

SKRIVENA EKONOMIJA U JUGOISTOČNOJ EVROPI: IMPLIKACIJE NA MONITORING I JAVNE POLITIKE ZA DOBRO UPRAVLJANJE

Kratka studija javne politike, Decembar 2016¹

Institucionalna asimetrija i neujednačenost između formalnih i neformalnih institucija bolje objašnjavaju rasprostranjenost rada na crno u jugoistočnoj Evropi u poređenju sa više tradicionalnim racionalnim modelima optimizacije troškova i koristi za radnike i poslodavce^{2,3}. Slično tome, institucionalna nepodudarnost može bolje objasniti neslaganja u statistici međunarodne trgovine onako kako je to predviđeno od strane zemalja u jugoistočnoj Evropi i njihovih partnera. Istraživanje je pokazalo da nivo korupcije u zemljama uvoznicama utiče na izveznu strukturu zemalja sa kojima one vrše međunarodnu razmenu. Prekogrančni tokovi robe i novca u jugoistočnoj Evropi su instrument ekonomskog rasta ali način na koji se oni dešavaju podstiče nastanak nezakonite prakse.

Pristupi politika u borbi protiv skrivene ekonomije mogu se fokusirati na **direktnu kontrolu** u cilju

KLJUČNE TAČKE

- Ne prijavljivanje u celosti ili delimično ekonomskih aktivnosti u jugoistočnoj Evropi i dalje je rasprostranjeno u gotovo svim oblastima vlasti – dozvole i licence, ugovori o radu, socijalna sigurnost, porezi i carine. To ukazuje na stalan jaz između formalnih i neformalnih institucija i nedostatak koherentnog sprovođenja pravila.
- **Koruptivni pritisak** je veći za one koji se bave skrivenom ekonomijom. Istovremeno, njihova osetljivost na korupciju je takođe veća što potvrđuje institucionalnu nepodudarnost.
- Ogromna **raznolikost skale** (19 % u Hrvatskoj i 81 % na Kosovu*), **prevladavajući obrasci** (nepostojanje pisanih ugovora u Turskoj, neplaćanje doprinosa za zdravstveno osiguranje na Kosovu*, zarade u kovertama u Makedoniji i Bugarskoj, neformalna preduzeća u Albaniji), formalna nasuprot neformalnoj prosečnoj plati (veće formalne plate u Bosni i Hercegovini, Albaniji i Turskoj i niže na Kosovu* i u Bugarskoj) zahteva **specifične politike i redosled reformi po meri svake od zemalja**.
- Rad u **skrivenoj ekonomiji u Jugoistočnoj Evropi je često društveno ukorenjen**, kulturno i obrazovno predodređen, i ne predstavlja jednostavno stvar racionalnog izbora povećanja lične koristi. Efikasna politika protiv skrivene ekonomije ne bi trebalo da bude čisto ekonomska ili fiskalna, već sveobuhvatna socijalna politika.
- **Uparedna statistika** ukazuje na značajne institucionalne nedostatke u okviru carinskih službi jer kod samo 10 % uvoza zemlja jugoistočne Evrope koje nisu članice EU iz istih zemalja ili zemalja EU postoji manje od 5 % neslaganja prema prijavama uvoznika i izvoznika.

¹ Autor ovog kratkog izveštaja o politici je dr Todor Ialamov, docent, Univerzitetu u Sofiji i ekspert SELDI, recezenti su profesor Colin Williams, dr Peter Rogers, i Ruslan Stefanov sa Univerziteta Sheffield Management School. Izveštaj se zasniva na nalazima rada mreže SELDI u oblasti skrivene ekonomije u jugoistočnoj Evropi, kao i na rezultatima projekta SIVA Marie Curie.

² Williams, C.C. and Horodnic, I.A., 2015. Objašnjavajući učestalost praksi nezakonitih plata u južnoj Evropi: institucionalna analiza. Južноеvropsko društvo i politika, 20 (2), pp. 203-221.

³ Williams, C.C. and Horodnic, I.A., 2015. Borba protiv sive ekonomije u Jugoistočnoj Evropi: institucionalni pristup. Južноеvropske i crnomorske studije, 15 (4), pp. 519-539.

* Kosovo (prema rezoluciji UNSCR 1244/99).



otkrivanja i kažnjavanja firmi i zaposlenih koji posluju u oblasti skrivene ekonomije ili pozitivno diskriminiraju pojedince smnjenom inspekcijom ili davanjem donacija, **indirektnu kontrolu** u cilju zatvaranja jaza između formalnih i neformalnih institucija i vođenje **sveobuhvatne kampanje za legalizaciju**. Kako su **prikriivanje, ne prijavljivanje ili pogrešno prijavljivanje ekonomskih aktivnosti racionalan odgovor na nedostatke u institucionalnom okruženju**, indirektna kontrola ne možda neće biti efikasana, pa bi kreatori politika trebalo da teže ka nekom trećem konvergentnom cilju. Neke oportunističke firme "zarobljavaju" institucije za sprovođenje zakona i sam proces legalizacije tako da mogu da garantuju dominantnu poziciju za sebe nakon što se proces legalizacije završi. Dakle, svaka politička opcija u borbi protiv sive ekonomije trebalo bi da garantuje proceduralnu pravdu u smislu da legalizacija ne bi smela dovesti do nelojalne strukture tržišta.

Makroekonomski učinak i međunarodna trgovina

Postojeći kratak izveštaj o politici obezbeđuje različite procene o skrivenim karakteristikama ekonomije u devet zemalja jugoistočne Evrope⁴ na osnovu nalaza SELDI-jeve ankete o skrivenoj Ekonomiji 2016.⁵, Eurostat's ComExt baze podataka⁶ i drugih raspoloživih izvora.

