

# RASVJETLJAVANJE EKONOMIJE U SJENI

## ISTRAŽIVANJE NEFORMALNE EKONOMIJE U ČETIRI DRŽAVE JUGOISTOČNE EUROPE



Centar za politike i upravljanje  
Centre for Policy and Governance

Siva ekonomija zadaje brige kreatorima politika širom svijeta. Bez obzira na razvijenost zemlje, dio bruto dohotka te države ostaje sakriven. Neformalna ekonomija vrši negativan uticaj na prikupljanje javnih prihoda, dakle posljedično i na kvalitet i dostupnost javnih usluga te efikasnost politika raspodjele. Takođe, ona nanosi štetu principu poštene tržišne konkurentnosti.

Četiri države Jugoistočne Europe: Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska i Srbija suočavaju se sa velikim obimom sive ekonomije koja se procjenjuje na 27,1% BDP-a u Hrvatskoj, i približno 30% u ostale tri države, što je znatno iznad prosjeka EU koji iznosi 17,9%.

Istražili smo sivu ekonomiju ovih država, proučili pokretače za upuštanje u neformalne poslovne aktivnosti i predložili politike za smanjenje neformalnog sektora. U ovoj studiji objedinjeni su nalazi primarnog i sekundarnog istraživanja. Primarno istraživanje sastoji se od kvantitativnog istraživanja na reprezentativnom uzorku od četiri hiljade ispitanika iz sve četiri države. Prikupljanje podataka izvršeno je u maju i junu 2019. godine. Sveobuhvatan pregled postojeće literature o sivoj ekonomiji proveli su

državni eksperti CPU tima. Metodologija studije nadovezuje se na rad koji je proveden na institutu *Lithuanian Free Market Institute* pod nazivom *Shadow Economies in the Baltic Sea Region* iz 2015. godine.

Vjerujemo da se podacima koji su prikupljeni putem ovog istraživanja može pristupiti iz više uglova. Iz tog razloga će CPU kreirati bazu podataka koja će biti na raspolaganju svim istraživačima i organizacijama koji bi bili zainteresirani za dalje analize.

Studija je provedena prije izbijanja COVID-19 pandemije<sup>1</sup> koja je uzrokovala veliki zaokret u prioritetima državnih vlada. I dok se vlade budu bavile upravljanjem i ublažavanjem posljedica u oblasti zdravlja, socio-ekonomskim rizicima i kratkoročnim posljedicama pandemije, preporuke koje ovdje budemo naveli će biti relevantne u smislu srednjoročnog podizanja ekonomije i stvaranja snažnih i sposobnih javnih usluga i inkluzivnog tržišta.

Slijedi kratki pregled sive ekonomije u regionu.

<sup>1</sup> Kriza uzrokovana pandemijom pokazala je raširenost i osjetljivost neformalnog sektora i na koji način on ima negativan uticaj na neformalno zapošljavanje. Zaposlenici u neformalnom sektoru iznijeli su teret krize. Inicijalni, nesistematizirani dokazi pokazuju da su oni prvi izgubili zaposlenje. U isto vrijeme neformalni radnici su bili nevidljivi vladinim mjerama podrške (na primjer za zadržavanje zaposlenika) tržištu rada.

