

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

Kratka studija javne politike br. 6, oktobar 2016. godine

Mjerenje i monitoring sive ekonomije opravdava se prvenstveno potrebom da se bolje razumije i predvidi sveukupna ekonomska dinamika i uticaji predviđenih ili preduzetih mjera javnih politika. Uprkos razlikama u imenovanju i pristupima u procjeni sive ekonomije širom zemalja, opšte je prihvaćeno da je **skrivanje ekonomskih aktivnosti racionalan odgovor na nedostatke u institucionalnom okruženju**. Korupcija se javlja na marginama između formalne i neformalne ekonomije, gdje kompanije i pojedinci plaćaju rentu ili zarobljavaju institucije kako bi ostali skriveni i/ili kako ne bi poštovali pravila, kako bi pomogli jeftiniju legalizaciju bez teškoća, ako je to neizbježno ili potrebno. Ipak, i pored značaja samog fenomena i njegovog uticaja na gotovo sve javne politike, te informacije, po pravilu, nisu lako dostupne široj javnosti u Jugoistočnoj Evropi (JIE), ili su dostupne, ali sa znatnim zakašnjenjem. Dakle, kako bi se razumio stvarni BDP, treba uzeti u obzir alternativne procjene¹. Ova kratka studija javne politike doprinosi procjeni veličine i karakteristika sive ekonomije u devet

KLJUČNE TAČKE

- **Siva ekonomija u Jugoistočnoj Evropi i dalje je rasprostranjena**, održava stanje neformalnosti, koje je povezano s korupcijom, i predstavlja značajan jaz između formalnih i neformalnih institucija. Taj jaz postoji i zbog nerazvijenih formalnih tržišnih institucija, ali i nedostatka dosljednog sprovođenja zakona, često u vezi s korupcijom. Oni koji su uključeni u sivu ekonomiju vrlo vjerovatno će se prije suočiti s koruptivnim pritiskom nego ostatak stanovništva u cijelom regionu.
- 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) i statistička procjena učešća sive ekonomije u BDP-u u zemljama Jugoistočne Evrope zahtijeva **prilagođene politike i redoslijed reformi**.
- Rad u **sivoj ekonomiji u Jugoistočnoj Evropi je često društveno ukorijenjen**, kulturno i obrazovno predodređen, i ne svodi se jednostavno na stvar racionalnog izbora povećanja lične koristi. Efikasna politika protiv sive ekonomije ne bi trebalo da bude čisto ekonomska ili fiskalna, već sveobuhvatna socijalna politika.
- Rad u formalnom sektoru, u odnosu na sivu ekonomiju, znači ostvarivanje znatno veće zarade u Bosni i Hercegovini, Albaniji i Turskoj, malo veće zarade u Makedoniji, Srbiji i Crnoj Gori, a oko iste ili nešto niže na Kosovu i Bugarskoj. Međutim, neprekidno visoki nivoi sive ekonomije u Jugoistočnoj Evropi, zajedno sa sistemskom sitnom korupcijom, niskim povjerenjem u javne institucije i, u nekim slučajevima, nesigurnim nacionalnim identitetom, doveli su do **promjena u poreskom moralu** i do manjih prihoda za vlade zemalja u regionu.

¹ Kao što su procjene neprijavljenog rada putem direktnih procjena pod vodstvom prof. Colin Williams, ili uporednim procjenama prof. Friedrich Schneider-a, koje se zasnivaju na direktnim metodama. Evropska komisija je u zadnje vrijeme preuzela oba pristupa.

zemalja² na osnovu nalaza Ankete SELDI mreže o



Ova publikacija nastala je uz finansijsku pomoć Evropske unije i Centralne evropske inicijative (CEI). Sadržaj publikacije je isključiva odgovornost SELDI inicijative i ni u kom slučaju ne odražava stavove Evropske Unije i CEI.



sivoj ekonomiji u JIE iz 2016. godine³.