Zemlje jugoistočne Evrope razlikuju se po veličini i otvorenosti ekonomije. Crna Gora i Kosovo* su mikro, Makedonija, Bosna i Hercegovina i Albanija su male, Bugarska, Srbija i Hrvatska srednje, a Turska je velika ekonomija. U pogledu otvorenosti, Bugarska se izdvaja sa učešćem trgovine u BDP od 131 %. Crna Gora, Srbija, Makedonija i Hrvatska su umereno otvorene, a Turska, Kosovo* i Albanija su relativno zatvorene privrede. Sve zemlje, sa izuzetkom Crne Gore, imaju značajna odstupanja u uporednim statistikama sa glavnim trgovinskim partnerima. Između 54 % i 80 % ovih uvoza su skriveni a u jednom slučaju službeni uvoz je 85 % veći u odnosu na podatke dobijene od trgovinskog partnera.

Razlike među državama u trgovini sa zemljama EU28 kao i zemljama jugoistočne Evrope koje nisu članice EU su značajne. U Turskoj je to 26 %, u Crnoj Gori 28 %, Bosni i Hercegovini 31 %, Makedoniji 36 %, na Kosovu* 39 %, u Srbiji 51 % a u Albaniji 52 % prijavljenog uvoza. Ako se razlike preračunaju na osnovu stope učešća trgovine u BDP-u, onda su Srbija, Makedonija i Albanija u najlošijem položaju. Zemlje JIE imale su prosečnu realnu stopu rasta BDP po stanovniku od 3-4 % godišnje u proteklih 15 godina, što je **nedovoljno da bi se podstaklo brže priključivanje EU**. Zemlje JIE imaju **stabilnu nisku stopu učešća radne snage**⁷ od 2000. godine (između 41 % na Kosovu* i 56 % u Makedoniji). U Rumuniji, Albaniji i Srbiji došlo je do pada zaposlenosti, dok je u Makedoniji i Bugarskoj zaposlenost porasla. U ostalim zemljama situacija je ostala nepromenjena.

Tabela 1. Uporedna statistika za izabrane ekonomije: % više (+)/manje (-) prijavljeni uvoz nasuprot prijavljenog izvoza od strane njihovih trgovačkih partnera (2015)

	AL	BA	BG	DE	GR	HR	IT	MK	ME	NL	RO	XK
AL		32	-25	20	-23	-39	-46	1	35	-52	-20	11
BA	31		1	2	-22	-26	1	8	-7	-20	11	
ME	36	3	-44	52	-3	-17	-4	19		-12	-1	-78
MK	21	1	-19	-28	-27	-21	2		1	12	-44	-7
TR	81	27	-9	-22	-7	-7	-14	22	-60	-57	-7	132
XK	27		1	85	286	3	180	-8	15	-25	10	
XS	-10	7	-27	-20	-7	-38	-27	1	-41	-55	-44	

Izvor: ComExt baza podataka, 2016.

⁴ To su: Albanija, Bugarska, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Kosovo*, Makedonija, Crna Gora, Srbija i Turska. Pojednostavljena radi u ovom izveštaju ove zemlje naizmenično nazivamo SELDI zemljama, zemljama JIE ili Balkanskim zemljama. Zemljama zapadnog Balkana nazivamo Balkanske države kojenisu članice EU.

⁵ Izveštaj sumira nalaze SELDI osnovne studije *Skrivena ekonomija i dobro upravljanje u Jugoistočnoj Evropi: Regionalni izveštaj o proceni za 2016.*

⁶ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/newxtweb/mainxtnet.do>

⁷ Uključuje populaciju 15+.

Nezaposlenost u regionu je **ozbiljan razlog za zabrinutost** i veća je u proseku u odnosu na zemlje članice EU-28. Daleko više zabrinjava **dugotrajna nezaposlenost i nezaposlenost mladih** u svakoj od tih zemalja. Bosna i Hercegovina i Kosovo*, na primer, imaju višu stopu nezaposlenosti mladih od Grčke, i u poređenju sa Španijom, to su dve najlošije ekonomije EU u tom pogledu u svetlu globalne ekonomske krize. U Bosni i Hercegovini, dugoročna nezaposlenost je 90 %, a u drugim zemljama Zapadnog Balkana je između 70 % i 80 %, što znači da su nezaposleni koji nisu mladi praktično **isključeni iz ekonomije i ostavljeni da opstaju od transfera novca i skrivene ekonomije** ili su prisiljeni da žive u ekstremnom siromaštvu. Mnoga domaćinstva u svim zemljama Jugoistočne Evrope i dalje se oslanjaju na ekonomiju osnovnih potreba (proizvodnja sopstvene hrane i razmena) kako bi zaradili za život.

Emigracija je snažan ventil za ublažavanje problema domaće nezaposlenosti i siromaštva kroz zapošljavanje u inostranstvu, uz naknadan transfer novca rođacima kod kuće.

