

POLITIKE ZA SMANJENJE SIVE EKONOMIJE



POLITIKE ZA SMANJENJE SIVE EKONOMIJE

SADRŽAJ

Uvod.....	1
Procjena sive ekonomije	2
Uzroci sive ekonomije	2
Izazovi politika.....	3
Siva ekonomija – ključna pitanja	4
Politike za smanjenje sive ekonomije	8
1. Poreska politika.....	9
2. Radna regulativa	10
3. Poslovna regulativa.....	12
4. Administrativne mjere.....	13
Zaključak.....	17

Ova Analiza pripremljena je u okviru programa za unapređenje dijaloga između privatnog i javnog sektora, u okviru Regionalnog projekta za ekonomski rast (REG), koji u Crnoj Gori realizuje Institut za preduzetništvo i ekonomski razvoj (IPER), uz finansijsku podršku američke Agencije za međunarodni razvoj – USAID. Mišljenja, nalazi i zaključci ili preporuke koje su ovdje iznesene date su od strane autora i ne predstavljaju nužno stav USAID-a.

Uvod

Kao najmanja zemlja na Balkanu, Crna Gora ima relativno krhku ekonomiju koju značajno podržavaju investicije posebno u energetsom sektoru i turizmu. Stopa rasta crnogorske ekonomije iznosila je 4,2% u 2017, a privreda je nastavila snažno da raste i u prvom kvartalu 2018. godine sa stopom od 4,4% i s obećavajućim prognozama za 2018. i 2019. godinu.

Uprkos snažnom rastu, ekonomska situacija u Crnoj Gori i dalje je ranjiva. Projekcije su da će se fiskalni deficit smanjiti na 2% u periodu 2017-2019, postići ravnotežu u 2019. godini i nakon toga ostvariti suficit, kako bi se usaglasio sa fiskalnim prognozama do 2022. Trenutni javni dug je na nivou od skoro 70% BDP, a Svjetska banka i Međunarodni monetarni fond pružaju ekspertsku pomoć Vladi Crne Gore u sprovođenju mjera za kontrolu duga. Fiskalna konsolidacija je identifikovana kao „najvažniji cilj“ i set nepopularnih fiskalnih mjera je sproveden tokom 2017. godine, uključujući povećanje poreza na dodatu vrijednost sa 19% na 21% i nametanja varijabilne akcize na duvanske proizvode i bezalkoholna gazirana pića. Eksperti tvrde da su uvedene mjere povećale nivo sive ekonomije odmah nakon implementacije.

Program ekonomskih reformi 2018 – 2020. godine prepoznao je sistematsko smanjenje sive ekonomije kao jedan od prioriteta Vlade, uz poboljšanje fleksibilnosti tržišta rada i smanjenje neformalnog zapošljavanja, koji su takođe u fokusu planiranih reformi.

Procjena sive ekonomije

Siva ekonomija je veoma rasprostranjen fenomen koji karakteriše ne samo nerazvijene zemlje sa neefikasnim institucijama i nedostatkom povjerenja prema kreatorima reformskih programa i politika. Na globalnom nivou, neformalno zapošljavanje je više pravilo nego izuzetak, s obzirom da postojeće projekcije kažu da je više od 50% ukupno zaposlenih u svijetu zaposleno u nekom obliku neformalne ekonomije.

Prema najnovijem istraživanju agencije IPSOS, koju je podržao UNDP, jedna petina (22,3%) od ukupnog broja zaposlenih u Crnoj Gori bila je neformalno angažovana, dok je za jednu šestinu (10,4%) formalno zaposlenih dio poreza i doprinosa nepropisno isplaćen (dio njihovih zarada je isplaćen kao „novac u ruke“). To znači da je ukupan procenat ljudi koji su u potpunosti ili djelimično neformalno zaposleni na nivou trećine svih zaposlenih (32,7%). Podaci o udjelu potpuno ili djelimično neformalno zaposlenih su u skladu sa zaključcima dobijenim unakrsnim pregledom različitih podataka i metodologija, uključujući podatke MONSTAT-a, što takođe pokazuje da je u protekloj deceniji nivo neformalno zaposlenih u Crnoj Gori bio stabilan i na nivou trećine ukupne aktivne radne snage.