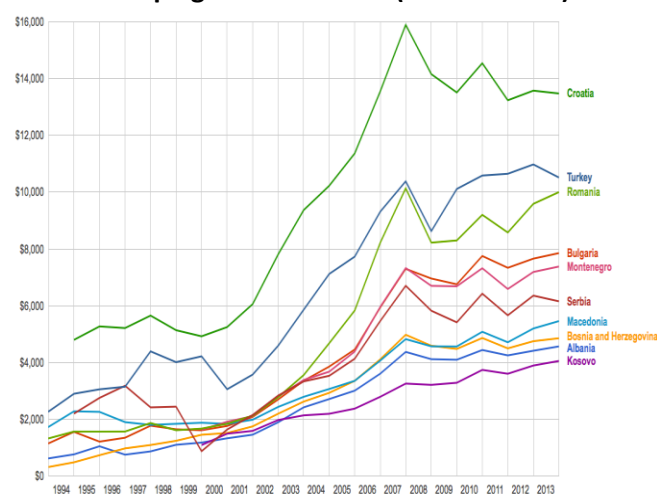
Makroekonomski efekti i siva ekonomija

Sve zemlje članice SELDI mreže imale su prosječnu realnu stopu rasta BDP-a od 3-4% godišnje po glavi stanovnika za posljednjih 15 godina, što je **nedovoljno za podršku brzom približavanju EU** ili razvijanje povoljne klime za smanjenje sive ekonomije i korupcije. Te zemlje su imale stabilne, **niske stope participacije radne snage**⁴ od 2000. godine (najniža na Kosovu sa 41%, a najviša u Makedoniji sa 56%). Rumunija, Albanija i Srbija doživjele su pad zaposlenosti od 2000. godine, dok je u Makedoniji i Bugarskoj ona porasla, a u ostalim zemljama je ostala stabilna, s manjim oscilacijama u periodu krize 2008. godine. Postoje značajne razlike u participaciji po spolovima na Kosovu (21% žena preko 15 godina starosti i 24% onih u dobi od 20 do 64 je ekonomski aktivno sa stopom zaposlenosti od samo 14%), u Turskoj (stopa aktivnih žena starosti iznad 15 godina je 30%) i u Bosni i Hercegovini (stopa aktivnih žena u kategoriji 20 do 64 godina starosti je 32% zaposlenih). Najviša stopa participacije radne snage žena zabilježena je u Bugarskoj - 48,6% u 2014. godini.

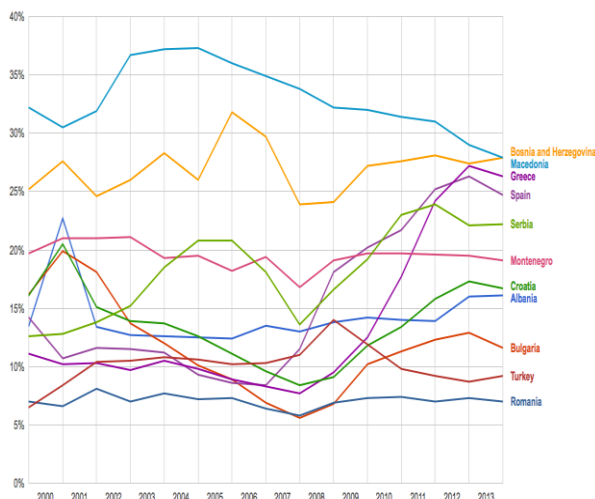
Nezaposlenost u regionu je **ozbiljan razlog za zabrinutost** i veća je od prosjeka u odnosu na zemlje članice EU - 28. Daleko više zabrinjava **dugotrajna nezaposlenost i nezaposlenost mladih** u svakoj od tih zemalja. Bosna i Hercegovina i Kosovo, na primjer, imaju višu stopu nezaposlenosti mladih od Grčke, i u poređenju sa Španijom, to su dvije najlošije ekonomije EU u tom pogledu u svjetlu 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 iz inostranstva i sive ekonomije, ili su prisiljeni da žive u ekstremnom siromaštvu (slika 1). Mnoga domaćinstva u zemljama Jugoistočne Evrope i dalje se oslanjaju na ekonomiju osnovnih potreba (proizvodnja sopstvene hrane i razmjena) kako bi zaradili za život.

Slika 1. BDP po glavi stanovnika (aktuelni USD)



Stope nezaposlenosti



Izvor: Svjetska banka.

² To su: Albanija, Bugarska, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Kosovo, Makedonija, Crna Gora, Srbija i Turska. Radi pojednostavljenja, u ovoj kratkoj studiji naizmjenično ih označavamo kao zemlje članice SELDI mreže, zemlje JIE ili balkanske zemlje. Zemlje Zapadnog Balkana uključuju balkanske zemlje van EU.