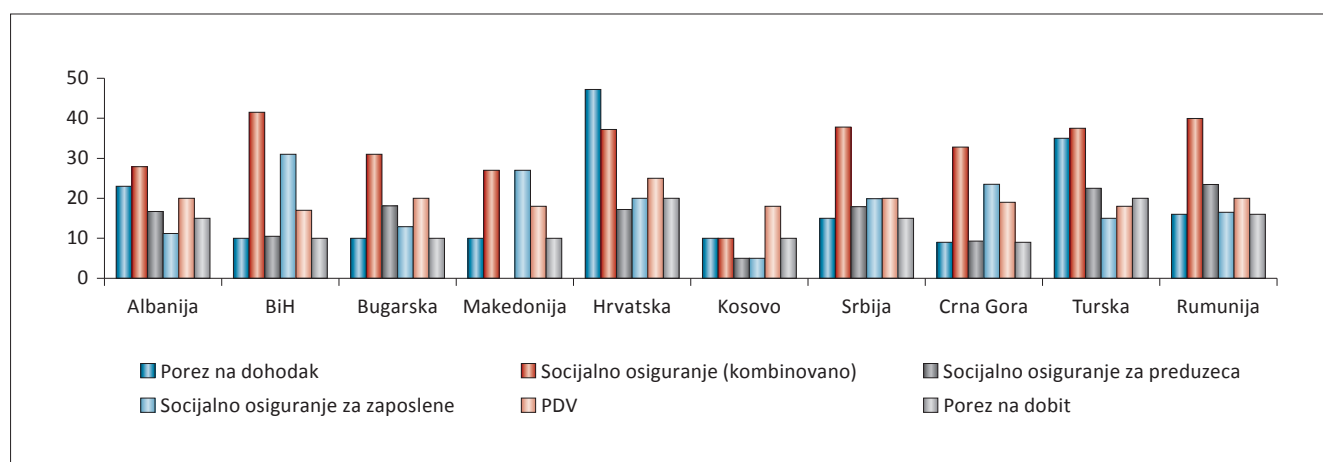
Povećanje procentnog poena transfera novca povezan je sa smanjenjem od 1,8 procentnih poena u zapošljavanju širom JIE. **Veza između transfera novca, skrivenog zapošljavanja i skrivene ekonomije je pozitivna** u Jugoistočnoj Evropi⁸. Transferi novca napumpavaju unutrašnju potrošnju (zelena

tržišta su po pravilu gotovo u potpunosti skrivena), služe kao sigurnosna socijalna mreža (podsticanje rizičnije skrivene zaposlenosti) i povećavaju domaće investicije i preduzetništvo, često skriveno (siva ekonomija, zanatstvo, poljoprivreda). Albanija i Bosna i Hercegovina su imale snažan relativni pad primljenog transfera novca, ali je njegov udeo u BDP-u i dalje visok. U 2000. godini, transferi novca su bili veliki i to 29 % BDP-a u Bosni i Hercegovini i 16,5 % u Albaniji. Nivoi transfera novca pali su na 11 % i 9 % BDP-a u 2015. godini. Od 2005. godine regionalni predvodnik po transferu novca bilo je Kosovo, s prosekom od 18,8 % BDP-a, i 16,7 % u 2015. godini. Kosovo je 19. a Srbija 39. u svetu prema ovom indikatoru⁹.

Plaćanje poreza i skrivena ekonomija

Do izbegavanja poreza dolazi kada je očekivana marginalna korist javnih dobara i usluga koje se pružaju i konzumiraju, umanjena za trošak rizika da budu uhvaćeni za nepoštovanje pravila znatno niža, u smislu privatne koristi, od marginalne alternativne cene plaćanja dospelog iznosa. Nivo poreskih stopa i stopa doprinosa socijalnog osiguranja objašnjava između 35 % i 52 % varijacije Šnajderove sive ekonomije u Jugoistočnoj Evropi¹⁰. Ipak, *Anketa SELDI*

Slika 1. Izabrane poreske stope za jugoistočnu Evropu, 2015



Izvor: Trading Economics, tradingeconomics.com

⁸ Uporediti sa A. Ivlevs: *Transferi novca i neformalno zapošljavanje: dokazi iz tranzicionih ekonomija (Remittances and informal employment: evidence from transition economies)*, 19.4.2016.

⁹ Podaci Svetske banke.

¹⁰ Schneider, Friedrich, Buehn, Andreas i Montenegro, Claudio E., *Nove procjene za skrivene ekonomije širom svijeta ('New Estimates for the Shadow Economies all over the World')*, 2010.

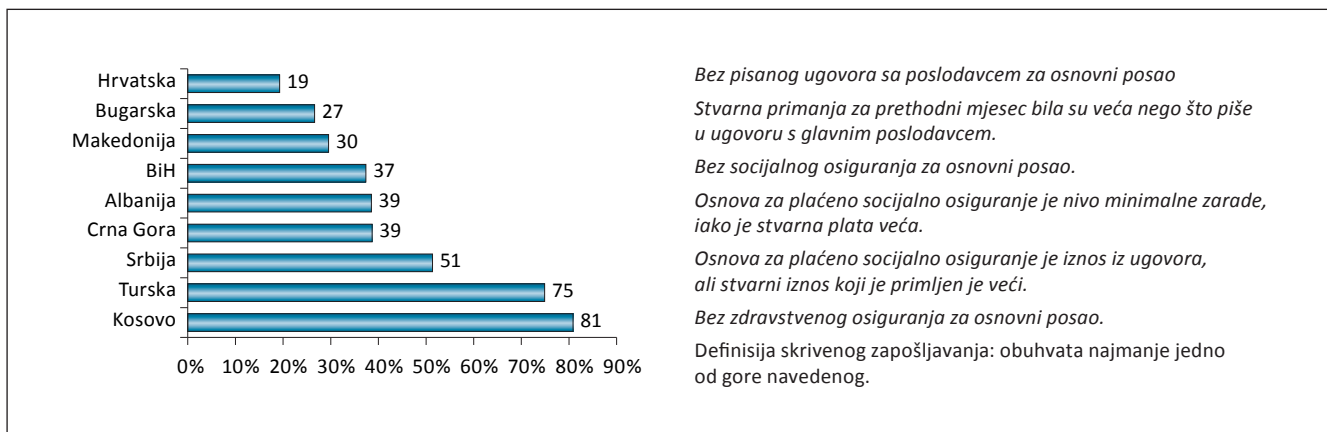
mreže o skrivenoj ekonomiji za 2016. godinu baca sumnju na pretpostavku da visoke poreske stope vode tendenciji skrivanja, jer je Hrvatska, s najvišim poreskim stopama, imala najniže stope skrivanja, dok je Kosovo*, s najnižim poreskim stopama, imalo najviše stope skrivanja (Slike 2 i 3).