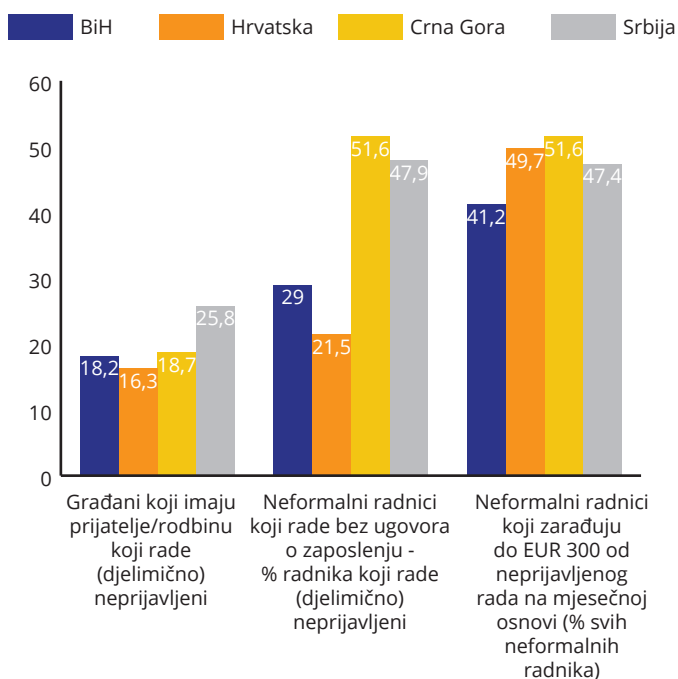
## Neformalno zapošljavanje

- 25,8% građana Srbije poznaje bar jednu osobu u bližem okruženju koja izbjegava plaćanje poreza na rad. U ostale tri države ovaj postotak je ispod 20%, gdje je najbolja situacija u Hrvatskoj (16,3%).
- Dio kontakata je zaposlen bez ugovora o radu: u Crnoj Gori (51,6%), Srbiji (47,9%), BiH (29%) i Hrvatskoj (21,5%). Ostali uglavnom djeluju u sferi zapošljavanja uz djelimično neprijavljeni rad (gdje se dio plaće na koji se plaćaju doprinosi ne prijavljuje), i tu postotak varira između 40,6% u Crnoj Gori i 72,4% u Hrvatskoj.
- Najveći udio u poslovnim aktivnostima uz djelimično neprijavljeni rad primijećen je u maloprodaji i veleprodaji, osim u slučaju Hrvatske koja se suočava sa najviše (djelimično) neprijavljenih radnika u sektorima u oblasti građevine i renoviranja. Proizvodnja, razne vrste popravki, prijevoz i skladištenje, te catering i hotelske usluge (ovo posljednje naročito u slučaju Hrvatske) takođe su sektori sa velikom koncentracijom (djelimično) neprijavljenih radnika.
- Većina radnika u sivoj ekonomiji zarađuje do EUR 300 neprijavljenih sredstava mjesečno. Udio je u rasponu od 41% u BiH do 52% u Crnoj Gori. Istovremeno neprijavljene ekonomske aktivnosti predstavljaju značajan izvor prihoda za mnogo građana zemalja koje su bile predmet istraživanja.