³ Rezime nalaza SELDI osnovne studije *Siva ekonomija i dobro upravljanje u Jugoistočnoj Evropi: Regionalni izvještaj o procjeni za 2016. godinu*. Ovaj izvještaj zasniva se na metodologiji bugarskog Nacionalnog indeksa sive ekonomije, koji je razvio Centar za studije demokratije, v. [CSD \(2016\), Hidden Economy Indexes in Bulgaria 2002 – 2015: Results and Methodological Notes, Center for the Study of Democracy, Sofia, 2016.](#)

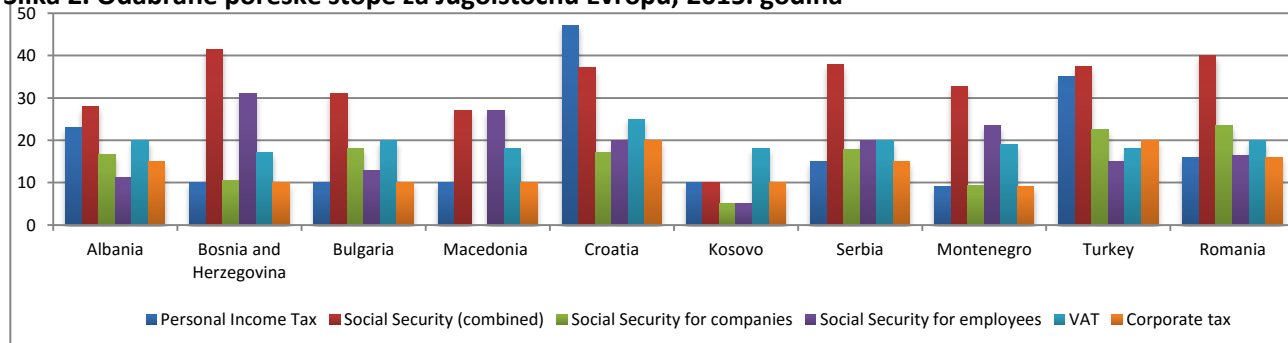
⁴ Obuhvata stanovništvo starosti 15+.

Za mnoge zemlje u tranziciji, uključujući i one u Jugoistočnoj Evropi, **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 zemalja članica SELDI mreže. Po svemu sudeći, **veza između transfera novca, sivog zapošljavanja i sive ekonomije je pozitivna** u Jugoistočnoj Evropi.⁵ 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). Često, iseljenici i sami prihvataju prikrivenu zaposlenost u evropskim zemljama u koje odlaze. Albanija i Bosna i Hercegovina su imale snažan relativni pad primljenog transfera novca, ali je njegov udio u BDP-u i dalje visok. U 2000. godini, transferi novca su bili veliki i do 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 prosjekom od 18,8% BDP-a, i 16,7% u 2015. godini. Kosovo je 19. a Srbija 39. u svijetu prema ovom indikatoru.⁶

Plaćanje poreza i siva ekonomija

Pojedinci i preduzeća u JIE takmiče se u izbjegavanju poreza, u cjelosti ili djelimično, uglavnom zbog toga što je očekivana marginalna korist javnih dobara i usluga koje se pružaju i konzumiraju, umanjena za trošak rizika da budu sankcionisani za nepoštovanje pravila, znatno niža, u smislu privatne koristi, od marginalne alternativne cijene plaćanja dospjelog iznosa. Nivo poreskih stopa i stopa doprinosa socijalnog osiguranja objašnjava između 35% i 52% varijacije Šnajderove sive ekonomije u Jugoistočnoj Evropi⁷. Većina kompanija obuhvaćenih istraživanjem preduzeća Svjetske banke u Istočnoj Evropi i Centralnoj Aziji uglavnom je zabrinuto zbog poreskih stopa, kada im se postavi pitanje šta im je najveća prepreka u poslovanju (17,8%). Crna Gora (38%), Rumunija (43%) i Turska (37,4%) su daleko iznad prosjeka JIE (19,5%) i šireg prosjeka Evrope i Centralne Azije (19,5%). Srbija (16,1%) je ispod regionalnog prosjeka, ali iznad svjetskog prosjeka (12,1%). Ipak, *Anketa SELDI mreže o sivoj 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).

