UNIJA POSLODAVACA
CRNE GORE
MONTENEGRIN EMPLOYERS FEDERATION

Izvještaj

NEFORMALNA EKONOMIJA

- Stvaranje povoljnog poslovnog ambijenta za održivi razvoj preduzeća u Crnoj Gori -

Unija poslodavaca Crne Gore i dr Vasilije Kostić

Podgorica, decembar 2014. godine

Naslov:

Izvještaj: Neformalna ekonomija – Stvaranje povoljnog poslovnog ambijenta za održivi razvoj preduzeća u Crnoj Gori

Autori:
Unija poslodavaca Crne Gore (UPCG) i dr Vasilije Kostić

Izdavač:
Unija poslodavaca Crne Gore (UPCG)
IX crnogorske brigade 11
81 000 Podgorica, Crna Gora
T: +382 20 209 250
F: +382 20 209 251
E: office@poslodavci.org
www.poslodavci.org

Za izdavača:
Suzana Radulović

Mjesto i datum publikovanja:
Podgorica, decembar 2014.

International Labour Organization

Ova publikacija je objavljena uz (financijsku) podršku (Biroa za poslodavačke aktivnosti) Međunarodne organizacije rada.

Odgovornost za mišljenja izražena u ovom izvještaju je isključivo na autoru. Međunarodna organizacija rada (ILO) ne preuzima odgovornost za ispravnost, tačnost ili pouzdanosti bilo koje informacije ili mišljenja izraženih u ovom izvještaju.

SADRŽAJ

Svrha dokumenta 4

Izvršni rezime 4

1. Uvod o neformalnoj ekonomiji 5

2. Kratak osvrt na istoriju problema 6

3. Pojavni oblici neformalne ekonomije 8

4. Uzroci neformalne ekonomije u Crnoj Gori 9

4.1. Nedovoljan nivo vladavine prava 10
4.2. Neadekvatan regulatorni okvir 11
4.3. Nefleksibilno radno zakonodavstvo 11
4.4. Visoko opterećenje zarada porezima i doprinosima 11
4.5. Visoke i brojne dažbine na nivou lokalnih samouprava 12
4.6. Nedostupnost finansijskih sredstava 12

5. Posljedice postojanja sive ekonomije 13

6. Preporuke 13

7. Uloga Unije poslodavaca Crne Gore 15

Bibliografija 16

Svrha dokumenta

Osnovna svrha ovog dokumenta, baziranog na strateškim dokumentima UPCG: Izvještaj „Stvaranje ambijenta za održivi rast preduzeća u Crnoj Gori“ (2013) i „5 ubica biznisa“, kao i tematskom istraživanju kroz rad fokus grupa koje je sprovela UPCG, jeste da se definišu najvažniji uzroci neformalne ekonomije i mjere kako za njeno suzbijanje, tako i za njenu formalizaciju. Pored toga, cilj dokumenta je i podstrek kreatorima poslovnog ambijenta i donosiocima odluka u Crnoj Gori na cjelovitu i sistematsku aktivnost na izradi strategije i preporuka za suzbijanje neformalne ekonomije, čime bi se značajno doprinijelo ekonomskom i rastu formalne, produktivne zaposlenosti.

Izvršni rezime

Neformalna ekonomija predstavlja jedan od ključnih izazova u današnjem globalizovanom svijetu i jednu od najvažnijih barijera za konzistentan ekonomski rast koji prati rast zaposlenosti. Najčešći pojavni oblici neformalne ekonomije u Crnoj Gori su neformalna zaposlenost (tzv. “rad na crno”, kako u formalnim, tako i u neformalnim ekonomskim subjektima) i neformalno poslovanje (kada se kompletna ekonomska aktivnost subjekta odvija mimo zakonskih propisa, u potpunosti neregistrovano).

Ključni uzroci postojanja sive ekonomije u Crnoj Gori, prema nalazima UPCG, su: slaba vladavina prava, neadekvatan regulatorni okvir; nedovoljno efikasno i efektivno sprovođenje politika i zakona, relativno visoki troškovi poslovanja.

Osnovne mjere suzbijanja sive ekonomije, zasnovane na realnom sagledavanju njenih uzroka, predložene od strane UPCG, odnose se na sveobuhvatan i koordinisan pristup ovom problemu, sa fokusom na stvaranje uslova za kreiranje formalnih radnih mjesta uz istovremeno obezbjeđenje poslovnog ambijenta podsticajnog za razvoj održivih preduzeća.

Zbog ozbiljnih posljedica po ukupan društveni i ekonomski razvoj koje izaziva siva ekonomija, Unija poslodavaca Crne Gore ovim dokumentom želi ukazati na ozbiljnost izazova i na neophodnost preduzimanja snažnijih mjera za njegovo prevazilaženje na dugi rok.

1. UVOD O NEFORMALNOJ EKONOMIJI

Skoro pola vijeka od konceptualnog "otkrića" neformalne ekonomije, ovaj fenomen je bio predmet mnogobrojnih naučno-istraživačkih radova i široke debate, tako da je problem tzv. "neformalnog sektora" i "neformalne zaposlenosti" evoluirao do koncepta "neformalne ekonomije". Neformalna ekonomija pobuđuje sve više pažnje, u skladu sa saznanjima o tome da su dometi njenog negativnog uticaja na ekonomski sistem, njegovu snagu, efikasnost i dinamiku, a time i na društveni sistem, i po obuhvatu i po dubini vrlo značajni. Mnoge naučne studije Međunarodne organizacije rada (ILO)[1] i drugih međunarodnih organizacija, institucija i pojedinaca, navode na zaključak da neformalna ekonomija predstavlja globalni problem.