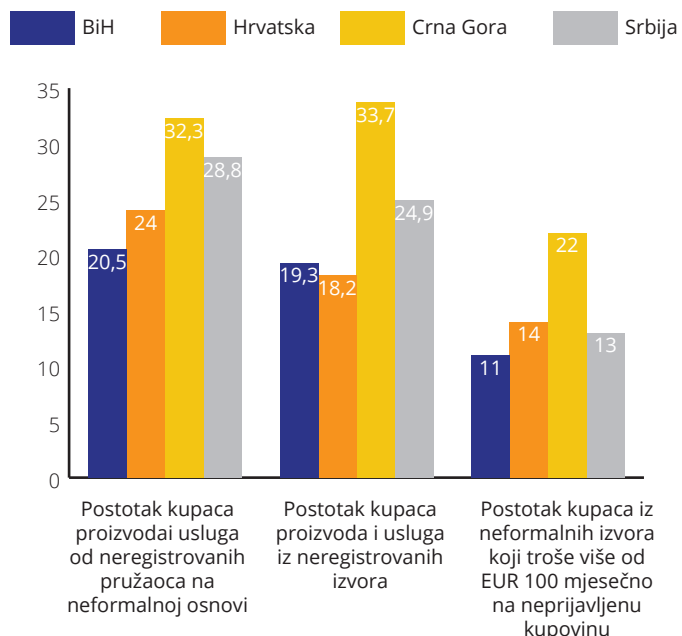
## Neformalna trgovina

- Udio kupaca proizvoda i usluga od registrovanih pružaoaca na neformalnom osnovu je između 20,5% u BiH do 32,3% u Crnoj Gori. Postotak kupaca proizvoda i usluga iz neregistrovanih izvora varira između 18,2% u Hrvatskoj do 33,7% u Crnoj Gori.
- Cigarete su najčešće neformalno kupljen proizvod u regionu, osim u slučaju Srbije. Među populacijom koja je uključena u neprijavljenju trgovinu udio onih koji kupuju cigarete bez računa ili kroz neformalne kanale trgovine varira od 15% u Srbiji do 69% u Crnoj Gori.
- Odjeću kupuje neformalno između 29% (Hrvatska) i 52% (Crna Gora) populacije uz priznavanje učešća u neformalnoj trgovini. Sasvim je uobičajeno izbjegavati plaćanje poreza kada se nabavlja hrana, ogrjev, vrši kupovina ili popravak vozila, vrši kupovina alkoholnih pića i medicinskih i kozmetičkih usluga i roba.
- Većina onih koji kupuju proizvode putem neformalnih kanala prodaje troše male iznose na takvu kupovinu. Sa druge strane, postotak onih koji troše više od EUR 100 mjesečno na neprijavljenju kupovinu varira od 11% u BiH do 22% u Crnoj Gori. Između 46,3% (BiH) i 66,4% (Hrvatska) populacije pripisuje neformalnu kupovinu primarno višim cijenama robe koja se kupuje preko formalnih kanala prodaje.

Slika ES.1. Karakteristike neformalnog rada u okruženju ispitanika



Slika ES.2. Karakteristike neformalne kupovine/trgovine



## Pokretači sive ekonomije i preporuke u vezi sa politikama

### 1. Oporezivanje

Viši porezi vode ka rastu cijena čime se povećava razlika u cijenama robe i usluga (kao i rada) kojima se trguje formalno i protivzakonito. Glavni nalazi na ovom polju su sljedeći.

Poreski klin oporezivanja rada u četiri posmatrane zemlje je u rasponu od 38,8% u Hrvatskoj do 40,3% u Crnoj Gori, što je iznad prosjeka OECD-a koji iznosi 36,1%. Niska progresivnost oporezivanja rada u posmatranim ekonomijama, izuzev Hrvatske, predstavlja prepreku formalnom zapošljavanju niskokvalifikovane radne snage.

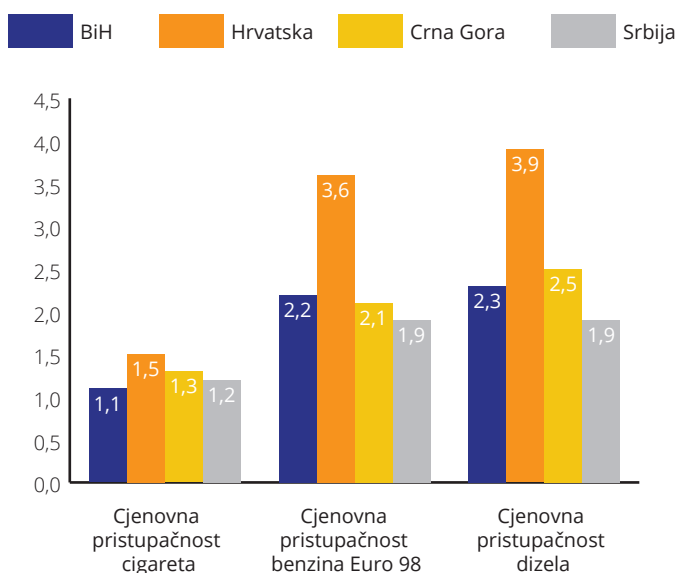
Više stope oporezivanja rada su jedan od glavnih pokretača (djelimično) neprijavljenog rada. Oko 36% populacije smatra opterećenje nastalo oporezivanjem rada pokretačem neformalnog djelovanja u ovoj oblasti. Pa ipak, proteklih godina u posmatranim državama uglavnom nije došlo do većeg smanjenja poreskog klina.