Uzroci sive ekonomije

Rast sive ekonomije uzrokovan je brojnim i različitim faktorima. Najvažniji i veoma često posebno ističani su: porast poreza i doprinosa za socijalno osiguranje; povećana regulativa u formalnoj privredi, posebno na tržištu rada; kratko nedjeljno radno vrijeme; ranije penzionisanje; nezaposlenost; smanjenje radnog morala i lojalnosti prema javnim institucijama.

Da bi se utvrdio adekvatan korpus mjera za borbu protiv sive ekonomije, neophodno je detaljno analizirati njene uzroke. Ne postoji adekvatna analiza o sivoj ekonomiji u Crnoj Gori, niti adekvatno istraživanje u pogledu njene zastupljenosti, a razlozi za postojanje sive ekonomije mogu se definisati na osnovu teorijskih analiza,

stavova socijalnih partnera, kao i podataka o utaji poreza nadležnih državnih institucija.

Kada je riječ o fiskalnim uzrocima, zastupljenosti sive ekonomije doprinose komplikovani i skupi poreski postupci, visoka fiskalna opterećenja zarada, nedovoljno transparentan poreski sistem, nedovoljno obučena i opremljena poreska administracija, nedovoljan kvalitet usluga javnog sektora i visoka tolerancija prema sivoj ekonomiji. Značajno prisustvo sive ekonomije na tržištu rada je posljedica visokog fiskalnog opterećenja zarada, a posebno nižih zarada. Postojanje sive ekonomije takođe utiče i na ekonomske faktore, kada se, zbog niske produktivnosti, poslovni subjekti odluče da djelimično ili u potpunosti prebace svoje poslovanje u neformalni sektor. Pod ovim uslovima, poslodavci nađu model poslovanja koji ne obuhvata plaćanje pripadajućih poreskih obaveza, što za posljedicu ima rast sive ekonomije. Ostali institucionalni i ekonomski faktori, kao što su administrativno opterećivanje poslovanja, pravna sigurnost i stepen oporezivanja su takođe važni.

Nivo gotovine u finansijskim transakcijama i neformalni izvori finansiranja značajno utiču na prisustvo sive ekonomije.

Izazovi politika

Siva ekonomija, uprkos svim aktivnostima usmjerenim na njeno smanjenje, i dalje ima značajno učešće kako na tržištu rada tako i u ukupnoj ekonomskoj aktivnosti. Posebno je interesantan pasivan stav ljudi angažovanih u sivoj ekonomiji koji ne preduzimaju ništa kako bi promijenili svoj status.

Procjena da su institucije neefikasne u svojim naporima da riješe ovo pitanje, može predstavljati samo dio objašnjenja. Drugi dio objašnjenja može se vezati za povoljnosti formalizacije poslovanja tj. odnos između koristi koje pojedinci uživaju kao neformalno zaposleni i posljedice koje će formalizacija imati na njihove benefite

i troškove.

U cilju uspješnog suzbijanja sive ekonomije, neophodno je ustanoviti dobre administrativne procedure, ostvariti saradnju između nadležnih organa, posebno u oblasti korišćenja raspoloživih podataka, i lokalnih samouprava i drugih institucija. U nadi da uspostavi efikasnu saradnju sa nadležnim organima, veći stepen transparentnosti i snažniju saradnju sa drugim institucijama i poreskim obveznicima, Vlada Crne Gore je osnovala Komisiju za borbu protiv sive ekonomije čiji su članovi predstavnici institucija odgovornih za sprovođenje mjera u borbi protiv sive ekonomije.

Veliki procenat neformalnog zapošljavanja, posebno neregistrovanog samozapošljavanja, kao i dug period prosječne neformalne zaposlenosti, ukazuje na sistemski problem u institucionalnom okruženju koji otežava, a svakako demotiviše prelazak iz neformalnog u formalni sektor uprkos svim preduzetim aktivnostima posljednjih godina.

Strategije za prelazak iz neformalne u formalnu ekonomiju i smanjenje neprijavljenog rada zahtijevaju dugoročnu posvećenost, kao i koordiniranu aktivnost svih zainteresovanih strana, uključujući socijalne partnere i relevantne javne institucije, kao što su Inspekcija rada i Poreska uprava.