Ova kontradikcija između visokih poreskih stopa i niže skrivene ekonomije istaknuta je i ranije u poređenju nordijskih zemalja s južnom Evropom. To se pripisuje faktorima kao što su nivo dohotka, poreski moral i zadovoljstvo u javnim službama.¹¹ Poreski moral je povezan s percepcijom kvaliteta i poverenja u institucije i očekivanjima u vezi s onim što drugi rade¹². Ako oko pola civilne radne snage (kao što je to slučaj u Turskoj, i Bosni i Hercegovini) ostaje van, ili na marginama formalnog sistema socijalnog osiguranja 15 godina, **novi moral već će biti ukorijenjen u novoj generaciji**. U takvim porodicama, **poverenje u institucije je pogubno nisko** i, u nekim slučajevima, može izroditi u aktivno nepoverenje i opoziciju, podstaknuto osećajem pripadnosti drugoj državi ili naciji.

Dok porezi u Jugoistočnoj Evropi mogu generalno biti niski, njihovi **administrativni troškovi** mogu nadmašiti prednosti, kao što je u slučaju Albanije (kompanije vide poresku upravu, ne poreze, kao prepreku), i Bugarske (gde porezi imaju neke od najnižih stopa i malobrojni su, ali administrativno usaglašavanje za mala i srednja preduzeća je preskupo), ili u Bosni i Hercegovini (gde je poreska situacija previše složena¹⁴ zbog komplikovanog sastava države, institucija u sukobu i političke nestabilnosti).

Udeli različitih poreza sugerišu suprotstavljene obrasce među zemljama Jugoistočne Evrope i EU, gde društvo u celini plaća relativno više u odnosu na poslovni sektor. U 2012. godini, ljudi u Jugoistočnoj Evropi platili su između 2,05 % (Makedonija i Bosna i Hercegovina) i 4,61 % (Srbija) poreza na lični dohodak kao udio u BDP-u. Za region, to je u proseku samo 3 %, četiri puta manje nego u Litvaniji i Italiji, a pola u odnosu na Portugal. Dakle, čak i na osnovu samo tih podataka, moglo bi se tvrditi da postoji značajno neprijavlivanje dohotka (plate ili zarade samozaposlenih), a time i doprinosa za socijalno

Slika 2. Zaposleni u skrivenoj Ekonomiji (% zaposlenih na osnovnom poslu, za koji je najmanje jedno od navedenog tačno)



Izvor: SELDI Anketa o skrivenoj ekonomiji, 2016¹³.

¹¹ Hanousek, J. i Palda, F., 2003. Zašto ljudi izbegavaju poreze u Republici Češkoj i Republici Slovačkoj: Priča o dva blizanca (Why people evade taxes in the Czech and Slovak Republics: A tale of twins.) *The Informal Economy in the EU Accession Countries: Size, Scope, Trends and Challenges to the Process of EU Enlargement*. Sofija: CSD, str. 139-174.

¹² Riinvest Institute, Platiti ili ne – Poslovna perspektiva neformalnosti na Kosovu ('To pay or not to pay – A business perspective of informality in Kosovo'), 2013, http://www.fes-prishtina.org/wb/media/Publications/2013/BUSINESS_INFORMALITY__ENG_FINAL.pdf

¹³ Veličine uzorka su sledeće: Albanija (1050), Bosna i Hercegovina (1007), Bugarska (1008), Makedonija (1001), Hrvatska (955), Kosovo (1000), Srbija (1061), Crna Gora (1040) i Turska (1219). Terensko istraživanje sprovedeno je u periodu od januara do februara 2016. godine od strane profesionalnih anketara. Više informacija o primijenjenoj metodologiji dostupno je na zahtev od Sekretarijata SELDI mreže.

¹⁴ Porezi plaćeni na zarade u Republici Srpskoj znatno se razlikuju od Federacije Bosne i Hercegovine: 56 % odnosno 73 % na neto zarade.

osiguranje. Dok su razlike između zemalja Jugoistočne Evrope na osnovu poreza na lični dohodak kao dela samog BDP-a male (samo 2,56 po glavi stanovnika), sistemi socijalnog osiguranja znatno se razlikuju. Najniži nivo finansiranja je u Albaniji (oko 4 % BDP-a), a najviši u Bosni i Hercegovini (oko 16 % BDP-a). Rangiranje zemalja odgovara stopama socijalnog osiguranja koje plaćaju zaposleni – 11,2 % u Albaniji i do 31 % u Bosni i Hercegovini na oporezivi dohodak. To bi se moglo tumačiti u skladu s većim poreskim jazom kod ličnog dohotka i socijalnog osiguranja u odnosu na PDV u regionu, i zato što su kompanije u boljem položaju da izbegavaju porez, dok pojedinci koji žele da smanje svoje poreske račune obično imaju samo izbegavanje plaćanja kao opciju.