Porezi čine više od 3/4 krajnje cijene cigareta u posmatranim državama. Udio poreza u maloprodajnoj cijeni cigareta najviši je u BiH gdje porezi čine 90,1% prosječne ponderirane maloprodajne cijene (weighted average retail price – WAP) a najniži u Crnoj Gori (75,2%). Hrvatska (81%), Srbija (77,1%) i Crna Gora, mogu se porediti sa EU-28 prosjekom od 80,3%.

Porezi čine između 1/2 i 2/3 maloprodajne cijene goriva u slučaju benzina i oko 1/2 cijene dizela, u poređenju sa EU-28 prosjekom od 45%. Gorivo je najviše cjenovno pristupačno u Hrvatskoj zbog viših platnih prihoda u odnosu na ostale tri države. Cjenovna pristupačnost goriva najniža je u Srbiji.

Razlike u oporezivanju između država i cjenovna pristupačnost cigareta ne objašnjavaju do kraja razlike u nivoima nedopuštene trgovine u posmatranim državama. U slučaju goriva, razlike između država pojava neformalne kupovine odgovara razlikama u cjenovnoj pristupačnosti goriva.

Slika ES.3. Cjenovna pristupačnost akcizne robe (prosječna naknada po satu podijeljena prosječnom cijenom robe)



Shedding Light on the Shadows: Exploring Informal Economy In Four South-East Europe Countries

Centre for Policy and Governance, Antuna Branka Šimića 2b, 71000 Sarajevo, Bosnia and Herzegovina, www.cpu.org.ba

### Preporuke

- Vlasti bi trebale da razmotre smanjenje poreskog klina na plaće radnika sa trenutnog nivoa na postotak bliži OECD prosjeku, povećaju zapošljavanje i smanje poticaje na (djelimično) neprijavljeni rad.
- Države ne bi trebale dodatno podizati stope PDV-a. Izuzetak se može napraviti u slučaju sveobuhvatne poreske reforme kojom bi se smanjilo opterećenje oporezivanja rada koje bi se kompenziralo oporezivanjem potrošnje. U tom slučaju vlasti bi trebale da procjene prostor za smanjenje oporezivanja rada u trenutnom režimu, imajući u vidu značajan rast prihoda od indirektnog oporezivanja prije krize uzrokovane koronavirusom.
- Iako se države zalažu za usklađivanje nivoa akciza sa EU, trebale bi to obaviti brzinom i na načine koji će polučiti željene rezultate i izbjeći nuspojave. Stalno sustavno vrednovanje cjenovne pristupačnosti akcizne robe prema EU standardima moglo bi se pokazati korisnim.

### 2. Propisi i poslovno okruženje

Loše poslovno okruženje smatra se važnim pokretačem sive ekonomije u regiji. Prekomjeran broj propisa, obimne i tromne procedure i visoka usklađenost guraju poduzetnike u sivu zonu privrede. Srbija je jedina popravila svoju poziciju na *Doing Business* listi u području *Lakoća poslovanja* u periodu 2016–2020 i skočila za 15 pozicija. Ostale tri države zabilježile su pad na istoj listi.

Rigidni propisi u oblasti rada, naročito u slučaju Hrvatske i BiH, prepreka su za intenziviranje formalizacije tržišta rada. Prema procjeni fleksibilnosti tržišta rada iz *Globalnog izvještaja o konkurentnosti* iz 2019. godine, Crna Gora (23. mjesto) je pozicionirana znatno bolje nego preostale tri države. Koliko je tržište rada rigidno najbolje je vidljivo na primjeru Hrvatske (117. pozicija) i BiH (107. pozicija), dok je Srbija (53. pozicija) zauzela mjesto negdje u sredini posmatranih država. U proteklih pet godina Crna Gora i Srbija su značajno popravile svoju poziciju u ovom indeksu, dok su pozicije Hrvatske i BiH u padu.

