

SIVA EKONOMIJA U SRBIJI U SVETLU TENDENCIJA U EVROPSKIM ZEMLJAMA

*Lidija Madžar**, Visoka poslovna škola strukovnih studija, Novi Sad

Sažetak: Siva ekonomija predstavlja skup svih ekonomskih aktivnosti nad kojima savremene države nemaju nadzor, tj. koje se nalaze na ivici zakona u takozvanoj „sivoj zoni“. Ona ujedno predstavlja deo privrede koji nije obuhvaćen zvaničnom statistikom. Stoga, siva ekonomija ne podleže oporezivanju i ne doprinosi bruto domaćem proizvodu zemlje. Cilj rada je, da detaljnom analizom uzroka i efekata ove pojave, naglasi izuzetan značaj njenog suzbijanja u savremenim privredama. Nezakoniti i delimično zakoniti oblici sive ekonomije uzrokuju izbegavanje plaćanja poreza i doprinosa za socijalno osiguranje, nepoštovanje propisanih standarda rada, izbegavanje poslovanja u skladu sa propisanim procedurama, kao i pojavu tržišnih poremećaja i strukturnih distorzija. U radu se problem procene sive ekonomije posmatra kroz prizmu direktnih i indirektnih metoda merenja. Pored prednosti i nedostataka, detaljno su izloženi i uzroci ove pojave. Daje se i sveobuhvatan pregled desetogodišnjih podataka o sivoj ekonomiji u evropskim zemljama, uz konkretne mere u borbi protiv ovog fenomena. Na kraju se daje osvrt i na nepovoljno stanje sive ekonomije u Srbiji, koje je slabije u odnosu na evropski i regionalni prosek.

Ključne reči: siva ekonomija, poreska evazija, sklonost društva ka sivoj ekonomiji, metode procene, gotov novac, poresko opterećenje, regulacija, poreska etika.

GRAY ECONOMY IN SERBIA IN LIGHT OF TENDENCIES IN EUROPEAN COUNTRIES

Abstract: The gray economy presents the sum of all economic activities over which the modern state has no control, that is, which are on the edge of the law in the so-called grey zone. It is also the part of the economy not covered by official statistics. Therefore, the gray economy is not subject to taxation and does not contribute to the gross domestic product (GDP) of the country. The aim of this paper is to present a detailed analysis of the causes and effects of this phenomenon. The paper also emphasizes the great importance of its suppression and control in modern economies. Illegal and partially legal forms of the gray economy cause tax evasion and avoiding the social security contribution payment, disrespect of valid labor standards, avoiding legal

* lidija.madzar.vps@gmail.com

business as well as the emergence of market and structural distortions. In this paper, the problem of assessment of the gray economy is viewed through the direct and indirect measurement methods. In addition to the advantages and disadvantages, the causes of this phenomenon are set out in detail. The paper provides a comprehensive overview of ten year data on the gray economy in European countries, with concrete measures to deal with this phenomenon. The unfavorable situation of Serbian gray economy, which is worse than the European and regional average, is presented at the end of this paper.

Key words: gray economy, tax evasion, social tendency towards the gray economy, estimation methods, cash, tax burden, regulation, tax morale.

JEL classification: H26, O17

1. UVODNA RAZMATRANJA

Svaka poreska reforma bi, barem teorijski posmatrano, trebalo da dovede do pojednostavljenja poreskog sistema sa ciljem podsticanja privrednog rasta i efikasnosti (Stiglitz, 2004, p. 710). Međutim, složenost fiskalnih propisa može da obezbedi prostor (tzv. *rupe u zakonu*) za izbegavanje plaćanja poreza ili smanjenje poreske osnove, što je nepravično i štetno jer dovodi do tržišnih poremećaja i distorzija u privredi. Pravičnost savremenih poreskih sistema, u najvećoj meri, zavisi od percepcije, doživljaja i individualnog ugla zapažanja. Koncept pravičnog oporezivanja se zasniva na stavu da građani treba da snose poreski teret u skladu sa svojim platežnim mogućnostima¹ (Bejaković, 2012, p. 93). Većina poreskih obveznika obično smatra da plaća više nego što bi bilo pravično. Istovremeno malo njih veruje u to da plaća premalo.

Ekonomisti razlikuju dva osnovna aspekta pravičnosti oporezivanja: 1) **horizontalni** pod kojim se podrazumeva da bi poreski obveznici jednake ekonomske snage trebalo da snose jednaku poresku obavezu i 2) **vertikalni aspekt** koji upućuje na to da bi poreski obveznici veće ekonomske snage (tj. oni koji raspolažu vrednijom imovinom ili višim prihodima) trebalo da snose veće poresko opterećenje kako u apsolutnom, tako i u relativnom smislu (Bejaković, 2012, p. 93). Za razliku od horizontalne pravičnosti oporezivanja koja je naširoko prihvaćena od strane stručnih i društvenih krugova, vertikalna dimenzija nije doživela svoju punu društvenu afirmaciju. Ovo stoga što se javlja kao rezultat subjektivno usvojenih društvenih vrednosti. Međutim, sprovedena empirijska istraživanja ukazuju na to da progresivno oporezivanje ne predstavlja uvek najpogodnije sredstvo za preraspodelu društvenog dohotka (Myrdal, 2002, p. 28). Umesto pomenutog, danas se sve više insistira na preraspodeli

¹ Ability-to-pay princip.

društvenog dohotka optimalnom primenom i adekvatno definisanim politikama socijalnog transfera, što posebno dolazi do izražaja u uslovima odsustva poreske kulture, rastućeg broja poreskih utaja, kao i prisustva sive ekonomije. Ovo stanje je posebno imanentno u bivšim socijalističkim zemljama Srednje i Istočne Evrope (Schneider, & Enste, 2000, p. 102).