Iako ne postoji jedinstvena definicija neformalne ekonomije, za potrebe ovog teksta koristiće se definicija data u Zaključcima Međunarodne konferencije rada iz 2002.g., u kojima se termin "neformalna ekonomija" vezuje za "sve ekonomske aktivnosti koje sprovode radnici ili ekonomske jedinice koje nisu – zakonom ili u praksi – pokrivene ili nisu u potpunosti pokrivene formalnim aranžmanima ili ugovorima. Njihove aktivnosti nisu pokrivene zakonom, što znači da oni posluju izvan formalnog domašaja zakona, ili nijesu pokriveni u praksi, što znači da, iako funkcionišu unutar formalnog domašaja zakona, zakon se ne primjenjuje ili nije na snazi; ili zakon obeshrabruje primjenu jer je neodgovarajući, opterećujući ili nameće prekomjerne troškove"[2]. Oni koji posluju u zoni neformalne ekonomije mogu se naći u različitim situacijama, koje obuhvataju, na primjer, osobe koje ne mogu pronaći posao ili poslovnu priliku u formalnoj ekonomiji (u čijem slučaju je to strategija za preživljavanje); oni koji smatraju da su troškovi poslovanja uz poštovanje svih zakona i regulative mnogo veći od benefita. Takođe, postoje pojedinci ili preduzeća koji se opredjeljuju za neformalnost kako bi dostigli konkurentsku prednost.

Rast neformalne ekonomije često se pripisuje neadekvatnom nacionalnom pravnom i institucionalnom okviru koji ne pogoduje razvoju formalnog biznisa, gdje je poštovanje zakona teže zato što zakon sam po sebi predstavlja opterećenje ili nameće pretjerane troškove.

Visok procenat neformalne ekonomije loš je za ekonomski i socijalni razvoj zato što u većini slučajeva isključuje pojedince iz okvira osnovne socijalne zaštite i smanjuje naplatu javnih prihoda po osnovu poslovanja i dohotka. Neformalnost se često povezuje i sa državama u kojima su evidentni slabo institucionalno uređenje i loše strukture upravljanja, sklone koruptivnim radnjama.

Značaj neformalne ekonomije i njenog potencijala prepoznat je i na međunarodnom nivou. Izvještaj Komisije Ujedinjenih nacija (UN) o privatnom sektoru i razvoju pod nazivom *"Oslobađanje preduzetništva: biznis radi za siromašne"* (mart 2004.g.) navodi: *"Mnogi posluju*

[1] ILO - International Labour Organisation (Međunarodna organizacija rada)
[2] ILO: *Conclusions concerning decent work and the informal economy*, International Labour Conference, 90th Session (Geneva, 2002)

izvan formalnog pravnog sistema, čime povećavaju neformalnost i nisku produktivnost. Nemaju dovoljan pristup finansiranju i dugoročnom kapitalu, osnovi na kojoj se kompanije grade."[3]
Vlade su javno prepoznale značaj kreiranja odgovora na nivou politika za borbu protiv neformalnosti, što je posebno predstavljeno u dokumentu proizašlom sa Samita Generalne skupštine UN-a (septembar 2005.g.) i Ministarskoj deklaraciji Ekonomsko-socijalnog savjeta UN-a, u kojoj se navodi: *"Prepoznajemo vitalnu ulogu privatnog sektora u generisanju novih investicija, zapošljavanja i finansiranja za razvoj. Ohrabrujemo vlade država da nastave sa kreiranjem pogodnog ambijenta za razvoj preduzeća u ruralnim i urbanim sredinama. Posebnu pažnju treba posvetiti politikama koje promovišu mikro, mala i srednja preduzeća i učešće žena i preduzetništva u formalnom i neformalnom sektoru kroz, između ostalog, uprošćen i poboljšan administrativni režim za registrovanje malih preduzeća, pristup mikrokreditima, sistemima socijalnog staranja i informacijama o tržištima i novim tehnologijama, kao i bolju regulativu. Ove politike treba da doprinesu integrisanju neformalne ekonomske aktivnosti u formalnu ekonomiju."*[4]

Pored negativnih implikacija koje postojanje neformalne ekonomije u Crnoj Gori prouzrokuje u dijelu javnih finansija kroz nemogućnost naplate poreskih i drugih potraživanja, kada je u pitanju privredni sektor, Unija poslodavaca Crne Gore je stava da problem neformalne ekonomije, odnosno nelegalnog obavljanja privrednih aktivnosti, pored nelojalne konkurencije, problem formalnim tokovima privrede prouzrokuje i kroz povećano fiskalno opterećenje jer se dio poreskog opterećenja (kroz povećanje postojećih ili uvođenje novih poreskih oblika) prenosi na one subjekte koji u potpunosti posluju u skladu sa zakonskim propisima.

2. KRATAK OSVRT NA ISTORIJU PROBLEMA

Tokom pedesetih godina prošlog vijeka, neformalnost ekonomskih aktivnosti uglavnom se vezivala za tzv. tradicionalni sektor, kojeg karakteriše suficit radne snage u zemljama u razvoju (uglavnom sitni trgovci, mali preduzetnici i najamni radnici). Većina ekonomista je smatrala da će sa rastom ekonomije ovi subjekti biti postepeno apsorbovani u moderan industrijski sektor, dok je ovaj sektor marginalizovan jer se vjerovalo da nikako nije povezan sa formalnim sektorom i modernim razvojem kapitalizma[5]. Međutim, ranih 70-ih godina XX vijeka sprovedena istraživanja su pokazala da u nekim djelovima svijeta neformalne aktivnosti ne samo da postoje, već njihov obim raste sa vremenom. Tako je termin "neformalni sektor" počeo široko da se koristi, a odnosio se na neprepoznate, neregulisane, neregistrovane i (ugovorom) nezaštićene ekonomske aktivnosti. Tokom 90-ih, obnovljen je interes za analizu neformalnog sektora jer se pokazalo da neformalnost karakteriše kako razvijene, tako i zemlje u razvoju. Produbljivanje razumijevanja neformalnog sektora, njegovih dimenzija i dinamike dovelo je do konceptualnog širenja njegove definicije od strane Međunarodne organizacije rada, pa je tako termin "neformalni sektor" zamijenjen terminom "neformalna ekonomija". Na ovaj način, fokus je

[3] UN Commission on the Private Sector and Development, *Unleashing Entrepreneurship: Making business work for the poor, 2004*
[4] United Nations Economic and SocialCouncil (ECOSOC) Ministerial Declaration, 2005
[5] ILO, *The informal economy and decent work: a policy resource guide, supporting transitions to formality, 2013.*

pomjeren sa preduzeća na koncept koji se bavi ne samo proizvodnom jedinicom, već i karakteristikama posla ili radnika koji posao obavlja.