### Preporuke

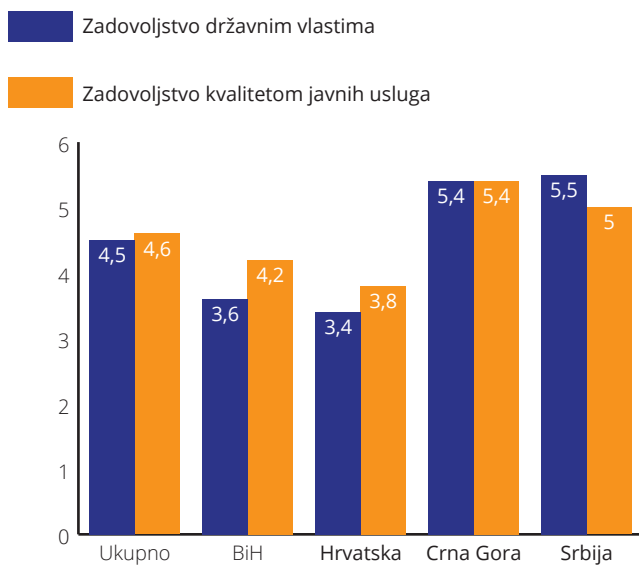
- Vlasti bi trebale da prioritet stave na poboljšavanje okruženja za poslovanje da bi se smanjilo neformalno djelovanje. Ako uzmemo u obzir da sve četiri države stoje relativno loše u oblasti pokretanja biznisa, očigledno je da bi to trebao biti jedan od prioriteta vlasti. Takođe, kao i u drugim oblastima, u sve četiri države potrebni su bolji propisi u oblasti plaćanja poreza.
- BiH i Hrvatska trebaju nastaviti sa reformama tržišta rada da bi se smanjila rigidnost i promoviralo formalno zapošljavanje.

### 3. Kvalitet institucija i zadovoljstvo javnim uslugama

Postoji jasna veza između kvaliteta javnih institucija i veličine sive ekonomije. Ljudi očekuju da vlasti obezbijede pružanje zadovoljavajućih javnih usluga ili u protivnom smatraju da je usluga koju plaćaju putem doprinosa nezadovoljavajuća, te samim tim dovode u pitanje plaćanje doprinosa preko poreza. Nizak kvalitet javnih usluga smanjuje poticaj da se plaćaju porezi, dok niski poreski prihodi mogu da vode ka još lošijem kvalitetu javnih usluga. Prema nalazima u *Globalnom izvještaju o konkurentnosti* za 2019. godinu, BiH zauzima 114. mjesto među 140 zemalja u oblasti kvaliteta institucija, dok Crna Gora zauzima 53., Srbija 75. i Hrvatska 77. mjesto.

Rezultati istraživanja pokazuju da su građani u regiji više zadovoljni pružanjem javnih usluga nego učinkovitosti vlasti, osim u slučaju Srbije (5,5 zadovoljstvo vlastima i 5,0 zadovoljstvo javnim uslugama na skali 1–10 gdje je 10 najviša ocjena). U slučaju Crne Gore obje ocjene su iste (5,4), dok se u Hrvatskoj bilježi najniži nivo zadovoljstva i vlastima (3,4) i kvalitetom javnih usluga (3,8) kao i u BiH (3,6 i 4,2 ponaosob). U cijelom regionu građani posmatraju visinu poreza naspram kvaliteta javnih usluga koje koriste.

Slika ES.4. *Zadovoljstvo vlastima i kvalitet institucija (srednja vrijednost); 1 – U potpunosti nezadovoljan, 10 – veoma zadovoljan (CPU istraživanje, 2019)*



Nezadovoljstvo javnim uslugama koje se dobijaju na račun novca od poreza je u pozitivnoj korelaciji sa neodobravanjem prevara u plaćanju poreza kada bi se neke ukazala šansa. Iz toga vidimo da poreski moral u ovim državama nije proizvod zadovoljstva vlastima i javnim uslugama, nego da treba da se sagleda kao širi i kompleksniji fenomen.

### Preporuke

- Iako u studiji nije pronađena jasna i snažna veza između (ne)zadovoljstva javnim uslugama i/ili vlastima sa jedne strane i poreskog morala sa druge, vlasti bi trebale da obrate više pažnje na poboljšanje javnih usluga i jačanje povjerenja građana prema institucijama. Podaci prikupljeni kroz primarno istraživanje ukazuju na relativno nizak nivo zadovoljstva javnim sektorom općenito.