Obrasci skrivene ekonomije u JIE

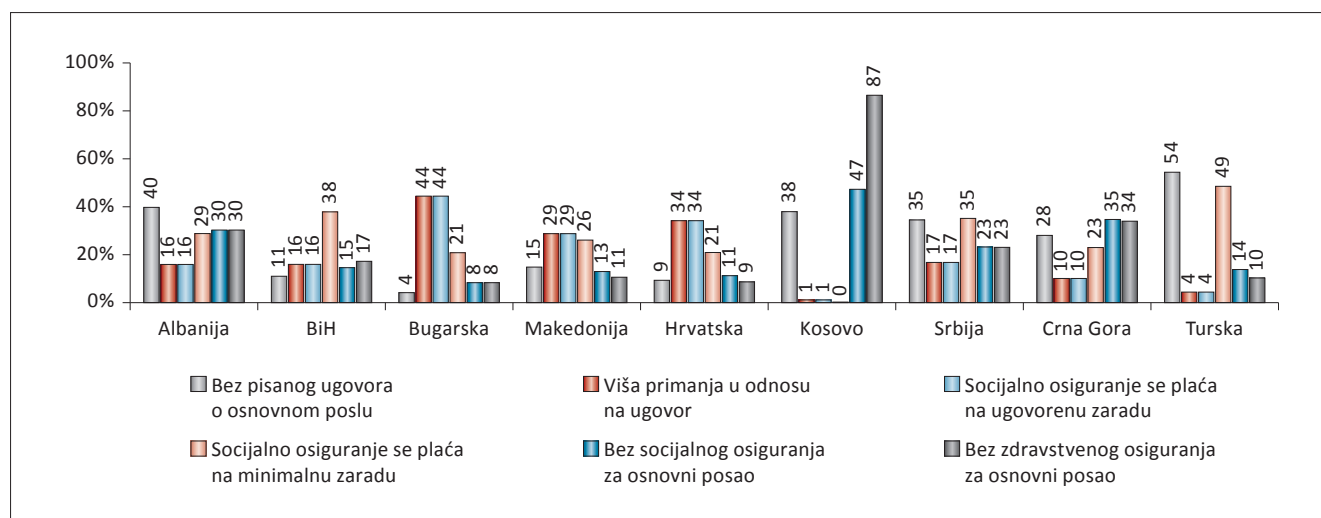
Pored ogromnih razlika u nivoima skrivanja, koji su niski kao 19 % za one koji se bave ekonomskom delatnošću u Hrvatskoj, i visoki kao 81 % na Kosovu* (slika 2), zemlje imaju različite obrasce skrivanja i time različite probleme za rešavanje. Postoje velike razlike u celom regionu u tome koliko od ukupnog broja zaposlenih čine oni koji **rade bez ugovora**. U Hrvatskoj, Makedoniji, Bugarskoj i Bosni i Hercegovini, nivoi su niski (ispod 5 %), a u Albaniji, Srbiji i Crnoj Gori (15 %, 17 % odnosno 11 %) umereni ili oko regionalnog

proseka (15 %), u Turskoj (41 %) i na Kosovu (31 %) su najviši. Više od polovine svih skrivenih zaposlenja u Turskoj karakteriše nepostojanje formalnog ugovora.

Glavni razlog za to je izbegavanje plaćanja socijalnog osiguranja. Isto tako, više od trećine svih zaposlenih koji se kriju od organa vlasti na jedan ili drugi način u Srbiji, na Kosovu* i u Albaniji ne poseduju ugovore o radu. Nedostatak ugovora nije samo simptom skrivenog rada i utaje poreza. Ono takođe ukazuje na **neefikasno tržište rada**, nedostatak zaštite i nizak nivo poverenja u pravosudni sistem. Zaposleni bez ugovora često rade znatno više sati (uključujući noćne smene, vikendom i praznicima) bez dodatne naknade, ne koriste bolovanje i “zaključani” su u svojim poslovima bez mogućnosti napredovanja. Kada zaposleni odluče da napuste (promene posao), oni često gube prošlomesečnu platu ili primaju samo iznos zvanično naveden u ugovoru. Bugarska bi mogla biti **pozitivan primer** drugima u regionu, jer je uspela da reši problem nedostatka ugovora o radu i pre ulaska u EU kroz kombinaciju obavezne registracije ugovora i pojačane, kontinuirane inspekcije.

Gotovo svi Kosovari* koji su u skrivenom zapošljavanju takođe izbegavaju **plaćanje zdravstvenog osiguranja** u celosti (87 %). Razlog za to je njihovo nezadovoljstvo pristupom i kvalitetom zdravstvenih usluga (naročito u ruralnim područjima), i preovlađujućom korupcijom¹⁵. Druge zemlje iz regiona koje se suočavaju s ozbiljnim ograničenjima u finansiranju svojih sistema zdravstve-

Slika 3. Učestalost različitih vrsta skrivene zaposlenosti u Jugoistočnoj Evropi



Izvor: SELDI Anketna o skrivenoj ekonomiji, 2016.

¹⁵ Uka, Fitim. Zadovoljstvo zdravstvenih uslugama i percepcija prisustva korupcije (“Satisfaction with Health care Services and Perceptions on Presence of Corruption”), UNDP.

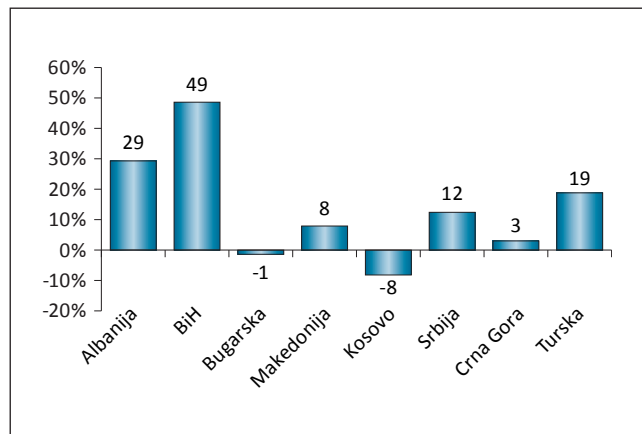
ne nege su Crna Gora i Albanija, gde svako treće lice u skrivenom zapošljenju uopšte ne plaća nikakve doprinose zdravstvenog i penzijskog osiguranja.