Slika 2. Odabrane poreske stope za Jugoistočnu Evropu, 2015. godina



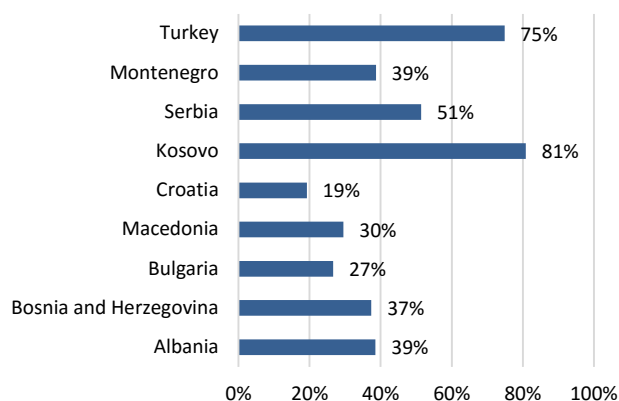
Izvor: Trading Economics, tradingeconomics.com

⁵ Uporediti sa A. Ivlevs: *Transferi novca i neformalno zapošljavanje: dokazi iz tranzicionih ekonomija (Remittances and informal employment: evidence from transition economies)*, mimeo, 19.4.2016

⁶ Podaci Svjetske banke.

⁷ 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.

Slika 3. Zaposleni u sivoj ekonomiji (% zaposlenih na osnovnom poslu, za koji je najmanje jedno od navedenog tačno)



Bez pisanog ugovora sa poslodavcem za osnovni posao

Stvarna primanja za prethodni mjesec bila su veća nego što piše u ugovoru s glavnim poslodavcem.

Bez socijalnog osiguranja za osnovni posao.

Osnova za plaćeno socijalno osiguranje je nivo minimalne zarade, iako je stvarna plata veća.

Osnova za plaćeno socijalno osiguranje je iznos iz ugovora, ali stvarni iznos koji je primljen je veći.

Bez zdravstvenog osiguranja za osnovni posao.

Definicija skrivenog zapošljavanja: obuhvata najmanje jedno od navedenog

Izvor: Anketa SELDI mreži o sivoj ekonomiji, 2016. godina⁸.

Ova kontradikcija između visokih poreskih stopa i nižeg nivoa sive ekonomije isticana je i ranije, u slučajevima usporedbe nordijskih zemalja s južnom Evropom. Međutim, ovaj put poređenje se vrši sa vrlo sličnim zemalja, koje su bile dio jednog sistema sve do nedavno. Razlozi su različiti, ali se uglavnom

⁸ Primjeri veličina su sljedeći: 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 zahtjev od Sekretarijata SELDI mreže.

svode na faktore kao što su nivo dohotka, poreski moral i zadovoljstvo u javnim službama.⁹ Poreski moral je povezan s percepcijom kvaliteta i povjerenja u institucije i očekivanjima u vezi s onim što drugi rade¹⁰. Neki smatraju da je utaja poreza psihološki poreski ugovor između građana i organa vlasti, pod uticajem faktora kao što su obrazovanje, geografija i starost¹¹. 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, **povjerenje u institucije je pogubno nisko** i, u nekim slučajevima, može voditi u aktivno nepovjerenje i opoziciju, podstaknuto osjećajem pripadnosti drugoj državi ili naciji. To je još uvijek rašireno u regionu.

Dok porezi u Jugoistočnoj Evropi mogu generalno biti niski, njihovi **administrativni troškovi** mogu nadmašiti prednosti, kao što je evidentno u slučaju Albanije (kompanije vide poresku upravu, ne poreze, kao prepreku), i Bugarske (gdje porezi imaju neke od najnižih stopa i malobrojni su, ali administrativno usaglašavanje za mala i srednja preduzeća je preskupo), te u Bosni i Hercegovini (gdje je poreska situacija previše složena¹² zbog komplikovanog sistema države, institucija u sukobu i političke nestabilnosti).

Relativni udjeli različitih poreza sugerišu suprotstavljene obrasce među zemljama Jugoistočne

⁹ Hanousek, J. i Palda, F., 2003. Zašto ljudi izbjegavaju 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*. Sofia: CSD, str.139-174.

¹⁰ 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

¹¹ Feld, Lars i Frey, Bruno, Utaja poreza, oslobađanje od poreza i psihološki poreski ugovor ('Tax Evasion, Tax Amnesties and the Psychological Tax Contract', 2007.

¹² Porezi plaćeni na zarade u Republici Srpskoj znatno se razlikuju od Federacije Bosne i Hercegovine: 56% odnosno 73% na neto zarade.