Borba protiv utaje poreza, kao i mere protiv sive ekonomije, predstavljaju osnovne ciljeve ekonomske politike svih zemalja, sa posebnim naglaskom na zemlje OECD-a. Da bi se bolje razumeo fenomen sive, ili kako se suptilnije naziva *skrivena ekonomija*, neophodno je steći osnovna saznanja o obimu i razvoju ovog fenomena, o strukturi *skrivena* radne snage, kao i o motivima direktnog uključivanja ljudi u nelegalne ekonomske tokove. Posebnu pažnju, takođe, treba posvetiti problemu rasta sive ekonomije, tzv. *crnih* (nezakonitih) radnji i neprijavljenom radu.

Fiskalne vlasti se, prilikom naplate poreza, uglavnom oslanjaju na dobrovoljno ispunjavanje zakonskih obaveza, uz istovremeno izricanje strogih kazni i pretnji krivičnim gonjenjem u slučaju utaje poreza. Sa ciljem pospešivanja naplate fiskalnih prihoda svaka država zahteva ažurno i tačno prijavljivanje plata zaposlenih, kao i ostalih oblika dohotka poput kamata na obveznice, na štedne uloge, dividendi na akcije i dr. Pri tome svakoj zemlji stoje na raspolaganju ograničene mogućnosti za proveru svih realizovanih novčanih transakcija. Ovo stoga što se korišćenjem gotovine može izbeći plaćanje poreza, čime se istovremeno može uticati i na širenje neprijavljenih transakcija, odnosno sive ekonomije. Sektor *skrivena ekonomija* ne obuhvata samo neprijavljeni prihod od kriminalnih aktivnosti, nenaplaćeni porez na prihod od neprijavljenih novčanih transakcija, gubitak poreza od nerealno prikazanih (odnosno preceñjenih) poreskih kredita, utaju poreza na dobit, neprijavljenu zakupninu i prihod od poljoprivrednih gazdinstava, već obuhvata i prihod izvesnih samostalnih društvenih grupa u koje spadaju kelneri, kućne pomoćnice, bedinerke, baštovani, majstori i dr.

2. O PROBLEMU SKRIVENE EKONOMIJE

Da bi se uopšte moglo pristupiti empirijskoj proceni obima sive ekonomije, neophodno je obezbediti puno razumevanje ovog pojma. Siva ekonomija se najčešće definiše kao skup svih tekućih neregistrovanih ekonomskih aktivnosti koje doprinose zvaničnom bruto domaćem proizvodu (BDP-u) posmatrane zemlje (Schneider, 2011, p. 2–3). Skrivena ekonomija može da se opiše i kao proizvodnja i promet nelegalnih ili legalnih proizvoda i usluga koji se ne mogu otkriti zvaničnim metodama procene BDP-a. Napokon, od ne manjeg značaja je i definicija OECD-a prema kojoj se *nevidljiva ekonomija* opisuje kao onaj deo privrede koji obuhvata nezakonite, nedozvoljene, prikrivene, neformalne i druge

neregistrovane proizvodne aktivnosti koje se ne mogu obuhvatiti statističkim sistemom jedne zemlje (OECD, 2002, p. 11–15). Nezavisno od preferirane definicije, radi se o svim privrednim tokovima, radnjama i pripadajućem dohotku koji ne podležu oporezivanju, kao ni važećoj regulativi. Preciznije, opsežna definicija pojma *skrivena ekonomija* obuhvata sve nelegalne radnje, počevši od neprijavljenih prihoda iz prometa robe i usluga, preko finansijskih transakcija i barter aranžmana (trampe), pa sve do poslovnih aktivnosti u samostalnoj režiji. Kompleksna oblast sive ekonomije se ujedno može detaljno predstaviti i narednom tabelom.

Tabela 1

Tipovi prikrivenih proizvodnih aktivnosti

Tipovi aktivnosti	Monetarne transakcije		Nemonetarne transakcije	
NEZAKONITE AKTIVNOSTI	Trgovina ukradenom robom. Proizvodnja i promet droge. Kockanje. Krijumčarenje. Trgovina ljudima i oružjem. Prevarne radnje.		Trampa (barter) ukradene robe, droge i krijumčarenim dobrima. Proizvodnja ili uzgoj droge za sopstvenu upotrebu. Krađa za sopstvene potrebe.	
	Utaja poreza	Izbegavanje plaćanja poreza	Utaja poreza	Izbegavanje plaćanja poreza
DELIMIČNO ZAKONITE AKTIVNOSTI	Neprijavljen dohodak iz samozapošljavanja. Plate, naknade, honorari i dobit iz neprijavljenih poslova koji su vezani za zakonite usluge i dozvoljeni promet robe.	Popusti za zaposlene, razne beneficije koje omogućavaju učešće u poreskim izuzećima i dr.	Trampa legalnim uslugama i robom	Svi poslovi po principu <i>uradi sam</i> i poslovne aktivnosti koje se odvijaju uz pomoć prijatelja.

Napomena. Preuzeto od „The Shadow Economy and Shadow Economy Labor Force: What Do We (Not) Know?“, od Schneider, F., 2011, *Discussion Paper Series*, Discussion Paper No. 5769, p. 3.