Neformalni oblik privređivanja u Crnoj Gori je postao izražen tokom 1990-ih usljed tranzicionih procesa, prelaska sa planskog na tržišni model privređivanja i transformacije društvene u privatnu svojinu. Promjena strukture crnogorske ekonomije i tendencija njenog prelaska na uslužno-orijentisanu, kao i migracije iz ruralnih u urbane sredine, doveli su do pada apsorpcionog kapaciteta industrijskog sektora, smanjenja dodate vrijednosti proizvedene od strane zaposlenog i smanjene produktivnosti, karakteristika koje pogoduju razvoju neformalnog sektora. Ipak, problem neformalne ekonomije u Crnoj Gori je posebno postao izražen tokom globalne ekonomske krize, kada se zbog drastičnog pada ekonomskog rasta u odnosu na period neposredno prije krize, pojavila potreba za redefinisanjem i kreiranjem cjelovitih i koordinisanih politika koje će doprinijeti što bržem i intenzivnijem oporavku privrede. Pored toga, status zemlje-kandidata za članstvo u Evropsku Uniju dodatno obavezuje Crnu Goru da svoju regulativu, politike i strategije u što većoj mjeri prilagodi zahtjevima EU, a jedan od pokazatelja uspješnog sprovođenja zakonodavnih i institucionalnih reformi i ekonomskog snaženja svakako je i procenat neformalne u ukupnoj ekonomiji.

Iako ne postoje zvanični statistički podaci o visini neformalne, tzv. sive ekonomije u Crnoj Gori i o njenom procentualnom učešću u BDP-u, neka istraživanja su pokazala da se taj procenat kreće od 26-31%, u zavisnosti od širine definicije sive ekonomije koja je korišćena u različitim istraživanjima.

Vlada Crne Gore, odnosno Ministarstvo finansija je 2013. godine obrazovalo Radnu grupu za izradu Seta prijedloga mjera za suzbijanje sive ekonomije (i u njenom okviru Tim za suzbijanje sive ekonomije na tržištu rada i tim za iniciranje procentualnog povećanja iznosa minimalne zarade), koju čine predstavnici svih ministarstava, inspekcijskih organa, socijalnih partnera i Skupštine CG, sa ciljem uključivanja svih subjekata u proces pronalaženja najboljih i najefikasnijih načina i instrumenata za borbu protiv sive ekonomije. Takođe, donijet je i Zakon o sprječavanju nelegalnog poslovanja (Sl. list Crne Gore, broj 29/2013), kojim je nelegalno poslovanje definisano kao “obavljanje djelatnosti bez prethodno izvršene registracije u skladu sa zakonom ili bez odobrenja propisanog zakonom, odnosno protivno uslovima pod kojima je odobrenje dato”.

Iako se ovim Zakonom deklarativno pokušava spriječiti i obavljanje neregistrovanih ekonomskih aktivnosti pojedinaca ili ekonomskih subjekata, ipak ovaj segment sive ekonomije nije u dovoljnoj mjeri obrađen niti su razrađeni institucionalni instrumenti za njeno suzbijanje. U praksi, pokazuje se da se odredbe ovog Zakona uglavnom odnose i primjenjuju na registrovane privredne subjekte, jer osim par članova koji se bave problemom obavljanja djelatnosti koja nije registrovana u skladu sa zakonom, predloženi Zakon sadrži odredbe koje uglavnom rješavaju problem „pravnih praznina“ u drugim zakonskim tekstovima, tako da imamo jedan „omnibus“ zakon koji se skoro u potpunosti bavi već registrovanim poreskim obveznicima (pravna lica i preduzetnici). Zato su upravo pitanja koja su prvenstveno trebala da budu razriješena ovim zakonom, kao što je nadležnost i ovlašćenje inspekcijskih organa da mogu ući u neregistrovani objekat i izvršiti nadzor u svim slučajevima kada postoji indicija da se u istom vrši promet proizvoda ili usluga ili obavlja neki drugi vid djelatnosti (kako bi ih uveli u legalne tokove,

naplatili porez itd.) ostala i dalje nedefinisana, a problemi neformalne ekonomije će i dalje opstajati u istom ili većem obimu.

Umjesto sprječavanja obavljanja takvih djelatnosti, stvaranja boljih uslova za poslovanje i proširenja kruga poreskih obveznika, ovaj Zakon potencira češće kontrole i rigoroznije kazne za registrovane privredne subjekte (čini se do potpunog gašenja velikog broja njih) koji se već nalaze u zoni ozbiljne nelikvidnosti zbog velikih troškova i lošeg ambijenta za poslovanje. Postupanje zakonodavne i izvršne vlasti, umjesto da podstiče poresku disciplinu i dobrovoljno izvršavanje zakonskih obaveza, destimulativno djeluje na uredne platiše poreskih i drugih obaveza.

Pored navedenog, izrađeni su i Akcioni plan, kao i Komunikaciona strategija za suzbijanje sive ekonomije za 2014.g., koji, iako predstavljaju značajan iskorak u ambiciji i posvećenosti državnih organa u ovoj oblasti, ipak u dovoljnoj mjeri ne prepoznaju značaj definisanja stvarnih uzroka i preusmjeravanja osnovnih aktivnosti u rješavanje uzroka, već se u najvećem broju slučajeva bave saniranjem posljedica u kojima je siva ekonomija najizraženija.

