиот план во 2024 година, со препораки за евентуални корекции.

ГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА АКЦИСКИОТ ПЛАН НА СТРАТЕГИЈАТА

ГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ ЗА (се наведува годината за која се однесува извештајот) **ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА АКЦИСКИОТ ПЛАН НА СТРАТЕГИЈАТА ЗА** (се наведува називот на стратегијата)

1. **РЕЗИМЕ НА ПОСТИГНАТИТЕ РЕЗУЛТАТИ ПО ПРИОРИТЕТНА ОБЛАСТ**
(Краток опис на резултатите во секоја од приоритетните области содржани во стратегијата со клучните пораки во однос на натамошните чекори во спроведувањето на акцискиот план)

2. **ПРЕГЛЕД НА ПОСТИГНАТИ РЕЗУЛТАТИ**
(Извештај за постигнатите резултати во однос на посебните цели врз основа на податоците од мерењето на показателите на ниво на резултат и исход)
2.1. Приоритетна област 1 (се наведува називот на приоритетната област)
(Се наведуваат резултатите од спроведувањето на мерките и активностите за постигнување на секоја од посебните цели во оваа приоритетна област, поткрепено со податоци од мерењето на показателите и други податоци кои го докажуваат напредокот во постигнување на посебната цел).
2.2. Приоритетна област 2

3. **ПРЕДИЗВИЦИ И РИЗИЦИ ВО ТЕКОТ НА СПРОВЕДУВАЊЕ НА АКЦИСКИОТ ПЛАН НА СТРАТЕГИЈАТА СО ПРЕПОРАКИ**

(Опис на околностите и ризиците кои настанале во текот на спроведувањето на мерките и активностите и чекорите кои биле преземени. Препораки за наредниот период и како да се намалат ризиците во спроведувањето на акцискиот план за спроведување на стратегијата).

4. **ПРЕГЛЕД НА СПРОВЕДЕНИТЕ МЕРКИ И АКТИВНОСТИ**
(Табеларен преглед со оценка на степенот на спроведување на мерките и активностите)

4.2.3 Начин на ревидирање на Акцискиот план

Врз основа на планот за известување и оценување на Стратегијата, предвидено е на периодична основа Меѓуресорско тело за координација на активностите за спроведување на Стратегијата да одржува редовни тримесечни состаноци со цел да ги координира активностите и да го утврдува степенот и динамиката на имплементација на Акцискиот план. Меѓуресорско тело за координација на активностите за спроведување на Стратегијата, ќе изготвува и предлог-мерки за ревизија на Акцискиот план, со цел континуирано унапредување на Акцискиот план согласно тековните предизвици и промени во окружувањето.

Ќе бидат изготвувани и годишни извештаи кои потоа ќе бидат доставени до Национален совет за формализација на неформалната економија.

Оваа процедура ќе биде повторувана секоја година со цел континуирано унапредување на Акцискиот план согласно тековните предизвици и промени во окружувањето. Во процесот исто така ќе бидат вклучени и граѓански организации, бизнис секторот, ревизорските/сметководствените асоцијации и претставници од академските кругови, преку нивно учество во работата на работната група.

ПРИБИРАЊЕ НА ПОДАТОЦИ И СЛЕДЕЊЕ НА СПРОВЕДУВАЊЕТО НА АКЦИСКИОТ ПЛАН ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ СТРАТЕГИЈАТА

Назив на стратегијата:			
Поврзаност на стратегијата со развојна насока (и), општа и посебна цел од Национална стратегија за развој на Република Северна Македонија			
ПРИОРИТЕТНА ОБЛАСТ:			
Општа цел:	**Показател на ефект:** Назив на показателот поврзан со општата цел	Појдовна вредност на показателот (и година)	Преодна вредност
Посебна цел	**Показател на исход:** Назив на показателот поврзан со посебната цел	Појдовна вредност на показателот (и година)	Преодна вредност:
Мерка:	**Показател на резултат:** Назив на показателот поврзан со мерката	Појдовна вредност на показателот (и година)	Преодна вредност:

Активност	**Водечка институција и институции учеснички**	**Почетен датум (квартал)**	**Датум на извршување (квартал)**	**Степен на спроведување** **зелено** **жолто** **црвено**	**Статус на реализација на активноста**	**Ризици/проблеми кои можат да се јават до крајот на спроведувањето на активноста**	**Следни чекори**	**Нов рок за реализација на активноста**	

Извор: Методологија за начинот на подготвување, спроведување, следење, известување и оценување на секторските стратегии

5. Управување со ризици

Табелата покажува како да се врши проценка на имплементацијата на Стратегијата и како ќе се управува со неа. Секој поединечен ризик кој бил констатиран претходно најпрвин се класифицира во едно од трите можни нивоа – низок, среден и висок, по што се предлагаат мерки за ублажување на секој ризик поединечно. Ризиците ќе бидат следени од работната група за Стратегијата за формализација на неформалната економија. Утврдувањето на ризикот ќе се ажурира еднаш годишно, кога има значителни промени кај главните ризици или кога има активности за ублажување на ризиците.

РИЗИК	**Веројатност за настанување на ризикот**	**Влијание на ризикот врз остварување на целите**	**МЕРКИ ЗА СПРАВУВАЊЕ СО РИЗИКОТ**
Недоволна политичка волја за имплементација на промените	ГОЛЕМА	ГОЛЕМО	Подигнување на свеста за потребата и за бенефитите од имплементацијата на мерката. Презентирање на мерките активностите пред сите релевантни политички чинители. Вклучување на клучни политички чинители во координативните и други тела за имплементација на стратегијата. Организирање на информативни/координативни конференции итн.
Недоволна поддршка од засегнатите страни	СРЕДНА	ГОЛЕМО	Активна и постојана соработка и комуникација со засегнатите страни кои би можеле да дадат поддршка (експерти, невладини МФ 70 организации, меѓународни финансиски институции, итн). Организирање на постојани информативни состаноци со засегнатите релевантни институции со цел нивно континуирано поврзување со процесот на реализација.
Немање квалификувани експерти и техничка помош	СРЕДНА	СРЕДНО	Навремен избор и ангажирање експерти. Вклучување на релевантни експерти со самиот почеток на реализација на активностите.
Недоволни капацитети кај човечките ресурси	ГОЛЕМА	ГОЛЕМО	Соодветно управување со човечките ресурси (вработување, обука, мотивирање, задржување). Континуирана едукација на одбран тим од административен кадар во МФ и другите институции кои ќе ги зајакнуваат своите капацитети континуирано низ процесот на

			планирање/имплементација. Креирање на институционална инфраструктура кои ќе обезбеди места за квалификуван кадар во областа.
Интерен отпор кон промени и недоволна посветеност од вработените	СРЕДНА	ГОЛЕМО	Имплементација на управување со промени. Организирање на информативни сесии за засегнатите страни. Поставување на транспарентни таргети и елаборирање на нивната важност. Стимулации за подигнување на свеста и мотивацијата на засегнатите страни да се вклучат во промените.
Недоволни институционални капацитети	СРЕДНА	ГОЛЕМО	Развивање стратегија за развој на институционалните капацитети. Креирање на одржлива структура за имплементација на стратегијата/акцискиот план.
Доцнења во имплементацијата	СРЕДНА	СРЕДНО	Креирање на систем за менаџирање со времето/роковите за имплементација – следење на време на имплементација, вклучени институции, причини за доцнење, неопходни средства/ресурси итн.
Немање доволно финансии	ГОЛЕМА	ГОЛЕМО	Комуницирање на акцискиот план со сите институции и вклучување на истиот во буџетските рамки на државата. Организирање на посебни периодични состаноци со клучните донатори во земјава – нивно вклучување во мониторинг на акцискиот план.
Навремен и ефикасен мониторинг на имплементацијата на стратегијата	СРЕДНА	ГОЛЕМО	Развивање на ефективен систем на мониторинг на имплементацијата преку кој ќе се следи нејзината реализација (дефинирана рамка и образец за следење), ќе се даваат навремени сигнали за евентуални пропусти и потреба за промена на делувањето. Вклучување во мониторингот на високи државни органи/сите релевантни институции, меѓународни организации/донатори.
Неможност да се реализираат сите предвидени активности	МАЛА	ГОЛЕМО	Креирање на систем за континуирано следење на доцнењето, потребните ресурси и причините за неможност од реализација на предвидените активности – систем кој ќе делува брзо и насочено кон остварување на овие недостатоци.

