

Siva Ekonomija u Srbiji

Novi nalazi i preporuke za reforme

Mart 2013



USAID | **SRBIJA**
OD AMERIČKOG NARODA

FREN Fondacija za razvoj
ekonomske nauke

IZVEŠTAJ: SIVA EKONOMIJA U SRBIJI: NOVI NALAZI I PREPORUKE ZA REFORME

Izveštaj pripremio:

Fond za razvoj ekonomske nauke

Autori:

Gorana Krstić
Friedrich Schneider
Mihail Arandarenko
Milojko Arsić
Branko Radulović
Saša Randelović
Irena Janković

Urednik:

Gorana Krstić

Prevodilac:

Uroš Vasiljević

Izveštaj predat:

USAID Srbija

Broj ugovora:

RFA-2012-05

Izrada ove studije omogućena je uz pomoć američkog naroda preko Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Autori su u potpunosti odgovorni za sadržaj ove publikacije, koji ne mora nužno odražavati stavove USAID-a ili vlade Sjedinjenih Američkih Država.

S a d r Ź a j

Predgovor.....	4
Rezime.....	5
1. Uvod.....	15
2. Siva ekonomija: izazov za ekonomsku i socijalnu politiku	17
2.1. Osnovne karakteristike sive ekonomije.....	17
2.2. Kratak istorijat sive ekonomije u Srbiji.....	18
3. Koncept ankete o neformalnom poslovanju preduzeća i preduzetnika.....	24
3.1. Cilj i sadržina ankete.....	24
3.2. Metodologija istraživanja.....	25
3.3. Osnovne informacije o anketiranim preduzećima.....	27
4. Uzroci sive ekonomije.....	29
4.1. Uzroci sive ekonomije iz oblasti poreskog sistema.....	29
4.2. Institucije tržišta rada kao faktor podsticanja sive ekonomije.....	34
4.3. Ostali institucionalno-ekonomski uzroci sive ekonomije u Srbiji.....	37
4.4. Podsticaji iz finansijskog sektora	43
5. Koliki je obim sive ekonomije u Srbiji?.....	47
5.1. Procena sive ekonomije na osnovu MIMIC metoda.....	48
5.2. Procena sive ekonomije primenom HTC metoda.....	55
5.3. Procena sive ekonomije na osnovu Ankete o uslovima poslovanja preduzeća u Srbiji.....	57
5.4. Procene poreskog jaza usled poreske evazije.....	61
6. Siva ekonomija u sektoru preduzeća i preduzetnika.....	70
6.1. Procena najvažnijih oblika sive ekonomije i njihove karakteristike.....	70
6.2. Determinante uključivanja u sivu ekonomiju.....	79
6.3. Efekti konkurencije neformalnog sektora.....	84
7. Efekti formalizacije sive ekonomije.....	89
7.1. Fiskalne implikacije formalizacije sive ekonomije.....	89
7.2. Efekti formalizacije sive ekonomije na ekonomski rast.....	91
8. Analiza administrativne sposobnosti institucija za kontrolu poslovanja preduzeća.....	94
8.1. Poreska uprava.....	95
8.2. Inspekcija rada.....	97
8.3. Tržišna inspekcija.....	102
9. Osnovni nalazi i preporuke za formalizaciju sive ekonomije.....	106
9.1. Osnovni nalazi.....	106
9.2. Preporuke za formalizaciju sive ekonomije.....	111
Literatura.....	135
Aneks.....	142

Predgovor

U ovom izveštaju predstavljani su rezultati i preporuke za formalizaciju sive ekonomije iz sveobuhvatnog istraživanja sive ekonomije u Srbiji koje je FREN uradio za potrebe USAID Projekta za bolje uslove poslovanja (BEP). Izveštaj se zasniva na rezultatima analize relevantnih statističkih podataka, rezultatima dobijenim iz Ankete o uslovima poslovanja sprovedene među registrovanim preduzećima i preduzetnicima u Srbiji, kao i na kvalitativnom istraživanju koje je obuhvatilo ključne zainteresovane aktere.

Osnovni cilj ove studije je izrada strategije i preporuka za podsticaj formalizacije sive ekonomije kako bi se poboljšala konkurentnost srpske privrede i doprinelo ekonomskom razvoju. Konkretni ciljevi izveštaja su sledeći:

1. Unaprediti svest o stvarnom obimu i uticaju sive ekonomije na preduzeća izradom procene njene agregatne veličine i distribucije po ključnim delatnostima i regionima Srbije.
2. Identifikovanje glavnih uzroka sive ekonomije, naročito kada je reč o vrstama neformalnih aktivnosti koje se obavljaju i razlozima zbog kojih se preduzeća okreću tim aktivnostima, kako bi preporuke i mere usmerene na formalizaciju sive ekonomije delovale na njene osnovne uzroke.
3. Izrada strategije za formalizaciju sive ekonomije i konkretnih preporuka, mera i programa vezanih za fiskalnu politiku i regulaciju, politiku tržišta rada i razvoj finansijskog sektora, koji treba da podstaknu formalizaciju sive ekonomije, unaprede konkurentnost srpske privrede i doprinsu ekonomskom razvoju.

Tokom rada na ovoj studiji, veliki broj institucija i pojedinaca pružio nam je pomoć i podršku. Zahvaljujemo se USAID-u koji je putem granta finansirao izradu ovog izveštaja, kao i USAID timu Projekta za bolje uslove poslovanja na odličnoj saradnji tokom izrade izveštaja i dragocanim sugestijama koje su bile od velike pomoći u finalnom oblikovanju ovog izveštaja. Takođe se zahvaljujemo *Ipsos Strategic Marketing*-u koji je sproveo Anketu o uslovima poslovanja preduzeća, na profesionalnoj pomoći i sugestijama vezanim za upitnik ankete. Posebnu zahvalnost dugujemo konsultantima prof. dr Bošku Živkoviću na vrednim sugestijama i bezrezervnoj pomoći u našim naporima da što bolje osvetlimo ovu oblast istraživanja i dr. Aleksandri Nojković na pomoći u prikupljanju i analizi podataka za ekonometrijsku procenu sive ekonomije za zemlje Centralne i Istočne Evrope i Srbiju.

Rezime

Osnovni nalazi izveštaja

Siva ekonomija jedan je od najvećih izazova sa kojima se suočava privreda Srbije, a njene posledice vidljive su u oblastima utaje poreza, distorzije tržišta, neobjektivne konkurencije i neefikasne raspodele resursa. U mnogim zemljama u tranziciji, pa tako i u Srbiji, siva ekonomija je značajna prepreka za razvoj snažnog sektora preduzeća i za izgradnju funkcionalne tržišne privrede. Iako je siva ekonomija i dalje važna „sigurnosna mreža“ za mnoge pojedince i domaćinstva u Srbiji, njene negativne posledice po zaposlene, preduzeća i društvo u celini daleko prevazilaze njene prednosti.

Anketa o uslovima poslovanja preduzeća i preduzetnika u Srbiji. Mere za podsticanje formalizacije sive ekonomije treba da budu zasnovane na poznavanju uzroka i strukture neformalne aktivnosti. Poseban problem u njihovom osmišljavanju predstavlja to što su informacije o sivoj ekonomiji nužno nepouzdanе i nepotpune. **Zbog toga je za potrebe ovog istraživanja sprovedena anketa o neformalnom poslovanju preduzeća i preduzetnika u Srbiji na reprezentativnom uzorku od 1251 privrednih subjekata (privredna društva i preduzetnici) na teritoriji Srbije.** Ova anketa je omogućila da se siva ekonomija u Srbiji po prvi put sagleda iz ugla preduzeća, da se procene različiti oblici sive ekonomije u ovom sektoru i analiziraju prema relevantnim karakteristikama privrednih subjekata. Pored toga, anketa je omogućila da se sagledaju uzroci i motivi za poslovanje u sivoj ekonomiji, što je od posebnog značaja za formulisanje preporuka za formalizaciju sive ekonomije.

Uzroci sive ekonomije. Analizu uzroka sive ekonomije izvršili smo koristeći, tamo gde je to moguće i prikladno, elementarnu teorijsku analizu, uporedne podatke, stavove socijalnih partnera o funkcionisanju institucija, kao i rezultate *Istraživanja o uslovima poslovanja preduzeća u Srbiji*. Među **fiskalnim uzrocima** sive ekonomije relevantni su relativno visoko fiskalno opterećenje rada, komplikovane i skupe poreske procedure, komplikovan i netransparentan poreski sistem, neadekvatno organizovana, nedovoljno obučena i opremljena poreska administracija, nizak kvalitet usluga javnog sektora i visok nivo tolerancije prema sivoj ekonomiji. U domenu **institucija tržišta rada**, među širom grupom faktora izdvaja se nekoliko ključnih faktora koji održavaju i podstiču sivu ekonomiju – visoko fiskalno opterećenje rada na nižim nivoima zarada, sistem socijalnih davanja koji praktično ne omogućava da formalno zaposlene osobe nastave da primaju socijalnu pomoć i druge transfere, visoka minimalna zarada, kao i određena pravila u okviru zakonodavne zaštite zaposlenja, regulative radnog vremena, naknada za nezaposlenost, i penzijskog sistema. Postoji i niz **drugih institucionalnih i ekonomskih faktora** koji doprinose visokom učešću sive ekonomije. Usled niske produktivnosti poslovni model značajnog broja preduzeća podrazumeva profitabilno poslovanje jedino u uslovima neizmirenja poreskih obaveza. Ekonomska kriza i visok stepen nelikvidnosti su i one produktivnije privredne subjekte primorale da deo svog poslovanja prebace u neformalni sektor. Zbog neefikasnog mehanizma izlaska sa tržišta privredni subjekti koji celokupnu ili deo svojih aktivnosti obavljaju u neformalnom sektoru podstaknuti su da tamo i ostanu. Drugi uzroci koji značajno utiču na učešće u sivoj ekonomiji su visoko administrativno opterećenje poslovanja, nizak kvalitet regulatornog okruženja i pravna nesigurnost. Pored navedenih regulatornih uzroka na poslovanje u sivoj ekonomiji utiču i visok nivo korupcije i nizak nivo poreskog morala. Među najznačajnije faktore **iz finansijske oblasti** spadaju značajno učešće gotovinskih transakcija u

ukupnim plaćanjima, neformalni izvori finansiranja i neregistrovane doznake migranata iz inostranstva.

Obim sive ekonomije u Srbiji. Siva ekonomije u Srbiji procenjena je na osnovu tri metoda: a) **MIMIC metod** koji se zasniva na modeliranju i koji je obuhvatio Srbiju i 10 zemalja centralne i istočne Evrope u periodu 2001-2010. godine; b) metod poštovanja poreskih propisa kod domaćinstava (**household tax compliance, HTC**) koji je obuhvatio Srbiju za 2010. godinu i koji spada u grupu indirektnih metoda jer se zasniva na makroekonomskim podacima i c) **Ankete o uslovima poslovanja preduzeća i preduzenika**. Primenjeni metodi procene se razlikuju po obuhvatu sive ekonomije, kako po institucionalnim sektorima, tako i po oblicima sive ekonomije, kao i po metodologiji procene. MIMIC metod najšire obuhvata sivu ekonomiju, jer obuhvata sve institucionalne sektore i sve oblike sive ekonomije. HTC metodom procenjuju se samo oni oblici sive ekonomije koji se mogu identifikovati i proceniti na osnovu podataka o dohocima i potrošnji domaćinstva. Na osnovu Ankete procenjeni su najvažaniji oblici sive ekonomije u preduzećima.

Rezultati procene po prvom metodu ukazuju da je u svim zemljama došlo do smanjenja sive ekonomije u posmatranom periodu, sa izuzetkom 2009. godine kada je primetno blago povećanje sive ekonomije. **U Srbiji, siva ekonomija je opala sa 33,2% u 2001. godini na 30,1% BDP-a u 2010. godini.** Rezultati pokazuju da je siva ekonomija u Srbiji opadala tokom perioda ekonomskog rasta (u % od BDP), a da je potom od početka ekonomske krize ostala skoro nepromenjena. U poređenju sa drugim zemljama, ona je bila veća od prosečnih vrednosti izabranih 11 zemalja tokom celog posmatranog perioda. Jedino je Bugarska imala veći obim sive ekonomije, posmatrano u procentu od BDP, u odnosu na Srbiju.

Na osnovu HTC metoda procenjeno je da siva ekonomija u Srbiji iznosi 24% BDP. Procenjeni obim sive ekonomije prema HTC metodu je manji u odnosu na MIMIC, zbog toga što se na osnovu podataka o dohocima i potrošnji domaćinstva ne mogu obuhvatiti neki oblici ekonomije koji se ostvaruju u preduzećima (porez na dobit, porez imovinu, takse, naknade i dr.).

Tabela 1. Obim sive ekonomije prema različitim metodama procene

	Godina	% BDP
Siva ekonomija prema metodu MIMIC	2010.	30,1
Siva ekonomija – HTC metod	2010.	23,6
Siva ekonomija – Anketa	2012.	21,0

Podaci sadržani u Anketi o uslovima poslovanja omogućili su procenu sive ekonomije u preduzećima i kod preduzetnika i to u dva najvažnija oblika sive ekonomije – prometu proizvoda i delimičnom ili potpunom radu na crno. **Na osnovu Ankete je procenjeno da siva ekonomija u preduzećima i kod preduzetnika po osnovu dva navedena oblika iznosi oko 21% BDP.** Procenjeni iznos sive ekonomije prema Anketi je najmanji, jer preduzeća ostvaruju sivu ekonomiju i u drugim poreskim oblicima (porez na dobit, porez imovinu, takse, naknade i dr.), a postoji i deo sive ekonomije koji se ostvaruje izvan preduzeća (rad majstora, držanje časova, prodaja na buvljacima i dr.). Poređenje navedenih rezultata sa procenom dobijenom na osnovu MIMIC metoda ukazuje na to da se preko 2/3 ukupne sive ekonomije ostvaruje u preduzećima i kod preduzetnika, i to u obliku nelegalnog prometa i ispate zarada bez plaćanje svih poreskih obaveza.

Procena poreskog jaza. Poreski jaz predstavlja razliku između hipotetičkog (teorijskog) poreza i stvarno naplaćenog poreza. Hipotetički porez predstavlja iznos poreza koji bi bio naplaćen u određenom vremenskom periodu pod uslovom da svi poreski obveznici u celini izmire obaveze u skladu sa poreskim propisima. Siva ekonomija predstavlja širi koncept od poreskog jaza, jer obuhvata sve oporezive ekonomske aktivnosti koje se obavljaju neformalnim putem, dok poreski jaz predstavlja iznos poreza koji bi trebalo da bude plaćen na te aktivnosti. Poreski jaz je najvećim delom posledica utaje poreza pa se stoga ova dva termina često poistovećuju. Međutim poreski jaz, manjim delom može da odražava prijavljene, a neplaćane poreze, kao i gubitak poreskih prihoda usled bankrota obveznika, otpisa poreza i dr. Detaljnom analizom poreskih stopa, obima potrošnje i dr. procenjeno je da poreski jaz kod PDV iznosi 2,5% BDP. Kombinovanjem podataka iz makroekonomskih računa sa podacima iz Ankete procenjeno je da poreski jaz kod poreza na dohodak građana i doprinosa za socijalno osiguranje iznosi oko 5% BDP. Ekstrapolacijom navedenih procena poreskog jaza na sve poreze kao i korišćenjem podataka iz Ankete o potrošnji domaćinstava dobijena je orjentaciona procena ukupnog poreskog jaza od oko 10% BDP.

Tabela 2. Procena poreskog jaza i fiskalnih efekata formalizacije

	Metod/Obuhvat	Godina	Iznos
PDV jaz (% BDP)	Makroekonomski podaci	2011.	2,5
	Anketa	2012.	2,5
PDV jaz (% hipotetičkog PDV)	Makroekonomski podaci	2011.	21,3
	Anketa	2012.	21,6
Jaz poreza na dohodak i doprinosa (% BDP)	Anketa	2010.	5,0
Jaz poreza na dohodak i doprinosa (% hipotetičkog poreza na dohodak i doprinosa)	Anketa	2010.	27,7
Fiskalni efekti formalizacije (kratak rok), % BDP	PDV	2013-2015.	0,2-0,5
	Porez na dohodak i doprinosi	2013-2015.	0,6
	Ukupno	2013-2015.	0,8-1,1
Fiskalni efekti formalizacije (dugi rok), % BDP	PDV	2017-2020.	1
	Porez na dohodak i doprinosi	2017-2020.	0,9
	Ukupno	2017-2020.	1,9

Siva ekonomija u sektoru preduzeća i preduzetnika. Prema rezultatima Ankete o uslovima poslovanja preduzeća na osnovu mišljenja ispitanika o uključenosti sopstvenog preduzeća u aktivnosti sive ekonomije, **28% privrednih subjekata u Srbiji se bave sivom ekonomijom.** To su preduzeća i preduzetnici koji imaju neformalno zaposlene i/ili koji plaćanja obavljaju gotovinski, a obveznici su PDV-a. Pod pojmom neformalno zaposleni obuhvaćeni su zaposleni koji rade bez ugovora i zaposleni koji imaju ugovor, ali nisu prijavljeni na celokupnu zaradu, pa jedan deo zarade primaju u gotovini. **Rezultati Ankete pokazuju da su preduzetnici, mlade firme, privredni subjekti u građevinarstvu i oni sa sedištem u Centralnoj Srbiji više skloni aktivnostima sive ekonomije od ostalih.** Na osnovu mišljenja ispitanika o uključenosti sopstvenog preduzeća u aktivnosti sive ekonomije i njihove ocene o uključenosti drugih preduzeća iz iste delatnosti, procenili smo donju i gornju granicu nivoa sive ekonomije u ovom sektoru. **Tako se učešće zaposlenih koji rade bez ugovora kreće od 1,9% (donja granica) do 23,9% (gornja granica) od ukupno zaposlenih, učešće**

zaposlenih koji nisu prijavljeni na celokupnu zaradu od 3,8% do 24,7% i učešće prometa koji se obavlja u gotovini od 11,3% do 21,6% od ukupnog prometa.

Na osnovu *ekonometrijske analize* korišćenjem podataka Ankete identifikovani su specifični faktori koji su statistički značajni za odluku preduzeća da učestvuje u sivoj ekonomiji. Dobijeni rezultati su u skladu sa rezultatima drugih studija prema kojima su preduzetnici u većoj meri uključeni u sivu ekonomiju u odnosu na druge privredne subjekte. Takođe, **privredni subjekti u sektoru građevinarstva imaju skoro dva puta više šansi da budu u sivoj ekonomiji u odnosu na sektor ostalih usluga, dok oni iz sektora trgovine imaju skoro dva puta manje šansi.** Konačno, kao bitan faktor učešća izdvaja se i stav u pogledu obavljanja aktivnosti u sivoj ekonomiji koji je takođe statistički značajan.

Prema nalazima Ankete *konkurencija* od strane privrednih subjekata čije poslovanje uključuje i neki vid neformalnog poslovanja je izuzetno rasprostranjena. **Čak 85,3% anketiranih privrednih subjekata navelo je postojanje takve (nelojalne) konkurencije u okviru svoje delatnosti.** I u ovom slučaju izdvaja se sektor građevinarstva, kao i saobraćaja, dok je bitan faktor prisustva konkurencije i verovatnoća detekcije. To ukazuje da se najveći problemi javljaju u delatnostima u kojima su veće regulatorne prepreke formalizacije i u kojima je teža kontrola angažovanih radnika. S obzirom da su u takvim okolnostima veće uštede od poslovanja, time je i pritisak konkurencije koju vrši neformalni sektor veći.

Efekti formalizacije sive ekonomije. Iako je procenjeno da je obim sive ekonomije u Srbiji značajan, uporedni podaci pokazuju da je siva ekonomija u Srbiji tek za oko 15% relativno veća u odnosu na prosek zemalja Centralne i Istočne Evrope, iz čega se može zaključiti da je i poreski jaz u Srbiji za približno toliko veći nego u drugim pomenutim zemljama. Stoga bi optimalan cilj u smanjenju sive ekonomije i poreskog jaza u Srbiji moglo biti njihovo smanjenje na nivo proseka zemalja Centralne i Istočne Evrope u srednjem roku, dok bi u dugom roku taj cilj mogao biti približavanje nivoa sive ekonomije i poreskog jaza nivou koji postoji u razvijenim državama Zapadne Evrope. **Potencijalni dodatni javni prihodi koji bi se, smanjenjem sive ekonomije u Srbiji mogli ostvariti procenjuju se na 0,8-1,1% BDP u srednjem roku (do 3 godine), tj. na oko 2% BDP u dugom roku (za pet od sedam godina).**

Ove procene predstavljaju gornju granicu potencijalnih dodatnih javnih prihoda koji bi se mogli ostvariti smanjenjem sive ekonomije, budući da je nivo institucionalnih uslova za suzbijanje sive ekonomije i nivo poreskog morala, naročito u zapadnoevropskim državama, znatno veći nego u Srbiji, kao posledica duge tradicije u pogledu aktivnosti ovih država u borbi protiv sive ekonomije. Pomenuti fiskalni efekti u Srbiji bi se mogli ostvariti samo pod pretpostavkom sveobuhvatne, dobro organizovane, neselektivne i kontinuirane primene svih relevantnih mera neophodnih za smanjenje sive ekonomije. Sa stanovišta fiskalne politike važno je da se ima u vidu da smanjenje sive ekonomije neće stvoriti prostor za smanjenje poreza ili povećanje javnih rashoda. Oporezivanje sive ekonomije treba da doprinese smanjenju fiskalnog deficita kao i kompenzovanju pada poreskih prihoda zbog očekivanog restrukturiranja privrede ka manje oporezivim aktivnostima – izvozu i investicijama.

Prema rezultatima primenjenog MIMIC metoda za Srbiju i ostalih deset Centralno i Istočno evropskih zemalja, **efekat sive ekonomije na registrovani BDP je statistički visoko značajan i sa očekivanim negativnim znakom:** ako BDP per capita opadne za jedan procentni poen, siva ekonomija raste za između 0,6 i 0,7 procentnih poena u zavisnosti od

primenjenog modela. **To znači da ukoliko dođe do pada BDP u narednom periodu, povećava se pritisak na sivu ekonomiju, jer smanjene mogućnosti poslovanja u formalnom sektoru, ekonomski subjekti će pokušati da kompenzuju angažovanjem u sivoj ekonomiji.** Ovaj rezultat ukazuje na značaj održanja makroekonomske stabilnosti i stvaranja uslova za ekonomski rast u narednom periodu, što predstavlja važnu komponentu uspešne strategije formalizaciju sive ekonomije.

Preporuke za formalizaciju sive ekonomije

Mere iz oblasti fiskalne politike

Mere iz domena fiskalne politike imaju za cilj smanjenje podsticaja i koristi, na jednoj strani, i povećanje troškova i rizika od uključivanja u sivu ekonomiju, na drugoj strani. U tom smislu, **najvažnija mere iz domena fiskalne politike za suzbijanje sive ekonomije su: smanjenje distorzivnog delovanja poreskog sistema, smanjenje troškova primene poreza, smanjenje isplativosti utaje poreza i smanjenje tolerancije prema sivoj ekonomiji.**

Smanjenje distorzivnog delovanja poreza u Srbiji moglo bi se ostvariti **smanjenjem fiskalnog opterećenja rada** (jer su drugi opšti porezi umereni), kao i **smanjenjem broja poreskih stopa** koje se primenjuju na dohotke iz različitih izvora ili na promet različitih dobara, kao i značajnim **smanjenjem broja poreskih oslobođenja** (pre svega kod oporezivanja dobiti preduzeća). Smanjenje troškova primene poreza bi se moglo ostvariti **smanjenjem broja i pojednostavljenjem poreskih procedura**, te uvođenja obaveze elektronskog podnošenja poreskih prijava i komuniciranja sa poreskim organima. Stoga se smanjenje isplativosti utaje poreza se može ostvariti, pre svega, povećanjem verovatnoće otkrivanja utaje od strane Poreske uprave, za šta je neophodno **povećati broj lica angažovanih na poslovima kontrole u Poreskoj upravi, kao i opšteg nivoa njihove obučenosti, te metodologije za odabir predmeta kontrole.** Osim toga, neophodno je **doslednije primenjivati propisane kaznene mere** u slučaju otkrivanja utaje poreza, naročito u sudskim postupcima.

Takođe je potrebno, zabraniti i u saradnji sa drugim državnim organima (Komunalnom policijom i sl.) **zaustaviti praksu prodaje novih proizvoda na buvljim i zelenim pijacama.** Unapređenje koordinacije Poreske uprave i drugih državnih organa, kako u pogledu razmene podataka, tako i u pogledu aktivnosti na terenu, predstavlja takođe bitnu pretpostavku suzbijanja sive ekonomije i utaje poreza. Tako bi u saradnji sa Katastrom nepokretnosti i drugim državnim organima, trebalo **proširiti obuhvat poreza na imovinu**, jer se procenjuje da trenutno značajan broj nepokretnosti u Srbiji nije registrovan i posledično ni oporezovan porezom na imovinu. Saradnja Poreske uprave i drugih državnih organa je naročito bitna za **uspešno sprovođenje unakrsne procene imovine i dohodaka građana**, čime bi se javnosti poslala poruka o odlučnosti države da suzbije sivu ekonomiju i posledičnu utaju poreza. Za suzbijanje prakse neplaćanja poreza takođe je neophodno da se **definitivno prekine sa praksom periodičnog otpisa nominalnih kamata po osnovu poreskih dugova.** Otpisom nominalnih kamata otpisuje se i deo glavnice duga, čime se nagrađuju nedisciplinovani poreski obveznici i podstiče moralni hazard – namerno odlaganje plaćanja poreskih obaveza zbog očekivanja novog otpisa kamata.

Na kraju, za suzbijanje sive ekonomije neophodno je **kroz sistem obrazovanja i javnog informisanja povećavati svest građana o negativnim efektima sive ekonomije**, i na taj

način uticati na povećanje poreskog morala, čemu bi znatno doprinelo i povećanje kvaliteta javnih dobara i usluga koje obezbeđuje država.

Mere iz oblasti institucija tržišta rada

Kod **fiskalnog opterećenja rada**, poreski klin rada (računat kao količnik ukupnih poreza i doprinosa na zarade i ukupnih troškova rada) je visok na niskim nivoima zarada i relativno nizak na visokim nivoima zarada, kao posledica proporcionalnog sistema oporezivanja dohotka sa relativno malim neoporezivim cenzusom. Na nivou oko minimalne plate, poresko opterećenje u Srbiji je četvrto po visini među svim evropskim zemljama. Ovo predstavlja prirodan podsticaj za održavanje i rast neformalne zaposlenosti, pošto se neformalna preduzeća obično formalizuju na tom nivou. **Stoga se i najvažnija preporuka odnosi na potrebu značajnog smanjivanje troškova rada za nisko plaćeni rad.** U bilo kakvoj reformi poreza na zarade (ili, šire, dohotka od rada) preporučljivo je povećati neoporezivi lični cenzus do visine minimalne zarade. Ova praksa prisutna je u većini evropskih zemalja. Takođe, uvođenje neoporezivog cenzusa za izdržavane članove porodice smanjilo bi poreski klin za zaposlene sa nezaposlenim supružnikom i decom, i tako smanjilo njihove podsticaje za angažovanje u sivoj ekonomiji.

Postojanje **minimalne osnovice za plaćanje doprinosa** utiče na nepopularnost trajnih ugovora sa nepunim radnim vremenom. **Kao još jedan način da se smanji poreski klin za niže zarade, potrebno je ukinuti minimalnu osnovicu za socijalno osiguranje, koja je u ovom trenutku postavljena na 35% prosečne plate.** Dok je njen uticaj na osobe koje rade puno radno vreme trenutno zanemarljiv, jer je minimalna zarada znatno iznad ovog nivoa, ovo pravilo povećava troškove rada osoba koje rade nepuno radno vreme sa standardnim ugovorom o radu na neodređeno vreme. **Važna podsticajna mera za formalizaciju neformalnih radnika koji rade nepuno radno vreme bi bilo uvođenje povoljnijeg poreskog tretmana za tzv. mini i midi poslove, po uzoru na pozitivno iskustvo Nemačke.** Kod mini poslova, stope doprinosa za penzijsko i zdravstveno osiguranje su bitno niže od standardnih, dok stopa poreza na dohodak može biti i nulta. Za midi poslove stope doprinosa su više od onih za mini poslove, ali još uvek niže od standardnih, kako bi zaposleni na mini poslovima izbegli zamku radnog siromaštva i kako bi se olakšao njihov prelazak u standardno zaposlenje.

Primanje **novčane socijalne pomoći** u Srbiji je u praksi ograničeno samo na nezaposlena i neaktivna lica, što navodi siromašne radno sposobne osobe da kombinuju socijalnu pomoć i neformalnu zaposlenost. Da bi se podstakla njihova radna aktivnost u formalnom sektoru, **potrebno je uvesti program beneficija za rad, kakav postoji npr. u SAD, koji bi omogućio kombinovanje formalnog zaposlenja i novčane socijalne pomoći, uz postepeno povlačenje pomoći sa porastom zarade.**

Kod regulative **minimalne zarade**, da bi se izbegao efekat smanjenja tražnje za formalnim radom, **preporučljivo je vratiti minimalnu zaradu sa sadašnjih 50% na oko 35-40% prosečne zarade**, što je nivo na kojem je Srbija bila do pre nekoliko godina i koji Svetska banka preporučuje za srednje razvijene zemlje. Takođe, treba razmotriti i uvođenje nešto niže minimalne zarade za mlade do 25 godina, kako bi se podsticalo njihovo zapošljavanje na neodređeno vreme. Slično, minimalna zarada bi mogla da bude blago regionalno diferencirana, tako da delimično reflektuje različite regionalne troškove života.

U segmentu *zakonodavne zaštite zaposlenja*, svakako je najurgentnije ukinuti sadašnju odredbu po kojoj je poslodavac obavezan da isplati otpremninu zaposlenom u visini koja je srazmerna njegovim ukupnim godinama radnog staža, a ne samo staža kod trenutnog poslodavca. Ovo bi podstaklo formalno zapošljavanje pre svega starijih radnika sa dužim radnim stažom. Takođe, preporučljivo je maksimalno trajanje ugovora na određeno vreme za jednu osobu produžiti sa jedne godine na dve ili tri godine.

U domenu *pravila penzionisanja* relativno su nisko postavljene standardna i minimalna starosna granica za penzionisanje. Takođe, nema aktuarske penalizacije za prevremeni odlazak u penziju, što stvara podsticaj penzionerima da nakon penzionisanja nastave sa radom, i to pre svega u neformalnom sektoru. **Zbog toga je potrebno je podići sadašnju starosnu granicu za odlazak u penziju, uvesti aktuarsko prilagođavanje penzija uzimajući u obzir očekivano trajanje života za osobe koje se ranije penzionišu, kao i uvesti aktuarsko nagrađivanje za one koji nastave da rade uz uplate penzijskog doprinosa pošto ispune uslove za punu penziju, nezavisno od toga da li primaju penziju ili ne.**

U domenu *podrške preduzetništvu*, potrebno je intenzivnije sprovoditi specifične mere targetirane prema smanjivanju neformalne zaposlenosti, ugledajući se na iskustva evropskih zemalja. Podršku formalnom samozapošljavanju sprovodi Nacionalna služba za zapošljavanje (NZS), i ona uključuje jednokratnu novčanu bespovratnu pomoć i određenu nenovčanu podršku, uz uslov da se redovno plaćaju doprinosi i porezi u periodu od najmanje dve godine. U proseku se uz pomoć ove mere samozaposli oko tri do pet hiljada osoba godišnje, od kojih većina, po iskustvu zaposlenih u NSZ, samo legalizuje svoj neformalni biznis. Interesantno je da evaluacije pokazuju da je stopa preživljavanja ovakvih 'legalizovanih' preduzetnika veća nego kod osoba koje otpočinju posao bez prethodnog iskustva u neformalnom sektoru. **Mikrokreditiranje** takođe spada u mere kojima se podstiče otpočinjanje legalnih sopstvenih biznisa, posebno za kategorije osoba koje ne mogu da se oslone na sopstvena sredstva ili na komercijalne kredite, a ono u Srbiji praktično nije zastupljeno zbog neodgovarajućeg zakonskog okvira.

Inspekcijski nadzor. Inspekcija rada i Tržišna inspekcija imaju zadatak da suzbijaju neformalnu zaposlenost ('rad na crno'), odnosno neprijavljeni i nelegalni promet, dok Poreska uprava ima za cilj da sprečava utaju poreza. Osim pitanja tehničke opremljenosti i adekvatne kadrovske popunjenosti i kvalifikacija, jedan od ključnih problema u funkcionisanju ovih institucija je njihova nedovoljna koordinacija i integrisanost sa ostalim inspekcijским i nadzornim službama. Stoga je potrebna čvršća integracija različitih inspekcijских službi, bilo u formi Generalnog inspektorata, bilo u manje zahtevnom obliku novog koordinacionog tela, poput Komisije za koordinaciju inspekcijskog nadzora. U svakom slučaju, **preporučuje se donošenje okvirnog Zakona o inspekcijama, harmonizovanog sa regulativom Evropske unije, kako bi se obezbedila bolja koordinacija inspekcijskog rada i bolja delineacija nadležnosti između inspekcijских službi, istovremeno zatvarajući 'rupe' u nadležnostima**, koje omogućavaju bujanje sive ekonomije i otežavaju sprovođenje aktivnosti usmerenih ka njenom uklanjanju. Prednosti integrisanog inspekcijskog pristupa su posebno očigledne u zonama nadležnosti tržišne inspekcije i inspekcije rada. Postojanje jedinstvene baze podataka o prestupnicima i prekršajima, kojoj bi pristup imale sve inspekcijске službe, poreska uprava, carina i Ministarstvo unutrašnjih poslova, unapredilo bi efikasnost borbe protiv sive ekonomije. Integrisanje nadležnosti podrazumevalo bi da ona inspekcija koja zatekne neregistrovanog, odnosno neprijavljenog radnika da obavlja delatnost koja spada u

nadležnost druge inspekcije, bude ovlašćena ali i dužna da bez odlaganja izrekne mere otklanjanja uočenih nepravilnosti, te da obavesti poresku upravu o zatečenom stanju i izrečenim merama.

Mere u oblasti finansijskog sektora

Smanjenje gotovinskih plaćanja i podsticaji bezgotovinskog plaćanja. Prelazak na bezgotovinski (posebno elektronski) vid plaćanja, smanjio bi učešće transaktora u sivoj ekonomiji. Pri tome, akcenat je na stimulativnim merama koje će podstaći upotrebu bezgotovinskih transakcija. **Plaćanje korišćenjem elektronskog novca je moguće podstaći uvođenjem mogućnosti elektronskog plaćanja i u sektorima u kojima dominira plaćanje gotovinom (ugostiteljstvo, taksi usluge, i sl.).** Ostale stimulativne mere bi obuhvatile subvencionisanje terminala malim i mikro preduzećima, ograničene poreske podsticaje za plaćanja izvršena elektronskim putem ili uvođenje prepaid kartica osobama koje nemaju račun u bankama kako bi se omogućilo njihovo uključivanje u formalni sektor. Na makro nivou, državne subvencije i pomoć bi mogli biti slani elektronskim putem, kao i uplate doprinosa po raznim osnovama. Takođe, moguće je uvesti ograničenje na sva državna plaćanja, tako da se ona mogu vršiti samo elektronskim putem. Kako bi se preostale gotovinske transakcije odvijale u formalnim okvirima, neophodno je pored značajnije upotrebe fiskalnih kasa pojačati i terensku kontrolu izdavanja računa. Dodatno, jasan konsenzus ekonomskih vlasti oko primene strategije deevroizacije, doprineo bi smanjenju značajnog dela neformalnih gotovinskih plaćanja u sistemu.

Smanjenje neformalnih izvora finansiranja. Kako bi se dodatno stimulisao veći transfer sredstava formalnim kanalima (i priliv značajnih inostranih sredstva u formi doznaka) neophodno je, kako i sami preduzetnici navode u Anketi, sniziti troškove transfera čime bi se povećala transparentnost ovih tokova i olakšalo njihovo usmeravanje u investicione aktivnosti koje doprinose lokalnom rastu i razvoju zemlje. Većom konkurencijom učesnika u formalnom tranferu sredstava i snižavanjem cene usluge transfera podstaklo bi se interesovanje migranata za transfer doznaka formalnim kanalima koji nude niz povoljnosti primaocima sredstava u obliku lakšeg pristupa finansijskim institucijama, jeftinijih finansijskih sredstava koja postaju dostupna širem krugu stanovništva, nižem riziku investiranja usled veće mogućnosti diversifikacije i boljoj edukaciji korisnika sredstva o alternativnim načinima njihove upotrebe. Regulatorne vlasti zemalja koje učestvuju u procesu slanja i primanja sredstava treba da formiraju adekvatne bilateralne sporazume na bazi kojih će se formalizovati i olakšati proces transfera, kanalisanja i registrovanja primljenih sredstava. Ovaj proces se može odvijati i u formi privatno-javnog partnerstva uz učešće finansijskih institucija u procesu. Uspostavljanje bliže saradnje između bankarskih sektora zemalja emitera i zemalja primalaca doznaka trebalo bi da snizi transakcione troškove transfera kao i da ubrza slanje sredstava formalnim kanalom.

Veća uloga banaka u transferu sredstava doznaka trebalo bi da smanji troškove po transakciji, da poveća brzinu i pouzdanost usluge. To bi bilo moguće podstaći i kreiranjem jedinstvenog klirinškog sistema među zemljama učesnicama u procesu. Pokretanje investicionih aktivnosti uz pomoć doznačenih sredstava bi bilo potrebno stimulisati stvaranjem bolje investicione klime kao i različitim vrstom podsticaja na ulaganja sredstava u produktivne namene (npr. kroz poreske olakšice i slično). Razvojem neophodne tehničke i informacione infrastrukture širom zemlje koja olakšava kanalisanje primljenih finansijskih sredstava bio bi olakšan pristup i ostalim finansijskim uslugama finansijskih posrednika od strane većeg broja

stanovnika (tekućim računima, štednim računima i kreditnim instrumentima). To bi podstaklo i dalji razvoj finansijskog sektora zemlje. Daljim razvojem formalnih kanala transfera doznaka moguće bi bilo kreirati inovativne proizvode koji bi migrantima omogućavali da poslatim sredstvima izvrše direktnu investiciju u matičnoj zemlji, npr. kupovinu zemljišta, nekretnine i slično. Postepeno uvođenje regulacije u oblast slanja i registrovanja doznaka je poželjan pristup kako bi se omogućilo dobro upoznavanje sa prirodom ovih tokova i razvoj ovoga segmenta tržišta bez prevelike i nagle intervencije države koja bi potencijalno mogla da uspori ili destimuliše dodatne prilive sredstava po ovom osnovu.

Mere u pogledu uslova poslovanja

U pogledu uslova poslovanja postoji niz mera koje mogu da budu usmerene na privredne subjekte koji već posluju u formalnom sektoru ili na one koji su potpuno u neformalnom sektoru. U prvoj grupi to je pre svega **pojednostavlјivanje postojećih regulatornih zahteva i sprečavanje uvođenja novih nepotrebnih administrativnih obaveza**. Prema nivou administrativnih troškova Srbija se sa rezultatom između 3,8% i 4,2% BDP-a nalazi u samom vrhu zemalja koje su izvršile slična merenja. Dosledna primena metoda poput Testa uticaja na mala i srednja preduzeća i Modela standardnog troška i konsultativnog procesa mogla bi da spreči uvođenje novih, dok bi sprovođenje preporuka za pojednostavlјenjem administrativnih obaveza mogla značajno da smanji učešće postojećih administrativnih troškova, čime bi se stvorio podsticaj da deo aktivnosti pređe iz neformalnog u formalni sektor. Postoje i drugi segmenti regulatornog procesa koje je moguće značajno unaprediti, pre svega pravovremeno donošenje podzakonskih akata kako bi se smanjila pravna nesigurnost.

Poseban značaj za smanjenje učešća sive ekonomije predstavlјa rešavanje problema tzv. „feniks“ preduzeća i nelojalne konkurencije. Rešavanje prvog problema doprinelo bi smanjenju nelikvidnosti, pre svega malih i srednjih preduzeća, koja usled neizmirenih obaveza od strane „feniks“ preduzeća zarad opstanka na tržištu bivaju primorana da sele deo aktivnosti u sivu ekonomiju. Moguće rešenje je formiranje posebnog registra izrečenih zabrana direktorima i vlasnicima privrednih društava u krivičnim i drugim postupcima. Ipak, i u slučaju „feniks“ preduzeća i u slučaju nelojalne konkurencije potrebno je pre svega bolje primeniti postojeći pravni okvir.

U pogledu uključivanja privrednih subjekata koji su u potpunosti u neformalnom sektoru, moguće je učiniti niz koraka kojima bi se olakšalo pokretanje poslovanja. **Pored direktnog smanjenja troškova uklanjanjem barijera ulasku u pojedine sektore, moguće je uspostaviti javno dostupan i besplatan elektronski registar propisa, a takođe je moguće unaprediti postojeća rešenja ili formirati nov e-portala licenci, dozvola, saglasnosti i odobrenja.**

Na mogućnost uključivanja u formalni sektor utiče i problem legalizacije objekata i dobijanja građevinskih dozvola. Nejasna i komplikovana legalizacija objekata znači da je otežan i ulazak u formalni sektor, odnosno započinjanje legalnog poslovanja čime se određeni resursi u potpunosti stavljaju van regularnog prometa i ekonomske upotrebe. Pored problema sa legalizacijom, ulazak na tržište otežan je i zbog veoma kompleksnog sistema dobijanja građevinskih dozvola koji podrazumeva podnošenje zahteva za odobrenjem od velikog broja tela. Otklanjanje ovih problema zahteva sprovođenje niza mera kako bi se omogućilo ubrzanje procedure izdavanja dozvola uključujući formiranje „jednošalterskih“

službi na nivou lokalne samouprave, promenu položaja javnih preduzeća u postupku izdavanja dozvola, pravovremene izrade planova i drugo.

1. Uvod

Siva ekonomija jedan je od najvećih izazova sa kojima se suočava privreda Srbije, a njene posledice vidljive su u oblastima utaje poreza, distorzije tržišta, nelojalne konkurencije i neefikasne raspodele resursa. U mnogim zemljama u tranziciji, pa tako i u Srbiji, siva ekonomija je značajna prepreka za razvoj snažnog sektora preduzeća i za izgradnju funkcionalne tržišne privrede. Iako je siva ekonomija i dalje važna „sigurnosna mreža“ za mnoge pojedince i domaćinstva u Srbiji, njene negativne posledice po zaposlene, preduzeća i društvo u celini daleko prevazilaze njene prednosti.

U uslovima ekonomske krize od 2008. godine, potreba za dubinskim razumevanjem sive ekonomije i iznalaženjem mera za njeno smanjivanje kroz formalizaciju postaje akutna. U takvim uslovima vidljivije je da siva ekonomija može biti ne samo posledica, već istovremeno i uzrok dodatnog smanjivanja bruto domaćeg proizvoda i produbljanja krize. Stoga je osnovni cilj ove studije izrada strategije i preporuka za podsticaj formalizacije sive ekonomije kako bi se poboljšala konkurentnost srpske privrede i doprinelo ekonomskom razvoju.

Siva ekonomija obuhvata sve legalne tržišne aktivnosti proizvodnje koje se namerno prikrivaju od državnih organa iz jednog ili više razloga: radi izbegavanja poreza na dobit odnosno dohodak, dodatnu vrednost ili drugih poreza; radi izbegavanja doprinosa za socijalno i zdravstveno osiguranje; radi izbegavanja pojedinih zakonskih standarda koji važe na tržištu rada, kao što su minimalna zarada, maksimalno radno vreme, bezbednosni standardi itd; i radi izbegavanja pojedinih administrativnih procedura, kao što su popunjavanje statističkih upitnika ili administrativnih obrazaca (Šnajder i drugi, 2010).

U cilju izrade ove studije sprovedena je posebna anketa pod nazivom „Anketa o uslovima poslovanja preduzeća u Srbiji“ na reprezentativnom uzorku od 1,251 registrovanog preduzeća i preduzetnika u Srbiji. Ova anketa nam omogućava da po prvi put analiziramo sivu ekonomiju u Srbiji iz perspektive preduzeća, budući da su sva dosadašnja istraživanja bila zasnovana na anketama domaćinstava.

U ovoj studiji primenjujemo pristup koji predstavlja kombinaciju elemenata makroekonomske i mikroekonomske analize uz korišćenje svih relevantnih statističkih podataka, informacija iz Ankete sprovedene među registrovanim preduzećima i preduzetnicima, kao i iz kvalitativnog istraživanja u okviru koga su organizovani intervjui sa ključnim zainteresovanim akterima. Konkretnije, makroekonomska procena obima sive ekonomije zasniva se na dva metoda: pristupu MIMIC (*multiple indicators, multiple causes*, odnosno „višestruki pokazatelji, višestruki uzroci“), pristupu poštovanja poreskih propisa kod domaćinstava (*household tax compliance*). Treća, mikroekonomska procena bazira se na podacima iz Ankete o uslovima poslovanja preduzeća u Srbiji kojima se, pored ostalog, opisuju glavni vidovi sive ekonomije u različitim delatnostima u formalnom sektoru, kao i po regionima i veličini i drugim karakteristikama preduzeća. Pored procene obima sive ekonomije, procenjen je i nivo poreskog jaza koji predstavlja relativni odnos utajenog poreza i zakonskih obaveza po osnovu poreza.

Ovaj izveštaj organizovan je na sledeći način: u narednom poglavlju prikazujemo različite negativne posledice i pozitivne efekte sive ekonomije u Srbiji tokom protekle decenije. Poglavlje 3 bavi se dizajnom i metodologijom ankete registrovanih preduzeća i preduzetnika. U poglavlju 4 identifikujemo osnovne uzroke sive ekonomije u domenima poreskog sistema, institucija tržišta rada i finansijskog tržišta, kao i druge institucionalne i ekonomske uzroke

sive ekonomije. U poglavlju 5 prikazujemo procene sive ekonomije u Srbiji korišćenjem različitih metoda, dok u poglavlju 6 prikazujemo procene glavnih oblika sive ekonomije među preduzećima, determinante njihovog učešća u sivoj ekonomiji, kao i uticaj konkurencije iz neformalnog sektora na poslovanje preduzeća. Poglavlje 7 bavi se procenom mogućeg fiskalnog efekta smanjenja obima sive ekonomije na nivo koji postoji u razvijenijim zemljama, kao i efekata koje formalizacija sive ekonomije može imati na ekonomski razvoj. U poglavlju 8 prikazujemo institucionalne kapacitete, koordinaciju između različitih državnih organa i politike za suzbijanje aktivnosti u sivoj ekonomiji. Na kraju, u poslednjem poglavlju dajemo osnovne nalaze i konkretne preporuke, kao i moguće politike i programe u oblasti fiskalne politike, politike tržišta rada i razvoja finansijskog sektora, koje bi mogle da podstaknu formalizaciju sive ekonomije.

2. Siva ekonomija: izazov za ekonomsku i socijalnu politiku

2.1. Osnovne karakteristike sive ekonomije

Siva ekonomija je multidimenzionalna, višeslojna pojava koja je neizbežni pratilac formalne ekonomije širom sveta. Ipak, njene karakteristike i dimenzije mogu biti veoma različite, od relativno benignih, stabilnih i prihvatljivih, do istinski destruktivnih po privredno tkivo i dugoročni privredni rast. U zemljama u kojima je nivo sive ekonomije visok ili pokazuje tendencije rasta, ona po pravilu predstavlja simptom dubljih poremećaja privredne strukture, regulacije i institucija.

U uslovima ekonomske krize, kakvi postoje – statistički i posebno perceptivno – i u Srbiji neprekidno od 2008. godine, potreba za dubinskim razumevanjem sive ekonomije i iznalaženjem mera za njeno smanjivanje kroz formalizaciju postaje akutna. U uslovima krize, vidljivije je da siva ekonomija može biti ne samo posledica, nego istovremeno i uzrok dodatnog smanjivanja bruto domaćeg proizvoda i širenja krize. Siva ekonomija postaje deo začaranog kruga u kome recesija za jednu od posledica ima bekstvo iz formalne u sivu ekonomiju, što preko smanjenja poreskih prihoda povećava fiskalni deficit, porast deficita iziskuje rast poreskih stopa, rast poreza izaziva novo bekstvo preduzeća i radnika u sivu ekonomiju, ili, još pogubnije, izvan svake aktivnosti, i negativna spirala se ponavlja, uvek na nižem nivou proizvoda i zaposlenosti. Naravno, empirijski mehanizmi ovog začaranog kruga su kompleksniji, i obuhvataju i uticaje inflacije, pada realnih plata i rasta nezaposlenosti na rast sive ekonomije, i obrnuto.

S druge strane, u apstraktnom ekonomskom kontekstu siva ekonomija se može posmatrati kao jedna specifična tržišna 'anti-institucija'. U ovom diskursu, može se tvrditi da siva ekonomija ima sposobnost da, eliminišući poreske i druge klinove koje formalne institucije umeću između ponude rada i tražnje za radom, ili između ponude proizvoda i tražnje za njima, stvara zaposlenost i proizvod koji inače ne bi bili kreirani, pomerajući marginu isplativosti za pojedince i preduzeća.

Na hipotetičkom tržištu bez poreza i drugih troškova povezanih sa funkcionisanjem institucija, sva ekonomska aktivnost je siva. U stvarnosti, formalna i neformalna ekonomija postoje naporedo, što kreira distorzije i suboptimalnu alokaciju resursa. Schneider i Enste (1999) ističu da su efekti sive ekonomije na formalnu ekonomiju ambivalentni. Sa jedne strane, neformalna ekonomija dovodi do alokativnih distorzija, pošto se resursi i proizvodni faktori ne koriste na najefikasniji način. S druge strane, dohodak stvoren u sivoj ekonomiji se uglavnom troši u formalnoj ekonomiji (prema anketama u Nemačkoj dve trećine), što ima stimulatívne efekte na formalnu ekonomiju.

Mere za podsticanje formalizacije sive ekonomije, da bi bile efikasne, moraju biti zasnovane na poznavanju uzroka i strukture neformalne aktivnosti. Poseban problem u osmišljavanju ovih mera predstavlja to što su informacije o njoj nužno nepouzdanе i nepotpune. Takođe, siva ekonomija je sama po sebi veoma heterogena, dok mere ekonomske politike, da bi bile sprovodljive u praksi, treba da budu jednostavne i uglavnom univerzalno primenljive – u svakom slučaju, manje selektivne nego što bi to bilo poželjno sa stanovišta njihove optimalne targetiranosti.

Sa stanovišta ekonomskih i socijalnih efekata, i formulisanja strategije formalizacije sive ekonomije vrlo je važno imati jasnu predstavu o dominantnom karakteru sive ekonomije u određenoj zemlji – da li je ona prvenstveno posledica dobrovoljnog izlaska ili prinudnog izlaska, odnosno isključenosti. Dobrovoljni izlazak podrazumeva da se pojedinci specifičnih preferencija i psihološkog sklopa, na primer jaki individualisti ili osobe sa većom sklonošću prema riziku, odlučuju da svoju ekonomsku aktivnost obavljaju izvan formalne ekonomije, premda imaju mogućnost da rade u njoj. Dobrovoljni izlazak iz formalne ekonomije sa ciljem maksimizacije profita, odnosno ličnih prihoda, može biti dodatno podstaknut neadekvatnom kaznenom politikom, ili neprimenjivanjem zakonskih sankcija. Prinudni izlazak podrazumeva da su pojedinci ili firme zbog sopstvenog tržišnog neuspeha, negativnih kretanja u tržišnom okruženju ili zbog rigidne regulative, bili primorani da napuste formalnu ekonomiju i da im je siva ekonomija ostala kao poslednje utočište za bilo kakvu ekonomsku aktivnost. Isključenost podrazumeva da određeni pojedinci ili grupe nikada nisu bili deo formalne ekonomije niti imaju ikakvu praktičnu šansu da postanu njen deo.

Dve osnovne grupe privrednih aktera angažovanih u sivoj ekonomiji su preduzeća i stanovništvo. 'Dijagnostika' sive ekonomije kao pretpostavka za uspešno delovanje prema njoj podrazumeva da je neophodno odgovoriti na veliki broj konkretnih strukturalnih pitanja koja se tiču obe ove velike grupe aktera. Kad je reč o segmentima stanovništva koji učestvuju u sivoj ekonomiji, važna su saznanja o obrazovnom nivou i ljudskom kapitalu učesnika, o njihovom geografskom rasporedu i strukturi prema tipu naselja (ruralno/urbano stanovništvo), o njihovoj starosnoj, polnoj, socijalnoj strukturi, o proseku i distribuciji zarada u sivoj ekonomiji, kao i o radnom vremenu i o karakteru zaposlenja u sivoj ekonomiji (osnovno naspram pomoćnog ili dopunskog).

Takođe, neophodne su i detaljne strukturne informacije na strani preduzeća i preduzetnika. One uključuju kako opšte informacije (ukupan prihod, profit, broj zaposlenih, grana, status u pogledu registracije itd) tako i oblike učestvovanja u sivoj ekonomiji, od izbegavanja poreza i drugih finansijskih obaveza prema državi, do izbegavanja pridržavanja regulativa i standarda koji iziskuju određene troškove.

Informacije o učešću stanovništva u sivoj ekonomiji u Srbiji su dostupnije i iscrpnije nego informacije o učešću preduzeća, zahvaljujući redovnim polugodišnjim Anketama o radnoj snazi Republičkog zavoda za statistiku. Sadašnje istraživanje, okrenuto preduzećima i preduzetnicima, stoga popunjava važnu prazninu u raspoloživoj informacionoj osnovi za vođenje ekonomske i socijalne politike usmerene prema formalizaciji sive ekonomije zasnovanoj na činjenicama.

2.2. Kratak istorijat sive ekonomije u Srbiji

Tokom proteklih četvrt veka privreda Srbije je prošla kroz tektonske promene i potrese. Krajem osamdesetih godina privredni sistem je još uvek počivao na socijalističkom samoupravljanju, u čijoj osnovi su bila samoupravna preduzeća u društvenom vlasništvu. Siva ekonomija je postojala, ali je bila ograničena na tada još mali privatni sektor i na sektor domaćinstava, uglavnom u poljoprivredi i kroz dopunske poslove. Od početka devedesetih godina situacija se iz osnova menja – raspada se zajednička država, menja se privredna regulativa kroz 'prvu tranziciju' i ostvaruje inicijalna privatizacija, odvija se razorna hiperinflacija 1992-1994. godine, uvode se sankcije međunarodne zajednice 1992. godine, zemlja je praktično u ratnim uslovima. Svi ti faktori su doprineli kreiranju anomičnog

privrednog okruženja koje je pogodovalo bujanju neformalne ekonomije. Tokom devedesetih godina, u mnogim važnim aspektima privrednog života, poput carinskog i spoljnotrgovinskog poslovanja, čak su i najviše privredne vlasti funkcionisale neformalno. Paralelno postojanje privatne, društvene i državne svojine pogodovalo je mnogim zloupotrebama. Domaćinstva, suočena sa gubitkom prihoda a često i imovine, takođe su se u velikoj meri okrenula sivoj ekonomiji kao osnovnom ili dopunskom izvoru prihoda. Radnici, koji su uglavnom zadržavali formalan posao, ostajali su bez ikakvih ili bez pristojnih plata, dopunjavajući ih u velikom broju kroz angažovanje u sivoj ekonomiji. Sektor preduzeća se takođe masovno okrenuo sivoj ekonomiji, pri čemu su društvena preduzeća više pribegavala izbegavanju plaćanja doprinosa i poreza na plate, dok su novoformirana privatna preduzeća pribegavala i zapošljavanju neprijavljenih radnika i izbegavanju plaćanja poreskih obaveza. Paralelna trgovina robom široke potrošnje, posebno akciznom robom odvijala se u masivnim razmerama.

Procene o visini sive ekonomije tokom devedesetih godina pokazuju, s jedne strane, njen izuzetno visok nivo, a sa druge strane, izuzetno veliku volatilitnost u njenoj dinamici. Zaustavljanje hiperinflacije ostvareno 1994. godine i ukidanje većeg dela sankcija međunarodne zajednice 1995. godine rezultirali su smanjivanjem obima sive ekonomije posle vrhunca dostignutog 1993. godine, kada je obim sive ekonomije u odnosu na registrovani društveni proizvod dostigao 54,4%. U 1995. godini taj obim je opao na 40,8% i zatim u 1997. na 34,5% (Krstić i dr., 1998). Posle bombardovanja Srbije 1999. godine vrlo je verovatno da je relativna veličina sive ekonomije opet porasla.

Posle demokratskih promena 2000. godine očekivalo se da će makroekonomska stabilizacija i privredne reforme, uključujući i proces evropske integracije uticati na brzo smanjivanje sive ekonomije. Međutim, do toga nije došlo u većoj meri, niti očekivanom brzinom. Moguće je ponuditi više potencijalnih objašnjenja za to. Kao prvo, period posle 2000. godine obeležen je intenziviranjem procesa tranzicije, u okviru kojeg su se sprovodili masivni programi privatizacija i restrukturiranja, što je donosilo nove elemente nestabilnosti. Drugo, postoje snažni argumenti za tvrdnju da je vođena neodgovarajuća poreska politika, posebno u domenu oporezivanja rada¹, koja je pre pružala podsticaje za informalizaciju nego za formalizaciju poslovanja i zaposlenosti. Takođe, ceo period je obeležen slabim, neefikasnim i selektivnim sprovođenjem zakona, što nije kreiralo dovoljno negativnih podsticaja za izlazak iz zone sive ekonomije.

Ipak, nesumnjivo da je tokom dvehiljaditih godina došlo do promena u relativnoj veličini i karakteru sive ekonomije. Razvoj sive ekonomije u poslednjoj deceniji je sa stanovišta domaćinstava bolje istražen nego sa stanovišta preduzeća. Njega je moguće pratiti iz tri talasa Ankete o životnom standardu (2002, 2003, 2007), a od 2008. godine i kroz polugodišnje Ankete o radnoj snazi.

Neformalna zaposlenost se definiše na različite načine. U osnovi, neformalno zaposlene su osobe koje rade bez formalnog ugovora i bez mogućnosti da ostvare prava po osnovu socijalnog osiguranja. One mogu raditi za platu, biti samozaposlene ili raditi kao pomažući članovi domaćinstva – pri čemu je ova poslednja kategorija neformalna po definiciji.

¹ Ovde se pre svega misli na veoma visoko poresko opterećenje na niskim nivoima zarada, što je kreiralo veoma visoku prosečnu i graničnu poresku stopu na nivou minimalne zarade kao prirodne tačke ulaska u formalnu ekonomiju. Detaljnije o ovome u trećem delu.

Krstić i Sanfey (2011) poredili su podatke o neformalnoj zaposlenosti iz Ankete o životnom standardu u dve vremenske tačke, 2002. i 2007. godine, koje odgovaraju početnoj i zreloj fazi post-petooktobarske tranzicije u Srbiji. Oni su dobili, po sopstvenoj oceni, kontraintuitivan rezultat da je nivo neformalne zaposlenosti u tih pet godina značajno porastao, sa 28% 2002. na 35% ukupne zaposlenosti u 2007. godini. Drugo, došli su do rezultata da je neformalnost važna determinanta nejednakosti u 2007, ali ne i u 2002. godini – drugim rečima, tokom tranzicije došlo je do ‘sleganja’ neformalne zaposlenosti prema dnu distribucije zarada, paralelno sa rastom njenog obima. Tako, autori nalaze da neformalni radnici zarađuju manje u neto mesečnim izrazima od formalnih radnika, čak i kad se kontrolišu ostale karakteristike. U potrazi za potencijalnim uzrocima rasta neformalne zaposlenosti i porasta prednosti u nadnicama formalnih radnika, autori ukazuju na sistem regresivnog oporezivanja rada kao na jedan od verovatnih uzročnika ovih neočekivanih i nepovoljnih trendova.

Mada do 2008. godine Anketa o radnoj snazi nije sadržavala specifična pitanja kojima bi se zaposlenost nedvosmisleno klasifikovala u dve uzajamno isključive kategorije – formalnu i neformalnu zaposlenost – ipak su činjeni naponi da se proceni neformalna zaposlenost koristeći indirektno informacije iz ARS. Tako, Svetska banka (2006) je u neformalno zaposlene uključila (i) samozaposlena lica koja nisu završila fakultet, (ii) sve pomažuce članove domaćinstva i (iii) radnike za platu i vlasnike privatnih preduzeća sa manje od 10 zaposlenih. Svi radnici za platu u državnom i društvenom sektoru smatrani su formalno zaposlenima. Po definiciji koja se koristila u tom izveštaju Svetske banke, u Srbiji je 2005. godine neformalni sektor bio veoma velik i uključivao je 43% svih zaposlenih lica, i 27% onih koji rade za platu u 2005. godini. Premda je ovaj broj objektivno preteran zbog arbitrarnog uključivanja čitavog sektora mikro preduzeća i preduzetnika u neformalni sektor, strukturni nalazi su karakteristični i uglavnom uverljivi, potvrđeni i drugim analizama. Naime, ovo istraživanje je našlo da je neformalna zaposlenost povezana sa niskim dohotkom, siromaštvom i ranjivošću. Dodatno, mladi i niže obrazovani su natproporcionalno zastupljeni među neformalno zaposlenima. Radno iskustvo i plate su mnogo niže u neformalnoj nego u formalnoj ekonomiji. Nadnična premija za one koji rade formalno je bila oko 20%. Istraživanje je takođe pokazalo kroz longitudinalnu analizu da su tokovi iz neformalne u formalnu ekonomiju veoma mali.

Interesantno je da podaci Ankete o radnoj snazi od 2008. godine pokazuju znatno manji nivo neformalne zaposlenosti u odnosu na prethodno prikazane rezultate. Drugi interesantan nalaz otkad je neformalnu zaposlenost moguće pratiti preko Ankete o radnoj snazi jeste da je tokom krize neformalna zaposlenost opadala brže od formalne. Tako, kao što se vidi iz Tabele 2.1. učešće neformalne zaposlenosti u ukupnoj zaposlenosti odraslog stanovništva prema Anketi o radnoj snazi je 2008. godine iznosilo 23%, 2009. je palo na 21%, u 2010. se dodatno spustilo na 19,6%, da bi do aprila 2012. godine udeo neformalne zaposlenosti u ukupnoj pao na svega 17%.

Tabela 2.1. Indikatori tržišta rada i neformalne zaposlenosti u Srbiji, 2006-2012.

	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.
Stopa participacije	63.6	63.4	62.7	60.6	59.0	59.9	59.7
Stopa zaposlenosti	49.8	51.5	53.7	50.4	47.2	45.3	44.2
Stopa nezaposlenosti	21.6	18.8	14.4	16.9	20.0	24.4	26.1
Neformalna zaposlenost (kao % ukupne zaposlenosti odraslog stanovništva 15+)	23.0	20.6	19.6	17.8	17.0

Izvor: Ankete o radnoj snazi, Republički zavod za statistiku

Trebalo bi imati u vidu da definicija neformalne zaposlenosti koju koristi Republički zavod za statistiku obuhvata 1) radnike zaposlene u privatnim neregistrovanim preduzećima, 2) radnike zaposlene u registrovanim preduzećima, ali bez pisanog ugovora i bez plaćenih doprinosa za socijalno osiguranje i 3) pomažuće članove porodice. Krstić (2012) koristi standardniju definiciju, koja u neformalne radnike uključuje i radnike u registrovanim preduzećima sa pisanim ugovorom ali bez plaćenih doprinosa. Posledično, ona je dobila veće stope neformalne zaposlenosti, koje su predstavljene u Tabeli 2.2.