3. POJAVNI OBLICI NEFORMALNE EKONOMIJE

Najvažniji korak u dizajniranju efikasnih intervencija za suzbijanje neformalne ekonomije predstavlja prepoznavanje njene heterogenosti, različitih kategorija rada i različitih uzroka kako rasta neformalne ekonomije, tako i neformalizacije formalne ekonomije. Subjekti u neformalnoj ekonomiji se veoma razlikuju u pogledu prihoda (nivo, kontinuitet, sezonski karakter), statusa (zaposleni, poslodavci, povremeni i privremeni zaposleni, radnici u domaćinstvima), sektora (trgovina, građevinarstvo, turizam, poljoprivreda), tipa i veličine preduzeća, lokacije (urbana ili ruralna), socijalne zaštite i zaštite zaposlenja.

Statistička definicija neformalne ekonomije[6] obuhvata sljedeće kategorije ekonomskih jedinica i radnika:

- ✓ Radnici koji rade za svoj račun (samozaposleni radnici) u sopstvenim neformalnim preduzećima;
- ✓ Poslodavci (samozaposleni sa radnicima) u sopstvenim neformalnim preduzećima;
- ✓ Radnici u domaćinstvu, bez obzira na tip preduzeća;
- ✓ Članovi neformalnih proizvođačkih kooperativa (koje nisu osnovane kao legalni entiteti);
- ✓ Zaposleni čije se radno mjesto definiše kao neformalno na osnovu radnog odnosa (u zakonu ili u praksi, radna mjesta nisu pokrivena nacionalnim radnim zakonodavstvom, ne oporezuje se dohodak, ne postoji socijalna zaštita ili mogućnost za ostvarivanje prava po osnovu zaposlenja (plaćeno odsustvo, odsustvo za vrijeme privremene spriječenosti za rad usljed bolesti);
- ✓ Samozaposleni radnici koji proizvode dobra isključivo za potrebe sopstvenog domaćinstva.

[6] 17th International Conference of Labour Statisticians, Guidelines concerning a statistical definition of informal employment, 2003.

U Crnoj Gori, usljed relativno visokih troškova poslovanja registrovanih preduzeća, posebno usljed visokog učešća troškova radne snage u odnosu na ukupne troškove preduzeća, uglavnom se prepoznaju sljedeće kategorije neformalne ekonomije:

- neregistrovana djelatnost, kada se promet proizvoda i usluga vrši u potpunosti van formalnih tokova (trgovina određenim proizvodima, pružanje zanatskih i profesionalnih usluga)
- umanjeno prijavljivanje prometa u registrovanom, formalnom preduzeću, prilikom gotovinskih transkacija
- tzv. rad na crno, kada pojedinac obavlja posao bez ugovora o radu u formalno registrovanom preduzeću;
- djelimični rad na crno, kada se zaposlenom koji ima ugovor o radu u formalnom preudzeću dio zarade isplaćuje "na ruke", kako bi se, s jedne strane povećala njegova zarada, a sa druge strane, kako bi se izbjeglo oporezivanje tog dijela zarade koji se u suprotnom zaposlenom ne bi mogao isplatiti.

4. UZROCI NEFORMALNE EKONOMIJE U CRNOJ GORI

Postojanje neformalnosti se u većini slučajeva dovodi u vezu sa slabom vladavinom prava. Iako je ekonomski rast ključan za stvaranje mogućnosti za efikasniju tranziciju iz neformalnih u formalne tokove poslovnih aktivnosti i preduzeća i pojedinaca, istraživanja pokazuju da sami ekonomski rast nije u direktnoj korelaciji sa rastom formalnog zapošljavanja (tzv. rast bez novih radnih mjesta).

Rast neformalne ekonomije se pripisuje neadekvatnim, neefikasnim ili loše implementiranim makroekonomskim i socijalnim politikama; nedostatku povoljnih pravnih i institucionalnih okvira; slabom upravljanju u smislu efikasnog i efektivnog sprovođenja politika i zakona.

Makroekonomske politike, uključujući strukturna prilagođavanja, ekonomsko restrukturiranje i privatizacione politike, ukoliko nisu fokusirane na rast zaposlenosti, smanjuju broj raspoloživih radnih mjesta ili ne stvaraju dovoljan broj novih radnih mjesta u formalnoj ekonomiji.
Uopšte uzevši, izlazak iz formalne ekonomije može biti prouzrokovan mnogim razlozima, od kojih su, čini se, najvažniji sljedeći:

- na strani ponude radne snage: interne prepreke vezane za siromaštvo, neadekvatan ljudski kapital (neodgovarajuće obrazovanje, vještine i kompetencije), što radnike udaljava od produktivnog zaposlenja ili pristupa finansijskim i drugim sredstvima;
- na strani potražnje za radnom snagom: struktura privrede zasnovana na kapitalno-intenzivnom rastu u odnosu na radno-intenzivni, što dovodi do zapostavljanja malih preduzeća i privatnog sektora od strane institucija koje treba da im pružaju podršku;
- eksterni faktori: globalizacija i veća konkurencija koje dovode do toga da se kompanije oslanjaju na atipične, nestandardne, jeftinije ugovorne odnose

Eksterni šokovi kao što je globalna ekonomska kriza, značajni poremećaji uslova privređivanja, institucionalna neizgrađenost i neefikasnost, siromaštvo i mnogi drugi faktori podstiču razvoj

neformalne ekonomije. Procenat sive ekonomije u zemljama tranzicije i zemljama u razvoju s početka ovog vijeka bilježio je vrlo visoke stope učešća u BDP (tranzicione ekonomije 39%, ekonomije u razvoju 41%, zemlje OECD-a 18%) (Schneider, 2002.). Sposobnost ne samoodržanja već i rasta ovog dijela privrede se po (Williamsu, 2011.) ostvaruje dominantno iz dva razloga: prvi je zbog konkurentnih cijena koje su posljedica izbjegavanja plaćanja poreza, doprinosa, taksi, naknada, odnosno fiksnih troškova legalnog obavljanja biznisa; drugi je razlog optimizacija veličine preduzeća (najčešće mikro preduzeća do pet zaposlenih) čija je osnovna karakteristika fleksibilnost odnosno sposobnost prilagođavanja novonastalim uslovima, a naročito u periodima radikalnih društvenih i ekonomskih promjena – tranzicioni procesi.