Siva ekonomija – ključna pitanja

Siva ekonomija se odnosi na aktivnosti i prihode koji su djelimično ili u potpunosti izvan vladinih propisa, oporezivanja i posmatranja. Ono što sivu ekonomiju čini privlačnom su prihodi. Ova vrsta aktivnosti omogućava poslodavcima, zaposlenima i samozaposlenima da uvećaju prihode ili umanje troškove izbjegavajući plaćanje poreza i doprinosa. S jedne strane, neformalno zapošljavanje predstavlja atraktivan izbor za one koji ne mogu pronaći posao u formalnom sektoru. S druge strane, to podrazumijeva gubitak budžetskih prihoda zbog neplaćanja pripadajućih poreza i doprinosa, a time i

smanjenje pruženih servisa i usluga javnog sektora. Značajan udio sive ekonomije u ukupnom poslovanju vodi i visokom poreskom opterećenju registrovanih radnika i kompanija zbog uže poreske baze.

Visok nivo sive ekonomije takođe može da ugrozi vladavinu prava i upravljanje. Činjenica da veliki dio stanovništva otvoreno ignoriše zakone, propise i poreze, može oslabiti poštovanje koje građani imaju prema državi. Ova situacija takođe znači da značajan udio stanovništva nema pristup formalnim instrumentima socijalne zaštite od ekonomskih rizika.

Neformalno zapošljavanje (uključujući samozapošljavanje) ima važnu ulogu u gotovo svim ekonomijama. Ono može predstavljati “jedinu opciju” za radnike koji su ostali bez posla i imaju problem da pronađu novi u formalnom sektoru. Pored ove uloge “sigurnosne mreže”, neformalno zapošljavanje može predstavljati početak preduzetništva. Nije iznenađujuće da je značajan dio nezavisnih ili samozaposlenih radnika dobrovoljno neformalan, pri čemu se značajna vrijednost dodjeljuje neformalnoj koristi autonomnog rada i bira se “izlazak” iz formalnog sistema socijalne zaštite posebno u situacijama kad ona nije na zavidnom nivou.

Postoje različiti razlozi zbog kojih su vlade zabrinute zbog visokog nivoa sive ekonomije. Ovo uključuje potencijalne negativne posljedice na konkurentnost i rast, nepotpunu pokrivenost formalnim socijalnim programima, urušavanje socijalne kohezije, reda i poretka, kao i fiskalne gubitke kao rezultat neprijavljenih ekonomskih aktivnosti. Za većinu vlada, ovi problemi prevazilaze sve eventualne prednosti koje postojanje neformalnog sektora pruža kao izvor stvaranja radnih mjesta i sigurnosnu mrežu za siromašne. Takođe odražava sve veću svijest o potencijalno negativnim ekonomskim i socijalnim efektima neformalnog sektora.

Napore za unapređenje formalnog zapošljavanja treba fokusirati na uklanjanju barijera, ali i na podsticajima za izbor formalnog zapošljavanja. Ovo zahtijeva razumijevanje razloga za neformalno funkcionisanje. Kada je neregistrovana ekonomska aktivnost rezultat

ograničenih prilika u formalnom sektoru, reforme politika moraju biti usmjerene ka minimiziranju ili uklanjanju bilo kakvih regulatornih barijera. Kao dobar primjer može poslužiti visoko postavljena minimalna zarada koja ograničava zapošljavanje u formalnom sektoru. Međutim, kada se poslovanje u neformalnom sektoru posmatra kroz mogućnost dobrovoljnog izlaska, kreatori politike se moraju fokusirati na reformu koja će dovesti, nakon analize troškova, do izbora poslovanja u formalnom sektoru. Ovo uključuje mjere koje istovremeno povećavaju trošak poslovanja u neformalnom sektoru i benefite poslovanja u regulativnim okvirima.

Značajan udio sive ekonomije ima ozbiljne posljedice na privredu. Neregistrovane kompanije koštaju zemlje u razvoju, prema rezultatima različitih studija, između 1 – 2% u godišnjem rastu BDP. Ovo je rezultat primarno dva povezana efekta. Prvo, kompanije i zaposleni koji nisu u formalnom sektoru zbog visokih povezanih troškova, ostaju zarobljeni u aktivnostima niske produktivnosti sa limitiranim mogućnostima pristupa kapitalu. Drugo, rast formalno registrovanih kompanija može biti značajno usporen zbog fiskalnih i regulatornih obaveza koje ih sprečavaju da se ravnopravno takmiče sa kompanijama u neformalnom sektoru iako su produktivnije. Drugim riječima, visok stepen sive ekonomije može dovesti do niske produktivnosti.