Tabela 2.2. Neformalna zaposlenost na osnovu proširene definicije, oktobar 2010 – oktobar 2011 (Krstić, 2012)

	Oktobar 2010.	April 2011.	Oktobar 2011.
Neformalna zaposlenost kao % ukupne zaposlenosti odraslog stanovništva 15+	25.8	25.1	24.1
Neformalna zaposlenost kao % ukupne zaposlenosti stanovništva radnog uzrasta	23.1	22.5	21.8
Neformalna zaposlenost izvan poljoprivrede	9.2	9.5	8.5

Izvor: Anketa o radnoj snazi, RZS. Procene na osnovu panel podataka.

Zanimljiv je i teško objašnjiv nalaz o velikom razaranju neformalnih poslova tokom krize, s obzirom da se ne uklapa u standardnu pretpostavku o kontracikličnom ili barem ambivalentnom karakteru neformalne zaposlenosti.

Jedna novija komparativna studija Međunarodne organizacije rada (ILO, 2011) pokazala je da Srbija ima najmanju neformalnu zaposlenost izvan poljoprivrede u grupi od 44 zemlje, uglavnom srednjeg i nižeg nivoa dohotka. Podaci za Srbiju prikupljeni su iz Ankete o radnoj snazi, za koje je nedavno ukazano da usled klasifikacionih problema verovatno potcenjuju stvaran broj neformalno zaposlenih (Krstić, 2012), ali bi zasigurno ostao zaključak da je nivo neformalne zaposlenosti izvan poljoprivrede u Srbiji ispod onog koji bi se očekivao na osnovu njenog nivoa BDP – tako da je Srbija svrstana u zemlje sa relativno niskim nivoom neformalne nepoljoprivredne zaposlenosti (ILO, 2011, str. 9).

U svakom slučaju, istraživanja neformalne ekonomije iz perspektive stanovništva nedvosmisleno pokazuju da je neformalni sektor bitno promenio svoj karakter tokom protekle decenije. Primetimo da je standardno teorijsko objašnjenje za postojanje neformalne zaposlenosti (barem one za platu) u obostranom interesu zaposlenog i poslodavca da podele ‘višak’ od izbegnutih socijalnih doprinosa. U tom kontekstu, neformalna zarada je veća od plate na koju se plaćaju doprinosi, ali je kao ukupan trošak rada manja od ukupnih troškova rada formalne plate. Dok je početkom decenije neformalni sektor, očigledno kao nasleđe neregularnih devedesetih, obuhvatao zaposlene veoma šarolikih i ne nužno inferiornih karakteristika, koji nisu zarađivali manje od svojih formalnih parnjaka (videti npr. nalaze Lokshina i Jovanovića, 2003), do kraja decenije on je ostao podjednako veliki, ali je njegova struktura dramatično izmenjena u negativnom smislu, kao i izloženost diskriminaciji i siromaštvu. Ako je početkom decenije to delimično i bio sektor dobrovoljnog ‘izlaska’, krajem decenije postao je dominantno sektor ‘isključenja’ (cf. Oviedo et al, 2009).

Saznanja o obimu, strukturi i karakteristikama neformalne zaposlenosti od velikog su značaja pri definisanju ekonomske i socijalne politike prema sivoj ekonomiji. Podaci raspoloživi u Anketi u radnoj snazi, kao i dublja istraživanja zasnovana na različitim izvorima koje smo ukratko predstavili, pokazuju da je neformalna zaposlenost danas u najvećoj meri poslednje

utočište za grupe koje su tradicionalno isključene, kao i za one koji su tokom tranzicije izgurane iz formalne ekonomije – odnosno, po terminologiji usvojenoj u Strategiji za smanjenje siromaštva još 2003. godine, za ‘stare’ i ‘nove’ siromašne i grupe u riziku od siromaštva. Posledično, u kreiranju i sprovođenju mera za formalizaciju neformalne zaposlenosti, primat treba dati podsticajnim u odnosu na kaznene mere.

Zašto je potreban ovaj kratki stilizovani pregled razvoja sive ekonomije u Srbiji? Zato što podseća na višeslojnost, heterogenost, i istovremenu trajnost, ukorenjenost fenomena sive ekonomije. Siva ekonomija je tokom ranih devedesetih postala prihvatljivi mehanizam preživljavanja za preduzeća, preduzetnike i domaćinstva, kao odgovor na višestruke šokove kojima su bili izloženi. Liberalni ekonomisti su u to vreme isticali da ona uglavnom igra pozitivnu ulogu, preuzimajući na sebe ulogu tržišne koordinacije i podsticanja preduzetništva. Ali istovremeno siva ekonomija je razarala pravila i institucije tržišne ekonomije, podsticala korupciju, podrivala poreski moral i poverenje građana u državu. U nekim aspektima, celo društvo je učestvovalo u sivoj ekonomiji. Na primer, zvanični devizni kurs je najčešće odstupao, nekad i višestruko, od tržišnog, ali su se devizne transakcije uprkos tome odvijale po tržišnom kursu.

Tokom dvehiljaditih počinje da prevladava svest o negativnim ekonomskim i socijalnim posledicama sive ekonomije. Ministarstvo finansija od 2001. godine periodično sprovodi propagandne kampanje za plaćanje poreza, posebno su ostale zapamćene kampanje pri uvođenju PDV-a i fiskalnih računa. Anketa koju su nedavno zajednički sprovedli Unija poslodavaca i Savez samostalnih sindikata potvrđuje da privredni subjekti uglavnom imaju negativan stav prema sivoj ekonomiji.

Međutim, kao i u mnogim drugim oblastima privrednog života, još uvek izostaje sistematsko bavljenje privrednih vlasti i kreatora ekonomske politike ovim fenomenom. Nema jasnog opredeljenja i jasne strategije u borbi protiv sive ekonomije. I tokom poslednje decenije dozvoljavaju se izuzeci kojima se narušava ravnopravnost učesnika na formalnom tržištu – npr. povezivanje staža, opraštanje poreskih i drugih dugova, toleriše se neplaćanje doprinosa za socijalno osiguranje javnim preduzećima, poput rudnika Resavica. Društvena preduzeća u procesu restrukturiranja su zakonski zaštićena od akcija koje bi mogle voditi njihovom stečaju (nakon poslednjih izmena Zakona o privatizaciji, ta zaštita je ograničena do polovine 2014. godine) i stoga su mogle nekažnjeno da gomilaju obaveze prema fondovima socijalnog osiguranja za svoje zaposlene. Bilo je nekoliko talasa takozvanog ‘povezivanja radnog staža’ u kojima je država, kupujući socijalni mir ali i saučestvujući u podrivanju poreskog morala, uplaćivala doprinose zaposlenima u problematičnim preduzećima. Ova praksa socijalizacije troškova ima naravno negativan demonstracioni efekat na poslodavce koji ispunjavaju sve zakonske obaveze prema svojim zaposlenima. U drugim slučajevima, koji su objektivno marginalni sa stanovišta javnog interesa, država je pokazivala izuzetnu efikasnost, pa skoro i brutalnost u naplati određenih davanja.

U dužem vremenskom periodu, iskustvo Srbije pre pokazuje da preovlađuju distorzivni, negativni efekti sive ekonomije na ravnotežnu putanju privrednog rasta, posebno u periodima ekonomske krize. Kad je reč o kretanju zaposlenosti, dominiraju efekti istiskivanja i supstitucije. Kao u nekom Grešamovom zakonu zaposlenosti, ne kreiraju se neto novi poslovi, nego loši poslovi istiskuju dobre.

Premda su sadašnji ukupni ekonomski uslovi bitno drugačiji i povoljniji u odnosu na poslednju deceniju prošlog veka, a siva ekonomija ne pokazuje veće znake izlivanja iz svog, istina relativno širokog i udobnog korita, ona u sadašnjem trenutku predstavlja najmanje trostruki izazov kreatorima ekonomske politike. Prvo, ona nanosi direktnu štetu javnim finansijama i često predstavlja pretnju bezbednosti ljudi i javnom zdravlju. Drugo, ona je simptom slabosti institucija i nepovoljnog okruženja za poslovanje, čime se ugrožava dugoročni rast. Treće, premda na prvi pogled pruža izvesno utočište pripadnicima ranjivih grupa, siva ekonomija predstavlja svojevrsnu klopku za njih, produžavajući umesto da uklanja njihovo siromaštvo i isključenost.

3. Koncept ankete o neformalnom poslovanju preduzeća i preduzetnika

3.1. Cilj i sadržina ankete

Osnovni cilj sprovođenja ankete o neformalnom poslovanju preduzeća i preduzetnika u Srbiji je procena različitih oblika sive ekonomije u ovom sektoru, kao i analiza oblika sive ekonomije prema relevantnim karakteristikama privrednih subjekata. Pored toga, anketa omogućuje sagledavanje uzroka i motiva za poslovanje u sivoj ekonomiji, što može biti od značaja u formulisanju preporuka za formalizaciju sive ekonomije. Uzorak je obuhvatio 1251 privrednih subjekata (privredna društva i preduzetnici), a anketiranje je sprovedeno u periodu od 16. do 22. oktobra 2012. godine na teritoriji Srbije.

Ova anketa je omogućila da se siva ekonomija u Srbiji po prvi put sagleda iz ugla preduzeća, budući da su se dosadašnja istraživanja ovog fenomena bazirala na anketama koje su obuhvatale samo sektor domaćinstva (Krstić et al, 1998, 2002)². Ankete o neformalnom zapošljavanju stanovništva sprovedene su u velikom broju zemalja u skorašnjem periodu (EC, 2007), pored standardnih i redovnih Anketa o radnoj snazi, ali sličnih anketa o neformalnom poslovanju preduzeća je bilo veoma malo, o čemu će detaljnije biti reči u poglavlju 6. To je zbog velikog rizika da će direktori/menadžeri preduzeća odbijati da učestvuju u anketi ili, i ako prihvate učešće, da će davati neiskrene odgovore o njihovoj uključenosti u različite oblike sive ekonomije, kao što je: zapošljavanje radnika na „crno” (neplaćanje poreza na zarade i doprinosa na socijalno osiguranje), promet na „crno” (izbegavanje plaćanja poreza na promet), neplaćanje ostalih poreza, carina i slično. Takva bojazan postoji i kod stanovništva, ali po svemu sudeći, u manjem obimu. O tome govore i rezultati dobijeni iz ove ankete, gde se uočava veći stepen prihvatljivosti aktivnosti sive ekonomije ako su akteri fizička, a ne pravna lica, pa je samim tim manje verovatno da će pravna lica te aktivnosti prijaviti tokom intervjua nego fizična lica. Slični rezultati su dobijeni i u anketi Eurobarometar koja je obuhvatala 26.755 lica starosti 15 i više godina u 27 zemalja EU prema kojoj se neprijavljeni rad fizičkih lica koji se obavlja za domaćinstva smatra prihvatljivijim nego neprijavljeni rad od strane preduzeća (EC, 2007).

I pored mogućih rizika, anketa o sivoj ekonomiji preduzeća i preduzetnika u Srbiji uspešno je sprovedena na planiranom uzorku sa visokim procentom odgovora na skoro sva pitanja postavljena u upitniku.

Anketirani su najčešće vlasnici privrednih društava i preduzetnika, a podaci su prikupljeni metodom „lice u lice” u formi intervjua.

Da bi se smanjio uticaj prikrivanja neregularnog poslovanja na rezultate ankete, sadržina pitanja u upitniku, njihov redosled i formulacija, kao i pristup anketara, testirani su u pilot istraživanju³ i kasnije prilagođeni tako da što manje utiču na pristrasnost ispitanika. Korišćene su razne tehnike koje su se u prethodnim istraživanjima pokazale kao dobre u dobijanju što iskrenijih odgovora (npr. Gerxhani, 2007; Kazemier and van Eck, 1992; Hanousek and Palda, 2004, Krstić i dr. 1998). To znači, pored ostalog, da se ispitanici postupno uvode u pitanja koja su najosetljivija, koja obično slede posle manje osetljivih pitanja. Naziv ankete („Anketa

² Ankete su sprovedene 1997. i 2002. godine.

³ Pilot istraživanje obuhvatilo je 10 privrednih društava i 10 preduzetnika.

o uslovima poslovanja preduzeća u Srbiji”) pažljivo je formulisan tako da ne izaziva negativan stav potencijalnih ispitanika tj. predstavnika preduzeća.

Pored pitanja koja se odnose na uključenost anketiranog preduzeća u pojedine oblike sive ekonomije, postavljena su i pitanja koja se odnose na subjektivan stav vlasnika/direktora preduzeća o uključenosti drugih preduzeća iz iste delatnosti u te aktivnosti. Ovaj pristup je opisan kao metod koji daje iskrenije odgovore (Gerxhani, 2007) i korišćen je u istraživanju Hanousek and Palda (2004), Sauka (2008), kao i Putniš and Sauka (2011). Kod najvažnijih oblika sive ekonomije, ista pitanja su postavljena vlasniku/direktoru preduzeća o uključenosti sopstvenog preduzeća u aktivnosti sive ekonomije kao i o uključenosti drugih preduzeća iz iste delatnosti prema njegovoj subjektivnoj oceni. Istraživanje Sauka (2008) je pokazalo da iako se pitanja postavljaju indirektno, odgovori vlasnika/direktora se mogu odnositi na konkretno preduzeće koje predstavlja. U ovom istraživanju pretpostavljeno je da se podaci dobijeni na osnovu pristrasnih odgovora vlasnika/direktora o uključenosti sopstvenog preduzeća u neformalno poslovanje mogu smatrati donjom granicom nivoa sive ekonomije, a podaci dobijeni na osnovu njihovog subjektivnog stava o uključenosti drugih preduzeća u istoj delatnosti mogu se smatrati gornjom granicom.

Upitnik se sastoji iz nekoliko modula. Prvi modul se odnosi na opšte informacije o preduzeću (tip, veličina, svojinska struktura, godina osnivanja, delatnost, vrednost prodaje i sl). Drugi modul prikuplja informacije o poslovanju preduzeća, polazeći od manje osetljivih pitanja pa do pitanja koja se odnose na plaćanja u gotovini. Zatim slede pitanja koja se odnose na tržišnu poziciju preduzeća u odnosu na konkurente. U ovom delu vlasnik/direktor preduzeća iznosi subjektivan stav o uključenosti drugih preduzeća iz iste delatnosti u aktivnosti sive ekonomije (promet, zapošljavanje i slično), o „opravdanosti” neformalnog poslovanja, kao i prihvatljivosti pojedinih formi neformalnog poslovanja (fizička lica vs pravna lica). Na kraju tog dela nalaze se pitanja koja su prema rezultatima pilot istraživanja najosetljivija i na koja su ispitanici najmanje spremni da daju odgovore. To su pitanja o neformalnim oblicima radnog angažovanja (postojanje takvih oblika radnog angažovanja, broj takvih radnika i njihove zarade). Treći deo upitnika se odnosi na uzroke neformalnog poslovanja i motive učesnika, četvrti deo na sposobnost poreske uprave i inspeksijskih organa, zatim sledi deo koji se odnosi na doznake iz inostranstva koje primaju domaćinstva anketiranih preduzetnika formalnim i neformalnim kanalima i, na kraju su data pitanja koja se odnose na predloge za politiku smanjenja neformalnog poslovanja.

3.2. Metodologija istraživanja

Definicija sive ekonomije u anketi

Iako je predmet ovog anketnog istraživanja uključenost preduzeća i preduzetnika u aktivnosti sive ekonomije, korišćen je termin “neformalno poslovanje” umesto pojma „siva ekonomija”. Ukoliko su ispitanici zahtevali definiciju pojma, pokazana im je kartica sa sledećom formulacijom: “Neformalno poslovanje je poslovanje koje nije u potpunosti u skladu sa pojedinim zakonima i propisima o poslovanju preduzeća ili nije u potpunosti regulisano zakonom.” Ova definicija je dosta široka i prilično uopštena kako ne bi previše obeshrabrila ispitanike u davanju što iskrenijih odgovora. Ona odgovara definiciji koja je korišćena u makro proceni sive ekonomije u Srbiji (vidi poglavlje 5) prema kojoj siva ekonomija obuhvata sve legalne tržišne aktivnosti proizvodnje koje se namerno prikrivaju od državnih organa iz jednog ili više razloga: radi izbegavanja poreza na dobit odnosno dohodak, dodatu

vrednost ili drugih poreza; radi izbegavanja doprinosa za socijalno i zdravstveno osiguranje; radi izbegavanja pojedinih zakonskih standarda koji važe na tržištu rada, kao što su minimalna zarada, maksimalno radno vreme, bezbednosni standardi itd; i radi izbegavanja pojedinih administrativnih procedura, kao što su popunjavanje statističkih upitnika ili administrativnih obrazaca (Šnajder i drugi, 2010).

Potrebno je naglasiti da su ovom anketom obuhvaćena samo registrovana preduzeća i preduzetnici, dok neregistrovana preduzeća i/ili mala privatna preduzeća koja nisu formalno konstituisana kao pravni entiteti, nisu obuhvaćena. Drugim rečima, ovom anketom obuhvaćen je samo jedan deo sive ekonomije preduzeća, i to onaj koji se odnosi na preduzeća u formalnom sektoru (registrovana preduzeća). Siva ekonomija u preduzećima u neformalnom sektoru (neregistrovana preduzeća i/ili mala privatna preduzeća koja nisu konstituisana kao pravni entiteti), kao i u sektoru domaćinstva, nije obuhvaćena. Treba imati u vidu da procene ILO (2011) skoro svih zemalja sveta, kada je u pitanju neformalna zaposlenost, govore da zaposlenost u neregistrovanim preduzećima nadmašuje neformalnu zaposlenost u registrovanim preduzećima i domaćinstvima.

Definicija sive ekonomije koja je korišćena u ovoj studiji zasniva se na konceptu aktivnosti koje mogu biti prijavljene ili neprijavljene (poreskim i drugim državnim organima), a ne od koncepta preduzeća ili koncepta poslova koji mogu biti prijavljeni ili neprijavljeni. Ova prva definicija preuzela je primat u Evropi i razvijenim zemljama jer obuhvata neke oblike sive ekonomije koji su više svojstveni razvijenim zemljama kao što je umanjeno prijavljivanje prihoda preduzetnika ili formalnih preduzeća ili isplata dela zarade u gotovini koji nisu obuhvaćeni definicijom koja polazi od koncepta preduzeća ili definicijom koja polazi od koncepta poslova, pošto se radi o radniku koji ima formalni posao u registrovanoj firmi (Williams, Horlings and Renooy, 2008).

Siva ekonomija se može podeliti na dva dela. Prvi deo se odnosi na aktivnosti neprijavljenog radnog angažovanja u kojima preduzetnici ili preduzeća ne prijavljuju svoje radnike ili ih prijavljuju na deo zarade, kako bi izbegli ili smanjili poreska opterećenja (neformalna zaposlenost). Ove aktivnosti su najviše zastupljene u građevinarstvu, poljoprivredi i uslugama domaćinstvima. Drugi deo sive ekonomije odnosi se na umanjeno prijavljivanje prihoda koje je najčešće u malim preduzetničkim radnjama koje svoje aktivnosti obavljaju u gotovini ili u preduzećima koji promet obavljaju u gotovini, bez plaćanja poreza. Prema procenama Schneider-a (2009), prvi deo činio je u proseku dve trećine sive ekonomije, a drugi deo jednu trećinu sive ekonomije u zemljama koje su bile obuhvaćene ovim istraživanjem (Turska, Španija, Italija, Nemačka i Poljska).

Polazeći od ovog koncepta, uključenost preduzeća u aktivnosti sive ekonomije u anketi ispitivano je sa oba aspekata. Naime, vlasnici/direktori su pitani o dva najvažnija oblika sive ekonomije koja su prisutna u njihovom preduzeću, a to su neformalni oblici radnog angažovanja i izbegavanje plaćanja PDV, odnosno, obavljanjem transakcija u gotovini. To su sledeće grupe pitanja:

- Da li su neformalni oblici radnog angažovanja prisutni u preduzeću, od kojih su svakako najvažniji angažovanje radnika bez ugovora tj. neprijavljeni radnici, i oni koji imaju ugovor ali nisu prijavljeni na celokupnu zaradu, zatim broj takvih radnika i visina njihove zarade.

-
- Da li plaćanja vrše preko žiro računa ili jedan deo plaćanja obavljaju u gotovini, učestalost takvih plaćanja, procena učešća gotovinskog plaćanja u odnosu na ukupna plaćanja i druge karakteristike gotovinskog plaćanja;

Pored ovih najvažnijih, i dugi oblici sive ekonomije ispitivani su na osnovu subjektivnog stava ispitanika o uključenosti u aktivnosti sive ekonomije drugih preduzeća u istoj delatnosti, kao što je izbegavanje plaćanja poreza na imovinu, neplaćanje carina ili kršenje pojedinih zakona i propisa o poslovanju preduzeća.

Procenat dobijenih odgovora na postavljena pitanja u anketi je veoma visok i kreće se u intervalu od 92% do 98%. Izuzetak je pitanje koje se odnosi na broj neformalno angažovanih radnika i na visinu njihove zarade, gde je 57% do 77% ispitanika dalo odgovore.

Uzorak

Anketa je sprovedena na jednoetapnom stratifikovanom uzorku privrednih subjekata. Privredni subjekti su birani sa liste privrednih društava i preduzetnika registrovanih u Agenciji za privredne registre i klasifikovanih po stratumima. Stratifikacija je izvršena na osnovu:

- Regiona: Šumadija i zapadna Srbija; južna i istočna Srbija i Vojvodina.
- Veličine preduzeća: do 4 zaposlena, od 5 do 19 zaposlenih, od 20 do 49 zaposlenih, od 50 do 249 zaposlenih, 250 i više zaposlenih.
- Delatnosti: poljoprivreda, proizvodnja, građevinarstvo, trgovina, saobraćaj, ugostiteljstvo, ostale usluge.

Alokacija uzorka po stratumima bila je proporcionalna veličini datih stratumima u osnovnom skupu. Primenjen je prost slučajni uzorak bez zamene po stratumima. Uzorak je reprezentativan na nivou Srbije i po navedenim stratumima (veličina preduzeća, delatnost, region).

3.3. Osnovne informacije o anketiranim preduzećima

Anketirano je 606 privrednih društava i 645 preduzetnika, a rezultati su prikazani posle ponderacije po stratumima kako bi uzorak bio reprezentativan na nivou Srbije i po navedenim stratumima.

Sagovornici su u najvećem broju slučajeva bili vlasnici preduzeća (82% svih anketiranih preduzeća), ređe direktori (13%) ili finansijski direktori (6%). Uzorkom je predviđeno anketiranje privrednih subjekata različite veličine. U realizovanom uzorku najbrojniji su oni sa malim brojem radnika (do 4 zaposlena) čiji udeo u celokupnom uzorku iznosi 83% i oni sa nešto više zaposlenih (5 do 20) kojih je 13%, dok su u manjem procentu bila zastupljena veća preduzeća. Sasvim očekivano, mini preduzeća sa manje od 5 radnika su prisutnija kod preduzetnika (89% preduzetnika) budući da preduzetnici gotovo da nemaju više od 20 zaposlenih. Kada je u pitanju vlasnička struktura, čak 91% privrednih društava i skoro 100% preduzetnika je u privatnom vlasništvu (97% na nivou celog uzorka), a kapital je u gotovo svim slučajevima domaćeg porekla (98%).

Uzorak je definisan i na osnovu delatnosti privrednih subjekata i obuhvatio je najviše privrednih subjekata čija osnovna delatnost spada u kategoriju trgovine na veliko i malo,

popravke auta (30%) ili nekih drugih usluga kojih je 26% u uzorku (informisanje i komunikacije, finansijske i usluge osiguranja, nekretnine, državna uprava, stručne, naučne i tehničke, administrativne i uslužne delatnosti, obrazovanje, zdravstvena i socijalna zaštita, ostale uslužne delatnosti), a potom proizvodnje (17%), građevinarstva (9%), saobraćaja (10%), ugostiteljstva (7%) i poljoprivrede (2%).

Sistemom PDV-a je obuhvaćeno 83% privrednih društava i 45% preduzetnika.

Po proceni ispitanika, vrednost prodaje u 2011. u odnosu 2010. godinu povećana je samo kod 24% privrednih društava i 46% preduzetnika, dok je kod ostalih privrednih subjekata došlo do pada prodaje.

4. Uzroci sive ekonomije

Siva ekonomija ne nastaje slučajno. Ona je zakonita posledica nesavršenosti privrednog sistema i neadekvatnosti ekonomske politike. Činioci koji generišu ili podstiču sivu ekonomiju su brojni i kompleksni, a u literaturi se među najvažnijim pominju: previsoko oporezivanje; prenaglašena državna regulacija poslovne aktivnosti i slabo funkcionisanje državnih organa (poreskih, pravosudnih, policijskih i drugih). Utvrđivanje fundamentalnih uzroka sive ekonomije je preduuslov za formulisanje efikasnih instrumenata i mera za njenu formalizaciju.

Za potrebe ovog istraživanja uzroke sive ekonomije smo podelili na: 1) uzroke iz oblasti poreskog sistema; 2) uzroke koji se vezuju za institucije tržišta rada; 3) ostale institucionalno-ekonomske uzroke; i 4) uzroke iz finansijskog sektora. Analizu ovih uzroka izvršili smo koristeći, tamo gde je to moguće i prikladno, elementarnu teorijsku analizu, uporedne podatke, stavove socijalnih partnera o funkcionisanju institucija, kao i rezultate *Istraživanja o uslovima poslovanja preduzeća u Srbiji*.

4.1 Uzroci sive ekonomije iz oblasti poreskog sistema

Od faktora povezanih sa dizajnom poreskog sistema i institucionalnog okruženja za njegovo plaćanje, naplatu i administriranje, na nivo sive ekonomije najznačajnije utiču sledeći: visina i struktura poreskog opterećenja, efikasnost poreske administracije u naplati poreza, kaznena politika, složenost i pravičnost poreskog sistema i visina troškova primene poreza.

Visina poreskog opterećenja, prema standardnom (Allingham-Sandmo) modelu poreske evazije, uz verovatnoću otkrivanja poreske evazije i visinu kazne predstavlja osnovnu determinantu evazije poreza, pa i sive ekonomije kao osnove za poresku evaziju. Prema tom pristupu povećanje poreskog opterećenja čini obavljanje aktivnosti u neformalnom sektoru isplativijim. Ukupno poresko opterećenje u Srbiji (mereno odnosom poreskih prihoda i BDP-a) je umereno i približno nivou proseka drugih zemalja centralne i istočne Evrope. Međutim, posmatrano po pojedinim poreskim oblicima, situacija je raznolika. Tako je opšta stopa PDV (i nakon povećanja na 20%) među nižima u regionu, a snižena poreska stopa (od 8%) na nivou proseka (Fiskalni savet, 2012). Stopa akciza na naftne derivate je nešto iznad proseka zemalja regiona, dok je visina akciza na duvanske proizvode na nivou proseka zemalja regiona (ali niža nego u razvijenim zemljama), a akciza na većinu alkoholnih pića na nivou ili ispod proseka zemalja regiona. Stoga se može zaključiti da visina poreskog opterećenja kod poreza na potrošnju u Srbiji u proseku nije znatno veća nego u drugim zemljama centralne i istočne Evrope, iz čega se zaključuje da visina poreskog opterećenja ne predstavlja bitan uzrok veće stope sive ekonomije u domenu PDV u Srbiji u odnosu na druge zemlje regiona.

S druge strane, fiskalno opterećenje rada (mereno učešćem poreza na zarade i doprinosa za socijalno osiguranje u ukupnim troškovima rada) u Srbiji je relativno visoko, kako u apsolutnom smislu, tako i u odnosu na nivo razvijenosti zemlje. Iz toga se zaključuje da visina poreskog opterećenja dohodaka (naročito doprinosima za socijalno osiguranje) predstavlja značajan uzrok sive ekonomije u domenu dohodaka od rada i odgovarajućeg poreskog jaza u Srbiji. Iako je ukupno fiskalno opterećenje u Srbiji objektivno umereno u odnosu na druge zemlje centralne i istočne Evrope, ono se percipira kao visoko od strane najvećeg broja preduzeća. Tako značajan broj ispitanika u anketi sprovedenoj za potrebe ove studije, identifikuje visoke poreze kao treći najznačajniji uzrok visoke sive ekonomije. S obzirom da

pravna lica teret PDV u znatnoj meri prevladavaju na krajnje kupce, realno je pretpostaviti da većina njih pod fiskalnim opterećenjem podrazumeva pre svega visinu fiskalnog opterećenja rada.

Kod *fiskalnog opterećenja rada*, posebno je važno istaći da je, u komparativnoj perspektivi, poreski klin rada (računat kao količnik ukupnih poreza i doprinosa na zarade i ukupnih troškova rada) visok na niskim nivoima zarada i relativno nizak na visokim nivoima zarada, kao posledica proporcionalnog sistema oporezivanja dohotka sa relativno malim neoporezivim cenzusom. Na nivou od 33% od prosečne zarade, poreski klin u Srbiji je 36,7%. U Evropi, koja je inače region najviših poreza, veći poreski klin na tom nivou zarade imaju samo Švedska, Mađarska, Rumunija i Federacija BiH. Na nivou prosečne zarade, Srbija je po visini poreskog klina oko evropskog proseka. Radi se o tome da je progresivnost oporezivanja rada veoma niska – između 33% i 100% prosečne plate poreski klin raste svega 2,6 procentna poena, dok je u mnogim evropskim zemljama taj rast preko 10 procentnih poena (Koettl, 2010). Treba istaći da je između 2001. i 2007. godine oporezivanje rada čak bilo regresivno – poreski klin na nivou od 33% prosečne plate iznosio je 47,1%, a na nivou prosečne plate 42,2% (Arandarenko i Stanić, 2006), te da bi to moglo da bude jedno od objašnjenja inače kontraintuitivnog rasta neformalne zaposlenosti između 2002. i 2007. godine (Krstić i Sanfey, 2010).

Visok poreski klin za nisko plaćeni rad prirodan je podsticaj za održavanje i rast neformalne zaposlenosti. Kada se formalizuju neformalna preduzeća (uključujući i neformalno samozaposlene), ona to tipično čine sa zaradama oko minimalne plate. Ako je poresko opterećenje na tom nivou visoko, to predstavlja jasnu prepreku formalizaciji na strani tražnje za radom. Na strani ponude rada, produktivnost radnika koji imaju niske kvalifikacije i rade u radno intenzivnim sektorima malih plata je niska, te je za mnoge od njih zarada na ivici 'isplativosti' u poređenju sa alternativama kao što su socijalna pomoć ili aktivnost u neformalnoj ekonomiji. Dodatno, postojanje minimalnih doprinosa za socijalno osiguranje (trenutno postavljenih na nivou od 35% od prosečne zarade) ograničava formalan rad sa nepunim radnim vremenom.

Sistem socijalnih davanja je u Srbiji koncipiran na tradicionalan način. Najvažnije, novčana socijalna pomoć se povlači u razmeri 1:1 sa povećanjem prijavljenih prihoda od rada. Ne postoji bilo kakav program beneficija za rad. Kada se jednom izgubi pravo na socijalnu pomoć zbog sticanja formalnog zaposlenja, mora se proći kompletna mukotrpa procedura prikupljanja dokumentacije i provera da bi se ponovo ostvarilo pravo na socijalnu pomoć. Kao posledica, mnogi korisnici socijalne pomoći se opredeljuju za strategiju preživljavanja u kojoj kombinuju primanje socijalne pomoći sa neprijavljenim, često samo povremenim radom. Izložena pravila oporezivanja rada i socijalnih naknada (*tax-benefit system*) sinergetski deluju u pravcu podsticanja neformalne zaposlenosti i stoga rasta sive ekonomije.

Efikasnost poreske administracije u naplati poreza takođe predstavlja bitnu determinantu sive ekonomije, u smislu da povećanje verovatnoće otkrivanja utaje poreza, pod ostalim nepromenjenim uslovima, dovodi do smanjenja sive ekonomije. Iako ne postoje konzistentni uporedni podaci o verovatnoći otkrivanja poreske evazije u Srbiji i zemljama Centralne i Istočne Evrope, na osnovu rezultata ankete procenjuje se da je ona u Srbiji relativno niska. Uočljivo je da znatan broj poreskih obveznika veće koristi od utaje poreza od potencijalne štete u slučaju njenog otkrivanja, identifikuje kao osmi od jedanaest najznačajnijih uzroka

sive ekonomije. To ne ukazuje na visok stepen efikasnosti Poreske uprave u otkrivanju utaje poreza, već na veći značaj drugih faktora koji doprinose održanju sive ekonomije.

Siva ekonomija i besplatno korišćenje usluga države

U fokusu većine istraživanja sive ekonomije nalaze se faktori iz okruženja koji utiču na odluku pojedinaca da se uključe u sivu ekonomiju. Međutim, neophodno je imati u vidu da postoji fundamentalna sklonost ljudi da izbegnu plaćanje poreza, a da pri tome koriste bezbednosne, zdravstvene, obrazovne i druge usluge države. Postojanje takve sklonosti potvrđuje svakodnevno iskustvo, ali i brojna ekonometrijska i eksperimentalna istraživanja. Zbog sklonosti ljudi ka besplatnom korišćenju utaja poreza bi postojala čak i u slučaju kada bi usluge države bile postupno u skladu sa preferencijama građana. Stoga je za suzbijanje utaje poreza, uporedo sa eliminisanjem podsticaja iz okruženja, neophodno uspostavljanje efikasnog sistema otkrivanja utaje i neselektivno kažnjavanje otkrivenih utajivača. Smanjenje sklonosti građana ka besplatnom korišćenju, može se u određenoj meri ostvariti promenom vrednosnog sistema građana kroz medijske kampanje i obrazovni sistem.

Visina kazni za utaju poreza je negativno korelisana sa nivoom sive ekonomije i poreske evazije, tako da veće kazne, pod ostalim nepromenjenim uslovima, utiču na smanjenje sive ekonomije i poreske evazije. Empirijska istraživanja pokazuju da je uticaj kaznene politike na nivo sive ekonomije manji od uticaja verovatnoće otkrivanja (Alm, et. al. 1992), iz čega proizilazi da neodgovarajuća kaznena politika može predstavljati jedan od mogućih, ali ne i ključni, uzrok sive ekonomije. Sistem kazni za izbegavanje plaćanja poreza u Srbiji je relativno dobro normativno definisan, kako u pogledu iznosa kazni, tako i u pogledu načina njihovog određivanja. Naime, kazne za neplaćanje poreza u Srbiji su definisane kao funkcija utajenog poreza (a ne neprijavljene poreske osnovice), što je odgovarajuće rešenje iz perspektive realizacije cilja uvođenja kazne. Kazna za neplaćanje poreza u Srbiji se sastoji od osnovne (novčane ili zatvorske kazne), ali i od kamate za neblagovremeno plaćanje javnih prihoda. Iako u normativnom okviru za kaznenu politiku nema strukturnih nedostataka, ocenjuje se da neodgovarajuća i nedоследna primena raspoloživih kaznenih mehanizama predstavlja faktor podsticanja rasta sive ekonomije u Srbiji. Tako je već ustaljena praksa da Vlada svojim odlukama izvrši otpis potraživanja od poreskih obveznika po osnovu kamata za neblagovremeno plaćanje poreza, pod uslovom da oni u budućnosti nastave da poreze plaćaju redovno. Na taj način se poreski obveznici koji redovno izmiruju svoje obaveze stavljaju u neravnopravan položaj, što podstiče obveznike na ponašanje po principu moralnog hazarda, koje negativno utiče na njihovu buduću spremnost na pravovremeno izmirenje poreskih obaveza na propisan način.

Verovatnoća primene kazne u slučaju otkrivanja utaje takođe značajno utiče na nivo sive ekonomije, tako da i uz dobro postavljen normativni okvir za kažnjavanje utaje poreza, sistem kazni može ostati neefikasan u pogledu smanjenja sive ekonomije, usled korupcije, loše koordinacije Poreske uprave sa drugim državnim organima, nespremnosti i nesposobnosti pravosudnih organa za efikasno i efektivno procesuiranje slučajeva utaje poreza, naročito u slučaju složenijih oblika utaje (PDV vrteška i dr.). Takav je slučaj i u Srbiji, što pokazuju i rezultati ankete, prema kojoj preko 2/3 ispitanika smatra da je verovatnoća propisnog kažnjavanja, i u slučaju otkrivanja utaje poreza, mala, tj. na nivou slučajnog pogađanja (50%) i manja.

Struktura poreskog sistema predstavlja bitan faktor nivoa sive ekonomije, u smislu da je njen nivo niži u zemljama koje svoj sistem javnih prihoda u većoj meri zasnivaju na oporezivanju potrošnje, nego u zemljama koje se prevashodno oslanjaju na oporezivanje faktora proizvodnje. Razlog tome nalazi se u činjenici da je utaja poreza na faktore proizvodnje (naročito na dohotke građana) jednostavnija. U Srbiji je učešće poreza na potrošnju i poreza na faktore proizvodnje u ukupnim javnim prihodima gotovo ravnomerno, ali bi reforma poreskog sistema, koja bi podrazumevala smanjenje poreza na rad i prihodno neutralno povećanje poreza na potrošnju, pored ostalih pozitivnih ekonomskih efekata, mogla delimično da utiče i na smanjenje opšteg nivoa sive ekonomije.

Složenost poreskog sistema se ogleda u postojanju velikog broja poreskih oblika, kao i u složenosti pravila za obračun pojedinih poreza. Tako je u slučaju postojanja velikog broja vrsta javnih prihoda i/ili složenosti pravila za obračun i primenu poreza, mogućnost dobre specijalizacije poreskih inspektora za kontrolu svih poreskih oblika manja, što smanjuje verovatnoću otkrivanja utaje poreza. U Srbiji je u 2011. godini postojalo preko 370 različitih dažbina, fiskalnog ili kvazifiskalnog tipa, od kojih je najveći deo bio administriran od strane Poreske uprave Republike Srbije i lokalnih Uprava javnih prihoda.⁴ U uslovima postojanja tolikog broja dažbina, i nedovoljnog broja kvalifikovanih ljudi angažovanih na poslovima poreske kontrole, složenost poreskog sistema predstavlja bitan uzrok sive ekonomije. Takođe, u uslovima postojanja velikog broja poreskih oblika, od kojih su neki složeni za obračun, može dovesti i do nenameravanog izbegavanja plaćanja poreza od strane poreskih obveznika, koji poreze ne plaćaju zbog neinformisanosti o postojanju poreske obaveze ili ne posedovanja dovoljno tehničkog znanja za ispravan obračun poreza. Prema rezultatima ankete, parafiskalne dažbine su zauzele peto na listi od 11 uzroka sive ekonomije, iza makroekonomski i poreskih faktora, kao i iza problema nepoverenja u državu i problema korupcije.

Pomenuti sistem kvazifiskalnih dažbina u proteklom periodu bio je netransparentan, dok su njegove promene bile nepredvidive, a osnovni parametri dažbina (osnovica, stopa, obveznik i dr.) u nekim slučajevima proizvoljno određeni u zavisnosti od potreba organa javne vlasti.⁵ Kvazifiskalne dažbine su značajno doprinele distorzijama u poslovanju preduzeća i preduzetnika.⁶ Visina dažbina često nije bila srazmerna ekonomskoj snazi obveznika, vrednosti usluge koju dobija korisnik, količini prirodnih resursa koje obveznik koristi ili šteti koju nanosi prirodnoj sredini. S obzirom da su naknade i takse u nekim slučajevima bile određene na znatno višem nivou nego što to odgovara prirodi ovih instrumenata, one su često, a u nekim slučajevima i dominantno sadržavale poresku komponentu.⁷ Pored navedenih problema u pogledu visine dažbina, često se uvode kvazifiskalne naknade koje su imale sličnu svrhu (ista osnovica, isti obveznik). Pored distorzivnog efekta, kvazifiskalne dažbine su značajno doprinele netransparentnom poreskom sistemu i rastućim troškovima njegove primene. Navedeni nedostaci su u velikoj meri poništili pozitivne efekte niskih poreskih stopa

⁴ Vid. NALED (2012), Mostovi i ćuprije – Sistem Neporeskih i parafiskalnih formi u Srbiji: Popis, analiza efekata, preporuke za reformu.

⁵ Vid. Arsić M. S. Randelović i M. Pejić, „Reforma sistema kvazifiskalnih dažbina u funkciji unapređenja uslova poslovanja u Srbiji“, FREN, Kvartalni monitor br. 29, april-jun 2012. str. 61-74.

⁶ Prema studiji NALED-a, država je na osnovu popisanih nameta ubirala preko 2% BDP, ali je izvesno da su broj dažbina i njihov bilansni značaj veći.

⁷ Na primer, neki klasični porezi se u propisima tretiraju kao naknade, kao što je slučaj sa naknadom za korišćenje građevinskog zemljišta, koja predstavlja tipičan porez na imovinu ili sa firmarinom koja takođe predstavlja klasičan porez, a ne taksu.

koje se primenjuju u okviru osnovnih poreza (poreza na dobit, PDV). Neki od takvih nameta koji su predstavljali značajno opterećenje privatnom sektoru su u prošlosti direktno doprinosili konačnoj odluci o pokretanju posla u neformalnom sektoru ili seljenju dela ili celokupnog poslovanja u sivu ekonomiju. Reforma sistema kvazifiskalnih dažbina sprovedena u drugoj polovini godine predstavlja važan uslov za unapređenje privrednog ambijenta u Srbiji, dok će ukidanje pojedinih nameta značajno smanjiti troškove pokretanja posla malih privrednih subjekata. Svakako da će u predstojećem periodu adekvatno klasifikovanje i imenovanje različitih dažbina, unapređenje parametrizacije dažbina, a pre svega usklađivanje nameta sa ekonomskom snagom obveznika značajno uticati na motivaciju subjekata da ne budu u sivoj ekonomiji. U tom smislu, zakonsko propisivanje obaveza državnih organa da do kraja trećeg kvartala tekuće godine odrede visinu taksa i naknada za narednu godinu doprinelo bi unapređenju predvidivosti uslova poslovanja u Srbiji. Osim toga, predloženo uvođenje obaveze dobijanja saglasnosti Ministarstva zaduženog za poslove finansija za korekciju visina taksa i naknada, čije je određivanje u nadležnosti lokalnih zajednica ili vanbudžetskih institucija, moglo bi da spreči nekontrolisano povećanje ovih dažbina, čiji je prekomeran rast u pojedinim slučajevima, u prethodnom periodu stvarao znatan podsticaj obveznicima da na različite načine izbegavaju njihovo plaćanje.

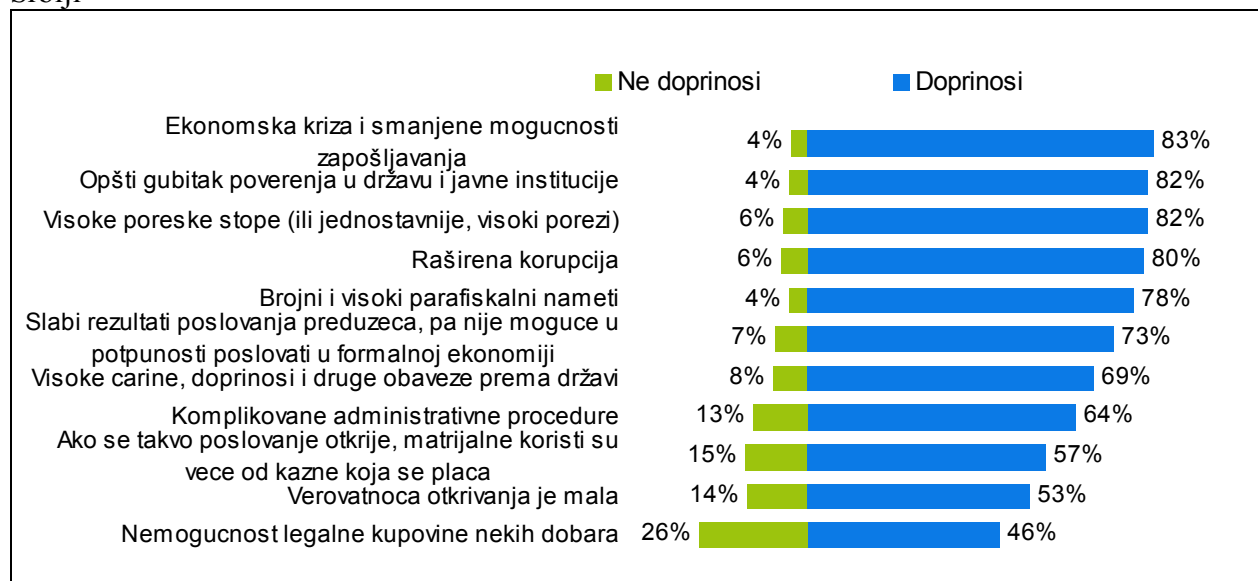
Pravičnost poreskog sistema podrazumeva da lica iste ekonomske snage budu izložena sličnom poreskom opterećenju. U poreskom sistemu Srbije, naročito u segmentu poreza na dohodak građana i poreza na dobit preduzeća, postoje brojni primeri odsustva ove pravičnosti. Tako se u domenu poreza na dohodak građana dohodi iz različitih izvora različito oporezuju, zbog čega su u proseku lica sa visokim dohocima od kapitala izložena nižem poreskom opterećenju od lica koja ostvaruju visoke dohotke od rada. Osim toga, u domenu poreza na dobit preduzeća postoje brojne poreske olakšice koje čine da preduzeća u određenim segmentima plaćaju znatno manji porez od drugih preduzeća, iako je njihova dobit pre oporezivanja slična. Odsustvo pravičnosti ili utisak poreskih obveznika o odsustvu pravičnosti u oporezivanju predstavlja snažan pokretač otpora plaćanju poreza, što je slučaj i u Srbiji. Iako je poslednjim izmenama Zakona o porezu na dobit pravnih lica, usvojenim u decembru 2012. broj poreskih olakšica smanjen, one najizdašnije i najčešće korišćene (kao što je investicioni poreski kredit su zadržane) su zadržane. Procenjuje se da je u uslovima relativno niske zakonske poreske stope, odobravanje izdašnih poreskih olakšica skup (u smislu poreskih rashoda) i neefikasan instrument podsticanja investiranja, koje pri tome distorzivno deluje na ponašanje preduzeća, i dalje stavlja u različit položaj preduzeća slične ekonomske snage.

Visina troškova primene poreza uz visoko poresko opterećenje predstavljaju glavne elemente troškova ispunjavanja poreskih obaveza na zakonom propisani način. Kada su troškovi (vremena i novca) povezani sa obračunom, prijavljivanjem i plaćanjem poreza visoki, usled komplikovanih procedura, odsustva elektronskog komuniciranja, i sl. podsticaj poreskih obveznika za obavljanje aktivnosti u neformalnom sektoru je veći. Tako se prema studiji Svetske banke „*Doing Business 2012*“ Srbija prema visini troškova povezanih sa izmirenjem poreskih obaveza nalazi na 149 mestu (među 185 zemalja), što predstavlja lošiji rezultat u odnosu na prethodnu godinu, gotovo najlošiji rezultat u poređenju sa drugim zemljama regiona, kao i u poređenju sa drugim segmentima uslova poslovanja u Srbiji. Visoki troškovi primene poreza u Srbiji uzrokovani su velikim brojem procedura plaćanja (čak 66 puta godišnje, a u zemljama Istočne Evrope u proseku 28 puta godišnje) i znatnim utroškom vremena na sve aktivnosti (280 radnih sati godišnje u proseku). Shodno tome, može se zaključiti da visoki troškovi primene poreza takođe predstavljaju bitan podsticaj za povećanje

sive ekonomije u Srbiji. Prema procenama zasnovanim na modelu standardnog troška administrativni troškovi koji nastaju usled obaveza prema poreskoj upravi čine 47% ukupnih administrativnih troškova.⁸

Doprinos navedenih uzroka visini sive ekonomije u Srbiji je teško izmeriti, ali ga je moguće aproksimativno proceniti na osnovu stavova poreskih obveznika, u vezi sa njihovom percepcijom značaja svakog od navedenih uzroka (Grafikon 3.1).

Grafikon 4.1. Stavovi ispitanika u anketi u pogledu doprinosa pojedinih uzroka sivoj ekonomiji u Srbiji



Izvor: Istraživanje o uslovima poslovanja u Srbiji, FREN, Beograd, 2012.

Prema dobijenim rezultatima iz ankete, pravna lica – poreski obveznici smatraju da su ekonomska kriza i smanjenje mogućnosti zapošljavanja, gubitak poverenja u državu i javne institucije, kao i visoki porezi najznačajniji uzroci sive ekonomije u Srbiji. Osim toga, kao bitni uzroci se navode i raširena korupcija, brojnost parafiskalnih nameta, te slabi rezultati preduzeća. Iako određeni broj ispitanika navodi i nemogućnost legalne kupovine nekih dobara kao relevantan uzrok, u odnosu na druge pomenute faktore, ovaj je ocenjen kao najmanje značajan.

S obzirom da odluka poreskih obveznika o tome da li će platiti poreze u celosti, u skladu sa propisima zavisi od objektivnog stanja navedenih uzroka sive ekonomije, ali i od njihove percepcije tog stanja, navedene rezultate u pogledu stavova poreskih obveznika o značaju pojedinačnih uzroka sive ekonomije bi trebalo smatrati relevantnim i u kontekstu kreiranja i sprovođenja mera usmerenih na smanjenje sive ekonomije u Srbiji.

4.2. Institucije tržišta rada kao faktor podsticanja sive ekonomije

⁸ Radulović, B. (2011). "Standard Cost Model – Baseline Measurement, Serbia, mimeo, studija urađena za potrebe USAID BEP projekta.

U poslednje vreme često se ističe da je rigidna regulativa tržišta rada, pre svega pravila zapošljavanja i otpuštanja, ili opštije zakonodavna zaštita zaposlenja, jedan od važnih uzroka sive ekonomije. Međutim, regulatorni okvir tržišta rada obuhvata veći broj drugih institucija koje mogu da budu podjednako važne sa stanovišta njihovog uticaja na sivu ekonomiju. U ovom delu ukratko ćemo razmotriti uticaj nekih od tih raznovrsnih institucija, za koje smatramo da mogu u sadašnjem obliku da podstiču sivu ekonomiju.

Minimalna zarada. U najjednostavnijem teorijskom kontekstu, minimalna zarada na konkurentskom tržištu rada može da veštački ograniči tražnju za radom. Ako se preduzećima zbog institucionalno uspostavljene donje granice zarade ne isplati da neke radnike plaćaju iznad njihove granične produktivnosti, ona će prosto odustati od toga da ih zaposle. Takvi radnici ili ostaju nezaposleni, ili se sele u sektore u kojima ne postoji minimalna zarada. Ako u celom formalnom sektoru postoji jedinstvena minimalna plata, kao što je to slučaj u Srbiji, onda je neformalni sektor jedini izlaz za radnike čija je granična produktivnost ispod minimalne zarade.

Visina minimalne zarade je jedan od ključnih parametara koji određuju koliko radnika će biti 'istisnuto' iz formalnog sektora – što je ona viša (obično se njena visina posmatra relativno u odnosu na prosečnu zaradu, što omogućuje i međunarodna poređenja), to je veća verovatnoća da će pritisak radnika na neformalni sektor biti veći. U Srbiji, minimalna zarada se između 2001. i 2010. kretala u relativno stabilnom intervalu od oko 35-40% prosečne zarade (Arandarenko i Avlijaš, 2011), što se u međunarodnim razmerama smatra srednje visokim nivoom. Međutim, u 2011. i posebno 2012. došlo je do velikog rasta minimalne zarade, tako da je ona tokom 2012. godine na nivou od otprilike 50% prosečne zarade, što se smatra veoma visokim nivoom, za koji bi sa sigurnošću moglo da se tvrdi da je faktor koji podstiče neformalnu zaposlenost.

Radno vreme. Pravila koja se odnose na radno vreme regulisana su Zakonom o radu. Reč je širokom korpusu regulative, koji uključuje pravila o dužini punog radnog vremena, nepunom i skraćenom radnom vremenu, prekovremenom radu i radu na praznik, preraspodeli radnog vremena, godišnjem odmoru, odmoru u toku rada, porodijskom odsustvu i druga pravila. Načelno, što su zakonske odredbe velikodušnije prema radnicima (kraći časovi rada, duži odmori, veće naknade za prekovremeni rad, itd.) to su, *ceteris paribus*, veći troškovi za poslodavce i jači podsticaji za njih da se delimično ili u potpunosti oslone na neformalno zaposlene kojima bi tada mogli da uskrate deo zakonskih prava. Tipično, poslodavci koji posluju u privatnom sektoru na ivici formalnosti teže da svojim prijavljenim i neprijavljenim radnicima produže radno vreme bez naknade za prekovremeni rad ili bez ikakve naknade, da skrate dužinu godišnjeg odmora i da ignorišu zakonski plaćena odsustva. Primećeno je da zakonski kraća radna nedelja (npr. od 35 časova u Francuskoj) stvara podsticaje za dopunski neformalni rad među formalno zaposlenima.

OECD (2008) je ocenio da u uporednoj perspektivi Srbija ima balansiranu i neutralnu regulativu radnog vremena. Standardna radna nedelja od 40 časova uklapa se u međunarodni prosek. Opcija skraćivanja radne nedelje na 36 časova relativno se retko koristi. U uporednoj perspektivi, prekovremeni rad je prilično ograničen, sa dozvoljenih 8 časova prekovremenog rada nedeljno. Međutim, zakon je velikodušniji prema poslodavcima u pogledu mogućnosti za preraspodelu radnog vremena, jer imaju mogućnost da tokom dugačkog roka od 6 meseci zahtevaju od zaposlenih da rade do 60 časova nedeljno.

U zaključku, može se reći da je zakonodovna regulativa radnog vremena u Srbiji u granicama međunarodnog proseka za zemlje sličnog nivoa razvijenosti. Ona je deo višedecenijske tradicije koja je ukorenjena kako među zaposlenima, tako i među poslodavcima i stoga verovatno ne predstavlja značajniji izvor primarnih podsticaja za isključivanje iz formalne ekonomije i/ili za uključivanje u neformalnu ekonomiju.

Zakonodavna zaštita zaposlenja. Zakonodavstvo zaštite zaposlenja (ZZZ, eng. *employment protection legislation*, EPL) se u užem smislu sastoji od skupa normi i procedura koje se primenjuju u slučaju otpuštanja radnika. ZZZ nameće zakonska ograničenja u pogledu otpuštanja zaposlenih i uređuje kompenzacije koje poslodavci treba da isplate zaposlenima u slučaju raskida otvorenog (trajnog) ugovora o radu, bilo da je reč o individualnim ili o kolektivnim otpuštanjima. ZZZ ima dve glavne troškovne komponente: *transfernu*, koja se sastoji od otpremnina i obaveznog otkaznog roka, i *poresku*, koja podrazumeva proceduralne troškove primene ZZZ i obaveze prema trećoj strani, npr. državi, sudovima i pravnicima ili drugim konsultantima. U širem smislu, ZZZ obuhvata i zakonsku regulativu pravila unajmljivanja zaposlenih, uključujući i zakonska ograničenja koja mogu biti postavljena atipičnim radnim ugovorima, kojima se smanjuju prava zaposlenih u odnosu na standardan ugovor o radu na neodređeno vreme. Načelno, može se reći da što je striktnija ZZZ, to preduzeća imaju veći podsticaj da angažuju neformalno zaposleno.

Za međunarodna poređenja stepena striktnosti koristi se kompozitni indeks ZZZ, koji je razvio OECD. Premda su analize Svetske banke i OECD-a (2008) našle da Srbija ima indeks ZZZ od 2,4 (na skali 0-6, pri čemu je 0 najliberalnija, a 6 najrigidnija regulativa), što je na srednjem nivou članica OECD, uključujući i uporedive zemlje Centralne i Istočne Evrope, ipak postoje specifični važni aspekti ZZZ za koji postoji širi konsenzus da mogu da negativno utiču na formalno zapošljavanje.

Prvo, u Srbiji je visina zakonske otpremnine vezana za ukupan staž zaposlenog, a ne samo za staž kod poslodavca. Ovo rešenje je skoro jedinstveno u svetu i sigurno je da, premda je intencija zakonodavca bila potpuno suprotna, utiče na otežano formalno zapošljavanje starijih radnika, odnosno radnika sa dužim stažom, povećavajući troškove njihovog otpuštanja za potencijalne poslodavce.

Drugo, takođe se ističe da je štetno pravilo po kome se ugovor na određeno vreme može produžavati najduže do godinu dana, kada je poslodavac u obavezi da ga ili raskine ili primi zaposlenost u stalni radni odnos. U uporednoj perspektivi, kao posledica napora da se obezbedi veća fleksibilnost tržišta rada, u većini zemalja ugovor na određeno vreme zaista može da traje ili da se produžava duže od godinu dana. Međutim, poznato je da u praksi u Srbiji najveći broj preduzeća krši ovo pravilo bez ikakvih sankcija, menjajući naziv radnog mesta i tako izigravajući ovu zakonsku odredbu.

Interesantno je da su ispitanici u *Istraživanju o uslovima poslovanja preduzeća u Srbiji* pridali marginalan značaj restriktivnosti radnog zakonodavstva među faktorima koji najviše otežavaju poslovanje – svega 3% od ukupnog broja ispitanika je svrstalo restriktivno radno zakonodavstvo među najveće problematične faktore. Takođe, na pitanje šta bi pomoglo da se unapredi proces prijavljivanja radnika i njihove celokupne zarade, po 38% ispitanika je izdvojilo smanjenje poreza i doprinosa na zarade, a samo 5% promene Zakona o radu u pravcu lakšeg otpuštanja radnika.

Naknade za nezaposlenost. Naknade za slučaj nezaposlenosti predstavljaju rezervni izvor prihoda za radnike koji su izgubili posao, koji treba da im omogući da zaštite svoj životni standard i da se u potpunosti posvete traganju za novim poslom. Na taj način one predstavljaju prirodan nastavak zakonodavne zaštite zaposlenja u stanju nezaposlenosti. Međutim, pošto nalaženjem novog formalnog zaposlenja prestaje pravo na primanje naknade, to kreira podsticaj među korisnicima naknade za kombinovanje naknade i prihoda od neformalnog rada, sve do isteka prava na primanje naknade.

U novom Zakonu o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti iz 2009. godine ovi podsticaji su ipak unekoliko smanjeni, na dva načina. Prvo, nešto je smanjen obim prava na naknadu, skraćivanjem dužine trajanja naknade na maksimalno godinu dana (izuzetno, dve godine za osobe koje u tom roku ispunjavaju jedan uslov za penzionisanje) i smanjivanjem stope zamene, te postavljanjem nižih minimalnih i maksimalnih iznosa naknade u iznosu od 80% i 160%, redom, u odnosu na minimalnu platu. Drugo, uveden je podsticaj za nalaženje formalnog zaposlenja pre isteka prava na primanje naknade, u iznosu od 30% od iznosa naknade koji bi bio isplaćen da je pravo u potpunosti iskorišćeno.

Imajući u vidu da su sadašnja rešenja u pogledu prava uporediva sa evropskom i regionalnom praksom, te da se podsticaj za ranije zapošljavanje primenjuje u manjem broju zemalja, može se reći da sadašnja pravila ne mogu biti da se promene u segmentu zakonskih prava. Međutim, postoje kritike da je Nacionalna služba za zapošljavanje nedovoljno efikasna u nadgledanju aktivnog traganja za poslom korisnika naknade za nezaposlenost.

Pravila penzionisanja. Parametrizacija penzijskog sistema u Srbiji uključuje relativno nisko postavljenu minimalnu starosnu granicu za penzionisanje. Takođe, nema aktuarske penalizacije za prevremeni odlazak u penziju. Ovo stvara podsticaj ljudima da nakon penzionisanja nastave sa radom, i to pre svega u neformalnom sektoru, jer je formalni rad penzionera vrlo ograničen. Standardna starosna granica za odlazak u penziju u Srbiji je niža nego u većini drugih evropskih zemalja (naročito za žene), a razlika između standardne i minimalne starosne granice je među najvećima, što ukazuje da i ovaj faktor u znatnoj meri može uticati na stopu sive ekonomije u sektoru stanovništva u Srbiji. Minimalna starosna granica za penzionisanje u Srbiji iznosi 55 godina, a u nekim delatnostima (vojska, policija) je još i niža, pa građani koji relativno mladi odlaze u penziju, nastavljaju da rade, uglavnom u neformalnom sektoru.

4.3. Ostali institucionalno-ekonomski uzroci sive ekonomije u Srbiji

Od institucionalno-ekonomskih faktora, procenjuje se da u Srbiji na nivo sive ekonomije najizraženije deluju sledeći: niska produktivnost, ekonomska kriza i visok stepen nelikvidnosti, neefikasan mehanizam izlaska sa tržišta, visoko administrativno opterećenje poslovanja, nizak kvalitet regulatornog okruženja i pravna nesigurnost, problem legalizacije objekata i dobijanja građevinskih dozvola, nizak kvalitet javnih usluga, veliki broj malih privrednih subjekata, struktura dohotka stanovništva, visok nivo korupcije, visok stepen tolerancija prema sivoj ekonomiji od strane države, visoka stopa nezaposlenosti i nivo poreskog morala.⁹

⁹ Pregled relevantnih uzroka sive ekonomije vidi u: Schneider and Ente (2000) i GIZ (2010)

Niska produktivnost. Prema nalazima Svetske banke (2011) preduzeća u Srbiji imaju znatno manju produktivnost (dodatu vrednost po radniku), a njihovi jedinični troškovi rada su veći nego u drugim zemljama u regionu.¹⁰ Niska produktivnost, u sadejstvu sa drugim uzrocima, pokreće *circulus vitiosus*, jer se zbog niske produktivnosti privredni subjekti okreću neformalnom sektoru, koji po pravilu dodatno utiče na smanjenje produktivnosti.¹¹ U takvim okolnostima, poslovni model značajnog broja preduzeća podrazumeva profitabilno poslovanje (ili opstanak) jedino u uslovima (delimičnog ili potpunog) neizmirenja poreskih obaveza.¹²

Ekonomska kriza i visok stepen nelikvidnosti. U uslovima ekonomske krize i značajnog pada tražnje deo privrednih subjekata je bio primoran da prilagodi svoje poslovanje novonastalim okolnostima. Neki privredni subjekti koji su pre krize profitabilno poslovali, sada su primorani da bar deo aktivnosti presele u sivu ekonomiju, kako bi održali poslovanje. Drugi privredni subjekti su suočeni sa problemom nelikvidnosti.¹³ Usled visokog stepena nelikvidnosti, privredni subjekti kao poreski obveznici u Srbiji se često opredeljuju da poreske obaveze ne izmiruju redovno i u punom iznosu i da izmirenju obaveza iz komercijalnih transakcija daju prioritet. Često, da bi mogli da selektivno vrše plaćanja, deo svog poslovanja prenose u sivu ekonomiju i izmiruju obaveze prema redosledu u zavisnosti od značaja poverilaca za njihovo poslovanje. Prema rezultatima ankete ekonomska kriza je identifikovana kao pojedinačno najznačajniji uzrok sive ekonomije.

Neefikasan mehanizam izlaska sa tržišta. Pomenut problem nedovoljne efikasnosti i visoke nelikvidnosti trebao bi da dovede do uređenog izlaska preduzeća sa tržišta – stečajem ili likvidacijom. Iako je reformom stečajnog postupka došlo do pomaka kako u pogledu trajanja i troškova postupka, tako i u pogledu samog broja stečajnih postupaka (pre svega usled primene “automatskog stečaja”),¹⁴ i do značajnog smanjenja broja nelikvidnih preduzeća (sa blokiranim računom) i dalje se prekasnim pokretanjem ili nepokretanjem stečajnog postupka omogućava jednom broju dužnika čiji su računi blokirani da nastave da posluje i to u velikoj

¹⁰ U periodu od 2007. do 2009. godine dodata vrednost po radniku u Srbiji iznosi 12,837 evra, odnosno u proseku manje od polovine u odnosu na radnike u Slovačkoj (25,043), a nešto manje od polovine u odnosu na radnike u Mađarskoj (20,812). Pored toga, u odnosu na zemlje EU, u kojoj su srednja i velika preduzeća znatno produktivnija u odnosu na mala, u Srbiji radnici u srednjim preduzećima beleže čak za 20% manji nivo produktivnosti u odnosu na mala preduzeća, dok velika preduzeća beleže neznatno veću produktivnost (samo 5%). Razlika je još veća ako se posmatraju određeni sektori (npr. prerađivačka industrija). Vid. Svetska banka (2011) Republic of Serbia - Country Economic Memorandum: The Road to Prosperity: Productivity and Exports, Volume 2, str. 67-69.