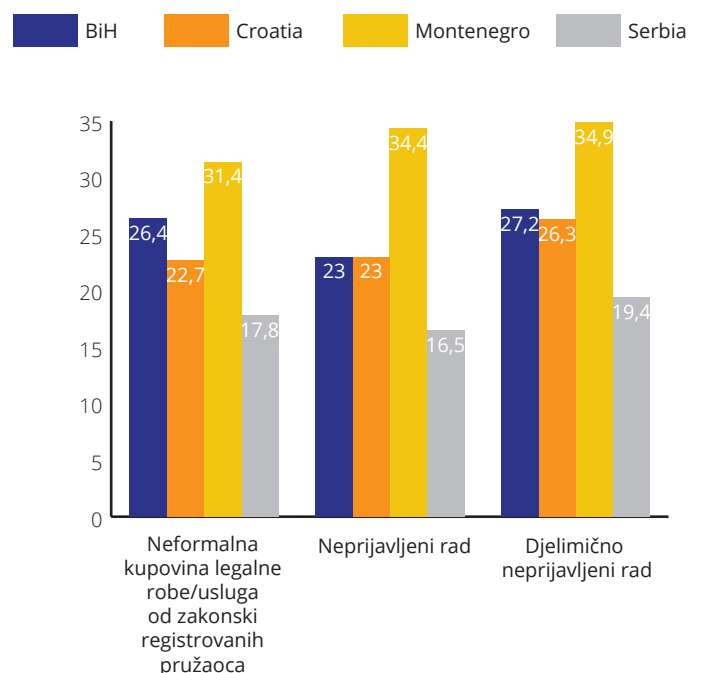
### 4. Poreski moral i opravdavanje djelovanja u sivoj ekonomiji

Poreski moral jednog društva igra važnu ulogu u zaoblazjenju formalnih procedura. Ako osoba djeluje u okruženju u kojem je rašireno opravdavanje neformalnog djelovanja, tada je veća vjerovatnoća da će ta osoba da se upusti u aktivnosti u domenu sive ekonomije.

Između 17,8% (Srbija) i 31,4% (Crna Gora) populacije opravdava kupovinu robe i usluga iz legalnih izvora kada znaju da prodavač ne prijavljuje njihovu uplatu. Građani takođe prihvataju i krijumčarenje i vezane nelegalne aktivnosti. Postotak onih koji opravdavaju takve nelegalne aktivnosti je u rasponu od 12,6% u Srbiji do 28,9% u Crnoj Gori. Po pitanju učestvovanja u sivom tržištu rada stope odobravanja idu od 16,5% u Srbiji do 34,4% u Crnoj Gori.

Prilikom procjene općeg stava prema neprijavlivanju poreza, 18,4% ljudi u BiH opravdava prevaru/neprijavlivanje poreza, dok je taj procenat u Hrvatskoj 19,9%, u Srbiji 22,6% i u Crnoj Gori 30,8%. Manje od polovine građana bi nastavili djelovanje u formalnoj ekonomiji i kada bi im primanja i finansijska situacija bili značajno pogoršani.

Slika ES.5. *Procenat populacije koji opravdava neformalno djelovanje*



Bez obzira na vid poslovanja u sivoj zoni, među državama su razlike u poreskom moralu mahom konzistentne. Procenat populacije koja opravdava neformalno djelovanje najviši je u Crnoj Gori, a najniži u Srbiji.

Rizik od otkrivanja neprijavljenog rada smatra se niskim od strane 55,5% populacije Hrvatske i 36,2% populacije Crne Gore. Nizak rizik dobijanja kazne za djelimično neprijavljeni rad percipiran je od strane 60% građana Hrvatske i 35,9% građana Crne Gore.