Siva ekonomija takođe uključuje i celokupnu tržišno zasnovanu proizvodnju dozvoljenih proizvoda i usluga koji su sa jasnom namerom prikriveni i isključeni iz dometa kontrolnih organa javne uprave. Drugim rečima, siva ekonomija predstavlja tržišno verifikovani deo legalne privrede koji se odvija na ilegalan način. Pri tome, učesnici u sivoj ekonomiji mogu da donesu odluku o

obavljanju legalne delatnosti u skrivenoj formi iz sledećih ključnih razloga (Schneider, 2006, p. 5):

1. izbegavanje plaćanja poreza na dodatu vrednost (PDV-a), poreza na dohodak ili nekih drugih poreskih oblika;
2. izbegavanje plaćanja doprinosa za socijalno osiguranje;
3. izbegavanje primene propisanih standarda rada poput isplate minimalne plate, poštovanja maksimalno dozvoljenog radnog vremena, primene standarda zaštite na radu i sl. i
4. izbegavanje usaglašavanja poslovanja sa propisanim administrativnim procedurama (primer izbegavanja dostavljanja finansijskih izveštaja o poslovanju).

3. METODOLOGIJA PROCENE SIVE EKONOMIJE

Precizna definicija *ekonomije u senci*, kako još nazivamo ovu pojavu, igra veliku ulogu u postupku procenjivanja nelegalnih ekonomskih tokova, ujedno i zbog toga što doprinosi izbegavanju nejasnoća, suvišnih rasprava, dilema i dvosmislenih tumačenja. Uopšteno posmatrano, postoje dva osnovna oblika *prikrivenih* ekonomskih aktivnosti: nezakonita zaposlenost i proizvodnja dobara i usluga većinom namenjenih potrošnji u domaćinstvima. Iako se radi o aktivnostima koje, u normalnim okolnostima, doprinose dodatnoj vrednosti zemlje, one nisu obuhvaćene sistemom nacionalnih računa jer se obavljaju na nelegalan način. Međutim, smatra se da *mekši* oblici nedozvoljenog zapošljavanja (kao što je slučaj sa čuvanjem dece, spremanjem stanova i kuća, izvođenjem građevinskih radova u privatnim rezidencijama i sl.) pozitivno utiču na agregatnu dodatu vrednost društva (Schneider, 2011, p. 4).

Iako ova oblast predstavlja predmet višedecenijskih istraživanja, nedoumice o upotrebi adekvatnog metodološkog okvira još uvek traju. Savremeni način primene sistema nacionalnih računa (*A Standardised System of National Accounts*) se, prilikom prikazivanja makroekonomskih agregata, u sve većoj meri distancira od tradicionalnog oblika sumiranja podataka o registrovanim ekonomskim aktivnostima. Stoga se savremeni sistem procene sive ekonomije usmerava na primenu različitih metoda obuhvatanja neregistrovane ekonomske aktivnosti sa ciljem što realnijeg iskazivanja makroekonomskih performansi jedne zemlje (Schneider, 2011, p. 5). Iako još uvek nije uspostavljena jednoobrazna metodologija praćenja i iskazivanja sive ekonomije, postoje tri osnovne grupe metoda procene ove pojave:

1. **direktne metode** – koje su imanentne istraživanjima na mikroekonomskom nivou (na nivou pojedinaca, domaćinstava i preduzeća) u određenom trenutku;

2. **indirektne metode** – koje se sprovode na osnovu dostupnih makroekonomskih podataka sa ciljem procenjivanja razvoja sive ekonomije u određenom vremenskom periodu i

3. **statističke metode** – koje, primenom statističkih alata, procenjuju sivu ekonomiju kao neprimetnu (tj. skrivenu) varijablu.

Direktne metode procene sive ekonomije podrazumevaju sprovođenje ispitivanja na terenu i realizaciju specifičnih anketa, te stoga beleže niz prednosti u odnosu na ostale pomenute metode. Anketiranjem ispitanika se mogu dobiti različite informacije u vezi sa različitim aspektima sive ekonomije. Jasno je da kvalitet procene ove pojave, primenom direktnih metoda, u velikoj meri zavisi od reprezentativnosti anketiranog uzorka. Rezultati, međutim, zavise i od stepena zastupljenosti sistematskih grešaka koje nastaju usled neiskrenih odgovora i prikriivanja intenziteta i pojava oblika sive ekonomije (Tomaš, 2010, p. 55).

Za razliku od direktnih metoda, koje su relativno skupe jer podrazumevaju angažovanje velikog broja anketara, istraživačkih timova i direktni kontakt sa ispitanicima, **indirektne metode** su jeftinije i efektivnije. No, njihova mana se ogleda u teškoći odabira adekvatnog indirektnog metoda koji bi realistično opisivao stvarno stanje u privredi jedne zemlje. Procene se uglavnom vrše na osnovu raspoloživih podataka, dok je pomoću njih moguće sprovesti samo uopštena merenja ukupnog obima sive ekonomije, njenog uticaja na veličinu BDP-a, na fiskalne prihode, kao i na ukupno poresko opterećenje (Tomaš, 2010, p. 56). U praksi se, usled opisanih ograničenja i nedostataka, najčešće primenjuju kombinovani metodi procene sive ekonomije.

4. PREDNOSTI I NEDOSTACI SIVE EKONOMIJE

Iako siva ekonomija sa sobom obično *nosi* negativnu konotaciju, jer njeno postojanje ujedno podrazumeva i gubitak dela javnih prihoda za savremenu državu, ona ipak, sa aspekta ukupne ekonomske aktivnosti, donosi i izvesne koristi društvu. S obzirom na činjenicu da se siva ekonomija javlja kao posledica sukoba između javnih i privatnih interesa, njeno se obimno delovanje javlja kao posledica (ne)odgovornosti kako građana, tako i vlasti. U slučaju zemalja sa velikom procentualnom zastupljenošću sive ekonomije ne može se prihvatiti objašnjenje po kojem su građani skloni sivoj ekonomiji, dok vlasti nemaju moć da je suzbiju (Tomaš, 2010, p. 45). U demokratski uređenim sistemima, u kojima se redovno i bez prepreka i otpora naplaćuju javni prihodi, građani na znatno racionalniji način kupuju javne usluge i plaćaju realnu cenu pri upotrebi javnih dobara. Prema tome, sklonost ka sivoj ekonomiji ne predstavlja samo posledicu nesavesnosti građana. Naprotiv, u slučaju neracionalne upotrebe budžetskih sredstava, kao i nedovoljne i loše ponude