¹¹ U literaturi se uobičajeno navodi nekoliko razloga niže produktivnosti neformalnog sektora. Prvi razlog je ograničen pristup finansiranju neformalnog sektora. Zbog otežanog pristupa finansiranju iz formalnih izvora (vidi poslednji deo ovog poglavlja) takvi subjekti prinuđeni su da finansiranje potraže u neformalnim izvorima koji su skuplji ili da se oslone isključivo na sopstvene izvore finansiranja (uključujući pozajmice rodbine i prijatelja). Ograničen pristup finansiranju znači da takva preduzeća angažuju manje kapitala, tako da ne mogu da ostvare veću efikasnost na osnovu podele rada, niti da dostignu ekonomiju obima i ekonomiju opsega. Posledično, privredni subjekti koji posluju u neformalnom sektoru teže da koriste radno intenzivnu proizvodnju i imaju manji nivo produktivnosti. Drugi razlog je što se u neformalnom sektoru po pravilu angažuje manje produktivna radna snaga. Treći razlog je što takvi subjekti ne mogu da potraže zaštitu države (npr. ukoliko neformalni ugovori nisu ispunjeni) niti imaju pristup različitim vidovima pomoći koje pruža država. Konačno, takvi subjekti često nisu u prilici da prijavljuju koruptivno ponašanje organa javne vlasti, pa su češće i i sami primorani da vrše takva plaćanja.

¹² S obzirom da troškovi poreza čine manje od 10% ukupnih rashoda, neophodno je da preduzeća u svoj poslovni model uključe sve relevantne troškove, uključujući i troškove poreza. Vid. Randelović i Đorđević (2012)

¹³ Treba imati u vidu da se ekonomska kriza prema percepciji privrednika u znatnoj meri može poistovetiti sa problemima u pogledu nelikvidnosti (i nesolventnosti) sektora preduzeća.

¹⁴ Automatski stečaj, odnosno stečaju ("Sl. glasnik RS", br. 104/2009, 99/2011 - dr. zakon i 71/2012 - odluka US) odlukom Ustavnog suda stavljen je van snage. Time je dužnicima čiji je račun u blokadi više od godinu dana, ponovo omogućeno, da bez posledica nastave da posluju.

meri u neformalnom sektoru. Polovinom prošle godine Ustavni sud je doneo odluku prema kojoj odredbe zakona koje se odnose na „automatski stečaj“ nisu u skladu sa Ustavom. Takva odluka će za posledicu imati ponovni rast broja nelikvidnih preduzeća, od kojih će bar deo biti primoran da svoje aktivnosti nastavi u neformalnom sektoru.

Drugi problem koji je takođe prisutan u Srbiji su „feniks“ preduzeća, odnosno preduzeća koja ostavljaju dugove starom, a imovinu prebacuju novom preduzeću ili poslovnu aktivnost privremeno sele u sivu ekonomiju, čime faktički „gase“ staro preduzeće. U praksi se po pravilu to događa bez ikakvih sankcija po vlasnika. „Feniks“ preduzeća posluju najčešće sa malim i srednjim preduzećima, kojima stvaraju velike probleme likvidnosti. Često žrtva „feniks“ preduzeća i sama da bi opstala na tržištu pribegava seljenju dela svog poslovanja u sivu ekonomiju.

Visoko administrativno opterećenje poslovanja podstiče preduzeća i pojedince da svoje poslovne aktivnosti obavljaju u neformalnom sektoru. Empirijski nalazi ukazuju na značajnu pozitivnu korelaciju između regulatornog opterećenja privatnog sektora i učešća sive ekonomije¹⁵. Pojedini autori (Friedman et al., 2000) čak smatraju da preduzetnici odluku o uključivanju u neformalni sektor pre čine kako bi izbegli birokratiju (i korupciju), nego radi izbegavanja poreza.¹⁶ Administrativno opterećenje se uobičajeno percipira kao važan uzrok visokog učešća sive ekonomije u Srbiji. Prema nivou administrativnih troškova Srbija se sa rezultatom između 3,8% i 4,2% (Radulović, 2012) nalazi u samom vrhu zemalja koje su izvršile slična merenja. Tabela 3.1 prikazuje poređenje odnosa učešća administrativnih troškova i sive ekonomije u BDP-u.¹⁷

Tabela 4.1 Poređenje administrativnih troškova i sive ekonomije

Država	Administrativni troškovi (% BDP)	Siva ekonomija (% BDP)
Srbija (2010)	4.0%	30.1
Danska (2006)	2.2%	17.0
Holandija (2003)	3.6%	13.3
Češka Republika (2005)	3.0%	17.8
Austrija (2006)	2,8%	9.6

Izvori: Za učešće administrativnih troškova u BDP-u za Srbiju vid. Radulović (2012); za Holandiju Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, CPB, (2004), *Reducing the administrative burden in the European Union, CPB Memorandum*; za Dansku SCM Network (2006), *Information about the Danish SCM measurements*; za Češku vid. Office of the Government of the Czech Republic (2006), *Regulatory Reform in the Czech Republic*. Za sivu ekonomiju Schneider, F. et al (2010), osim za Srbiju vid. poglavlje 4 studije.

¹⁵ Johnson et al. (1998) su pokazali da promene regulatornog okruženja (merene indeksom regulacije koji može uzeti vrednosti od 1 do 5) imaju značajan uticaj na učešće sive ekonomije. Promena vrednosti indeksa za jedan dovodi do povećanja učešća sive ekonomije za 8,1%. Enste (2010) koristeći sveobuhvatni indeks regulacije (koji obuhvata regulaciju tržišta rada, tržišta proizvoda i kvalitet institucija) takođe analizira odnos regulatornog okruženja i sive ekonomije. Na osnovu analize 25 zemalja OECD, dobijeni rezultati ukazuju da regulacija pored poreskog klina i poreskog morala predstavlja glavni faktor veličine sive ekonomije.

¹⁶ Rezultati u Friedman et al. (2000) pokazuju značajnu vezu različitih pokazatelja regulatornog opterećenja i učešća sive ekonomije – veća regulacija znači i veće učešće sive ekonomije.

¹⁷ Prilikom poređenja ovih podataka, treba biti oprezan zbog razlike u metodologiji obračuna administrativnih troškova. O metodu standardnog troškva i poređenju metodologija po zemljama vidi više Radulović, B. (2011) „Merenje administrativnih troškova primenom modela standardnog troška – Kritički osvrt i moguća poboljšanja“, u S. Tabaroši, ur. „Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija sa pravom EU“, Pravni Fakultet, Beograd.

Zanimljivo je da su u anketi o uslovima poslovanja sprovedenoj za potrebe ove studije komplikovane administrativne procedure zauzele „tek“ osmo mesto na listi uzroka sive ekonomije, iza makroekonomskih i poreskih faktora, kao i iza problema korupcije i nepoverenja u državu (Grafikon 3.1). Prilikom analize rezultata ankete treba uzeti u obzir da je reč o preduzećima koja su po pravilu, većim delom ili čak u potpunosti, u formalnoj ekonomiji. Stoga, ne možemo zaključiti da kompleksne administrativne procedure ne prestaju da budu značajna prepreka za one koji su još uvek van formalnog tržišta.

Nizak kvalitet regulatornog okruženja i pravna nesigurnost. Prilikom ocene regulatornog opterećenja treba imati na umu da nije bitno samo opterećenje (u smislu novčanih izdataka, vremena provedenog na aktivnostima u vezi sa regulatornim zahtevima, itd.), već i kvalitet regulatornog okruženja.¹⁸ U slučaju da je kvalitet regulatornog okruženja nizak, a regulatorno opterećenje veliko, privredni subjekti će svakako težiti da bar deo svojih aktivnosti prebace u sivu ekonomiju. U tom kontekstu Enste (2010) navodi prednosti deregulacije u odnosu na druge instrumente usmerene ka smanjenju učešća sive ekonomije. S jedne strane, reformu poreske politike i reformu sistema socijalnog osiguranja je mnogo teže sprovesti, zbog rigidnosti potreba za finansiranjem javnih dobara i usluga i političke osetljivosti takvih reformi. S druge strane deregulacija ne dovodi do uvećanja budžetskog deficita, a ujedno otklanja ograničenja i stvara veću slobodu u izboru i načinu obavljanja poslovnih aktivnosti čime direktno doprinosi da siva ekonomija postaje manje atraktivna opcija.

Prema rezultatima istraživanja „česte izmene propisa i nametanje nepotrebnih troškova od strane države“ anketirani privredni subjekti stavili su na drugo mesto liste najvećih problema u poslovanju (41%). S obzirom da su u velikoj meri troškovi regulatornih zahteva fiksni, takvi troškovi teorijski pogađaju pre svega mala preduzeća. U Republici Srbiji nizak kvalitet regulatornog okruženja i pravna nesigurnost imaju brojne uzroke, od kojih su najznačajniji kašnjenje u donošenju podzakonskih akata, nizak nivo učešća privatnog sektora tokom izrade propisa i loš kvalitet analize i same izrade propisa. Jedan od osnovnih uzroka pravne nesigurnosti je *kašnjenje u donošenju podzakonskih opštih akata*, zbog čega nije moguće primeniti zakone. Naime, u praksi se podzakonski akti ne donose u propisanim rokovima, pa se ni ne mogu primeniti, dok istovremeno stari zakoni prestaju da važe. Prema analizi NALED-a tokom 2012. godine (NALED, 2012) samo 3 akta doneta su pre roka, 33 su doneta posle roka, a kod 163 rok za donošenje akta je prošao pre nego što su doneti, dok neki podzakonski akti kasne i više od dve godine. U takvom pravnom vakuumu privredni subjekti su često primorani da se „snalaze“ ne znajući da li posluju u skladu sa zakonom ili se njihova aktivnost tretira kao da posluju u „sivoj zoni“. Drugi uzrok niskog kvaliteta regulatornog okruženja je često *odsustvo javnosti i konsultacija sa privatnim sektorom* prilikom pripreme novih propisa. Prema analizama „Transparentnosti Srbija“ zakonske odredbe o javnim raspravama u Republici Srbije nisu dovoljno dobro definisane.¹⁹ Između ostalog, ne postoji unapred definisan oblik javne debate, niti sankcije u slučaju da neki javni organ propusti da to učini.²⁰ Pored neadekvatnog ispunjavanja zakonske obaveze, i interes privrede često je veoma

¹⁸ Loayza et al. (2006.) navode da „zemlje sa boljim institucijama teže da stvore regulatorno okruženje koje je usmereno ka poboljšavanju uslova poslovanja, a ne u korist nekoliko interesnih grupa. Pored toga te zemlje će verovatno primenjivati propise na transparentan i ravnopravan način, ograničavajući diskreciju i koruptivno ponašanje regulatora.“ Prema Johnson et al. (1998) nalazima nije bitan obim regulacije, već stepen sprovođenja odnosno primene propisa, a do sličnog zaključka dolaze i Friedman, Johnson, Kaufmann and Zoido-Lobaton (1999).

¹⁹ Transparentnost Srbija (2012), Javne rasprave u Republici Srbiji – analiza pravnog okvira i prakse.

²⁰ Poslednji primer odsustva konsultativnog procesa odnosi se na paket poreskih zakona usvojenih krajem 2012. godine.

slab. Privredni subjekti često nemaju vremena, ali takođe ni resursa ili ne veruju da može bilo šta da promeni. Pored toga često korišćenje hitnog postupka prilikom donošenja propisa čini bilo kakvo uključivanje javnosti otežanim. U 2012. godini, od 55 zakona koji utiču na poslovno okruženje, čak u 45 slučajeva primenjen je hitan postupak. Nedostatak javnosti i zloupotreba hitnog postupka često za posledicu imaju neadekvatne regulatorne zahteve (čiji su pomenuti administrativni troškovi samo jedan segment), koji otežavaju ili onemogućavaju normalno obavljanje poslovnih aktivnosti privatnog sektora. Konačno, i sam način analize i izrade propisa je često lošeg kvaliteta. Čak i kad formalno postoji izveštaj o analizi efekata koji čini sastavni deo obrazloženja nacrta zakona, kvalitet te analize je upitan, jer se ona ne priprema simultano sa procesom pripreme zakona, dok po pravilu ne sadrži bilo kakve kvantitativne procene o efektima (troškovima i koristima) koje prouzrokuje privatnom sektoru. Trenutan način pripreme i usvajanja propisa ne sadrži adekvatne mehanizme koji bi sprečili usvajanje propisa koji sadrže nepotrebne regulatorne zahteve, dok su kriterijumi kojima se rukovode nadležni organi koji ocenjuju adekvatnost analiza i opterećenje privrede propisima isuviše blagi.²¹

Problem legalizacije objekata i dobijanja građevinskih dozvola. Prema skorašnjoj analizi efikasnosti postupka izdavanja građevinskih dozvola u Republici Srbiji (BEP, 2012), investitori često imaju teškoće kod utvrđivanja vlasništva nad parcelama zbog složenih i često nejasnih procedura za restituciju, legalizaciju i konverziju prava. Nejasna i komplikovana legalizacija objekata znači da je otežan i ulazak u formalni sektor, odnosno započinjanje legalnog poslovanja čime se određeni resursi u potpunosti stavljaju van regularnog prometa i ekonomske upotrebe. To dovodi do poznatih posledica opisanih u de Soto (1989, 2000).²² Prema podacima Ministarstva građevine i urbanizma, u Srbiji ima više od 700 hiljada nelegalizovanih objekata. Pored problema sa legalizacijom, ulazak na tržište otežan je i zbog veoma kompleksnog sistema dobijanja građevinskih dozvola koji podrazumeva podnošenje zahteva za odobrenjem od velikog broja tela.²³ Postupak dobijanja građevinskih dozvola je nefikasan i dugotrajan, a usled nemogućnosti da se na uređen način dođe do dozvole, jedan broj privrednih subjekata, započinje izgradnju preuzimajući veliki rizik. U takvim okolnostima se angažuje radna snaga iz neformalnog sektora, kao i privredna društva i preduzetnici koji takve poslove ne prijavljuju. Rezultati ankete sprovedene za potrebe ove studije potvrđuju navedene zaključke. Naime, pored izraženog učešća sive ekonomije u sektoru građevinarstva, sektor građevinarstva se izdvaja prema nizu drugih odgovora (npr. u građevinarstvu u odnosu na druge sektore izraženije je obaranje cena usled nelojalne konkurencije, poslovanje bez odgovarajućih dozvola, itd.)

Kvalitet javnih usluga negativno je korelisan sa nivoom sive ekonomije, tako da viši kvalitet javnih usluga implicira veću spremnost građana i preduzeća da plaćaju poreze, budući da tim

²¹ Na primer, Kancelarija za regulatornu reformu i analizu propisa je tokom 2012. godine dobila ukupno 67 nacrta zakona. Od toga Kancelarija je ocenila da 24 nacrta sadrže analizu, 37 sadrži delimičnu analizu, za 3 nije bilo potrebno dostaviti analizu a samo 3 nacrta nisu sadržali analizu. Čak i za ta tri nacrta, nadležni odbor Vlade mogao je doneti odluku da oni mogu biti upućeni u dalju proceduru. To znači da „filtriranje“ propisa prema njihovom kvalitetu ne funkcioniše na adekvatan način.

²² De Soto, H., 1989. *The Other Path*, Harper and Row, New York. . De Soto, De Soto, H., “The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else”. Basic Books, 2000.

²³ Prema studiji BEP-a o građevinskim dozvolama (BEP, 2012), u postupku izdavanja građevinske dozvole za industrijski objekat u tipičnim okolnostima je potrebno proći 52 koraka. Čak 90% tih procedura je u nadležnosti javnih preduzeća i drugih nosilaca javnih ovlašćenja, dok čak dvadeset organa koji imaju javna ovlašćenja učestvuju u tom postupku.

porezima finansiraju dobra i usluge koja na odgovarajući način zadovoljavaju njihove potrebe. S obzirom da je prema relevantnim međunarodnim studijama, kvalitet opštih javnih usluga (zdravstvo, obrazovanje, efikasnost javne administracije, efikasnost pravosudnog sistema i sl.) u Srbiji niži nego u većini drugih evropskih zemalja (Svetska banka, 2010), i spremnost poreskih obveznika da plaćaju poreze na zakonom propisan način i u zakonom propisanom iznosu je manja. Prema rezultatima ankete, nizak stepen poverenja u državu i javne institucije je drugi po značaju uzrok sive ekonomije u Srbiji. S obzirom da stepen poverenja u državu odražava stepen zadovoljstva poreskih obveznika načinom njenog funkcionisanja (i kvalitetom javnih dobara koja obezbeđuje), može se zaključiti da je ovo jedan od važnih uzroka sive ekonomije u Srbiji.

Visok nivo korupcije deluje destimulativno na spremnost poreskih obveznika na plaćanje poreza, budući da kod njih stvara utisak da plaćeni porezi neće biti na odgovarajući način iskorišćeni za finansiranje javnog sektora, već za stvaranje privatnih koristi pojedinim kategorijama ljudi. Srbija se prema podacima globalnog indeksa korupcije nalazi na 86. mestu (među 183 zemlje), što ukazuje na visoku percepciju korupcije u društvu i posledično manju spremnost građana da izmiruju poreske obaveze. Osim toga, i prema rezultatima pomenute ankete, korupcija je među ispitanicima identifikovana kao četvrti najznačajniji uzrok sive ekonomije u Srbiji.

Visok stepen tolerancija prema sivoj ekonomiji od strane države. Mnogi oblici sive ekonomije su vidljivi i relativno lako bi se mogli značajno smanjiti. Međutim Vlada Srbije iz različitih razloga, odlaže primenu takvih mera. Tako npr. prodaja novih industrijskih proizvoda na buvljim i zelinim pijacima se većim delom obavlja uz potpuno ili pretežno izbegavanje plaćanja poreza. Vlada navedene aktivnosti toleriše, jer ih tretira kao neku vrstu socijalnog zbrinjavanja nezaposlenih građana. Neoprezivanje građevinskih objekata je više motivisano političkim nego socijalnim razlozima (npr. lokalne vlasti izbegavaju da realno procene tržišnu vrednost nepokretnosti za svrhe oporezivanja imovine ili da ovim porezom obuhvate sve nepokretnosti na svojoj teritoriji, u cilju dobijanja podrške građana kao potencijalnih birača).

Veliki broj malih privrednih subjekata negativno utiče na nivo sive ekonomije, jer je u uslovima postojanja većeg broja poreskih obveznika verovatnoća kontrole od strane Poreske uprave manja, što predstavlja podsticaj za utaju poreza. Empirijska istraživanja u svetu, ali i u Srbiji (videti poglavlje 6 ove studije), ukazuju na to da je siva ekonomija najzastupljenija kod preduzetnika, malih i mikro preduzeća (Tedds 2010; Williams 2006). Iako je prema uporednim podacima struktura privrede Srbije, u pogledu broja malih, velikih i srednjih preduzeća slična strukturi koja postoji u zemljama Evropske unije, procenjuje se da je postojeći odnos broja zaposlenih u Poreskoj upravi koji su efektivno angažovani na poreskoj kontroli i broja poreskih obveznika relativno nepovoljan, što doprinosi utisku relativno male verovatnoće otkrivanja utaje poreza (detaljnije o problemima u radu poreske administracije će biti reči u poglavlju 8 ove studije). Nepovoljan odnos broja poreskih inspektora i broja poreskih obveznika, koji mogu biti potencijalni predmet kontrole, posledica je pre svega neadekvatne strukture zaposlenih u Poreskoj upravi, u kojoj je tek nešto više od 10% zaposlenih angažovano na poslovima kontrole. U tom smislu, reorganizacija Poreske uprave, koja bi podrazumevala značajno povećanje broja zaposlenih angažovanih na poslovima poreske kontrole, te unapređenje njihove kvalifikacione strukture, uz smanjenje broja zaposlenih angažovanih na administrativno-tehničkim poslovima, doprinelo bi popravljajući ovog stanja.

Struktura dohotka stanovništva, utiče na nivo sive ekonomije budući da su mehanizmi naplate poreza na različite vrste dohodaka diferencirani. Struktura dohodaka stanovništva je blisko povezana sa relativnim značajem pojedinih organizacionih oblika u privredi: preduzeća, preduzetnika, poljoprivrednih gazdinstava. Tako je nivo poreske evazije kod dohotka od zaposlenja u Srbiji znatno niži u odnosu na evaziju poreza na dohodak od strane samozaposlenih lica (poljoprivrednici, preduzetnici i sl.), jer se dohodak od zaposlenja najčešće oporezuje na izvoru, po odbitku, dok se dohoci od samostalne delatnosti uglavnom oporezuju po principu samooporezivanja ili po rešenju poreskog organa. Osim toga, države u kojima je učešće poljoprivrede u BDP veće u proseku imaju viši nivo sive ekonomije, zbog toga što potrošnja sopstvenih proizvoda ne biva oporezovana.

Visoka stopa nezaposlenosti čini ponudu rada neelastičnom, tako da nezaposlena lica sa malim šansama da nađu zaposlenje na formalnom tržištu rada pristaju i na neformalan oblik radnog angažovanja, bez plaćanja poreza i doprinosa na njihove zarade (i sticanja prava koja iz plaćanja tih dažbina proističu). S obzirom da je stopa nezaposlenosti u Srbiji prema Anketi o radnoj snazi 26,1%, i kao takva među najvišima u Evropi (približno visoku stopu nezaposlenosti imaju još samo Španija, Italija, Makedonija i Grčka), može se reći da i ovaj faktor u znatnoj meri utiče na obim sive ekonomije, naročito u domenu zapošljavanja, u Srbiji.

Poreski moral, definisan kao spremnost poreskog obveznika da izmiri svoje poreske obaveze u potpunosti i na vreme, te da na taj način u potpunosti plati javna dobra i javne usluge koje od države dobije, takođe u bitnoj meri utiče na nivo sive ekonomije. Tako je u zemljama gde je stepen poverenja u državne institucije, njihovu pravičnost i efikasnost niži (kao što je slučaj u Srbiji), i nivo poreskog morala niži, što negativno utiče na stopu sive ekonomije. Na nizak nivo poreskog morala utiče i visoka tolerancija države prema sivoj ekonomiji. Međutim, prema rezultatima ankete „samo“ 9% ispitanika smatra da je neformalno poslovanje u potpunosti ili uglavnom opravdano.

4.4. Podsticaji iz finansijskog sektora

Među značajne faktore koji posredno podržavaju prisustvo sive ekonomije u sistemu spadaju značajno učešće gotovinskih transakcija u ukupnim plaćanjima, neformalni izvori finansiranja kao i neregistrovane doznake migranata iz inostranstva.

Gotovinska plaćanja. Gotovinski novac sam po sebi ne predstavlja motiv, ali o njemu možemo govoriti o uzroku u kontekstu sredstva koje omogućava poslovanje u sivoj ekonomiji.²⁴ Gotovinska plaćanja uključuju plaćanja mimo računa i često se odvijaju neformalno i u stranoj valuti (u dolarizovanim privredama). Po pravilu zemlje u kojima je učešće elektronskog novca veće imaju i znatno manje učešće sive ekonomije. Prema nalazima datim u Schneider (2011) uvećanje nivoa elektronskog plaćanja za 10 procenata dovodi do smanjenja veličine sive ekonomije za 5%. U Srbiji gotovinska plaćanja i dalje čine značajan deo ukupnih plaćanja iako je u poslednjih pet godina zabeležen trend njihovog smanjivanja. Prema podacima NBS za III kvartal 2012. godine, ukupan broj izdatih platnih (debit, kredit i poslovnih) kartica u Republici Srbiji, premašio je šest miliona, dok je broj aktivnih kartica na

²⁴ Vid. Schneider, F. (2011) The Shadow Economy in Europe - Using payment systems to combat the shadow economy, dostupno na Visa Europe http://www.bblf.bg/uploads/files/file_378.pdf „Zemlje sa višim nivoom korišćenja elektronskog plaćanja, poput Velike Britanije i Holandije imaju manje učešće sive ekonomije, u odnosu na države sa minimalnim nivoom učešća elektronskih plaćanja poput Bugarske i Rumunije.“

nivou od 2.7 miliona. U periodu od 2007. do 2011. godine ostvaren je rast broja transakcija karticama izdatim u Srbiji na bankomatima i prodajnim mestima u zemlji od 56% (sa 75 na 132 miliona transakcija). Ipak, od ukupnog prometa u iznosu od 534 milijarde dinara, čak 372,5 milijardi ili oko 70% izvršen je na bankomatima u zemlji, tako da se kartice u Srbiji koriste u velikoj meri samo za podizanje gotovine.

U ovom kontekstu posmatrano, značajno je naglasiti da Srbiju karakteriše ekstremno visok stepen “evroizacije”.²⁵ Prema poslednjem izveštaju NBS, krajem marta 2012. godine stepen dinarizacije finansijskog sistema Srbije, meren učešćem dinarskih plasmana u ukupnim plasmanima koji su odobreni privredi i stanovništvu iznosio je 27.9%.²⁶ Usled “evroizovanog” formalnog sektora i veliki broj transakcija u neformalnom sektoru, takođe, se obavlja u evrima. Sasvim je uobičajeno da se plaćanje npr. vrednijih zanatskih usluga, manjih građevinskih radova i sl. vrši u devizama. Pri tome, većina plaćanja se vrši u gotovini. Pored već razmatranih fiskalnih motiva, usled evroizacije, postoje i jasni (nefiskalni) podsticaji da se transakcije vrše u neformalnom sektoru. Plaćanjem umesto u dinarima u devizama u neformalnom sektoru izbegava se i plaćanje provizije koje banke naplaćuju, odnosno deviznog kursa koji koriste prilikom otkupa deviza od klijenta (npr. u slučaju kada privredni subjekti da nalog za prodaju deviza poslovnoj banci kod koje drži devizna sredstva na svom deviznom računu, nakon čega banka vrši uplatu odgovarajućeg dinarskog iznosa na dinarski račun, radi vršenja dinarskog plaćanja).²⁷

Neformalni izvori finansiranja predstavljaju prateću pojavu značajnom učešću sive ekonomije u zemljama u razvoju. Uzroci njihovog postojanja se traže u lošoj lokalnoj regulativi i izvršnom postupku, barijerama za pristup tržištu, skupim formalnim izvorima finansiranja kao i nepostojanju adekvatnih finansijskih proizvoda u skladu sa potrebama korisnika sredstava, kao i neadekvatnim poreskim propisima i visokim poreskim obavezama.²⁸ Posledice njihovog postojanja se ogledaju u povećanju informacione asimetrije među tržišnim učesnicima, odsustvu poreskih prihoda po ovom osnovu i isključivanju formalnih finansijskih posrednika iz procesa transfera sredstava. To posledično negativno utiče na razvoj finansijskog sektora i proces efikasne alokacije finansijskih resursa u zemlji primaocu sredstava. Niska efikasnost, netransparentnost i povećana neizvesnost smanjuju poverenje učesnika u sistem, što vodi manjoj spremnosti ulaska u nove projekte i pokretanje investicione aktivnosti sa negativnim reperkusijama na privredni rast čitave ekonomije. Otuda je u interesu ekonomskih vlasti da paralelno sa naporima da smanje vidove neformalne ekonomije u lokalnoj privredi destimulišu i neformalne kanale finansiranja, odnosno podstaknu finansiranje putem postojećih i razvojem novih formalnih kanala. Time bi se uticalo na smanjenjene neizvesnosti, efikasnu alokaciju pristiglih sredstava, veću zaposlenost i povećanje poreskih prihoda od formalnih aktivnosti. Veća ponuda finansijskih sredstava bi posledično trebalo da utiče na

²⁵ Za poređenje evroizacije bankarskih depozita i kredita Srbije sa drugim zemljama u regionu vid. IMF (2011), Republic of Serbia: Request for Stand-By Arrangement, IMF Country Report 11/311, str. 12 i 21.

²⁶ Vid. NBS (2012) Izveštaj o dinarizaciji finansijskog sistema Srbije, Pored toga što je učešće dinara mereno na ovaj način manje od jedne trećine, treba imati u vidu da najveći deo dinarskih kredita čine krediti subvencionisani od strane države.

²⁷ Zakonu o deviznom poslovanju (Sl.Glasnik RS br. 62/2006 i 31/2011) između ostalog propisuje da se plaćanje, naplaćivanje i prenos između rezidenata i između rezidenata i nerezidenata u Republici vrši u dinarima osim, kada se u izuzetnim slučajevima može vršiti i u devizama propisanim st. 2 član 34.

²⁸ Vidi ranija istraživanja USAID-a na ovu temu: USAID: Development Alternatives, Inc. and Bannock Consulting Ltd. (2005). Removing Barriers to Formalization: The Case for Reform and Emerging Best Practice; USAID: BEP (2012). Finansiranje rasta malih i srednjih preduzeća: Ključna pitanja i preporuke za Srbiju.

njihovu cenu, što bi povećalo dostupnost ovih sredstava pre svih preduzetnicima i malim i srednjim preduzećima koji su jedan od osnovnih pokretača novih ciklusa privredne aktivnosti u zemljama u razvoju. Značajnu ulogu u ovom procesu bi pored privatnog sektora trebalo da imaju i različite forme privatno-javnog partnerstva kao i posebne razvojne institucije.

Najnovija inicijativa Ministarstva finansija i privrede Republike Srbije predlaže privremeni ulazak države u vlasništvo do 25% kapitala određenog broja malih i srednjih preduzeća koja ne mogu obezbediti adekvatnu kreditnu podršku, a primarno su izvozno orijentisana. Preduzeća sa najboljim investicionim programom bi konkurisala za ovakav vid podrške dok bi za tehnički deo realizacije posla bila zadužena Agencija za osiguranje i finansiranje izvoza. Ključni fokus za uspešnu realizaciju ovoga programa svakako će se odnositi na neophodnost smanjenja nivoa moral hazard rizika kod distribucije ograničenih budžetskih sredstava.

Alternativni pristup bi mogao podrazumevati i postepeno ugledanje na svetsku praksu formiranja institucija u oblasti mikrofinansiranja preduzetnika i malih i srednjih preduzeća kojima je klasičan vid kreditiranja nedostupan ili previše skup. Originalno zamišljene kao neprofitne organizacije, koje su u vlasništvu upravo najugroženijih pojedinaca kojima su finansijska sredstva potrebna za pokretanje poslovne aktivnosti, mogu imati formu zadruga ili kreditne unije. Ovakve institucije formalno mogu biti organizovane i kao nevladine organizacije, štedne banke ili čak biti i u državnom vlasništvu u formi različitih sektorski orijentisanih banaka (npr. razvojne banke u oblasti poljoprivrede, ruralne banke, itd.). Ključno pitanje i preduslov kod formiranja ovih specijalizovanih institucija, suštinski ostaje slično kao i kod predloga za formiranje jedinstvene Razvojne banke Srbije. Reč je o je o neophodnosti formulisanja adekvatne zakonske i podzakonske regulative koja će sprečiti korupciju na nivou upravljanja i alokacije sredstava i obezbediti stručnost i efikasnost u upravljanju ograničenim resursima ovakvih entiteta.

Kako anketa preduzeća i preduzetnika u Srbiji pokazuje, jednu od bitnih prepreka obavljanju njihove poslovne aktivnosti predstavlja upravo i pristup formalnom finansiranju pored slabe kupovne moći stanovništva, česte izmene propisa, visokih poreskih stopa, inflacije i političke nestabilnosti. Kada su u pitanju izvori finansiranja privrednih subjekata, najveći procenat njih se finansira iz neto dobiti (92%), dok nešto više od četvrtine uzima kredite ili pozajmice od banaka (24%). Dok su privrednim društvima svojstvenije pozajmice od banaka ili od osnivača preduzeća, preduzetnici se više oslanjaju na pozajmice od fizičkih lica, prijatelja i porodice. Još jedna od tekućih inicijativa Ministarstva finansija i privrede, a koja bi trebalo da olakša pristup likvidnim finansijskim sredstvima jeste i program subvencionisanja kredita za likvidnost, koji će u 2013. godini biti usmeren na mala i srednja preduzeća.

Nešto više od polovine predstavnika privrednih subjekata smatra da u okviru njihove delatnosti u finansiranju učestvuju i neformalni izvori finansiranja na koje se ne plaća porez, a procenjeni udeo neformalnih investicija iznosi do 50% ukupnih investicija. Sa druge strane, ovakvi izvori finansiranja se retko priznaju kada je u pitanju sopstvena poslovna aktivnost. Svega petina predstavnika privrednih subjekata navodi da neformalni izvori finansiranja učestvuju u investicijama njihovog poslovanja i to uglavnom do 30% ukupnih investicija, dok 66% navodi da se takvi izvori ne upotrebljavaju za finansiranje njihovih investicija.

Neregistrovane doznake migranata iz inostranstva predstavljaju jedan od posebno značajnih izvora privatnog inostranog kapitala za zemlje u razvoju jesu i doznake migranata iz inostranstva, koje po apsolutnoj vrednosti često prevazilaze ostale kategorije priliva kapitala

iz privatnih i javnih izvora. S obzirom na to da dominantan deo sredstava po osnovu doznaka pristiže u veći broj ovih zemalja upravo neformalnim kanalima transfera, od posebnog značaja jeste bolje upoznavanje sa karakteristikama ovih tokova kako bi se pristupilo formalizaciji njihovih priliva i njihovom usmeravanju u produktivne aktivnosti u zemlji primaocu.²⁹

Doznake nesumljivo predstavljaju najveće finansijske prilive u Srbiji u periodu tokom i nakon globalne krize. Prema podacima od 2007. do 2011. godine priliv sredstava po osnovu doznaka dostiže 2,5-4 milijarde dolara na godišnjem nivou. Posmatrano relativno, doznake imaju značajan udeo u BDP-u (7,6% prosek 2007-2011. godine) i pokrivaju u proseku skoro 40% spoljnotrgovinskog deficita (razlika izvoza i uvoza robe i usluga).³⁰

Prema procenama, samo se između 10-50% priliva doznaka transferiše formalnim kanalima (Giuliano and Ruiz-Arranz, 2009). Prava veličina tokova doznaka koji nisu registrovani zvaničnim ili su preneti neformalnim kanalima se u nekim zemljama često smatra bitno većom od iznetih procena relevantnih institucija, što samo pojačava njihov značaj kao mogućeg eksternog izvora finansiranja potrošnje i investicija u zemljama u razvoju. Iznos priliva doznaka u Srbiju se u ovom momentu procenjuje na bazi formalnih priliva dominantno putem bankarskog sektora uz aproksimaciju neformalnih priliva primarno preko menjačkih aktivnosti.

Prema podacima Ankete o uslovima poslovanja preduzeća u Srbiji, uprkos malom procentu odgovora, značajno jer je jedno od prvih istraživanja o mogućem uticaju doznaka na privrednu aktivnost u Srbiji do sada rađeno.³¹ Svi preduzetnici čija domaćinstva primaju doznake iz inostranstva tvrde da primaju ta sredstva formalnim putem preko bankarskog računa. Neformalne kanale ne navode kao izvor, što je očekivano. Sektorski posmatrano preduzetnici koji su pružili odgovore dominantno dolaze iz sektora trgovine i ostalih usluga i pri tome je reč o malim preduzećima sa pretežno do 4 zaposlena, odnosno 5-19 zaposlenih. Iako mali broj preduzetnika potvrđuje da prima doznake iz inostranstva, taj novac uglavnom upotrebljava za pokretanje ili sprovođenje poslovne aktivnosti (77% domaćinstava preduzetnika koji primaju doznake). Interesantno je da samo 34% primljenih sredstava odlazi u potrošnju, dok se čak 66% usmerava u poslovnu aktivnost. Značajno je primetiti da se sredstva od doznaka upotrebljavaju u poslovnoj aktivnosti već duži vremenski period. Preduzetnici koji koriste ova sredstva poslednjih godinu dana čine 23% onih koji primaju doznake, 6-10 godina unazad doznake koristi 32% preduzetnika dok je 15% onih koji sredstva od doznaka koriste u poslovnoj aktivnosti preko 10 godina. U obavljanju poslovne aktivnosti sredstvima od doznaka se najčešće finansira nabavka obrtno imovine što je za navedene delatnosti logičan odgovor. Ovi nalazi se pokazuju posebno relevantnim s obzirom na to da je izvesno da se pored formalno transferisanih iznosa značajan deo doznaka transferiše i

²⁹ Prema definiciji Svetske banke doznake migranata obuhvataju: doznake radnika, kompenzacije zaposlenih i transfere migranata. Doznake radnika se prema MMF-ovom *Balance of Payments Manual*, 6th edition (IMF, 2010) definišu kao tekući privatni transferi radnika migranata koji su rezidenti u zemlji u kojoj rade. Status rezidenta podrazumeva boravak u inostranstvu od godinu dana ili duže. Za boravak kraći od godinu dana ostvareni dohodak u konkretnom periodu se klasifikuje pod stavkom kompenzacije zaposlenih. Transferi migranata predstavljaju neto vrednost imovine migranata koja se prenosi iz jedne zemlje u drugu u vreme migracije na period od najmanje godinu dana. Primaoci tih sredstava su u njihovoj zemlji porekla.

³⁰ Vidi kalkulacije u: Janković i Gligorić, 2012.

³¹ Jedan od prethodnih pokušaja potpunije analize i obuhvata priliva doznaka u Srbiju izvršen je od strane Republičkog zavoda za statistiku 2007. godine u formi *ad hoc* istraživanja o neregistrovanim doznakama u okviru regionalnog projekta o proceni jednog dela neobuhvaćene ekonomije.

neformalnim kanalima što uvećava iznos potencijalno raspoloživih sredstava za investiranje, iako to anketirani preduzetnici nisu otvoreno potvrdili.

5. Koliki je obim sive ekonomije u Srbiji?

Postoji obimna literatura o sivoj ekonomiji i metodima za njenu procenu, ali se mali deo odnosi na Srbiju. Poslednja nacionalna studija o sivoj ekonomiji u SR Jugoslaviji/Srbiji sa preporukama rađena je 1998. godine (Krstić et al., 1998). Obim sive ekonomije procenjen je na 34,5% registrovanog BDP korišćenjem podataka specijalne ankete o sivoj ekonomiji stanovništva i korišćenjem modifikovanog pristupa ponude na tržištu rada koji je predložio Kontini (Contini, 1981, 1992).

Dve studije kojima je obuhvaćeno više zemalja i koje sadrže procene obima sive ekonomije u zemljama u tranziciji i Srbiji je Šnajderova (Schneider, 2004) i Kristijeva i Holcnerova (Christie and Holzner, 2004). U Šnajderovom istraživanju predstavljena je procena sive ekonomije u više zemalja širom sveta uz korišćenje ekonometrijskog MIMIC pristupa. Veličina sive ekonomije u Srbiji i Crnoj Gori (koje su tada bile deo iste države) procenjena je na 39,1% registrovanog BDP-a u 2002/2003 i na 41,4% u 2006/2007 (Šnajder, 2009). Kristi i Holcner (2004) analizirali su više zemalja iz regiona jugoistočne Evrope (SEE) i srednje i istočne Evrope i Baltika (CEB). Njihov pristup razlikuje se od onoga koji je primenio Šnajder (2004): oni se usredsređuju na poštovanje poreskih propisa kod domaćinstava (*household tax compliance*, HTC). Otkriven je širi raspon procena u poređenju sa Šnajderovim rezultatima, te je u Srbiji obim sive ekonomije procenjen na samo 19% BDP-a 2001. godine, što može predstavljati iznenađenje.

U ovom poglavlju prikazaćemo procenu sive ekonomije korišćenjem tri metoda: 1) MIMIC metod, 2) HTC metod i 3) metod procene na bazi Ankete o uslovima poslovanja preduzeća. Procene sive ekonomije korišćenjem MIMIC metoda urađene su za Srbiju i deset zemalja centralne i istočne Evrope za period od 2001-2010. godine, a to su Bugarska, Češka Republika, Estonija, Litvanija, Latvija, Mađarska, Poljska, Rumunija, Slovenija i Slovačka. Procena sive ekonomije pomoću HTC metoda zasniva se na makroekonomskim podacima o potrošnji i dohotku domaćinstava za 2010. godinu. Treća procena sive ekonomije izvedena je na osnovu podataka iz Ankete o uslovima poslovanja preduzeća i preduzetnika. Pri poređenju ovih procena neophodno je imati u vidu da se one razlikuju po obuhvatnosti sive ekonomije kako po institucionalnim sektorima (preduzeća, domaćinstva i dr.), tako i po obuhvatnosti aktivnosti u kojima se ostvaruje siva ekonomija (promet proizvoda, rad na crno, vlasnička prava, takse naknade i dr.). Najširi obuhvat sive ekonomije je u okviru MIMIC metoda, koji obuhvata sve institucionalne sektore i sve oblike sive ekonomije. U okviru HTC metoda obuhvaćeni su oni oblici sive ekonomije koji se mogu identifikovati u dohocima i potrošnji domaćinstava, ali ne i oni koji su isključivo vezani za preduzeća. Na osnovu Ankete o uslovima poslovanja preduzeća procenjena je visina sive ekonomije u sektorima preduzeća i preduzetnika u slučaju dva najvažnija oblika sive ekonomije – nelegalnom prometu proizvoda i radu na crno. Neophodno je imati u vidu da procene sive ekonomije u sektoru domaćinstva (HTC metod) i sektoru preduzeća i preduzetnika (Anketa) ne mogu da se sabiraju jer se njima najvećim delom obuhvataju isti oblici sive ekonomije (rad na crno, promet proizvoda) uz određene manje razlike u obuhvatu.

Osim procene sive ekonomije u ovom poglavlju je procenjen i poreski jaz za PDV, porez na dohodak građana i doprinose za socijalno osiguranje. Prilikom interpretacije dobijenih procena i njihovog poređenja neophodno je imati u vidu razlike u obuhvatu, ali i činjenicu da su sve procene sive ekonomije aproksimativne.

Takođe, neophodno je imati u vidu i metodološke razlike koje postoje između korišćenih metoda i izvorima podataka, koje u određenoj meri utiču na dobijene rezultate. Dok se prvi metod procene sive ekonomije zasniva na modeliranju, drugi metod spada u grupu indirektnih metoda jer se procena zasniva na makroekonomskim podacima iz nacionalnih računa. Treći metod pripada grupi direktnih metoda koji se zasnivaju na mikro podacima iz Ankete o uslovima poslovanja preduzeća.

5.1. Procena sive ekonomije na osnovu MIMIC metoda

5.1.1. Uvod

Veličina i kretanje sive ekonomije u zemljama centralne i istočne Evrope mere se od kraja osamdesetih godina, počevši od radova Kaufmana i Kaliberde (Kaufmann and Kaliberda, 1996), Džonsona i drugih (Johnson et al., 1997) i Lacka (Lacko, 2000). Svi ovi autori koriste metod fizičkog inputa (električne energije) i dobijaju veoma velike brojke (iz makro perspektive). Navedene studije se kritički razmatraju u radovima Alekseva i Pajla (Aleksev and Pyle, 2003) i Beljua (Belew, 2003), te se zastupa stav da je procenjena veličina sive ekonomije u velikoj meri istorijski fenomen (vezan za komunističku prošlost svih navedenih zemalja), kao i da je u određenoj meri određuju institucionalni činioci.³²

Definicija sive ekonomije

Siva ekonomija se definiše kao skup svih legalnih tržišnih aktivnosti proizvodnje koje se namerno prikrivaju od državnih organa iz jednog ili više razloga: radi izbegavanja poreza na dobit odnosno dohodak, dodatu vrednost ili drugih poreza; radi izbegavanja doprinosa za socijalno i zdravstveno osiguranje; radi izbegavanja pojedinih zakonskih standarda koji važe na tržištu rada, kao što su minimalna zarada, maksimalno radno vreme, bezbednosni standardi itd; i radi izbegavanja pojedinih administrativnih procedura, kao što su popunjavanje statističkih upitnika ili administrativnih obrazaca (Šnajder i drugi, 2010). Uopšte uzevši, siva ekonomija se odnosi na legalnu, a ne ilegalnu robu. Makroekonomske procene obuhvataju šverc legalne robe u okviru ove definicije. Tako, švercovana roba, odnosno, inputi koji uđu u legalnu proizvodnju implicitno su uključeni u definiciju sive ekonomije.

U ovom delu prikazuje se procedura procene na osnovu MIMIC metoda, a zatim ekonometrijski rezultati i njihova interpretacija za sledeće zemlje: Srbiju, Bugarsku, Češku Republiku, Estoniju, Letoniju, Litvaniju, Mađarsku, Poljsku, Rumuniju, Sloveniju, Slovačku u periodu od 2001. do 2010. godine.

Na osnovu MIMIC metoda, procenjeno je da je siva ekonomija u Srbiji opala sa 33,2% u 2001. na 30,1% BDP-a u 2010. godini. U poređenju sa drugim zemljama, siva ekonomija u Srbiji bila je veća od prosečnih vrednosti izabranih 11 zemalja tokom celog posmatranog perioda. Jedino je Bugarska imala veći obim sive ekonomije u % od BDP u odnosu na Srbiju (za 2,2 procentna poena u 2010).

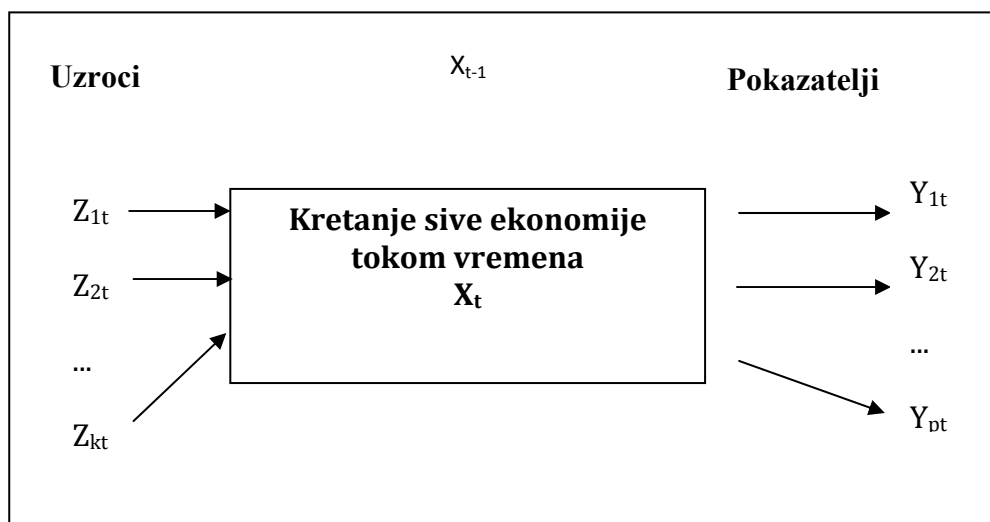
5.1.2. Model MIMIC

³² Kritički pregledi različitih procena i metoda kalibracije mogu se naći u studijama Šnajdera (2005), Felda i Šnajdera (2010) i Šnajdera (2010, 2011).

U većini do sada korišćenih metoda kojima je procenjivan obim sive ekonomije razmatrao se samo jedan indikator koji pokazuje sve njene efekte. Međutim, posledice sive ekonomije javljaju se istovremeno na tržištima proizvodnje, radne snage i novca. Još važnija kritika takvog pristupa jeste to što se više uzroka koji određuju obim sive ekonomije uzima u obzir samo u pojedinim studijama koje primenjuju monetarni pristup, koje obično razmatraju jedan uzrok – poresko opterećenje. U pristupu ovog modela izričito se razmatraju višestruki uzroci postojanja i rasta sive ekonomije, kao i višestruki efekti sive ekonomije tokom vremena kroz više promenljivih koje služe kao indikatori. Empirijski metod zasniva se na statističkoj teoriji latentnih varijabli, prema kojoj se u obzir uzima više uzroka i više indikatora pojave koja se meri. U proceni se koristi faktorska analiza za merenje sive ekonomije kao latentne varijable tokom vremena. Nepoznati koeficijenti se procenjuju skupom strukturnih jednačina u okviru kojih se „neopažena“ varijabla ne može neposredno izmeriti. Model MIMIC (*multiple indicators, multiple causes*, odnosno „višestruki pokazatelji, višestruki uzroci“) sastoji se, uopšteno govoreći, od dva dela, pri čemu se neopažene varijable modela za merenje povezuju sa opaženim indikatorima.³³

Modelom strukturnih jednačina određuju se uzročno-posledični odnosi između latentnih varijabli. U ovom slučaju postoji jedna latentna varijabla, odnosno veličina sive ekonomije; pretpostavlja se da na nju utiče skup indikatora od kojih zavisi veličina sive ekonomije, čime se u obzir uzima strukturna zavisnost sive ekonomije od promenljivih koje mogu biti korisne za predviđanje njenog kretanja u budućnosti. Interakcija između uzroka tokom vremena Z_{it} ($i = 1, 2, \dots, k$), veličine sive ekonomije X_t u vremenu t i indikatora Y_{jt} ($j = 1, 2, \dots, p$) prikazana je na Grafikonu 5.1.

Grafikon 5.1. Kretanje sive ekonomije tokom vremena



³³ Među autorima radova koji se ozbiljnije bave pristupom MIMIC, njegovim razvojem i, naročito, njegovim slabostima jesu Del'Ano (Del'Anno, 2003), Džajls i Teds (Giles and Tedds, 2002), Brojš (Breusch, 2005a, 2005b), Šnajder i Del'Ano (2008) i Šnajder (2011).

Postoji obimna literatura³⁴ o mogućim uzrocima i indikatorima sive ekonomije u kojoj se pravi razlika između četiri vrste **uzroka**:

- (1) Teret neposrednog i posrednog oporezivanja, i to i stvaran i percipiran: rastuće poresko opterećenje predstavlja snažan podsticaj za rad u sivoj ekonomiji.
- (2) Regulatorno opterećenje kao posredni indikator svih drugih aktivnosti države. Pretpostavka je da povećano regulatorno opterećenje predstavlja snažan podsticaj za ulazak u sivu ekonomiju.
- (3) Poreski moral (stav građana prema državi), kojim se opisuje spremnost pojedinaca (barem delimično) da napuste svoje formalne poslove i pređu u sivu ekonomiju. pretpostavlja se da manji poreski moral teži da poveća obim sive ekonomije.³⁵
- (4) Veoma su važni i institucionalni faktori kao što su dobra uprava, korupcija i vladavina prava.³⁶

Promene u obimu sive ekonomije ogledaju se u sledećim **indikatorima**:

- (1) Kretanje novčanih indikatora. Ako se poveća obim aktivnosti u sivoj ekonomiji, potrebne su dodatne novčane transakcije.
- (2) Razvoj tržišta rada. Veće učešće radnika u sivom sektoru rezultira smanjenjem učešća u formalnoj ekonomiji. Slično tome, može se očekivati da će se povećana aktivnost u neformalnom sektoru odraziti na kraće radno vreme u zvaničnoj ekonomiji.
- (3) Razvoj proizvodnih tržišta. Povećanje obima sive ekonomije znači da inputi (a naročito radna snaga) napuštaju formalnu ekonomiju (i to barem delimično), a to kretanje može da ima negativan efekat na zvaničnu stopu ekonomskog rasta.

Ovaj pristup koristili su, na primer, Džajls (1999, a, b, c), Džajls i drugi (2002), Džajls i Teds (2002), Čaterdži i drugi (Chatterjee et al., 2003) i Bahada i Šnajder (Bahada and Schneider, 2003), koji su dobili vremenske serije indeksa sivog/registrovanog outputa Novog Zelanda, Kanade, Indije odnosno Australije, a potom procenili odvojeni „model tražnje za gotovinom“ (*cash-demand model*) kako bi imali referentnu vrednost za pretvaranje tog indeksa u procentne jedinice. Za razliku od ranijih empirijskih studija sive ekonomije, posebna pažnja posvećena je nestacionarnosti i mogućoj kointegraciji podataka vremenskih serija. Da ponovo napomenemo, modelom MIMIC se output stvoren u sivoj ekonomiji tretiraja kao latentna promenljiva, a takođe se koristi nekoliko (merljivih) uzročnih i indikatorskih promenljivih. Među prvima su podaci o prosečnim i graničnim poreskim stopama, inflaciji, realnom dohotku i stepenu regulacije privrede. Među drugima su promene u stopi participacije radne snage (muškaraca) i odnosu između gotovine i novčane mase. Oni u svojoj jednačini tražnje za gotovinom ostavljaju mogućnost različitih brzina opticaja novca u sivoj i formalnoj ekonomiji. Ta jednačina se ne koristi kao ulazna vrednost za procenu varijacija u sivoj ekonomiji sa protokom vremena, već se koristi samo za dobijanje dugoročnog proseka odnosa sivog i registrovanog outputa, tako da se indeks ovog odnosa koji se predviđa MIMIC modelom može koristiti za izračunavanje nivoa i procentnih jedinica sive ekonomije. Ukupno

³⁴ Tomas (Thomas, 1992); Feld i Šnajder (2010); Šnajder (1994a, 1997, 2003, 2005, 2011); Pozo (1996); Džonson, Kaufman i Zoido-Lobaton (1998a, 1998b); Džajls (1997a, 1997b, 1999a, 1999b, 1999c); Džajls i Teds (2002), Džajls, Teds i Verkne (Giles, Tedds and Werkneh, 2002); Del Ano (2003); Del Ano i Šnajder (2004), Feld i Šnajder (2010) i Šnajder (2010, 2011).

³⁵ U primeni ovog pristupa na evropske zemlje, Fraj i Vek-Haneman (Frey and Weck-Hannemann, 1984) suočili su se sa teškoćama u pribavljanju pouzdanih podataka za serije uzroka osim podataka o posrednom i neposrednom poreskom opterećenju. Njihovu studiju su stoga kritikovali Helberger i Nepel (Helberger and Knepel, 1988), koji zastupaju tezu da su rezultati nestabilni u pogledu izmenjenih promenljivih u modelu i sa protokom godina.

³⁶ Uporediti istraživanje Felda i Šnajdera (2010).

posmatrano, ova najnovija kombinacija pristupa tražnje za gotovinom i MIMIC pristupa jasno pokazuje da je došlo do određenog napretka u tehnici procene sive ekonomije, kao i da je prevaziđeno više ključnih problema.

Međutim, i na ovaj metod postoje primedbe:

- (1) nestabilnost procenjenih koeficijenata u odnosu na promenu veličine uzorka;
- (2) nestabilnost procenjenih koeficijenata u odnosu na alternativne specifikacije;
- (3) teškoće u pribavljanju pouzdanih podataka o uzročnim promenljivima, izuzev onih koje se odnose na poreze;
- (4) pouzdanost grupisanja promenljivih u „uzroke“ i „indikatore“ pri objašnjavanju varijabiliteta sive ekonomije, i
- (5) metod kalibracije za pretvaranje relativnih procena u apsolutne.

Uprkos ovim primedbama, a znajući da svi drugi metodi takođe imaju ozbiljne slabosti, procedura MIMIC koristimo za procenu obima sive ekonomije u 11 zemalja istočne i centralne Evrope.

5.1.3. Ekonometrijski rezultati i njihova interpretacija

U Tabeli 5.1 predstavljeni su rezultati ekonometrijske procene korišćenjem pristupa MIMIC (metod latentne procene) za 11 zemalja centralne i istočne Evrope između 2001. i 2010. godine (odnosno deset tačaka podataka).

Možemo odabrati sledeće promenljive kao uzročne:

- i. prihodi od posrednog oporezivanja kao procenat BDP;
- ii. prihodi od neposrednog oporezivanja kao procenat BDP;
- iii. granično poresko opterećenje u procentima;
- iv. efektivna prosečna poreska stopa u procentima;
- v. indeks kvaliteta regulative (pokazatelj Svetske banke), koji varira od -2,5 (slabi) do +2,5 (jaki) i odražava rezultate rada javne uprave;
- vi. vladavina prava (pokazatelj Svetske banke), koji varira od -2,5 (slabi) do +2,5 (jaki) i odražava rezultate rada javne uprave;
- vii. indeks korupcije (Svetska banka; = 0 najveće prisustvo korupcije i = 100 najmanje prisustvo korupcije);
- viii. učešće broja samozaposlenih, u procentima, u ukupnom broju zaposlenih, i
- ix. stopa nezaposlenosti u procentima.

Kao indikatorske promenljive koristili smo:

- i. prirast gotovine po glavi stanovnika;
- ii. stopu zaposlenosti u procentima, i
- iii. BDP po glavi stanovnika.

Kada tumačimo ekonometrijske podatke prikazane u Tabeli 5.1,³⁷ vidimo da posredno oporezivanje ima očekivani pozitivni znak, kao i da je veoma statistički značajno. Uz to, i promenljive kojima se meri opterećenje neposrednog poreza na dohodak imaju očekivani znak i statistički su značajne. Indeks Svetske banke o slobodi poslovanja nije statistički

³⁷ Predstavljamo tri moguća i „najbolja“ rezultata; stabilnost ekonometrijskih rezultata je nešto slabija usled korišćenog skupa podataka.

značajan, nasuprot uzročnoj promenljivoj kojom se prati vladavina prava. Samozaposlenost ima očekivani pozitivni znak ali nije statistički značajna; stopa nezaposlenosti takođe ima očekivani pozitivni znak ali je visoko statistički značajna. Takođe, indeks korupcije ima očekivani negativni znak i veoma je statistički značajan. Ako pređemo na indikatorske promenljive, promenljiva koja govori o gotovini po glavi stanovnika ima očekivani pozitivni znak ali nije statistički značajna. BDP po glavi stanovnika ima očekivani negativni znak i izuzetno je statistički značajan.

Kako bi smo izračunali veličinu i kretanje sive ekonomije u ovih 11 zemalja centralne i istočne Evrope morali smo da prevaziđemo nedostatak modela MIMIC koji se ogleda u tome što se njime dobijaju samo relativne procene obima sive ekonomije, te da se za dobijanje apsolutnih vrednosti mora primeniti drugi pristup. Da bismo, dakle, izračunali te apsolutne vrednosti obima sive ekonomije u ovih 11 zemalja na osnovu nalaza procene dobijene iz modela MIMIC, koristili smo već dostupne informacije dobijene primenom metoda tražnje za gotovinom za Mađarsku, Poljsku i Sloveniju, dok za druge zemlje koristimo podatke Šnajdera (2005) i Lacka (Lacko, 2000).

Rezultati procene obima i kretanja sive ekonomije ovih 11 zemalja centralne i istočne Evrope prikazani su u Tabeli 5.2 korišćenjem modela 1. Iz Tabele 5.2 jasno se vidi da je, u načelu, prisutan negativan trend kretanja sive ekonomije u svih 11 posmatranih zemalja. Pošto je tabela jasna sama po sebi, ovde ćemo eksplicitno navesti samo vrednosti za Srbiju.

Obim sive ekonomije u Srbiji iznosio je 33,2% 2001. godine; do 2008. je opao na 30,1%, povećao se u 2009. na 30,6%, te opet opao na 30,1% u 2010. godini. Blago povećanje u 2009. godini primetno je u skoro svim od ovih 11 zemalja. Nalazi pokazuju da je obim sive ekonomija u Srbiji opao tokom perioda ekonomskog rasta, a da je potom ostao skoro nepromenjen od početka ekonomske krize. Takođe možemo videti da je obim sive ekonomije u Srbiji veći od prosečnih vrednosti za odabranih 11 zemalja tokom celog posmatranog perioda. U poređenju sa drugim zemljama, samo je u Bugarskoj veći obim sive ekonomije u procentu od BDP nego u Srbiji (i to za 2,2 procentna poena u 2010).

Još jedan važan nalaz je to da obim i kretanje sive ekonomije u Srbiji između 2001. i 2010. godine pokazuju da postoji snažan (statistički veoma značajan) negativan odnos između obima i kretanja sive ekonomije i visine i kretanja registrovanog BDP. Ako registrovani BDP opadne za jedan procentni poen, siva ekonomija se uvećava za između 0,60 i 0,70 procentnih poena u zavisnosti od korišćenog modela. Stoga, ako je formalna ekonomija u ozbiljnoj recesiji, imaćemo značajno povećanje sive ekonomije. Ovo je očigledan rezultat koji se može opaziti u mnogobrojnim drugim studijama (uporediti, na primer, studiju Felda i Šnajdera iz 2010, ili Šnajdera iz 2011). Ako se formalna ekonomija smanji, i ako građani imaju manje prilika da zarade novac u njoj, značajno će se potruditi da uvećaju obim svojih aktivnosti u sivoj ekonomiji da bi nadomestili ono što su izgubili u formalnoj, ili čak da bi zaradili više.

Tabela 5.1. Procena obima sive ekonomije u 11 zemalja centralne i istočne Evrope između 2001. i 2010. godine dobijena korišćenjem modela MIMIC

<i>Uzročne promenljive</i>	Model 1	Model 2	Model 3
Posredni porezi kao % BDP	0,54^{**} (7,01)	0,51^{**} (7,40)	0,15[*] (2,03)
Neposredni porezi kao % BDP	–	--	--
Granično opterećenje poreza na dohodak u %	--	0,27^{**} (3,25)	0,26^{**} (2,93)
Efektivna prosečna poreska stopa u %	0,21^{**} (2,13)	--	–
Sloboda poslovanja (=0 najmanje, =100 najviše slobode)	0,03 (0,41)	0,07 (0,86)	- 0,05 (- 0,71)
Korupcija (=0 najveće prisustvo, =100 najmanje prisustvo korupcije)	- 0,68^{**} (-6,13)	- 0,63^{**} (-6,59)	–
Učešće broja samozaposlenih, u %, u ukupnom broju zaposlenih	0,12 (1,61)	0,03 (0,49)	0,21^{**} (2,61)
Stopa nezaposlenosti, u %	0,41^{**} (5,72)	0,42^{**} (6,37)	0,53^{**} (7,12)
Vladavina prava (-2.5 najslabija, 2.5 najsnažnija vladavina prava)	–	–	- 0,93^{**} (-7,75)
<i>Indikatorske promenljive</i>			
Stopa rasta gotovine / M1 po glavi stanovnika	0,15 (1,41)	0,16 (1,49)	0,17 (1,48)
Stopa zaposlenosti, u %	1,00	1,00	1,00
BDP po glavi stanovnika	- 0,64^{**} (-6,01)	- 0,60^{**} (-5,58)	- 0,70^{**} (-6,55)
RMSEA	0,29	0,22	0,19
Chi na kvadrat	35,23	37,45	47,47
AGFI	0,82	0,81	0,91
N	64	64	64
D.F.	27	27	27

Izvor: Proračun autora.