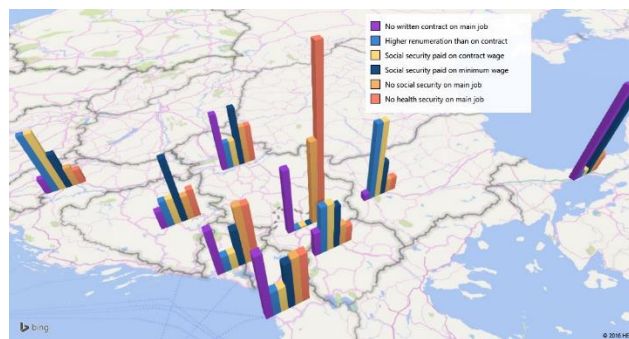
Evrope i EU, gdje društvo u cjelini plaća relativno više u odnosu na poslovni sektor. U 2012. godini, ljudi u Jugoistočnoj Evropi platili su između 2,05% (Makedonija i Bosna i Hercegovina) i 4,61% (Srbija) poreza na lični dohodak kao udio u BDP-u. Za region, to je u prosjeku samo 3%, četiri puta manje 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 osiguranje. Dok su razlike između zemalja Jugoistočne Evrope na osnovu poreza na lični dohodak kao dijela 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, te činjenicom da su kompanije u boljem položaju da izbjegavaju porez, dok pojedinci mogu izbjegavati plaćanje poreza kao opciju smanjenja svojih troškova.

Obrasci sive ekonomije u JIE

Osim ogromnih razlika u nivoima skrivanja, koji su niski, poput 19% za one koji se bave ekonomskom djelatnošću u Hrvatskoj, i visoki, poput 81% na Kosovu (slika 3), zemlje imaju različite obrasce skrivanja i time različite probleme za rješavanje. Postoje velike razlike u cijelom regionu u tome koliki procenat zaposlenih **radi bez ugovora**. U Hrvatskoj, Makedoniji, Bugarskoj i Bosni i Hercegovini, ti nivoi su niski (ispod 5%), dok su u Albaniji, Srbiji i Crnoj Gori (15%, 17% odnosno 11%) umjereni ili oko regionalnog prosjeka (15%), a 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 izbjegavanje plaćanja socijalnog osiguranja. Isto tako, više od trećine svih zaposlenih koji se kriju od organa vlasti na jedan ili drugi način u Srbiji, Kosovu i Albaniji ne posjeduju 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 povjerenja u pravosudni sistem. Zaposleni bez ugovora često rade znatno više sati (uključujući noćne smjene, rad vikendom i praznicima) bez dodatne naknade, ne koriste bolovanje i zaključani su u svojim poslovima bez mogućnosti napredovanja. Kada zaposleni odluče da napuste posao (promijene posao), oni često gube prošlomjesečnu platu ili primaju samo iznos zvanično naveden u ugovoru. Bugarska bi mogla biti **pozitivan primjer** drugima u regionu, jer je uspjela da riješi problem nedostatka ugovora o radu i prije ulaska u EU kroz kombinaciju obavezne registracije ugovora i pojačane, kontinuirane inspekcije.

Slika 4. Učestalost različitih vrsta skrivene zaposlenosti u Jugoistočnoj Evropi



Izvor: SELDI Anketa o sivoj ekonomiji, 2016. godina

Gotovo svi Kosovari, uključeni u skriveno zapošljavanje, takođe izbjegavaju **plaćanje zdravstvenog osiguranja** u cjelosti (87%). Razlog za to je njihovo nezadovoljstvo pristupom i kvalitetom zdravstvenih usluga (naročito u ruralnim područjima), i preovlađujućom korupcijom¹³. Druge

¹³ Uka, Fitim. *Zadovoljstvo zdravstvenimh uslugama i percepcija prisustva korupcije ("Satisfaction with Health care Services and Perceptions on Presence of Corruption")*. UNDP.

zemlje iz regiona koje se suočavaju s ozbiljnim ograničenjima u finansiranju svojih sistema zdravstvene njege su Crna Gora i Albanija, gdje svako treće lice u skrivenom zaposlenju uopšte ne plaća nikakve doprinose zdravstvenog i penzijskog osiguranja.