Značajan dio samozaposlenih radnika su dobrovoljno neformalno zaposleni, pripisujući značajnu vrijednost benefitima autonomnog rada i odlučivanju da izađu iz formalnog sistema socijalne zaštite. Takođe, neformalno zapošljavanje često predstavlja i posljednje rješenje u nedostatku boljih alternativa.

Radnici zdravstveno i penziono neosigurani mogu imati niži nivo produktivnosti i manje podsticaje za ulaganja u humani kapital. Kompanije koje posluju u neformalnom sektoru će teže privući obrazovanje radnike i zadržati ih u svojoj kompaniji dugoročno – a to značajno utiče na njihove podsticaje za ulaganje u obuku i generalno ljudske resurse.

Kompanije koje nemaju pristup kreditima, većim tržištima prodaje/proizvoda, izvorima koje motivišu **inovacije, koje izbjegavaju plaćanje poreza** djeluju ispod svog optimuma. Konkurencija sa kompanijama koje ne poštuju pravila vodi gubitku produktivnosti u formalnim kompanijama. Na agregatnom nivou, velika koncentracija radnika u malim kompanijama, a ne u većim može dovesti do nižeg rasta produktivnosti, s druge strane niska produktivnost može biti glavni razlog zašto mnoge male kompanije i njihovi zaposleni nastavljaju poslovanje u neformalnom sektoru.

Formalan način poslovanja ima tendenciju porasta s veličinom i produktivnošću kompanije, i zastupljeniji je među onima koji dobrovoljno uđu u samozapošljavanje. Slično tome, mlade kompanije pretenduju da imaju visoke troškove i visoke stope neuspjeha, a u isto vrijeme, su vjerovatnije u neformalnom sektoru. Štaviše, u većini zemalja, neformalni sektor se širi tokom krize, dijelom zbog činjenice da ekonomija usporava, istovremeno zapošljavanje u formalnom sektoru značajno opada dok je to smanjenje manje u neformalnom sektoru. Sve u svemu, neformalni sektor, mjereno kao udio radne snage, se s razvojem smanjuje.

Neformalne aktivnosti su skoncentrisane u određenim sektorima privrede. Većina zaposlenih u neformalnom sektoru je u marginalizovanim ekonomskim aktivnostima i u radno intezivnim sektorima kao što su poljoprivreda, građevinarstvo, trgovina na malo, ugostiteljstvo i slično.

Politike za smanjenje sive ekonomije

U Evropskoj uniji, relevantne politike o pitanjima sive ekonomije zasnivaju se na četiri glavna stuba:

- Preventivne akcije čiji je cilj pojednostaviti procedure i smanjiti troškove i procedure koje ograničavaju osnivanje i razvoj biznisa, posebno start-upova i malih preduzeća; ukloniti neusaglašenosti za deklarisanje rada kako na strani ponude, tako i na strani potražnje;
- Jačanje nadzora i primjena odgovarajućih sankcija u odnosu na one koji imaju koristi od prikrivenog rada, kao i zaštita neformalno registrovanih, naročito kroz bolju koordinaciju između nadležnih organa (poreske službe, inspekcije rada, policije);
- Saradnja između relevantnih ministarstava/agencija u cilju suzbijanja prevara u oblasti socijalnog osiguranja i neprijavljenog rada u okviru ekonomskih aktivnosti;
- Kampanja za podizanje društvene svijesti o negativnim implikacijama neprijavljenog rada u oblasti socijalnog osiguranja i posljedica neprijavljenog rada u smislu solidarnosti i pravičnosti.

Zbog toga je važno da politike za rješavanje pitanja sive ekonomije pronađu balans između preventivnih mjera i kazni. Zemlje Evropske unije, OECD-a, kao i mnoge zemlje u tranziciji imaju značajno iskustvo u naporima da smanje neformalno zapošljavanje i aktivnosti neformalne ekonomije sveukupno. Napori se u velikoj mjeri mogu svrstati u sljedeće četiri kategorije:

1. Porezi i druge direktne fiskalne mjere
2. Radno zakonodavstvo
3. Šira poslovna regulativa, i
4. Administrativne mjere.