Tabela 5.2. Obim i kretanje sive ekonomije u Srbiji i drugim zemljama u tranziciji (u % BDP)

Zemlja	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	Prosek
Bugarska	36,2	35,4	35,2	34,6	34,2	33,5	33,0	32,6	32,9	32,3	33,9
Češka Republika	18,4	18,0	17,6	17,3	17,0	16,4	16,1	15,6	15,9	15,2	16,8
Estonija	32,0	31,6	31,2	31,0	30,6	29,9	29,4	29,2	29,6	29,2	30,4
Mađarska	24,3	24,0	23,7	23,4	23,0	22,6	22,4	22,0	22,6	22,1	23,0
Letonija	30,0	29,6	29,3	29,1	28,6	27,8	27,3	26,9	27,2	26,6	28,2
Litvanija	33,0	32,9	32,5	31,7	31,4	30,7	29,8	29,4	29,7	29,3	31,0
Poljska	27,5	27,3	27,1	27,0	26,7	26,3	26,1	25,8	25,9	25,6	26,5
Rumunija	33,4	33,2	32,7	32,3	31,8	30,5	30,2	29,6	29,8	29,5	31,3
Srbija	33,2	32,7	32,1	32,0	31,6	31,2	30,7	30,1	30,6	30,1	31,4
Slovačka	18,8	18,5	18,3	18,0	17,7	17,2	16,6	16,3	16,9	16,2	17,5
Slovenija	26,6	26,2	26,1	26,0	25,7	25,3	24,8	24,3	24,6	24,1	25,4
Prosek 11 zemalja po godini	28,5	28,1	27,8	26,8	27,1	26,5	26,0	25,6	26,0	25,5	26,9

Izvor: Proračun autora.

5.2. Procena sive ekonomije primenom HTC metoda³⁸

Pored MIMIC modela, siva ekonomija se može procenjivati i na druge načine, od kojih se često koristi pristup zasnovan na primeni HTC (*household tax compliance*) metoda na podacima makroekonomskih računa. Reč je o metodi kojim se procenjuje siva ekonomija koja se može identifikovati i proceniti po osnovu aktivnosti sektora domaćinstava, i kao takav predstavlja uži pristup od MIMIC modela koji obuhvata i ostale institucionalne sektore. Očekuje se da će siva ekonomija procenjenja primenom HTC metoda biti manja u odnosu na procenu dobijenu MIMIC metodom, jer se deo sive ekonomije ne može identifikovati na osnovu dohodaka i potrošnje domaćinstva. Tako na primer, privredna društva i preduzetnici, kao poreski obveznici, prikrivaju deo ostvarene dobiti, umanjunju vrednost oporezive imovine, međusobno trguju bez prijave PDV i akciza (npr. osnivanje fantomskih preduzeća i d, a to ne može identifikovati na osnovu dohodaka i potrošnje domaćinstava.

Stopa sive ekonomija u sektoru domaćinstva (SESD), definisana kao učešće neprijavljenog dohotka domaćinstava (NDD) u BDP-u, primenom HTC metode obračunava se kao razlika između ukupnog, oporezivog, dohotka domaćinstava (ODD) i prijavljenog i oporezovanog, dohotka domaćinstava (PDD), iskazanih kao odgovarajuća učešća u BDP-u:

$$SESD = \frac{NDD}{BDP} = \frac{ODD}{BDP} - \frac{PDD}{BDP} = \beta_H - \beta_H \lambda_H = \beta_H (1 - \lambda_H) \quad (1)$$

gde je β_H učešće ukupnog dohotka domaćinstva u BDP, a λ_H odnos oporezovanog i ukupnog tj. oporezivog dohotka domaćinstava. Stoga je za procenu sive ekonomije u sektoru domaćinstva neophodno proceniti ukupan oporezivi dohodak domaćinstava i oporezovani dohodak domaćinstava.

Procena oporezivog dohotka domaćinstava (ODD), zasnovana je na pretpostavci da domaćinstva svoj dohodak mogu upotrebiti za potrošnju (UPD – ukupna potrošnja domaćinstava), štednju (STE) i plaćanje poreza (POR). Polazeći od toga da podatak o ukupnoj štednji stanovništva u određenoj godini nije unapred poznat, iznos štednje se procenjuje kao proizvod stope neto štednje stanovništva (σ) i ukupnog dohotka domaćinstava:

$$ODD = UPD + STE + POR = UPD + \sigma ODD + POR = \frac{1}{1 - \sigma} (UPD + POR) \quad (2)$$

Za potrebe procene oporezivog dohotka domaćinstava u Srbiji korišćeni su podaci o ukupnoj potrošnji sektora domaćinstava, iskazani u nacionalnim računima Republičkog zavoda za statistiku.

Stopa štednje se računa kao odnos ukupne tekuće štednje domaćinstava i ukupnog dohotka domaćinstava. Ukupna tekuća štednja domaćinstava procenjena je kao razlika između ukupnog bruto raspoloživog dohotka i ukupne finalne potrošnje domaćinstava³⁹ uvećana za prirast finansijske štednje sektora domaćinstava i umanjena za iznos smanjenja neto obaveza sektora domaćinstava prema finansijskim institucijama (prema podacima Narodne banke

³⁸ Primenjena je metodologija opisana i korišćena u radu Christie and Holzner (2004)

³⁹ Prema podacima iz baze podataka UN.

Srbije). Iako bi u štednju trebalo uključiti i druge, nefinansijske oblike štednje, kao što je ulaganje u trajna potrošna dobra ili povećanje zaliha netrajnih potrošnih dobara i sl., za potrebe ove procene pretpostavljeno je da se u 2010. nije desila promena nefinansijske štednje stanovništva, zbog nepostojanja odgovarajućih podataka. Tako procenjena neto štednja iznosi oko 4,7% bruto raspoloživog dohotka stanovništva.⁴⁰ Polazeći od procenjene stope neto štednje i zvaničnih podataka Ministarstva finansija i ekonomije o iznosu prihoda države od poreza na dohodak građana i doprinosa za socijalno osiguranje na teret zaposlenog, procenjen je ukupan, oporezivi dohodak domaćinstava u Srbiji (ODD).

Procena iznosa oporezovanog dohotka zasnovana je na pretpostavci da ukupni prihodi države od poreza i doprinosa (UJP) predstavljaju proizvod ukupnog (prijavljenog) oporezovanog dohotka domaćinstava (PDD) i zakonske poreske stope za domaćinstva (ZPSD), tako da se relativna veličina ukupnog oporezovanog dohotka domaćinstava može izračunati na sledeći način:

$$\frac{PDD}{BDP} = \frac{UJP/BDP}{ZPSD} \quad (3)$$

Podatak o ukupnim prihodima države od poreza na dohodak građana i doprinosa za socijalno osiguranje preuzet je iz zvaničnih publikacija Ministarstva finansija i ekonomije, dok je zakonsku poresku stopu za domaćinstva potrebno proceniti.

Zakonska poreska stopa za domaćinstva, zavisi od prosečne stope poreza na dohodak građana (SPDG), stope doprinosa za socijalno osiguranje na teret zaposlenog (SDSO), stope neto štednje stanovništva, kao i od prosečne stope PDV (SPDV), prosečne stope akciza (SAKC) i stope potrošnje akciznih proizvoda (SPAP), i računa se na sledeći način:

$$ZSPD = SPDG + SDSO + (1 - SPDG - SDSO) * (1 - \sigma)(SPDV + SPAP * SAKC) \quad (4)$$

Prosečna stopa poreza na dohodak građana je obračunata kao ponderisani prosek poreskih stopa na sve vrste dohodaka stanovništva, uključujući zarade, dohotke od penzija, od socijalne pomoći, od poljoprivrede, lova i ribolova, doznaka, imovine, dobitaka, poklona, ostale dohotke, kao i dohotke u naturi i imputirane stambene rente. Od navedenih dohodaka oporezive su zarade, dohoci od imovine, kao i ostali dohoci, dok su ostale vrste dohodaka neoporezovane (kako porezom na dohodak tako i socijalnim doprinosima). Kao ponder za računanje prosečne zakonske poreske stope korišćeno je učešće pojedinačnih dohodaka u ukupnom dohotku stanovništva u Srbiji. Na isti način, obračunata je i prosečna stopa doprinosa za obavezno socijalno osiguranje na teret zaposlenog.

Prosečna stopa PDV je obračunata, polazeći od zakonske opšte i snižene PDV stope, strukture potrošnje (učešće dobara i usluga oporezivih po opštoj i sniženoj stopi u ukupnoj potrošnji prema podacima Ankete o potrošnji domaćinstva), te uzimajući u obzir one vidove potrošnje kao što je potrošnja sopstvenih proizvoda i slično, koji *de facto* nisu oporezovani porezom na dodatu vrednost. Prosečna stopa akciza je obračunata polazeći od zakonskih stopa akciza i strukture potrošnje domaćinstava, pri čemu je specifična akciza pretvorena u

⁴⁰Ukoliko se neto štednja procenjuje na osnovu podataka iz Ankete o potrošnji domaćinstva, stopa neto štednje bi iznosila oko 8,4%, što je približno proceni dobijenoj u CLDS (2012). Međutim, zbog sklonosti ispitanika ka potcenjivanju dohotka u ovakvim anketama, procenjuje se da se preciznije ocene dobijaju na osnovu makroekonomskih računa.

ad valorem stopu na primeru prosečne cene tipičnog akciznog proizvoda (npr. polazeći od cene prosečne kutije cigareta).

Tabela 5.3. Procena sive ekonomije u na osnovu makroekonomskih podataka – HTC metod

	<i>Siva ekonomija</i>
U % od BDP	23,6
U mlrd. RSD	680,3

Polazeći od formule (1) i iznosa relevantnih varijabli za 2010. godinu, procenjeno je da ukupna siva ekonomija u Srbiji iznosi 23,6% BDP, tj. 680,3 milijardi dinara. Detaljan obračun dat je u Tabeli A1 u Ankesu. Budući da je zvanična procena BDP Srbije, iz brojnih metodoloških razloga potcenjena (o čemu će u nastavku biti više reči), povećanje njegove vrednosti uticalo bi na promenu apsolutnog iznosa sive ekonomije. Tako bi nominalno povećanje registrovanog BDP za 15% (što se smatra realističnim), sivu ekonomiju povećalo na 782,5 milijardi dinara, budući da se pretpostavlja da je u neobuhvaćenom delu BDP stopa sive ekonomije približno jednaka stopi sive ekonomije u obuhvaćenom delu BDP.

Procenjena vrednost sive ekonomije na osnovu podataka o potrošnji i dohotku domaćinstva manja je za oko 1/5, odnosno za oko 6 procentnih poena BDP, od procenjenog iznosa sive ekonomije primenom MIMIC metoda. Ova razlika je većim delom posledica toga što primenom HTC metoda nisu obuhvaćeni oblici sive ekonomije koji nisu sadžani u dohocima i potrošnji domaćinstava, a to su različiti oblici sive ekonomije u sektoru preduzeća i preduzetnika. Pored toga, deo razlike u proceni sive ekonomije na osnovu ova dva metoda posledica je i razlika u metodologiji i izvorima podataka.

5.3. Procena sive ekonomije na osnovu Ankete o uslovima poslovanja preduzeća u Srbiji

Mikroekonomske procene sive ekonomije mogu se dobiti na osnovu podataka prikupljenih od samih poreskih obveznika ili podataka Poreske uprave o otkrivenim utajama. Mikroekonomski metodi su komplementarni procenama sive ekonomije koje su dobijene primenom makroekonomskih metoda. Osim toga ovi metodi mogu da pruže dodatne informacije o tome: u kojim delatnostima je utaja poreza najzastupljenija, kakve su razlike u percepciji utaje u zavisnosti od broja zaposlenih u preduzećima, tipu privrednog subjekta (preduzetnik, preduzeće) i slično. Ankete mogu da pruže informacije o stavovima obveznika o tome koliko utaja poreza narušava ravnopravnost učesnika na tržištu, vrednosnim stavovima obveznika prema utaji, razlozima za utaju poreza, efikasnosti rada državnih organa, prisustvu korupcije i drugo. U ovom poglavlju se procenjuje ukupni obim sive ekonomije u oblasti prometa proizvoda i zaradama zaposlenih u sektoru preduzeća i preduzetnika, dok se u poglavlju 6 detaljnije analiziraju ostali aspekti sive ekonomije.

Ipak mikroekonomski metodi imaju i određene nedostatke. Osnovna potencijalna slabost anketa je skoro izvesna pristrasnost odgovora obveznika u smeru potcenjivanja utaje u sopstvenom preduzeću. Osim toga postoji i objektivni problem pouzdanosti odgovora o utaji poreza, jer se oni daju na osnovu sećanja, a ne na osnovu sistematskog evidentiranja utaja. Procena utaje na osnovu podataka o otkrivenim utajama od strane Poreske uprave su sistematski potcenjene, jer je izvesno da se samo određeni procenat utaja otkrije.

5.3.1. Procena sive ekonomije u oblasti prometa proizvoda

Mikroekonomske procene sive ekonomije u oblasti prometa u ovoj studiji zasnovane su na Anketi o uslovima poslovanja preduzeća kojom su obuhvaćena preduzeća i preduzetnici. Anketom nisu obuhvaćena fizička lica i neregistrovani preduzetnici i preduzeća koja u potpunosti rade na crno (vidi poglavlje 3). Međutim, procenjuje se da je i ovaj segment sive ekonomije indirektno obuhvaćen procenom ukupnog obima prometa koja se u određenoj delatnosti obavlja neformalno tj. bez plaćanja poreza. Verovatno je da su predstavnici registrovanih preduzeća i preduzetnika pri proceni ukupnog obima nelegalnog prometa uključili i nelegalni promet koji se odvija u odnosima sa neregistrovanim preduzećima.

Kao što je i očekivano, preduzeća i preduzetnici u Anketi su potcenili obim neformalnog prometa u sopstvenom preduzeću. Samo 31% anketiranih preduzeća i preduzetnika je odgovorilo da se deo plaćanja ostvaruje u gotovini. Prosečan obim plaćanja u gotovini prema proceni navedenih 31% ispitanika iznosi oko 32,1%. Međutim, ako se navedeni procenat ekstrapolira na celu populaciju, dobija se da plaćanje u gotovini učestvuje sa oko 11% u ukupnim plaćanjima – što je posledica toga da je čak 66,6% ispitanika odgovorilo da u njihovim preduzećima ili radnjama nema plaćanja u gotovini. U sledećem poglavlju detaljnije se analizira promet na „crno” za skup PDV obveznika prema karakteristikama preduzeća.

Očigledno da, bez obzira na anonimnost ankete ispitanici nisu bili iskreni pri odgovoru koliko iznosi promet u gotovini u njihovom preduzeću/radnji. Stoga se procena neformalnog prometa može dobiti na osnovu procene koju su ispitanici dali za delatnost u kojoj posluju, pri čemu ovu procenu tretiramo kao gornju granicu posmatrane pojave (vidi poglavlje 3). Na osnovu odgovora anketiranih preduzeća i preduzetnika nelegalni promet u njihovoj delatnosti učestvuje u proseku sa oko 21,6% u ukupnom prometu⁴¹.

Tabela 5.4. Procena neformalnog prometa po delatnostima

	Ukupno	Da li je Vaše preduzeće		Broj zaposlenih			Delatnost							Region		
		Privredno društvo	Preduzetnik	do 4 zaposlena	od 5 do 19 zaposlenih	Preko 20 zaposlenih	Poljoprivre da	Proizvodnja	Čredovinar stvo	Trgovina	Saobraćaj	Ujostitelj vo	Ostale usluge	Vojvodina	Beigrade	Serbia
N	1251	366	885	1042	165	43	24	218	108	373	122	84	321	341	384	527
sig		0.16		0.97			0.13							0.22		
Nema takvog prometa	24,9	24,0	25,0	24,0	26,0	36,0	40,0	20,0	15,0	27,0	19,0	22,0	30,0	26,0	29,0	21,0
Manje od 10%	10,0	12,0	9,0	10,0	11,0	12,0		9,0	9,0	12,0	7,0	11,0	9,0	12,0	7,0	11,0
10%-20%	11,5	15,0	10,0	12,0	9,0	12,0	10,0	16,0	8,0	10,0	8,0	14,0	12,0	10,0	11,0	13,0
20-30%	13,3	13,0	13,0	13,0	14,0	12,0	15,0	13,0	17,0	15,0	12,0	12,0	12,0	13,0	14,0	13,0
30-40%	9,2	10,0	9,0	9,0	9,0	7,0	18,0	10,0	10,0	10,0	15,0	4,0	6,0	10,0	9,0	9,0
40%-50%	9,2	9,0	9,0	10,0	8,0	5,0	6,0	5,0	14,0	7,0	12,0	10,0	11,0	10,0	8,0	10,0
50%-70%	5,2	3,0	6,0	5,0	4,0	3,0	1,0	8,0	8,0	4,0	6,0	6,0	4,0	5,0	4,0	7,0
Preko 70%	3,1	2,0	3,0	4,0	1,0	0,0		3,0	8,0	1,0	4,0	9,0	3,0	3,0	4,0	2,0
Ne znam	12,6	12,0	13,0	12,0	16,0	13,0	3,0	14,0	11,0	13,0	17,0	11,0	12,0	11,0	13,0	13,0
Odbija da odgovori	1,0	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0	8,0	1,0	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0	1,0	1,0
Prosek	21,2	18,0	21,2	21,2	18,4	14,2	20,6	18,9	28,0	16,8	25,5	23,2	19,6	19,8	19,0	21,4

Izvor: Istraživanje o uslovima poslovanja preduzeća u Srbiji, FREN, 2012.

Pri tome su procene nelegalnog prometa u delatnosti od strane preduzeća i preduzetnika razlikuju iako ta razlika nije sistematska. Ne postoje značajne razlike u proceni nelegalnog prometa u odgovorima preduzeća i preduzetnika sa različitim brojem zaposlenih - izuzetak su preduzeća sa preko 20 zaposlenih koja smatraju da je procenat neformalnog prometa manji nego što se to procenjuje u preduzećima sa manjim brojem zaposlenih. Takođe ne

⁴¹ Prosečna procena utaje je računata na osnovu ponderisnog proseka, pri čemu su procene u okviru određenog intervala zamenjene sredinom toga intervala. Pri računjanaju prosečne procene utaje isključeni su ispitanici koji su odgovorili da ne znaju koliko iznosi utaja, kao i oni koji su odbili da daju procenu.

postoje statistički značajne razlike o obimu neformalnog prometa po delatnostima osim nekoliko izuzetaka.

Makroekonomska relevantnost nelegalnog prometa u sektoru preduzeća može se oceniti na osnovu učešća BDP stvorenog u preduzećima u odnosu na ukupni BDP. Prema podacima za 2010. godinu BDP u preduzećima je učestvovao sa oko 53% u ukupnom BDP⁴². Ako se pretpostavi da je učešće preduzeća u prometu proizvoda približno jednako učešću preduzeća u BDP, sledi da nelegalni promet od 21,6% implicira sivu ekonomiju u prometu proizvoda od 11,6% BDP. Pri interpretaciji navednog podatka relevantno je da on odražava vrednost utajene **dodate vrednosti** koja predstavlja poresku osnovicu za PDV, a ne vrednost **utajenog bruto prometa**. Računanje sive ekonomije na osnovu vrednosti bruto prometa, a ne na osnovu dodate vrednosti ima za posledicu višestruki obračun sive ekonomije, što je metodološki pogrešno⁴³. Osim toga računanje iznosa sive ekonomije na osnovu bruto prometa je suprotno osnovnoj ideji poreza na dodatu vrednost, koji je dizajniran tako da njegovou osnovicu predstavlja dodata vrednost, a ne bruto promet.

5.3.2. Procena sive ekonomije u domenu zarada

Jedan od standardnih postupaka procene sive ekonomije u domenu oporezivanja dohodaka građana zasniva se i na sprovođenju ankete na reprezentativnom uzorku obveznika, iako je poznato da odgovori dobijeni ovim putem često potcenjuju iznos ukupnog i neoporezovanog dohotka.⁴⁴ Kako zarade zaposlenih predstavljaju dominantan oblik oporezivog dohodaka stanovništva u Srbiji, a plaćanje poreza na zaradu i doprinosa više poslodavci, procena sive ekonomije na dohodak i doprinosa izvršena je koristeći podatke Ankete o uslovima poslovanja preduzeća i preduzetnika u Srbiji. Iako se na ovaj način ne može obuhvatiti onaj deo sive ekonomije u domenu dohodaka stanovništva koji nastaje po osnovu rada van radnog vremena i van radnog odnosa (npr. davanje privatnih časova od strane nastavnika i sl.), dobijeni rezultati ipak mogu predstavljati aproksimativni indikator visine sive ekonomije u domenu dohodaka stanovništva, pod pretpostavkom da je procenat neprijavlivanja drugih vrsta dohodaka sličan kao kod zarada.

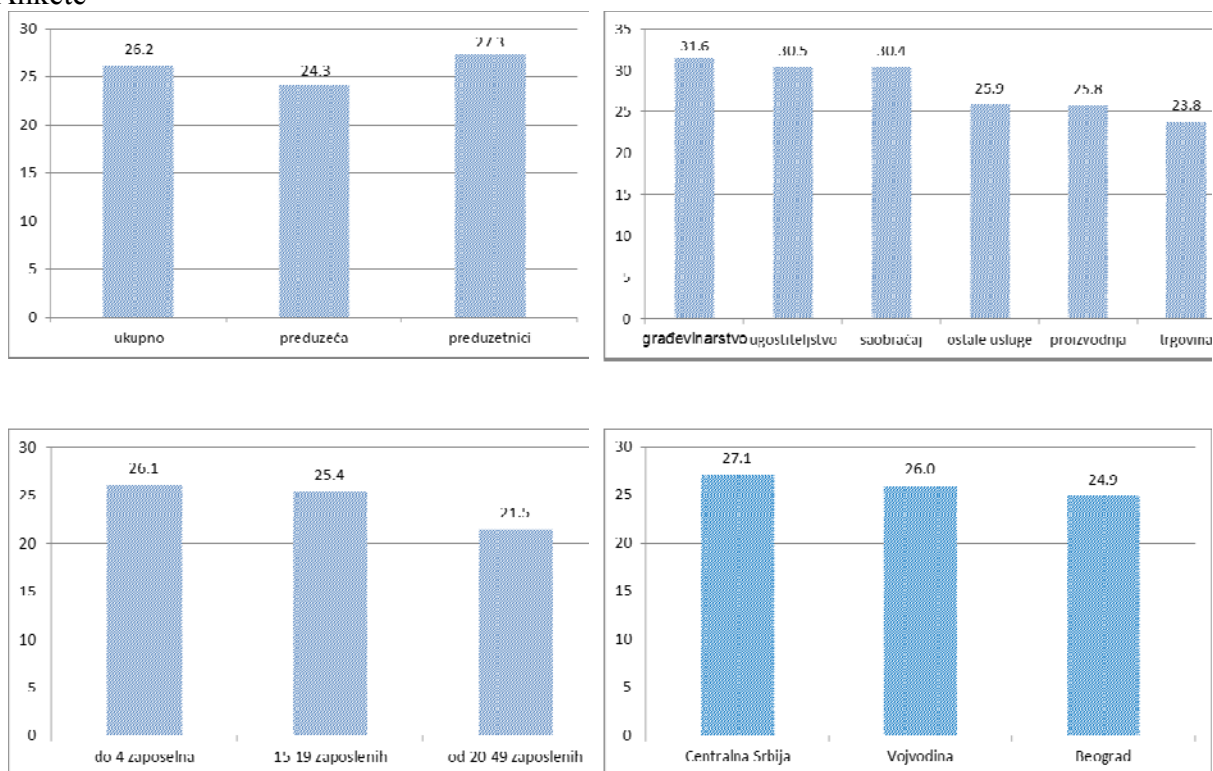
Stopa sive ekonomije u domenu dohodaka stanovništva definisana je kao relativno odstupanje (ukupnog) oporezivog dohotka i oporezovanog (prijavljenog) dohotka, u odnosu na iznos oporezivog dohotka. Razlika između oporezivog i oporezovanog dohotka je u anketi definisana kao zarada isplaćena zaposlenom u gotovini (a ne preko računa) u delatnosti u kojoj privredni subjekat posluje. Stoga stopa sive ekonomije u domenu dohodaka stanovništva predstavlja pokazatelj učešća neprijavljenog dohotka u njihovom ukupnom dohotku i kao takva predstavlja indikator nivoa sive ekonomije u domenu dohodaka stanovništva. S obzirom da je ispitanicima bilo ponuđeno da se izjasne o intervalu relativnog iznosa ove stope za delatnost u kojoj posluju, prosečan ponderisani iznos je računat koristeći srednju vrednost intervala, kao i ponder zasnovan na frekvenciji ispitanika koji su se izjasnili za odgovarajući interval.

⁴² Statistički godišnjak RZS za 2012. godinu.

⁴³ Procene sive ekonomije na osnovu bruto prometa su verovatno jedan od najvažnijih faktora procenjivanja sive ekonomije u javnim debatama u Srbiji.

⁴⁴ Problem pristrasnosti odgovora na ova pitanja je delimično rešen postavljanjem implicitnih pitanja, koja su se odnosila na čitavu delatnost ispitanika, a ne na njega pojedinačno. Međutim, i u tom slučaju postoji rizik davanja netačnih odgovora ili nerazumevanja pojma delatnosti.

Grafikon 5.5. Stopa sive ekonomije u zaradama zaposlenih u preduzećima, na osnovu Ankete



Izvor: Istraživanje o uslovima poslovanja preduzeća u Srbiji, FREN, 2012.

Prosečna stopa sive ekonomije u domenu dohodaka (odnos neprijavljenih i ukupnih stvarnih dohodaka od rada) na osnovu Ankete iznosi 26,2%.⁴⁵ U proseku je znatno veća kod preduzetnika, tj. zarada isplaćenih od strane preduzetnika, nego kod preduzeća. Posmatrano po delatnostima, siva ekonomija u domenu zarada zaposlenih najizraženija je u sektoru građevinarstva, ugostiteljstva i saobraćaja, znatno niža u sektoru proizvodnje, a najmanja kod preduzeća koja se bave trgovinom. Takođe se uočava je isplata zarada zaposlenima u gotovini najzastupljenija kod mikro preduzeća i preduzetničkih radnji, a da sa njihovim rastom, stopa sive ekonomije u domenu zarada opada. Osim toga, posmatrano po regionima, dobijeni rezultati ukazuju da je siva ekonomija u domenu zarada zastupljenija kod poslodavaca u Centralnoj Srbiji nego kod onih Vojvodini i Beogradu. Opisana struktura sive ekonomije u domenu zapošljavanja trebalo bi da predstavlja relevantnu informacionu osnovu za dizajniranje sistema kontrole od strane Poreske uprave.

Na osnovu učešća bruto zarada u sektoru preduzeća i preduzetnika u BDP moguće je proceniti učešće utajenih zarada u preduzećima u BDP. U strukturi BDP, zarade učestvuju sa oko 51%, dok zarade u sektoru preduzeća učestvuju sa oko 70% u ukupnim zaradama. Primenjujući stopu sive ekonomije pri isplati zarada u sektoru preduzeća od 26,2% dobija se da siva ekonomije u oblasti zarada u preduzećima iznosi 9,4% BDP.⁴⁶

⁴⁵ Prema podacima iz Ankete o životnom standardu iz 2007. godine, stopa neprijavlivanja dohodaka (% neprijavljenog dohotka u odnosu na prijavljeni dohodak) u Srbiji iznosila je 26,9%, što ukazuje na robusnost dobijene ocene veličina sive ekonomije u domenu dohodaka domaćinstva (Vidi: Randelović, S. (2011)).

⁴⁶ Ako se uzme u obzir procenat radnika bez ugovora čije se zarade u celosti isplaćuju u gotovini (23,9%), polazeći od pretpostavke na ispitanici njih nisu obuhvatili već samo prijavljene radnike čiji se deo zarade isplaćuje u gotovini, onda je procenat zarada koji se isplaćuje u gotovini znatno veći i iznosi 43,8%, pa je i

5.3.3. Sumarna procena sive ekonomije u sektoru preduzeća i preduzetnika

Na osnovu Ankete o uslovima poslovanja procenjeno je da sive ekonomija u sektoru preduzeća i preduzetnika pri prometu proizvoda i isplati zarada iznosi oko 21,2% BDP. Navedene procena obuhvata najveći deo sive ekonomije u preduzećima i kod preduzetnika, ali ne i sve oblike sive ekonomije u njima. Ostali oblici sive ekonomije u preduzećima koji se ostvaruju kroz utaju poreza na dobit, poreza na imovinu kao i pri plaćanju raznih taksi i naknada u sumarnom iznosu verovatno se kreće u intervalu 10-15% sive ekonomije koja se ostvaruje po osnovu prometa proizvoda i isplati zarada.

Tabela 5.6. Procena sive ekonomije u sektoru preduzeća i preduzetnika na osnovu Ankete

	U % od BDP
Ukupna siva ekonomija	21,0
Siva ekonomija u prometu proizvoda	11,6
Siva ekonomija u domenu zarada	9,4

Kao što je i bilo očekivano siva ekonomija u sektoru preduzeća i preduzetnika procenjena na osnovu Ankete je manja od sive ekonomije procenjene MIMIC ili HTC metodom. Razlog za to što procena sive ekonomije u MIMIC modelu obuhvata sve institucionalne sektore i sve oblike sive ekonomije, dok Anketa obuhvata samo sivu ekonomiju u sektoru preduzeća i preduzetnika (ali ne i kod domaćinstva) i obuhvata bilansno najvažnije oblike sive ekonomije – nelegalan promet proizvoda i usluga i neprijavlivanje dela zarada.

5.4. Procene poreskog jaza usled poreske evazije

Poreski jaz predstavlja razliku između hipotetičkog (teorijskog) poreza i stvarno naplaćenog poreza. Hipotetički porez predstavlja iznos poreza koji bi bio naplaćen u određenom vremenskom periodu pod uslovom da svi poreski obveznici u celini izmire obaveze u skladu sa poreskim propisima. Poreskih jaz je najvećim delom posledica utaje poreza pa se stoga ova dva termina često poistovećuju. Međutim, osim utaje poreza, poreski jaz sadrži i neke druge elemente kao što su prijavljeni, a neplaćeni porezi, izgubljeni poreski prihodi usled bankrotstva obveznika i dr, ali je njihov bilansni značaj po pravilu nizak. U slučaju Srbije moguće je da prijavljeni, a neplaćeni porezi imaju relativno visoko učešće, zbog raširene finansijske nediscipline, ali i izbog tolerisanja neplaćanja poreza od nekih grupa poreskih obveznika (preduzeća u restrukturiranju, siromašni građani i dr.). U ovom istraživanju fokus je na proceni poreskog jaza, bez ulaženja u to da li se radi o utaji ili prijavljenim, a neplaćanim porezima.

U ovom istraživanju procenjen je poreski jaz za najvažnije poreske oblike u Srbiji: porez na dodatu vrednost (PDV), doprinose za socijalno osiguranje i porez na dohodak građana. Navedeni porezi učestvuju sa oko 80% u ukupnim poreskim prihodima Srbije. Od važnijih poreskih oblika poreski jaz nije procenjen za akcize koje u ukupnim poreskim prihodima

agregatna procena sive ekonomije u domenu zarada nešto veća i iznosi 15,6% u odnosu na BDP. Detaljnije o ovoj metodologiji vidi: Putninš, T. J and Sauka, A. (2011). "The size and determinants of shadow economies in the Baltic States", *Baltic Journal of Economics* 11(2).

učestvuju sa oko 15%. Procena poreskog jaza kod akciza zahtevala bi detaljnu procenu po grupama akciznih proizvoda (naftnim derivatima, cigaretama, alkoholnim pićima i dr.) što je van dometa ovog istraživanja.

Primenom različitih metoda procenjeno je da ukupni jaz kod PDV i poreza na dohodak građana i doprinosa iznosi 7,5% BDP. Od navedenog iznosa PDV jaz kod poreza na dohodak i doprinosa iznosi oko 5% BDP, dok PDV jaz iznosi oko 2,5% BDP. Pretpostavljajući da je siva ekonomija kod ostalih poreza (akcize, carina, porez na dobit, porez na imovinu, takse, naknade i dr.) nešto manja, procenjujemo da ukupni poreski jaz iznosi oko 11% BDP, odnosno da zbirna vrednost utajenih poreza i vrednost prijavljenih, a neplaćanih poreza iznosi oko 3 milijardi evra godišnje.

5.4.1. Procena poreskog jaza kod PDV

PDV jaz predstavlja razliku između hipotetičkih (teorijskih) obaveza po osnovu PDV i stvarno naplaćenog PDV. PDV jaz će se proceniti na osnovu makroekonomskih agregata (pristup odozgo na dole) i na osnovu mikroekonomskih podataka dobijenih anketiranjem PDV obveznika.

Procena PDV jaza na osnovu makroekonomskih podataka

Metodologija procene PDV jaza

Makroekonomska procena PDV jaza urađena je na osnovu metodologije koja je primenjena za zemlje EU⁴⁷, a sličnu metodologiju primenuju i druge institucije⁴⁸. Polaznu osnovu za ocenu PDV jaza prema ovoj metodologiji predstavljaju sistem nacionalnih računa, kao i dezagregirani podaci o potrošnji određenih grupa proizvoda u domaćinstvima. Stoga pouzdanost ovih procena ključno zavisi od kvaliteta podataka u nacionalnim računima i Anketi o potrošnji domaćinstava. Prednost procene PDV jaza na osnovu makroekonomskih računa u odnosu na druge metode procene je u tome što on obuhvata PDV sadržan u svim komponentama agregatane tražnje (potrošnji domaćinstva, investicijama, ostaloj potrošnji) i u svim institucionalnim sektorima (domaćinstava, preduzeća, država). Prema makroekonomskom pristupu ukupan hipotetički PDV jednak je zbiru hipotetičkog PDV sadržanog u potrošnji domaćinstava, fiksnim investicijama i ostaloj potrošnji. Ovako dobijeni ukupni PDV se potom koriguje prilagođavanjem po nekoliko osnova kao što su: mali obveznici koji nisu u sistemu PDV, nabavka kompanijskih automobila i drugih dobara za koja obveznici nemaju pravo na odbitak ulaznog PDV, postojanja specifičnih poreskih zona u nekoj zemlji i dr.

Najvažnija makroekonomska osnovica za obračun PDV je potrošnja domaćinstva koja se finansira iz dohotka domaćinstva, ali i potrošnja domaćinstva koju obezbeđuju nevladine organizacije (npr. Crveni krst, verske zajednice i druge navladine organizacije). Hipotetički PDV u potrošnji domaćinstava je izrazito najveći deo ukupnog hipotetičkog PDV u zemljama EU i u proseku iznosi oko 64%. Učešće PDV sadržanog u potrošnji domaćinstava u hipotetičkom PDV je stabilno, kako po godinama tako i po zemljama. Koeficijent varijacije

⁴⁷Reckon (2009)

⁴⁸HM Revenue & Customs (2011)

učešća hipotetičkog PDV u potrošnji domaćinstava u ukupnom PDV za 25 članica EU u periodu 2000-2006. iznosi⁴⁹ samo 9,1%.

Druga važna makroekonomska osnovica PDV su investicije u fiksne fondove. Mada su investicije u fiksne fondove generalno oslobođene PDV, ipak u nekim vrstama investicija sadržan je značajan PDV. Najveći deo PDV odnosi se na investicije onih koji nisu PDV obveznici, a to su građani, mali preduzetnici i sl. U okviru ove grupe najvažniju komponentu predstavljaju investicije u gradnju i kupovinu kuća i stanova. Osim toga, u mnogim zemljama uključujući i Srbiju, PDV obveznici plaćaju PDV na investicije u osnovna sredstva koja mogu da se koriste i u privatne svrhe kao što su automobili, nameštaj i sl. PDV sadržan u fiksnim investicijama u članicama EU u periodu 2000-2006. u proseku je učestvovao sa 14,7%, ali je varijabilnost po zemljama veća – koeficijent varijacije u proseku iznosi 32% . Relativno visoka varijabilnost je posledica kako varijabilnosti investicija, tako i različitog poreskog tretmana nekih investicija, kao što su kupovina automobila ili nameštaja od strane poreskih obveznika.

Treća važna makroekonomska osnovica PDV je ostala potrošnja, u okviru koje su najznačajnije: privatna potrošnja domaćinstava koju obezbeđuje država u obliku transfera u naturi, kolektivna potrošnja i finansijske usluge. Privatna potrošnja koju obezbeđuje država u naturi obuhvata različite vrste usluga koje država obezbeđuje građanima, od kojih su najvažnije usluge zdravstvene zaštite, obrazovanja i socijalne zaštite, kao i sportske i kulturna potrebe koje su bilansno manje značajne. Sve navedene usluge imaju karakteristike privatnih dobara, ali ih država iz različitih razloga (robni egalitarizam, postojanje eksternih efekata i asimetričnih informacija i dr.) obezbeđuje građanima. Kolektivna potrošnja obuhvata javna dobra, kao što su odbrana, unutrašnja bezbednost, pravosuđe i dr., koja države obezbeđuje građanima. Dodata vrednost finansijskog sektora, za sada, nije oporezovana PDV, mada su aktuelni predlozi da se u budućnosti ona oporezuje.

U slučaju privatnih dobara koje obezbeđuje država, kolektivne potrošnje i finansijskih usluga PDV se ne naplaćuju na dodatnu vrednost navedenih usluga, ali se PDV sadržan u inputima ne odbija kao ulazni. To znači da se PDV ne plaća na vrednost usluga obrazovanja, zdravstvene zaštite, unutrašnje i spoljne bezbednosti, pravosuđa, finansijskih usluga, ali je u troškovima pružanja ovih usluga sadržan PDV koji se plaća na inpute kao što su: gorivo, lekovi, komunalne usluge, električna energija, kancelarijski materijali dr. Hipotetički PDV u ostaloj potrošnji predstavlja značajan deo hipotetičkog PDV, sa prosečnim učešćem u iznosu od 19,6% u 25 članica EU u periodu 2000-2006. godina. Međutim varijabilnost učešća hipotetičkog PDV sadržanog u ostalim uslugama u ukupnom hipotetičkom PDV je relativno visoka - koeficijent varijacije iznosi 25%.

Hipotetički PDV sadržan u svakoj makroekonomskoj osnovici (potrošnji domaćinstava, fiksnim investicijama i ostaloj potrošnji) se dobija množenjem poreske osnovice i prosečne ponderisane zakonske poreske stope za relevantnu osnovicu. S obzirom na to da je u makroekonomskim računima i podacima o potrošnji PDV uključen u navedene osnovice neohodno je da se umesto originalnih zakonskih stopa koriste preračunate zakonske poreske stope⁵⁰.

⁴⁹ Izračunato na osnovu Reckon (2009)

⁵⁰ Standardna zakonska stopa u Srbiji u periodu analize iznosila je 18%, dok je preračunata zakonska stopa iznosila $15,2\% = 18 / (100 + 18) * 100$. Sve procene su rađene na osnovu zakonskih stopa koje su važile u 2011. godini.

Procena PDV jaza u Srbiji

Pri proceni hipotetičkog PDV u Srbiji, u skladu sa metodologijom primenjenom na članice EU⁵¹ naročita pažnja je posvećena proceni hipotetičkog PDV koji je sadržan u potrošnji domaćinstva. Ovakav pristup je opravdan s obzirom na to da je blizu 2/3 ukupnog PDV sadržano u potrošnji domaćinstava, dok je na drugoj strani on i izvodljiv zbog toga što su podaci o detaljnoj strukturi potrošnje domaćinstava dostupni, što nije slučaj sa strukturom investicija i ostalom potrošnjom.

Polaznu osnovu za procenu hipotetičkog PDV predstavljali su podaci o potrošnji domaćinstava po grupama proizvoda,⁵² koji su usklađeni sa podacima o potrošnji domaćinstava u nacionalnim računima, kao i Zakon o PDV. Zakonom o PDV propisano je koji proizvodi se oporezuju po standardnoj, koji po sniženoj poreskoj stopi kao i koje delatnosti su oslobođene plaćanja dodate vrednosti bez prava na povraćaj poreza sadržanog u inputima (državne i finansijske usluge i dr.). Na osnovu zakona o PDV i strukture potrošnje za svaku grupu proizvoda je procenjena prosečna zakonska stopa PDV. Množenjem, procenjene prosečne zakonske stope PDV za određenu grupu proizvoda (npr. hrana i bezalkoholna pića) sa vrednošću potrošnje te grupe proizvoda dobijena je vrednost hipotetičkog PDV za svaku grupu proizvoda. U slučaju hrane i bezalkoholnih pića uzeto je u obzir i to da domaćinstva deo potrošnje obezbeđuju iz sopstvene proizvodnje – prirodna potrošnja. Na dodatnu vrednost navedenih proizvoda ne plaća se PDV, ali je određeni PDV sadržan u inputima (PDV na gorivo, seme, zaštitu bilje, đubrivo, stočnu hranu dr.) koji su korišćeni da bi se navedeni, uglavnom poljoprivredni proizvodi, proizveli – što je uzeto u obzir pri proceni prosečne stope PDV na ovu grupu proizvoda. U slučaju imputirane rente, koja učestvuje sa blizu 11% u ličnoj potrošnji⁵³, pretpostavljeno je da u njoj nije sadržan nikakav PDV, odnosno da se ona oporezuje po nultoj stopi.

Hipotetički PDV sadržan u fiksnim investicijama procenjen je na osnovu učešća fiksnih investicija u BDP Srbije i prosečnog učešća PDV u investicijama u novim članicama EU. Ovakav postupak je primenjen jer u slučaju Srbije ne postoje podaci o strukturi investicija po vrstama investitora (obveznici PDV i ostali) i po vrstama proizvoda (koliko iznose ulaganja u proizvode koji nisu oslobođeni PDV – automobili, nameštaj koji kupuju PDV obveznici i dr.) na osnovu kojih bi se procenilo koliko u njima učestvuje PDV.

PDV u ostaloj potrošnji (privatna i kolektivna potrošnja koju obezbeđuje država, finansijske usluge) procenjen je uz pretpostavku da vrednost oporezovanih inputa iznosi 60% od dodate vrednosti u navedenim delatnostima. Osim toga, pretpostavljeno je da navedene delatnosti koriste inpute koji se oporezuju po prosečnoj stopi PDV od 14%.

Sabiranjem PDV sadržanog u potrošnji domaćinstva, fiksnim investicijama i ostaloj potrošnji dobija se ukupni hipotetički PDV. Ukupni hipotetički PDV se potom koriguje sa ciljem da se obuhvata standardna oslobađanja i specijalni režimi oporezivanja koji postoje u sistemu PDV. Najvažnija korekcija je umanjenje ukupnog hipotetičkog PDV po osnovu PDV sadržanog u dodatnoj vrednosti preduzetnika i preduzeća koji se nalaze ispod praga za ulazak u PDV sistem. Preduzeća i preduzetnici koji ostvaruju prihode ispod praga za ulazak u PDV

⁵¹ Reckon (2009)

⁵² RZS (2010)

⁵³ Radosavljević, G. (2010)

sistem ne plaćaju PDV na sopstvenu dodatu vrednost, ali nemaju pravo na povraćaj prethodno plaćenog PDV, koji se nalazi u njihovim inputima. Korekcijom je takođe uzeto u obzir da preduzeća pri kupovini automobila nemaju pravo na povraćaj PDV. S obzirom da u slučaju Srbije ne postoje podaci na osnovu kojih bi se izvršile navedene korekcije, primenjena je prosečna stopa korekcije 3,5% od ukupnog hipotetičkog PDV, što je nešto iznad proseka EU.

Primenom opisane procedure procenjen je hipotetički PDV u Srbiji u periodu 2008-2011. godine. Oduzimanjem stvarno naplaćenog PDV od hipotetičkog PDV izračunat je PDV jaz, koji sadrži najvećim delom utajeni PDV ali i prijavljeni, ali neplaćeni PDV. Na osnovu zvaničnih statističkih podataka o makroekonomskim agregatima i potrošnji, primenom prethodno opisane metodologije, dobijeno je da se PDV jaz u Srbiji u periodu 2008-2010. kreće u intervalu od 7,3-9,7% hipotetičkog PDV, sa prosečnom vrednošću od 8,6%. Mereno u odnosu na BDP, procenjeni PDV jaz u Srbiji iznosi samo oko 1% BDP.

Ovako izračunati PDV jaz u Srbiji znatno je niži od PDV jaza u 25 članica EU u periodu 2000-2006. godine, koji je kod njih proseku iznosio 13,5% hipotetičkog PDV. Razlika je još veća u odnosu na osam novih članica EU iz Centralne i Istočne Evrope u kojima je prosečan PDV jaz⁵⁴ u periodu 2000-2006. iznosio 19,3%.

PDV jaz u Srbiji u odnosu na registrovani BDP

Znatno manji PDV jaz u Srbiji u odnosu na članice EU može da bude posledica potcenjenje makroekonomske osnovice (potrošnja domaćinstava i investicije) u Srbiji ili izrazito male utaje poreza i malog iznosa prijavljenog, a neplaćenog PDV. Sasvim je izvesno da je ocenjeni nizak PDV jaz u Srbiji posledica potcenjenog BDP i njegovih elemenata koji se oporezuju PDV-om. Za razliku od članica EU, Srbija ne uključuju u obračun BDP i deo sive ekonomije. Dodatnu indikaciju da je potcenjeni BDP glavni razlog niskog PDV jaza u Srbiji dobije se poređenjem učešća stvarno naplaćenog PDV u Srbiji sa zemljama EU. Učešće naplaćenog PDV u BDP u Srbiji je bilo među najvećim u Evropi iako je stopa PDV u u Srbiji u posmatnom periodu bila jedna od najnižih u Evropi.

Hipotetički PDV u investicijama i ostaloj potrošnji je izračunat korišćenjem odgovarajućih parametara za članice EU.

Tabela 5.7. Procena hipotetičkog PDV, milioni dinara

	2008.	2009.	2010.	2011.
Hipotetički PDV ukupno	325.369,8	328.831,5	347.514,7	377.596,8
PDV u potrošnji domaćinstava	227.973,0	238.395,6	253.977,8	276.865,9
PDV u fiksnim investicijama	41.106,7	33.164,8	33.298,7	35.290,4
PDV u ostaloj potrošnji	44.891,5	45.351,4	47.603,3	52.047,5
Neto prilagođavanje	11.398,6	11.919,8	12.635,0	13.393,1
Stvarni PDV	301.700,0	296.900,0	319.400,0	342.000,0

⁵⁴ Prosečan PDV jaz u periodu 2000-2006. u svih 25 članica EU i u osam novih članica EU iz Centralne i Istočne Evrope izračunat je kao neponderisani prosek podataka prikazanih u studiji Reckon (2009).

PDV jaz, milioni dinara	23.669,8	31.931,5	28.114,7	35.596,8
PDV jaz u % od hipotetičkog PDV	7,3	9,7	8,1	9,4

Izvor: Izračunato na osnovu makroekonomskih podataka i podataka o potrošnji domaćinstava i na osnovu Zakona o PDV.

Struktura hipotetičkog PDV u Srbiji se razlikuje u odnosu na prosek članica EU. U strukturi hipotetičkog PDV u Srbiji relativno visoko učešće ima PDV u potrošnji domaćinstava, dok je učešće PDV u investicijama i ostaloj potrošnji niže od proseka članica EU. Ova razlika je posledica visokog učešća lične potrošnje u BDP Srbije u odnosu na prosek EU. U 2009. godini u Srbiji potrošnja domaćinstava je učestvovala sa 77% u BDP, dok je u članicama EU učestvovala u proseku sa 57%⁵⁵. Učešće potrošnje domaćinstava u Srbiji u BDP bilo je veće nego u bilo kojoj članici EU, što je verovatno posledica specifičnih faktora, ali nije isključena ni mogućnost grešaka pri proceni BDP ili nekih njegovih komponenti npr. investicija. Važni faktori koji utiču na visoko učešća potrošnje domaćinstava u BDP su: visoko učešće plata i penzija u BDP, visoko učešće doznaka u BDP i dr.

Tabela 5.8. Struktura hipotetičkog PDV, u %

	2008.	2009.	2010.	2011.
Hipotetički PDV ukupno	100	100	100	100
PDV u potrošnji domaćinstava	70,1	72,5	73,1	73,3
PDV u fiksnim investicijama	12,6	10,1	9,6	9,3
PDV u ostaloj potrošnji	13,8	13,8	13,7	13,8
Neto prilagodjavanje	3,5	3,6	3,6	3,5

Da bi se dobile realnije procene visine hipotetičkog PDV, a time i PDV jaza, ali i da bi se obezbedila međunarodna uporedivost procene neophodno je korigovati zvanične podatke o BDP Srbije u skladu sa ESA 95 metodologijom. Prethodno podrazumeva povećanje zvaničnog BDP za deo sive ekonomije⁵⁶ i dr. koje su uključuje u BDP u zemljama koje primenjuju metodologiju EU ili Ujedinjenih nacija. Prema poslednjoj proceni neobuhvaćene ekonomije, koju je RZS radio za Srbiju za period 2003-2005. godina BDP u Srbiji bi bio za oko 13,5-16,2% veći od zvaničnog ako bi se u njega uključio deo sive i neregistrovane ekonomije kao što se to čini u drugim zemljama⁵⁷. Mada se procena neobuhvaćene ekonomije odnosi na period od pre skoro jedne decenije, korekcije zvaničnog BDP Srbije će se zasnivati na njoj, jer ne postoje novija istraživanja. Stoga je, zvanični BDP Srbije u periodu 2008-2011. godina povećan za 15%.

Povećanje BDP po elementima finalne upotrebe ostvareno je diferencirano - investicije su povećane za 20%, potrošnja domaćinstava za 16%, dok je ostala potrošnja povećana za 5%. Iznadprosečna korekcija investicija posledica je visoko raširene neobuhvaćene sive ekonomije u građevinarstvu, kako u sektoru preduzeća i preduzetnika tako i kod domaćinstava. Korekcija potrošnje domaćinstava je nešto veća od prosečne korekcije za BDP, dok je ostala potrošnja korigovana relativno skromno, jer u okviru nje dominira potrošnja

⁵⁵ Videti Radisavljević Goran (2010).

⁵⁶ Videti detaljnije pregled aktivnosti koji nije uključen u BDP u zemljama u razvoju u United nations (2008)

⁵⁷ Sajt RZS

koju obezbeđuje država. U okviru potrošnje domaćinstva različito su korigovani pojedini oblici potrošnje – iznadprosečno je povećana potrošnja odeće i obuće⁵⁸, potrošnja u ugostiteljstvu, ličnih usluga i hrane, dok je ispodprosečno povećana potrošnja električne energije, komunalnih usluga, telekomunikacionih usluga i dr. Diferencirana korekcija pojedinih oblika potrošnje domaćinstava je važna zbog toga što se različiti oblici potrošnje oporezuju po različitim prosečnim ponderisanim zakonskim poreskim stopama.

Tabela 5.9. Procena hipotetičkog PDV na osnovu korigovane osnovice, milioni dinara

	2008.	2009.	2010.	2011.
Hipotetički PDV ukupno	374.388,7	377.527,0	399.978,9	434.537,8
PDV u potrošnji domaćinstava	268.770,5	280.458,1	295.506,8	322.137,4
PDV u fiksnim investicijama	49.328,0	39.797,7	39.958,4	42.348,5
PDV u ostaloj potrošnji	44.891,5	45.351,4	49.983,4	54.649,9
Neto prilagodjavanje	11.398,6	11.919,8	14.530,2	15.402,0
Stvarni PDV	301.700,0	296.900,0	319.400,0	342.000,0
PDV jaz, milioni dinara	72.688,7	80.627,0	80.578,9	92.537,8
PDV jaz u % od hipotetičkog PDV	19,4	21,4	20,1	21,3

Izvor: Izračunato na osnovu makroekonomskih podataka i podataka o potrošnji domaćinstava i na osnovu Zakona o PDV. Hipotetički PDV u investicijama i ostaloj potrošnji je izračunat korišćenjem odgovarajućih parametara za članice EU.

Na osnovu korigovane potrošnje domaćinstava, investicija i ostale potrošnje procenjen je hipotetički PDV, primenom prethodno opisane metodologije. Kao što je očekivano, na osnovu korigovanih makroekonomskih osnovica dobijeno je da je hipotetički PDV veći za oko 15%, u odnosu na hipotetički PDV koji je dobijen na osnovu zvaničnih podataka o BDP. Procenjeni PDV jaz u periodu 2008-2011. godine u proseku iznosi 20,6%. Procenjeni PDV jaz je znatno veći od proseka 25 članica EU u kojima je u periodu 2000-2006. iznosio 13,5%⁵⁹. Međutim za Srbiju je relevantnije poređenje sa sličnim zemljama⁶⁰ članicama EU u kojima je BDP jaz u periodu 2000-2006. iznosio 18,1%. Pri tome je relevantno da je PDV jaz u navedenim zemljama u periodu 2000-2003. godina, pre ulaska u EU, iznosio 19,3%⁶¹.

Makroekonomska relevantnost procenjenog PDV jaza može se oceniti njegovim učešćem u BDP. Na osnovu korigovanog BDP dobija se da je PDV jaz u Srbiji u periodu 2008-2011. godine iznosio u proseku 2,5% korigovanog BDP (ili 2,9% zvaničnog BDP). Procenjeni PDV jaz na osnovu korigovanog BDP je skoro tri puta veći od procenjenog PDV jaza na osnovu zvaničnih podataka o BDP.

⁵⁸ Navedeni proizvodi se masovno produjaju na buvljacima, pijacama, pa i u buticima bez plaćanje PDV. Međutim, moguće je da je u navedenim proizvodima, koji su uglavnom uvozni, sadržan određeni PDV, koji je plaćen pri uvozu – verovatno na potcenjenu osnovicu.

⁵⁹ Izračunato kao neponderisani prosek na osnovu podataka Reckon (2009)

⁶⁰ Češka, Mađarska, Poljska, Slovačka i Slovenija. Za Srbiju bi bilo relevantno poređenje sa Rumunijom i Bugarskom, ali podaci za ove zemlje nisu dostupni.

⁶¹ Reckon (2009)

Prema Anketi o uslovima poslovanja preduzeća i preduzetnici procenjuju da neformalni promet u njihovoj delatnosti iznosi oko 22% ukupnog prometa. Navedena procena sive ekonomije podržava procenu poreskog jaza na osnovu korigovanih makroekonomskih podataka prema kojoj PDV jaz u Srbiji iznosi oko 21% od hipotetičkog PDV.

5.4.2. Procena poreskog jaza kod poreza na dohodak građana i doprinosa za socijalno osiguranje

Kao što je prethodno navedeno, poreski jaz je uži pojam od sive ekonomije, budući da siva ekonomija predstavlja dohotke koji su po zakonu oporezivi, ali nisu prijavljeni i oporezovani, dok poreski jaz predstavlja iznos utajenih poreza iskazan kao procenat hipotetičkih poreza. Jaz poreza na dohodak i doprinosa se definiše upravo kao razlika između hipotetičkog iznosa poreza na dohodak i doprinosa za socijalno osiguranje koji bi se mogao naplatiti (kada bi svi dohoci koji prema zakonu jesu oporezivi zaista i bili oporezovani) i iznosa poreza na dohodak i doprinosa koji je stvarno naplaćen. Jaz poreza na dohodak i doprinosa se može proceniti na osnovu prethodne procene nivoa sive ekonomije u domenu dohodaka stanovništva na osnovu Ankete (iznosa neoporezovanog dohotka) i zakonske prosečne stope poreza i doprinosa koji se plaćaju na te dohotke. Pošto se Anketa odnosi isključivo na dohotke od rada, pri obračunu prosečne zakonske poreske stope u obzir se uzimaju samo zarađeni dohoci.

Polazeći od stope sive ekonomije u domenu dohodaka procenjene na osnovu Ankete (26,2%), te ukupnog iznosa bruto zarada zaposlenih iskazanih u Nacionalnim računima, procenjuje se ukupan iznos sive ekonomije u domenu dohodaka od rada (9,4% BDP, tj. 320 mlrd. dinara). Primenom prosečne zakonske poreske stope za oporezive dohotke od rada na tako procenjenju sivu ekonomiju u domenu dohodaka od rada, dobijena je procena jaza poreza na dohodak i doprinosa u iznosu od 4,1% BDP (135,7 mlrd. dinara), tj. 22,7% hipotetičkog prihoda od poreza na dohodak građana i svih doprinosa za socijalno osiguranje.

Tabela 5.10. Procena jaza poreza na dohodak i doprinosa na osnovu Ankete

	Iznos
Jaz poreza na dohodak i doprinosa (% BDP)	4,1
Jaz poreza na dohodak i doprinosa (% hipotetičkog poreza na dohodak i doprinosa)	22,7

Ukupan iznos jaza poreza na dohodak i doprinosa je verovatno nešto veći od procenjenih 4,1% BDP, budući da se Anketa odnosi samo na dohotke od zaposlenja i samozaposlenja, a siva ekonomija u domenu dohodaka od rada i posledično poreski jaz nastaju i po drugim osnovama (npr. samostalni rad nakon radnog vremena, , prihodi sportista, estradnih umetnika i sl.). Pored toga, utaja poreza postoji i kod dohodaka od kapitala (npr. neprijavljena kamata od pozajmljivanja novca neformalnim putem, ili dividenda ostvarena po osnovu neregistrovanih aktivnosti preduzeća. Imajući u vidu da dohoci od zaposlenja i samozaposlenja ipak predstavljaju dominantnu komponentu ukupnih dohodaka stanovništva, procenjuje se da ukupan jaz poreza na dohodak i doprinosa iznosi oko 5% BDP (27,7% hipotetičkog iznosa poreza na dohodak i doprinosa).

Siva ekonomija, utaja poreza i poreski jaz

Siva ekonomija, utaja poreza i poreski jaz predstavljaju povezane ali različite pojmove, pa

njihovo mešanje povremeno dovodi do zabune u javnosti. Siva ekonomija, sa poreskog stanovništva, predstavlja vrednost oporezivih aktivnosti (rada, prometa i dr.) i prava (posedovanje imovine i dr.) za koje nije plaćan porez, a koje su prema zakonu oporezive. Utaja poreza predstavlja razliku između poreskih obaveza koje poreski obaveznik ima po važećim propisima i prijavljenih poreskih obaveza – u slučaju potpune utaje prijavljene poreske obaveze iznose nula. Poreski jaz predstavlja razliku između utajenog poreza i iznosa zakonskih poreskih obaveza (hipotetički porez).

Kako bi se napravila jasna pojmovna i kvantitativna razlika između sive ekonomije, utaje poreza i poreskog jaza u nastavku će se dati dva hipotetička primera. Ako je ostvareni dohodak od 100 dinara u potpunosti utajen, pri fiskalnom opterećanju rada od 40%, siva ekonomija iznosi 100 dinara, a poreski jaz 40 dinara (tj. 100% zakonske poreske obaveze). Ako je ostvaren promet od 100 dinara, pri čemu je pola prometa ostvareno na crno, uz stopu PDV od 20%, apsolutna vrednost sive ekonomije iznosi 50 dinara, dok utajeni porez iznosi 10 dinara, a poreski jaz 50%. Kao što je uočljivo u prethodnim primerima procentulani iznosi sive ekonomije i poreskog jaza su identični i iznose u prvom primeru 100% a u drugom 50%, ali su njihove apsolutne vrednosti izrazito različite. Apsolutna vrednost sive ekonomije je veća od utajnog poreza za iznos recipročne vrednosti poreske stope, pa tako npr. u slučaju PDV od 20%, siva ekonomija je pet puta veća od utajenog poreza ($1/0,2=5$).

U slučaju Srbije prema MIMIC metodu procenjeno je da siva ekonomija iznosi 30% BDP ili od 10 milijardi evra, dok je ukupan poreski jaz u slučaju Srbije procenjen na oko 10 % BDP, što iznosi oko 3 milijarde evra. Na osnovu prethodnih procena sledi da ukupna imlicitna poreska stopa (količnik poreskog jaza i sive ekonomije) u sivoj ekonomiji u Srbiji iznosi 33% što je nešto manje od stvarne ukupne poreske stope u legalnoj ekonomiji koja iznosi oko 37-38%.

6. Siva ekonomija u sektoru preduzeća i preduzetnika

6.1. Najvažniji oblici sive ekonomije i njihove karakteristike

Dosadašnja istraživanja sive ekonomije u Jugoistočnoj Evropi i šire uglavnom su se odnosila na makro procene ovog fenomena ili na socio-ekonomske karakteristike lica koja su uključena u ove aktivnosti. Znatno je manje bilo istraživanja koja su analizirala karakteristike preduzeća koja se bave sivom ekonomijom i uzrocima koji ih podstiču da posluju neformalno, kao što su, na primer, istraživanja o sivoj ekonomiji u Bugarskoj i baltičkim zemljama, koja se zasnivaju na podacima ankete o neformalnom poslovanju preduzeća, kao i istraživanje o uticaju sive ekonomije na poslovanje preduzeća u Jugoistočnoj Evropi i njihovu konkurentnost, bazirano na podacima Ankete o poslovnoj sredini i preduzetničkom poslovanju – BEEPS (Kyle at al. 2001; Williams, 2006; Tedds, 2010; Putninš and Sauka, 2011; Hudson et al., 2012).

Prema rezultatima Ankete o uslovima poslovanja preduzeća koja je rađena za potrebe ove studije, 28% privrednih subjekata u Srbiji se bave aktivnostima sive ekonomije (Tabela 6.1), dok jedna petina privrednih subjekata ima neformalno zaposlene.

Definicija sive ekonomije i neformalne zaposlenosti u Anketi

Privredni subjekti koji se bave sivom ekonomijom u ovom istraživanju su preduzeća i preduzetnici koji imaju neformalno zaposlene i/ili koji plaćanja obavljaju gotovinski, a obveznici su PDV-a. Pod pojmom neformalno zaposleni obuhvaćeni su zaposleni koji rade bez ugovora i zaposleni koji imaju ugovor, ali nisu prijavljeni na celokupnu zaradu, pa jedan deo zarade primaju u gotovini.

Ukoliko bi obuhvatili i ostale dve kategorije – zaposlene koji rade preko omladinske zadruge, kao i angažovanje preduzetnika koji nisu u sistemu PDV-a da obave određene poslove za preduzeće po ugovoru umesto stalno zaposlenih, u cilju smanjenja troškova ili u cilju obezbeđivanja gotovine (uz plaćanje provizije od oko 10%), procenat preduzeća koja se bave aktivnostima sive ekonomije bio bi znatno veći i iznosio bi 32,2%. Iako ove dve kategorije najčešće predstavljaju neku formu neregularnog poslovanja, one nisu uključene u našu osnovnu definiciju sive ekonomije, jer u anketi nije bilo pitanja na osnovu kojih bi procenili neregularnost ovih oblika angažovanja. Zbog toga, za svrhe analize koristimo užu definiciju sive ekonomije. Bez obzira na definiciju koju koristimo, učešće privrednih subjekata koji se bavi sivom ekonomijom u ukupnom broju privrednih subjekata je relativno visok, imajući u vidu da predstavlja donju granicu posmatrane pojave, zbog potrebe ispitanika da prikriju svoje neregularno poslovanje.

Tabela 6.1 prikazuje učešće privrednih subjekata koja se bave sivom ekonomijom u ukupnom broju privrednih subjekata prema njihovim osnovnim karakteristikama. Prema rezultatima ankete, nešto je veće učešće privrednih subjekata koji izbegavaju plaćanje PDV-a (jedna četvrtina PDV obveznika) u odnosu na učešće onih koji imaju neformalno zaposlene (jedna petina ukupnog broja privrednih subjekata).

Posmatrano prema tipu privrednog subjekta, preduzetnici su više uključeni u aktivnosti sive ekonomije nego privredna društva (30,7% prema 23% respektivno), jer veći procenat preduzetnika ima neformalno zaposlene i izbegava plaćanje PDV-a nego što je to slučaj kod

privrednih društava. Takođe se uočava da su nova preduzeća i preduzetnici, osnovana posle 2009. godine, više sklona aktivnostima sive ekonomije nego starija. To je prevashodno rezultat njihove sklonosti da radnike zapošljavaju bez ugovora ili sa ugovorom ali bez prijavljivanja celokupne zarade, dok se razlika između njih ne uočava kada je u pitanju obavljanje prometa na „crno”. Ovakav način radnog angažovanja se može objasniti činjenicom da mlade firme koje su se tek pojavile na tržištu pokušavaju da putem neformalnog zapošljavanja smanje svoje troškove i povećaju konkurentnost.