## Preporuke

- Jačanje u ovoj oblasti mora ići uporedo sa značajnim poboljšanjima kvaliteta institucija, jačanjem povjerenja prema vlastima i povoljnijim ekonomskim uvjetima.
- Vlasti bi trebale da razmotre investiranje više u podizanje svijesti o negativnim uticajima skrivenih aktivnosti po pojedinca i društvo. Dobar primjer takve kampanje je lutrija sa fiskalnim računima čime se građane navodi da traže račun prilikom kupovine robe i usluga (u skorijem periodu predstavljeno u Hrvatskoj, Srbiji i Republici Srpskoj). Crna Gora i Federacija BiH trebale bi da razmotre slične promotivne aktivnosti.

Da bi vlasti trebale strožije kažnjavati kupovinu robe i usluga iz nezakonitih izvora smatra 14,2% građana BiH i 20% građana Srbije, dok visok procenat populacije (od 34,4% u Srbiji do 57,3% u BiH) smatra da su kazne za bavljenje nezakonitim aktivnostima relativno blage.

Skoro polovina populacije Hrvatske i Crne Gore (45,1% i 44,4% ponaosob), te 35,8% građana Srbije i 56,8% građana BiH smatra da će sankcionisanje neprijavljenih radnika biti ili zanemarivo male ili blage. Situacija je još ozbiljnija u slučaju djelimičnog neprijavlivanja prihoda. Procenat populacije koji smatra da su kazne za takvo djelovanje blage varira između 38,2% u Srbiji i 60,5% u BiH.

## 5. Odvracanje

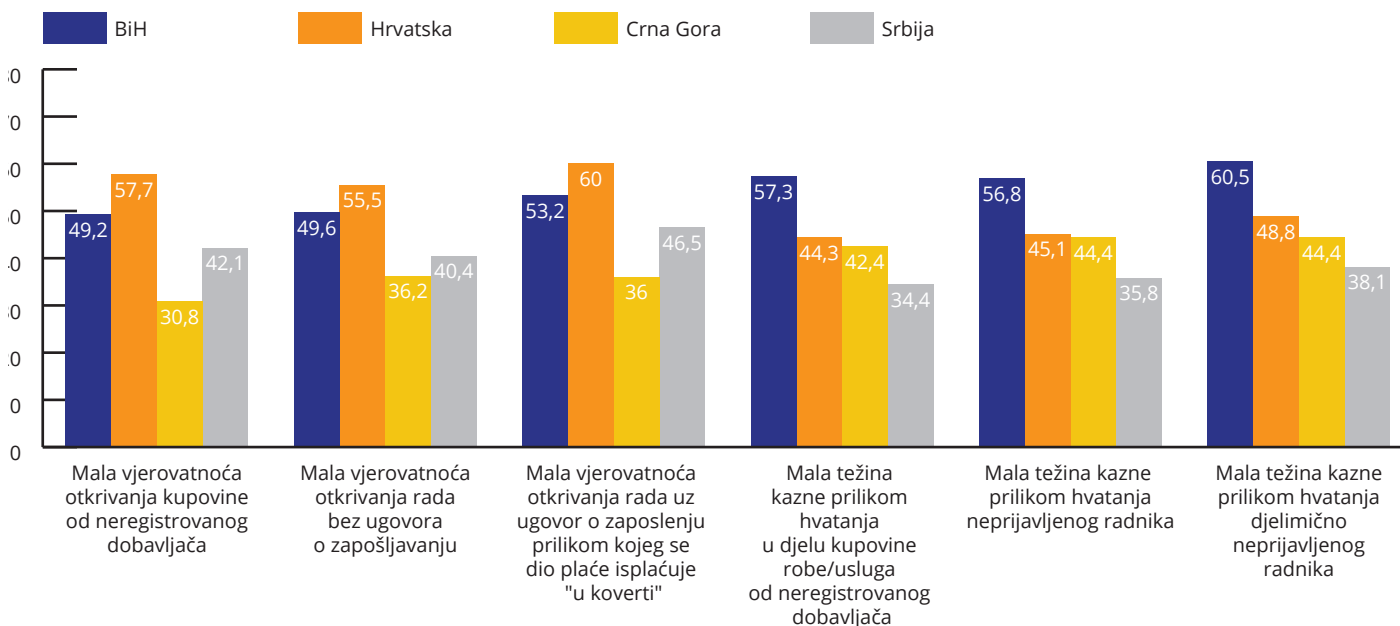
Uz pretpostavku da će veća vjerovatnoća uočavanja i više kazne obeshrabriti upuštanje u neformalne aktivnosti, odvracanje je često korištena mjera borbe protiv sive ekonomije. Građani u regionu smatraju da je relativno niska vjerovatnoća uočavanja robe i rada na sivom tržištu, bez obzira da li su oni sami kupci ili pružaoci neprijavljenih usluga i roba.