Извор: Методологија за начинот на подготвување, спроведување, следење, известување и оценување на секторските стратегии

6. Акциски план за спроведување на стратегијата

Спроведувањето на Стратегијата за формализација на неформална економија 2023 -2027 година ќе се одвива во согласност со Акциски план за формализација на неформална економија 2023 -2025 година кој е изработен во паралелно со изработката на оваа Стратегија. Акцискиот план ги идентификува конкретните мерки и активности кои ќе се спроведуваат, со утврдена временска динамика, надлежни институции за постапување и потребните финансиски средства. Активностите на Стратегијата ќе бидат реализирани од страна на инволвираните институции дефинирани во Акцискиот план.

При подготовката на Акцискиот план за работа се земаа предвид сите расположливи и релевантни податоци и информации во областа за прецизирање на мерките и активностите: податоците обезбедени од релевантните институции, информациите обезбедени низ реализираните состаноци и фокус групи со засегнатите страни, повратните информации за реализираните активности/потенцијалните идни активности доставени од членовите на работната група, релевантните анализи од областа направени во последните неколку години - препораките во однос на мерки за намалување на неформалната економија подготвени во рамките на Извештајот за неформална економија во Република Северна Македонија, изготвен преку техничка помош од страна на УНДП, чиј корисник е Министерството за финансии, како и Анализата на секторите/дејностите во кои неформалната економија е најмногу застапена како и утврдување на причините кои ги мотивираат субјектите на неформална економија од страна на микро – вршители на дејност – Анализа со препораки за политичко дејствување (2022), изработена од страна на ГИЗ и многу други. Стратегијата за формализација на неформална економија 2023 – 2027 во значаен дел ќе биде подржана од грантовите од меѓународни донатори, преку проекти за развој на капацитетите или од техничка помош.

7. Индикативен финансиски план

Стратегијата за формализирање на неформалната економија ќе се финансира од три извори: национален придонес (буџетски средства), грантови од меѓународни донатори и кредитирање доколку има потреба.

Средствата од националниот придонес ќе бидат обезбедени од Владата на Република Северна Македонија, преку годишниот Буџет на државата, по соодветна институција и во согласност со планираната динамика за спроведување на активностите. Грантовите од меѓународни донатори првенствено ќе дојдат од проекти за развој на капацитетите или од техничка помош. Ова во најголем дел се однесува на донации од ЕУ во рамките на Инструментот за претпристапна помош или ЕУ ресурси во рамките на буџетската поддршка на Македонија, поддршка од другите меѓународни донатори (УНДП, УСАИД, Швајцарската агенција за развој и други) кои комбинирано ќе придонесат кон реализација на различни мерки/активности од акцискиот план за реализација на Стратегијата за формализирање на неформалната економија.

За активностите од акцискиот план е планирано индикативно да бидат потрошени вкупно _______________, од кои буџетската поддршка индикативно би изнесувала __________________, а поддршката од други извори би изнесувала _________________.

Во продолжение е преставена детална структура на финансискиот план, со планираните износи по општите, посебните цели и планираните мерки за формализирање на неформалната економија.