1. Poreska politika

Poreska politika je glavni instrument u borbi protiv sive ekonomije. Fokus je na uklanjanju podsticaja za izbjegavanje poreskih obaveza smanjenjem poreza na zarade, doprinosa za socijalno osiguranje, ili drugih poreza za kompanije i/ili zaposlene.

Od sredine devedesetih, veliki broj zemalja u razvoju je sproveo važne reforme svojih poreskih sistema, a naročito su imali za cilj smanjenje poreskog opterećenja na rad, posebno na nižem nivou platne skale i smanjenje poreske stope na prihod u cilju širenja poreske baze. Različite zemlje su uvele posebna smanjenja poreza na zarade radnika sa niskim zaradama. Međutim, **očekivani efekti variraju; u nekim zemljama smanjenje poreza je imalo značajan uticaj** na zapošljavanje u formalnom sektoru, ali ne u svim. S druge strane, zemlje koje imaju određeni nivo sive ekonomije u ukupnoj ekonomskoj aktivnosti moraju biti veoma pažljive u uvođenju novih mjera i poreskih opterećenja. Najnoviji primjer u Crnoj Gori je povećanje akciza na duvanske proizvode koje nije, kako je to bilo planirano, dovelo do povećanja poreskih prihoda već do značajnog rasta sive ekonomije.

Širenje poreske baze je važno za reformu poreske politike zbog hitne potrebe za povećanjem državnih prihoda, smanjenja fiskalnog deficita i obezbjeđivanja fiskalne stabilnosti. Potencijal za povećanje poreskih prihoda kroz primjenu ovih metoda oporezivanja kako bi se poreske grupe uključile u poresku mrežu nije u potpunosti iskorišćen u zemljama sa visokom sivom ekonomijom.

Za određeni poreski prihod, djelimičan prelaz sa socijalnih doprinosa na poreze na dohodak ili potrošnju može imati pozitivne efekte na zaposlenost, uključujući smanjenje podsticaja za nedovoljno prijavljivanje prihoda po zaposlenom i time porast poreskih prihoda. Takođe, jačanje povezanosti između oporezivanja i očekivanih koristi može pomoći smanjenju negativnog efekta zapošljavanja u neformalnom sektoru - na primjer, kreiranje snažnije povezanosti

između plaćenih doprinosa i očekivanih penzija ili pristupa zdravstvenim uslugama.

Ove reforme se veoma često moraju vršiti na način koji ne utiče na budžet. Dio smanjenog poreskog opterećenja se može djelimično finansirati kroz povećane prihode kroz veću zaposlenost i proizvodnju, ali teško da ovo može biti dovoljno da u potpunosti nadoknadi niže doprinose i poreske stope. Dodatne mjere za ostvarenje prihoda ili smanjenje troškova su neophodne.

Takođe, pojednostavljena poreska administracija putem online prijave i plaćanja poreza smanjuje transakcione troškove i mogućnosti za korupciju. Komplikovani poreski sistemi vode visokom stepenu izbjegavanja poreza čak i kada su stope niske. Štaviše, pojednostavljenje poreskog sistema je najbolji način da se smanji korupcija u poreskoj administraciji.

Konačno, kriminalizacija određenih poreskih prekršaja zajedno sa uspostavljanjem moderne poreske administracije je jako važna za značajna smanjivanja poreske evazije i eventualni porast učešća poreskih prihoda u BDP-u.

2. Radna regulativa

Radna regulativa i drugi propisi koji se odnose na zapošljavanje obuhvataju sva pitanja koja se odnose na praksu zapošljavanja i osiguranje osnovnih radnih prava kroz minimalnu platu i razne lokalne politike, kao i programe zapošljavanja koji olakšavaju radnicima pristup formalnom zapošljavanju. Reforme politike tržišta rada mogu smanjiti podsticaje zapošljavanja u neformalnom sektoru, dok programi zapošljavanja mogu osposobiti radnike za poslovanje u formalnom sektoru. Radna regulativa ima poseban značaj u naporima za smanjenje neformalnog zapošljavanja. Na primjer, unapređenje fleksibilnosti radne regulative, smanjenje minimalne zarade ili pripadajućih doprinosa na minimalnu zaradu

mogu smanjiti troškove zapošljavanja radnika u formalnom sektoru, i na taj način unaprijediti podsticaje za formalno zapošljavanje. Mnoge zemlje članice EU su pokrenule proceduru i definisale mjere za prevođenje neregistrovanih poslova u okviru domaćinstva u registrovane poslove, i pojednostavile procedure o privremenom radu u cilju sprečavanja izbjegavanja poreskih obaveza.