javnih usluga i javnih dobara, raste sklonost društva ka sivoj ekonomiji. Takođe, u slučaju neefikasnosti države u rešavanju ekonomskih i socijalnih problema, rastu težnje građana ka bavljenju sivom ekonomijom. Napokon, pri postojanju zanemarljivih ili sporadičnih sankcija za obavljanje aktivnosti u sektoru sive ekonomije, kao i pri korumpiranosti raznih nivoa vlasti, siva ekonomija počinje postepeno da zadire u sve sektore društva. Kao takva ona, vremenom, prerasta u lukrativniji oblik poslovanja u odnosu na legalnu ekonomiju. Na osnovu svega navedenog, zaključuje se da se prednosti sive ekonomije mogu svrstati u sledeće kategorije (Uzunoglu, Yuruk, & Atakisi, 2002):

1. doprinos konkurentnosti privrede posmatrane zemlje;
2. uticaj na rast zaposlenosti;
3. pojava efekta multiplikacije;
4. obezbeđivanje resursa registrovanoj ekonomiji;
5. podsticanje dinamičnosti privrede;
6. kreiranje specifičnog jemstva (tj. sredstava obezbeđenja) društveno-ekonomskog sistema zemlje i dr.

Pored svojih pozitivnih strana, siva ekonomija se dakako karakteriše i nedostacima koji mogu da uzrokuju pojavu dugoročno katastrofalnih posledica po jednu zemlju. Visok obim sive ekonomije ukazuje na odsustvo elementarnih funkcija savremene države, na besmislenost postojanja državnih institucija, kao i na poremećaj sistema vrednosti posmatrane zajednice koji *izlazi* iz okvira dostignutog nivoa civilizacije modernog društva. Siva ekonomija direktno utiče na smanjenje javnih prihoda što ugrožava efikasnost poslovanja javnih institucija, prisiljavajući ih da nude manji obim manje kvalitetnijih javnih usluga i dobara (Tomaš, 2010, p. 46).

Pomenuto utiče kako na smanjenje životnog standarda budžetskih korisnika, tako i na smanjenje blagostanja svih građana jednog društva. U skladu sa tim siva ekonomija indirektno utiče na rast poreskog opterećenja svih subjekata koji posluju u formalnom sektoru. Egzistencija sive ekonomije negativno utiče i na autoritet vlasti, kao i na poverenje građana u institucije sistema. Opstanku sive ekonomije pogoduju korumpirane strukture vlasti, tako da se sektor sive ekonomije neretko javlja u ulozi finansijera korumpiranih društvenih slojeva. Mito, koje se tom prilikom plaća, predstavlja oblik *sivog oporezivanja*. Takođe, kohabitacija sive sa regularnom ekonomijom utiče na rast poslovne nediscipline i ugrožava pravni poredak zemlje. Rasprostranjenost sive ekonomije pogoduje i širenju *crne ekonomije* kao zabranjenom obliku poslovnih aktivnosti. Dok kratkoročno posmatrano siva ekonomija može povećati konkurentnost nelegalnog sektora privrede (u odnosu na zvanični sektor), u dugoročnom smislu ona vodi ka neefikasnijoj upotrebi faktora. Zbog svoje ilegalne prirode, siva ekonomija nema pristupa podsticajnim merama vlade, razvojnim kreditima,

stručnoj podršci profesionalnih asocijacija, privrednim i trgovinskim komorama, tako da je neefikasna u podsticanju razvoja, primeni moderne tehnologije i znanja.

Dakle, siva ekonomija izaziva čitav niz negativnih efekata na zvaničnu privredu. Najpre, razvoj sive ekonomije podrazumeva smanjenje registrovane privrede i uslovljava gubitak poreskog prihoda. U ovakvom slučaju vladi stoje na raspolaganju sledeće mogućnosti. Prva, da se vlada zadužuje i da, nakon toga, preusmeri (za svoje potrebe) efikasne investicije iz privatnog sektora, što bi se negativno odrazilo na funkcionisanje privatnog sektora i, na taj način, izazvalo *efekat istiskivanja*. Pored toga, ovo bi uticalo na skok cene obveznica, vrednost hipoteka, ali i na rast kamatnih stopa i rast inflacije. Druga mogućnost za vladu ogleda se u štampanju novca. Jasno je da bi i ovaj ishod doveo do identičnih posledica. Ostali nedostaci sive ekonomije se odnose na tržišnu konkurenciju. S obzirom da firme iz *sive zone* ne plaćaju ili plaćaju manji porez u odnosu na legalna preduzeća, time stiču nelojalnu konkurentsku prednost u odnosu na legalne tržišne subjekte. Konačno, siva ekonomija uzrokuje i pojavu nepouzdatih statističkih podataka. U slučaju njenog postojanja, bilo bi nemoguće precizno utvrditi veličinu regularne (zvanične) privrede i stvarnu društvenu raspodelu. Ovakvo stanje bi se neminovno odrazilo i na ispravnost i efekte vođenja ekonomske politike (Uzunoglu, Yuruk, & Atakisi, 2002).