Tabela 6.1. Procenat privrednih subjekata koji se bave sivom ekonomijom prema njihovim karakteristikama

	% privrednih subjekata koji se bave sivom ekonomijom	% privrednih subjekata koji imaju neformalno zap.	% privrednih subjekata u sistemu PDV-a koji plaćanja obavljaju gotov.	% privrednih subjekata koji imaju oba pojava oblika SE
Ukupno	28.4	20.5	24.5	5.7
Tip privrednog subjekta				
Privredno društvo	23.0	14.5	18.3	6.4
Preduzetnik	30.7	23.0	29.2	5.4
Starost preduzeća				
Nova preduzeća, 1-2 godine	32.1	26.5	24.7	7.3
Ostala	27.9	19.6	24.8	5.5
Broj zaposlenih				
Do 4	27.7	20.2	25.7	5.2
5-19	32.8	23.6	22.0	9.1
20-49	28.0	11.4	24.8	6.5
50-249	24.5	16.9	15.8	7.7
250 i više	31.4	31.4	0.0	0.0
Delatnost				
Poljoprivreda	33.8	20.0	25.3	3.4
Industrija	27.5	20.2	24.8	7.3
Građevinarstvo	42.9	32.7	42.3	11.6
Trgovina	24.9	15.0	20.8	6.3
Saobraćaj	32.7	23.8	41.6	4.8
Ugostiteljstvo	33.1	22.4	30.8	2.8
Ostale usluge	25.0	21.4	17.4	3.2
Region				
Vojvodina	25.6	19.8	18.8	4.3
Beograd	24.7	16.2	20.2	3.8
Srbija bez Bgd.	33.0	24.1	31.8	8.0

Posmatrano prema delatnosti, najveći procenat privrednih subjekata koji se bavi aktivnostima sive ekonomije je u građevinarstvu (42,9%), zatim u poljoprivredi (33,8%), ugostiteljstvu

(33,1%) i saobraćaju (32,7%). Slični rezultati dobijeni su u istraživanju Schneider-a (2011) koje je obuhvatilo šest evropskih zemalja (Turska, Španija, Italija, Nemačka, Poljska i Rumunija); siva ekonomija je bila najzastupljenija u građevinarstvu gde je radilo oko 30% radnika te delatnosti, trgovini na veliko i malo, ugostiteljstvu i saobraćaju. U istraživanju poslovanja preduzeća u baltičkim zemljama (Putniš and Sauka, 2011) siva ekonomija je takođe dominirala u građevinarstvu, a zatim u sektoru usluga i trgovine na malo, delatnostima koje su tradicionalno pogodne za obavljanje sive ekonomije.

Obe komponente sive ekonomije, neformalno zaposleni i promet „na crno” su najviše zastupljene u građevinarstvu. Približno jedna trećina privrednih subjekata iz građevinarstva ima neformalno zaposlene, a 42,3% PDV obveznika obavlja promet „na crno”. Ako posmatramo sve oblike radnog angažovanja, građevinski radnici se najčešće angažovanju bez ugovora, zatim preko drugog preduzetnika, sa ugovorom ali bez prijavljivanja na celokupnu zaradu ili na osnovu ugovora o delu. Svi ovi oblici radnog angažovanja su nadprosečno prisutni u građevinarstvu u odnosu na ostale delatnosti. Interesantno je primetiti da su se svi anketirani građevinski preduzetnici sa 5-19 zaposlenih u uzorku bavili sivom ekonomijom.

Umanjenje prihoda je posebno izraženo u građevinarstvu, najviše u procesu podugovaranja, kao i u delatnostima koje se vezuju za stanovništvo. Ove delatnosti mogu koristiti gotovinu od prodaje svojih proizvoda za plaćanje svojih dobavljača, umanjujući tako i svoje prihode od prodaje i svoje troškove. Iako umanjenje troškova nije previše korisno za njih, robu i usluge kupuju znatno jeftinije jer svojim dobavljačima omogućavaju izbegavanje plaćanja PDV.

Znatan broj građevinskih firmi rade u proseku veoma kratko od 2-3 godine, dobiju nekoliko poslova u procesima javnih nabavki i zatim iščeznu sa tržišta. Znatan broj ovih firmi predstavlja posrednike između naručioca posla i podizvođača, i pri tome ostvaruju dobit od 10% do 50% naručenog posla. Ovakve pojave bi se mogle izbeći ako bi se u procesu javnih nabavki omogućilo učešće samo preduzećima sa značajnim referencama, određenim brojem stalno zaposlenih i godišnjim obrtom ne manjim od visine vrednosti javne nabavke (Socijalno-ekonomski savet, 2010).

Posle građevinarstva, poljoprivreda, ugostiteljstvo i saobraćaj su delatnosti gde je siva ekonomija najzastupljenija (33,8%, 33,1% i 32,7% respektivno). Prema istraživanju Schneider-a (2009) najveće umanjenje prihoda zbog obavljanja transakcija u gotovini zabeleženo je upravo ovim delatnostima, izuzev poljoprivrede.

Veliko učešće privrednih subjekata u poljoprivredi koji se bave sivom ekonomijom, uglavnom preduzetnika sa malim brojem zaposlenih, onemogućava dobijanje državnih subvencija ili podizanje kredita za tekuće poslovanje ili unapređenje proizvodnje. Posledica toga je gubitak mogućnosti za dalji razvoj i podizanje životnog standarda, budući da ih takvo poslovanje vezuje za sitne posede i mali obim proizvodnje.

Pored ugostiteljstva gde je visoki obim sive ekonomije očekivan, učešće privrednih subjekata u sivoj ekonomiji u oblasti saobraćaja je takođe veoma visoko. Postoji nekoliko razloga za ovo visoko učešće u poređenju sa drugim delatnostima. Privredni subjekti u sektoru saobraćaja u odnosu na druge delatnosti su relativno mali, sa većom mogućnošću neformalnog poslovanja. Međutim, potrebno je istaći da, iako je učešće privrednih subjekata u sistemu PDV-a koja plaćanja obavljaju gotovinski najveće u saobraćaju (41,6%), posle

građevinarstva, visina same utaje PDV-a je minimalna (Tabela 6.3), jer je učešće gotovinskog u ukupnom prometu najniže u poređenju sa ostalim delatnostima (samo 4,8%). Slična situacija je i u ugostiteljstvu, gde je učešće privrednih subjekata u sistemu PDV-a koji transakcije obavljaju gotovinski natprosečno (30,8%), a procenat utajenog PDV-a ispodprosečan. Konačno na osnovu rezultata ankete, privredni subjekti u oblasti saobraćaja su mnogo ređe predmet inspekcija. Nasuprot tome, trgovina je znatno češće predmet inspekcija, pa je delom moguće objasniti nešto niže učešće sive ekonomiji zbog značajno veće verovatnoće detektovanja neformalnih aktivnosti. Postoje i druga objašnjenja nižeg učešća sive ekonomije u trgovini o kojima se može diskutovati. Na primer, u sektoru trgovine, pad učešća sive ekonomije moguće je objasniti i sve većim učešćem velikih trgovinskih lanaca.

Uobičajena veza između sive ekonomije i veličine preduzeća, prema kojoj preduzeća sa manjim brojem zaposlenih su više sklona aktivnostima sive ekonomije (Rice 1992; Hanlon, Mills, and Slemrod 2007; Tedds 2010; Williams 2006), nije izražena u Srbiji. Sivom ekonomijom se najviše bave preduzeća sa 5-19 zaposlenih i velika preduzeća sa 250 i više zaposlenih. Ova preduzeća su dominantna kada je u pitanju neformalno radno angažovanje, dok mikro preduzeća sa najviše 4 zaposlena i srednja preduzeća (50-249 radnika) dominiraju među ostalim PDV obveznicima kada je u pitanju promet na „crno”.

Ovako veliko učešće privrednih subjekata sa 5-19 zaposlenih koji se bave sivom ekonomijom objašnjava se velikim učešćem malih građevinskih preduzeća i preduzetnika koji se bave sivom ekonomijom od čak 70% od ukupnog broja građevinskih preduzeća sa tim brojem zaposlenih. Oko 60% njih ima neformalno zaposlene, a 45% obavlja promet „na crno”. Sa druge strane, skoro trećina velikih preduzeća (250 i više zaposlenih) se bavi sivom ekonomijom koja se manifestuje kroz neformalno zaposlene radnike, sa nadprosečnim učešćem preduzeća u državnoj svojini i ispodprosečnim učešćem preduzeća u privatnoj svojini (36% prema 27% respektivno).

Posmatrano prema regionima, privredni subjekti sa sedištem u Centralnoj Srbiji (bez Beograda) su najviše sklони aktivnostima sive ekonomije, a oni u Beogradu najmanje (33% naspram 24,7%). Slični raspored se uočava kod pojedinačnih oblika sive ekonomije. Privredni subjekti u Centralnoj Srbiji takođe dominiraju kada je u pitanju neformalno zapošljavanje i promet na „crno” u poređenju sa onima u Beogradu gde je neformalno zapošljavanje najmanje izraženo, odnosno, u poređenju sa Vojvodinom gde je promet na „crno” najmanje izražen. Da li bi ove regionalne razlike u sklonosti bavljenja sivom ekonomijom bile drugačije, kada bi se isključio uticaj nekih karakteristika preduzeća, kao što je veličina preduzeća, delatnost i slično, videćemo u narednom delu gde se analiziraju determinante uključenosti preduzeća u sivu ekonomiju.

Poslednja kolona u tabeli 6.1 prikazuje da od ukupno 28,4% privrednih subjekata koji imaju ili neformalno zaposlene ili obavljaju promet na „crno”, samo 5,7% privrednih subjekata uključeno je u obe aktivnosti sive ekonomije. Ovaj podskup osnovnog skupa privrednih subjekata koji se bave sivom ekonomijom ima slične karakteristike kao osnovni skup. Privredna društva, zatim privredni subjekti sa 5-19 zaposlenih, nova preduzeća, sa osnovnom delatnosti u građevinarstvu i oni sa sedištem u Centralnoj Srbiji više su sklóni da obavljaju obe aktivnosti sive ekonomije u odnosu na druge privredne subjekte.

U nastavku analiziraćemo još dva pokazatelja sive ekonomije. To je udeo neformalno zaposlenih u ukupno zaposlenima (ukupno i po oblicima) i udeo gotovinskog u ukupnim plaćanjima prema osnovnim karakteristikama preduzeća (tabela 6.2).

Učešće neformalno zaposlenih u ukupno zaposlenima je izuzetno malo i iznosi 5,7%, iako je čak jedna petina privrednih subjekata izjavila da ima neformalno zaposlene. Ovo je posledica dvostruke pristrasnosti ispitanika nadole. Prvo, može se pretpostaviti da znatan broj ispitanika nije želeo da prizna da ima neformalno zaposlene, a drugo, jedna četvrtina ispitanika koji su priznali nije htela da da odgovor o broju takvih radnika i o njihovim zaradama. Zbog toga zaključke o učešću neformalno zaposlenih u ukupno zaposlenima i njihovim zaradama treba interpretirati oprezno.

Učešće zaposlenih kojima se deo zarade isplaćuje u gotovini (3,8%) je veće nego učešće zaposlenih bez ugovora (1,9%) u ukupno zaposlenima. Ovo učešće zaposlenih kojima se deo zarade isplaćuje u gotovini u Srbiji je neuporedivo manje nego u pet Jugoistočnih zemalja koje su, pored ostalih zemalja, bile uključene u anketu Eurobarometar 2007 (Bugarska, Kipar, Grčka, Rumunija i Slovenija) u kojima u proseku 16% zaposlenih deo zarade dobija u gotovini (EC, 2007). Znatan deo ove razlike svakako se može objasniti činjenicom da su ispitanici u anketi Eurobarometar bila lica starosti od 15 i više godina koja imaju manje postojanja da prikriju neregularne aktivnosti svojih poslodavaca u odnosu na same poslodavce koji su anketirani u Srbiji.

Međutim, slika postaje znatno drugačija kada se oblici sive ekonomije prema mišljenju ispitanika o uključenosti sopstvenog preduzeća uporede sa njihovom ocenom o uključenosti drugih preduzeća iz iste delatnosti. Svi oblici sive ekonomije znatno su više zastupljeni kada su u pitanju „druga“ preduzeća u istoj delatnosti nego kada je u pitanju sopstveno preduzeće. Stoga, kao što smo naglasili u trećem poglavlju, podatke dobijene na osnovu pristrasnih odgovora vlasnika/direktora o uključenosti sopstvenog preduzeća u neformalno poslovanje smatramo donjom granicom nivoa sive ekonomije, a podatke dobijene na osnovu njihovog subjektivnog stava o uključenosti drugih preduzeća u istoj delatnosti smatramo gornjom granicom. Tako možemo reći da se učešće zaposlenih koji rade bez ugovora kreće od 1,9% (donja granica) do 23,9% (gornja granica), učešće zaposlenih koji nisu prijavljeni na celokupnu zaradu od 3,8% do 24,7% i učešće prometa koji se obavlja u gotovini od 11,3% do 21,6%.

Tabela 6.2. Poređenje uključenosti ispitivanog preduzeća u aktivnosti sive ekonomije i preduzeća u istoj delatnosti prema subjektivnoj oceni ispitanika

	Uključenost ispitivanog preduzeća u aktivnosti sive ekonomije	Subjektivan stav ispitanika o uključenosti preduzeća u istoj delatnosti u navedene aktivnosti
% zaposlenih koji radi bez ugovora	1,9	23,9
% zaposlenih koji ima ugovor ali nisu prijavljeni na celokupnu zaradu	3,8	24,7
% prometa koji se obavlja u gotovini	11,3	21,6

Posmatrano prema karakteristikama preduzeća (tabela 6.3), učešće neformalno zaposlenih u ukupno zaposlenima je najveće kod preduzetnika, novih privrednih subjekata osnovanim pre

1-2 godine i preduzećima sa 5 do 19 zaposlenih, zatim u ugostiteljstvu, ostalim uslugama i poljoprivredi i Centralnoj Srbiji. Ako posmatramo svaki od oblika neformalno zaposlenih pojedinačno prema delatnostima, uočavamo da je najveće učešće zaposlenih bez ugovora u poljoprivredi, ostalim uslugama i građevinarstvu, a učešće zaposlenih koji deo zarade primaju u gotovini u ugostiteljstvu, ostalim uslugama i saobraćaju, upravo u delatnostima gde se najlakše dolazi do gotovine prodajom roba i usluga.

Tabela 6.3. Udeo neformalno zaposlenih u ukupno zaposlenima i udeo gotovinskog plaćanja u ukupnim plaćanjima prema karakteristikama preduzeća

	% neformalno zaposlenih u ukupno zaposlenima	% zaposlenih bez ugovora	% zaposlenih sa ugovorom ali nisu prijavljeni na celok. zaradu	% gotovinskog u ukupnim plaćanjima za PDV obveznike
Ukupno	5.7	1.9	3.8	27.8
Tip privrednog subjekta				
Privredno društvo	3.5	1.0	2.5	22.6
Preduzetnik	12.5	4.8	7.7	30.3
Starost preduzeća				
Nova preduzeća, 1-2 godine	10.8	4.8	6.0	27.7
Ostala	5.5	1.8	3.7	27.9
Broj zaposlenih				
Do 4	9.7	4.3	5.4	28.3
5-19	12.4	3.7	8.7	28.8
20-49	2.5	1.0	1.5	3.8
50-249	1.0	0.2	0.8	1.8
250 i više	2.7	0.5	2.2	...
Delatnost				
Poljoprivreda	7.9	3.9	4.0	31.0
Industrija	4.6	1.2	3.4	25.8
Građevinarstvo	5.2	3.0	2.2	43.0
Trgovina	5.0	1.6	3.4	26.9
Saobraćaj	4.9	0.6	4.3	4.5
Ugostiteljstvo	8.4	1.5	6.9	13.8
Ostale usluge	8.0	3.3	4.7	21.7
Region				
Vojvodina	5.3	2.8	2.5	30.2
Beograd	4.5	1.2	3.3	37.0
Srbija bez Bgd.	6.6	2.0	4.6	22.0

Udeo gotovinskog u ukupnim plaćanjima PDV obveznika (preduzeća i preduzetnika) iznosi 27,8%. Posmatrano po karakteristikama preduzeća, uočava se da je ono veće kod preduzetnika nego kod privrednih društava, zatim da je najveće kod najmanjih privrednih subjekata, dok se razlika ne uočava kada je u pitanju starost preduzeća. Gotovinska plaćanja

imaju najveće učešće u građevinarstvu (43%), gde je nešto manje od polovine ispitanika izjavilo da je imalo takva plaćanja (42,3%), zatim u poljoprivredi (31%) gde je jedna četvrtina ispitanika obavljala gotovinska plaćanja i u trgovini (26,9%) gde je samo 6% ispitanika obavljalo gotovinska plaćanja. Posmatrano po regionima, Beograd sa učešćem gotovinskog prometa od 37% prednjači u odnosu na Vojvodinu i Centralnu Srbiju iako je učešće privrednih subjekata koji plaćanja vrše gotovinski najveće u Centralnoj Srbiji (bez Beograda). Iz prikazanih rezultata možemo zaključiti da ne postoji visoka zavisnost između ova dva indikatora prometa na „crno” prema karakteristikama preduzeća: učešća privrednih subjekata koja plaćanja obavljaju u gotovini i učešća gotovinskog u ukupnim plaćanjima.

Tabela 6.3a. Korelacija oblika neformalnog poslovanja

	% neprijavljenih radnika	% radnika sa ugovorom ali nisu prijavljeni na celokupnu zaradu	% zarade koji se isplaćuje u gotovini
% radnika sa ugovorom ali nisu prijavljeni na celokupnu zaradu	0.75		
% zarade koji se isplaćuje u gotovini	0.74	0.72	
% prometa koji se obavlja neformalno	0.73	0.67	0.70

Tabela 6.3a, međutim, pokazuje izraženu korelaciju različitih oblika neformalnog poslovanja na osnovu odgovora anketiranih privrednih subjekata, drugim rečima kada privredni subjekti obavljaju promet neformalno, postoji i značajan procenat neprijavljenih radnika i isplata zarada u gotovini.

Tabela 6.4. Najčešća svrha plaćanja gotovinom za PDV obveznike

	Ukupno, %
Nabavka robe	52.4
Plaćanje usluga	23.6
Isplata zarada zaposlenih	14.4
Plaćanje zakupa poslovnog prostora	0.1
Nabavka deviza radi plaćanja prema inostranstvu	9.6
Ukupno	100.0

Kada je u pitanju neformalni promet, kao osnovni razlog plaćanja u gotovini nešto više od polovine ispitanika je navelo nabavku robe, skoro jedna četvrtina plaćanje usluga, dok su ostali naveli isplatu zarada u gotovini i plaćanje zakupa poslovnog prostora (tabela 6.4). Robu ili usluge najčešće nabavljaju od preduzetnika (37,1%), malog ili srednjeg preduzeća (34,3%), a ređe od velikog preduzeća ili prijatelja/rođaka (tabela 6.5).

Tabela 6.5. Od koga najčešće nabavljate robu ili usluge koje plaćate u gotovini? (za PDV obveznike)

	Ukupno, %
Prijatelja/rođaka	9.0
Drugog preduzeća u mom vlasništvu	1.3
Preduzetnika	37.1
Malog ili srednjeg preduzeca	34.3
Velikog preduzeca	18.4
Ukupno	100.0

Najvažniji razlog gotovinskog plaćanja za oko dve trećine ispitanika je niža cena, dok bolji kvalitet i nemogućnost nabavke takvih dobara i usluga na regularnom tržištu navodi znatno manji broj ispitanika (tabela 6.6).

Tabela 6.6. Razlog plaćanja u gotovini za PDV obveznike

	Ukupno, %
Niža cena	68.5
Bolja usluga	12.8
Bolji kvalitet	4.3
Na taj način pomažem socijalno ugrožene	1.1
Usluga prijateljima, rođacima	4.4
Takva dobra i usluge nije moguće nabaviti na regularno tržištu	9.0
Ukupno	100.0

Kada je u pitanju učestalost takvih plaćanja, skoro dve trećine ispitanika gotovinska plaćanja obavlja jednom mesečno, nešto više od jedne četvrtine jednom nedeljno, dok je znatno manje onih koji to rade svakodnevno ili jednom godišnje (tabela 6.7). Svakodnevna gotovinska plaćanja se najviše obavljaju u trgovini, saobraćaju i ostalim uslugama. Gotovinska plaćanja čine u proseku 22,9% troškova/rashoda privrednih subjekata.

Tabela 6.7. Učestalost plaćanja u gotovini za PDV obveznike

	Ukupno, %
Jednom godišnje	3.2
Jednom mesečno	62.4
Jednom nedeljno	27.4
Svakodnevno	7.0
Ukupno	100.0

Na osnovu prikazanih rezultata može se zaključiti da u Srbiji postoji uobičajena veza između sive ekonomije i tipa, starosti i delatnosti privrednog subjekta prema kojoj su preduzetnici, mlade firme, u oblasti građevinarstva više sklone aktivnostima sive ekonomije, dok se veza između sive ekonomije i veličine privrednog subjekta prema kojoj su manja preduzeća više sklona aktivnostima sive ekonomije (Tedds 2010; Williams 2006) ne može potvrditi.

Tabela 6.8. Prosečne neto zarade prema tipu radnog angažovanja

Tip radnog angažovanja	Neto zarada
Stalno zaposlenje (celokupna zarada se isplaćuje preko računa)	38060.6
Stalno zaposlenje (pored isplate zarade preko računa jedan deo se isplaćuje i u gotovini)	27277.1
Zaposlenje na osnovu ugovora o delu	25751.5
Zaposlenje na osnovu ugovora o autorskom delu	22846.8
Angažovanje preko omladinske zadruge	16159.7
Angažovanje preduzetnika	23401.0
Trenutno/privremeno bez ugovora (probni rad, obuka, volontiranje i sl)	19260.8

Zarade neformalno zaposlenih bile su manje od zarada formalno zaposlenih (zaposleni čija se celokupna zarada isplaćuje preko računa). Zarade zaposlenih bez ugovora i zarade zaposlenih čiji se deo zarade isplaćuje u gotovini bile su manje za 51% i 28% respektivno u odnosu na formalno zaposlene (tabela 6.8). Kada se tome dodaju troškovi poreza i doprinosa za formalno zaposlene, to znači da su razlike u troškovima rada formalnih i neformalnih radnika ogromne. Ovi nalazi slični su sa ranijim istraživanjima sive ekonomije na osnovu podataka Ankete o životnom standardu (Krstić and Sanfey, 2011) prema kojima su neformalno zaposleni zarađivali 43% manje u odnosu na formalno zaposlene, odnosno, 22% manje kada se isključi uticaj različitih karakteristika zaposlenih. Iako definicija neformalne zaposlenosti nije ista u ova dva istraživanja, ipak evidentno je da su zaposleni u neformalnom sektoru i dalje u znatno nepovoljnijem položaju u odnosu na zaposlene u formalnom sektoru.

Tabela 6.9. Prosečne zarade prema oblicima radnog angažovanja i karakteristikama preduzeća

	Stalno zaposleni, celokupna zarada se isplaćuje preko računa	Stalno zaposleni, pored isplate preko računa deo zarade se isplaćuje u gotovini	Zaposleni bez ugovora
Ukupno	38,061	27,277	19,261
Tip privrednog subjekta			
Privredno društvo	35,441	27,572	39,527
Preduzetnik	39,337	27,187	16,953
Starost preduzeća			
Mlada preduzeća, 1-2 godine	65,054	36,060	15,904
Ostala	35,937	25,539	18,185
Broj zaposlenih			
do 4	37,879	26,759	16,118
5-19	33,787	28,830	21,542
preko 20	57,157	28,220	99,088
Delatnost			
Poljoprivreda	46,197	6,000	...

Industrija	55,128	23,923	20,525
Građevinarstvo	29,027	30,238	18,178
Trgovina	37,243	24,904	29,390
Saobraćaj	29,353	24,210	20,000
Ugostiteljstvo	21,848	22,740	15,579
Ostale usluge	35,781	35,470	14,585
Region			
Vojvodina	33,487	28,645	24,265
Beograd	38,241	32,757	17,312
Srbija bez Bgd.	40,890	23,339	17,753

Distribucija zarada prema karakteristikama preduzeća znatno se razlikuje između zaposlenih čija se celokupna zarada ispaćuje preko računa i između ova dva oblika neformalne zaposlenosti (tabela 6.9). Dok su zarade formalno zaposlenih najveće kod preduzetnika, novih privrednih subjekata (osnovanih pre 1-2 godine), sa preko 20 zaposlenih, u sektoru industrije i u Centralnoj Srbiji, zarade zaposlenih bez ugovora su najveće u privrednim društvima, zatim privrednim subjektima osnovanim pre 2 i više godina, sa 5-19 zaposlenih, u sektoru trgovine i u Vojvodini.

6.2. Determinante uključivanja u sivu ekonomiju

U prethodnom delu koristili smo deskriptivnu statistiku kako bi kako siva ekonomija varira u odnosu na ključne faktore. U ovom delu ćemo koristiti ekonometrijsku analizu da bi identifikovali specifične faktore koji su statistički značajni za odluku preduzeća da učestvuje u sivoj ekonomiji.

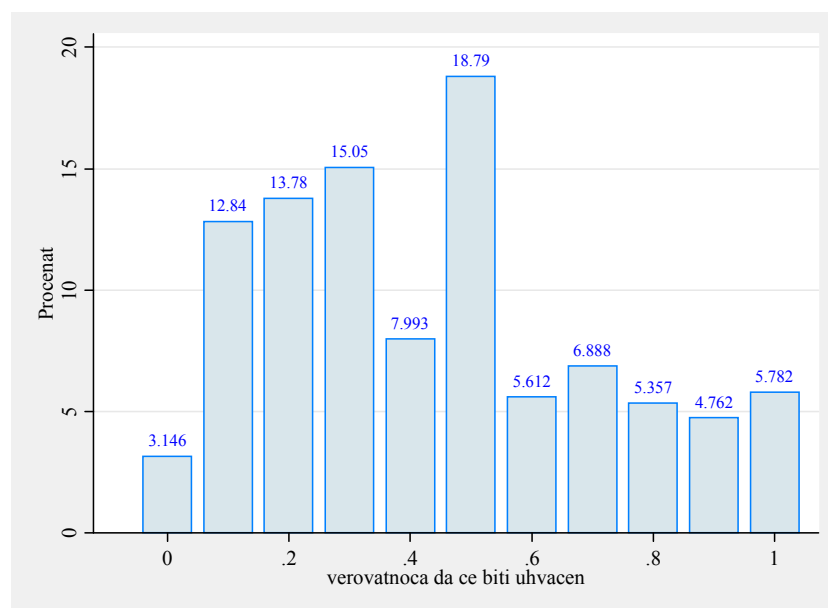
U literaturi o poreskoj evaziji uobičajeno se identifikuju dve grupe faktora koji utiču na odluku privrednih subjekata da učestvuju u sivoj ekonomiji.⁶² Prva grupa faktora počiva na modelu racionalnog izbora poreske evazije. Preduzetnici ili preduzeća stavljaju u odnos očekivane koristi i troškove od poreske evazije i učešća u sivoj ekonomiji, odnosno porede ostvarene uštede od poreske evazije i troškove u slučaju da budu uhvaćeni. Očekivani troškovi zavise od verovatnoće detekcije, veličine i tipa kazne, verovatnoće da će im kazna biti i izrečena, i njihove sklonosti ka riziku. Ovi faktori se razlikuju u zavisnosti od područja, sektora privrede, veličine i starosti preduzeća i drugih karakteristika privrednog subjekta

Razlog zbog kog empirijske studije nalaze da je stvarni nivo poreske evazije znatno niži u odnosu na predviđanja modela racionalnog izbora je postojanje druge grupe faktora, odnosno determinanti koje se odnose na stavove (o poreskoj evaziji i sivoj ekonomiji) i socijalne norme. U literaturi koja se bavi poreskom evazijom ti faktori uključuju percepciju pravednosti poreskog sistema, tj. stavove o tome da li je poresko opterećenje i postupak pravičan. S obzirom da je predmet našeg istraživanja siva ekonomija, razmatraćemo u kojoj meri učešće u sivoj ekonomiji zavisi i od društvenih normi, odnosno moralnih vrednosti (kao i od eventualnog osećanja krivice i stigmatizacije u slučaju da je lice uhvaćeno). Konačno, učešće u sivoj ekonomiji može biti privremeno i rezultat kratkotrajnih poslovnih teškoća, posebno u okolnostima trenutne ekonomske krize, pa je i tu činjenicu potrebno uzeti u obzir.

⁶² Za kratak pregled literature poreskoj evaziji vid. Slemrod, J., "Cheating Ourselves: The Economics of Tax Evasion", Journal of Economic Perspectives - Vol. 21, no. 1, pp. 25-48, (2007).

U literaturi i empirijskim nalazima *verovatnoća sankcija* ima veoma značajnu ulogu u objašnjenju uzroka poreske evazije (sive ekonomije). Prema rezultatima Istraživanja o uslovima poslovanja preduzeća u Srbiji, procenjena verovatnoća otkrivanja preduzeća koje posluje neformalno uglavnom je mala (pitanja D5-D7). Čak 67% predstavnika privrednih subjekata ocenjuje da je ova verovatnoća veoma mala (odnosno, da će 50% i manje preduzeća biti otkriveno u slučaju da posluje neformalno). Tek 17% anketiranih smatra da će biti otkriveno svako drugo preduzeće. Stav da će biti otkriveno svako treće preduzeće zastupa 14% predstavnika, dok 13% njih smatra da će biti otkriveno svako peto, a 14% da će to biti svako deseto preduzeće. Ovakva očekivanja, svakako idu u prilog odluci da se privredni subjekt uključi u sivu ekonomiju, jer značajno smanjuju očekivane troškove.

Štaviše, očekivani troškovi kazne usled poslovanja u sivoj ekonomiji anketiranih privrednih subjekata su još manji. Ukoliko preduzeće koje posluje neformalno bude otkriveno, rezultati ankete ukazuju da privredni subjekti pridaju malu verovatnoću da će direktor preduzeća ili preduzetnik biti i kažnjen. Dve trećine privrednih subjekata smatra da će nakon što bude uhvaćeno lice koje obavlja aktivnost u sivoj ekonomiji biti kažnjeno sa verovatnoćom od 50% i manjom, dok kažnjavanje tek svakog desetog vlasnika/direktora predviđa čak 17% predstavnika. Ukupna verovatnoća da će uhvaćeni i snositi sankcije još je manja usled toga što čak dve trećine (67%) predstavnika privrednih subjekata smatra da će određena kazna biti plaćena u manje od 50%, pri čemu je 17% njih mišljenja da će biti plaćena tek svaka deseta kazna. Time se očekivanje da će onaj ko bude uhvaćen, biti i kažnjen i da će tu kaznu i platiti svodi na veoma mali procenat verovatnoće. Načini na koje privredni subjekti izbegavaju plaćanja su raznovrsni. Prema rezultatima istraživanja, najčešći način da se izbegne plaćanje propisane kazne predstavlja korupcija (40%), nakon čega slede prebacivanje poslovanja osnivanjem novog preduzeća (17%) ili jednostavno čekanjem da postupak zastari (18%). Ipak, u ekonometrijskoj analizi smo se zadržali na najjednostavnijem konceptu očekivanja (samo verovatnoće koju anketirani pridaju otkrivanju u slučaju da vrše aktivnosti u neformalnom sektoru), pre svega, jer je moguće da jedan deo anketiranih pogrešno razumeo pitanje pa bi obračun dao nerealno niska očekivanja u pogledu snošenja sankcija.



Grafikon 6.1 Očekivanja u pogledu verovatnoće da će subjekti koji ne posluju potpuno formalno biti otkriveni

Približno 2/3 ispitanih predstavnika privrednih subjekata smatra da preduzeća ipak nastavljaju sa neformalnim poslovanjem, iako im je za to izrečena kazna. Ovakav rezultat nagoveštava da veći deo ispitanika smatra da su kazne relativno blage. U tom kontekstu najveći broj predstavnika (46%) izneo je mišljenje da bi kazne za različite vidove neformalnog poslovanja trebalo povećati (pitanje D8). Stav prema težini sankcija je veoma važan za podsticaje, jer ako je percepcija težine sankcija niska, privredni subjekti imaju veći podsticaj da se uključe u sivu ekonomiju, odnosno da vrše poresku evaziju.

Konačno, u analizi kontrolišemo i stav prema samoj sivoj ekonomiji, odnosno, da li je takvo poslovanje opravdano ili ne prema mišljenju samih vlasnika/direktora. Ovaj faktor svakako može biti u korelaciji sa neiskrenim odgovorima, ali smatramo da je ipak dovoljno dobar indikator spremnosti da se u okruženju malo verovatnih sankcija privredni subjekti opredele za učešće (neučesće) u sivoj ekonomiji. Prema rezultatima istraživanja preko dve trećine (71%) privrednih subjekata smatra da je takvo poslovanje neopravdano. Samo 17% njih ima neutralan stav prema ovom pitanju, a 9% smatra da je ono opravdano. Očigledno da spram učesća u sivoj ekonomiji jedan broj privrednih subjekata onih koji su u sivoj ekonomiji, a izričito tvrde da je takvo poslovanje neopravdano, nije u potpunosti iskreno odgovarao. Kao razlozi opravdanosti neformalnog poslovanja najčešće se navode loš pravni okvir (46%), postojanje konkurencije iz neformalnog sektora (27%), velika korist koju pruža takav vid poslovanja (27%), kao i to što skoro svi privredni subjekti posluju na takav način (21%).

Pored navedenih faktora u ekonometrijsku analizu uključili smo i neke druge karakteristike privrednih subjekata. Naime, kao što je već pomenuto u prethodnom delu, očekuje se da skoro formirane firme, budu u većoj meri uključene u sivu ekonomiju, pre svega jer putem poreske evazije, postaju konkurentnije, što je za takve firme od velike važnosti ako su se suočavala sa barijerom ulasku na tržište. Takođe, kako bi uzeli u obzir i eventualni uticaj ekonomske krize i mogućnost da privredni subjekti „prežive” jedino ako su njihove aktivnosti delom u sivoj ekonomiji, aproksimirali smo poslovni uspeh anketiranih na osnovu odgovora o kretanju ukupnog prometa (pitanje A6). Očekuje se da će lošije poslovanje uticati na motive preduzeća da počnu ili da u većoj meri nastave da posluju u sivoj ekonomiji.

Tabela 6.10 prikazuje rezultate ekonometrijske analize determinanti uključivanja u sivu ekonomiju. Rezultati u tabeli pokazuju faktore koji utiču na odluku privrednog subjekta da vrši aktivnosti neprijavljenog radnog angažovanja, odnosno ne prijavljivanja ili delimičnog prijavljivanja radnika kako bi izbegla ili smanjila poreska opterećenja (neformalna zaposlenost), kao i obavljanje plaćaja u gotovini iako su u pitanju PDV obveznici. Drugim rečima reč je o faktorima koje utiču na odluku o učesću u sivoj ekonomiji u „užem smislu“ (vidi poglavlje 3).

Tabela 6.10 prikazuje pet logit modela⁶³ u kojima je zavisna promenljiva šire definisano učesće u sivoj ekonomiji (zavisna promenljiva: aktivnost obavlja u sivoj ekonomiji (=1) ili ne obavlja (=0)).⁶⁴ Nezavisne promenljive smo svrstali u pet grupa. Prvu grupu čine karakteristike privrednih subjekata – da li je reč o preduzeću ili preduzetniku, PDV

⁶³ Ovde prikazujemo samo osnovni model. Model ne sadrži interakcije, i druge promenljive koje smo analizirali.

⁶⁴ S obzirom da su u prikazanoj tabeli različiti uzorci, ovde ne dajemo poređenje koeficijenata za različite modele (objašnjenje promene koeficijenata mora uzeti u obzir i razlike u veličini uzorka). Vid. detaljnije Hosmer, D. & Lemeshow, S. (2000). *Applied Logistic Regression* (Second Edition). New York: John Wiley & Sons, Inc. i Long, J. Scott, & Freese, Jeremy (2006). *Regression Models for Categorical Dependent Variables Using Stata* (Second Edition). College Station, TX: Stata Press.

obvezniku, privatnoj ili drugim oblicima svojine, učešću stranog kapitala (promenljive izražene kao veštačke varijable) i, starosti preduzeća i broju zaposlenih (promenljive izražene kao prirodni logaritam). Drugu grupu čine regionalne veštačke promenljive. Treću grupu čine veštačke promenljive delatnosti, pri čemu ukupno ima sedam delatnosti. Četvrtu grupu očekivanja i stavovi privrednih subjekata- očekivanja u pogledu verovatnoće sankcija, stavovi o veličini kazni, stavovi u vezi opravdanosti sive ekonomije. Ova grupa promenljivih dobijena je na osnovu stavova anketiranih lica. Konačno, petu grupu čini samo jedna promenljiva – kretanje ukupnog prometa u odnosu na 2010. godinu, kako bi smo utvrdili da li pogoršanje ekonomske pozicije privrednog subjekta utiče na odluku u vezi učešća u sivoj ekonomiji.

Svi modeli su statistički značajni, a pažnju ćemo na osnovu kriterijuma selekcije usmeriti na poslednji model (5). Ukupan broj opservacija u tom modelu iznosi 830 i manji je u odnosu na ostale modele zbog nedostajućih vrednosti.

Rezultate u Tabeli 6.10. dajemo u obliku odds racia, tj. odnos verovatnoća. U prvoj grupi nezavisnih promenljivih statistički značajne promenljive su binarne promenljive preduzetnik i PDV obveznik, kao i logaritam (ln) vrednosti broja zaposlenih (tj. aproksimacija veličine preduzeća). Druge tri promenljive privatna svojina, učešće stranog kapitala i logaritam (ln) godina starosti privrednog subjekta nisu statistički značajne i nećemo ih dalje komentarisati.⁶⁵

Tabela 6.10. Determinante uključivanja u sivu ekonomiju

	MODEL				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Preduzetnik	2.398*** (3.91)	2.348*** (3.78)	2.417*** (3.77)	2.614*** (3.48)	2.611*** (3.46)
PDV obveznik	1.949*** (3.31)	1.944*** (3.30)	2.317*** (3.91)	2.575*** (3.71)	2.639*** (3.76)
Privatna svojina	0.700 (-0.69)	0.683 (-0.73)	0.779 (-0.49)	0.507 (-1.05)	0.467 (-1.15)
Strani kapital	0.649 (-0.63)	0.645 (-0.64)	0.650 (-0.69)	0.760 (-0.44)	0.453 (-1.02)
ln(zaposleni)	1.596*** (5.32)	1.588*** (5.23)	1.585*** (4.99)	1.674*** (5.06)	1.744*** (5.38)
ln(starost)	0.960 (-0.38)	0.962 (-0.35)	0.985 (-0.14)	0.898 (-0.81)	0.868 (-1.03)
Beograd		1.066 (0.28)	1.064 (0.26)	0.966 (-0.13)	0.959 (-0.16)
Centralna Srbija		1.204 (0.84)	1.253 (1.02)	1.169 (0.60)	1.124 (0.45)
Poljoprivreda			2.227 (1.15)	2.297 (1.26)	1.694 (0.72)
Industrija			0.847 (-0.56)	0.892 (-0.33)	0.858 (-0.43)
Građevinarstvo			1.944** (2.12)	1.969* (1.82)	1.887* (1.67)
Trgovina			0.696 (-1.53)	0.639 (-1.64)	0.611* (-1.81)
Saobraćaj			1.675* (1.67)	1.839 (1.83)	1.745 (1.74)

⁶⁵ Vrednost koeficijenta ispred „starosti“ privrednih subjekata je prema očekivanju manja od jedan (mlade firme su u većoj meri sklone da deo poslovanja obavljaju u sivoj ekonomiji, kao i koeficijent za privredne subjekte koje u celini ili delom posluju sa stranim kapitalom.

Ugostiteljstvo			(1.67)	(1.64)	(1.50)
			1.042	1.144	1.091
			(0.12)	(0.33)	(0.21)
Verovatnoća detekcije (Q D3)				1.735	1.772
				(1.50)	(1.56)
Stav o opravdanosti SE (Q C16a)				1.695***	1.656***
				(5.95)	(5.73)
Stav o kaznama - blage kazne (Q D8)				1.325	1.299
				(1.35)	(1.25)
Pad prometa od 2010.god					1.213
					(0.92)
Wald chi2 (df)	62.01 (6)	62.49 (8)	79.97 (14)	105.8 (17)	108.5 (18)
Pseudo R ² ⁶⁶	0.0592	0.0601	0.0781	0.145	0.148
N	1051	1051	1051	843	830
AIC	1141.8	1144.7	1135.1	876.0	866.0
BIC	1176.5	1189.3	1209.5	961.3	955.7

AIC je Akaike informacion kriterijum selekcije modela, BIC je Bayesov informacioni kriterijum pri čemu niža vrednost označava bolji model. * $p < .10$, ** $p < .05$, *** $p < .01$

Odds ratio (ili odnos verovatnoća prvog i drugog izbora za preduzetnika) iznosi 2.661⁶⁷ i interpretiramo ga kao šansu da preduzetnik bude uključen u sivu ekonomiju u odnosu na šanse preduzeća (dok su ostale nezavisne promenljive nepromenjene). Dobijeni rezultat u skladu je sa rezultatima drugih studija prema kojima su preduzetnici u većoj meri uključeni u odnosu na druge privredne subjekte u sivu ekonomiju (Tedds 2010, Williams 2006), kao što je naglašeno u prethodnom delu. Na sličan način možemo da interpretiramo i koeficijent za PDV obveznika. Konačno u prvoj grupi za statistički značajnu promenljivu koja opisuje veličinu preduzeća izraženu u broju zaposlenih rezultat možemo interpretirati na sledeći način - za standardnu devijaciju povećanja ln ukupne zaposlenosti, odds ratio da će subjekt biti uključen u sivu ekonomiju je za 1.75 veći (za ostale varijable nepromenjene).⁶⁸ Ovaj nalaz je u skladu sa rezultatima deskriptivne analize prema kojima nije potvrđeno da su manja preduzeća više sklona aktivnostima sive ekonomije. Razlika u odnosu na uobičajene nalaz u literaturi prema kojima je veća verovatnoća učešća malih preduzeća u sivoj ekonomiji, može se delom objasniti time što je definicija sive ekonomije korišćena u modelu u velikoj meri zavisi od angažovanja radnika van formalnog sektora. Drugi razlog je što druge studije koriste vrednost imovine ili prometa za aproksimaciju veličine preduzeća.⁶⁹

Interesantno je da regionalne karakteristike nisu statistički značajne, te se nećemo zadržavati na njima. U trećoj grupi u odnosu na sektor ostalih usluga, sektor građevine u skladu sa očekivanjima ima skoro dva puta više šansi da bude u sivoj ekonomiji, dok sektor trgovine

⁶⁶ Pseudo R² ili McFadden-ov indeks kličnika verodostojnosti (McFadden's likelihood ratio index) poredi vrednost logaritma funkcije verodostojnosti ocenjenog modela i modela u kome je prisutna samo konstanta (isključene su sve objašnjavajuće promenljive iz modela. Vrednost ovog pokazatelja se kreće u intervalu od 0 do 1, podseća na koeficijent determinacije linearnih modela ali ne možemo da ga tako direktno koristimo u interpretaciji rezultata.

⁶⁷ Ovde možemo da razmišljamo u kontekstu odnosa šansi da preduzetnik bude uključen u sivu ekonomiju u odnosu na šanse preduzeća. Na primer, u modelu sa N= 1000 u slučaju da je 100 preduzeća uključeno, a 300 nisu i da je za preduzetnike 300 uključeno, a 300 nije dok bi za preduzetnike taj odnos bio 300 uključeno a 300 nije. Racio obračunat za preduzeća iznosio bi $(100/300)/(300/300) = 0.33$. Racio obračunat za preduzetnike bi iznosio 3. Treba napomenuti da pozitivni faktor 2 ima istu veličinu efekta kao negativni faktor 0.5. Drugim rečima 2 je dva puta veće od 1, a 0.5 je dva puta manje od 1 (u oba slučaja veličina efekta je dva). Na osnovu toga možemo da zaključimo da je npr. koeficijent čija je vrednost 0.1 takav da ima veći efekat od koeficijenta čija je vrednost 2.

⁶⁸ Rezultat dobijen korišćenjem listcoef komande u Stata 11.1 programu.

⁶⁹ Korišćenje logaritamske vrednosti prometa u modelu nije bitno promenilo rezultat, pri čemu je veliki broj anketiranih odbio da odgovori na ovo pitanje, pa je ta promenljiva izostavljena.

takođe statistički značajan ima skoro dva puta manje šanse da bude u sivoj ekonomiji u odnosu na sektor ostalih usluga. Treba napomenuti i da ostali sektori imaju očekivane znake, ali nisu statistički značajni. Drugim rečima, značajne sektorske razlike u obavljaju aktivnosti sive ekonomije koje smo opisali u prethodnom delu, se gube (izuzev građevinarstva, i trgovine u modelu 5), kada se u model uključi uticaj drugih karakteristika preduzeća, kao što je veličina, tip privrednog subjekta, svojinska struktura itd. Ovaj nalaz ukazuje na potrebu formulisanja strategije, kao i specifičnih mera za formalizaciju sive ekonomije koje su uglavnom sektorski neutralne, izuzev građevinarstva.

S obzirom da smo u prethodnom delu već izneli najbitnije rezultate u odnosu na delatnost i druge karakteristike privrednih subjekata, posvetićemo više pažnje četvrtoj grupi, odnosno percepcijama i stavovima privrednih subjekata u pogledu učešća u sivoj ekonomiji. Stav u pogledu obavljanja aktivnosti u sivoj ekonomiji je statistički značajan. U slučaju opravdanosti (s obzirom da je reč o oceni koja se kreće od 1 do 5) za svako jedinično povećanje ocene, odds ratio raste za faktor 1.65. Indikator meri opravdanost poslovanja u sivoj ekonomiji tako da veća ocena znači da je aktivnost „opravdanija“. Za razliku od opravdanosti obavljanja privrednih aktivnosti u sivoj ekonomiji verovatnoća detekcije je na granici statističke značajnosti (postaje značajna za nešto drugačiju specifikaciju modela 5, ako se isključi stav o kaznama).⁷⁰ Preostale varijabla u ovoj grupi, veštačka promenljiva koja opisuje stav ispitanika u vezi težine kazne nije statistički značajna. U kom pravcu ova promenljiva treba da utiče na rezultate nije izvesno. Naime, moguće je da preduzeća koja iznose stav da su kazne blage, ne posluju u sivoj ekonomiji, ali očekuju dodatnu zaštitu od nelojalne konkurencije putem većih sankcija. S druge strane, moguća je i drugačija interpretacija, prema kojoj su upravo privredni subjekti koji učestvuju u sivoj ekonomiji izneli stav da su kazne blage, što svakako predstavlja motiv za obavljanje aktivnosti u sivoj ekonomiji.

Konačno, ekonomska kriza koja je pogodila većinu privrednih subjekata nije statistički značajna (dok je dobijena vrednost u skladu sa očekivanjima – verovatnoća da će stupiti u definisani oblik sive ekonomije). Moguće objašnjenje zašto nije značajna je samo trajanje krize, kao i činjenica ne samo preduzeća kojima je opao promet već i druga preduzeća u uslovima krize pokušavaju da u sivoj ekonomiji dođu do dodatnih izvora prihoda, kako bi ili poboljšala svoje tokove gotovine, ili obezbedile dodatne izvore finansiranja.

6.3. Efekti konkurencije neformalnog sektora

Konkurencija u formalnom sektoru stvara podsticaje za ekonomsku efikasnost i predstavlja ključni pokretač ekonomskog rasta jer pokreće privredne subjekte da proizvode bolje, kvalitetnije i uz što manje troškove. S druge strane, konkurencija između formalnog i neformalnog sektora po pravilu ne vodi povećanju produktivnosti i ugrožava napredak privrede (Perry et al., 2007). Relativna troškovna prednost privrednih subjekata u neformalnom sektoru, usled poreske evazije ili ne primenjivanja regulatornih zahteva, omogućava im da opstanu i pored niske produktivnosti. Izuzetak od negativnog efekta konkurencije neformalnog sektora predstavlja situacija u kojoj, u uslovima izraženih barijera ulasku, neformalni sektor stvara konkurentni pritisak, bez koga bi došlo do X-inefikasnosti i rasipanja resursa u formalnom sektoru (Loayza, et al, 2010). U Republici Srbiji, u uslovima

⁷⁰ Andrews, D., A. Caldera Sánchez and Å. Johansson (2011), “Towards a Better Understanding of the Informal Economy”, OECD Economics Department Working, Papers, No. 873, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kgb1mf88x28-en>

kada su mali privredni subjekti pogođeni nesrazmernim poreskim i regulatornim zahtevima, treba uzeti u obzir i pomenuti pozitivni efekat konkurencije sive ekonomije.

U ovom delu analiziramo efekte prisustva konkurencije neformalnog sektora nastale usled nižih relativnih troškova u odnosu na privredne subjekte u formalnom sektoru. Pored pitanja u kojoj meri neformalno poslovanje konkurenata ima negativan uticaj na poslovanje preduzeća u formalnom sektoru, postavlja se i pitanje ko je najviše pogođen i zašto?

6.3.1. Prisustvo konkurencije neformalnog sektora

Prema rezultatima sprovedenog istraživanja, *konkurencija od strane privrednih subjekata čije poslovanje uključuje i neki vid neformalnog poslovanja je izuzetno rasprostranjena*. Čak 85,3% anketiranih privrednih subjekata (od onih koji su se izjasnili) navelo je postojanje takve konkurencije u okviru svoje delatnosti (Tabela 6.11). U pojedinim delatnostima, poput saobraćaja i građevinarstva, gotovo svi anketirani izjasnili su se da su izloženi nekom obliku konkurencije iz sive ekonomije, a to su upravo delatnosti u kojima je najviše anketiranih priznalo svoje učešće u aktivnostima sive ekonomije. Nešto manju izloženost konkurenciji navode veća privredna društva i sektor ostalih usluga.

Tabela 6.11 Neformalni sektor kao konkurencija, problem u poslovanju i gubitak prihoda formalnog sektora (učestće u broju ispitanika koji su dali odgovor)

	Gubitak prihoda, %	Velika ili vrlo velika prepreka, %	Postojanje konkurenata u SE, %
Svi	27.8	34.4	85.3
Tip preduzeća			
Preduzetnik	28.5	35.2	87.9
Privredno društvo	26.2	32.1	79.1
Obveznici PDV-a	25.0	28.6	85.5
Nisu obveznici PDV-a	31.4	41.6	85.2
Broj zaposlenih			
Do 4 zaposlena	28.7	35.3	85.6
Od 5 do 19 zaposlenih	24.8	30.6	85.4
Preko 20 zaposlenih	19.4	26.7	77.7
Aktivnost u svojoj ekonomiji			
Bez aktivnosti u svojoj ek.	27.0	34.7	85.3
Aktivnost u svojoj ek.	29.6	33.7	85.3
Delatnost			
Poljoprivreda	23.6	46.6	82.4
Industrija	29.5	34.9	85.7
Građevinarstvo	37.7	49.1	96.8
Trgovina	26.7	26.6	88.0
Saobraćaj	36.0	53.8	94.2
Ugostiteljstvo	24.7	24.0	86.8
Ostale usluge	22.5	31.2	73.8
Region			

Vojvodina	28.3	37.7	80.9
Beograd	26.7	36.7	81.9
Centralna Srbija	28.3	31.0	90.8

S obzirom da konkurenciju mogu da čine kako preduzeća tako i preduzetnici, prema nalazima ankete primetno je da u konkurenciju preduzetnika prvenstveno spadaju sami preduzetnici. S druge strane, preduzeća uglavnom ne prave razliku između konkurencije preduzeća i konkurencije preduzetnika.

6.3.2. Efekti konkurencije neformalnog sektora

Neformalno poslovanje konkurenata ne predstavlja bilo kakvu prepreku u poslovanju za samo 12% privrednih subjekata, dok je tri puta više onih (34.4%). U ovom slučaju postoji značajna razlika između delatnosti (Tabela 6.10), pri čemu je neformalno poslovanje posebno istaknuto kao problem u sektorima saobraćaja, poljoprivrede i građevinarstva. Analiza uzroka veličine problema korišćenjem logit modela poredanog izbora (*ordered logit*) data je u Tabeli 6.12. Kao zavisnu promenljivu koristimo pitanje C2 („U kojoj meri je praksa konkurenata iz neformalnog sektora prepreka za trenutno poslovanje vašeg preduzeća?“). Mogući odgovori su u rasponu od 1 (nikakva prepreka) do 5 veoma velika prepreka.⁷¹

Tabela 6.12. Neformalni sektor kao prepreka u poslovanju

Preduzetnik	0.981 (-0.10)	Poljoprivreda	3.837 (1.61)
PDV obveznik	0.833 (-1.03)	Industrija	1.180 (0.64)
Privatno	0.636 (-0.57)	Građevinarstvo	2.348*** (2.76)
Strani kapital	0.272** (-2.29)	Trgovina	0.911 (-0.44)
Inukzap	0.870* (-1.73)	Saobraćaj	2.026** (2.48)
Instarost	1.010 (0.97)	Ugostiteljstvo	0.948 (-0.19)
Beograd	1.070 (0.31)	Verovatnoća detekcije	0.408*** (-2.75)
Centralna Srbija	0.825 (-0.99)		
Prob > chi2 (step. slobode)	48.19 (15)		
Pseudo R ²	0.0283		
N (broj opservacija)	825		

* p<.10, ** p<.05, *** p<.01

U pogledu karakteristika privrednih subjekata, značaj konkurencije subjekata koji svoje aktivnosti obavljaju u sivoj ekonomiji opada u slučaju da je reč o preduzeću sa stranim kapitalom, dok tip privrednog subjekta (preduzetnik i PDV obveznik) pravne forme i svojina

⁷¹ Za sličan pristup vid. Hudson, J., Williams, C., Orviska, M. and Nadin, S., 2012. Evaluating the impact of the informal economy on businesses in South East Europe: Some lessons from the 2009 world bank enterprise survey. *South East European Journal of Economics and Business*, 7 (1), pp. 99-110.

nisu statistički značajne. Mala preduzeća (prema broju radnika) su u većoj meri svesna postojanja i efekata neformalne aktivnosti. U pogledu delatnosti, građevinarstvo i saobraćaj su posebno izloženi konkurenciji iz sive ekonomije. Verovatnoća detekcije je statistički značajna, što znači da ukoliko subjekti veruju da je lakše detektovati neformalnu aktivnost, onda će biti i manje takve konkurencije.⁷² Treba napomenuti da su navedeni rezultati slični rezultatima za region jugoistočne Evrope dobijenim na osnovu Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS) baze podataka u Hudson et al. (2012).

Pojedine studije došle su do zaključka da su najzabrinutiji u pogledu konkurencije neformalnog sektora upravo oni subjekti koji najviše liče na neformalni sektor. To su mala finansijski ograničena preduzeća koja su orijentisana na manje klijente, sa neiskorišćenim kapacitetima i na tržištu na kojem su troškovi ulaska niski.⁷³ U Republici Srbiji se čini da važi samo prvi deo konstatacije koji se odnosi na mala preduzeća, dok se najveći problemi javljaju u delatnostima u kojima su troškovi ulaska značajni i u kojima je značajno prisustvo nekvalifikovanih radnika. Drugim rečima u sektorima u kojima su veće regulatorne prepreke formalizacije i u kojima je teža kontrola angažovanih radnika, veće su i uštede od poslovanja, a time i pritisak konkurencije koju vrši neformalni sektor.

Slično malom broju onih koji su naveli da neformalno poslovanje ne predstavlja problem, samo 17,8% subjekata od ukupnog broja onih koji su se izjasnili navelo je da zbog postojanja nelojalne konkurencije nema smanjene godišnje prihode. U proseku gubitak prihoda iznosi 27,8%, pri čemu su posebno pogođeni sektori građevinarstva i saobraćaja. Najčešće se radi o smanjenju godišnjih prihoda u rasponu od 10% do 50% (oko 70% privrednih subjekata), dok 11,6% subjekata procenjuje da je zbog neformalnog postojanja prihod preduzeća umanjen za više od 50 procenata. Zanimljivo je da procenjeni prosečni gubitak prihoda (27,8%) ne odstupa značajno od procene učešća sive ekonomije u BDP prikazanom u poglavlju 5.

Pored finansijskih efekata izraženih u procenjenom gubitku prihoda, moguće je navesti i druge posledice konkurencije sive ekonomije. Ispitanici su pre svega navodili smanjenje prometa i otežani plasman proizvoda (kod 52% ispitanika), smanjenje cena proizvoda (41%) i smanjenje ulaganja u tehnološki razvoj usled umanjenih prihoda (14%). Posmatrano po delatnostima, do obaranja cena usled nelojalne konkurencije nešto češće dolazi u građevinarstvu (64%), dok je smanjenje prometa i otežano plasiranje proizvoda kao posledica nelojalne konkurencije najviše zastupljeno u oblasti trgovine (60%).

6.3.3. Oblici neformalnog poslovanja

Relativna troškovna prednost privrednih subjekata u sivoj ekonomiji proističe iz različitih oblika neformalnog poslovanja. U pogledu oblika neformalnog poslovanja (neprijavlivanje radnika, isplata zarada u gotovini, neformalno obavljanje prometa), procene privrednih subjekata ukazuju da su svi oblici značajno zastupljeni u njihovoj delatnosti. Tako samo

⁷² Slične rezultate dobijamo kada koristimo veštačku promenljivu koja ima vrednost 1 u slučaju kada privredni subjekti smatraju da konkurencija usled neformalnog poslovanja predstavlja veliku ili veoma veliku prepreku. Ključna razlika je u što promenljiva koja opisuje da li je obveznik u PDV-u ili ne postaje statistički značajna, dok učešće stranog kapitala i veličina merena brojem radnika više nisu statistički značajne veličine. Da li ovo treba pominjati jer ne objasnjavamo zasto neke varijable postaju statistički značajne, a neke prestaju da budu.

⁷³ U studiji o uticaju konkurencije neformalnog sektora u Latinskoj Americi nalazi ukazuju da su sektori u kojima je nizak trošak ulaska ti koji navode neformalnu konkurenciju kao značajnu prepreku (González and Lamanna, 2007).

četrтина privrednih subjekata ocenjuje da u njihovoj delatnosti nije prisutna praksa neprijavljivanja radnika, a isti procenat navodi da nije prisutno ni prijavljivanje radnika na manju zaradu. Oko polovina anketiranih privrednih subjekata ocenjuje da u okviru njihove delatnosti do 50% od ukupnog broja radnika radi na crno, odnosno bez ugovora, ili je prijavljeno na manju zaradu od stvarne (dok prema stavu većine gotovinske isplate zarada uglavnom ne prelaze 50% ukupne zarade). Konačno, oko dve trećine privrednih subjekata ocenjuje da se u njihovoj delatnosti jedan deo prometa obavlja neformalno odnosno bez plaćanja poreza i to uglavnom do 50% prometa.

Pored neformalnog poslovanja registrovanih preduzeća i preduzetnika, prisutna je konkurencija subjekata koji nisu zvanično registrovani. Prema rezultatima ankete neregistrovane subjekte u okviru svoje delatnosti detektovalo je oko polovine ispitanika (46%). Ovakvo mišljenje je nešto više zastupljeno među preduzetnicima nego preduzećima (55% u odnosu na 37% respektivno), dok, posmatrano po delatnostima, to predstavlja dominantan stav među subjektima u oblasti saobraćaja (78%) i građevinarstva (67%).

7. Efekti formalizacije sive ekonomije

7.1. Fiskalne implikacije formalizacije sive ekonomije

Na osnovu procene poreskog jaza koja je prikazana u prethodnom delu, u ovom delu prikazaćemo koliki bi bili efekti za državni budžet Srbije kada bi se siva ekonomija smanjila, odnosno, kada bi se deo sive ekonomije reintegrirao u regularnu ekonomiju. Procenu mogućih fiskalnih efekata prikazaćemo pojedinačno za porez na dodatu vrednost i porez na dohodak i doprinose, budući da je procena poreskog jaza izračunata za ova dva najvažnija poreska oblika.

Procena mogućih fiskalnih efekata kod PDV

S obzirom da je utaja poreza izrazito najveća komponenta PDV jaza, postavlja se pitanje koliko bi se moglo ostaviti dodatnih prihoda od PDV boljom naplatom poreza u srednjem i dugom roku, pod ostalim nepromenjenim uslovima⁷⁴. U srednjem roku realan cilj za Srbiju bi mogao da bude smanjivanje PDV jaza na nivo koji je u proseku postojao u pet novih članica EU iz Centralne Evrope u periodu pre njihovog ulaska u EU. To znači da bi u nekoliko narednih godina realan cilj mogao da bude smanjenje PDV jaza sa sadašnjeg nivoa od 21% na 18-19%, koliko iznosi u srednjevropskim članicama EU. Smanjenje PDV jaza za 2-3 procentna poena donelo bi budžetu Srbije dodatne prihode od 0,2 do 0,5% BDP. U dugom roku od npr. 10 godina, cilj bi mogao da bude da se PDV jaz smanji do nivoa proseka članica EU koji iznosi 13,5%. Smanjivanje PDV jaza na nivoa proseka svih članica EU donelo bi, pod ostalim nepromenjenim uslovima, budžetske prihode od 1% BDP. Hipotetički, kada bi se PDV jaz u Srbiji sveo na nivo koji postoji u pet najefikasnijih članica EU (Finska, Švedska, Irske, Luksemburg i Francuska), u kojima PDV jaz iznosi samo 5%, ostvarili bi se dodatni prihodi od 2% BDP.

Sve prethodne procene su rađene na osnovu važećih stopa PDV za 2011. godinu. Stoga se postavlja pitanje u kojoj meri na ove procene utiče povećanje standardne stope PDV sa 18% na 20% krajem 2012. godine. Povećanje standardne poreske stope za 2 procentna poena, kao i ostale promene u PDV sistemu uticaće na povećanje potencijalnog PDV za oko 33 mlrd. dinara u tekućim cenama, odnosno za oko 1% BDP. Međutim, uz postojeći poreski jaz (tj. uz nepromenjenju sivu ekonomiju), stvarni prihodi od PDV će biti za oko 25 mlrd veći, odnosno za oko 0,8% BDP⁷⁵.

Procena mogućih fiskalnih efekata kod poreza na dohodak i doprinosa

Iako je ukupan jaz poreza na dohodak i doprinosa relativno značajan, kao što smo videli u poglavlju 5, potencijalni dodatni javni prihodi koji bi se mogli ostvariti po osnovu efikasne primene mera usmerenih na suzbijanje sive ekonomije su znatno manji. Naime, i uz efikasnu primenu dobro osmišljenih mera za borbu protiv sive ekonomije i efikasan institucionalni

⁷⁴ Važno je imati u vidu da će neki drugi faktori, kao što je restrukturiranje privrede ka izvozu, koji nije oporezovan PDV-om, i investicijama koje se manje oporezuju PDV uticati na smanjenje hipotetičkog, ali i stvarnog PDV. U tom kontekstu, procenu dodatnih prihoda usled smanjivanja PDV jaza treba tretirati kao hipotetičku procenu, pod ostalim nepromenjenim uslovima, a ne kao stvarnu. Stoga je smanjivanje PDV jaza neopdan uslov da bi se u budućnosti sprečilo ili bar ublažilo smanjivanje učešća prihoda od PDV u BDP.