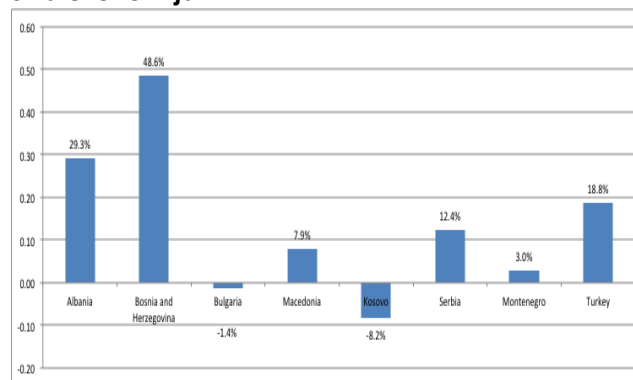
U prosjeku, 20% radnika s ugovorima u zemljama članicama SELDI mreže dobijaju **zaradu u koverti**, odnosno veći iznos (koji nije prijavljen organima vlasti) nego što je to navedeno u ugovoru o radu. Na dva suprotna kraja u tom pogledu su Turska sa preko 40% i Hrvatska sa samo 8%. Gotovo polovina svih onih koji učestvuju u sivoj 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, gdje između 35% i 38% onih koji su aktivni u sivoj ekonomiji plaćaju socijalno osiguranje na minimalnu zaradu. U Makedoniji, trećina zaposlenih služi se sličnim taktikama.¹⁴

Učestvovanje u skrivenom zapošljavanju je ponekad stvar izbora, ali češće je to jačanje socijalne mreže koja stvara određeni poreski moral. U odnosu na zvaničnu ekonomiju, ljudi koji su zaposleni u sivoj ekonomiji u Jugoistočnoj Evropi su nešto mlađi (2 godine u prosjeku), vjerovatnije su muškarci (62%), i obično poznaju i druge koji takođe skrivaju prihode od organa vlasti. Razlika u godinama je rezultat učešća mladih (do 30 godina starosti) u skrivenom zapošljavanju, koji nadmašuju u brojnosti one na formalnim radnim mjestima. Ovaj nalaz ima važne političke implikacije, jer često, političke mjere izgledaju osmišljene za pojedine transakcije (zapošljavanje ili prijavljivanje prihoda) i ne odražavaju **društvenu ukorijenjenost fenomena**.

Anketa SELDI mreže o sivoj ekonomiji za 2016. godinu pokazala je da **ljudi u Jugoistočnoj Evropi zarađuju više u formalnoj nego u sivoj 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 sivoj ekonomiji zarađuju više od onih koji su u potpunosti formalno zaposleni, a to može ukazivati na ozbiljne probleme poreske politike i neučestvovanje, odnosno nedostatak povjerenja onih koji više zarađuju u zvaničnoj ekonomiji (slika 5). Oni koji rade na poslovima koji nude veće zarade imaju obrazovanje i vještine na nivou naprednih diplomaca (magistarski nivo) i češće se nalaze u formalnoj ekonomiji. U Crnoj Gori, najniži decil zaposlenih u sivoj ekonomiji zarađuje u prosjeku 36% prosječnog dohotka najnižeg decila u zvaničnoj ekonomiji¹⁵. Kako se decili kreću prema gore, razlika se smanjuje, ali prihod ostvaren u neformalnoj ekonomiji nikad ne premašuje onaj ostvaren u formalnoj.

Slika 5. Premija u formalnoj ekonomiji u odnosu na sivu ekonomiju



Izvor: SELDI Anketa o sivoj ekonomiji, 2016. godina

Anketa SELDI mreže o sivoj ekonomiji za 2016. godinu pokazuje da ljudi u Jugoistočnoj Evropi, koji su dio sive 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 vjeruju da postoji

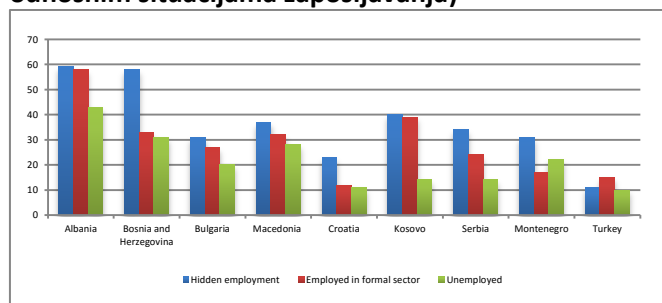
¹⁴ Pogodi i promaši – Dinamika neprijavljenog rada u Makedoniji (Hit and Miss - The Dynamics of Undeclared Labour in Macedonia), CSD i CRPM, Kratka studija javne politike br. 31, novembar 2014, str. 11.

¹⁵ UNDP, Nacionalni izvještaj o razvoju po mjeri čovjeka za Crnu Goru, Neformalni rad: od izazova do rješenja (National Human Development Report for Montenegro, Informal work: from challenges to solutions), 2016.

ozbiljna moralna kriza u društvu). Ipak, njihov osjećaj **sreće** je nešto niži od prosjeka u zemlji, iako to ne utiče na njihovo subjektivno samopozicioniranje u društvenoj hijerarhiji. Jedini izuzetak je Makedonija, gdje skriveno zapošljavanje značajno smanjuje samopoštovanje u smislu nečije pozicije u društvu.