5. UZROCI NASTANKA SKRIVENE EKONOMIJE

Rast sive ekonomije je uzrokovan pojavom raznovrsnih faktora među kojima se ističu rast poreskog opterećenja i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, jačanje propisa vezanih za privredu i tržište rada, prinudno smanjenje radnog vremena, ranije penzionisanje, nezaposlenost, kao i slabljenje građanske svesti, odanosti javnim institucijama i poreskog morala. S obzirom da ekonomski faktori samo delimično mogu da objasne rast sive ekonomije, u analizu je neophodno uključiti interdisciplinarni pristup (Schneider, & Enste, 2000, p. 82). Mikrosociološki i psihološki pristup mogu da obezbede dodatni uvid u proces donošenja odluka o *radu na crno* na individualnom nivou. U okviru interdisciplinarnog pristupa obraća se značajna pažnja varijablama poput poreske etike ili doživljaja pravičnosti izvesnog poreskog sistema. U nastavku teksta sledi detaljnija analiza ekonomskih uzročnika rasta sive ekonomije.

5.1. PORESKO OPTEREĆENJE I TERET DOPRINOSA ZA OBAVEZNO SOCIJALNO OSIGURANJE

Jedan od najznačajnijih faktora jačanja sive ekonomije se nesumnjivo ogleda u rastu poreskog opterećenja i tereta doprinosa za obavezno socijalno osiguranje.

S obzirom da poreske stope neposredno utiču na oportunitetni trošak rada², kao i da podstiču ponudu rada u zoni sive ekonomije, proizilazi da priroda ovih odluka predstavlja predmet brojnih ekonomskih istraživanja. Sa rastom razlike između ukupnih troškova rada u registrovanoj ekonomiji i zarada po odbitku poreza, rastu i podsticaji za rad u *sivoj zoni*. Ova diskrepancija, u najvećoj meri, zavisi od prirode sistema socijalne zaštite i ukupnog poreskog opterećenja kao ključnih faktora prisustva i rasta sive ekonomije.

5.2. JAČINA REGULACIJE

Intenzivna regulacija ograničava i smanjuje mogućnosti izbora u sferi legalne ekonomije. Jačina propisa se obično meri brojem usvojenih zakona i važećih pravnih akata kao što je slučaj sa dozvolama, zabranama rada za strance, trgovinskim barijerama i sl. Snažna regulacija utiče na rast troškova rada u registrovanoj privredi. S obzirom da je većinu ovih troškova moguće *prevaliti* na zaposlene, visoki troškovi rada se javljaju u ulozi jakog motivatora za *rad na crno*. Iz navedenog sledi da se u zemljama, koje se karakterišu jakim privrednim propisima, javlja i veće učešće sive ekonomije u ukupnom bruto društvenom proizvodu (BDP-u) zemlje. Strogo sprovođenje i poštovanje propisa, u sadejstvu sa svim važećim pravnim aktima, predstavlja ključni faktor opredeljivanja pojedinaca i kompanija za uključivanje u *sive tokove*. Na osnovu navedenog se zaključuje da bi, umesto povećanja broja propisa, savremene vlade morale da se usredsrede na smanjenje regulatornog opterećenja, ili barem na poboljšanu primenu aktuelnih zakona i pravila. Međutim, izvesne vlade se radije opredeljuju za birokratizaciju, tj. za primenu znatno većeg broja propisa, sa ciljem suzbijanja sive ekonomije. Ako bi se u analizu uključio i uticaj političkog faktora, moglo bi se konstatovati da izvesnim političarima, usled opasnosti od gubitka podrške glasača, nije u interesu da se ozbiljno *uhvate u koštac* sa ovim problemom.

5.3. SOCIJALNI TRANSFERI

Sistem društvenog blagostanja takođe može korisnike socijalnih primanja odvratiti od rada u legalnim tokovima. Pod pretpostavkom da se kreću oko ili prevazilaze nivo od 100%, socijalni doprinosi mogu destimulativno uticati na primaoca sredstava pomoći. U takvim okolnostima izvesni pojedinci mogu da izgube potrebu i želju za radom, jer je njihov dohodak po osnovu socijalnih transfera obično viši u odnosu na onaj koji bi bio zarađen radom u sivoj ekonomiji.

² Preciznije, na izbor između opredeljenja za rad i za dokoličenje.

5.4. TRŽIŠTE RADA

Preterano uređenje tržišta rada i visoki troškovi rada u registrovanoj privredi predstavljaju pokretačku snagu sive ekonomije. U ovom kontekstu treba posvetiti posebnu pažnju smanjenju radnog vremena i analizi stope nezaposlenosti. U mnogim je zemljama Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (*Organisation for Economic Cooperation and Development* – OECD) nezaposlenost u najvećoj meri uzrokovana visokim troškovima rada i, kao takva, nužno i neminovno podstiče sivu ekonomiju. U tom smislu se u mnogim zemljama (primer Francuske i Nemačke) pristupilo smanjenju radnog vremena sa ciljem uspostavljanja kontrole nad nezaposlenošću (Schneider, & Enste, 2000, p. 87). Opravdanje za primenu ove mere *leži* u potrebi za preraspodelom inače ograničene ponude rada na nacionalnom nivou. Međutim, ova ideja zapostavlja sledeću nepobitnu činjenicu: prinudno smanjenje radnog vremena, koje ne odgovara željama zaposlenih, nesporno vodi ka sivoj ekonomiji. Mera ranog penzionisanja i skraćeno radno vreme takođe omogućuju pojedincima da rade u neoporezivoj i neuređenoj privredi. Preraspodela rada može biti uspešna jedino ukoliko je usaglašena sa odsustvom želje pojedinaca da rade, ili ako se radi o osobama koje nisu sposobne za rad. U protivnom slučaju bi ljudi mogli da se opredele za *rad na crno*.

