

Siva Ekonomija u Srbiji

Novi nalazi i preporuke za reforme

- Rezime studije -

Mart 2013



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.

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 dragocenim 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, 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.

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 najvažniji 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 isplate 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 orijentaciona 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 doprinosa	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 doprinosa	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.

Efekte 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 prekinu 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.

Inspeksijski 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 inspeksijskim i nadzornim službama. Stoga je potrebna čvršća integracija različitih inspeksijskih službi, bilo u formi Generalnog inspektorata, bilo u manje zahtevnom obliku novog koordinacionog tela, poput Komisije za koordinaciju inspeksijskog nadzora. U svakom slučaju, **preporučuje se donošenje okvirnog Zakona o inspekcijama, harmonizovanog sa regulativom Evropske unije, kako bi se obezbedila bolja koordinacija inspeksijskog rada i bolja delineacija nadležnosti između inspeksijskih službi, istovremeno zatvarajući 'rupe' u nadležnostima**, koje omogućavaju bujanje sive ekonomije i otežavaju sprovođenje aktivnosti usmerenih ka njenom uklanjanju. Prednosti integrisanog inspeksijskog 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 inspeksijske 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, akcentat 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 transferu 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 **pojednostavljanje 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 pojednostavljenjem 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 predstavlja 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.