⁷⁵ Videti Fiskalni savet (2012). Ove procene se razlikuje u odnosu na procenu Fiskalnog saveta zbog toga što je likvidnosni efekat prelaska na naplaćanu realizaciju za mala i srednja preduzeća zanemaren, jer se radi o kratkotročnom efektu.

okvir, nivo sive ekonomije nije moguće svesti na nulu, o čemu svedoči i podatak da ona postoji i da nije zanemarljiva čak ni u najrazvijenijim zemljama. Prema procenama iz 2011. godine, ukupna siva ekonomija u zemljama EU u proseku iznosi 19,7% BDP (Schneider 2011). Iako nisu navedene odvojene procene sive ekonomije u domenu dohodaka domaćinstava i domenu potrošnje, teorijska i brojna empirijska istraživanja pokazuju da je stopa sive ekonomije veća kod dohodaka, nego kod potrošnje. Shodno tome, može se pretpostaviti da je stopa sive ekonomije u domenu dohodaka stanovništva u zemljama EU veća od navedenog proseka. Polazeći od pretpostavke da procenjeni nivo sive ekonomije u domenu dohodaka stanovništva a u Srbiji iznosi 24,4% BDP, procenjuje se da bi merama za smanjivanje sive ekonomije u domenu zarada u Srbiji ovaj nivo sive ekonomije u domenu dohodaka, i relevantni poreski jaz mogli biti smanjeni za 10-15%. U tom slučaju, dodatni prihodi države po osnovu poreza na dohodak i doprinosa za socijalno osiguranje na teret zaposlenog mogli bi iznositi najviše oko 0,6-0,9% BDP (u srednjem roku oko 0,6% BDP, a u dugom roku, uz istrajnu primenu sistemskih mera, nešto više).

Tabela 7.1. Procena fiskalnih efekata formalizacije sive ekonomije u Srbiji (% BDP)

	<i>Kratak i srednji rok (1-3 godine)</i>	<i>Dugi rok (7-10 godina)</i>
PDV	0,2-0,5	1
Porez na dohodak i doprinosi	0,6	0,9
Ukupno	0,8-1,1	1,9

Uzimajući u obzir PDV, porez na dohodak i doprinose, smanjenjem sive ekonomije na nivo koji postoji u drugim zemljama Centralne i istočne Evrope, što bi bilo moguće ostvariti u relativno kratkom roku (1-3 godine), uz usvanje sistemskih mera i njihovu doslednu primenu, mogao bi se, pod ostalim nepromenjenim uslovima, ostvariti rast javnih prihoda za 0,8-1,1% BDP. Smanjenje sive ekonomije na nivo proseka svih zemalja članica EU, za šta je potreban duži vremenski period (7-10 godina), u kojem bi se pored institucionalnih mera odvijale i druge strukturne promene u privrednom sistemu Srbije, mogli bi se obezbediti dodatni javni prihodi u iznosu do 1,9% BDP.

Pri interpretaciji prethodnih procena neophodno je imati u vidu da one održavaju samo izolovani uticaj formalizacije sive ekonomije, ali ne i uticaj drugih faktora na naplatu poreskih prihoda. U tom smislu procene u tabeli 6 ne predstavljaju prognozu promene poreskih prihoda u odnosu na BDP. Među ostalim faktorima koji će uticati na naplatu poreza su dugoročni makroekonomski trendovi kao što su kretanje odnosa domaće tražnje i BDP i kretanje stope zaposlenosti. Prema tome, pri proceni stvarnih poreskih prihoda, osim formalizacije sive ekonomije, neophodno je uključiti i uticaj drugih faktora. Smanjivanje razlike između domaće tražnje i BDP, koje je neophodno da bi se izbegla platnobilna kriza, imaće za posledicu značajan pad prihoda od PDV u odnosu na BDP. Smanjivanje odnosa domaće tražnje u odnosu na BDP za 5 procentnih ponea imalo bi za posledicu pad prihoda od PDV za oko 1% BDP. U tom kontekstu suzbijanje sive ekonomije se može interpretirati kao nužna aktivnost kojom bi se moglo sprečiti opadanje prihoda od PDV u odnosu na BDP, a ne kao izvor dodatnog povećanja poreskih prihoda. Drugačije rečano, ako bi izostala formalizacija sive ekonomije prihodi od PDV bi u narednih nekoliko godina opali u odnosu na BDP za oko 1 procentni poen. Slično, na kretanje stvarnog niva prihoda od poreza i doprinosa u odnosu na BDP uticaće kretanje stope zaposlenosti. U 2013. godini broj zaposlenih bi mogao da opada što bi pod ostalim nepromenjenim uslovima uticalo na pad

prihoda od doprinosa i poreza na dohodak. U srednjem i dugom roku zaposlenost u Srbiji bi mogla da raste što bi generisalo dodatne prihode od poreza i doprinosa.

7.2. Efekti formalizacije sive ekonomije na ekonomski rast

U prethodnom delu procenili smo moguće fiskalne efekte pod određenim pretpostavkama koje se odnose na moguće smanjenje sive ekonomije. U ovom delu pokušaćemo da razmotrimo kakvi bi bili efekti formalizacije sive ekonomije na ekonomski rast. Ovo pitanje je znatno teže od prethodnog, jer i pored brojnih empirijskih istraživanja o uticaju sive ekonomije na ekonomski rast, još uvek ne postoje jasni i nedvosmisleni empirijski i teorijski nalazi (Schneider and Enste 2000). Osnovno pitanje je sledeće: da li je siva ekonomija, sa ekonomskog stanovišta, pozitivna pojava, tj. da li daje pozitivan doprinos ekonomskom rastu? Iz odgovora na ovo pitanje poizilaze i moguće politike države prema sivoj ekonomiji: tolerancija ili aktivna borba protiv sive ekonomije.

Generalno, mogu se razlikovati tri situacije:

- Siva i formalna ekonomija su supstituti, tj. rast sive ekonomije dovodi do smanjenja obima formalne ekonomije,
- Obim formalne ekonomije je dat (fiksni), pa siva ekonomija uvećava ukupnu ekonomsku aktivnost date zemlje, i
- Siva ekonomija doprinosi rastu formalnog sektora, tj. ima multiplikativno dejstvo.

U prvom slučaju u pitanju je uobičajeno shvatanje, zasnovano na jednostavnom neoklasičnom modelu, da je ukupan obim ekonomske aktivnosti u jednoj zemlji dat, na osnovu pretpostavke o punoj zaposlenosti faktora, tako da je rast sive ekonomije moguć isključivo na račun smanjenja ekonomske aktivnosti u formalnom sektoru. Po ovom shvatanju, ekonomski akter isključivo bira da li će se uključiti u sivu ili u formalnu ekonomiju, bez opcije da se uopšte ne bavi biznisom, tj. da je nezaposlen. Ukupan BDP će u ovoj situaciji čak biti smanjen zbog toga što je efikasnost poslovanja u sivoj ekonomiji niža nego u formalnoj (manja kapitalna intenzivnost tehnologije, veća neizvesnost, slabija zaštita svojinskih prava itd). Istraživanje Loayza (1996) pokazalo je kako, pod određenim pretpostavkama i na primeru zemalja Latinske Amerike, preterano poresko opterećenje i prevelika regulacija utiču na jačanje neformalnog sektora i kako se rast neformalnog sektora negativno odražava na brzinu ukupnog ekonomskog rasta.

U drugom slučaju, u nepovoljnom institucionalnom okruženju, moguće je da obim aktivnosti u formalnoj ekonomiji bude dat, tj. da nepovoljne prilike ne omogućavaju punu zaposlenost proizvodnih činilaca u ovom sektoru. Na primer, prohibitivni zakoni ili loša ekonomska politika ili sankcije i ratovi mogu staviti ograničenja daljem rastu, kakav je bio slučaj u Srbiji tokom devedesetih godina. U ovoj situaciji, razmah sive ekonomije ne utiče na aktivnost formalnog sektora, već dovodi do rasta ukupne ekonomske aktivnosti zemlje.

Najzad, u trećem slučaju, siva ekonomija može imati pozitivan uticaj na ekonomsku aktivnost formalnog sektora kroz interakciju ovih dvaju sektora. Prema empirijskim istraživanjima Schneider (1999) dve trećine dohotka zarađenog u sivoj ekonomiji u Nemačkoj i Austriji koristi se za potrošnju u formalnoj ekonomiji (gde se sada plaća porez na dodatu vrednost) podstičući tako rast formalnog sektora. Sličan stimulativan efekat sive ekonomije na potrošnju u formalnom sektoru uočen je u Velikoj Britaniji (Bhattacharyya 1993, 1999).

Odgovor na pitanje da li je siva ekonomija korisna ili nije, i kako utiče na ekonomski rast može se dati na osnovu ekonometrijskih modela koje predstavljamo u nastavku, ali treba imati u vidu da u stvarnosti različiti modeli i različiti činioci zajedno deluju, obično u suprotnim smerovima, i različito utiču na finalni rezultat.

Postavlja se hipoteza da značajno smanjenje sive ekonomije vodi značajnom uvećanju poreskih prihoda, što dalje dovodi do povećanja kvantiteta i kvaliteta javnih dobara i usluga, a to podstiče ekonomski rast. Jedan od autora koji je empirijski potvrdio ovu hipotezu je Loayaza (1996) u pomenutom istraživanju koje je obuhvatilo zemlje Latinske Amerike. On je utvrdio da rast relativnog obima sive ekonomije (u % od BDP) doprinosi smanjenju rasta registrovanog BDP u zemljama gde je (a) propisano poresko opterećenje veće od optimalnog i gde je (b) enforcement of compliance is too weak. Ovaj negativan efekat na BDP se objašnjava (a) smanjenjem dostupnosti javnih usluga u formalnom sektoru i (2) manjom efikasnošću korišćenja postojećih javnih usluga. Osnove ovog modela su kritikovane (Asea 1996), a teza o negativnom efektu sive ekonomije na ekonomski rast nije široko prihvaćena.

U slučaju zemalja u tranziciji, Kaufmann and Kaliberda (1996) su procenili da je siva ekonomija ublažila pad zvaničnog BDP, posebno u zemljama koje su bile suočene sa velikim padom BDP. Preko polovine pada zvaničnog BDP preneto je na pad ukupne ekonomske aktivnosti. Druga polovina je bila apsorbovana od rastuće sive ekonomije. Koristeći regresiju najmanjih kvadrata (engl. OLS regression) došli su do zaključka da za svakih 10% kumulativnog pada registrovanog BDP-a, učešće sive ekonomije u ukupnom BDP raste za skoro 4%.

Eilat and Zinnes (2000) su došli do jednog veoma važnog zaključka za zemlje u tranziciji, a to je da postoji efekat inercije prilikom kreiranja sive ekonomije, odnosno, efekat histerezisa prilikom destrukcije sive ekonomije. Ukoliko ukupna ekonomska aktivnost opada, pad od jednog dolara BDP je vezan za rast sive ekonomije od 31 cent, što znači da siva ekonomija ublažava silaznu putanju registrovanog BDP. Sa druge strane, ukoliko ukupna ekonomska aktivnost raste, rast BDP od jednog dolara dovodi do smanjenja sive ekonomije samo za 25 centi. Ovaj rezultat ukazuje na potrebu opreznosti kada je u pitanju procena efekata formalizacije sive ekonomije na ekonomski rast.

Prema istraživanju Schnider-a (2004) siva ekonomija negativno utiče na stopu ekonomskog rasta u zemljama u razvoju, dok je uticaj sive ekonomije na ekonomski rast u razvijenim zemljama pozitivan. Rezultati ove ekonometrijske analize koja je obuhvatala 21 zemlju OECD-a i 89 zemalja u razvoju i zemalja u tranziciji ukazuju da rast sive ekonomije od 1 procentnog poena BDP dovodi do rasta registrovanog BDP od 7,7% u razvijenim zemljama. Nasuprot tome, rast sive ekonomije od 1 procentnog poena utiče na pad registrovanog BDP od 4,9%, pod pretpostavkom nepromenjenih drugih varijabli u modelu (otvorenost privrede, inflacija, potrošnja države, stopa akumulacije kapitala, broj stanovnika) u zemljama u razvoju. Ovi rezultati se objašnjavaju mogućom opcijom da u razvijenim zemljama rast sive ekonomije stimuliše formalnu ekonomiju kroz dodatnu potrošnju u formalnoj ekonomiji koju omogućuju dohoci zarađeni u sivoj ekonomiji. Sa druge strane, u zemljama u razvoju rastuća siva ekonomija vodi znatnoj eroziji poreske osnove sa konsekvencama vezanim za smanjenje dostupnosti javnih usluga infrastrukture i osnovnih javnih usluga (npr. efikasnost pravnog sistema) sa posledicama na manji ekonomski rast. Smatramo da oba objašnjenja mogu biti relevantna i za razvijene i za zemlje u razvoju, a finalni efekat na ekonomski rast svakako da zavisi od dominantnog uticaja jedne grupe faktora u odnosu na drugu grupu.

Sa druge strane, istraživanje USAID-a (2005) ukazuje da ne postoji korelacija između stope rasta BDP i sive ekonomije i zaključuje da se empirijski ne može potvrditi da smanjenje sive ekonomije automatski dovodi do ekonomskog rasta i obrnuto. Iako zemlje sa većim BDP *per capita* imaju manji obim sive ekonomije, ne može se potvrditi da li je formalizacija uzrok ili posledica višeg nivoa razvoja. Autori, takođe, ističu da ne postoji dovoljno duga serija podataka o promeni sive ekonomije koja bi potvrdila ili opovrgla tvrdnju da zemlje sa visokim stopama ekonomskog rasta brže smanjuju sivu ekonomiju od zemalja koje imaju manje stope rasta. Posmatrano sa teorijskog aspekta, siva ekonomija predstavlja ograničene rastu preduzeća, jer im uskraćuje pristup ključnim uslugama, kao i mogućnost da razdvoje poslovnu i ličnu imovinu, što uvaćava rizike i sputava dalji rast preduzeća.

U dužem vremenskom periodu, iskustvo Srbije pokazuje da preovlađuju distorzivni, negativni efekti sive ekonomije na ravnotežnu putanju ekonomskog rasta, posebno u periodima ekonomske krize. U uslovima krize u kojoj se Srbija nalazi od 2008. godine, siva ekonomija postaje deo začaranog kruga u kome recesija za jednu od posledica ima bekstvo iz formalne u sivu ekonomiju, što preko smanjenja poreskih prihoda umanjuje dostupnost javnih usluga u formalnom sektoru i povećava fiskalni deficit; porast deficita iziskuje rast poreskih stopa, rast poreza izaziva novo bekstvo preduzeća i radnika u sivu ekonomiju ili izvan svake ekonomske aktivnosti. Ova negativna spirala se ponavlja, uvek na nižem nivou BDP i zaposlenosti. Država ostaje sa sve manje novca za vođenje adekvatne razvojne politike i finansiranje javnih usluga, što vodi lošijim javnim uslugama i nastavku začaranog kruga u kojem su preduzeća sve manje spremna da plaćaju poreze. Stoga se pred državnim organima nalazi zadatak da podese funkcionisanje institucija i ekonomsku politiku tako da do smanjenja sive ekonomije dođe prelaskom aktivnosti iz sive zone u formalni sektor, te da ne dođe do gašenja aktivnosti i smanjenja BDP.

Prema rezultatima primenjenog MIMIC metoda za Srbiju i ostalih deset Centralno i Istočno evropskih zemalja koji su prikazani u poglavlju 5, efekat sive ekonomije na registrovani BDP je statistički visoko značajan i sa očekivanim negativnim predznakom. Vrednost koeficijenta GDP *per capita* u zavisnosti od primenjenog modela se kreće od -0,60 do -0,70, što znači da ako BDP *per capita* opadne za jedan procentni poen, siva ekonomija raste za između 0,6 i 0,7 procentnih poena. Drugim rečima, ukoliko dođe do pada BDP u narednom periodu, povećava se pritisak na sivu ekonomiju, jer smanjene mogućnosti poslovanja u formalnom sektoru, ekonomski subjekti će pokušati da kompenzuju angažovanjem u svojoj ekonomiji.

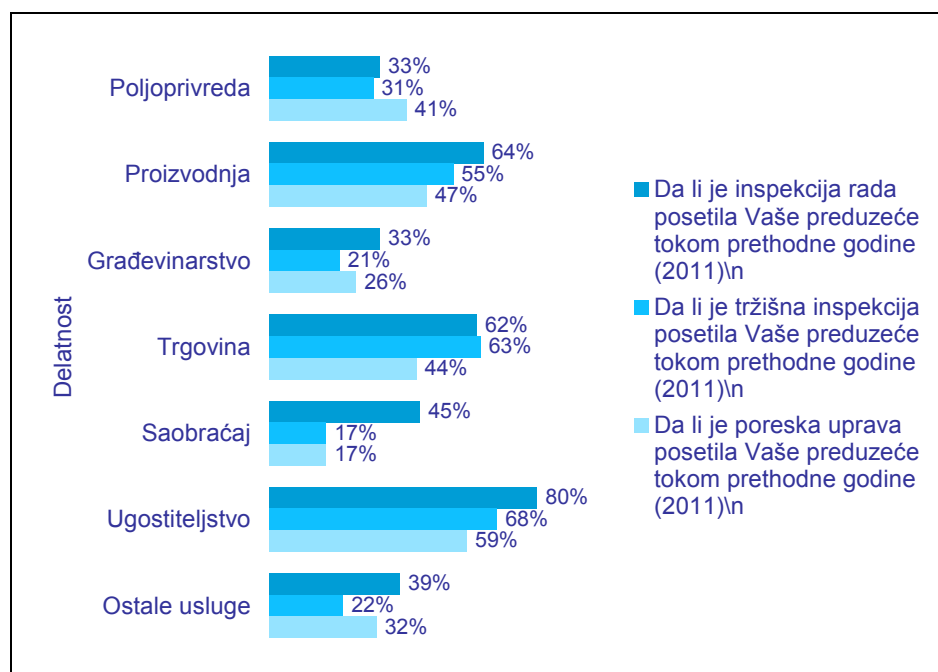
8. Analiza administrativne sposobnosti institucija za kontrolu poslovanja preduzeća

Slabo funkcionisanje državnih organa predstavlja jedan od tri ključna uzroka širenja sive ekonomije (poglavlje 4), pored previsokog oporezivanja i prenamaglašene državne regulacije. U ovom poglavlju analiziramo administrativnu sposobnost ključnih institucija nadležnih za kontrolu poslovanja privrednih subjekata, a to su Poreska uprava, Inspekcija rada i Tržišna inspekcija, njihov institucionalni kapacitet, kao i međuinstitucionalnu koordinaciju. Pored podataka iz relevantnih izveštaja o oceni rada i problemima ovih institucija, korišćićemo i podatke Ankete o uslovima poslovanja preduzeća u Srbiji, koji nam otkrivaju kako ispitanici ocenjuju efikasnost rada ovih institucija, kao i druge karakteristike u njihovom radu.

Prema rezultatima ove ankete, ono što ispitanici najviše zameraju ovim inspeksijskim službama jesu postojanje korupcije (32%), nedoslednost u primeni propisa (20%), strogost u primeni propisa (12%) i neprimenjivanje propisa (9%). Skoro polovina (46%) privrednih subjekata smatra da je podmićivanje inspektora često ili veoma često, 30% smatra da se to dešava sporadično, dok je tek 6% njih mišljenja da se ovo nikada ne dešava. Čini se da je nedostatak konzistentnog, predvidivog odnosa prema obveznicima zajednička karakteristika ovih rezultata.

Oko dve trećine ekonomskih subjekata koje su posetile institucije nadležne za kontrolu poslovanja u toku protekle godine navodi da je to učinjeno jednom, a još oko petina njih da su realizovane dve posete. Poseta je najčešće trajala jedan dan (u oko 70% slučajeva).

Grafikon 8.1. Učestalost poseta nadležnih institucija za kontrolu poslovanja prema delatnosti



Izvor: Istraživanje o uslovima poslovanja preduzeća, 2012, FREN

Na grafikonu 8.1 prikazana je učestalost poseta institucija nadležnih za kontrolu poslovanja prema delatnosti. Polovina ili manje ispitanika navodi da su ih tokom 2011. godine posetili predstavnici ovih institucija: 53% njih navodi da ih je posetila inspekcija rada, 43% tržišna

inspekcija, a 38% poreska uprava. Posete nadležnih institucija značajno su bile ređe kod privrednih subjekata kod kojih je neformalno poslovanje najviše izraženo, kao što je građevinarstvo, poljoprivreda i saobraćaj. Izuzetak je jedino ugostiteljstvo gde su posete ovih institucija bile češće od proseka.

8.1. Poreska uprava

Prema podacima iz 2011. godine u Poreskoj upravi Republike Srbije zaposleno je 6.165 lica, što je shodno broju poreskih obveznika i međunarodnim standardima manje od optimalnog broja. Međutim, i u okviru postojećeg broja zaposlenih starosna, obrazovna i organizaciona struktura zaposlenih je neodgovarajuća. Tako od ukupnog broja, svega 55% zaposlenih ima visoku stručnu spremu, a prosečna starost zaposlenih je 49 godina. Osim toga, od ukupnog broja zaposlenih, značajan broj lica je angažovan na poslovima prijema i tehničke obrade poreskih prijava, dok je broj lica angažovanih na efektivnoj poreskoj kontroli manji od neophodnog.

Relativno nizak stepen efikasnosti u otkrivanju utaje poreza posledica je nedovoljnog obima ljudskih i materijalnih resursa koji su na raspolaganju Poreskoj upravi, neadekvatne strukture zaposlenih u Poreskoj upravi, nepostojanja sistematske razmene podataka sa drugim državnim organima u cilju utvrđivanja utaje poreza i dr. Ukupan budžet Poreske uprave je manji od neophodnog, usled čega su zarade zaposlenih na nivou koji podstiče odliv mlađih kadrova nakon sticanja odgovarajućeg iskustva na poslovima poreske revizije/kontrole, što negativno utiče na kvalitet obavljenih poreskih kontrola i ukupnu efikasnost Poreske uprave. Takođe, usled rigidnih pravila nagrađivanja u državnoj upravi Poreska uprava nema mogućnost plaćanja odgovarajuće zarade za najtraženije poslove (npr. informatičari, revizori). Mnogi od trenutno zaposlenih nisu u dovoljnoj meri osposobljeni za obavljanje svojih poslova prema aktuelnoj sistematizaciji.

Nedovoljna informatizacija poslovnih procesa, nepostojanje organizovanog sistema ukrštanja podataka sa drugim državnim organima (Katastar nepokretnosti, Fond PIO, lokalne Uprave javnih prihoda, MUP, i sl.), suboptimalan mehanizam odabira obveznika za kontrolu, uz neodgovarajuću strukturu ljudskih resursa uticao je da verovatnoća otkrivanja poreske evazije bude relativno niska, što podstiče obavljanje delatnosti u neformalnom sektoru. Postojeća informatička platforma Poreske uprave ne zadovoljava potrebe savremene poreske administracije. Potrebna joj je zamena, a u međuvremenu je potrebno pronaći prelazna rešenja. Previše osnovnih procesa poreske administracije, uključujući i naplatu duga, oslanja se na manuelne intervencije. To ozbiljno smanjuje efikasnost Poreske uprave. Postoji ozbiljan jaz između hardvera i softvera – mada je razvijen niz samostalnih aplikacija za rešavanje različitih problema, one ne funkcionišu kao celina, a neke su i pojedinačno problematične. Unutar Poreske uprave ne postoje poslovni analitičari koji mogu pravilno da definišu poslovne potrebe. Smatra se da je potreban celokupan novi sistem, što zahteva dosta finansijskih sredstava i vremena.

Izmenama Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji, u nadležnost Poreske uprave je uključena i kontrola lica koja neregistrovano obavljaju delatnost. Uključivanje ovih nadležnosti u opseg rada Poreske uprave je opravdano, ali bi radi postizanja odgovarajuće efikasnosti, trebalo da bude praćeno znatnom reformom rada same Poreske uprave. Sa postojećim brojem poreskih inspektora (oko 600 na teritoriji čitave Republike), dodavanje novih nadležnosti bi moglo biti samo formalno, jer su kapaciteti za njihovo ostvarivanje

ograničeni. S tim u vezi, neophodno je znatno promeniti strukturu zaposlenih u Poreskoj upravi kroz smanjenje broja lica koja se bave administrativno-tehničkim poslovima (prijem, overa i knjiženje poreskih prijava), i povećanje broja lica efektivno angažovanih na poslovima kontrole. S obzirom da se procenjuje da je na administrativno-tehničkim poslovima angažovano više stotina zaposlenih u Poreskoj upravi, prelazak na obavezno elektronsko podnošenje poreskih prijava smanjiće potrebu za njihovim radom u tom domenu, što će omogućiti da deo njih (mlađih i sa višim nivoom obrazovanja) uz odgovarajuće intenzivne programe obuke, budu angažovani na jednostavnijim poslovima poreske kontrole. S obzirom da se procenjuje da znatan broj ovih lica ipak neće moći da se angažuje na poslovima kontrole (zbog neadekvatnih kvalifikacija), ne bi trebalo isključiti ni mogućnost zapošljavanja novih visokoobrazovanih lica, koja bi bila isključivo angažovana na poslovima kontrole. S tim u vezi, dalje unapređenje sistema nagrađivanja u Poreskoj upravi, predstavlja neophodan preduslov za zadržavanje onih kadrova koji već imaju odgovarajuće znanje i iskustvo na poslovima poreske kontrole, kao i za privlačenje kvalitetnih mladih kadrova.

Zakonski, institucionalni i organizacioni okvir. Postojeći okvir poreskih zakona stvara višestruke prepreke za efikasnu poresku administraciju. Poreska uprava nema uticaj na zakonsko definisanje kazni, niti na praksu, pošto kaznenu politiku vode sudovi. Takođe, finansijska granica poreske prevare je definisana na znatno nižem nivou nego u većini drugih zemalja, čime se gubi fokus prema krupnim poreskim prestupnicima i razvodnjava borba protiv krupnih oblika evazije.

Poreska uprava je organizovana kao deo Ministarstva finansija, ali nema dovoljno dvosmernosti u komunikaciji, jer Poreska uprava ne učestvuje dovoljno u pružanju podrške Ministarstvu u izradi poreske politike, što je delom posledica slabosti same Poreske uprave. Tumačenja i odluke trenutno su u nadležnosti Ministarstva finansija, a ne Poreske uprave, iako je ovo potonje u praksi drugih zemalja češće rešenje. Stoga dolazi do velikih kašnjenja u očekivanju saveta o poreskom tretmanu za poreske obveznike, čak i za samu upravu, čime se širi neizvesnost među obveznicima.

Postojeća organizaciona struktura Poreske uprave ne odražava aktuelne organizacione pristupe u savremenoj poreskoj administraciji. Potrebna je snažna centrala koja koncipira poslovne procese, nadzire njihovo sprovođenje, određuje operativne ciljeve i nadzire operativnu realizaciju. Centar za velike poreske obveznike trenutno ne raspolaže dovoljnim sredstvima za upravljanje bazom klijenata kakva se očekuje kod službe ovog tipa. Za osnovnu funkciju obuke zadužen je sektor za edukaciju i komunikaciju, a ne sektor ljudskih resursa, iako bi to bilo primerenije. Ljudski resursi nisu najefikasnije iskorišćeni. Na primer, kancelarijskom kontrolom i obradom poreskih prijava bavi se mnogo veći broj zaposlenih nego što je potrebno, a drugi važni poslovi su zapostavljeni. Broj filijala u mreži filijala je preveliki za organizaciju veličine Poreske uprave.

S obzirom da prema rezultatima empirijskih istraživanja (Alm, et. al. 1992) povećanje verovatnoće otkrivanja utaje poreza predstavlja efikasniji instrument smanjenja utaje u odnosu na druge mehanizme (smanjenje poreskog opterećenja ili povećanje kazni), može se reći da u Srbiji postoji značajan prostor za suzbijanje sive ekonomije kroz unapređenje efikasnosti rada Poreske uprave.

Poreska uprava treba da nastoji da obezbedi da njene aktivnosti budu usmerene na oblasti u kojima postoji najveći rizik, da poreski obveznici koji žele da poštuju zakon to mogu

jednostavno i lako da urade i da aktivnosti na obezbeđivanju izvršenja budu usmerene na one koji uporno ne izvršavaju obaveze. U domenu podsticanja poštovanja propisa, unapređenje rada Poreske uprave posebno se očekuje pri validaciji i vođenju registra poreskih obveznika, razvoju strategije i programa službe za poreske obveznike, definisanju i stvaranju organizacije Službe za poreske obveznike, razvoju standarda usluga. U domenu održavanja poštovanja propisa, potreban je veći iskorak prema samooporezivanju, preuređenje svih osnovnih poslovnih procesa, izrada strategije naplate, izrada strategije podnošenja poreskih prijava (s različitim zahtevima za različite vrste prijava, te naglaskom na elektronsko podnošenje prijava i ukidanje nepotrebnih obrazaca), unapređenje kontrole i naplate doprinosa obaveznog socijalnog osiguranja i poreza na zarade, revidiranje upravljanja zahtevima za povraćaj/odbitak, poboljšanje poreskog računovodstva i preispitivanje kazni i njihovog administriranja.

Relativno nizak nivo efikasnosti Poreske uprave u Srbiji u pogledu naplate poreza je uglavnom potvrđen i kroz percepciju poreskih obveznika u *Istraživanju o poslovanju preduzeća*. Podjednak procenat ispitanika (po 46%) smatra da Poreska uprava uglavnom nije uspešna u borbi protiv utaje poreza, kao i da je uglavnom uspešna u toj borbi, što se ne može smatrati dobrim rezultatom.

8.2. Inspekcija rada

Suzbijanje neformalne zaposlenosti (kolokvijalno nazvane 'rad na crno') u primarnoj je nadležnosti Inspektorata za rad, koja je organizovan kao zaseban sektor u okviru Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike. Inspekcija rada sprovodi i druge aktivnosti povezane sa primenom Zakona o radu, Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu i drugih zakona iz korpusa radnog zakonodavstva. Strateški ciljevi Inspektorata za rad su da minimizira rizike na radu, da se bori protiv neprijavljenog rada i protiv kršenja prava iz radnog odnosa i kolektivnih ugovora. On ima pravo da kontroliše registrovana preduzeća, i u slučaju da se ustanovi kršenje zakona, uključujući i rad zaposlenih bez pisanog ugovora o radu, može narediti eliminaciju prekršaja u kratkom roku. Inspektorat broji oko 260 inspektora, uglavnom pravnika, uz izvestan broj inženjera raznih struka, koji rade u 25 administrativnih okruga i u Beogradu.

Inspektori rada su ovlašćeni da dobiju pun uvid u opšta akta i individualne ugovore u preduzeću kao i u svu drugu dokumentaciju. Oni mogu uzeti izjave od odgovornih osoba i zainteresovanih stranaka; mogu vršiti inspekcijski nadzor poslovnih prostorija, pogona i drugih radnih prostorija. Oni takođe imaju pravo da sprovede akcije nadzora na osnovu prijave građana, zaposlenih i svih drugih zainteresovanih strana. Od početka 2010. godine, u Srbiji se primenjuje integrisani koncept inspekcijskog nadzora, što znači da svi inspektori rada obavljaju sveobuhvatne inspekcije, ne odvajajući pitanja vezana za radne odnose od onih koja se tiču bezbednosti i zdravlja na radu.

Jedan od prioritarnih zadataka Inspektorata je uvek bio da proverava da li zaposleni imaju ugovore o radu. Suzbijanje neprijavljenog rada je stalni zadatak inspektora rada i on se odvija u svim vrstama nadzora, kako potpunim, tako i delimičnim i ciljanim. Sa stanovišta zaštite prava radnika, neformalno angažovana lica imaju probleme da ostvare bilo koje pravo iz rada, kod njih je često povećan rizik od povređivanja, nemaju pravo na zdravstvenu zaštitu, a uskraćena im je i naknada za nezaposlenost i penzija u poznim godinama života, s obzirom da za vreme rada nisu prijavljeni na obavezno socijalno osiguranje. Sa stanovišta zaštite

javnog interesa, neprijavljivanje radnika predstavlja poresku utaju i čitav niz bezbednosnih i drugih hazarda. Zbog svih ovih razloga, aktivnosti inspektora rada naglašeno su usmerene na kontrolu sprovođenja odredbi Zakona kojima se uređuje radno pravni institut «zasnivanje radnog odnosa», konkretno na otkrivanje neformalno zaposlenih i formalizaciju njihovog statusa.

Kada se ustanovi da u preduzeću ima radnika bez ugovora o radu, poslodavcu se daje rok u kome takvi radnici moraju da dobiju propisani ugovor ili da napuste radno mesto. Poslodavac mora da obavesti inspekciju u roku od 8 dana o preduzetim koracima, posle čega ona ponovo izlazi na teren kako bi se uverila u navode poslodavca. Premda ova procedura ima jasnu zaštitnu funkciju u pogledu zaposlenih bez ugovora, njena preventivna uloga je problematična, zato što ne postoji kredibilna pretnja sankcijama koja bi imala snagu da predupredi buduće prekršaje (Arandarenko, 2012).

Dodatno, efektivna moć inspektora rada je ograničena iz još dva razloga. Prvo, mada zakon propisuje oštre novčane kazne, njih mogu izreći samo sudovi. Kada bi se pokušalo da se kažnjavanje primeni u masovnom obimu, što može da bude potrebno da bi se obeshrabrio ovaj veoma raširen prekršaj, Inspekcija rada bi morala da bude uključena u veliki broj individualnih sudskih sporova, što ne deluje realistično. Naime, procedura dokazivanja je veoma zahtevna.

Inspeksijskim nadzorom inspektori rada utvrđuju da li lica zatečena na radu imaju zaključene ugovore o radu sa poslodavcem. Čak i ako na osnovu izjave zatečenog zaposlenog zapisnički konstatuju da on radi „na crno“ (nema zaključen ugovor o radu u pisanoj formi, niti je poslodavac za istog podneo prijavu na obavezno socijalno osiguranje) poslodavci su u stanju da to pobijaju tako što naknadno prezentuju ugovore o radu zaključene, odnosno antitadirane, po pravilu dan – dva pre dana vršenja nadzora, uz prateću izjavu da je prijavljivanje na socijalno osiguranje u toku i da će biti izvršeno u zakonskom roku, što se po pravilu i učini.

U slučajevima kada se inspeksijskim nadzorom utvrdi da poslodavac ne uplaćuje poreze i doprinose na obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje, zdravstveno osiguranje i osiguranje za slučaj nezaposlenosti do 30. u tekućem mesecu za prethodni mesec, saglasno odredbama člana 51. Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, inspektori rada ne postupaju samostalno, već su dužni da obaveste Poresku upravu koja je nadležna da vrši nadzor nad primenom navedenog Zakona. Ova procedura plastično pokazuje nedostatke sadašnjeg fragmentiranog inspeksijskog nadzora u odnosu na integrisani inspeksijski pristup koji primenjuje velika većina evropskih zemalja.

Drugo, potpuno neregistrovane tzv. „fantomске firme“, tipično locirane u privatnim kućama ili stanovima, u kojima svi zaposleni rade na crno imaju zakonsko pravo da odbiju pristup inspektora njihovim poslovnim prostorijama jer je u ovim slučajevima inspektorima rada onemogućeno obavljanje inspeksijskog nadzora i preduzimanja zakonskih mera zbog njihove nenadležnosti (nadležnost tržišne i turističke inspekcije). U inspeksijskim nadzorima utvrđena je pojava velikog broja slučajeva da poslodavci organizuju proizvodnu delatnost u podrumima, garažama, privatnim kućama, tako da je takvu delatnost teško otkriti. Na takvim objektima nema nikakvih oznaka, a ulazak u prostorije gde se odvija delatnost obezbeđen je psima čuvarima, kamerama i interfonima. Prema uvidu inspekcije, u tim objektima najčešće se šije, izrađuje obuća, pravi stolarija, ili odvija neki drugi vid mini proizvodnje, a radnici rade „na crno“. Uslužne delatnosti, poput frizerskih i kozmetičkih salona takođe mogu da

budu organizovane na ovaj način. U takvim slučajevima, od inspektora se očekuje da se obrate policiji, koja ne pokazuje preveliki entuzijazam, s obzirom da je kršenje Zakona o radu sa njenog stanovišta relativno mali prekršaj. Tako najdrastičniji oblici kršenja Zakona o radu ostaju skoro izvan direktnog domašaja zakonskih sankcija.

Zakon o radu u članovima 273-274 propisuje kazne od 1,000,000 dinara (oko 9,000 evra po tekućem kursu) za preduzeća koja zapošljavaju radnike bez odgovarajućeg ugovora, ne plaćaju socijalno osiguranje, ne isplaćuju plate, isplaćuju ih ispod zakonskog minimuma, ili ih isplaćuju delimično 'ispod stola'. Odgovarajuće kazne za preduzetnike su takođe visoke, u iznosu polovine kazne za preduzeća. Ali da bi se realizovale ove kazne, inspektori moraju svaki pojedinačni slučaj da iznesu i brane pred sudom, što se retko dešava – donedavno to je u proseku bilo u samo 2% slučajeva. U poslednje vreme porastao je procenat zaključenih ugovora o radu i prijavljivanja na obavezno socijalno osiguranje nakon izvršenog inspeksijskog nadzora. Pored pooštrene kaznene politike, promenjen je i način rada inspektora, koji sada obavljaju nadzor i van redovnog radnog vremena.

Sudije za prekršaje često ističu da je visina zaprećenih novčanih kazni u oblasti radnih odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu za našu privredu u ovom momentu nerealna, pa imaju poteškoća u izricanju novčanih kazni. Ipak, kaznena politika sudova za prekršaje se u poslednjih nekoliko godina znatno pooštrila utoliko što sudije za prekršaje po pravilu izriču novčane kazne u propisanom rasponu, a ne ispod zakonskog minimuma. Ovom trendu je doprinela aktivnost inspekcije rada, jer su inspektori ulagali žalbe protiv rešenja sudije za prekršaje kojima je izrečena opomena umesto novčane kazne, ili novčana kazna ispod propisanog minimuma; ili kada sudija za prekršaje obustavi postupak, zbog toga što nije dokazano da je okrivljeni izvršio prekršaj za koji je inspektor rada podneo zahtev, a inspektor rada smatra da dokazi postoje te da nije pravilno utvrđeno činjenično stanje ili primenjeni propisi na taj način uticali na promene u kaznenoj politici. U takvim slučajevima, veće za prekršaje ima praksu da takve žalbe uvaži i predmet vrati prvostepenom sudu na ponovni postupak. Međutim, usled sporosti sudova još uvek se često obustavljaju sudski postupci zbog zastarelosti. Takođe, inspektori rada se žale na neophodnost njihovog učešća u gotovo svakom prekršajnom postupku u svojstvu svedoka, višestrukih suočavanja sa okrivljenim i sl., što za njih predstavlja značajan dodatni napor i utrošak vremena.

Prema iskustvu inspektora rada, neprijavljeni rad zaposlenih poslodavci najčešće pravdaju «probnim radom», odnosno potrebom da se provere radne sposobnosti radnika pre zasnivanja radnog odnosa zaključivanjem pisanog ugovora o radu i pre podnošenja prijave na socijalno osiguranje. Rad «na crno» pravda se i odbijanjem zaposlenog da sa poslodavcem zaključi pisani ugovor o radu i njegovom željom da mu se uveća zarada za iznos pripadajućih poreza i doprinosa, kojih je poslodavac oslobođen koristeći ovaj rad.

Prema iskazima inspektora rada, događaju se i situacije kad lice zatečeno na faktičkom radu kod poslodavca odbije da zasnuje radni odnos po intervenciji inspektora i napušta poslodavca, kako bi zadržalo neka druga prava, odnosno novčane naknade ostvarene po drugim osnovama. Ovo je posebno važno, jer ukazuje na često zanemareni uzrok neformalne zaposlenosti – interes samih radnika koji bi prihvatanjem formalnog zaposlenja, osim potencijalnog smanjenja neto zarade, ostali – često još važnije za njih - uskraćeni za novčanu socijalnu pomoć, dečji dodatak, naknadu za nezaposlenost, ili za druge vidove novčanih davanja koja su imperativno ili faktički uslovljena odsustvom registrovanih prihoda.

Prema podacima Inspektorata za rad (Izveštaj o radu, 2011), rad „na crno“ se najviše javlja u trgovini, građevinarstvu, industriji, turizmu i ugostiteljstvu, zanatskim i ličnim uslugama. U pojedinim delatnostima zapaženo je da se povećava broj radno angažovanih „na crno“ u istim periodima svake godine. To je naročito karakteristično za ugostiteljstvo i građevinarstvo. U ugostiteljstvu je to posebno izraženo u letnjem periodu, a u građevinarstvu pred kraj građevinske sezone, zbog težnje poslodavaca da ispune zadate rokove. Ipak, u građevinarstvu se zbog povećanog bezbednosnog i zdravstvenog rizika, tokom cele godine vrše redovni nadzori i pojačani inspekcijski nadzori. Radu „na crno“ u delatnosti građevinarstva pogoduje velika fluktuacija radne snage, često premeštanje sa jednog gradilišta na drugo i kratko vreme angažovanja lica na jednom radnom mestu, dok ne obave neki posao.

Po nalazima Inspektorata za rad, u radu na crno kod registrovanih poslodavaca najčešće su angažovani mladi, nekvalifikovani radnici, najviše do srednje stručne spreme, zaposleni bez redovnih zarada, nezaposleni preko 40 godina života i više, primaoci novčanih naknada, socijalne pomoći i sl. U najvećem broju slučajeva između ovako angažovanog radnika i poslodavca postoji dogovor i ne postoji direktna prinuda.

Kontrola radno-pravnog statusa lica zatečenih na radu obavlja se i kroz integrisane inspekcijske nadzore. Tako je u toku 2011. godine izvršeno ukupno 40.757 inspekcijskih nadzora iz oblasti radnih odnosa (uključujući i integrisane inspekcijske nadzore) i tom prilikom na radu je zatečeno ukupno 171.264 lica, među kojima 6.230 lica sa kojima poslodavac nije zaključio ugovor o radu, odnosno koji su radili na "crno". Nakon izvršenog nadzora poslodavac je sa 4.622 lica zasnovaio radni odnos (74,2 %). Najčešće delatnosti u kojima je evidentiran faktički rad su trgovina na veliko i malo, ugostiteljstvo, građevinarstvo i delatnost proizvodnje prehrambenih proizvoda. Statistički gledano od ukupnog broja lica koja su u toku inspekcijskih nadzora zatečena bez ugovora o radu 23% je bilo radno angažovano u delatnosti trgovine, 16% u delatnosti ugostiteljstva, 15,5% u delatnosti građevinarstva i 8,7% u delatnosti proizvodnje prehrambenih proizvoda.

U Tabeli 8.1. dat je pregled ukupnih rezultata inspekcijskog nadzora rada «na crno» u Srbiji u periodu 2007-2011. godine.

Tabela 8.1. Pregled ukupnih rezultata inspekcijskog nadzora rada «na crno» na teritoriji Republike Srbije u periodu 2007-2011. godine

	Ukupan broj nadzora	Broj lica koja su obuhvaćena nadzorom	Broj lica koja su zatečena u radu "na crno"	Broj lica sa kojima je nakon nadzora zasnovan radni odnos
2007.	48.255	268.682	10.448	7.517
2008.	42.595	306.416	9.054	6.394
2009.	40.222	357.498	5.734	4.178
2010.	37.747	558.536	5.228	3.925
2011.	33.920	503.613	5.744	4.314

Izvor: Izveštaj o radu Inspektorata za rad za 2011. godinu

Kao što je vidljivo iz Tabele 8.1. Inspekcija je obavljala oko 40.000 nadzora prosečno godišnje, sa stalnom tendencijom opadanja, tako da je u 2011. obavljeno za trećinu manje nadzora nego 2007. godine. Istovremeno, međutim, ukupan broj zaposlenih lica koja su obuhvaćena nadzorom se skoro udvostručio, što znači da je fokus nadzora pomeren na firme sa većim brojem zaposlenih – prosečan broj zaposlenih u preduzeću ili kod preduzetnika se u

posmatranom periodu povećao sa nepunih 6 na više od 15. Istovremeno, broj lica koja su zatečena u radu na crno je skoro prepolovljen (sa 10.448 na 5.744), kao i broj lica sa kojima je nakon nadzora zasnovan radni odnos (sa 7.517 na 4.314). Međutim, efikasnost nadzora je ostala na visokom nivou ili se čak povećala, s obzirom da skoro tri četvrtine identifikovanih radnika na crno bude formalizovano nakon nadzora.

Nalaz o daleko većem broju lica koja su otkrivena inspekcijским nadzorom u 'godinama buma', 2007. i 2008., te o kontinuiranom padu broja tih lica u 'kriznom' periodu 2009-2011, konzistentan je sa podacima iz Ankete o radnoj snazi, koji takođe pokazuju kontinuiran pad neformalne zaposlenosti od 2008. godine do danas. Međutim, on je deo jednog dužeg trenda, koji može da se prati unazad do 2005. godine. Od te godine primetan je stalan pad broja radnika koji su nadzorom inspekcije nađeni bez validnog ugovora o radu, dok je stopa njihove subsekventne formalizacije ostajala relativno stabilna. Tokom 2005. godine, 28.735 lica je u inspekcijском nadzoru identifikovano kao nelegalno zaposleno da bi 21.563 među njima potom zaključila formalan ugovor. Tokom 2006. godine, 16.205 osoba je pronađeno da radi bez ugovora, a sa 11.324 je potom zaključen ugovor o radu.

Sudeći, dakle, po podacima Inspektorata za rad od 2005. godine do danas, moglo bi se zaključiti da su postignuti veliki uspesi u borbi protiv neprijavljenog rada u prijavljenim firmama i da je za svega sedam godina broj otkrivenih slučajeva sveden na četvrtinu. To bi takođe bilo u velikoj meri u skladu sa opadajućem broju neformalno zaposlenih, te posebno neformalno zaposlenih izvan poljoprivrede, koji potiču iz anketa domaćinstava, istina iz različitih izvora (Anketa o životnom standardu 2002, 2003. i 2007 godine, kao i Anketa o radnoj snazi, za ovu potonja koristeći indirektnu metodologiju 2005. godine, i direktnu od 2008. godine). Procene učesnika Istraživanja o uslovima poslovanja preduzeća u Srbiji o raširenosti, oblicima, karakteristikama i poželjnosti rada na crno su takvog karaktera da ne mogu definitivno niti da potvrde, niti da demantuju podatke iz izveštaja Inspektorata za rad.

Tabela 8.2. Nadzor inspekcije rada u 2011. prema karakteristikama preduzeća

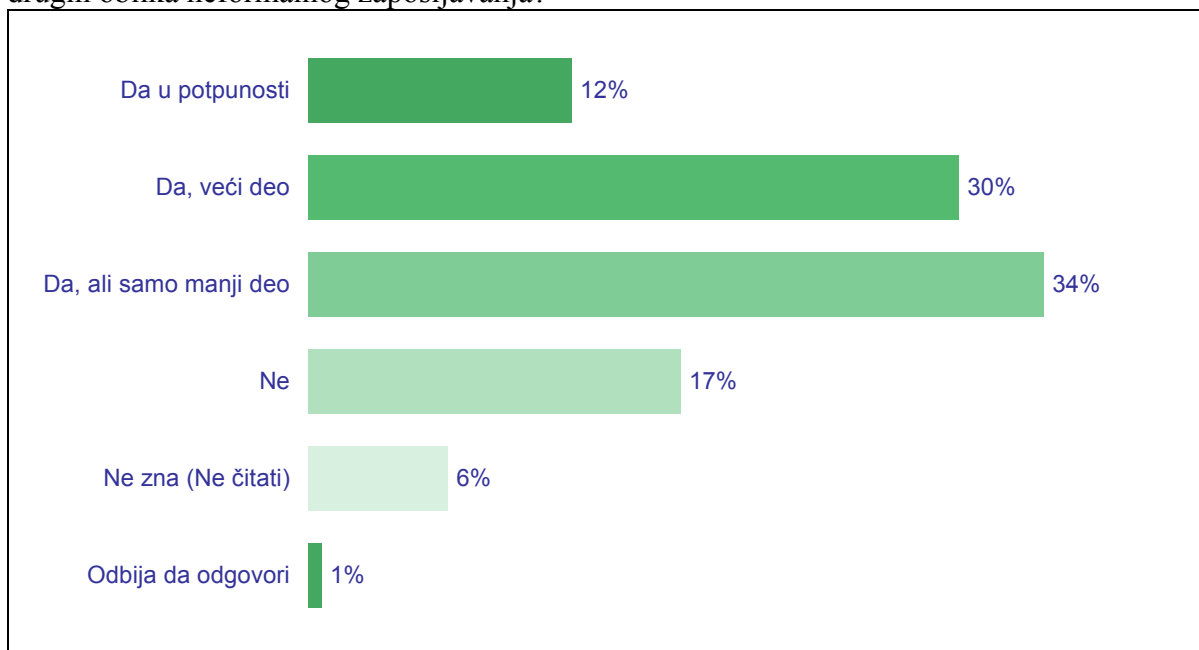
	Total	Da li je Vaše preduzeće		Broj zaposlenih			Delatnost						Region			
		Privredno društvo	Preduzetnik	do 4 zaposlena	od 5 do 19 zaposlenih	Preko 20 zaposlenih	Poljoprivreda	Proizvodnja	Građevinarstvo	Trgovina	Saobraćaj	Ugostiteljstvo	Ostale usluge	Vojvodina	Belgrade	Serbia
Da	52.7	49	54	50	68	64	33	64	33	62	45	80	39	50	39	65
Ne	47.3	51	46	50	32	36	67	36	67	38	55	20	61	50	61	35
Ukup.	100%															

Izvor: Istraživanje o uslovima poslovanja preduzeća, 2012, FREN

Posmatrajući ostvareni nadzor ('posete') inspekcije rada među učesnicima istraživanja uglavnom se potvrđuje da je fokus nadzora usmeren na privredna društva i preduzetnike sa 5 i više zaposlenih, jer je kontrola obavljena u dve trećine takvih preduzeća, u odnosu na one sa 4 i manje zaposlenih, gde je kontrolisano svako drugo preduzeće (Tabela 8.2). Posmatrano po sektorima, srazmerno najviše kontrola je obavljeno u ugostiteljskim preduzećima (80%), a zatim industriji i trgovini (64% i 62%, redom), dok je među građevinskim firmama gde je neformalna zaposlenost najzastupljenija, obavljeno mnogo manje kontrola nego što bi se to moglo zaključiti na osnovu izveštaja Inspektorata za rad – tek svaka treća građevinska firma iz uzorka je imala inspekcijски nadzor u 2011. godini. Po regionima, srazmerno najviše

inspekcijskih poseta je obavljeno u Centralnoj Srbiji (65%), zatim u Beogradu (50%) i najmanje u Vojvodini (39%).

Grafikon 8.2. Ocena uspešnosti Inspekcije rada u otkrivanju zaposlenih bez ugovora o radu ili drugih oblika neformalnog zapošljavanja?



Izvor: Istraživanje o uslovima poslovanja preduzeća, 2012, FREN

Imajući u vidu da je procena preduzeća koja su učestvovala u Istraživanju o uslovima poslovanja preduzeća o raširenosti prakse rada na crno i neprijavljenih zarada relativno visoka, ne iznenađuje relativno niska ocena uspešnosti inspekcije rada u otkrivanju zaposlenih bez ugovora o radu i drugih oblika neformalnog zapošljavanja (Grafikon 8.2). Pretežno pozitivnu ocenu uspešnosti dalo je 42% ispitanih preduzeća, dok je pretežno negativnu ocenu dalo 51% ispitanih preduzeća.

8.3. Tržišna inspekcija

Tržišna inspekcija organizovana je kao zaseban sektor u okviru Ministarstva spoljne i unutrašnje trgovine i telekomunikacija. Sektor tržišne inspekcije u sedištu Ministarstva ima dva odeljenja - Odeljenje za koordinaciju u oblasti kontrole prometa robe i Odeljenje za koordinaciju u kontroli usluga, sprečavanje nelojalne konkurencije i stručne poslove u vezi sa inspekcijskim nadzorom. Izvan sedišta ministarstva Tržišna inspekcija je organizovana na teritorijalnom principu, sa 24 teritorijalna odeljenja i 4 specijalizovana odseka u Beogradu, Novom Sadu, Nišu i Kragujevcu.

Delokrug rada Tržišne inspekcije veoma je širok i određen je velikim brojem zakona i podzakonskih akata, što objektivno otežava njenu efikasnost i često dovodi do preklapanja nadležnosti sa drugim sektorskim inspekcijama, kao i sa komunalnom inspekcijom. Ipak, može se reći da je primarni zadatak ove službe da obezbedi primenu Zakona o trgovini i, u okviru toga, da sprečava i različite oblike neformalne trgovine. Osnovni zakonski okvir za rad Tržišne inspekcije je Zakon o trgovini iz 2010. godine. Ovaj zakon je objedinio materiju koju su do tada regulisala tri zakona – prethodni Zakon o trgovini, Zakon o uslovima za

obavljanje prometa robe vršenje usluga u prometu robe i inspekcijskom nadzoru, i Zakon o cenama. Ipak, mandat Tržišne inspekcije širi je od primene Zakona o trgovini i uključuje ukupno 27 zakona u oblasti zaštite potrošača, prevencije pranja novca, veleprodaje i maloprodaje duvanskih proizvoda, tehničku ispravnost i bezbednost proizvoda, oglašavanje, zaštitu prava intelektualne svojine, zaštitu od duvanskog dima, i drugo.

Tržišna inspekcija obavlja različite vrste nadzora koji se međusobno razlikuju po obimu nadzora, metodama po kojima se vrši nadzor, oblastima koje se kontrolišu, kao i po ciljevima. Nadzor se vrši po službenoj dužnosti, na osnovu službenog naloga, kao i po prijavi povrede zakona. Tržišnoj inspekciji mogu se obratiti zainteresovana fizička i pravna lica, a prijavu o kršenju zakona moguće je podneti i elektronski.

Tokom nadzora, tržišni inspektor ima ovlašćenje da pregleda poslovni prostor, odnosno prostor u kojem se obavlja poslovna delatnost; stekne uvid u poslovne knjige, evidencije, isprave, elektronske dokumente kao i u drugu dokumentaciju u vezi sa obavljanjem trgovine; kopira poslovne knjige i druga dokumenta; legitimise lica koja obavljaju trgovinsku delatnost; uzima pismene i usmene izjave o pitanjima od značaja za predmet nadzora; fotografiše, ili obavlja video-snimanje prostora u kojem se vrši nadzor, odnosno robe i drugih predmeta koji su predmet nadzora; pregleda vozila kojima se obavlja trgovina; uzima uzorke robe i drugih predmeta; zahteva sudski nalog za pretres stambenog ili pratećeg prostora u slučaju saznanja da se u tom prostoru obavlja nedozvoljena trgovina; zahteva asistenciju policije, odnosno komunalne policije. Sektor tržišne inspekcije obavlja nadzor po načelima upravnog postupka saglasno odredbama Zakona o opštem upravnom postupku, što uključuje pravo stranaka na ulaganje žalbe protiv rešenja tržišnog inspektora.

Tržišna inspekcija ukoliko utvrdi nepravilnost nema ovlašćenje da izriče novčane kazne već samo da podnese krivičnu prijavu, prijavu za privredni prestup, zahtev za pokretanje prekršajnog postupka i prijavu sudu časti. Međutim, u slučaju povrede zakona, tržišni inspektor je ovlašćen da rešenjem izrekne sledeće mere: otklanjanje utvrđene nepravilnosti; privremenu zabranu prometa određene robe, odnosno vršenja određene usluge; privremeno zatvaranje prodajnog objekta; i oduzimanje robe.

Član 54. Zakona o trgovini prenosi izvesna ovlašćenja sa Tržišne inspekcija na komunalnu inspekcije, pre svega nadzor nad trgovinom izvan radnji, kao i isticanje firme i pridržavanje radnog vremena. Bitno je istaći da komunalna inspekcija u obavljanju ovih funkcija ima ista ovlašćenja kao i tržišna.

Mnogobrojni su pojavni oblici neformalne ekonomije sa kojima se u delokrugu svog rada sreću tržišni inspektori. U prvoj grupi, akteri na tržištu mogu da budu potpuno neevidentirani u javnim registrima, poput nelegalnih trgovaca ili preduzetnika, odnosno osoba koje nelegalno obavljaju delatnosti. Kao drugo, privredni subjekti mogu da budu evidentirani u nekom od javnih registara i da legalno obavljaju osnovnu delatnost, ali da nelegalno obavljaju deo svojih aktivnosti, bez registracije ili određenih dozvola. U trgovini, legalni trgovci mogu da trguju švercovanom, nelegalnom robom; u ugostiteljstvu, legalan kafić može da se pretvori u nelegalan noćni klub itd.

Jedna nedavna anketa Unije poslodavaca Srbije (2011) pokazala je da su najčešći načini prodaje u sivoj zoni, redom: putem oglasa; na pijacama; prodaja u neprijavljenim samostalnim trgovinskim i zanatskim radnjama; prodaja na improvizovanim uličnim

tezgama; prodaja u ilegalnim distributivnim centrima; ilegalna akviziterska prodaja na kućnom pragu; prodaja u legalnim objektima ispod ruke; i ilegalna akviziterska prodaja u prostorijama pravnih lica.

Prema statistici iz 2010. godine, tržišna inspekcija je u borbi protiv neformalnog poslovanja obavila 4.144 kontrola trgovine duvanskim proizvodima, uključujući i 43 kontrole po informacijama Agencije za duvan o oduzimanju licenci za obavljanje prometa duvanskih proizvoda. U koordiniranoj akciji sa MUP Srbije, zbog nelegalne trgovine duvanom oduzeto je 139.695 paklica cigareta i 89 kg rezanog duvana. Obavljeno je 3.137 kontrola prometa van poslovnih prostorija (javne površine, pijace, ulična prodaja) i 6.950 koordiniranih inspeksijskih pregleda i preventivnih dežurstava, doneto je 513 rešenja o zabrani rada, naloženo registrovanje obavljanja delatnosti i oduzeto robe u vrednosti od 25.810.500 dinara. Takođe, obavljeno je 40 kontrola po informacijama Agencije za energetiku o privremenom ili trajnom oduzimanju licenci za obavljanje prometa naftom i derivatima nafte. Nakon izmena podzakonskih akata vezanih za evidentiranje komisone prodaje, u 1.214 komisone evidentirano je 17.930 komitenata-fizičkih lica i 1.725.849.700 dinara vrednosti komisone robe. Kontrole prometa ove robe, kontrole komintenata i izvršenih popisa rezultirale su drastičnim smanjenjem ovog načina prometa, odnosno prikazivanjem realne vrednosti komisone i trgovačke robe u prometu na malo.⁷⁶

U 2011. godini u Tržišnoj inspekciji bilo je 487 zaposlenih, među kojima su skoro svi imali univerzitetsko obrazovanje. Od profesija dominiraju ekonomisti (44%) i pravnici (24%). Tehnička opremljenost zaposlenih je dobra – svi inspektori imaju laptop računare, 3G net modeme za pristup intranet mreži i mobilne telefone. Jedno službeno vozilo opslužuje u proseku dva inspektora. Razvijeni su softver za unapređenje evidencije rada tržišnih inspektora, softver za obaveštavanje o nebezbednim proizvodima (NEPRO), softver za evidentiranje postupanja u sprovođenju zaštite prava intelektualne svojine, i softver za evidentiranje robe oduzete u postupku inspeksijskog nadzora.

Tabela 8.3. Nadzor tržišne inspekcije u toku 2011. prema karakteristikama preduzeća

	Total	Da li je Vaše preduzeće		Broj zaposlenih			Delatnost						Region			
		Privredno društvo	Preduzetnik	do 4 zaposlena	od 5 do 19 zaposlenih	Preko 20 zaposlenih	Poljoprivreda	Proizvodnja	Građevinarstvo	Trgovina	Saobraćaj	Ugostiteljstvo	Ostale usluge	Vojvodina	Begrade	Serbia
Da	42.7	38	45	41	54	44	31	55	21	63	17	68	22	43	29	52
Ne	57.3	62	55	59	46	56	69	45	79	37	83	32	78	57	71	48
Total	100%															

Izvor: *Istraživanje o uslovima poslovanja preduzeća u Srbiji*, FREN, 2012.

⁷⁶ Obavljeno je i 382 kontrole prometa i cena hleba od pšeničnog brašna u trgovinskim radnjama u okviru aktivnosti na suzbijanju sive ekonomije u mlinarstvu i pekarstvu. Takođe, izvršeno je 260 kontrola agencija za posredovanje u prometu nepokretnosti u cilju kontrole rada u skladu sa Zakonom o sprečavanju pranja novca i finansiranju terorizma. Podneto je 9 prijava za privredni prestup, 1 zabrana rada i 54 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka. Obavljeno je 325 kontrola nelegalnog rada u oblasti priređivanja igara na sreću po informacijama i podacima Uprave za igre na sreću i Poreske uprave u kojima je doneto 15 rešenja o zatvaranju, 6 o zabrani nelegalnog rada, 6 prijava za privredni prestup i 9 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka. Tržišna inspekcija učestvovala je u koordiniranim kontrolama nelegalnih emitera i prenosioca oglasnih poruka (RATEL i RRA) i legalnosti pružanja usluga zapošljavanja (NSZ i MUP).

Prema rezultatima *Istraživanja o uslovima poslovanja preduzeća u Srbiji* Tržišna inspekcija je posetila 43% preduzeća u obuhvaćenim privrednim delatnostima (Tabela 8.3), od čega jednu trećinu više od jednom tokom godine. Nadzor nije trajao duže od jednog dana u 73% slučajeva, a duže od 3 dana je trajao u 9% slučajeva. Očekivano, najviše nadzora je obavljeno u sektorima ugostiteljstva i trgovine (u 68% ugostiteljskih objekata, odnosno 63% svih trgovinskih preduzeća i radnji), iznadprosečan nadzor ostvaren je i u sektoru proizvodnje (55%), dok je u ostalim sektorima ostvaren nadzor ispod proseka. Nadzor je češće realizovan kod preduzetnika (45%), nego kod privrednih društava (38%), i više kod preduzeća sa 5-19 zaposlenih (54%), nego onih sa manje od 5 zaposlenih (41%) i onih sa više od 20 zaposlenih (44%). Regionalno, najviše poseta bilo je u Centralnoj Srbiji, u Vojvodini na nivou proseka, a u Beogradu ispod proseka.

Rad tržišne inspekcije učesnici istraživanja ocenjuju uglavnom pozitivno, jer joj je 52% njih dalo ocene 4 i 5 na skali 1-5, dok je 13% učesnika dalo negativnu ocenu (1 ili 2 na istoj skali). Međutim, pada u oči da su ove ocene nešto niže u odnosu na ocene koje su dobile dve preostale javne službe čiji su rad ispitanici ocenjivali, Inspekcije rada i Poreske uprave. To je potvrđeno i prosečnim vrednostima ocene, koja je za Tržišnu inspekciju 3,5, dok su Inspekcija rada i Poreska uprava obe ocenjene sa 3,6 u proseku.

9. Osnovni nalazi i preporuke

9.1. Osnovni nalazi

U ovom delu sumiraćemo nalaze date u prethodnim poglavljima o tome koji su ključni uzroci sive ekonomije u Srbiji i mehanizmi koji doprinose njenom razvoju. Takođe, prikazaćemo rezultate procene sive ekonomije u odnosu na BDP, procene pojedinih oblika sive ekonomije u sektoru preduzeća i preduzetnika i njihove karakteristike, kao i procenu efekata formalizacije sive ekonomije na državni budžet i ekonomski rast. Na kraju, sumiramo nalaze vezane za administrativnu sposobnost institucija nadležnih za kontrolu poslovanja privrednih subjekata i njihov insitucionalni kapacitet.

Uzroci sive ekonomije

Među *fiskalnim uzrocima* sive ekonomije relevantni su relativno visoko fiskalno opterećenje rada, komplikovane i skupe poreske procedure, komplikovan i netransparentan poreski sistem, neadekvatno organizovana, nedovoljno obučena i opremljena poreska administracija, nizak kvalitet usluga javnog sektora i visok nivo tolerancije prema sivoj ekonomiji.