U proseku, 20 % radnika s ugovorima u zemljama članicama SELDI mreže dobijaju **zaradu u koverti**, odnosno veći iznos (koji nije prijavljen organima vlasti) nego što je to navedeno u ugovoru o radu. Na dva suprotna kraja u tom pogledu su Turska sa preko 40 % i Hrvatska sa samo 8 %. Gotovo polovina svih onih koji učestvuju u skrivenoj ekonomiji u Turskoj plaća socijalno osiguranje na minimalnu zaradu i štedi na razlici u odnosu na njihovu stvarnu zaradu. Problem je sličan u Srbiji i Bosni i Hercegovini, gde između 35 % i 38 % onih koji su aktivni u skrivenoj ekonomiji plaćaju socijalno osiguranje na minimalnu zaradu. U Makedoniji, trećina zaposlenih služi se sličnim taktikama.¹⁶

Razlika u godinama je zbog učešća mladih (do 30 godina starosti) u skrivenom zapošljavanju, koji brojčano nadmašuju one na formalnim radnim mestima. Ovaj nalaz ima važne političke implikacije, jer često izgleda kao da su političke mere osmišljene za pojedine transakcije (zapošljavanje ili prijavljivanje prihoda) i ne odražavaju **društvenu ukorenjenost fenomena**.

Anketa SELDI mreže o skrivenoj ekonomiji za 2016. godinu pokazala je da **ljudi u Jugoistočnoj Evropi zarađuju više u formalnoj nego u skrivenoj ekonomiji**, uprkos rasprostranjenom mišljenju da je istina upravo suprotna. Premija je visoka 50 % u Bosni i Hercegovini i 30 % u Albaniji. Začudo, u Bugarskoj i na Kosovu*, premija je negativna, što sugerise da zaposleni u skrivenoj ekonomiji zarađuju više od onih koji su u potpunosti formalno zaposleni, a to može ukazivati na ozbiljne probleme poreske politike i neučestvovanje ili nedostatak poverenja onih koji više zarađuju u zvaničnu ekonomiju (slika 4). Oni koji rade na poslovima koji nude veće zarade imaju obrazovanje i veštine na nivou naprednih diplomaca (magistarski nivo) i češće se nalaze u formalnoj ekonomiji. U Crnoj Gori, najniži decil zaposlenih u skrivenoj ekonomiji zarađuje u proseku 36 % prosečnog dohotka najnižeg decila u zvaničnoj ekonomiji¹⁷. Kako se decili kreću prema gore, razlika se smanjuje, ali prihod ostvaren u neformalnoj ekonomiji nikad ne premašuje onaj ostvaren u formalnoj.

Slika 4. Premija u formalnoj ekonomiji u odnosu na skrivenu ekonomiju



Izvor: SELDI Anketa o skrivenoj ekonomiji, 2016.

Anketa SELDI mreže o skrivenoj ekonomiji za 2016. godinu pokazuje da ljudi u Jugoistočnoj Evropi, koji su deo skrivene ekonomije rade duže od onih u formalnoj, češće rade kod kuće i u privatnim prostorijama, i opušteniji su (nije presudno) kad je u pitanju moral u društvu (ne veruju da postoji ozbiljna moralna kriza u društvu). Ipak, njihov osećaj **sreće** je nešto niži od proseka u zemlji, iako to ne utiče na njihovo subjektivno samopozicioniranje u društvenoj hijerarhiji. Jedini izuzetak je Makedonija, gde skriveno zapošljavanje značajno smanjuje samopoštovanje u smislu nečije pozicije u društvu.

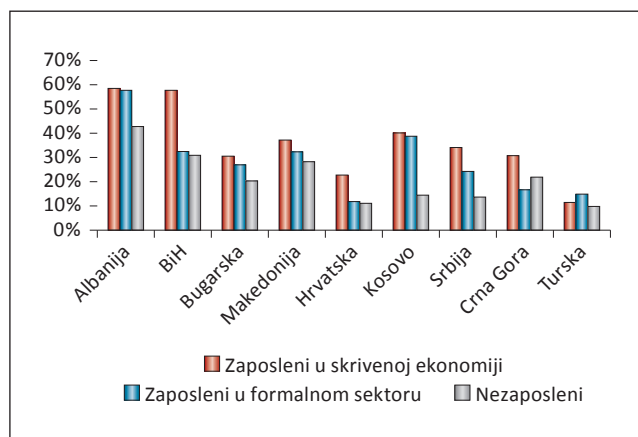
Oni u skrivenom zapošljenju u JIE su češće izloženi **koruptivnom pritisku** – kako zbog incidenata vezanih za rad (inspekcije koje otkrivaju nepravilnosti i propisuju kazne) tako i zbog privatnih pitanja (pristup zdravlju, pristup finansiranju i pristup obrazovanju zahtevaju da svi doprinosi za socijalno i zdravstveno osiguranje budu plaćeni ili kupljeni “ispod žita”). U proseku, jaz koruptivnog pritiska je 5 %, ali u Bosni i Hercegovini je 25 %, a u Crnoj Gori i do 14 % (Slika 5). Koruptivni pritisak takođe se odnosi na sposobnost plaćanja, jer u celom regionu ona ima najmanji uticaj na nezaposlene.