Procenat onih koji su čvrsto uvjereni u učinkovitost represivnog aparata u uočavanju neregularnosti u kupovini od neregistrovanih dobavljača je u rasponu od 9,9% u Hrvatskoj do 24,4% u Crnoj Gori. Od 12,4% populacije u Hrvatskoj do 27,6% u Crnoj Gori vjeruje da postoji objektivna vjerovatnoća otkrivanja šverca ili nezakonite proizvodnje i konzumacije akcizne robe.

## Preporuke

- Vlasti bi trebale da nastave da rade na jačanju kapaciteta inspeksijskih organa i da nastave sa razvojem sistema nadzora i predviđanja nelegalnih praksi u kompanijama, uključujući i djelimično neprijavlivanje naknada. Takođe, potrebno je staviti akcenat na mjere pronalazjenja neregistrovanih firmi.
- Vlasti bi trebale da se fokusiraju na povećavanje povjerenja u institucije za odvracanje i da se stvori partnerski odnos između institucija i poreskih obveznika. Formalne institucije bi trebale da budu više pokretači i partneri poduzetnika, a ne da predstavljaju ograničavajući faktor.

Slika ES.6. Procenat populacije koji smatra da su veoma niske vjerovatnoća otkrivanja i težina kazne



Naslov: **Rasvjetljavanje ekonomije u sjeni:  
Istraživanje neformalne ekonomije u četiri države  
Jugoistočne Europe**

Autori: **Amar Numanović (vođa istraživanja), Josip  
Franić, Danijela Bobić i Miloš Vuković**

Upravljanje projektom, kontrola kvaliteta, smjernice i iz-  
vještavanje: **Haris Abaspahić, Adis Muhović**

Tehnička podrška i komunikacija:  
**Ivana Drakić Brkan, Timur Abaspahić**

Izdavač: **Centar za politike i upravljanje**

Godina: **2020**

Adresa izdavača: **Antuna Branka Šimića 2b, 71000  
Sarajevo, Bosna i Hercegovina**

Kontakt: **info@cpu.org.ba; www.cpu.org.ba**

Prevod: **Dragana Jokić**

Design i DTP:  
**AE Design**

Anketno istraživanje proveo:  
**IPSOS Adria**

Metodologija istraživanja je razvijena u saradnji sa  
Litvanskim institutom za slobodno tržište (*Lithuanian  
Free Market Institute*) na osnovu originalnog koncepta  
istraživanja.

Izrada ovog izvještaja finansira se iz granta PMI IMPACT,  
inicijative za dodjelu sredstava koju vodi Philip Morris  
International ("PMI"). Prilikom provođenja istraživanja  
Centar za politike i upravljanje imao je potpunu  
nezavisnost od PMI. Stavovi i mišljenja izneseni u ovom  
dokumentu u potpunosti su stavovi Centra za politike  
i upravljanje i ne moraju nužno odražavati stavove PMI.  
Odgovornost za informacije i stavove iznesene u ovom  
izvještaju u potpunosti pripada Centru za politike  
i upravljanje. Niti PMI, niti ostali članovi njihove grupacije,  
niti osobe koje djeluju u njihovo ime ne mogu snositi  
odgovornost za bilo koju upotrebu informacija iznesenih  
u daljem tekstu.

Kompletan izvještaj dostupan na [www.cpu.org.ba/publications/wb4shadows](http://www.cpu.org.ba/publications/wb4shadows)