Među *institucijama tržišta rada* čiji određeni aranžmani deluju na rast sive ekonomije izdvojili smo sledeće: oporezivanje rada, visinu minimalne zarade, sistem socijalnih davanja, zakonodavnu zaštitu zaposlenja, regulaciju radnog vremena, naknade za nezaposlenost, i pravila penzionisanja. Među njima, najznačajniji uticaj imaju pravila oporezivanja rada, a pre svega visoki poresko opterećenje niže plaćenog rada, kao posledica malog neoporezivog cenzusa, visokih stopa doprinosa i postojanja minimalne osnovice za plaćanje doprinosa. Pošto je prirodna zona za formalizaciju neformalne zaposlenosti u okolini minimalne zarade, visoko opterećenje na nivou minimalne zarade implicira visoke troškove formalizacije, čime je i obeshrabruje. Ovaj efekat je dodatno potenciran visokom minimalnom zaradom koja je sada na nivou od oko 50% prosečne zarade, što je iznad preporučljivog nivoa za oko 10 procentnih poena. Postojanje minimalne osnovice za plaćanje doprinosa utiče na nepopularnost trajnih ugovora sa nepunim radnim vremenom, a takođe efektivno sprečava uvođenje posebnih radnih aranžmana sa povoljnijim poreskim stopama, kao što su 'mini' i 'midi' poslovi, koji su uspešno doprineli fleksibilnosti tržišta rada u nekim evropskim zemljama.

Pored uzroka na strani poreskog sistema i onih u vezi sa institucijama tržišta rada, u Srbiji su od posebnog značaja uzroci u vezi sa nepovoljnim *ekonomskim i regulatornim okruženjem*. Od ekonomskih uzroka izdvajaju se niska produktivnosti i visok stepen nelikvidnosti koji je posebno izražen u uslovima ekonomske krize. Dok niska produktivnost „tera“ privredne subjekte da bar deo svog poslovanja presele u neformalni sektor kako bi opstali na tržištu, visok stepen nelikvidnosti utiče na odluku poreskih obveznika da vrše poresku evaziju kako bi mogli da izmire obaveze prema dobavljačima. Od uzroka koji se odnose na regulatorno okruženje posebno su značajni visoki administrativni troškovi i pravna nesigurnost. Pored navedenih postoji i niz drugih faktora koji predstavljaju odraz slabih institucija i neuređenog sistema, poput problema sa legalizacijom objekata i dobijanjem građevinskih dozvola, neefikasnog mehanizma izlaska sa tržišta i česte zloupotrebe korišćenjem „feniks“ preduzeća. Odraz lošeg institucionalnog okruženja ogleda se i u visokom stepenu tolerancije prema sivoj ekonomiji od strane države i visokim stepenom korupcije, pri čemu oba faktora uz nizak

kvalitet javnih usluga deluje izrazito destimulativno na spremnost poreskih obveznika da plaćaju porez.

Među bitne uzroke *iz finansijskog sektora* koji podržavaju prisustvo sive ekonomije spadaju značajno učešće gotovinskih transakcija u ukupnim plaćanjima, neformalni izvori finansiranja kao i neregistrovane doznake migranata iz inostranstva. U Srbiji gotovinska plaćanja i dalje čine značajan deo ukupnih plaćanja, iako je u poslednjem periodu zabeležen trend njihovog smanjivanja. Ove okolnosti dodatno komplikuje činjenica da se usled visokog nivoa evroizacije stimuliše moral hazard ponašanje transaktora i realizacija transakcija se primarno vrši u stranoj valuti i van formalnih tokova. Dodatno, neformalni izvori finansiranja predstavljaju prateću pojavu značajnom obimu sive ekonomije. Uzroci njihovog postojanja se traže u lošoj lokalnoj regulativi i izvršnom postupku, barijerama za pristup tržištu, skupim formalnim izvorima finansiranja kao i nepostojanju adekvatnih finansijskih proizvoda u skladu sa potrebama korisnika sredstava, kao i neadekvatnim poreskim propisima i visokim poreskim obavezama. Posledice njihovog postojanja se ogledaju u povećanju informacione asimetrije među tržišnim učesnicima, odsustvu poreskih prihoda po ovom osnovu i isključivanju formalnih finansijskih posrednika iz procesa transfera sredstava. To negativno utiče na razvoj finansijskog sektora i proces efikasne alokacije finansijskih resursa u zemlji. Konačno, posebno značajan izvor inostranog kapitala za Srbiju jesu i doznake migranata iz inostranstva, koje po apsolutnoj vrednosti nakon krize prevazilaze ostale kategorije priliva kapitala iz privatnih i javnih izvora. S obzirom na to da dominantan deo sredstava po osnovu doznaka pristiže u zemlju upravo neformalnim kanalima transfera, i često nije usmeren u produktivne aktivnosti što rezultuje negativnim reperkusijama za ekonomski rast i razvoj zemlje.

Procene sive ekonomije i poreskog jaza

Obim sive ekonomije u Srbiji procenjen je primenom tri metoda: MIMIC, HTC i na osnovu Ankete o uslovima poslovanja preduzeća. Na osnovu MIMIC metoda siva ekonomija u svim sektorima u 2010. godini iznosi 30% BDP. Na osnovu podataka za istu godinu siva ekonomija koja se može identifikovati na osnovu dohodaka i potrošnje sektora stanovništva (HTC metod) iznosi 23,6% BDP. Prema Anketi o uslovima poslovanja siva ekonomija u sektoru preduzeća za dva najvažnija oblika utaje (nelegalan promet proizvoda i rad na crno) iznosi oko 21% BDP. Na osnovu ovih rezultata može se zaključiti da ukupna siva ekonomija u Srbiji iznosi 30% BDP, a da je najveći deo sive ekonomije koncentrisan u prometu proizvoda i radu na crno.

U studiji je procenjen poreski jaz pri naplati PDV, poreza na dohodak građana i doprinosa za socijalno osiguranje. Poreski jaz u okviru PDV procenjen je na 2,5% BDP, dok je kod poreza na dohodak građana i doprinosa za socijalno osiguranje procenjeno da poreski jaz iznosi oko 5% BDP. Smatramo da su procene poreskog jaza kod najvažnijih poreskih oblika relativno pouzdane. Ekstarpolacijom navedenih procena izvedena je orjentaciona procena ukupnog poreskog jaza u Srbiji, koji je procenjen na oko 10% BDP. Slična procena poreskog jaza dobijana je i na osnovu HTC metoda, čime se indirektno potkrepljuje navedena procena.

Siva ekonomija u sektoru preduzeća i preduzetnika

Sivu ekonomiju u sektoru preduzeća i preduzetnika analizirali smo korišćenjem podataka Ankete o uslovima poslovanja preduzeća na osnovu nekoliko indikatora. To su: (1) učešće privrednih subjekata koji se bavi sivom ekonomijom u ukupnom broju privrednih subjekata; (2) učešće neformalno zaposlenih u ukupno zaposlenima, ukupno i po oblicima; i (3) učešće gotovinskog u ukupnim plaćanjima.

Prema rezultatima Ankete o uslovima poslovanja preduzeća na osnovu mišljenja ispitanika o uključenosti sopstvenog preduzeća u aktivnosti sive ekonomije, 28% privrednih subjekata u Srbiji se bave sivom ekonomijom. To su preduzeća i preduzetnici koji imaju neformalno zaposlene i/ili koji plaćanja obavljaju gotovinski, a obveznici su PDV-a. Pod pojmom neformalno zaposleni obuhvaćeni su zaposleni koji rade bez ugovora i zaposleni koji imaju ugovor, ali nisu prijavljeni na celokupnu zaradu, pa jedan deo zarade primaju u gotovini. Rezultati Ankete pokazuju da u Srbiji postoji uobičajena veza između sive ekonomije i tipa i starosti privrednog subjekta prema kojoj su preduzetnici i mlade firme više sklone aktivnostima sive ekonomije, dok se veza između sive ekonomije i veličine privrednog subjekta prema kojoj su manja preduzeća više sklona aktivnostima sive ekonomije ne može potvrditi. Posmatrano prema delatnosti, najveći procenat privrednih subjekata koji se bavi aktivnostima sive ekonomije je u građevinarstvu (42,9%), kao što pokazuje većina empirijskih istraživanja, a zatim sledi poljoprivreda (33,8%), ugostiteljstvo (33,1%) i saobraćaj (32,7%). Posmatrano prema regionima, privredni subjekti sa sedištem u Centralnoj Srbiji (bez Beograda) su najviše sklone aktivnostima sive ekonomije, a oni u Beogradu najmanje (33% naspram 24,7%).

Druga dva indikatora sive ekonomije analizirali smo na osnovu mišljenja ispitanika o uključenosti sopstvenog preduzeća u aktivnosti sive ekonomije i uporedili sa njihovom ocenom o uključenosti drugih preduzeća iz iste delatnosti. Svi oblici sive ekonomije znatno su više zastupljeni kada su u pitanju „druga“ preduzeća u istoj delatnosti nego kada je u pitanju sopstveno preduzeće. Stoga, podatke dobijene na osnovu pristrasnih odgovora vlasnika/direktora o uključenosti sopstvenog preduzeća u neformalno poslovanje smatramo donjom granicom nivoa sive ekonomije, a podatke dobijene na osnovu njihovog subjektivnog stava o uključenosti drugih preduzeća u istoj delatnosti smatramo gornjom granicom. Tako se učešće zaposlenih koji rade bez ugovora kreće od 1,9% (donja granica) do 23,9% (gornja granica) od ukupno zaposlenih, učešće zaposlenih koji nisu prijavljeni na celokupnu zaradu od 3,8% do 24,7% i učešće prometa koji se obavlja u gotovini od 11,3% do 21,6% od ukupnog prometa.

Rezultati ekonometrijske analize koristeći podatke Ankete ukazuju da je nekoliko varijabli statistički značajno i da predstavljaju važne determinante odluka privrednih subjekata da se uključe u sivu ekonomiju. Analiza je potvrdila nalaze sličnih studija da su preduzetnici u većoj meri sklone poslovanju u sivoj ekonomiji. Takođe, na prisustvo u sivoj ekonomiji utiču veličina subjekta (merenog brojem zaposlenih), kao i PDV status obveznika. Značajnu determinantu učešća u sivoj ekonomiji, za razliku od regionalnih varijabli, predstavlja i poslovanje u određenim delatnostima. Poslovanje u oblasti građevinarstva (a u nekim specifikacijama i delatnost saobraćaja) ima veću, a u trgovini manju verovatnoću učešća u sivoj ekonomiji. Konačno, statistički značajan je i stav privrednih subjekata u odnosu na opravdanost sive ekonomije, što ukazuje da bi u budućnosti posebnu težinu mogle imati i mere koje su usmerene na promenu stava u pogledu sive ekonomije.

Konkurencija od strane privrednih subjekata koji se bave aktivnostima sive ekonomije je izuzetno rasprostranjena. U proseku privredni subjekti navode da gube skoro 28% prihoda, dok njih skoro 35% izjavljuje da im je siva ekonomije značajna, odnosno izuzetno značajna prepreka u poslovanju. To je posebno evidentno u oblasti saobraćaja i građevinarstva, gde su se gotovo svi anketirani izjasnili da su izloženi nekom obliku konkurencije iz sive ekonomije. Analiza takođe ukazuje da je konkurencija neformalnog poslovanja manja u slučaju preduzeća koji imaju učešće stranog kapitala i ako postoji izražena verovatnoća detekcije neformalnog poslovanja. Na osnovu rezultata ankete utvrđena je značajna korelacija različitih vidova sive ekonomije, tako da je neformalno vršenje prometa često praćeno i angažovanjem neprijavljenih radnika i gotovinskim isplata zarada

Procena efekata formalizacije sive ekonomije

Na osnovu procene poreskog jaza, procenjuje se da bi u periodu do tri godine *smanjenje sive ekonomije* moglo da obezbedi *dodatne prihode* od 0,8-1,1% BDP, dok bi u periodu od jedne decenije bilo moguće ostvariti dodatne prihode od blizu 2% BDP. Posmatrano u širem fiskalnom okviru dodatni prihodi po osnovu suzbijanja sive ekonomije neće stvoriti prostor za smanjenje poreskih stopa, niti prostor za diskreciono povećanje javne potrošnje. Suzbijanje sive ekonomije je neophodno da bi se kompenzovao pad prihoda od poreza na potrošnju koje će nastupiti zbog nužnog smanjivanja apsorpcionog jaza. Postojeći apsorpcioni jaz, koji se karakteriše deficitom tekućeg platnog bilansa od oko 10% BDP, je dugoročno neodrživ, jer vodi ka kontinuiranom rastu spoljnog duga i neto inostrane aktive. Procenjuje se da će smanjivanje apsorpcionog jaza za 5 procentnih poena BDP autonomno uticati na pad prihoda od PDV za oko 1% BDP. Osim toga u dugom roku može se očekivati autonomni rast javnih rashoda po osnovu starenja stanovništva, pa bi bilo dobro da se finansiranje dodatnih rashoda, obezbedi efikasnijom naplatom poreza umesto da se povećavaju porezi. Ako bi suzbijanje sive ekonomije generisalo dodatne prihode, bilo bi dobro da se oni iskoriste za smanjivanje fiskalnog deficita, a ne za smanjenje poreskih stopa ili diskreciono povećanje poreza.

Kada je pitanju *efekat formalizacije sive ekonomije na ekonomski rast*, i pored brojnih empirijskih istraživanja, još uvek ne postoje jasni i nedvosmisleni empirijski i teorijski nalazi koji bi mogli da ukazu na to da li siva ekonomija ima pozitivan ili negativan efekat na ekonomski rast, a takođe i na smer uzročnosti (Schneider and Enste 2000). Prema rezultatima primenjenog MIMIC metoda za Srbiju i ostalih deset Centralno i Istočno evropskih zemalja za period 2001-2010. godine, efekat sive ekonomije na registrovani BDP je statistički visoko značajan i sa očekivanim negativnim znakom. Vrednost koeficijenta GDP per capita ukazuje da ako BDP per capita opadne za jedan procentni poen, siva ekonomija raste za između 0,6 i 0,7 procentnih poena u zavisnosti od primenjenog modela. Drugim rečima, ukoliko dođe do pada BDP u narednom periodu, povećava se pritisak na sivu ekonomiju, jer smanjene mogućnosti poslovanja u formalnom sektoru, ekonomski subjekti će pokušati da kompenzuju angažovanjem u sivoj ekonomiji. Ovaj rezultat ukazuje na značaj održanja makroekonomske stabilnosti i stvaranja uslova za ekonomski rast u narednom periodu, što predstavlja važnu komponentu uspešne strategije formalizaciju sive ekonomije.

Administrativna sposobnost institucija nadležnih za kontrolu poslovanja privrednih subjekata –Inspekcija rada, Tržišna inspekcija i Poreska uprava

Inspekcija rada je zadužena za suzbijanje neformalne zaposlenosti, odnosno 'rada na crno'. Kada se ustanovi da u preduzeću ima radnika bez ugovora o radu, poslodavcu se daje rok u kome takvi radnici moraju da dobiju propisani ugovor ili da napuste radno mesto. Poslodavac mora da obavesti inspekciju u kratkom roku o preduzetim koracima. Premda ova procedura ima jasnu zaštitnu funkciju u pogledu zaposlenih bez ugovora, njena preventivna uloga je problematična, zato što ne postoji kredibilna pretnja sankcijama koja bi imala snagu da predupredi buduće prekršaje. Mada zakon propisuje oštre novčane kazne za ovakve prekršaje, njih mogu izreći samo sudovi, a procedura dokazivanja je veoma zahtevna. Osim toga, sudovi vrlo često izriču kazne koje su ispod zakonskog minimuma. Međutim, još manju moć inspekcija ima u nadzoru potpuno neregistrovanih, tzv. fantomskih firmi, jer pristup u njihove prostorije može imati samo uz asistenciju policije. Procene raširenosti neformalne zaposlenosti u okviru Istraživanja o uslovima poslovanja preduzeća u Srbiji su relativno visoke, posebno u sektorima građevinarstva, ugostiteljstva, trgovine i industrije. Slični rezultati su dobijeni i na pitanje o raširenosti prakse isplate dela zarade bez plaćanja poreza i doprinosa formalno registrovanim radnicima. Stoga ne čudi što je ocena ispitanika o efikasnosti rada Inspekcije rada mešovita. Ipak, ova služba je ocenjena za nijansu povoljnije od Poreske uprave i Tržišne inspekcije, što odgovara zaključku da problem nije toliko u sposobnostima zaposlenih i organizaciji rada Inspekcije, koliko u nedovoljnim resursima i neadekvatnom zakonskom okviru za njen efikasniji rad na suzbijanju neformalne zaposlenosti i neprijavljenih zarada.

Primarni zadatak *Tržišne inspekcije* jeste da obezbedi primenu Zakona o trgovini i, u okviru toga, da sprečava različite oblike neformalne trgovine. Najčešći načini prodaje u sivoj zoni su putem oglasa; na pijacama; u neprijavljenim samostalnim trgovinskim i zanatskim radnjama; na improvizovanim uličnim tezgama; kao i prodaja u ilegalnim distributivnim centrima. Tržišna inspekcija ukoliko utvrdi nepravilnost nema ovlašćenje da izriče novčane kazne već podnosi prijavu kojom se pokreće sudski postupak. Tržišni inspektori su ovlašćeni da rešenjem izreknu sledeće mere: otklanjanje utvrđene nepravilnosti; privremenu zabranu prometa određene robe, odnosno vršenja određene usluge; privremeno zatvaranje prodajnog objekta; i oduzimanje robe. Delokrug rada Tržišne inspekcije veoma je širok i određen je velikim brojem zakona i podzakonskih akata, što objektivno otežava njenu efikasnost i često dovodi do preklapanja nadležnosti sa drugim sektorskim inspekcijama, kao i sa komunalnom inspekcijom. Organizaciono, Inspekcija je suviše horizontalno i vertikalno rascepkana što smanjuje njenu efikasnost. Premda učesnici *Istraživanja o uslovima poslovanja preduzeća u Srbiji* njen rad ocenjuju uglavnom pozitivno, ocene su nešto niže nego za Inspekciju rada i Poresku upravu.

Poreska uprava takođe pokazuje relativno nizak stepen efikasnosti u otkrivanju utaje poreza, što je posledica nedovoljnog obima ljudskih i materijalnih resursa, neadekvatne strukture zaposlenih, kao i nepostojanja sistematske razmene podataka sa drugim državnim organima u cilju utvrđivanja utaje poreza. Prema podacima iz 2011. godine u Poreskoj upravi Republike Srbije zaposleno je 6.165 lica, što je shodno broju poreskih obveznika i međunarodnim standardima manje od optimalnog broja. Od ukupnog broja, svega 55% zaposlenih ima visoku stručnu spremu. Dok previše zaposlenih radi na poslovima prijema i tehničke obrade poreskih prijava, broj lica angažovanih na efektivnoj poreskoj kontroli manji je od neophodnog. Ukupan budžet Poreske uprave je manji od neophodnog, usled čega su zarade zaposlenih na nivou koji podstiče odliv mlađih kadrova nakon sticanja odgovarajućeg iskustva na poslovima poreske revizije/kontrole, što negativno utiče na kvalitet obavljenih poreskih kontrola i ukupnu efikasnost Poreske uprave. Nedovoljna informatizacija poslovnih

procesa, nepostojanje organizovanog sistema ukrštanja podataka sa drugim državnim organima (Katastar nepokretnosti, Fond PIO, lokalne Uprave javnih prihoda, MUP, i sl.), suboptimalan mehanizam odabira obveznika koji će biti kontrolisani, uz neodgovarajuću strukturu ljudskih resursa uticao je da verovatnoća otkrivanja poreske evazije bude relativno niska, što podstiče obavljanje delatnosti u neformalnom sektoru.

9.2. Preporuke za formalizaciju sive ekonomije

9.2.1. Strategija formalizacije sive ekonomije

Uspešna politika smanjenja sive ekonomije obuhvata mere koje treba da utiču na smanjenje ulaska novih učesnika u sivu ekonomiju, kao i mere koje podstiču formalizaciju postojećih učesnika, odnosno, njihov prelazak iz sive u regularnu ekonomiju. Strategija smanjenja sive ekonomije zahteva mere koja će poći od osnovnih uzroka i mehanizama koji doprinose njenom razvoju, a to su preterani poreski tereti, preterana regulacija ekonomskog života i slabosti u funkcionisanju državnih organa. Kao što su uzroci koji generišu stvaranje sive ekonomije višestruki, tako i njena reintegracija u formalnu ekonomiju mora biti oslonjena na više različitih metoda. Tako politiku smanjenja sive ekonomije možemo podeliti na više komponenti: opšte reforme koje, kroz stvaranje povoljnog ambijenta za poslovanje u formalnom sektoru, utiču na smanjenje sive ekonomije; podsticajne mere neposredno usmerene na sivu ekonomiju; i jačanje administrativnih sposobnosti države.

Ekonomski subjekti donose odluku o tipu svoje aktivnosti na osnovu sopstvene procene o odnosu koristi i troškova poslovanja u formalnoj i sivoj ekonomiji. Iz toga proizilazi da politika formalizacije sive ekonomije treba da promeni odnose između koristi i troškova kako u sivoj, tako i u regularnoj ekonomiji.

Često se ovaj odnos troškova i koristi u sivoj ekonomiji pokušava promeniti povećanom administrativnom represijom (boljom detekcijom i većim kaznama). Politika smanjenja sive ekonomije do početka dvehiljadite godine u većini evropskih zemalja bila je formulisana upravo na ovakvim kaznenim merama (Williams et al., 2005). Međutim, iskustvo tih zemalja, kao i iskustvo Srbije i Jugoslavije iz devedesetih godina pokazuje da to nije jedini ili najbolji način delovanja, jer oslanjanje isključivo na represivne metode, bez otklanjanja osnovnih uzroka sive ekonomije, donosi gubitak ukupne ekonomske aktivnosti, jer dovodi do smanjenja sive ekonomije, ali bez srazmernog povećanja formalne ekonomije (Krstić i dr., 1998, Williams, 2004). Kada je cilj preventivno delovanje na neotpočinjanje aktivnosti u sivoj ekonomiji ili na eliminaciju već postojeće sive ekonomije njenim gašenjem, a ne prelazak ekonomskih učesnika iz sive u regularnu ekonomiju, onda samostalna primena represivnih, kaznenih mera daje dobre rezultate.

Drugi način da se promeni odnos između koristi i troškova u sivoj ekonomiji jeste da se različitim merama smanje koristi koje imaju akteri u sivoj ekonomiji, što se prevashodno postiže smanjenjem troškova u formalnoj ekonomiji (smanjenje poreskog tereta i regulacije) i povećanjem koristi u njoj (npr. kroz pristup merama podrške i kreditima), kako bi bila povećana atraktivnost rada u ovom sektoru. To se može postići preventivnim i podsticajnim merama. Preventivne mere mogu da spreče nastanak sive ekonomije ili da utiču na prelazak učesnika u formalni sektor. One obuhvataju smanjenje regulatornog opterećenja, uvođenje novih oblika dozvoljenog rada i slično. Podsticajne mere su neposredno usmerene na učesnike u sivoj ekonomiji koje treba da ih podstaknu da formalizuju svoju aktivnost. One mogu obuhvatati

amnestiju na individualnom ili društvenom nivou za one učesnike koji žele da pređu u formalni sektor, zatim savetodavne poslovne usluge i usluge podrške za ove učesnike, kao i targetirane direktne ili indirektno poreske olakšice za one koji koriste usluge koje pružaju prijavljeni radnici umesto neprijavljenih i slično.

Praktičan zadatak i ključni izazov ekonomske politike u Srbiji se svodi na to da sa dobro odmerenom kombinacijom podsticajnih i prinudnih mera ona deluje tako da obezbedi što potpuniju formalizaciju aktera angažovanih u sivoj ekonomiji – preduzeća, preduzetnika i zaposlenih, uz što manji gubitak ukupnog (formalnog i neformalnog) bruto domaćeg proizvoda i što manji gubitak ukupne zaposlenosti. Idealno, 'doziranje' podsticajnih i kaznenih mera bi trebalo da bude takvo da podsticajne mere budu primarno namenjene uključivanju slojeva stanovništva isključenih iz formalne ekonomije, kao i povratku u formalnu ekonomiju preduzeća i preduzetnika koji su izašli iz nje zbog visokih poreza, rigidne regulative ili usled delovanja ekonomske krize, dok kaznene mere treba da budu usmerene prema obeshrabrivanju dobrovoljnog, oportunističkog izbora sive ekonomije kao sredstva za ostvarivanje ekstraprofita kroz nelegalno smanjivanje troškova.

Najvažniji preduslov za uspešnu strategiju formalizacije sive ekonomije jeste završetak procesa tranzicije i stabilizacija pravne i institucionalne strukture društva, zatim postizanje i održanje makroekonomske stabilnosti, kao i stvaranje uslova za ekonomski rast. Njihov uticaj na sivu ekonomiju samo je jedan od dobrodošlih rezultata. Ekonometrijski rezultati prikazani u poglavlju 6 pokazuju da rast registrovanog BDP dovodi do smanjenja sive ekonomije. Drugim rečima, ukoliko dođe do pada BDP u narednom periodu, povećava se pritisak na sivu ekonomiju, jer smanjene mogućnosti poslovanja u formalnom sektoru, ekonomski subjekti će pokušati da kompenzuju angažovanjem u sivoj ekonomiji. U takvim uslovima, predložene mere neće imati pun efekat.

Rezultati ekonometrijske analize ukazuju da ne postoji statistički značajna razlika u uključenosti pojedinih sektora u sivu ekonomiju, izuzev građevinarstva i trgovine. Stoga, mere za formalizaciju sive ekonomije koje se predlažu pretežno su sektorski neutralne, tj. odnose se na sve sektore. Izuzetak su mere usmerene na sektor građevinarstva i pojedine uslužne delatnosti.

U nastavku predložimo skup preventivnih i podsticajnih mera za formalizaciju sive ekonomije iz oblasti poreske politike i regulacije, institucija tržišta rada i finansijskog sektora. Preporuke vezane za jačanje administrativne sposobnosti državnih organa prevashodno se odnose na institucije koje su najvažnije sa aspekta kontrole poslovanja preduzeća koja imaju neformalno zaposlene i/ili obavljaju promet na crno, a to su Poreska uprava, Inspekciju rada i Tržišna inspekcija, a na osnovu analize rada ovih institucija date u prethodnom poglavlju. Na kraju ovog dela u Tabeli 9.1 prikazane su najvažnije preporuke za formalizaciju sive ekonomije prema navedenim oblastima, njihov sektorski obuhvat, nadležne institucije za sprovođenje mera, kao i efekti koji se mogu očekivati njihovim sprovođenjem.

9.2.2. Mere o oblasti fiskalne politike

Fiskalna politika obuhvata poresku politiku, politiku javnih rashoda, kao i upravljanje javnim dugom. Sa stanovništva formalizacije sive ekonomije najvažnije su karakteristike poreskog

sistema i javnih rashoda, dok politika javnog duga nema značajnu vezu sa suzbijanjem sive ekonomije.

U okviru poreske politike najvažnije mere za smanjenje sive ekonomije su:

- smanjenje distorzija koje stvaraju porezi,
- smanjenje troškova primena poreza,
- smanjenje isplativosti utaje poreza,
- smanjenje tolerancije prema sivoj ekonomiji.

Smanjenje distorzija koje stvaraju porezi

Visina distrozija koje stvaraju porezi srazmerna je kvadratu poreskih stopa, što znači da više poreske stope stvaraju i veće distrozije. Poreske stope u Srbiji su generalno relativno niske pa su i distrozije koje one stvaraju relativno male. Izuzetak predstavlja ukupno fiskalno opterećanje rada, koje je u Srbiji iznosi oko 39%, što je nešto manje nego u razvijenim članicama EU, ali veće nego u zemljama na sličnom nivou razvijenosti⁷⁷. Iz prethodnog sledi da su ukupni porezi na rad u Srbiji visoki i da stvaraju podsticije za utaju poreza. Visoko poresko opterećenje rada naročito pogađa radno intenzivne delatnosti, kao što su tekstilna industrija i usluge. Stoga bi značajnije smanjenje fiskalnog opterećenja rada podsticajno delovalo na spremnost obveznika da plaćaju poreze. Detaljnije o preporukama vezanim za oporezivanje rada dato je u sledećem delu koji se odnosi na mere iz oblasti institucija tržišta rada.

Osim visokog fiskalnog opterećenja rada ocenjuje se da je najveća granična poreska stopa⁷⁸ kod redovnog godišnjeg poreza na imovinu od 2% relativno visoka i da podstiče različite oblike utaje poreza. Stoga bi u okviru reforme poreza na imovinu, ukoliko se zadrži progresivnost poreskih stopa, najveće granična poreska stopa iznosila do 1%. Ova promena ne bi imala veći bilansni značaj, ali je opravdana kako sa stanovišta smanjivanja sive ekonomije, tako i sa stanovišta efikasnosti i pravičnosti.

Distorzije koje stvaraju porezi zavise i od broja poreskih stopa, postojanja olakšica i oslobađanja u okviru određenog poreskog oblika, postojanja posebnih poreskih režima i dr. Što je veći broj poreskih stopa u okviru jednog poreza, to su mogućnosti za utaju poreza veće. Generalno, poreski sistem Srbije je u ovom pogledu dobro uređen i ne pruža velike podsticja za sivu ekonomiju. Ipak, bilo bi poželjno da se se u okviru budućih reformi PDV postepeno ide ka jedinstvenoj poreskoj stopi, jer bi se na taj način mogućnosti za utaju poreza smanjile. Najveći broj poreskih olakšica i oslobađanja nalazi se u okviru poreza na dobit. Mada najveći deo ovih olakšica ne predstavlja sivu ekonomiju, one ipak stavraju pogodno tlo za utaju i poreske prevare, pa bi ih postepeno trebalo ukinuti.

Smanjenje troškova primene poreza

Veći troškovi primene poreza podstiču poreske obveznika na utaju poreza. Troškovi primene poreza su veći ako u okviru poreskog sistema postoji veći broj poreza, ako su porezi komplikovaniji, broj plaćanja poreza u toku godine veći, a mogućnost elektronskog plaćanja

⁷⁷ Videti Arsić i dr (2010) str. 35.

⁷⁸ Granična poreska stopa je količnik priirsata poreza i prirasta vrednosti poreske osnovice.

manja. Troškovi primene poreza su naročito relevantni za male poreske obveznike (mala i mikro preuzeća, preduzetnike i dr.) koji ostvaruju mali iznos prihoda. U osnovne mere za smanjenje troškova plaćanje poreza spada i kontinuirano preispitivanje opravdanosti postojanja brojnih fiskalnih i kvazifiskalnih dažbina. Komplikovani i nejasni poreski propisi, povećavaju troškove primene poreza, ali otvaraju i prostor za namernu ili nenamernu utaju poreza. Najvažniji poreski oblici u Srbiji su relativno jednostavni, tako da ne stvaraju značajne podsticaje za utaju poreza. Međutim, obračun nekih od poreza, kao što je slučaj sa porezom na dobit, nije u potpunosti usaglašen sa međunarodnim računovodstavenim standardima, što povećava troškove primene poreza – naročito za strane preduzeća koja posluju u Srbiji. Iako neusaglašenost računovodstavenih standarda sa međunarodnom praksom verovatno nije značajan uzrok sive ekonomije, njihovo usaglašavanje sa međunarodnim standardima je važno i kao deo procesa unapređenja uslova poslovanja u Srbiji.

Pojednostavljenjem poreskih procedura, u okviru kojih bi se smanjio broj plaćanja poreza u toku godine, proširila bi se mogućnost elektronskog plaćanja poreza, a smanjili bi se troškovi primene poreza, te povećala spremnost poreskih obveznika na dobrovoljno plaćanje poreza.

Reforma sistema kvazifiskalnih dažbina predstavlja važan uslov za unapređenje poslovnog ambijenta i smanjenje troškova poslovanja. Proces reformi započet ove godine ukidanjem 138 vrsta dažbina, čime je učinjen značajan korak ka unapređenju privrednog ambijenta - ukidaju se brojne neopravdane dažbine, definišu se zakonske procedure za uvođenje dažbina, sve dažbine se uključuju u budžet, i dr. U narednom periodu potrebno je pored ukidanjem preostalih neopravdanih dažbina, izvršiti objedinjavanje srodnih dažbina, njihovo adekvatno označavanje i klasifikovanje. Od posebne je važnosti izvršiti unapređenje parametrizacije dažbina čije je primena opravdana, a koja bi obuhvatala usklađivanje poreskog opterećenja sa ekonomskom snagom obveznika, taksu sa troškovima pružanja usluga države, a naknada sa koristima koje korisnik ostvaruje ili štetama koje generiše. Takođe potrebno je uspostaviti sistemsko ograničenje kako se nakon jednokratnog uređivanja sistema, ne bi ponovo razvio ekonomski distorzivan i nepravičan sistem kvazifiskalnih dažbina. U tom kontekstu važno je da se ponovo dosledno primenjuje princip bruto budžeta, kao i da se uvođenje svih fiskalnih i kvazifiskalnih dažbina vrši zakonima.

Smanjenje isplativosti utaje poreza

Utaja poreza može se posmatrati kao racionalan izbor poreskih obveznika koji zavisi od odnosa troškova i koristi od utaje poreza. Stoga je za smanjivanje utaje poreza neophodno da se smanje koristi, a da se povećaju troškovi utaje poreza. Povećanje troškova utaje poreza ostvaruje se povećanjem verovatnoće otkrivanja utaje poreza kao i povećavanjem kazni u slučaju otkrivanja utaje poreza. Empirijska istraživanja ukazuju na to da je povećanje verovatnoće otkrivanja poreza važnije za suzbijanje utaje poreza nego visina kazne. Presudan uslov za povećanje verovatnoće otkrivanja utaja poreza je reforma poreske administracije, što implicira povećanje učestalosti kontrole, pri čemu bi verovatnoća kontrole poreskog obveznika trebalo da bude određena srazmerno verovatnoći utaje poreza.

Osim toga neophodno je da se poveća verovatnoća da otkrivene utaje budu i sankcionisane. Da bi otkrivene utaje bile sankcionisane važno je da se preuzemu sistematske mere za suzbijanje korupcije u okviru poreske administracije, kao i da se unapredi saradnja Poreske uprave i drugih državnih organa. Za efikasno sankcionisanje otkrivenih poreskih utaja

neophodne su određene promene krivičnog zakona, dodatna obuka sudskih organa, ali i suzbijanje korupcije u pravosuđu.

Jačanje poreskog morala

Spremnost poreskih obveznika na utaju poreza ne zavisi samo od odnosa troškova i koristi, nego i od njihovih moralnih stavova prema utaji poreza. Moralni stavovi o opravdanosti utaje poreza zavise od brojnih faktora, kao što su: tradicija, ponašanje drugih poreskih obveznika, postojanja povlašćenih poreskih obveznika, stepen tolerancije utaje poreza od strane države, kvalitet javnih usluga i dr. Generalno, aktivnosti države kojima bi se ojačao stav poreskih obveznika o nemoralnosti utaje poreza zahteva primenu brojnih aktivnosti, kao što je uključivanja antievazionih poruka u obrazovni sistem, medijske kampanje o kojima će detaljnije biti reči na kraju ovog poglavlja. Spremnost pojedinica da plaćaju porez zavisi od toga kako se ponašaju drugi pojedinci i kako se procenjuje njihova spremnost da plaćaju poreze. Ako država dosledno i neselektivno suzbija utaju poreza, poreski obveznici će biti sigurniji da će i drugi platiti porez, pa će i njihova spremnost da plate porez biti veća.

Smanjenje tolerancije prema sivoj ekonomiji

Utaja poreza u većini demokratskih društava se manje ili više toleriše. Siva ekonomija se često tretira kao neka vrsta aktivnosti koja doprinosi socijalnom zbrinjavanju siromašnih građana. Međutim, stepen tolerancije države prema sivoj ekonomiji u Srbiji je visok i ne odnosi se samo na socijalno ugrožene građane. Smanjivanje tolerancije prema sivoj ekonomiji u Srbiji je neophodno da bi se ona značajno smanjila. To prvenstveno znači da se dosledno i neselektivno zabrane aktivnosti kojima se na vidljiv i neskriven način sprovodi utaja poreza. Konkretno u slučaju Srbije to bi značilo:

- Zabranu prodaje novih industrijskih proizvoda, na buvljim pijacama, zelenim pijacama i na ulici.
- Postojanje velikog broja građevinskih objekata koji nisu oporezovani predstavlja jasnu poruku da država toleriše sivu ekonomiju⁷⁹. Značajno proširenje obuhvata oporezivanja građevinskih objekata predstavljalo bi jasnu poruku da se tolerancije države prema sivoj ekonomiji smanjuje. U cilju povećanja obuhvatnosti građevinskih objekata porezima, Republika bi mogla da pruži odgovarajuću tehničku podršku lokalnim samoupravama, ali i da kroz transfere uvede sistem podsticaja i kazni prema lokalnim samoupravama u zavisnosti od toga koliko uspešno unapređuju obuhvat imovine porezima i efikasnost naplate poreza na imovinu.
- Mnogi oblici sive ekonomije ostvaruju se gotovo neskriveno preko Interneta, malih oglasa u novinama i dr., što bi relativno lako moglo da se spreči, ali se to ne čini zbog inertnosti Poreske uprave, koja ne prati nove kanale utaje poreza. U tom smislu, posebno se ističe raširena praksa neizdavanja fiskalnih računa/neobračunavanja i neplaćanja PDV u ugostiteljskim objektima, gde je stepen dodate vrednosti visok. Efikasnije otkrivanje ovog oblika utaje poreza moguće je i bez znatnog dodatnog obučavanja poreskih inspektora, budući da je utaja poreza očigledna, a metod otkrivanja jednostavan. U tom smislu, s obzirom da će se prelaskom na elektronsko podnošenje poreskih prijava značajan broj zaposlenih u Poreskoj upravi osloboditi

⁷⁹ Na osnovu procene zaposlenih u Poreskoj upravi oko 15% stanova u zgradama i poslovnih objekata nije oporezovano, dok je taj procenat u slučaju kuća preko 20% , Videti Arsić, M. i S. Randjelović (2012).

tekućih tehničko-administrativnih aktivnosti (prijem i overa poreskih prijava, njihovo evidentiranje u informacionom sistemu i sl.), preporučuje se njihova obuka i realociranje upravo na poslove vezane za otkrivanje utaje poreza u pomenutim segmentima, gde je ona očigledna.

- Kod mnogih građana Srbije postoji očigledna nesrazmera između imovine koje poseduju i dohodaka koje su tokom prethodnih decenija prijavili Poreskoj upravi. Odsustvo reakcije Poreske uprave na ovu pojavu predstavlja jasan oblik tolerisanja utaje poreza, i to onih oblika koji sigurno nisu u funkciji socijalnog zbrinjavanja. Stoga je neophodno da se bez odlaganja primene zakonska rešenja o unakrsnoj proceni poreske osnovice i građani, čija imovina značajno premašuje prijavljeni dohodak, naknadno oporezuju porezom na dohodak. Odluka Vlade da konačno primeni zakonske odredbe o unakrsnom poređenju imovine i prijavljenih dohodaka građana predstavlja važan pozitivan korak u pravcu suzbijanja sive ekonomije. Pri tome je od ključne važnosti da upoređivanje imovine i prijavljenih dohodaka bude stalna aktivnost Poreske uprave, a ne jednokratna kampanja. Da bi ove mere dale pun efekat neophodno je da Poreska uprava, u saradnji sa drugim državnim organima, poveća sposobnost da otkrije stvarne vlasnike imovine u Srbiji. Uspostavljanje dobre saradnje sa stranim poreskim upravama je takođe neophodno da bi se identifikovala i procenila imovine naših građana u inostranstvu.

Podsticati poreske obveznike da svoje poreske obaveze izmiruju ažurno i u potpunosti

U Srbiji je raširena praksa prijavljivanja poreskih obaveza od strane preduzeća, a da se pri tome obaveze ne izmiruju. Razlog za ovakvo ponašanje preduzeća je njihova nelikvidnost, iza koje se često u stvari krije nesolventnost. Poreska uprava često toleriše ovakvo ponašanje kako bi se izbegao stečaj obveznika, koji bi se često završio gubitkom posla za veliki broj radnika. Prethodno ukazuje da je neplaćanje poreza u Srbiji, čak i kada to formalno nije siva ekonomija, važan oblik finansijske nediscipline, koja za rezultat ima kako manje prihode države tako i narušavanje ravnopravnosti privrednih subjekata. Zakonsko ograničavanje rokova plaćanja u komercijalnim transakcijama predstavlja značajan korak ka uspostavljanju finansijske discipline. Dobra strana predložene mere je što su zakonski rokovi za izmirenje obaveze najkraći u slučaju kada je država dužnik. Ipak, domet ove mere je relativno ograničen s obzirom na to da je osnovni uzrok finansijske nediscipline postojanje nesolventnih preduzeća na tržištu. Stoga je za uspostavljanje finansijske discipline presudna efikasna i neselektivna primena stečajne procedure kojom bi se nesolventni subjekti isključili sa tržišta. U tom kontekstu suspenzije automatskog stečaja od strane Ustavnog suda predstavlja korak unazad. Za uspostavljanje finansijske discipline važno je da se cene usluga infrastrukturnih preduzeća podignu do nivoa troškova.

Prestati sa praksom otpisivanja kamate na neizmirena poreska dugovanja

Osim što je finansijska nedisciplina posledica tolerisanja velikog broja nesolventnih preduzeća na tržištu, ona je jednim delom posledica i periodičnog umanjivanja i otpisivanja poreskih obaveza. U Srbiji tokom poslednje dve decenije postoji praksa da se periodično (najčešće uoči ili nakon izbora) otpisuju kamate preduzeća po osnovu poreskih dugova. S obzirom na visoku inflaciju u Srbiji otpis kamata znači da se na ovaj način indirektno oprašta i deo glavnice duga koji je obezvređen inflacijom. U uslovima inflacije, nulte nominalne kamatne stope predstavljaju realno negativne kamatne stope na poreske obaveze. Tako npr. ako se otpišu kamate na trogodišnji poreski dug, pri inflaciji od 10% godišnje, na taj način se

glavnica poreskog duga obezvređuje za 27%. Otpisima kamate na poreske dugove država sistematski nagrađuje neuredne poreske obveznike, i na taj način direktno podstiče moralni hazard. To znači da deo poreskih obveznika, koji bi mogao da plati porez, to ne čini čekajući da se kroz otpis kamata, poreski dugovi delimično realno obezvrede. Otpisom kamata na poreske dugove grubo se narušava ravnopravnost učesnika na tržištu, pri čemu se podstiče negativna selekcija – nedisciplinovani poreski obveznici se nagrađuju u odnosu na disciplinovane.

Usvajanje novog Zakona o otpisu kamata po osnovu poreskog duga privremeno će poboljšati likvidnost privrede kao i priliv prihoda u budžet. Međutim, dugoročni efekti ovakvog zakona na finansijsku disciplinu biće izrazito negativni, jer se nastavlja praksa periodičnog nagrađivanja nedisciplinovanih poreskih obveznika, kojima se kroz otpis nominalne kamate otpisuje i deo realne vrednosti glavnice. Stoga bi trebalo definitivno prekinuti praksu otpisa kamate na poreske dugove, jer se otpisom kamata nagrađuju nedisciplinovani obveznici i podržava opstanak nesolventnih preduzeća na tržištu.

Poboljšanje kvaliteta usluga države

Porezi predstavljaju neku vrstu cene koju građani plaćaju za usluge koje dobijaju od države. Stoga spremnost građana da plaćaju porez zavisi od stvarnog obima i kvaliteta usluga države, ali i od individualne percepcije usluga koje dobijaju. Nizak kvalitet državnih usluga, postojanje neproaktivnih trošenja i korupcije smanjuje spremnost građana da plaćaju poreze. Stoga je za suzbijanje sive ekonomije važno da se unapredi efikasnost države, na taj način što će se unaprediti kvalitet i dostupnost usluga države, počev od bezbednosnih i pravosudnih, preko obrazovnih i zdravstvenih i dr.

Edukacija građana o značaju i vrednosti usluga države

Međutim, osim stvarnog unapređenja kvaliteta usluga države neohodno je da država utiče na percepciju građana o važnosti i vrednosti usluga države. Građani, vrlo često potcenjuju vrednost usluga koje pruža država. Njihova procena o tome koliko košta godina školovanja deteta, koliko koštaju određene zdravstvene usluge, koliko koštaju usluge bezbednosti (i kolika je njihova vrednost), koliko koštaju poljoprivredne subvencije i dr. je po pravilu pristrasna na dole. Ova pristrasnost stvara široko rasprostranjeno uverenje kod građana da plaćaju znatno veće poreze nego što je vrednost usluga koje dobijaju od države. Takvo uverenje, koje je delimično tačno, povećava spremnost građana da ne plaćaju poreze. Stoga bi bilo dobro da se periodično svim domaćinstvima dostavljaju brošure (po ugledu na „građanski budžet“ koji se sastavlja u mnogim razvijenim zemljama EU) u kojima bi se na razumljiv i jednostavan način objašnjavalo na koje namene i koliko novca država troši i zbog čega je važno da građani i preduzeća redovno plaćaju poreze.

9.2.3. Mere iz oblasti institucija tržišta rada

Oporezivanje rada

Kod oporezivanja rada, najvažnija preporuka odnosi se na potrebu značajnog smanjivanje troškova rada za nisko plaćeni rad. U bilo kakvoj reformi poreza na zarade (ili, šire, dohotka od rada) preporučljivo je povećati neoporezivi lični cenzus do visine minimalne zarade. Ova praksa prisutna je u većini evropskih zemalja.

U Srbiji poreski kredit za izdržavane članove porodice postoji samo za osobe koje su obveznici godišnjeg poreza na dohodak, tj. za najbogatijih 1% stanovnika. Uvođenje neoporezivog cenzusa za izdržavane članove porodice smanjilo bi poreski klin za zaposlene sa nezaposlenim supružnikom i decom, i tako smanjilo njihove podsticaje za angažovanje u sivoj ekonomiji.

Kao još jedan način da se smanji poreski klin za niže zarade, potrebno je ukinuti minimalnu osnovicu za socijalno osiguranje, koja je u ovom trenutku postavljena na 35% prosečne plate. Dok je njen uticaj na osobe koje rade puno radno vreme trenutno zanemarljiv, jer je minimalna zarada znatno iznad ovog nivoa, ovo pravilo povećava troškove rada osoba koje rade nepuno radno vreme sa standardnim ugovorom o radu na neodređeno vreme.

Osim ukidanja minimalne osnovice za socijalno osiguranje, važna podsticajna mera za formalizaciju neformalnih radnika koji rade nepuno radno vreme bi bilo uvođenje povoljnijeg poreskog tretmana za tzv. mini i midi poslove, po uzoru na pozitivno iskustvo Nemačke (Eurofound, 2008). Kod mini poslova (koji su definisani novčanim maksimumom, a ne brojem radnih sati), stope doprinosa za penzijsko i zdravstveno osiguranje su bitno niže od standardnih, dok stopa poreza na dohodak može biti i nulta. Za midi poslove (u zoni zarada između 'mini' i standardnih) stope doprinosa su više od onih za mini poslove, ali još uvek niže od standardnih, kako bi zaposleni na mini poslovima izbegli zamku radnog siromaštva i olakšao njihov prelazak u standardno zaposlenje.

Za sezonske radnike u poljoprivredi, turizmu i drugim sezonskim delatnostima interesantno je i rešenje kome je pribegla Crna Gora – za svakog sezonskog radnika poslodavac plaća određeni fiksni iznos po danu.

Neke zemlje su uvele i progresivne doprinose za socijalno osiguranje, ili sektorski diferencirane stope doprinosa, tako da radno intenzivne delatnosti niskih prosečnih plata (u kojima je obično i siva ekonomija raširenija) uplaćuju doprinose po stopi nižoj od standardne stope doprinosa koja važi za delatnosti. Trebalo bi ispitati empirijske, teorijske i normativne argumente za i protiv eventualnog uvođenja ovakvih diferenciranih stopa u Srbiju.

Regulativa minimalne zarade

Kod regulative minimalne zarade, da bi se izbegao efekat smanjenja tražnje za formalnim radom, preporučljivo je vratiti minimalnu zaradu sa sadašnjih 50% na oko 35-40% prosečne zarade, što je nivo na kojem je Srbija bila do pre nekoliko godina i koji Svetska banka preporučuje za srednje razvijene zemlje. Takođe, treba razmotriti i uvođenje nešto niže minimalne zarade za mlade do 25 godina, kako bi se podsticalo njihovo zapošljavanje na neodređeno vreme. Slično, minimalna zarada bi mogla da bude blago regionalno diferencirana, tako da delimično reflektuje različite regionalne troškove života (koji su u Beogradu nešto veći nego u ostatku Srbije).

Regulativa radnog vremena

U kompleksu regulative radnog vremena, potrebno je pažljivo analizirati koji aspekti sadašnjih rešenja iziskuju veće troškove za poslodavce, bez posebnih koristi po zaposlene, i

nastojati da oni budu promenjeni. Ovde dajemo neke sugestije na osnovu uporednih podataka o preovlađujućoj praksi u zemljama OECD-a i na osnovu najčešćih pritužbi poslodavaca:

- Povećane satnice za prekovremeni rad i rad nedeljom i praznikom trebalo bi nešto smanjiti.
- Omogućiti fleksibilniju preraspodelu radnog vremena, kako tokom radne nedelje, tako i dužim vremenskim intervalima uz obostranu saglasnost poslodavca i zaposlenog.
- Omogućiti korišćenje godišnjeg odmora po dogovoru poslodavca i zaposlenog.

Zakonodavna zaštita zaposlenja

U segmentu zakonodavne zaštite zaposlenja, svakako je najurgentnije ukinuti sadašnju odredbu po kojoj je poslodavac obavezan da isplati otpremninu zaposlenom u visini koja je srazmerna njegovim ukupnim godinama radnog staža, a ne samo staža kod trenutnog poslodavca. Ovo bi podstaklo formalno zapošljavanje pre svega starijih radnika sa dužim radnim stažom.

Takođe, preporučljivo je maksimalno trajanje ugovora na određeno vreme za jednu osobu produžiti sa jedne godine na dve ili tri godine. Efekti ove izmene verovatno ne bi bili preveliki jer preduzeća i sada masovno produžavaju ugovore preko zakonskog ograničenja manipulišući nazivima zanimanja. Ipak, ovo je potrebno uraditi kako da bi se najsavesnijim preduzećima koja se pridržavaju zakona (često stranim investitorima koji imaju i najviše primedbi na ovu odredbu) omogućila dodatna fleksibilnost u pogledu prilagođavanja obima i strukture radne snage. Takođe, načelno je bolje da se poštuje dobro pravilo nego da se ne poštuje loše pravilo.

Pravila penzionisanja

Kad je reč o pravilima penzionisanja koja mogu da utiču na povećanje formalne i smanjenje neformalne zaposlenosti starijih radnika, potrebno je podići sadašnju starosnu granicu za odlazak u penziju, uvesti aktuarsko prilagođavanje penzija uzimajući u obzir očekivano trajanje života za osobe koje se ranije penzionišu, kao i uvesti aktuarsko nagrađivanje za one koji nastave da rade uz uplate penzijskog doprinosa pošto ispune uslove za punu penziju, nezavisno od toga da li primaju penziju ili ne.

Novčana socijalna pomoć

U Srbiji je primanje novčane socijalne pomoći u praksi ograničeno samo na nezaposlena i neaktivna lica, što navodi siromašne radno sposobne osobe da kombinuju socijalnu pomoć i neformalnu zaposlenost. Da bi se podstakla njihova radna aktivnost u formalnom sektoru, potrebno je uvesti program beneficija za rad, kakav postoji npr. u SAD (*Earned income tax credit*) koji bi omogućio kombinovanje formalnog zaposlenja i novčane socijalne pomoći, uz postepeno povlačenje pomoći sa porastom zarade.

Specifične mere targetirane prema smanjivanju neformalne zaposlenosti

Evaluacije pokazuju da razne specifične mere targetirane prema smanjivanju neformalne zaposlenosti imaju povoljnije efekte u odnosu na generalno smanjivanje poreskih stopa, koje može da ima mnogo šire implikacije, a da se ne reflektuje dovoljno na smanjivanje sive ekonomije (Eurofound, 2008).

Primeri ovakvih targetiranih programa uključuju podršku formalnom samozapošljavanju. Ovakvu meru i u Srbiji sprovodi Nacionalna služba za zapošljavanje, i ona uključuje jednokratnu novčanu bespovratnu pomoć i određenu nenovčanu podršku, uz uslov da se redovno plaćaju doprinosi i porezi u periodu od najmanje dve godine. U proseku se uz pomoć ove mere samozaposli oko tri do pet hiljada osoba godišnje, od kojih većina, po iskustvu zaposlenih u NSZ, samo legalizuje svoj neformalni biznis. Interesantno je da evaluacije pokazuju da je stopa preživljavanja ovakvih 'legalizovanih' preduzetnika veća nego kod osoba koje otpočinju posao bez prethodnog iskustva u neformalnom sektoru.

Neke evropske zemlje primenjuju širu lepezu mera podrške tranziciji od nezaposlenosti ili neformalne zaposlenosti ka formalnoj samozaposlenosti. Holandija primenjuje specifičan program koji nudi poreske olakšice srodnicima i ostalim osobama koje pozajme novac nezaposlenima za otpočinjanje sopstvenog biznisa. Nemačka subvencionise nezaposlene koji otpočinu sopstveni posao tokom tri godine, pri čemu se iznos subvencije smanjuje iz godinu u godinu (Eurofound, 2008). U Srbiji, nezaposlena osoba može dobiti ceo iznos naknade za nezaposlenost na koji ima pravo unapred, pod uslovom da ga iskoristi za samozapošljavanje.

Mikrokreditiranje takođe spada u mere kojima se podstiče otpočinjanje legalnih sopstvenih biznisa, posebno za kategorije osoba koje ne mogu da se oslone na sopstvena sredstva ili na komercijalne kredite. Smatra se da formalni zajmovi povećavaju verovatnoću formalizacije biznisa (Eurofound, 2008).

Preporuke za unapređenje rada Inspektorata za rad u domenu suzbijanja neformalne zaposlenosti

Iz analize položaja, načina i obima rada Inspektorata za rad može se zaključiti da Inspektorat u granicama svojih zakonskih ovlašćenja, ljudskih resursa i drugih ograničenih kapaciteta, postiže relativno dobre rezultate u suzbijanju neformalne zaposlenosti. U prilog ovome može se dodati i podatak da je u *Istraživanju o uslovima poslovanja preduzeća u Srbiji* dobru ocenu (4 i 5 na skali 1-5) Inspektorat rada dobio od 56% učesnika, a lošu (1 i 2 na skali 1-5) od svega 12% učesnika, što je za nijansu bolja ocena od ostale dve institucije relevantne za suzbijanje sive ekonomije, Poreske uprave i Tržišne inspekcije.

Kao što je pokazano na više primera, jedan od ključnih problema u funkcionisanju Inspektorata za rad je nedovoljna koordinacija i integrisanost sa ostalim inspeksijskim i nadzornim službama. Iz toga sledi da bi bila potrebna čvršća integracija različitih inspeksijskih službi u formi Generalnog inspektorata, čiji bi onda Inspektorat rada postao integralni deo, kako bi se postigla sinergija i izbegla dupliranje u aktivnostima i istovremeno uspostavio konzistentan sistem koji bi efikasnije sprečavao neke od najštetnijih aktera sive ekonomije (npr. 'fantomske firme') da se praktično nekažnjeno angažuju u njoj koristeći rupe u postojećim propisima.

U pogledu regulatornih prepreka, trebalo bi razmotriti mogućnost izmene zakonskih rešenja kako bi se inspektorima rada dalo pravo da priđu i ispituju sve radne prostorije nezavisno od

statusa njihove registracije. Takođe, bilo bi korisno da inspektori rada imaju pravo da izriču kazne u okviru pojednostavljene procedure.

U pogledu ljudskih resursa, standardna pritužba Inspektorata je da ima premalo ljudi i previše posla i da je neophodno značajno povećati broj inspektora za optimalne rezultate. Kvalifikacije inspektora su dobre, praktično svi zaposleni imaju visoku stručnu spremu. Inspektorat ima ograničene ICT kapacitete. Postoje elektronski linkovi sa Agencijom za privredne registre, a takođe je razvijena i interna baza podataka za analitičke i planske svrhe. Ali Inspektorat ne može da se direktno poveže sa dokumentacijom preduzeća, Poreskom upravom, Nacionalnom službom za zapošljavanje niti sa organizacijama socijalnog osiguranja.

Što se tiče administrativnih prepreka, važno je unaprediti saradnju Inspektorata rada sa poreskom upravom, ustanovama socijalnog osiguranja, policijom i sudovima. Takođe, saradnja sa Nacionalnom službom za zapošljavanje je veoma slaba i baza podataka osoba koje primaju naknadu za nezaposlenost nije na raspolaganju Inspektoratu, što bi trebalo ispraviti.

Preporuke za unapređenje rada Tržišne inspekcije u borbi protiv sive ekonomije

U institucionalnim pogledu, najopštija preporuka bi se odnosila na potrebu stvaranja okvirnog Zakona o inspekcijama, harmonizovanog sa regulativom Evropske unije, kako bi se u najmanju ruku obezbedila bolja koordinacija inspekcijaskog rada i bolja delineacija nadležnosti između inspekcijaskih službi, istovremeno zatvarajući 'rupe' u nadležnostima, koje omogućavaju bujanje sive ekonomije i otežavaju sprovođenje aktivnosti usmerenih ka njenom uklanjanju. Neophodno je u kratkom roku formirati Komisiju za koordinaciju inspekcijaskog nadzora. Prednosti integrisanog inspekcijaskog pristupa su posebno očigledne u zoni nadležnosti tržišne inspekcije. Postojanje jedinstvene baze podataka o prestupnicima i prekršajima, kojoj bi pristup imale sve inspekcijске službe, poreska uprava, carina i Ministarstvo unutrašnjih poslova, unapredilo bi efikasnost borbe protiv sive ekonomije. Integrisanje nadležnosti podrazumevalo bi da ona inspekcija koja zatekne neregistrovanog, odnosno neprijavljenog subjekta da obavlja delatnost koja spada u nadležnost druge inspekcije, bude ovlašćena ali i dužna da bez odlaganja izrekne mere otklanjanja uočenih nepravilnosti, te da obavesti poresku upravu o zatečenom stanju i izrečenim merama.

Konkretne preporuke za unapređenje efikasnosti rada Tržišne inspekcije formulisane su u sklopu projekta Regulatorne reforme i projekta USAID-BEP. One, osim prethodnog, uključuju i potrebu teritorijalne reorganizacije u pravcu smanjenja broja teritorijalnih jedinica, kao i jačanje funkcionalne organizacije, kako bi se omogućio kompletniji nadzor nad prometom specifičnih proizvoda u celoj zemlji. Takođe, ističe se da postupanje inspektora treba da bude isključivo na osnovu naloga za kontrolu, kako bi se izbegla arbitrarnost i obezbedili hijerarhija i transparentnost u radu Inspekcije. Potrebno je uvođenje sistema procene rizika (odnosno, verovatnoće nastanka nezakonitosti, odnosno nepravilnosti) i upravljanja rizicima u inspekcijaskom nadzoru. Neophodne su dodatne obuke za inspektore, razvoj softvera i bolje informisanje javnosti o radu i rezultatima rada Inspekcije, kao i periodične kampanje usmerene prema prekršiocima i javnosti o čemu ćemo detaljnije govoriti u poglednjem delu ovog poglavlja.

9.2.4. Mere u oblasti finansijskog sektora

Smanjenje gotovinskih plaćanja i podsticaji bezgotovinskog plaćanja

Gotovinska plaćanja podrazumevaju plaćanja mimo računa, takozvana plaćanja 'na ruke' u gotovini. Te transakcije najčešće nisu formalno registrovane. Uz to, u visoko dolarizovanim privredama, dominantno se realizuju u stranoj valuti.

Bezgotovinska i posebno elektronska plaćanja predstavljaju jedan od načina za smanjenje gotovinskih transakcija, formalnih i neformalnih. Tako, elektronska plaćanja otežavaju i učešće transaktora u sivoj ekonomiji.⁸⁰

U slučaju Srbije, skorije primenjena antikrizna mera kojom se umanjuje obaveznost primene fiskalnih kasa ne ide u prilog boljem izveštavanju o realizovanim gotovinskim transakcijama i ne podstiče smanjenje sive ekonomije. Naprotiv, podržava neformalne gotovinske transakcije.

Pored smanjenja gotovinskih transakcija, masovnija bezgotovinska plaćanja bi uticala na smanjenje nepotpunog izveštavanja, pre svega preduzetnika i malih preduzeća, i time onemogućavala skrivanje dela prihoda ostvarenog u gotovini. Kako bi se podstaklo povećanje učešća bezgotovinskih, pre svega elektronskih, transakcija u ukupnim plaćanjima u zemlji, moguće je preduzeti više mera.

Neophodno je primarno ciljati stimulatívne mere, nasuprot represivnim merama na upotrebu gotovine u finansijskim transakcijama. S obzirom na razvoj tehnologije, plaćanje korišćenjem elektronskog novca je relativno lako učiniti mogućim, tako da je moguće uvesti obavezu prodavcima robe i usluga da omoguće elektronsko plaćanje i u sektorima u kojima dominira plaćanje gotovinom (ugostiteljstvo, taksi usluge, i sl.). Takođe postoji niz stimulatívnih mera poput subvencionisanja terminala malim i mikro preduzećima, ograničeni poreski podsticaji za plaćanja izvršena elektronskim putem (to su učinile Argentina, Kolumbija, Južna Koreja) ili uvođenja prepaid kartica osobama koje nemaju račun u bankama kako bi se omogućila njihova inkluzija u formalni sektor. Na makro nivou, državne subvencije i pomoć bi mogli biti slani elektronskim putem, kao i uplate doprinosa po raznim osnovama (Rusija). Takođe, moguće je uvesti ograničenje na sva državna plaćanja, tako da se ona mogu vršiti samo elektronskim putem.

Moguće je i direktno ograničiti gotovinska plaćanja. Na primer, u Italiji je propisom pod imenom Decreto Bersani (D.Lgs. 7/2007) nametnuto ograničenje sume plaćanja u gotovom novcu prilikom plaćanja profesionalnih usluga na 100 evra i uvedene su stroge zatvorske kazne.⁸¹ Kod primene restriktivnih mera interesantan je slučaj Bugarske koja je početkom 2011. godine uvela Zakon o ograničavanju gotovinskog plaćanja, kojim se definišu uslovi za

⁸⁰ O odnosu elektronskog plaćanja i sive ekonomije vid. Schneider, F. 2011 The Shadow Economy in Europe, Using payment systems to combat the shadow economy, dostupno na http://www.bblf.bg/uploads/files/file_378.pdf

⁸¹ Decreto Bersani, donet u Italiji 2007 godine (D.Lgs. 7/2007), pored toga što u članu 9 omogućava pojednostavljenu proceduru za osnivanje preduzeća, uvodi i stroge kazne za aktivnosti u sivoj ekonomiji, tako da je dobar primer za sprovođenje mera u cilju smanjenja sive ekonomije. Zakon kažnjava građevinsko preduzeće zatvaranjem lokacije ako uhvati nelegalne radnike. Maloprodajna radnja koja u pet godina tri puta bude uhvaćena da nije izdala račun može da bude potpuno zatvorena. Konačno, *Decreto Bersani* je zabranio plaćanje profesionalnih usluga u gotovom za sume preko 100 evra je zabranjeno.

ograničavanje gotovinskih plaćanja na teritoriji ove zemlje što bi trebalo da utiče na smanjenje sive ekonomije u sistemu.⁸² Pored mera usmerenih na ograničavanje gotovinskog plaćanja potrebno je dalje raditi na edukaciji korisnika platnih kartica o mogućnostima i pogodnostima njihove primene.