ИНДИКАТИВЕН ФИНАНСИСКИ ПЛАН ЗА ПЕРИОД НА ВАЖЕЊЕ НА АКЦИСКИОТ ПЛАН					
ОПШТА И ПОСЕБНА ЦЕЛ, МЕРКА	**Структура на финансирање (во%) ***	**Вкупно (ден.)**	**Буџет на институцијата (ден**	**Други извори на финансирање**	
				(ден.)	**Назив на потенцијалниот извор на финансирање**
1. Општа цел 1: Зголемување на ефикасноста на јавните институции и унапредување на деловното окружување со цел намалување на	%				

неформалната економија и забрзување на процесот на формализација на неформалните активности.					
Посебна цел 1: Зајакнување на капацитетите на јавната администрација за детектирање, следење и адресирање на неформалната економија.	%				
Мерка 1.1: Изградба на капацитети (институционална инфраструктура) за детектирање, следење и давање насоки за адресирање на неформалните активности во економијата.		10.000 евра (активност 1) 10.000 евра (активност 2)			ИПА Акциска програма ЕЕСП 2017 (активност 1) Донаторска поддршка (УНДП и др.) (активност 2)
Мерка 1.2: Унапредување на соработката помеѓу институциите во делот на размената на статистички податоци и информации за неформалната економија преку склучување на меморандуми за соработка со кои ќе се уреди доставувањето на податоци (вид, формат и временската динамика на доставување), кои ќе се користат за мерење и следење на неформалната економија**.**					Донаторска поддршка
Мерка 1.3: Обезбедување на статистички податоци и показатели за неформалната економија кои ќе се користат за пресметка на индикаторите за мерење на обемот, и за редовно следење на неформалната економија и подготовка на извештаи.		35.000 евра (активност 1)			ИПА Акциска програма ЕЕСП 2017 (активност 1) Донаторска поддршка (активности 2 и 3)
Мерка 1.4: Дигитализација на процесите со цел зголемување на ефикасноста во прибирање на податоци, анализа, известување и следење на неформалната економија.		12.500 евра (активност 1)			ИПА Акциска програма ЕЕСП 2017 (активност 1) Донаторка поддршка (активност 2)
Посебна цел 2: Унапредување на законската регулатива и ефикасноста во нејзина имплементација					
Мерка 2.1: Идентификација на постојните законски прописи и донесување на нови кои ќе имаат влијание врз намалување на неформалната економија.					Буџет на РСМ (активност 1 и 2)
Мерка 2.2: Подготовка и донесување на нови и унапредување на постоечките законски решенија во насока на обезбедување поефикасно и поефективно детектирање и намалување на неформалната економија.		238 000 евра (активност 5) 70.000 евра (активност 6)			Буџет на РСМ (активност 1, 2, 3 и 4) ИПА Акциска програма ЕЕСП 2017 и

					Германска Влада (активност 5) ИПА Акциска програма ЕЕСП 2017 (активност 6) Донаторска поддршка (активност 7) Буџет на РСМ (активност 8, 9 и 10) ОЕЦД (активност 11)
Мерка 2.3: Воведување на софтверски алатки кои ќе овозможат поефикасно обавување на јавните функции, поедноставени административни процедури при давање на јавни услуги, како и поголем увид во работењето на институциите и во односите помеѓу субјектите од јавниот сектор, помеѓу субјекти од приватниот и од јавниот сектор, како и помеѓу субјектите од приватниот сектор.		12.500 евра (активност 1) 18,000,000 денари (активност 2)			ИПА Акциска програма ЕЕСП 2017 (активност 1) Буџет на РСМ (активност 2) Донаторска поддршка (активност 3,4 и 5)
Мерка 2.4: Воведување на поголема флексибилност на пазарот на труд и регулирање на нови облици на работно ангажирање со уредување на нивниот даночен третман.					Буџет на РСМ/Донаторска поддршка (активност 1 и 2) ЕК - SOCEUX+ (активност 3)
Мерка 2.5: Вклучување на локалната самоуправа во формализација на неформалната економија.					Донаторска поддршка (УНДП и др.)
Посебна цел 3: Унапредување на деловното опкружување и креирање на стимулативна рамка за формализација на неформалната економија.	%				
Мерка 3.1: Креирање на институционална инфраструктура за ефективно следење на имплементацијата на Акцискиот план кон Стратегијата за формализација на неформалната економија.	%				
Мерка 3.2: Олеснување на административните процедури за функционирање во формалниот сектор, како и намалување на трошоците за основање на микро и малите компании.					Донаторска поддршка (активност 2) Буџет на РСМ/ донаторска поддршка (активност 3)