Istraživanje Međunarodne organizacije rada iz 2011. godine koje se bavilo neformalnim zapošljavanjem na primjeru Albanije, BiH, Moldavije i Crne Gore, pokazalo je da je u sve četiri zemlje najmanje 30% svih zaposlenih angažovano „na crno“. Procjene ILO (2011) skoro svih zemalja svijeta, kada je u pitanju neformalna zaposlenost, govore da zaposlenost u neregistrovanim preduzećima nadmašuje neformalnu zaposlenost u registrovanim preduzećima i domaćinstvima.

Najveći broj neformalno zaposlenih je u poljoprivredi, a prema godinama starosti, najviše je zastupljena mlađa populacija. Radnici sa nižim nivoima obrazovanja, znanja i poslovnih vještina iz razumljivih razloga su skloniji neformalnom zaposlenju. Jedan od zaključaka istraživanja jeste da djelimična isplata zarade u „kešu“ predstavlja opštu praksu i jednu od najbitnijih negativnih implikacija po budžetske prihode.[7]

Prema mišljenju Unije poslodavaca Crne Gore, baziranom na analizi postojećih politika i pozitivnih propisa, svakodnevnom kontaktu sa poslodavcima-članovima, kao i internim anketama, najvažniji uzroci postojanja neformalne ekonomije i njene rezistentnosti prema formalizaciji u Crnoj Gori su:

1. ***Nedovoljan nivo vladavine prava, koji se ogleda u neefikasnoj javnoj administraciji, selektivnom i nasumičnom sprovođenju propisa i nedosljednom tumačenju zakona od strane različitih instanci administrativnih službi***

U okviru intenzivnijih nastojanja da se suzbije siva ekonomija, evidentan je rast broja i učestalosti kontrola inspekcijskih organa koji svakako doprinose povećanju fiskalne discipline, ali istovremeno proizvode dodatan pritisak na registrovane privredne subjekte, imajući u vidu to da inspekcijski organi u najvećem broju slučajeva sprovode kazneno-represivne a ne preventivne mjere. U tom smislu, neprihvatljivi su hvalospjevi inspekcijskih organa kroz izvještaje o radu o broju naplaćenih kazni i punjenjem budžeta po tom osnovu, s obzirom na to da bi njihova uloga trebala da bude i preventivno djelovanje i upućivanje na rješavanje problema ili propusta u poslovanju, kada god je to moguće, jer u najvećem broju slučajeva poslodavci nemaju namjeru da izbjegavaju poštovanje zakonskih propisa.

Takav pristup, nerazumijevanje i različiti pojavni oblici korupcije u redovima inspekcijskih službi obeshrabruju postojeće poslodavce i unaprijed eliminišu one koji u budućnosti žele da osnuju

[7] ILO, A comparative Overview of Informal Employment in Albania, Bosnia and Herzegovina, Moldova and Montenegro, op. cit., str. 14.

sopstveno preduzeće. U kontekstu neformalne ekonomije, navedena situacija ne samo da ne doprinosi prelasku neformalnih poslovnih aktivnosti u formalne, već postoji bojazan da se može dogoditi upravo suprotno. Pored toga, recimo, nepostojanje urbanističkih planova i katastraske evidencije uslovljavaju gotovo nepremostive barijere za građevinske poduhvate; netačna i nepotpuna i nekoordinisana evidencija poreskih organa uslovljava nepotrebno veliki broj administrativnih procedura; preklapanje nadležnosti organa i nemogućnost utvrđivanja nadležnosti za pojedine potrebe preduzeća prouzrokuju nezadovoljstvo i odustajanje od namjere za formalizaciju.

2. Neadekvatan regulatorni okvir

Visoki transakcioni troškovi, opterećujuća regulativa, komplikovane, skupe i neadekvatne procedure registracije predstvaljaju ozbiljne barijere za ulazak u formalne tokove. Po podacima Svjetske banke (2011) Index kvaliteta regulative je za Crnu Goru bio negativan, što znači loš. U donosu na zemlje regiona (Bugarska, Hrvatska, Srbija, Slovenija) imali smo najlošiji index kvaliteta regulative. Pored toga, 97% preduzeća smatra da postojeća regulativa ne pogoduje biznisu.

Najveća zamjerka poslodavaca na regulatorni okvir odnosi se na njegovu nepredvidljivost u smislu čestih izmjena propisa, nepostojanje ili lošu procjenu usklađenosti propisa sa drugim zakonskim aktima, kao i uticaja na poslovno okruženje. Takođe, zamjerke se odnose i na već pomenuto neadekvatno sprovođenje ili, u nekim slučajevima, nemogućnost sprovođenja propisa.

3. Nefleksibilno radno zakonodavstvo, posebno u dijelu zakonskog ograničenja trajanja ugovora o radu na određeno vrijeme

S obzirom na činjenicu da se crnogorska privreda suočava sa smanjenim obimom poslovanja, nesolventnošću i nelikvidnošću, a istovremeno su projekcije za buduće poslovanje u velikoj mjeri nepredvidljive zbog najrazličitijih faktora (uključujući poslovni ambijent, regulatorni okvir, fluktuacije na tržištu, pristup finansiranju itd.), teško je za očekivati da se zaposlenima mogu obezbijediti „doživotni“ ugovori o radu.