Takođe, jasan konsenzus ekonomskih vlasti oko primene strategije deevroizacije, doprineo bi, u ovom kontekstu, smanjenju značajnog dela, prevashodno neformalnih gotovinskih plaćanja u sistemu. Ovakav ambijent bi pozitivno uticao i na makroekonomsku stabilnost zemlje što bi dodatno rezultiralo smanjenjem nivoa sive ekonomije.

Na kraju, kako bi se preostale gotovinske transakcije odvijale primarno u formalnim okvirima, neophodno bi bilo pored značajnije upotrebe fiskalnih kasa pojačati i terensku kontrolu izdavanja računa za izvršene transakcije.

Formalizacija doznaka iz inostranstva koje se transferišu neformalnim kanalima

Kako bi se dodatno stimulisao veći transfer sredstava formalnim kanalima (prevashodno putem bankarskog sektora, agencija za transfer novca, pošta) neophodno je, kako i sami preduzetnici navode u Anketi, sniziti troškove transfera (provizije i naknade) čime bi se povećala transparentnost ovih tokova i olakšalo njihovo usmeravanje u aktivnosti koje doprinose lokalnom rastu i razvoju zemlje primaoca.⁸³ Dok je svetski prosek toškova transfera po osnovu doznaka procenjen na oko 9% vrednosti poslatih sredstava⁸⁴, Srbija spada u red zemalja sa visokim troškovima transfera. Interesantno je da je procentualno definisana provizija za transfer novca u Srbiju, relativno posmatrano, veća za manje iznose novca koji se šalju čime se destimuliše slanje novca formalnim kanalom od strane velikog broja emigranata.⁸⁵

Većom konkurencijom učesnika u formalnom transferu sredstava i snižavanjem cene usluge transfera podstaklo bi se interesovanje migranata za transfer doznaka formalnim kanalima koji nude niz povoljnosti primaocima sredstava, većinom stanovništvu sa nižim dohotkom. Te povoljnosti se ogledaju u lakšem pristupu finansijskim institucijama, jeftinijim finansijskim sredstvima koja postaju dostupna širem krugu stanovništva, u snižavanju rizika investiranja usled veće mogućnosti diversifikacije i boljoj edukaciji korisnika pristiglih sredstva o alternativnim načinima njihove upotrebe.

Formalne kanale treba da odlikuje laka dostupnost, pouzdanost, brzina transfera i pristupačna cena u poređenju sa konkurentskim vidovima transfera. Odabir skupljih formalnih i neformalnih kanala transfera često je posledica odsustva anonimnosti koje nosi transfer putem banaka. Takođe, regulatorne vlasti zemalja koje učestvuju u procesu slanja i primanja doznačenih sredstava treba da formiraju adekvatne bilateralne sporazume na bazi kojih će se formalizovati i olakšati proces transfera, kanalanja i registrovanja primljenih sredstava (videti npr. slučaj Meksika u: Hernández-Cos, 2005). Ovaj proces se može odvijati i u formi

⁸² Za slučaj Bugarske vid. The Shadow Economy: How to Measure and Model It, Brief Methodological Analyses dostupno na sajtu Ministarstva finansija Bugarske <http://www.minfin.bg/document/9795:4>.

⁸³ Troškovi transfera novca u Srbiju putem specijalizovanih agencija za transfer novca dostižu u proseku između 10-15% (provizija plus cena konverzije valute) prosečne vrednosti poslatih sredstava od 100-300 EUR.

⁸⁴ The World Bank (2012). *Migration and Development Brief 19*, November 2012

⁸⁵ Postoji primer nekoliko poslovnih banaka koje su samostalno uspešno višestruko snizile troškove transfera sredstava u formi doznaka na prosečan iznos od 0,2-0,4% vrednosti poslatih sredstava što predstavlja poboljšanje, ali i dalje ne čini Srbiju uporedivom sa zemljama u kojima su naknade za transfer sredstava fiksne nezavisno od iznosa poslatih sredstava.

privatno-javnog partnerstva uz učešće finansijskih institucija u procesu. Uspostavljanje bliže saradnje između bankarskih sektora zemalja emitera i zemalja primalaca doznaka trebalo bi da snizi transakcione troškove transfera kao i da ubrza slanje ovim formalnim kanalom.

Kako bi se obezbedio adekvatan nivo konkurencije među institucijama koje učestvuju u procesu transfera sredstava neophodno je da se usaglasi regulativa koja pokriva oblast različitih igrača na tržištu uz vođenje računa o zaštiti potrošača ovih usluga. Uloga regulatornih tela bi se dodatno ogledala u nadzoru nad aktivnostima transfera da bi se smanjio rizik od bilo kakvih vidova zloupotrebe i lošeg upravljanja sredstvima i kako bi se povećalo poverenje klijenata u ovaj vid slanja sredstava. Veća uloga banaka u transferu sredstava doznaka trebalo bi da smanji troškove po transakciji, da poveća brzinu i pouzdanost usluge. To bi bilo moguće učiniti kreiranjem jedinstvenog klirinškog sistema među zemljama učesnicama u procesu.⁸⁶ Lakši pristup većeg dela stanovništva finansijskim uslugama banaka i ostalih finansijskih institucija posledično bi trebalo da podstakne domaću štednju i usmeravanje pristiglih sredstava od doznaka u investicione aktivnosti.

Dodatno pokretanje investicionih aktivnosti uz pomoć doznačenih sredstava bi bilo potrebno stimulisati stvaranjem bolje investicione klime u matičnoj zemlji kao i različitom vrstom podsticaja na ulaganja sredstava u produktivne namene (npr. kroz poreske olakšice i slično). Zakonom o deviznom poslovanju („Sl. Glasnik RS“, br. 62/2006, član 29.) i njegovim izmenama i dopunama („Sl. Glasnik RS“ br. 31/2011 i 119/2012) omogućena je repatrijacija profita nerezidenta koji je generisan u lokalnoj privredi nakon izmirenih poreskih obaveza ako drugačije nije naglašeno.

Formalizacija kanala priliva doznaka poboljšala bi i efikasnost samog finansijskog sektora kroz efekat ekonomije obima od većeg priliva sredstava i povećanog broja pruženih usluga. Ovim bi se omogućilo i dalje uključivanje ovih institucija kroz depozitne, kreditne, savetodavne, usluge osiguranja i kastodi poslove u pokretanju preduzetničkih i drugih investicionih aktivnosti na bazi primljenih sredstava. Najveću korist od transakcija bi svakako imale najveće banke koje mogu da pruže veći broj usluga i smanje troškove po transakciji. Pružanjem usluge povoljnog transfera doznaka one bi potencijalno mogle da privuku kako emigrante tako i članove njihovih porodica u matičnoj zemlji da kupe i druge profitosne usluge banke.

Stabilnost tokova doznaka je navela neke zemlje u razvoju da ih koriste kao kolateral kod novog ciklusa prikupljanja kapitala i dalje kreditne aktivnosti banaka (Turska, latino-američke privrede)

S obzirom na to da se najveći formalno poslati deo doznaka šalje u obliku elektronskih transfera, neophodno je obezbediti relevantnu infrastrukturu neophodnu za pristup ovim sredstvima širom zemlje. Projekat razvoja neophodne tehničke i informacione infrastrukture i na lokalnu bi mogao biti finansiran kroz formu privatno-javnog partnerstva, a u okviru projekata koje bi mogla da odobrava razvojna banka zemlje ili druga nadležna regulatorna institucija. Postojanjem razvijene infrastrukture u oblasti transfera sredstava iz inostranstva

⁸⁶ Prema podacima Ministarstva vera i dijasporne procenjen broj Srba koji žive u dijaspori iznosi oko 4 miliona. Pri tome najviše sredstava po osnovu doznaka u Srbiju stiže iz zemalja Zapadne Evrope, Austrije, Nemačke i zemalja u regionu.

istovremeno bi bio olakšan pristup i ostalim finansijskim uslugama od strane većeg broja stanovnika (tekućim računima, štednim računima i kreditnim instrumentima).

Dalji razvoj formalnih kanala transfera doznaka doveo bi vremenom do kreiranja inovativnih proizvoda koji bi migrantima omogućavali da poslatim sredstvima izvrše direktnu investiciju u matičnoj zemlji, npr. kupovinu zemljišta, nekretnine i slično.

Takođe, poslata sredstva od doznaka grupe migranata mogla bi kroz posebne programe biti kombinovana sa novcem centralne vlade ili lokalne samouprave kako bi se zajednički finansirali infrastrukturni projekti od lokalnog i javnog značaja (izgradnja škola, bolnica, puteva, sportskih centara, crkava, parkova, uvođenje irigacionih sistema, elektrifikacija, nabavka kompjuterske, medicinske opreme i slično).

Postepeno uvođenje regulacije u oblast slanja i registrovanja doznaka je poželjan pristup kako bi se omogućilo dobro upoznavanje sa prirodom ovih tokova i razvoj ovoga segmenta tržišta bez prevelike i nagle intervencije države koja bi potencijalno mogla da uspori ili destimuliše dodatne prilive sredstava po ovom osnovu.

Ova i druga moguća unapređenja u regulatornoj sferi i finansijskom sistemu bi doprinela povećanju priliva od doznaka formalnim kanalima u Srbiju i njihovo efikasnije kanalisanje u pokretanje investicionih aktivnosti sa pozitivnim očekivanim efektom na ekonomski rast i razvoj zemlje.

9.2.5. Mere u pogledu uslova poslovanja

Mere u pogledu uslova poslovanja ćemo sagledati prema tome da li su usmerene na privredne subjekte koji već posluju u formalnom sektoru, ali deo, a možda i većinu svojih aktivnosti obavljaju u sivoj ekonomiji, ili su usmerene na subjekte koji su potpuno u neformalnom sektoru.

Mere usmerene na privredne subjekte koji su delimično u sivoj ekonomiji

Rešavanje problema i posledica „feniks“ preduzeća

„Feniks“ preduzeća koja prenose imovinu novoformiranom, a dugove ostavljaju starom preduzeću, značajno doprinose lancu nelikvidnosti, pre svega malih i srednjih preduzeća, koja su u takvim okolnostima primorana da sele deo aktivnosti u sivu ekonomiju. Postoji nekoliko mogućnosti rešavanja navedenog problema.. Prvi pristup podrazumeva *ex post* uvođenje posebnog registra zabrana, slično novoformiranom Registru sudskih zabrana koji bi predstavljao evidenciju svih izrečenih zabrana direktorima i vlasnicima privrednih društava u krivičnim i drugim postupcima (npr. prema Zakonu o prekršajima čl.46 koji uređuje zabranu odgovornom licu da vrši određene poslove). Veći broj zemalja ima sličnu praksu vođenja registra (Estonija, Norveška, Velika Britanija, Republika Irska, Makedonija). Nezavisno od toga, potrebno je početi sa doslednim sprovođenjem odredbi Zakona o privrednim prestupima, Zakona o prekršajima i Krivičnog zakonika (u pogledu prouzrokovanja stečaja i prouzrokovanja lažnog stečaja, kao i drugih krivičnih dela protiv privrede koja za posledicu imaju oštećenje i izigravanje prava poverilaca). Drugi pristup, podrazumevao bi *ex ante* zabranu upravljanja i osnivanja drugih privrednih društava u slučaju da društvo posluje u blokadi duže od određenog broja dana, da društvo nije podnelo finansijske izveštaje ili ima

npr. neizmirene poreske obaveze. Ipak, druga opcija može stvoriti pogrešne podsticaje i kazniti one koji nisu odgovorni, te bi uvođenje instituta diskvalifikacije direktora bilo kontraproduktivno. Bez obzira na konačno rešenje u pogledu registracija zabrana, bez dosledne primene zakona, oba rešenja imaju manjkavosti jer ne mogu da spreče nastanak novih društava preko drugih lica ili bi takvi preduzetnici preventivno osnovali nekoliko kompanija unapred, a zatim korsičili jednu po jednu za te potrebe.

Postavljanje prepreka uvođenju novih administrativnih obaveza uvođenjem obaveznog MSP testa i primene modela standardnog troška⁸⁷

Test uticaja na mala i srednja preduzeća (MSP test) vrši procenu novih regulatornih rešenja na mala i srednja preduzeća kako bi se izbeglo njihovo nesrazmerno opterećenje. Iako je odredbom člana 40. stava 2. Poslovnika Vlade predviđeno da analiza efekata propisa treba da sadrži i informaciju o troškovima koje će primena zakona stvoriti malim i srednjim preduzećima, takva mera nije dovoljna i sveobuhvatna, pa je potrebno propisati da MSP test treba da bude integralni deo analize efekata. MSP test, prije svega, treba da omogući razmatranje da li je predložena opcija odgovarajuća za sektor MSP, da li MSP mogu delom ili u potpunosti biti izuzeta od uvođenja novih regulatornih zahteva, kao i da se procene, odnosno kvantifikuju troškovi mikro, malih i srednjih preduzeća na godišnjem nivou. MSP test je već razvijen od strane Kancelarije, ali se ne primenjuje. I drugi metod Model standardnog troška (MST) kojim se obračunavaju ukupni administrativni troškovi i opterećenje od uvođenja novih administrativnih zahteva razvijen je od strane Kancelarije za regulatornu reformu i to kao gotovo softversko rešenje. Još uvek nije uvedena obavezna primena ove alatke prilikom predlaganja propisa kojim se uvode ili menjaju određeni administrativni zahtevi. Dosledna i nametnuta primena metoda standardnog troška može da predupredi nepotrebno administrativno opterećenje. Oba metoda su postala integralni deo analiza efekata Evropske komisije, i koriste se i u velikom broju članica EU.

Pojednostavljivanje regulatornih (administrativnih) zahteva

Cilj Sveobuhvatne reforme propisa (SRP) i NALED-ove Sive knjige je da se uz aktivno učešće privrede identifikuju administrativne prepreke i procedure koje nepotrebno opterećuju privredu i da se pronađu najjednostavnija rešenja za njihovo uklanjanje. U praksi se uočeni problemi rešavaju suviše sporo, što stvara dodatne troškove privednim subjektima. Pojedini zahtevi, npr. poput ukidanja tzv. KEPU knjige ili ukidanja komplikovanih procedura u vezi sa trudničkim i porodiljskim odsustvom, čekaju da dođu na red već nekoliko godina. Potrebno je da Vlada umesto ad hoc pristupa usvoji jasan plan ukidanja nepotrebnih administrativnih zahteva, i da o tome izveštava javnost .

Uređenje konsultativnog procesa

U odnosu na praksu koja se primenjuje u Evropskoj Uniji, u Republici Srbiji učešće zainteresovanih strana i javnosti u zakonodavnom procesu često nije zadovoljavajuće. Pomenuta dobra praksa EU podrazumeva minimum 8 nedelja tokom kojih javnost može uzeti učešće. povodom nacrtu novog propisa. Prema analizama „Transparentnosti Srbija“ zakonske

⁸⁷ Evropska unija primenjuje Akt o malim preduzećima (Small Business Act) od 2008. godine kao novi okvir politike razvoja MSP. S obzirom da predstavlja dio *acquis communautaire*, Akt o malim poduzećima ima veliku važnost i za zemlje kandidate za članstvo u Evropskoj Uniji. MSP test je integralni deo analize efekata Evropske komisije.

odredbe o javnim raspravama u Republici Srbiji nisu dovoljno dobro definisane. Između ostalog, ne postoji unapred definisan oblik javne debate, niti sankcije u slučaju da neki javni organ propusti da to učini. Pored neadekvatnog ispunjavanja zakonske obaveze, i interes privrede često je veoma slab. Uzroci tome su višestruki. Privreda često nema vremena, ali takođe ni resursa ili ne veruje da može bilo šta da promeni. U Republici Srbiji propisima je utvrđeno da je javna rasprava u pripremi zakona obavezna ukoliko se tim zakonom bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili ako se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost. Osim navedene dužnosti predlagača zakona, pitanje javne rasprave nije bliže uređeno. U nekim slučajevima, zvanično nema javne rasprave, ali je ona suštinski održana na drugi način (okrugli stolovi, javni skupovi, i sl.). Minimalni zahtev kojim bi se poboljšala postojeća situacija je da se na sajtu odgovarajućeg ministarstva ili regulatornog tela objavi elektronska verzija barem 8 nedelja pre nego što propis bude stavljen u proceduru u vidu nacrt. Takođe, u skladu s pitanjima koja se uređuju zakonom, potrebno je unaprediti proces konsultacija sa užim teritorijalno-političkim jedinicama i reprezentativnim predstavnicima privrednih i drugih strukovnih organizacija u zakonodavnom procesu.

Pravovremeno usvajanje podzakonskih akata

Jedan od osnovnih uzroka pravne nesigurnosti je kašnjenje u donošenju podzakonskih opštih akata, zbog čega nije moguće primeniti zakone. Naime, u praksi se podzakonski akti ne donose u propisanim rokovima, pa se ni ne mogu primeniti, dok istovremeno stari zakoni prestaju da važe.⁸⁸ U takvom pravnom vakuumu privredni subjekti su često primorani da se „snalaze“ ne znajući da li posluju u skladu sa zakonom ili se njihovo poslovanje tretira kao da su u „sivoj zoni“. Pravna nesigurnost koju takva situacija stvara ima značajne ekonomske posledice. Postoji nekoliko opcija koje je moguće razmotriti. Prema jednoj (ekstremnoj) opciji ne bi bilo moguće staviti u proceduru nacrt (ili propis) ako nisu spremni i svi podzakonski akti. Druga opcija predviđa da je minimalni zahtev za stavljanje u proceduru postojanje smernica za izradu konkretnih podzakonskih opštih akata. Treća opcija je da ne bi bilo moguće staviti zakon u proceduru bez detaljnog navođenja u obrazloženju načina na koje će se urediti obaveze privatnom sektoru, uključujući i kalkulacije troškova i detaljno razmatranje konkretnih zahteva koji treba da budu uređeni podzakonskim aktima. Konačno treba usvajati i realne rokove za donošenje podzakonskih akata.

Zaštita od nelojalne konkurencije

Iako je Zakonom o trgovini zabranjena nepoštena tržišna utakmica (nelojalna konkurencija), odnosno radnje trgovca usmerene protiv drugog trgovca kojom se konkurentu nanosi ili može naneti šteta iznošenjem neistinitih i uvredljivih tvrdnji o drugom trgovcu, prodajom robe sa oznakama, podacima ili oblikom koji kod potrošača stvaraju opravdanu zabunu o kvalitetu i drugim osobinama te robe, postoje značajni problemi u praksi. Ministarstvo nadležno za trgovinu je u predlogu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o trgovini, koji se nalazi u skupštinskoj proceduri, predvidelo novi član koji uvodi pravni osnov za tužbu za nematerijalnu štetu zbog narušavanja poslovnog ugleda u pogledu radnji nelojalne konkurencije. Iako će predloženi amandman unaprediti postojeći zakonski okvir, potrebno je znatno poboljšati primenu postojećih zakonskih rešenja.

⁸⁸ Prema analizi NALED-a tokom 2012. godine samo 3 akta doneta su pre roka, 33 su doneta posle roka, a kod 163 rok za donošenje akta je prošao pre nego što su doneti.

Mere usmerene na privredne subjekte koji su potpuno u sivoj ekonomiji

Formiranje e-portala licenci, dozvola, saglasnosti, odobrenja

Iako je reformom postupka registracije značajno olakšano osnivanje privrednog društva, u zavisnosti od delatnosti, postoji veliki broj drugih administrativnih zahteva koje privredni subjekt mora da ispuni. Često se privredni subjekti susreću sa administrativnim obavezama prilikom zahteva za dobijanje dozvole, odobrenja, kod kog nije jasno šta je potrebno priložiti, odnosno koje korake je potrebno proći, niti postoji odgovarajući kontakt. Jedno od rešenja koje je prisutno u regionu je e-portal licenci, dozvola, saglasnosti i odobrenja koji bi sadržao sve detaljne informacije, uputstva, dokumente, kontakte koji bi olakšali pokretanje posla. Često na samom početku obavljanja delatnosti, usled čekanja preduzeće iako je formalno registrovano, pravno ne može da se bavi nameravanom delatnošću. Tokom čekanja, ono počinje da obavlja delatnost u sivoj zoni i jedan deo tih aktivnosti nastavlja i kada dobije sve potrebne dozvole. Moguće rešenje je da se takav e-portal koji bi sadržao i uputstvo za svaki sektor formira na sajtu elektronske uprave. Druga opcija je da to bude na sajtu Agencije za privredne registre.

Uklanjanje barijera ulasku u pojedine sektore

U poslednjih nekoliko godina došlo je do pojave novih zahteva koje se traže od privrednih subjekata kako bi započeli sa poslovanjem u određenoj delatnosti. Dok je za neke od delatnosti to opravdano, kod drugih delatnosti reč je o tipičnim barijerama ulaska učinjenim radi zaštite učesnika na tržištu koji trenutno nude usluge. Skorašnji primeri uključuju uvođenje advokatskog ispita, nametnute zahteve za turističke vodiče, itd. U slučaju formiranja portala licenci, dozvola i odobrenja, moguće je sprovesti analizu postojećih zahteva i pojednostaviti određene postupke i eventualno ukinuti neke od zahteva. Pored toga, bitnu ulogu u otklanjanju barijera ulasku ima i Zakon o zaštiti konkurencije, čija se primena mora značajno poboljšati.

Uspostavljanje javno dostupnog elektronskog registra propisa, sa pozitivnom pravnom snagom, bez naplate

Jedan od ograničavajućih faktora za novoformirana preduzeća su troškovi koje privredni subjekt mora da snosi kako bi pribavili informacije koje su po svojoj prirodi javno dobro. Mala preduzeća se uglavnom oslanjaju na svog knjigovođu ili advokata, ali je i njima potrebno omogućiti da pravovremeno mogu pristupiti bazi propisa. Iako je JP "Službeni glasnik" samostalno inicirao formiranje baze pravnih propisa, koja pored prečišćenih tekstova važećih propisa sadrži i elektronsku verziju u pdf formatu službenih listova u kojima su ti propisi i njihove izmjene objavljivani. U tom smislu je nesporno da takva baza može imati pozitivno pravnu snagu, odnosno da se u verodostojnost teksta objavljenog u pdf formatu mogu pouzdati svi korisnici te baze. Time bi se značajno smanjili transakcioni troškovi na nivou privrede, a posebno novoformiranim preduzećima bi se olakšalo poslovanje i smanjili troškovi.

Izdavanje građevinskih dozvola i legalizacija objekata

Usled veoma kompleksnog sistema koji podrazumeva podnošenje zahteva za odobrenjem od velikog broja tela, postupak dobijanja građevinskih dozvola je nefikasan i dugotrajan. Usled

nemogućnosti da se na uređen način dođe do dozvole, jedan broj privrednih subjekata, započinje izgradnju preuzimajući značajan rizik. U takvim okolnostima preduzimači (ili investitori) angažuju radnu snagu iz neformalnog sektora, kao i privredna društva i preduzetnike koji takve poslove ne prijavljuju. Ubrzanjem procedure izdavanja dozvola, decentralizacijom ovlašćenja i formiranjem „jednošalterskih“ službi na nivou lokalne samouprave kao i velikim brojem promena uključujući i promenu položaja javnih preduzeća u postupku izdavanja dozvola, usaglašavanje procedura, izrada planova, itd. značajno bi se doprinelo da deo poslovanja u građevinskoj delatnosti bude prebačen u formalni sektor.⁸⁹

Drugi veoma značajan problem odnosi se na legalizaciju objekata. Prema raspoloživim informacijama lokalnim samoupravama prijavljeno je skoro 700.000 nelegalno sagrađenih objekata, dok se navodi da ima 1,3 miliona objekata koji nisu upisani u katastar. Postupak legalizacije mora biti pojednostavljen u pravcu uvođenja jasno definisanih i ograničenih rokova, a naknade zasnovane na ekonomskim kriterijumima.

9.2.6. Medijske kampanje

Za uspešno sprovođenje predloženih mera u Srbiji veliki značaj treba da imaju medijske kampanje koje treba da utiču na smanjenje poreske evazije ili da podstaknu subjekte da iz neformalne pređu u formalnu ekonomiju. Medijske kampanje bi trebalo jasno da ukažu na rizike i troškove od učešća u sivoj ekonomiji, kao i na koristi od formalizacije ili da budu usmerene na promenu stava ljudi o moralnosti poreske evazije.⁹⁰ Najpoznatija kampanja vođena u Republici Srbiji bila je kampanja „Uzmite račun“ vođena krajem 2004. godine i kampanja koja se sada vodi u Crnoj Gori „PDV je tvoj novac“.

Kampanje bi trebale biti usmerene na oba učesnika u transakciji: u slučaju fokusa na poresku evaziju i na prodavce i na kupce; kod zapošljavanja i na poslodavce i na radnike. Kampanje bi trebalo da imaju opšti karakter ali i da budu fokusirane na sektore u kojima je prisustvo sive ekonomije visoko (npr. građevinarstvo, saobraćaj) ili na određene socijalno-demografske grupacije (posebno na one grupacije, npr. mlade, koje smatraju da su aktivnosti u sivoj ekonomiji prihvatljiv vid ponašanja).

Korišćenje informacionih kampanja kao mera sa smanjenje sive ekonomije preporučeno je i od strane Međunarodne organizacije rada i Evropske unije. Takođe je potrebno intenzivirati edukativnu kampanju poreskih obveznika, medija i javnosti, kako bi se postigli što bolji rezultati.

⁸⁹ O predlozima rešavanja problema u vezi sa dobijanjem građevinskih dozvola vid. „Analiza efikasnosti postupka izdavanja građevinskih dozvola u Republici Srbiji“ koja je izrađena za potrebe USAID Projekta za bolje uslove poslovanja (maj, 2012).

⁹⁰ Najpoznatija kampanja vođena u Republici Srbiji bila je kampanja „Uzmite račun“ vođena krajem 2004. godine i kampanja „PDV je tvoj novac“ koja se sprovodi u Crnoj Gori.

Tabela 9.1. Preporuke za formalizaciju sive ekonomije

Fiskalna politika			
Mere	Sektorski obuhvat	Nosioci aktivnosti	Očekivani efekti
Smanjenje fiskalnog opterećenja rada (vidi deo institucije tržišta rada)	Svi sektori	Ministarstvo finansija i ekonomije	Smanjenje sive ekonomije u domenu rada i povećanje stope registrovane zaposlenosti u srednjem roku.
Ukidanje poreskih olakšica kod poreza na dobit preduzeća i ujednačavanje oporezivanja imovine fizičkih i pravnih lica	Svi sektori	Ministarstvo finansija i ekonomije	Smanjenje distorzivnog delovanja poreskog sistema i legalnog izbegavanja plaćanja poreza. Blago povećanje javnih prihoda.
Smanjenje broja i pojednostavljenje poreskih procedura	Svi sektori	Ministarstvo finansija i ekonomije/Poreska uprava	Smanjenje troškova primene poreza i povećanje spremnosti obveznika na plaćanje poreza.
Povećanje broja zaposlenih u Poreskoj upravi angažovanih na kontroli obveznika, povećanje njihove kvalifikovanosti i unapređenje metodologije za odabir predmeta kontrole	Svi sektori	Ministarstvo finansija i ekonomije/Poreska uprava	Povećanje troškova utaje poreza i posledično smanjenje utaje.
Unapređenje prakse dosledne primene propisanih kazni za utaju poreza	Svi sektori	Ministarstvo finansija i ekonomije/Poreska uprava/Sudovi	Povećanje troškova utaje poreza i posledično smanjenje utaje.
Zabrana prodaje novih industrijskih proizvoda na buvljim pijacama, zelenim pijacama i na ulici	Svi sektori	Komunalna policija	Smanjenje sive ekonomije u prometu robe.
Uvođenje u poreske evidencije neregistrovanih građevinskih objekata	Svi sektori	Ministarstvo finansija i ekonomije/Lokalne uprave javnih prihoda/Katastar	Smanjenje broja neoporezovanih građevinskih objekata
Realociranje zaposlenih u Poreskoj upravi sa administrativno-tehničkih poslova, na otkrivanje očiglednih vidova utaje poreza (preko Interneta, u ugostiteljskim objektima i sl.)	Svi sektori	Ministarstvo finansija i ekonomije/Poreska uprava	Smanjenje sive ekonomije u prometu robe.
Intenziviranje primene Zakonskih odredbi o unakrsnoj proceni imovine i dohodaka	Svi sektori	Ministarstvo finansija i ekonomije/Poreska uprava	Smanjenje utaje poreza na dohodak.
Unapređenje koordinacije Poreske uprave i drugih državnih organa (MUP, Fondovi socijalnog osiguranja, Katastar nepokretnosti, Lokalne uprave javnih prihoda, APR, Centralni registar HoV i dr.), posebno u pogledu razmene informacija	Svi sektori	Ministarstvo finansija i ekonomije/Poreska uprava/MUP/Katastar/CR HoV/ APR	Povećanje verovatnoće otkrivanja neprijavljenih oblika dohodaka i imovine
Unapređenje aktivnosti države na naplati prijavljenih poreskih obaveza	Svi sektori	Ministarstvo finansija i ekonomije	Smanjenje iznosa prijavljenih, a nenaplaćenih poreza
Kredibilno obavezivanje države da u budućnosti	Svi sektori	Ministarstvo finansija i ekonomije	Povećanje

neće biti otpisa potraživanja po osnovu kamata na neplaćene javne prihode		ekonomije	spremnosti obveznika da poreske obaveze izmiruju na vreme
Edukacija stanovništva o značaju i vrednosti usluga države, kao i o negativnim efektima sive ekonomije, kroz javni obrazovni sistem i sredstva javnog informisanja	Svi sektori	Vlada Republike Srbije/ Ministarstvo obrazovanja i nauke/Ministarstvo kulture i informisanja	Povećanje nivoa poreskog morala.
Sistematski rad na unapređenju kvaliteta javnih usluga (obrazovanja, zdravstvene zaštite, administrativnih poslova i sl.)	Javne usluge	Vlada Republike Srbije/Sva ministarstva	Povećanje spremnosti obveznika na plaćanje poreza.
<i>Institucije tržišta rada</i>			
Mere	Sektorski obuhvat	Nosioci aktivnosti	Očekivani efekti
Smanjivanje fiskalnog opterećenja nisko plaćenog rada kroz povećanje neoporezive osnovice do visine minimalne zarade	Svi sektori	Ministarstvo finansija i ekonomije	Rast formalne zaposlenosti niže kvalifikovanih radnika, posebno u radno intenzivnim sektorima
Uklanjanje minimalne osnovice za doprinose za socijalno osiguranje	Svi sektori	Ministarstvo finansija i ekonomije	Rast formalne zaposlenosti sa nepunim radnim vremenom, posebno niže plaćenih radnika
Uvođenje povoljnijeg poreskog tretmana za mini i midi poslove	Svi sektori	Ministarstvo finansija i ekonomije	Rast formalne zaposlenosti sa nepunim radnim vremenom, posebno niže plaćenih radnika
Uvođenje povoljnijeg poreskog tretmana za sezonske radnike u poljoprivredi, ugostiteljstvu, turizmu i građevinarstvu	Poljoprivreda, ugostiteljstvo, turizam i građevinarstvo	Ministarstvo finansija i ekonomije	Rast registrovane zaposlenosti na sezonskim poslovima
Razmatranje mogućnosti uvođenja sektorski diferenciranih stopa doprinosa ili progresivnih doprinosa za socijalno osiguranje	Nedefinisan	Istraživačke institucije	Na osnovu studije sa nalazima
Svođenje odnosa minimalne zarade prema prosečnoj na oko ili ispod 40% sa sadašnjih 50%	Svi sektori	Socijalno-ekonomski savet	Rast formalne zaposlenosti u zoni minimalne zarade
Smanjenje procenta povećanja satnice za prekovremeni rad	Svi sektori	Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike	Rast formalnih časova rada zaposlenih
Visinu otpremnine povezati sa stažom kod poslodavca, a ne sa ukupnim radnim iskustvom	Svi sektori	Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike	Rast formalnog zapošljavanja starijih radnika
Produžiti maksimalno trajanje ugovora na određeno vreme na tri godine	Svi sektori	Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike	Rast formalne zaposlenosti mlađih radnika
Podizanje starosne granice za odlazak u penziju, aktuarsko prilagođavanje visine penzije očekivanom korišćenju penzije	Svi sektori	Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike	Rast formalne zaposlenosti starijih radnika
Uvođenje beneficija za rad	Svi sektori	Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike	Rast aktivnosti i formalne zaposlenosti primalaca

			novčane socijalne pomoći i drugih transfera
Podrška formalnom samozapošljavanju kroz grantove i startap kredite	Svi sektori	Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike i Nacionalna služba za zapošljavanje	Transfer neformalne u formalnu samozaposlenost
Uvođenje mikrokreditnih mehanizama	Svi sektori	Ministarstvo finansija i ekonomije i Narodna banka Srbije	Transfer neformalne u formalnu samozaposlenost i rast samozaposlenosti
Uvođenje većih nadležnosti Inspektorata za rad i Tržišne inspekcije, uključujući i pravo inspektora da kontrolišu rad neprijavljenih firmi i da izriču određene kazne	Svi sektori, posebno usmeren prema sektorima sa izraženim učešćem sive ekonomije	Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike, Ministarstvo trgovine i telekomunikacija i Ministarstvo pravde	Smanjenje neformalne zaposlenosti kod formalnih i neformalnih firmi
Uvođenje sistema procene rizika i upravljanja rizicima u inspeksijskom nadzoru	Svi sektori, posebno usmeren prema sektorima sa izraženim učešćem sive ekonomije	Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike, Ministarstvo trgovine i telekomunikacija	Smanjenje neformalne zaposlenosti kod formalnih i neformalnih firmi
Finansijski sektor			
Mere	Sektorski obuhvat	Nosioci aktivnosti	Očekivani efekti
Smanjenje gotovinskih plaćanja i podsticaji bezgotovinskog plaćanja (stimulativne vs represivne mere)	Usluge, ugostiteljstvo, građevinarstvo, saobraćaj, trgovina	Ministarstvo finansija i ekonomije, NBS, poslovne banke	Smanjenje skrivanja dela prihoda ostvarenog u gotovini i smanjenje značajnog dela neformalnih gotovinskih plaćanja.
Smanjenje neformalnih izvora finansiranja	Svi sektori	Ministarstvo finansija i ekonomije, NBS, poslovne banke i ostali finansijski posrednici	Smanjenjene neizvesnosti, efikasna alokacija sredstava, veća zaposlenost i povećanje poreskih prihoda od formalnih aktivnosti. Veća ponuda finansijskih sredstava bi uticala na njihovu cenu i veću dostupnost.
Formalizacija doznaka iz inostranstva koje se transferišu neformalnim kanalima	Trgovina, ostale usluge, ugostiteljstvo, građevinarstvo	NBS, Ministarstvo finansija i ekonomije, poslovne banke i ostali finansijski posrednici	Veća konkurencija i niži troškovi u formalnom

	i potencijalno ostali sektori		tranferu sredstava podstakli bi veće interesovanje migranata za transfer doznaka formalnim kanalima. To bi trebalo da podstakne domaću štednju i nove investicije.
Uslovi poslovanja			
Mere	Sektorski obuhvat	Nosioci aktivnosti	Očekivani efekti
Rešavanje problema feniks“ preduzeća (i razmatranje uspostavljanja registra izrečenih zabrana direktorima i vlasnicima privrednih društava u krivičnim i drugim postupcima)	Svi sektori	Ministarstvo finansija i ekonomije/APR/Sudovi	Sprečavanje poreske evazije i neizmirlivanja obaveza prema dobavljačima
Uvođenje MSP testa i modela standardnog troška	Svi sektori	Vlada Republike Srbije/Kancelarija za regulatornu reformu	Sprečavanje nepotrebnog uvećavanja troškova primene propisa i stvaranja prepreka poslovanju u formalnom sektoru
Pojednostavljanje regulatornih (administrativnih) zahteva	Svi sektori	Vlada Republike Srbije/Kancelarija za regulatornu reformu	Smanjenje troškova primene propisa i uklanjanje prepreka u poslovanju
Uređenje konsultativnog procesa	Svi sektori	Vlada Republike Srbije	Uključivanje privatnog sektora u proces pripreme zakonskih rešenja i smanjenje prepreka poslovanju i podsticaja za uključivanje u sivu ekonomiju
Pravovremeno usvajanje podzakonskih akata	Svi sektori	Vlada Republike Srbije	Uklanjanje pravne nesigurnosti
Sprovođenje mera smanjenja neloyalne konkurencije	Svi sektori	Ministarstvo spoljne i unutrašnje trgovine i telekomunikacija	Smanjenje sive ekonomije u prometu robe
Formiranje e-portala licenci, dozvola, saglasnosti, odobrenja	Svi sektori	Vlada Republike Srbije	Smanjenje troškova započinjanja poslovanja
Smanjenje zahteva potrebnih za započinjanje poslovanja u pojedinim sektorima	Veći broj sektora	Veći broj regulatornih tela	Smanjenje troškova započinjanja poslovanja i otklanjanje barijera ulasku
Uspostavljanje javno dostupnog elektronskog registra propisa	Svi sektori	Vlada Republike Srbije	Smanjenje troškova poslovanja
		Ministarstvo	Olakšano

Unapređenje postupka izdavanja građevinskih dozvola	Građevinarstvo	građevinarstva i urbanizma/Lokalne samouprave	započinjanje poslovnih aktivnosti, smanjeno angažovanje radne snage i preduzeća iz neformalnog sektora
Legalizacija objekata	Svi sektori	Ministarstvo građevinarstva i urbanizma	Stavljanje resursa u potpunosti regularni promet i ekonomsku upotrebu
<i>Medijske kampanje</i>	Svi sektori	Vlada Republike Srbije	Smanjenje poreske evazije ili podsticanje prelaska iz neformalne u formalnu ekonomiju

Literatura

1. Abdih, Y., A. Barajas, R. Chami, and C. Ebeke (2012). "Remittances Channel and Fiscal Impact in the Middle East, North Africa, and Central Asia", IMF Working Paper WP/12/104. Washington, DC: International Monetary Fund
2. Abdih, Y., R. Chami, M. Gapen, and A. Mati (2009). "Fiscal Sustainability in Remittance Dependent Economies", IMF Working Paper WP/09/190. Washington, DC: International Monetary Fund
3. Adams, R. H. and J. Page (2005). "Do International Migration and Remittances Reduce Poverty in Development Countries", *World Development* 33 (10), pp. 1645-1699.
4. Aggarwal, R. A. Demirgüç-Kunt, and M. S. Martinez Peria (2011). "Do Workers' Remittances Promote Financial Development?", *Journal of Development Economics*, 96(2), pp. 255–264.
5. Ahumada, H., Alvaredo, F., Canavese A. and P. Canavese (2004). "The demand for currency approach and the size of the shadow economy: A critical assessment", *Discussion Paper*, Delta Ecole. Normale Superieure, Paris.
6. Aigner, D., F. Schneider and D. Ghosh (1988). "Me and my shadow: Estimating the size of the U.S. hidden economy from time series data", in: W.A. Barnett, E.R. Berndt, und H. White (eds.), *Dynamic Econometric Modelling*, Cambridge: Cambridge University Press, Cambridge UK, pp. 224-243.
7. Alm, J., Jackson, B., McKee, M. (1992). „*Estimating the Determinants of Taxpayer Compliance With Experimental Data*“. National Tax Journal, Vol. 45, No. 1, pp. 107–114.
8. Andrews, D., A. Caldera Sánchez and Å. Johansson (2011). "Towards a Better Understanding of the Informal Economy", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 873, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kgb1mf88x28-en>
9. Arandarenko, M. (2012): 'How to make informal work less normal in Serbia', Mutual Learning Programme Peer Review on *Tackling undeclared work: developing an effective system for inspection and prevention*. Prague (Czech Republic), 4-5 October 2012
10. Arandarenko, M. i S. Avlijaš, (2011). "Behind the veil of statistics: Bringing to light structural weaknesses in Serbia", u V.Schmidt i D.Vaughan-Whitehead: *The impact of the crisis on wages in South-East Europe*, ILO.
11. Arandarenko, M. i K.Stanić (2006): 'Labor costs and labor taxes in Serbia', backroung paper for World Bank report *Serbia: labor market assessment*, 2006.
12. Arsić, M, i S. Randjelović (2012). „Periodično oporezivanje imovine u Srbiji:Šta smo uradili i šta smo naučili“, GIZ – studija u izradi
13. Arsić, M., Altiparmakov, N., Randelović, S., Bučić, A., Vasiljević, D. & Levitas, T. (2010). *Tax Policy in Serbia – Looking Forward*. Foundation for the Advancement of Economics, Belgrade
14. Barajas, A., R. Chami, D. Hakura, and P. Montiel (2010). "Workers' Remittances and the Equilibrium Real Exchange Rate: Theory and Evidence", IMF Working Paper WP/10/287. Washington, DC: International Monetary Fund
15. Bartlett, B. (2001). "Tax reform and Economic Growth", Ripon Society
16. Bisić, M. (2011). „*Akcizna politika u Srbiji: značaj i ključna pitanja*“. Radni papir
17. Borseli F. (2011). "Organised VAT fraud: features, magnitude, policy perspectives" Banka D'Italia

-
18. Breusch, T. (2005a). "The Canadian Underground Economy: An Examination of Giles and Tedds", *Canadian Tax Journal* 53/2, pp. 367-391.
 19. Breusch, T. (2005b). "Estimating the Underground Economy, Using MIMIC Models", Working Paper, National University of Australia, Canberra, Australia.
 20. Buehn, A. and F. Schneider (2009). "Corruption and the Shadow Economy: A Structural Equation Model Approach", Discussion Paper, 2009/1, Department of Economics, University of Linz, Linz.
 21. Buehn, A., A. Karmann and F. Schneider (2009). "Shadow Economy and Do-it-yourself Activities: The German Case", to be published in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 2009.
 22. Centar za liberalno demokratske studije - CLDS (2012). „*Rast privatne domaće štednje u cilju ubrzanja privrednog rasta Srbije*“. Beograd
 23. Chami, R., A. Barajas, T. Cosimano, C. Fullenkamp, M. Gapen, and P. Montiel (2008). "Macroeconomic Consequences of Remittances", IMF Occasional Paper No 259, Washington, DC: International Monetary Fund
 24. Chami, R., A. Barajas, M. Gapen, C. Fullenkamp, and P. Montiel (2009). "Do Workers' Remittances Promote Economic Growth?", IMF Working Paper WP/09/153. Washington, DC: International Monetary Fund
 25. Chami, R., D. Hakura, and P. Montiel (2009). "Remittances: An Automatic Output Stabilizer?", IMF Working Paper WP/09/91. Washington, DC: International Monetary Fund
 26. Christie, E. and Holzner, M. (2004). „Household Tax Compliance and Shadow Economy in Central and Southeastern Europe“. *The wiiw Balkan Observatory Working Papers No. 038*
 27. Cox, H. (2005). Intra-EU differences in regulation-caused administrative burden for companies, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, Memo 136, December
 28. Dell'Anno, R. (2007). "The Shadow Economy in Portugal: An Analysis with the MIMIC Approach", *Journal of Applied Economics* 10/2, pp. 253-277.
 29. Dell'Anno, R. and F. Schneider (2005) "Estimating the Underground Economy by Using MIMIC Models: A Response to T. Breusch's Critic", Discussion Paper, Department of Economics, University of Linz, Linz.
 30. Djankov, S., Lieberman, I., Mukherjee, J., and Nenova, T. (2002). *Going Informal: Benefits and Costs*, Draft: The World Bank
 31. Enste, D. H. (2010). „Regulation and shadow economy: empirical evidence for 25 OECD-countries“, *Constitutional Political Economy*, 21:231–248
 32. European Commission (2007). *Undeclared Work in the European Union*, Special Eurobarometer.
 33. Fiskalni savet Republike Srbije (2012). „*Predlog mera fiskalne konsolidacije 2012-2016*“. Beograd
 34. Feld, L.P. and F. Schneider (2010). "Survey on the Shadow Economy and Undeclared Earnings in OECD Countries", *German Economic Review* 11/2, pp. 109-149.
 35. Frey, Bruno S. and H. Weck-Hannemann (1984). "The Hidden Economy as an unobserved variable", *European Economic Review* 26/1, pp. 33-53.
 36. Fiskalni savet (2012). "Oцена predloga Zakona o budžetu za 2013. godinu"
 37. Friedman, E., Johnson, S., Kaufmann, D., & Zoido-Lobato'n, P. (2000). "Dodging the grabbing hand: The determinants of unofficial activity in 69 countries". *Journal of Public Economics*, 76, 459–493

-
38. GIZ (2010). “*Addressing Tax Evasion and Tax Avoidance in Developing Countries*”. Study prepared by GIZ and German Federal Ministry of Economic Cooperation and Development
 39. Giuliano, P. and M. Ruiz-Arranz (2009). “Remittances, Financial Development and Growth”, *Journal of Development Economics*, 90(1), pp. 144–152.
 40. Gonzalez, A. S. & Lamanna, F., (2007). "Who fears competition from informal firms? Evidence from Latin America," Policy Research Working Paper Series 4316, The World Bank.
 41. Geruber, A. i R. Parsche (2003). “Evasion of Value- added taxes in Europe: Ifo approach to estimation the Evasion Value- added taxes on Basis of National Account data (NAD)”, *Research report*, CES Ifo Munich
 42. Gerxhani, K. (2007). “Did you pay your taxes?” How (not) to conduct tax evasion in transition countries, *Social Indicators Research* 80.
 43. Giles, D.E.A. (1997a). “Causality between the Measured and Underground Economies in New Zealand”, *Applied Economic Letters* 4/1, pp. 63-67.
 44. Giles, D.E.A. (1997b). “Testing the Asymmetry in the Measured and Underground Business Cycles in New Zealand”, *Economic Record* 71/2, pp. 225-232.
 45. Giles, D.E.A. (1999a). “Measuring the hidden Economy: Implications for Econometric Modeling”, *The Economic Journal* 109/3, pp. 370-380.
 46. Giles, D.E.A. (1999b). “Modeling the hidden Economy in the tax gap in New Zealand”, *Empirical Economics* 24/4, pp. 621-640.
 47. Giles, D.E.A. and L.M. Tedds (2002). “Taxes and the Canadian Underground Economy”, *Canadian Tax Paper Vol. 106*, Canadian Tax Foundation, Toronto, Canada.
 48. Giles, D.E.A. and L.M. Tedds (2002). “The Canadian Underground and Measured Economics”, *Applied Economics* 34/4, pp. 2347-2352.
 49. Gupta, S., C. A. Pattilo, and S. Wagh (2009). “Effect of Remittances on Poverty and Financial Development in Sub-Saharan Africa”, *World Development*, 37 (1), pp. 104–115
 50. Hanousek, J. and Palda, F. (2004). *Quality of government services and the civic duty to pay taxes in the Czech and Slovak Republics and other transition countries*, *Kyklos*.
 51. Helberger, C. and H. Knepel (1988). “How Big is the Shadow Economy? A Re-Analysis of the Unobserved-Variable Approach of B.S. Frey and H. Weck-Hannemann”, *European Economic Review* 32, pp. 965-976.
 52. Hernández-Cos, R. (2005). “The U.S.-Mexico Remittance Corridor- Lessons on Shifting from Informal to Formal Transfer Systems”, *World Bank Working Paper No. 47*. Washington, DC: The World Bank
 53. HM Revenue & Customs (2011). “Methodological Annex for Measuring Tax Gaps”
 54. Hosmer, D. & Lemeshow, S. (2000). *Applied Logistic Regression (Second Edition)*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
 55. Hudson, J., Williams, C., Orviska, M. and Nadin, S., (2012). “Evaluating the impact of the informal economy on businesses in South East Europe: Some lessons from the 2009 world bank enterprise survey”. *South East European Journal of Economics and Business*, 7 (1), pp. 99-110
 56. International Labour Office (2011). *Statistical Update on Employment in the Informal Economy*, ILO Department of Statistics.
 57. IMF (2010). *Balance of Payments Manual*. 6th ed. Washington, DC: International Monetary Fund

-
58. Institute for Fiscal Studies (2010). “*A retrospective evaluation of EU VAT system*”, Final report
 59. Irving, J., S. Mohapatra, and D. Ratha (2010). “Migrant Remittance Flows: Findings from a Global Survey of Central Banks”, Working Paper 94, Washington, DC: The World Bank
 60. Janković, I., i M. Gligorić (2012). “Doznake kao stabilan izvor deviznog priliva u Srbiji”, u Tematskom zborniku radova "Ekonomska politika i razvoj", CID Ekonomskog fakulteta u Beogradu; Redaktori: B. Jovanović-Gavrilović, T. Rakonjac Antić, i Ž. Stojanović, str. 215-236.
 61. Jongwanich, J. (2007). “Workers’ Remittances, Economic Growth and Poverty in Developing Asia and Pacific Countries”, UNESCAP Working Paper, WP/07/01
 62. Kannianen, V., J. Paakkonen i F. Schneider (2004). “Fiscal and Ethical Determinants of Shadow Economy: Theory and Evidence”, Discussion Paper No. 30, Helsinki Centre for Economic Research
 63. Kaufmann, D. and Kaliberda, A. (1996). “Integrating the unofficial economy into the dynamics of post socialist economies: A framework of analyses and evidence”, in: B. Kaminski (ed.), *Economic Transition in Russia and the New States of Eurasia*, London: M.E. Sharpe, pp. 81-120.
 64. Kazemier, B. and van Eck, R. (1992). “Survey investigations of the hidden economy”, *Journal of Economic Psychology*, 13.
 65. Keen M. i S. Smith (2007). “VAT Fraud and Evasion: what Do We Know, and What Can be Done”, *Working Paper 07/31 IMF*
 66. Krstić, G. et al. (1998). “Analysis of the Grey Economy in the FRY with Estimates of its Volume for 1997 and Recommendations for its Legalisation”, Economics Institute Belgrade.
 67. Krstić G. i dr. (2001). “Reintegracija sive ekonomije i razvoj privatnog sektora u Srbiji, Ekonomski institut i Liga eksperata, Beograd.
 68. Krstić, G. and P. Sanfey (2011). “Earnings inequality and the informal economy: evidence from Serbia”, *The Economics of Transition*, Volume 19(1).
 69. Krstić, G. (2012). “Labour Force Flows and Informal Economy in Serbia”, *International Conference From Global Crisis to Economic Growth. Which Way to Take?*, The Faculty of Economics, University of Belgrade, September 2012.
 70. Kyle S. et al. (2001). “The Shadow Economy in Bulgaria“, Harvard University, Agency for Economic Analysis and Forecasting and Institute for Market Economics.
 71. Loayza, N.V. (1996). *The Economics of the Informal Sector: A Simple Model and Some Empirical Evidence from Latin America*, Washington, D.C.: Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, Volume 45, December 1996, pp. 129–162
 72. Loayza, N., A.M. Oviedo and L. Servén (2006). “The Impact of Regulation on Growth and Informality Cross-Country Evidence”, In B. Guha-Khasnobis, R. Kanbur, and E. Ostrom (Eds.), *Linking the Formal and Informal Economy, Concepts and Policies*, Oxford: Oxford University Press
 73. Loayza, V., L. Servén and N. Sugawara (2010). “Informality in Latin America and the Caribbean”, *World Bank Policy Research Working Paper Series 4888*.
 74. Long, J. S., & Freese, J. (2006). *Regression Models for Categorical Dependent Variables Using Stata (Second Edition)*. College Station, TX: Stata Press.
 75. Luedtke, J. (Hrsg.), *Otto-von-Freising-Tagungen der Katholischen Universität Eichstätt, Leske + Budrich, Opladen*.

-
76. NBS (2011). Godišnji izveštaj o stabilnosti finansijskog sistema, http://www.nbs.rs/export/sites/default/internet/latinica/90/90_4/finansijska_stabilnost_2011.pdf
 77. OECD (2008). *Serbia – a labour market in transition*, OECD, Paris.
 78. Pedersen, S. (2003). *The Shadow Economy in Germany, Great Britain and Scandinavia: A Measurement Based on Questionnaire Service*, Study No. 10, The Rockwool Foundation Research Unit, Copenhagen.
 79. Perry, G., W. Maloney, O. Arias, P. Fajnzylber, A. Mason and J. Saavedra-Chanduvi (2007). "Informality: Exit and Exclusion", World Bank, Washington.
 80. Putninš, T. J and Sauka, A. (2011). "The size and determinants of shadow economies in the Baltic States", *Baltic Journal of Economics* 11(2).
 81. Radisavljević, G. (2010). "Lična potrošnja u Republici Srbiji 2000-2009", RZS
 82. Radulović, B. (2011). "Standard Cost Model – Baseline Measurement, Serbia, mimeo
 83. Radulović, B. (2011). "Merenje administrativnih troškova primenom modela standardnog troška – Kritički osvrt i moguća poboljšanja", u S. Tabaroši, ur. „Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija sa pravom EU“, Pravni Fakultet, Beograd
 84. Ramey, G. and V. A. Ramey (1995). "Cross-Country Evidence on the Link Between Volatility and Growth", *American Economic Review*, 85 (5), pp. 1138-1151.
 85. Rao, B. B. and G. M. Hassan (2011). "A Panel Data Analysis of the Growth Effects of Remittances", *Economic Modelling*, 28 (1-2), pp. 701-709.
 86. Randelović, S. (2011). „Smanjenje sive ekonomije kao instrument fiskalne konsolidacije“. *Kvartalni monitor* 25-26, FREN, Beograd
 87. Randelović, S. i Đorđević, A. (2012). "Unapređenje performansi malih i srednjih preduzeća u Srbiji kroz reformu sistema oporezivanja". Istraživački rad pripremljen za potrebe Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji
 88. Rao, B. B., and G. M. Hassan (2012). "Are the Direct and Indirect Growth Effects of Remittances Significant?", *The World Economy*, 35(3), pp. 351-372
 89. Ratha, D. (2009). "Remittances in Development a Lifeline to Poor Countries", *Finance and Development*, 46/4
 90. Ratha, D., and S. Mohapatra (2007). "Increasing the Macroeconomic Impact of Remittances on Development". Development Prospects Group. Washington, DC: The World Bank
 91. Ratha, D., and A. Silwal (2012). The World bank-Migration and Development Brief, 18.
 92. Reckon (2009). "Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU-25 Member States", London
 93. Renooy, P., Ivarsson, S., van der Wusten-Gritsai, O. and Meijer, R. (2004). "Undeclared work in an Enlarged Union: an analysis of undeclared work – an in-depth study of specific items". Brussels: European Commission.
 94. RZS "Neobuhvaćena ekonomija- nepotpunost BDP sa proizvodne strane", sajt RZS
 95. Russell, B (2010). "Revenue Administration: Managing the Shadow Economy", *Technical Notes and Manuals*, IMF
 96. Sauka, A. (2008). *Productive, unproductive and destructive entrepreneurship: A theoretical and empirical exploration*, Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH.
 97. Schneider, F. (1999). *Der Sozialstaat zwischen Markt und Hedonismus?*, in: Lamnek, S. Und

-
98. Schneider, F (2004). Shadow Economies Around the World: What do we really know? IAW-Diskussionspapiere 16.
 99. Schneider, F. (2005). "Shadow Economies around the World: What do we really know?", *European Journal of Political Economy*, 21/3, pp. 598-642.
 100. Schneider, F. (2010). "The Influence of Public Institutions on the Shadow Economy: An Empirical Investigation for OECD Countries", *European Journal of Law and Economics* 6/3, pp. 441-468.
 101. Schneider, F. (2010). "Size and Development of the Shadow Economy of 31 European Countries from 2003 to 2010", (Revised Version): http://media.hotnews.ro/media_server1/document-2011-05-8-8602539-0-shadeceurope31-sept2010-revisedversion.pdf [Accessed 01/06/12]
 102. Schneider, F. (eds.), (2011). Handbook on the Shadow Economy, Cheltenham (UK), Edward Elgar Publishing Company.
 103. Schneider, F. (2011). „The Shadow Economy in Europe, 2011“. *Atkearny Study*, Johannes University Linz
 104. Schneider, F., (2011). "The Shadow Economy in Europe - Using payment systems to combat the shadow economy", dostupno na Visa Europe http://www.bblf.bg/uploads/files/file_378.pdf
 105. Schneider, F., Buehn, A. and Montenegro, C. E. (2010). "New Estimates for the Shadow Economies all over the World", *International Economic Journal*, 24: 4, 443 — 461
 106. Schneider, F. and D. Enste (2000). „Shadow Economies Around the World; Size, Causes and Consequences“. *IMF Working Paper 0026*, International Monetary Fund, Washington DC
 107. Schneider, F. and D. Enste (2000). "Shadow Economies: Size, Causes and Consequences", *Journal of Economic Literature* 38/1, pp. 77-114.
 108. Schneider, F. and D. Enste (2002). *The Shadow Economy: Theoretical Approaches, Empirical Studies and Political Implications*, Cambridge University Press, Cambridge UK.
 109. Schneider, F. and R. Dell'Anno (2009). "A Complex Approach to Estimate Shadow Economy: The Structural Equation Modelling", in: Marisa Fagnini and Thomas Looks (eds.), *Coping with the Complexity of Economics*, Springer Publishing Company.
 110. Socijalno ekonomski savet Republike Srbije (2010). *Efikasno suzbijanje sive ekonomije*, Beograd.
 111. Statistički godišnjak Republike Srbije za 2012. godinu (2012). Republički zavod za statistiku Republike Srbije, Beograd
 112. Svetska banka (2012). "Doing Business 2012", Izveštaj Svetske banke o uslovima poslovanja u Svetu, Vašington
 113. Svetska banka (2010). „Kako sa manje uraditi više“. Dokument Svetske banke, Beograd
 114. Tanzi, V. (1999). Uses and abuses of estimates of the underground economy, *The Economic Journal* 109/456, pp.338-340.
 115. Tedds, L.M. (2010). "Keeping it off the books: an empirical investigation of firms that engage in tax evasion". *Applied Economics* 42 (19): 2459-73.
 116. *The Shadow Economy: How to Measure and Model It, Brief Methodological Analyses*
 117. The World Bank (2011). *Migration and Remittances Factbook 2011*, 2nd edition

-
118. Thomas, Jim J. (1992). *Informal Economic Activity*, LSE, Handbooks in Economics, London: Harvester Wheatsheaf.
 119. United Nations (2008). "Non-Observed Economy in National Accounts – Survey Country Practices"
 120. United Nations Economics Commission for Europe, New York and Geneva
 121. Urban, J. and D. Brümmerhoff (2005). Möglichkeiten und Grenzen der Schätzung der Schattenwirtschaft: Eine kritische Auseinandersetzung mit den Schätzergebnissen der Bargeldmethode nach Schneider, Diskussionspapier, Universität Rostock.
 122. USAID (2005). Removing Barriers to Formalization: The Case for Reform and Emerging Best Practice
 123. USAID (2012). Finansiranje rasta malih i srednjih preduzeća: Ključna pitanja i preporuke za Srbiju
 124. Varma, K.N and A. N. Doob (1998). "Deterring Economic Crimes: The Case of Tax Evasion", Canadian Journal of Criminology, 165.
 125. Williams, C.C. (2006). *The Hidden Enterprise Culture: entrepreneurship in the underground economy*. Cheltenham: Edward Elgar.
 126. Williams, C., Horlings, E. and Renooy, P. (2008). *Tackling undeclared work in the EU*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2008.
 127. Woon Nam, C. R. Parsche i B. Schaden (2001). "Measurement of Value Added Tax Evasion in Selected Countries on The Basis of National Account Data", *Working Papers* No. 431. CESifo, Munich
 128. Yair, E. and Zinnes, C. (2000). "The Evolution of the Shadow Economy in Transition Countries: Consequences for Economic Growth and Donor Assistance", CAER II Discussion Paper No. 83.
 129. Zoido-Lobaton, P., S. Johnson; D. Kaufmann, „Corruption, Public Finances, and the Unofficial Economy“ dostupan na <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/wps2169.pdf>

http://www.nbs.rs/export/sites/default/internet/latinica/15/konferencije_guvernera/prilozi/20100512_BM_prezentacija.pdf

http://data.un.org/Data.aspx?q=households&d=SNA&f=group_code%3a406

<http://www.nbs.rs/internet/cirilica/15/mediji/cl/DS-C-20120725.html>

<http://www.fren.org> [pristup 22.10.2012.]

<http://www.nbs.rs> [pristup 20.11.2012.]

<http://web.worldbank.org> [pristup 25.11.2012.]

<http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/userFiles/file/Nacionalni/Adhoc.pdf> [pristup 16.11.2012.]

Aneks

Tabela A1. Procena sive ekonomije u domenu dohodaka domaćinstava na osnovu makroekonomskih podataka (Household Tax Compliance metod)

<i>Opis</i>	<i>Oznaka</i>	<i>2010. god (mil. RSD, tekuće cene)</i>
BDP u tekućim cenama	GDPMP	2,881,891
Procena ukupnog dohotka domaćinstva	THI=THC+Savings+Paid taxes=THC+σ*THI+Paid Taxes	
Ukupan dohodak sektora domaćinstva (HH), nac. računi		2,703,013
Ukupna potrošnja sektora HH, nac. računi	THC (total HH consumption)	2,686,493
Ukupan dohodak HH, HBS		2,703,013
Ukupna potrošnja HH, HBS		2,686,493
Promena depozita sektora stanovništva (XII 2010-XII 2009)		165,141
Promena obaveza sektora stanovništva (XII 2010-XII 2009)		101,859
Neto štednja HH sektora		79,802
<i>Neto stopa štednje HH sektora</i>	<i>SVR</i>	<i>0.030</i>
Porezi plaćeni od domaćinstava	Paid taxes	772,483
<i>Porez na dohodak</i>		<i>139,376</i>
<i>Doprinosi</i>		<i>161,507</i>
<i>PDV</i>		<i>319,400</i>
<i>Akcize</i>		<i>152,200</i>
Ukupni dohodak HH (Total Household Income)	THI=(1/(1-SVR))*(THC+Paid Taxes)	3,564,203
Procena zakonske poreske stope za domaćinstva	SHTR=AIT+ESS+(1-AIT-ESS)*(1-SVR)*(VAT+ECR*AET)	
Prosečna stopa poreza na dohodak građana	AIT	0.046
Prosečna stopa doprinosa na teret zaposlenih	ESS	0.096
Prosečna stopa PDV	VAT	0.11
Prosečna stopa akciza	AET	0.484
Stopa potrošnje akciznih proizvoda	ECR	0.087
Zakonska stopa poreza za domaćinstva (statutory Household Tax Rate)	SHTR	0.27
Zakonska stopa poreza za domaćinstva sa doprinosima na teret poslodavca		0.363
Procena poreskih prihoda države (Total Household Tax Revenues)	THTR=ITR+SSR+VAR+ETR	772,483
<i>Porez na dohodak</i>	<i>ITR</i>	<i>139,376</i>
<i>Doprinosi</i>	<i>SSR</i>	<i>161,507</i>
<i>PDV</i>	<i>VAR</i>	<i>319,400</i>
<i>Akcize</i>	<i>ETR</i>	<i>152,200</i>
Procena sive ekonomije u sektoru HH		
Procenat prijavljenog dohotka domaćinstva	$\lambda H = DHI/THI = THTR/(THI * SHTR)$	0.81
Ukupan dohodak domaćinstava (% GDP)	$\beta H = THI/GDP$	1.24
Siva ekonomija u sektoru HH (% BDP)	SEIH = $\beta H (1 - \lambda H)$	23.6
Siva ekonomija u sektoru HH (% uvećanog BDP)	SEIH	23.6
Iznos sive ekonomije u sektoru HH (u mil. RSD)		782,443
Ukupan poreski jaz (mil. RSD)		284,348
Ukupan poreski jaz (% BDP)		11.3
Ukupan poreski jaz (% hipotetičkog poreza)		23.3