5.5. USLUGE JAVNOG SEKTORA

Rast sive ekonomije vodi kako ka smanjenju poreskih prihoda, tako i ka smanjenju obima i kvaliteta dobara i usluga koje obezbeđuje javni sektor. Konačno, ovakva situacija može uticati na rast poreskih stopa koji je često praćen pogoršanjem kvaliteta javnih dobara. Ovo se posebno odnosi na infrastrukturu i administrativne usluge. Manji intenzitet sive ekonomije se obično javlja u zemljama koje se karakterišu visokim poreskim prihodima, pod uslovom da su javni prihodi ostvareni naplatom nižih poreskih stopa, primenom manjeg broja (ili nekolicine) zakona i propisa i da su realizovani u uslovima relativno male korupcije. Zemlje, koje se karakterišu boljom *vladavinom prava* i koje se finansiraju iz sopstvenih poreskih prihoda, se takođe suočavaju sa slabijom sivom ekonomijom. S druge strane, zemlje u tranziciji se tradicionalno karakterišu jačim zakonodavstvom, visokim nivoom korupcije, višim poreskim stopama i jakim diskrecionim (samovoljnim) okvirom za donošenje propisa, što posledično utiče na razvoj sive ekonomije. Bogatije zemlje OECD-a, uključujući i neke istočnoevropske zemlje, su uspostavile ravnotežu između relativno niskih poreskih stopa i nižeg poreskog opterećenja, osetne naplate javnih prihoda, *vladavine prava*, kontrole korupcije i posledično malog obima sive ekonomije. Za razliku od pomenutih, mnoge su latinoameričke zemlje, kao i zemlje bivšeg Sovjetskog Saveza izložene nepovoljnom ekvilibrijumu velikog

poreskog opterećenja, slabe *vladavine prava*, visoke stope korupcije i konsekvantno visokog učešća sive ekonomije (Johnson, Kaufmann, & Zoido-Lobato, 1998, p. 388–391).

Otuda se, u mnogim zemljama, javni sektor suočava sa izazovima suštinske reforme poreskog i sistema socijalne zaštite, sa ciljem sprečavanja poraza koncepta moderne države blagostanja. Zaštitna (tj. socijalna) funkcija savremene države može biti ugrožena delovanjem *začaranog kruga* sledećih nepoželjnih pojava: visoke poreske stope i zakonska opterećenja uslovljavaju rast sive ekonomije uzrokujući i dodatne pritiske na javne finansije; ovakva situacija može podstaći rast poreskih stopa uz istovremeno podsticanje izbegavanja plaćanja poreza i bekstva u sivu ekonomiju itd. Kumulativno posmatrano, može doći i do izbegavanja prihvatanja postojećih institucija i zakona, pa sâmmim tim i do kolektivnog usmerenja ka neformalnim ekonomskim aktivnostima.

6. SIVA EKONOMIJA U EVROPSKIM ZEMLJAMA TOKOM PERIODA KRIZE

Aktuelne promene, poput procesa digitalizacije i globalizacije, drastično su uticale na promenu načina komunikacije, rada i života. Tako potrošači širom Evrope danas koriste *pametne telefone* (engl. *smartphones*)³ koji im, u svakom trenutku i na svakom mestu, omogućuju povezivanje. Naime, obilje raspoloživih informacija uticalo je na sofisticiranost savremenih potrošača koji *uživaju* u pogodnostima modernih uređaja i aplikacija. Međutim, paradoksalna je činjenica da se on (potrošač), uporedo sa prihvatanjem savremenih trendova, još uvek primarno oslanja na tradicionalni gotovinski način plaćanja u većini obavljenih transakcija. S obzirom da je, bez imalo uloženog napora, moguće sakriti tokove gotovine od javnih organa, ne čudi činjenica da upravo gotov novac uzrokuje pojavu sive ekonomije.

Danas je siva ekonomija u evropskim zemljama dostigla iznos od 2,15 milijarde evra (Schneider, 2013, p. 3). Uporedo sa težnjama nacionalnih vlada članica EU u pravcu ostvarivanja fiskalne stabilnosti, smanjenja javnih rashoda i izbegavanja povećanja poreskih stopa, beleži se i pojačan nadzor nad nelegalnim ekonomskim aktivnostima. Dominantna uloga gotovine, nedostatak preglednosti u obuhvaćenim transakcijama, kao i ograničena primena zakona spadaju u samo neke od faktora koji mogu da ugroze privredni oporavak. Siva ekonomija nesumnjivo omogućuje pojedincima da *uživaju* u spornim koristima na račun mnogih tržišnih aktera, javnih dobara i sâme države.

³ Samo je u Španiji i Velikoj Britaniji registrovano oko 60% korisnika ovih uređaja.

Siva ekonomija podrazumeva one poslovne aktivnosti koje se nalaze van okrilja javnih vlasti posmatrane zemlje.⁴ Reč je o aktivnostima koje su značajno zastupljene širom evropskih zemalja. Među njima prednjači **rad na crno** koji čini oko dve trećine sive ekonomije Evropske unije. *Rad na crno* je široko zastupljen u građevinarstvu, poljoprivredi, u kućnim poslovima (poput spremanja, čuvanja dece, brige o starijima, baštovanstva, podučavanja i sl.). Pored neprijavljenog rada, jednu trećinu sive ekonomije u Evropi čini **prijavljivanje manjih prihoda**, tj. prijavljivanje samo dela dohotka sa namernim ciljem smanjenja poreskog tereta. Ovakav oblik poreske utaje široko je zastupljen među onim tržišnim subjektima koji pretežno posluju sa gotovinom. Među njima se ističu male radnje, barovi, taksisti, neki restorani i sl.