Radno zakonodavstvo se u najvećoj mjeri fokusira na zaštitu prava zaposlenih na račun potencijalne profitabilnosti preduzeća. U fokusu radnog zakonodavstva je primarno i dominantno zaposleni, a takav pristup znatno umanjuje potencijal preduzeća za uspješno poslovanje i podstiče zapošljavanje na crno.

4. Visoko opterećenje zarada porezima i doprinosima

Iako ukupno poresko opterećenje zarada iznosi 43 odsto, ovaj podatak se mora uzeti sa rezervom iz razloga što predstavlja samo prosti zbir propisanih stopa poreza na dohodak i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje. Utvrđena metodologija preračuna neto u bruto zarade čini trošak rada mnogo većim.

Pri preračunavanju neto u bruto zarade primjenjuju se propisane stope, a izračunavanje obaveza za uplatu po osnovu poreza i doprinosa nanovo se vrši primjenom propisanih stopa na bruto zaradu. Uz ostale prateće zakonske obaveze koje se vezuju za isplatu zarade, to čini obavezni realni trošak poslodavaca po osnovu zarada izuzetno visokim. Tako, ukupno opterećenje neto zarade do nivoa prosječne iznosi 62-63%, a na zarade iznad prosječne i više od 70%. Uz ovakav poreski i sistem socijalnih davanja koji destimulišuće djeluju na formalno zapošljavanje, troškovi formalizacije radnog odnosa su prilično visoki, što za posledicu ima visok nivo "zaposlenosti" u okvirima neformalne ekonomije i smanjenu ponudu novih radnih mjesta na tržištu.

Takođe, u Crnoj Gori minimalna zarada nije diferencirana prema kategorijama zaposlenih, niti regionalno. Utvrđivanjem minimalne zarade za mlade na nivou nižem od nivoa postojeće nacionalne minimalne zarade bi se podstaklo veće zapošljavanje mladih ili njihova veća zainteresovanost za pokretanje sopstvenog biznisa. Isto tako, utvrđivanje niže minimalne zarade za sjeverni region opravdano je i sa aspekta nižih troškova života, uticaja na smanjenje migracija na relaciji sjever-središnji/južni region koji prouzrokuje ne samo nesklad ponude sa tražnjom već i sivu ekonomiju, podsticanje realizacije novih investicija na sjeveru, a opšti efekat bi bio ekonomsko jačanje sjevernog dijela Crne Gore.

5. Visoke i brojne dažbine na nivou lokalnih samouprava

Evidentne su veoma složene procedure i mnoštvo dokumentacije obavezne da bi se otpočeo biznis na području neke opštine. Takođe, nivo lokalne uprave karakteriše neodređenost i nedorečenost propisa, a posebno su nejasne razlike pojedinih vrsta poreskih instrumenata i instrumenata naknade, što nosiocima biznisa povećava startne troškove usljed dodatnih angažovanja eksperata za tumačenje i primjenu tih propisa.

U oblasti građevinarstva, recimo, 8 različitih opštinskih poreza, taksi i naknada je zasnovano na površini zemljišta ili objekta, a za korišćenje opštinske imovine se naplaćuju i lokalne komunalne takse i administrativne takse.

6. Nedostupnost finansijskih sredstava

Otežan pristup finansijskim sredstvima i kreditima banaka karakteriše crnogorsku ekonomiju, kako zbog visokih kamatnih stopa, tako i zbog velikih zahtjeva u pogledu kolaterala i ostalih vidova obezbjeđenja. U uslovima nelikvidnosti, otežane naplate potraživanja, visokih troškova radne snage i slabe konkurentnosti, teško je uspostaviti osnove za puko održanje preduzeća, a kamoli za visoku profitabilnost.

Takav ambijent ne samo da ne pogoduje otvaranju novih preduzeća i radnih mjesta, već destimulišuće djeluje i na formalizaciju neformalnih aktivnosti.

5. POSLJEDICE POSTOJANJA SIVE EKONOMIJE

Posljedice postojanja neformalne ekonomije su, generalno, u velikoj mjeri negativne. Iako na kratak rok neformalne aktivnosti služe kao "ubježište" za siromašne i one sa niskim stepenom obrazovanja u smislu mogućnosti za preživlajvanje, ona može zarobiti pojedince i preduzeća u spiralu niske produktivnosti i siromaštva. Ona ograničava sposobnost pojedinaca da koristi kapital, kredite, tehnologiju, tržišta i institucije.

Za vlade i lokalne samouprave ona znači nemogućnost naplate poreza, doprinosa i taksi. Za radnike ona može značiti inferiorne uslove rada, nesigurnost radnog mjesta, nemogućnost korišćenja državnih beneficija i socijalne sigurnosti. Iznad svega, ona koči ekonomski rast i razvoj[8].

Kako neformalni poslovni subjekti i radnici ne plaćaju poreze ili doprinose za socijalno osiguranje, oni predstavljaju nelojalnu konkurenciju formalnim biznisima. Svakako, veliki segment neformalne ekonomije može se sastojati od kompanija srednje veličine koje uspijevaju da izbjegnu sve ili dio svojih zakonskih i poreskih obaveza, često kroz povezivanje sa državnim službenicima. Gubici u naplati poreza i doprinosa, koji su ponekad veoma značajni, reflektuju se kao teret onim poslovnim subjektima koji su registrovani i ispunjavaju svoje obaveze u ovom smislu, i to uglavnom u obliku povećanja visine postojećih ili kroz uvođenje novih poreza i drugih dažbina. U Crnoj Gori, svjedoci smo, postojanje sive ekonomije dovodi do toga da se strožije i kontrolišu i kažnjavaju registrovani poslovni subjekti, kako bi se makar dijelom nadomjestili gubici u naplati javnih prihoda.