Prava radnika na socijalno osiguranje ili zaštita zaposlenja može kreirati podsticaj da zaposleni obavijesti nadležne organe kada su otpušteni, čak i sa neprijavljenog posla. Kompanija koja ne plaća pripadajuće doprinose se izlaže riziku od otkrivanja kada je otpušten radnik prijavi za moguće benefite. Sistem benefita osiguranja, iako može i sam imati neke elemente rizika i zloupotreba, može značajno doprinijeti suzbijanju neformalnog sektora u privredi koja ohrabruje radnike koji su ostali bez posla da se prijave za benefit koji ih sljeduje.

U oblasti radnih odnosa, jačanja kapaciteta i nadležnosti organa, inspekcija rada obično je vrlo snažno sredstvo u borbi protiv sive ekonomije. Unaprijeđena implementacija zakona i primjena sankcija može biti postignuta kroz (i) bolju saradnju između nadležnih organa (poreske uprave, inspekcije rada, policije); (ii) povećanje broja inspektora rada, unapređenje njihovih uslova za rad i sistema nagrađivanja zasnovanih na ostvarenom učinku; (iii) ulaganje u obuku i učešće na međunarodnim konferencijama u cilju unapređenja znanja i razvoja vještina u relevantnim oblastima.

Ovo bi dovelo do češćih kontrola preduzeća kako bi se procijenila usklađenost sa radnom regulativom i propisanim uslovima rada. Takođe, čini se da takse i propisane kazne za kršenje zakona o radu nemaju željeni uticaj s obzirom da, prema procjenama, više od trećine preduzeća i poslodavaca ne poštuje pravila.

Evropska komisija je istakla potrebu za efikasnijom saradnjom na državnom nivou između različitih vladinih agencija, kao što su Inspekcija rada i Poreska uprava, i istakla da „unapređenje resursa i stručnosti ovih agencija za sprovođenje zakona i njihova saradnja sa partnerima može doprinijeti smanjenju podsticaja za neprijavljen rad“.

Sindikati (ili drugi predstavnici zaposlenih) takođe mogu imati važnu ulogu u smanjenju rada u neformalnom sektoru. Oni su najbolje pozicionirani da procijene situaciju u svojim preduzećima i industrijama i da, putem kolektivnog pregovaranja, razvijaju pravila koja određuju važna pitanja poput plata, benefita, prekovremenog i djelimičnog radnog angažovanja, bez odricanja od odgovarajućeg nivoa socijalne zaštite. Ovo bi omogućilo radnicima da iskoriste prednosti de facto prije, nego da jure zaštite zapošljavanja, jer bi kroz partnerstvo u pregovaranju poravnania, njihovi poslodavci imali manje podsticaja za nepoštovanje važećih zakona, a i izvršenje bi bilo jednostavnije. Kolektivni ugovori mogu biti definisani na način da obavezuju strane na prijavljivanje rada na crnom tržištu.

3. Poslovna regulativa

Poslovna regulativa se bavi poslovnim praksama kao što su registracija, procedure i opšte poslovno okruženje. Poslovna regulativa, uopšteno, može uticati na odluku koju firme donose o poslovanju u formalnom ili neformalnom sektoru. Na primjer, smanjenje potrebnih zahtjeva, troškova registracije i licenciranja predstavljaju podsticaj za kompanije da posluju u formalnom sektoru. Pojednostavljenje procedura može imati sličan efekat. Takođe je korisno za vlade da stvore okruženje u kome je zaštićena imovina preduzeća i gdje se sporovi rješavaju brzo, transparentno i na objektivan način. Dobro upravljanje je dokazano pozitivna snaga u podsticanju formalnog ekonomskog djelovanja.

Povoljno poslovno okruženje je od suštinskog značaja za promovisanje otvaranja novih preduzeća, rast postojećih kompanija i otvaranje novih radnih mjesta – posebno u formalnom sektoru. U posljednjih sedam godina, Svjetska banka je objavila niz godišnjih izvještaja o istraživanju propisa koji unapređuju poslovnu aktivnost i propisa koji je ograničavaju.