Oni u skrivenom zaposlenju 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 zdravstvu, pristup finansiranju i pristup obrazovanju zahtijevaju da svi doprinosi za socijalno i zdravstveno osiguranje budu plaćeni ili kupljeni ispod stola). U prosjeku, jaz koruptivnog pritiska je 5%, ali u Bosni i Hercegovini je 25%, a u Crnoj Gori i do 14% (Slika 6). Koruptivni pritisak također se odnosi na sposobnost plaćanja, jer u cijelom regionu on ima najmanji uticaj na nezaposlene.

Slika 6. Koruptivni pritisak (udio onih koji su u odnosnim situacijama zapošljavanja)



Izvor: SELDI Sistem monitoringa korupcije, 2016.godina

Ključna poruka analize *Ankete SELDI mreže o svojoj ekonomiji za 2016. godinu* je **društvena i tržišna ukorijenjenost fenomena sive ekonomije**, što zahtijeva cijeli niz mjera praktičnih politika i unapređenje ukupnog nivoa sprovođenja vladavine prava u društvu. Kompanije koje počinju neregistrovane i koje provode više vremena radeći u sjenci imaju znatno veće naknadne godišnje stope prodaje, stope zaposlenosti i rast produktivnosti u odnosu na one koje su registrovane od samog

početka¹⁶. 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

Drugi važan nalaz iz analize je da minimalna zarada čini da ekonomska politika ima smisla (osim što je prag za prikupljanje prihoda od onih koji imaju formalne ugovore) za samo dvije zemlje, Albaniju i Tursku, gdje je 26% odnosno 28% zaposlenih koji primaju minimalnu zaradu i ukupno 39% odnosno 70% zaposlenih koji plaćaju socijalno osiguranje na ovu minimalnu zaradu (slika 7). U svim drugim zemljama, udio radnika koji primaju minimalnu zaradu je između 2% (Kosovo) i 11% (Hrvatska). Samo u Srbiji postoji značajan broj zaposlenih (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 cijene javnih usluga i zarade javnih službenika sa minimalnom zaradom. Dakle, povećanjem minimalne zarade, oni povećavaju javne prihode i (prećutno) troše više na javnu upravu. Izvještaj za Crnu Goru o razvoju po mjeri čovjeka za 2016. godinu¹⁷ potvrđuje da strože sprovođenje minimalnih zarada za

¹⁶ Williams, C.C., Martinez-Perez, A. i Kedir, A.M., 2016. *Neformalno preduzetništvo u razvojnim ekonomijama: uticaj započinjanja poslovanja bez registracije na učinak. Preduzetnička teorija i praksa (Informal entrepreneurship in developing economies: the impacts of starting-up unregistered on firm performance. Entrepreneurship Theory and Practice).*

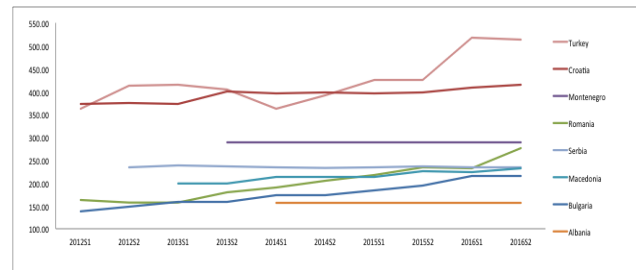
¹⁷ UNDP, Nacionalni izvještaj o razvoju po mjeri čovjeka za Crnu Goru, Neformalni rad: od izazova do rješenja National Human Development Report for Montenegro, Informal work: from challenges to solutions, 2016.

neformalne radnike može biti priličan teret za samozaposlena lica (većina najniže decilne grupe) zbog povezanih troškova koje će biti u obavezi da plate vladi. Dakle, kreatori politika u cijelom 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 članicama SELDI mreže. Povećanje minimalne zarade za ove ljude s nižim prihodima može izazvati negativne promjene u blagostanju, zbog povećane potrošnje na usluge vezane za minimalne zarade (medicinske usluge, naknade za vrtiće i razne administrativne usluge).