Nedostatak finansijskih resursa zbog neispunjavanja planirane naplate prihoda takođe predstavlja veliku barijeru za širenje sistema socijalne zaštite i drugih sistema koji su vitalni za nacionalni razvoj, kao što su obrazovanje i zdravstvo.

Ipak, postoji nesumnjiv ekonomski i socijalni potencijal u okvirima neformalne ekonomije. Ona nije samo sredstvo pomoću kojeg oni koji su isključeni iz formalne ekonomije nalaze način da obezbijede opstanak, već pruža i širok preduzetnički potencijal. Mnogi ljudi koji rade u neformalnoj ekonomiji pokazuju karakteristike prave poslovne pronicljivosti, kreativnost, dinamizam i inovativnost. Postoji dobra šansa da ovaj preduzetnički potencijal dostigne svoj procvat ukoliko se razviju efektivne strategije u smislu uklanjanja prepreka za integrisanje u formalnu ekonomiju.

6. PREPORUKE

U dijelu koji se odnosio na osnovne uzroke postojanja neformalne ekonomije u Crnoj Gori, na osnovu njihovog opisa implicitno se ukazalo na konkretne mjere za bržu formalizaciju ekonomije. Međutim, iako ne postoji jedinstveni recept za podsticanje prelaska iz neformalne u

[8] IOE, The Informal economy, the employers approach. 2006

formalnu ekonomiju, preduslov koji važi za sve zemlje, bez obzira na razlike u uzrocima neformalnosti i specifičnostima tržišta rada, jeste neophodnost sveobuhvatnog, integrisanog i koordinisanog pristupa ovom problemu.

S obzirom na to da ad-hoc politike teško da mogu imati održiv uticaj na smanjenje neformalnosti, izvjesno je da je neophodna snažnija riješenost i hrabrost Vlade da se ozbiljnije pozabavi problemom sive ekonomije, imajući u vidu to da siva ekonomija u mnogim zemljama, pa i u Crnoj Gori, predstavlja zamjenu za nedovoljnu i slabu socijalnu zaštitu i na neki način amortizuje ekonomsko-socijalne efekte niske stope zaposlenosti i siromaštva.

Od ukupnog broja radno-sposobnog stanovništva u Crnoj Gori u 2013. godini (501,2 hilj.), aktivna radna snaga čini 250,9 hilj, od čega je ukupan broj zaposlenih 201,9 hiljada (od čega samozaposlenih 29,8 hiljada i radnika u domaćinstvima 2,5 hiljade)[9]. Ukupan broj zaposlenih sa ugovorom o radu je 164,8 hiljada, od čega je manje od 2/3 zaposleno u privatnom sektoru.

Navedeno indicira sljedeću sliku osnovnih pokazatelja na tržištu rada: stopa nezaposlenosti je 19,6% a stopa aktivnosti radno-sposobnog stanovništva (15-64) prilično niska – 58,9%. Ovdje treba napomenuti i da je stopa nezaposlenosti mladih (15-24) veoma visoka i iznosi 41,6%, dok je stopa aktivnosti mladih samo 23,2%.

Najprostija analiza pokazatelja tržišta rada u Crnoj Gori upućuje na zaključak da su potrebne hitne mjere povećanja zaposlenosti i aktivnosti, kako generalno kroz donošenje realne makroekonomske i politike zapošljavanja, tako i kroz kreiranje i efikasno sprovođenje, između ostalog, konkretnih mjera za podsticanje formalizacije neformalnih aktivnosti.

Nacionalni plan razvoja, razvojne strategije i makroekonomske politike na centralno mjesto moraju staviti zapošljavanje. Smanjenje neformalnosti zahtijeva fokusiranje svih ekonomskih i socijalnih politika na zaposlenost uz unaprjeđenje makroekonomskog okvira koji pogoduje rastu zaposlenosti, kao i kanalisanje domaćih i stranih investicija u one privredne sektore koji imaju veći apsorpcioni kapacitet za radnu snagu i koji poboljšavaju produktivnost. Pored makroekonomske stabilnosti, cilj politika treba da bude olakšanje ekonomske transformacije, kao i povećanje ponude formalnih poslova na tržištu rada uz obezbjeđenje veće spremnosti radnika da kvalitetno rade na tim poslovima.

Makroekonomska politika treba da se fokusira na kreiranje povoljnog ambijenta za generisanje zapošljavanja, mobilisanje i efikasnu alokaciju resursa. Pored toga, sektorski pristup ovom problemu omogućava lakše definisanje potencijala otvaranja novih radnih mjesta po sektorima, kao i jasno utvrđivanje međuzavisnosti različitih sektora.

Kao što je već pomenuto, usklađenost zakona i drugih propisa, prilagođenost regulative stvarnom stanju u ekonomiji i primjenljivost te regulative, uz svijest o povećanju formalne zaposlenosti kao bazičnom cilju, treba da budu karakteristike cjelokupnog regulatornog okvira i determinante za njegove izmjene. Dosljedno, neselektivno I efikasno sprovođenje zakona uz

[9] MONSTAT, Anketa o radnoj snazi, 2013. http://www.monstat.org/userfiles/file/ars/2013/godisnje/ARS%20-%20Godisnje%20saopstenje,%202013.pdf

efektivan rad inspekcijskih službi i jednak tretman svih aktera u neformalnoj ekonomiji je od krucijalnog značaja za njeno suzbijanje.

Preduzetništvo jeste jedan od najvažnijih izvora zapošljavanja, ali se istovremeno veliki broj preduzetničkih aktivnosti odvija u neformalnoj zoni. Potrebno je dati primat podsticajima za prelazak u formalne tokove kroz dalje uprošćavanje procedura, izgradnju kapaciteta preduzeća kako bi mogla u potpunosti da poštuju propise, fiskalne podsticaje, mikrofinansiranje, pristup neformalnom obrazovanju, tržišnim informacijama, tehnologiji.