Bilo bi od ključne važnosti učiniti postupak započinjanja i gašenja biznisa sa administrativne strane što je moguće jednostavnijim. Iskustvo pokazuje da je uticaj preduzimanja aktivnosti u ovoj oblasti mnogo važniji od niza manjih aktivnosti. U mnogim zemljama članicama EU, kreiran je servis za brzo registrovanje biznisa kao način za jednostavniji proces. Ukratko, unapređenje poslovnog i investicionog okruženja, čini registrovanje biznisa jednostavnijim, i jedan je od glavnih zadataka zemalja koje žele da smanje nivo sive ekonomije u svojoj privredi.

4. Administrativne mjere

Administrativne mjere prvenstveno uključuju napore za jačanje poslovnog ambijenta i njegove usaglašenosti sa zakonskom regulativom. Ovo uključuje širok spektar aktivnosti – reorganizaciju agencija, jačanje njihovih kapaciteta i uvođenje strožijih kazni za nepoštovanje važećih propisa. Administrativne mjere mogu takođe uključivati bolje obrazovanje i informisanje javnosti kako bi se oblikovale perspektive pojedinca i preduzeća da odluče da li da rade u formalnom sektoru ili ne.

Dok poreska politika i propisi na tržištu rada definišu uslove funkcionisanja na formalnom tržištu, institucije imaju svoju ulogu jer snažno utiču na percepciju o troškovima i koristima rada u formalnom u odnosu na neformalni sektor. Na primjer, efikasnost i pouzdanost javnih usluga, kao što je pružanje zdravstvene zaštite i penzija, utiče na procjenu pojedinca da li su socijalni doprinosi čisti porezi (i kao takvi za izbjegavanje) ili razumna plaćanja za važne usluge. Još jedan važan institucionalni faktor je efikasnost izvršenja donešenih odluka.

Iako postoji više javnih institucija koje će ostati uključene u rješavanje pitanja neformalne ekonomije, međunarodno iskustvo ukazuje na to da jedna agencija treba biti zadužena za poštovanje usvojenih regulativa i nadziranje implementacije.

Glavni instrument dostupan Poreskoj i Inspekciji rada za utvrđivanje neformalnog zapošljavanja je nenajavljena posjeta radnom mjestu kojom se utvrđuje identitet svih osoba koje se tamo zateknu. Ovaj instrument je često dovoljno efikasan da obezbijedi da većina radnika bude propisno prijavljena.

Da bi se postigli relevantni ciljevi politika, neophodno je institucionalno jačanje (kadrovi, obuke, tehnička pomoć) resornog Ministarstva rada i koordinacija relevantnih javnih agencija kako bi mogli preuzeti i obavljati svoju složenu ulogu u obezbjeđivanju rasta produktivnosti.

Mjere za otkrivanje i izvršenje **koje se primjenjuju posebno u zemljama OECD-a** uključuju: razmjenu informacija (povezivanje kompjuterskih datoteka); jedinstvene brojeve socijalnog osiguranja; saradnju između radnika, socijalnog osiguranja i poreskih inspekcija; administrativni zahtjevi za prijavu novozaposlenih; postavljanje glavnih izvođača radova odgovornih za usklađivanje poreza sa podugovaračima; podsticanje poslodavaca i sindikata u borbi protiv nelojalne konkurencije; zaštita prava zaposlenih čak i u neformalnom sektoru i stroge kazne. Mogućnost uvođenja/proširenja e-uprave, online registracija i razmjena informacija između baza podataka relevantnih organizacija mogle bi se dodatno unaprijediti i u Crnoj Gori.

Informisanje javnosti i obrazovanje su konačni elementi u sveobuhvatnoj strategiji za smanjenje sive ekonomije. Kako poslodavci i pojedinci procjenjuju troškove i koristi od poslovanja u formalnoj zoni, uticaj na njihovu percepciju i stavove o neformalnim aktivnostima, efikasnost državnih službi, rizike i troškove otkrivanja neformalnog poslovanja, pravičnost sistema i slično. U kombinaciji sa uslovima poslovanja (razumnim porezima i propisima, snažnim institucijama), edukacija javnosti može napraviti značajnu razliku u društvu gdje se poslovanje u sivoj zoni doživljava kao devijantno i neprihvatljivo.