Siva ekonomija u evropskim zemljama tokom 2013. godine – Obim sive ekonomije u zemljama Evrope je, u odnosu na prethodnih 10 godina, zabeležio minimalnu procenjenu vrednost od 2,15 milijardi evra, što predstavlja 17,01% bruto domaćeg proizvoda (BDP-a) EU-27 iz 2011. godine (Eurostat, 2013), odnosno 18,5% BDP-a EU-27 iz 2012. godine. Činjenica je da je skoro dve trećine obima sive ekonomije u ovoj godini bilo sadržano u ekonomski najmoćnijim zemljama Evropske unije – Nemačkoj, Francuskoj, Italiji, Španiji i Velikoj Britaniji. Međutim, u zemljama Istočne Evrope je obim sive ekonomije znatno veći u odnosu na zvanične podatke o privredi zapadnoevropskih zemalja. Za razliku od Austrije i Švajcarske, u kojima se obim *ekonomije u senci* kreće između 7% i 8% zvaničnog BDP-a ovih zemalja, u Poljskoj je ova dimenzija poslovanja dostigla nivo od 24% domaćeg BDP-a. S druge strane, zemlje Istočne Evrope, poput Bugarske, Hrvatske, Litvanije i Estonije, beleže nivo sive ekonomije iznad 30% domaćeg BDP-a, što je dramatično više u odnosu na evropski prosek zastupljenosti *skrivenne ekonomije* koji se kreće od 19–20% BDP-a (Schneider, 2013, p. 22–23).

Osvrt na nedavnu evropsku ekonomsku prošlost – Prisustvo, tj. obim sive ekonomije je nesumnjivo determinisan privrednim ciklusima posmatrane zemlje ili ekonomske integracije. Tokom perioda recesije, ekonomske krize, rastuće nezaposlenosti, manje raspoloživog dohotka, smanjene javne potrošnje, kao i nepredvidive budućnosti, mnogi pojedinci teže ka *aktivnostima u senci*. Globalna finansijska kriza, koja je počela 2008. godine, bez sumnje potkrepljuje iznesene tvrdnje. Dok je do njene pojave relativno učešće sive ekonomije u BDP-u EU-27, Norveške, Švajcarske, Hrvatske i Turske beležilo postepeni pad, od 2009. godine (kao prve godine delovanja i uticaja krize) beleži se njen neznatni rast. O tome svedoče podaci kako iz Tabele 2, tako i iz grafikona koji

⁴ Ona, dakle, ne obuhvata protivzakonite aktivnosti poput kriminalnih dela, trgovine narkoticima, krijumčarenja, *pranja novca*, pronevere, kao ni zakonite oblike proizvodnje u *kućnoj režiji*.

slede u analizi. Podaci se odnose na kretanje obima sive ekonomije u zemljama EU-27, Norveškoj, Švajcarskoj, Hrvatskoj i Turskoj u periodu 2003–2013. godine.

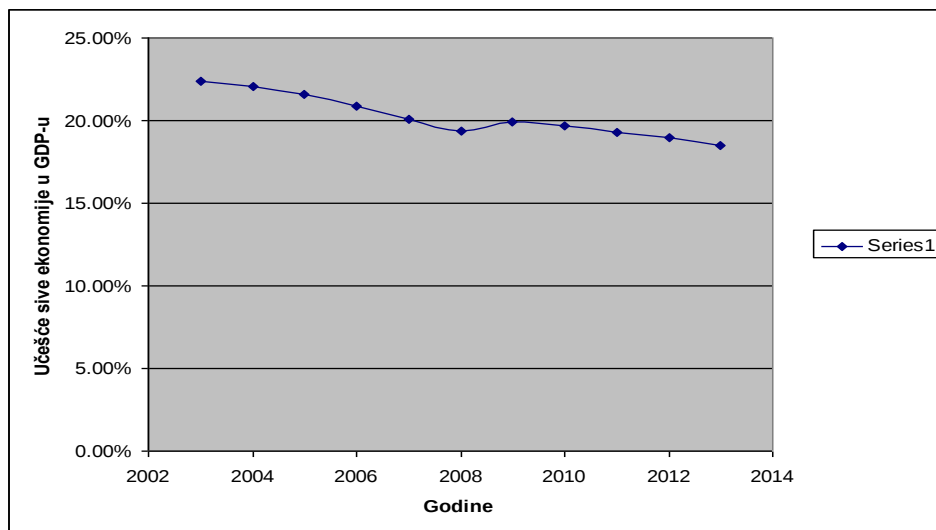
Od 2010. godine je poboljšanje opštih ekonomskih uslova u Evropskoj uniji doprinelo oporavku legalne privrede, na direktnu štetu *ekonomije u senci*. Dok se od 2011. godine relativno učešće sive ekonomije u BDP-u EU-27 vratilo na pređašnji nivo (konkretnije, na nivo iz perioda pre krize), procenjuje se da je nivo ovih aktivnosti tokom 2013. godine dostigao svoj istorijski minimum (od 18,5% učešća u domaćem BDP-u).