Ključna poruka analize *Ankete SELDI mreže o skrivenoj ekonomiji za 2016. godinu* je **društvena i tržišna ukorenjenost fenomena skrivene ekonomije**, što zahteva celi niz mera praktičnih politika i unapređenje ukupnog nivoa sprovođenja vladavine

¹⁶ *Pogodi i promaši – Dinamika neprijavljenog rada u Makedoniji (Hit and Miss – The Dynamics of Undeclared Labour in Macedonia)*, CSD i CRPM, Kratka studija javne politike br. 31, novembar 2014, str. 11.

¹⁷ UNDP, National Human Development Report for Montenegro, Informal work: from challenges to solutions, 2016.

Slika 5. Koruptivni pritisak (udeo onih koji su u odnosnim situacijama zapošljavanja)



Izvor: SELDI Sistem za monitoring korupcije, 2016.

prava u društvu. Kompanije koje počinju da rade neregistrovane i koje provode više vremena radeći u senci, imaju naknadno znatno veće godišnje stope prodaje, stope zaposlenosti i rast produktivnosti u odnosu na one koje su registrovane od samog početka¹⁸.

Stoga, stroga kontrola preduzeća koja se tek osnivaju može biti štetna za razvoj. Pristupi koji pomažu formalizaciji klastera kompanija koji se oslanjaju na složene veze društvenih odnosa, uključujući i neformalne investicije kroz transfere novca (kao u Makedoniji, Kosovu* i Bosni i Hercegovini) mogu biti efikasniji od inspektora rada i poreskih inspektora koji sprovode inspekcije (što često samo stvara veći koruptivni pritisak i dovodi do osiromašivanja skrivenih preduzeća i zaposlenih).

Uloga minimalnih zarada

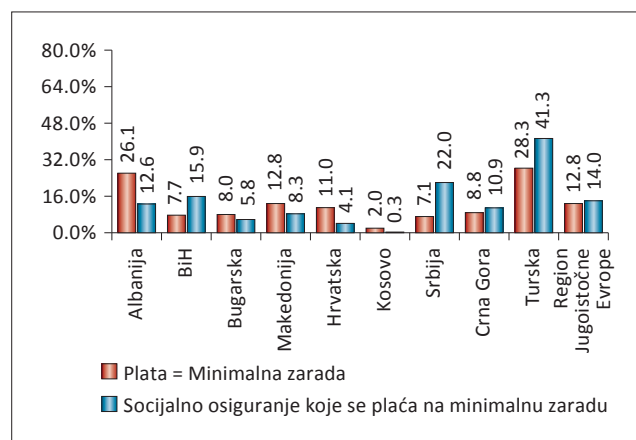
Minimalna zarada čini da ekonomska politika ima smisla (osim što je prag za prikupljanje prihoda od onih koji imaju formalne ugovore) za samo dve zemlje, Albaniju i Tursku, gde je 26 % odnosno 28 % zaposlenih koji primaju minimalnu zaradu i ukupno 39 % odnosno 70 % zaposlenih koji plaćaju socijalno osiguranje na ovu minimalnu zaradu (slika 6). U svim drugim zemljama, udeo radnika koji primaju minimalnu zaradu je između 2 % (Kosovo*) i 11 % (Hrvatska). Samo u Srbiji postoji značajan broj zapos-

lenih (22 %) koji primaju veće plate od minimalne, ali koji prijavljuju minimalnu zaradu kao visinu prihoda za plaćanje socijalnog i zdravstvenog osiguranja. U mnogim slučajevima, vlade povezuju određene cene javnih usluga i zarade javnih službenika sa minimalnom zaradom. Dakle, povećanjem minimalne zarade, oni povećavaju javne prihode i (prećutno) troše više na javnu upravu. Izveštaj za Crnu Goru o razvoju po meri čoveka za 2016¹⁹ godinu potvrđuje da strože sprovođenje minimalnih zarada za neformalne radnike može biti priličan teret za samozaposlena lica (većina najniže decline grupe) zbog povezanih troškova koje će biti u obavezi da plate vladi. Stoga, kreatori politika u celom regionu treba pažljivo da prouče nivoe dohotka, posebno za najsiromašnijih 20 % zaposlenih, koji ostvaruju ukupno između 5 % (Rumunija i Makedonija) i 9 % (Kosovo* i Albanija) ukupnog prihoda od svih zaposlenih u svim zemljama JIE. Povećanje minimalne zarade za ove ljude s nižim prihodima može izazvati negativne promene u blagostanju, zbog povećane potrošnje usluga koje su u vezi sa minimalnim zaradama (medicinske usluge, naknade za vrtiće i razne administrativne usluge).

Poreske reforme mogle bi biti neophodne i zbog zabrinjavajućeg trošenjeg PDV-a od strane najsiromašnije decline grupe.

U Srbiji je, na primer, odnos minimalne i prosečne zarade bio 50,1 %, od februara 2016. godine, što je vrlo visok odnos u međunarodnom okruženju. Ovaj nivo je

Slika 6. Uloga minimalnih zarada kod ličnog dohotka i plaćanja za socijalno osiguranje u JSI

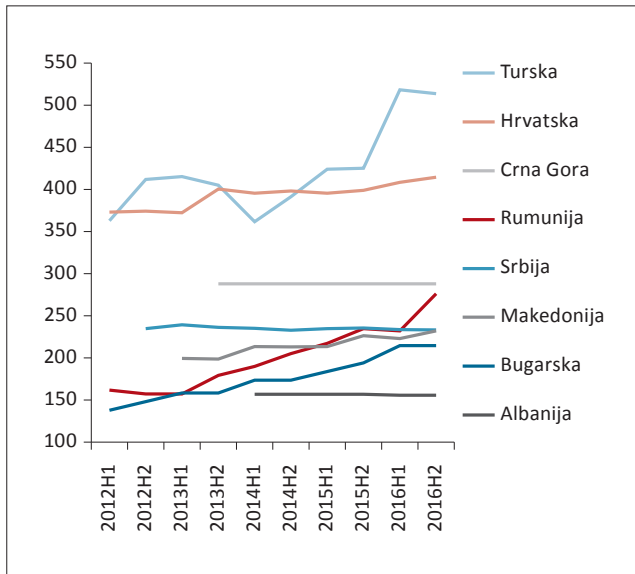


Izvor: SELDI Anketa o skrivenoj ekonomiji, 2016.