Dobra komunikaciona strategija za objavljivanje povećanih koristi i smanjenih troškova za formalizaciju je takođe važna komponenta reformi politika usmjerenih na smanjenje neformalnosti. Mnogi potencijalni korisnici mogu ignorisati ili jednostavno ne znati za troškove tokom neformalnog rada, kao što su nemogućnost korišćenja bolovanja i porodiljskog odsustva i penzionog osiguranja tokom godina rada u neformalnom sektoru. Zaposleni u neformalnom sektoru najčešće nemaju informacije o raspoloživoj finansijskoj ili tehničkoj podršci za mala i srednja preduzeća od strane javnog sektora, ili o pojednostavljenim zahtjevima za legalizovanje biznisa. Vlada bi mogla koristiti medije, posebno kampanje javnog servisa na televiziji i radiju, kako bi proširila informacije o koristima zapošljavanja u formalnom sektoru, posebno u malim i srednjim preduzećima. Naglasak je uglavnom na transparentnosti i inkluziji. Kampanje su veoma često usmjerene ka mlađoj populaciji.

Mjere usmjerene na promjenu percepcije o sivoj ekonomiji u međunarodnom iskustvu mogu uključivati sljedeće:

- *Informativne kampanje sa komunikacionim planovima:* Ankete javnog mnjenja pokazuju da različite grupe imaju različite stavove i ponašanja vezano za sivu ekonomiju. Na primjer, izgleda da mladi imaju relativno visok stepen prihvatljivosti; ova grupa bi zato mogla biti prioritet u komunikacionim naporima, sa porukama da su neprijavljeni rad i prihod zastarjele prakse uz naglašavanje kriminalnog aspekta pojave. Zajednički cilj informativnih kampanja je da pozicionira utaju poreza kao devijantnu i marginalnu aktivnost, s ozbiljnim ličnim posljedicama. Kampanje u fokusu mogu imati sektore u kojima je nivo neprijavljenih aktivnosti značajan.
- *Edukacija javnosti o osnovama javnih finansija.* Ovo uključuje pružanje transparentnih informacija o tome kako vlada troši poreske prihode kroz prikaz kako su plaćanja pripadajućih poreza i doprinosa od strane preduzentika i pojedinaca povezana sa javnim koristima koje imaju.

- *Uključivanje socijalnih partnera.* Registrovani poslodavci i sindikati imaju snažnu motivaciju i zajedničke interese za smanjenje sive ekonomije u svojim sektorima i na radnim mjestima. Međunarodno iskustvo ukazuje na to da ove grupe treba ohrabriti da rade zajedno kako bi objasnili probleme koje postojanje sive ekonomije donosi njihovim članovima i ujedno se obavezali na borbu protiv neprijavljenog rada u kolektivnim ugovorima.

Zaključak

Postoji širok spektar mjera koje mogu biti implementirane u cilju smanjenja sive ekonomije – one, prema međunarodnom iskustvu, najčešće uključuju kombinaciju podsticaja i kazni. Nažalost, postoji vrlo mali broj analiza različitih mjera tako da nije moguće predstaviti kvantitativne procjene vjerovatnih efekata pojedinih mjera niti empirijski pokazati da određene mjere imaju jači uticaj od drugih. Potrebno je mnogo više empirijskih analiza. Međutim, zaključak ovog pregleda je da efikasne strategije za smanjenje neprijavljenog rada zahtijevaju kombinaciju reformi i akcija za smanjenje troškova i povećanje koristi od formalizacije poslovanja i primjenu unaprijeđenih zakona i propisa. Pored potrebe za definisanjem određenih strategija, neophodno je napraviti procjenu važnosti i uticaja pojedinih mjera na specifičan kontekst Crne Gore. Štaviše, odabrane mjere moraju biti prilagođene specifičnim političkim, istorijskim i ekonomskim uslovima u Crnoj Gori.



Objavljeno zahvaljujući podršci Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID) kroz projekat Regionalni ekonomski rast (Regional Economic Growth – REG) AID-OAA-C-13-00139. Stavovi iznijeti u ovoj publikaciji su stavovi autora i ne moraju obavezno da odražavaju stavove Agencije SAD za međunarodni razvoj.

A large, dark teal background image featuring silhouettes of two hands shaking, symbolizing agreement or partnership. The hands are positioned in the upper half of the page, with one hand on the left and the other on the right, reaching towards each other.

POLITIKE ZA SMANJENJE SIVE EKONOMIJE

 **IPER**
INSTITUT ZA PREDUZETNIŠTVO
I EKONOMSKI RAZVOJ