Мерка 3.3: Стимулативни мерки за користењето на услуги од регистрирани правни субјекти и индивидуални лица кои даваат услуги за домаќинствата (лични услуги и услуги во домаќинството) и за другите економски субјекти.					
Посебна цел 4: Зголемување на ефикасноста на инспекциски служби и системот на санкции и казни					
Мерка 4.1: Зајакнување на кадровските капацитети на инспекциските служби преку пораст на бројот на вработени во инспекциските служби.					Буџет на РСМ (активност 1 и 2)
Мерка 4.2: Унапредување на ефективноста и ефикасноста на инспекциските служби во детектирање и спречување на деловни активности во неформалниот сектор.					Буџет на РСМ (активност 1) Донаторска поддршка (активност 2 и 3) Буџет на РСМ (активност 4)
Мерка 4.3: Зајакнување на санкционирањето на неформалната економија (неформални вработувања, вршење на нерегистрирана дејност и др.)					Буџет на РСМ
Мерка 4.4: Зајакнување на свесноста за ризикот од детектирање и санкционирање на субјектите кои вршат неформални активности.					Донаторска поддршка
Мерка 4.5: Зајакнување на контролите во однос на обврската за користење на фискалните системи на опрема					
Општа цел 2: Зголемување на транспарентноста и отчетноста, зајакнување на даночниот морал и довербата во јавните институции како клучни предуслови за низок обем на неформална економија.					
Посебна цел 5: Јакнење на свеста за неформалната економија и јакнење на даночниот морал и доверба во институциите.					
Мерка 5.1: Дизајнирање и спроведување на кампањи за зајакнување на даночниот морал, и зголемување на свесноста за штетните ефекти од непријавена работа и купување производи од неформалниот сектор.		14.500 евра (активност 1) 34.000 евра (активност 2)			ИПА Акциска програма ЕЕСП 2017 (активност 1) Германската Влада (ГИЗ во партнерство со ЦРПМ) (активност 2) Донаторска поддршка (УНДП и др.)

					(активност 3)
Мерка 5.2: Збогатување со содржини и редовно ажурирање на воспоставената национална платформа за борба против неформалната економија „Внеси боја“.					Буџет на РСМ
Мерка 5.3: Редовно известување за учинокот од преземените активности за справување со неформалната економија.					Буџет на РСМ (активност 1) Донаторска поддршка (активност 2)
Мерка 5.4: Едукација на општествените чинители за зголемување на свесноста и знаењата поврзани со неформалната економија.					Донаторска поддршка
Мерка 5.5: Користење на дигитални алатки, содржини и канали (пр. гејмификација) за јакнење на свесноста и даночниот морал на сите засегнати страни.					Донаторска поддршка
Посебна цел 6: Воведување на алатки и механизми за редовно најавување/објавување на предвидените промени во политиките и законските и подзаконските прописи.					
Мерка 6.1: Воспоставување механизми за поефикасна следливост на промените во политиките и законските и подзаконските прописи, и за нивна ефективна и навремена примена од страна на економските субјекти					Буџет на РСМ
Посебна цел 7: Зајакнување на транспарентноста, отчетноста и интегритетот на сите нивоа на власт					
Мерка 7.1: Зајакнување на соработката помеѓу извршната власт и останати клучни засегнати страни со цел јавно и јасно промовирање на аспирациите и заложбите за намалување на неформалната економија.					Буџет на РСМ
Мерка 7.2: Одржување годишни конференции со вклучување на релевантните институции и засегнати страни (НВО, академија, меѓународни организации, стопански комори) за презентирање на прогресот во сузбивање на неформалната економија.					Донаторска поддршка (УНДП и др.)
Мерка 7.3: Зајакнување на интегритетот и намалување на ризикот од судир на интереси на сите ниво во јавниот сектор.					Донаторска поддршка
Вкупно за стратешкиот документ	**100%**	728 500 евра			Донаторска поддршка
		/			Буџет на РСМ