¹⁸ Williams, C.C., Martinez-Perez, A. and Kedir, A.M., 2016. Neformalno preduzetništvo u razvojnim ekonomijama: uticaj započinjanja poslovanja bez registracije na učinak. Preduzetnička teorija i praksa.

¹⁹ UNDP, Nacionalni izveštaj o razvoju po meri čoveka za Crnu Goru, Neformalni rad: od izazova do rešenja, 2016.

Slika 7. Dinamika minimalnih zarada u JIE (2012 – 2016 mereno polugodišnje)



Izvor: Eurostat, 2016.

već dostignut u 2012. godini, za vreme parlamentarnih izbora, kao vladin ustupak sindikatima da bi se obezbedila politička podrška vladajućoj koaliciji. Postavljanje visoke minimalne zarade dovelo je do smanjenja potražnje za nisko kvalifikovanim radnicima, što je dovelo do povećanja nivoa nepoštovanja pravila od strane preduzeća. Kao rezultat toga, došlo je do pada formalnog, a porasta skrivenog zapošljavanja.

Preporuke politika

- Zemlje treba da planiraju i sprovode **sveobuhvatne zakonodavne programe, sledeći kompleksne mere u cilju usmeravanja** neprijavljenih ili delimično prijavljenih preduzeća **prema** potpunoj usaglašenosti sa propisima, usklađivanja sa principima **fer tranzicije ili proceduralne pravde, zaštite na radu i ublažavanja negativnih efekata** skrivene ekonomije. Ovi programi bi se naravno razlikovali od zemlje do zemlje, ali bi podrazumevali angažovanje i direktne i indirektno kontrole i bavili bi se kako ponudom tako i potražnjom stranom skrivenih ekonomskih aktivnosti (rada, prodaje).
- Sve **nacionalne statističke institucije** treba pažljivo da sprovode metodologije Eurostat/OECD-a za **prilagođavanja neregistrovane ekonomije BDP-u** i da objavljuju blagovremene i sveobuhvatne opise imputacija po vrsti propusta u obuhvatu i ekonomskom sektoru.
- Upotreba **uporedne statistike** uz dobro definisane algoritme može doprineti kako **pravičnost procesa izvršenja** tako i brzom potpunoj saglasnosti u pogledu uvoza i izvoza.
- **Odrediti prioritete i redosled reformi** u područjima poreskog jaza koja imaju **najveći negativan društveni uticaj** (na primer, izbegavanje plaćanja zdravstvenog osiguranja na Kosovu*, nepostojanje ugovora o radu u Turskoj, i izbegavanje akciza u Bosni i Hercegovini i Albaniji). Kompanije i građane treba **uveliko konsultovati** o tim područjima, tako da se društvo u celini oseti **uključenim** u potrebne reforme i poveća se njegovo poverenje u institucije. Sprovođenje redovnih procena poreskog jaza (uključujući i procenu po vrstama poreza), prateći zajedničku metodologiju i prilagođavajući politiku tim nalazima.
- Izraditi javne politike **usmerene na formalizaciju celog lanca ekonomske vrednosti** (ili značajan deo njega) i **klastera ekonomskih aktera i odnosa**, za razliku od usmeravanja na legalizacije od slučaja do slučaja, povećanjem kazni i kontrole poštovanja pravila. Reforme bi trebalo da se bave socijalnom ukurenjenošću skrivene ekonomije njenom kulturnom i obrazovnom predodređenošću.
- U zemljama u kojima su transferi novca važan izvor ulaganja u skrivene ekonomije (npr. Makedonija, Kosovo* i Bosna i Hercegovina), kreirati programe za **smanjenje troškova transfera novca**, i **uparivanje domaćih programa za razvoj preduzetništva i programa stranih donatora**, koji nude posebne podsticaje za legalizaciju radnika u inostranstvu.
- **Oslanjati se više na tehnologiju** (elektronska plaćanja, blagajne s fiskalnim memorijama povezanim u realnom vremenu sa agencijama za prihode, elektronsko podnošenja poreskih obrazaca, jedinstvene kontakt tačke itd), automatizaciju i algoritme (profilisanje rizika i uzorkovanje za inspekcije), a **manje na lični sud**.
- Politike koje se bave skrivenom ekonomijom bi trebalo povezati s onima **koje se bore protiv korupcije i unapređuju sprovođenje zakona**, uzimajući u obzir potrebu da se sve ugrade u ukupnu strategiju ekonomskog rasta zemlje. Zemlje u **Jugoistočnoj Evropi treba u najmanju ruku da udvostruče svoje godišnje prosečne realne stope rasta BDP-a po stanovniku**, ako žele da postignu i održavaju trajne promene u upravljanju.
- Zemlje u jugoistočnoj Evropi treba međusobno da **sarađuju**, posebno u vezi sa **prekograničnim pitanjima** koja se tiču skrivene ekonomije – trgovini i putovanjima.