Strategije razvoja na lokalnom nivou treba da se baziraju na unaprjeđenju lokalne infrastrukture, podršku malom i srednjem biznisu, pojednostavljivanju tenderskih procedura za izvođenje javnih radova, podsticanju javno-privatnog partnerstva, itd.

7. ULOGA UNIJE POSLODAVACA CRNE GORE

Misija Unije poslodavaca Crne Gore (UPCG) je zastupanje interesa poslodavaca, unaprjeđenje uslova poslovanja, promovisanje preduzetništva i odgovorne poslovne prakse u cilju stvaranja jake privrede i uspješne Crne Gore.

Kako neformalna ekonomija, posebno na dugi rok, predstavlja ozbiljan problem sa stanovišta društveno-ekonomskog razvoja društva, imajući u vidu misiju UPCG i njene odgovornosti i uloge u vidu socijalnog partnera Vladi i sindikatima, smatrali smo potrebnim da na ovaj način izrazimo naše viđenje o uzrocima i posljedicama, kao i prepoznamo najefikasnije mjere kojima bi se doprinijelo smanjenju obima neformalne ekonomije u Crnoj Gori.

Imajući u vidu naš direktan, neposredan odnos sa poslovnim subjektima, bazirajući se na nacionalnoj legislativi i efektima njene primjene, kao i dijagnostifikovanim problemima na zakonodavnom, institucionalnom i administrativnom nivou, uzevši u obzir situaciju u privredi i osnovne ekonomske idikatore, smatramo da je naš stav objektivan, zasnovan na realnom stanju i da su predloženi koraci adekvatni i primjenljivi.

Navedenim Unija poslodavaca Crne Gore pokazuje ne samo odgovoran odnos prema preduzećima kroz iskazane napore da se opšti ambijent za poslovanje preduzeća unaprijedi na svim nivoima i u svim aspektima, već i prema društvu u cjelini, pokazujući konstruktivan i proaktivan pristup u cilju rješavanja problema koji u velikoj mjeri može doprinijeti povećanju zaposlenosti i snažnijem ekonomskom rastu.

BIBLIOGRAFIJA

1. Dell'Ano, R., Marje Piirisild, 2004: Izvještaj o istraživanju neosmatrane ekonomije u BiH
2. ILO, The informal economy and decent work: a policy resource guide, supporting transitions to formality, op. cit., str. 10.
3. ILO. (2002). Decent Work and the informal economy. Report of the Director-General presented to the 90th International Labour Conference, Geneva: International Labour Office
4. International Labour Office (2011). Statistical Update on Employment in the Informal Economy, ILO Department of Statistics
5. ILO, A comparative Overview of Informal Employment in Albania, Bosnia and Herzegovina, Moldova and Montenegro, op. cit., str. 14.
6. Izveštaj: siva ekonomija u Srbiji (2013), novi nalazi i preporuke za reforme, USAID Sbija
7. Kearney, A.T. The Shadow Economy in Europe, VISA Europe, UK, 2013, str. 4.
8. Krstić G. i dr. (2001). "Reintegracija sive ekonomije i razvoj privatnog sektora u Srbiji, Ekonomski institut i Liga eksperata, Beograd
9. Krstić, G. and P. Sanfey (2011). "Earnings inequality and the informal economy: evidence from Serbia", The Economics of Transition, Volume 19(1)
10. Lambert, S. J. (2009). Lessons From the Policy World: How the Economy, Work Supports and Education Matter for Low-Income Workers. *Work and Occupations, 36*(1)
11. Ranđelović, S. (2011). „Smanjenje sive ekonomije kao instrument fiskalne konsolidacije", Kvartalni monitor 25-26, FREN, Beograd
12. The Shadow Economy: How to Measure and Model It, Brief Methodological Analyses
13. Schneider, F. (2002). Size and measurement of the informal economy in 110 countries around the world. Discusion paper, Workshop of Australian National Tax Centre, Canberra: ANU
14. Schneider, F., Buehn, A. and Montenegro, C. E. (2010). ''New Estimates for The Shadow Economies all over the World'', International Economic Journal, 24: 4
15. Schneider, F. and D. Enste (2000). "Shadow Economies: Size, Causes and Consequences", Journal of Economic Literature 38/1
16. Schneider, F. and D. Enste (2000). „Shadow Economies Around the Workd; Size, Causes and Consequences". *IMF Working Paper 0026*, International Monetary Fund, Washington DC
17. 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
18. Schneider, F (2004). Shadow Economies Around the World: What do we really know?
19. 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

20. Svjetska banka (2014). "Doing Business 2014", Izveštaj Svjetske banke o uslovima poslovanja u svijetu, Vašington
21. Svjetska banka (2010). „Kako sa manje uraditi više". Dokument Svetske banke, Beograd
22. Tocman, V. (2007). Modernizing the informal sector. DESA Working Paper, No. 42, ST/ESA/2007/DWP/42
23. Unija poslodavaca Crne Gore (2013). Stvaranje ambijenta za održivi razvoj preduze-a u Crnoj Gori - Izvještaj
24. Williams, C. (2011). Explaining the persistence of the informal economy in Central and Eastern Europe: some lessons from Moscow. *Journal of Economy and its Applications 1*(1), 22-52.
25. Williams, C., Horlings, E. and Renooy, P. (2008). *Tackling undeclared work in the EU*
26. *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, 2008.

Internet adrese:

1. The Informal Economy: Fact Finding Study – World Bank http://www.slideshare.net/uniid-sea/the-informal-economy-factfinding-study
2. Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment http://www.un.org/esa/desa/papers/2007/wp46_2007.pdf
3. Imagining the post industrial economy http://scienceblogs.com/casaubonsbook/2011/11/10/what-does-a-largely-informal-e/