U Srbiji je, na primjer, odnos minimalne i prosječne zarade bio 50,1%, od februara 2016. godine, što je vrlo visok odnos u međunarodnom okruženju. Ovaj nivo je već dostignut u 2012. godini, za vrijeme parlamentarnih izbora, kao vladin ustupak sindikatima da bi se obezbijedila politička podrška vladajućoj koaliciji. Postavljanje visoke minimalne zarade dovelo je do smanjenja potražnje za nisko kvalifikovanim radnicima, što je dovelo do povećanja nivoa nepoštivanja pravila od strane preduzeća. Kao rezultat toga, došlo je do pada formalnog, a porasta skrivenog zapošljavanja. Što je veća minimalna zarada, a time i veći minimalni prag za doprinose za socijalno osiguranje, to je veća motivacija za skrivanje prihoda, što se ne može neutralizovati davanjima uslovljenim provjerom prihoda i imovine usmjerenim ka siromašnim domaćinstvima, i u krajnjem spriječiti nisko plaćene radnike u svojoj ekonomiji da legalizuju svoj rad.¹⁸

¹⁸ J. Koettl: Da li se formalni rad u Srbiji isplati? Uloga poreza na plate i socijalnih davanja u demotivisanju formalnog rada (*Does formal work pay in Serbia? The role of labour taxes and social benefit design in providing disincentives for formal work*), Tehnički zapis, Svjetska banka, 2010, str. 9.

Slika 8. Dinamika minimalnih zarada u JIE (2012 – 2016 mjereno polugodišnje)



Izvor: Eurostat, 2016. godina

Preporuke javnih politika

- Sve **nacionalne statističke institucije** treba pažljivo da sprovede metodologiju Eurostat/OECD-a za **prilagođavanje neregistrovane ekonomije BDP-u** i da objavljuju blagovremene i sveobuhvatne opise imputacija po vrsti propusta u obuhvatu i ekonomskom sektoru. Koristiti **ogledalsku statistiku** za kalibraciju međunarodne trgovinske statistike i utaju poreza vezanu za krijumčarenje ovlašćenja i trgovinu.
- **Odrediti prioritete i redoslijed reformi** u područjima poreskog jaza koja imaju **najveći negativan društveni uticaj** (na primjer, izbjegavanje plaćanja zdravstvenog osiguranja na Kosovu, nepostojanje ugovora o radu u Turskoj, i izbjegavanje akciza u Bosni i Hercegovini i Albaniji). Kompanije i građane treba **uveliko konsultovati** o tim područjima, tako da se društvo u cjelini osjeti **uključenim** u potrebne reforme, čime će se povećati njihovo povjerenje u institucije. Do sada, čak i politike koje su, u načelu, odgovarajuće, su izazivale otpor kod preduzeća i civilnog društva, kao politike vođe hijerarhijski s vrha ka dnu (na primjer u Albaniji i Srbiji).
- Izraditi javne politike **usmjerene na formalizaciju cijelog lanca ekonomske**

vrijednosti (ili značajan dio njega) i **klastera ekonomskih aktera i odnosa**, za razliku od usmjeravanja ka legalizaciji od slučaja do slučaja, povećanjem kazni i kontrole poštivanja pravila. Rad u sivoj ekonomiji u Jugoistočnoj Evropi često je društveno ukorijenjen, kulturno i obrazovno predodređen, a ne samo stvar racionalnog izbora povećanja lične koristi. Dakle, efikasna politika protiv sive ekonomije ne bi bila čisto ekonomska ili fiskalna, već sveobuhvatna socijalna politika.

- U zemljama u kojima su transferi novca važan izvor ulaganja u sive 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. Transferi novca često povezuju sive ekonomije u Jugoistočnoj Evropi sa sivim ekonomijama u zemljama članicama EU (gdje pošiljaoci često rade). Dakle, zemlje imaju podsticaj da partnerski rješavaju ovaj problem.
- **Oslanjati se više na tehnologiju** (elektronska plaćanja, blagajne s fiskalnim memorijama povezanim u realnom vremenu sa agencijama za prihode, elektronska podnošenja poreskih obrazaca, jedinstvene kontakt tačke itd), automatizaciju i algoritme (profilisanje rizika i uzorkovanje za inspekcije), a manje na lični sud.
- Sprovoditi **redovne procjene poreskog jaza** (uključujući i po vrsti poreza), prema uobičajenoj metodologiji i prilagoditi politike rezultatima. Hipoteze unakrsne provjere sa statističkim procjenama veličine sive ekonomije i nezavisne analize karakteristika zasnovane na istraživanjima.

- Politike koje se bave sivom 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 najmanje da udvostruče svoje godišnje prosječne realne stope rasta BDP-a po stanovniku**, ako žele da postignu i održavaju trajne promjene upravljanja.