Tabela 2

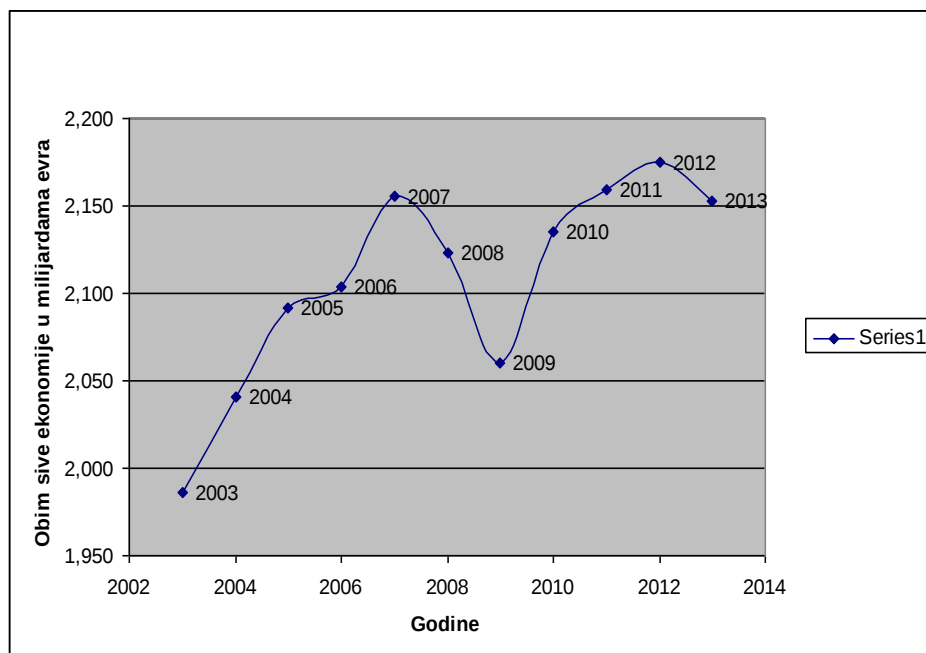
Iznos sive ekonomije u zemljama Evrope u periodu 2003–2013. godine

Godina	Obim sive ekonomije u milijardama evra	Siva ekonomija u domaćem BDP-u (u %)
2003.	1,986	22,4
2004.	2,041	22,1
2005.	2,092	21,6
2006.	2,104	20,9
2007.	2,156	20,1
2008.	2,123	19,4
2009.	2,060	19,9
2010.	2,135	17,7
2011.	2,159	19,3
2012.	2,175	19,0
2013. (procena)	2,153	18,5

Napomena. Preuzeto od *The Shadow Economy in Europe, 2013*, od Schneider, F., 2013, p. 5.



Slika 1. Učešće sive ekonomije u BDP-u evropskih zemalja (u %). Prikaz autora.



Slika 2. Razvojna putanja skrivene ekonomije u zemljama Evrope (u milijardama evra). Prikaz autora.

Ekonomska kriza je na različite načine uticala na stanje sive ekonomije širom evropskih zemalja i regiona. U periodu do 2009. godine borba protiv sive ekonomije davala je uspešne rezultate duž celog evropskog kontinenta. Od 2011. godine su se, međutim, iskristalisale tri osnovne razvojne trajektorije evropskog društva (Schneider, 2013, p. 5–6):

1. dugogodišnja tradicija uspešne borbe protiv sive ekonomije i umeren privredni napredak spadaju u faktore koji su, u zemljama Zapadne Evrope, održali nivo sive ekonomije na simboličnom i društveno prihvatljivom nivou;
2. u istočnoevropskim zemljama, koje se inače karakterišu visokom stopom rasta BDP-a, *ekonomija u senci* je, mada u manjoj meri, ostala i dalje jaka i
3. u zemljama Južne Evrope (a posebno u Španiji i Portugaliji) zabeležen je neznatni napredak u ovoj oblasti.

7. PREPORUKA BUDUĆIH MERA PROTIV SIVE EKONOMIJE U EVROPSKIM ZEMLJAMA

U osnovne oblasti delovanja savremene evropske države u borbi protiv sive ekonomije spadaju (Schneider, 2013, p. 16–17):

- **Opšte mere kojima se direktno suzbija ova nepoželjna pojava** – istorijski posmatrano, radi se o preovlađujućim merama i potezima koji, posebno u periodima krize, dokazano *daju* jake efekte i rezultate. U grupu ovih tradicionalnih mera, pre svega, spadaju poštovanje zakona i propisa, mere nadzora i kontrole, kazne, kao i imperativ za jačanjem ljudskih i tehničkih kapaciteta za primenu važećih propisa. Smanjenje državne birokratije, pojednostavljenjem poreskih oblika i obezbeđivanjem podnošenja poreskih prijava elektronskim putem, predstavlja sveprisutnu pojavu. Istovremeno obezbeđivanje podstreka za zakonito poslovanje, poput prednosti uvođenja nižih poreskih stopa, manjih doprinosa za socijalno osiguranje i podsticanja svesti o neprimerenosti sive ekonomije, predstavlja prioritet opisanih aktivnosti. Podsticanje finansijskog obuhvatanja obezbeđivanjem nesputanog pristupa bankama, predstavlja meru na kojoj insistira i Evropska komisija. Naime, Komisija se zalaže za apsolutnu prihvatljivost i opštu dostupnost finansijskih usluga, koja važi za sve kategorije fizičkih i pravnih lica, sa ciljem poboljšavanja postojeće regulative i podsticanja novih inicijativa u svim članicama Evropske unije i
- **Zamenjivanje, tj. uklanjanje gotovog novca iz opticaja** – predstavlja daleko složeniju meru jer njena primena podrazumeva promenu navika i koordinaciju delovanja mnogobrojnih interesnih grupa, uključujući i usklađivanje aktivnosti banaka, savremenih vlada, zajmodavaca, pružalaca

usluga, trgovaca i drugih relevantnih faktora. Pomenute inicijative moraju da budu međusobno usklađene kako bi obezbedile siguran napredak, od momenta uspostavljanja adekvatne infrastrukture, pa sve do značajnog razvoja institucije bezgotovinskog plaćanja. Postoji nekoliko konkretnih načina za istiskivanje gotovine iz opticaja. Među njima se posebno ističu sledeće mere:

1. **Sprečavanje gotovinskih novčanih tokova** – izvesno je da olakšani pristup gotovom novcu usporava prelaženje na elektronske transakcije. Na taj način, odsustvo ATM uređaja, odnosno savremenih bankomata (engl. *Automated Teller Machine* – ATM), dovodi do značajnih povlačenja gotovine (engl. *cash withdrawals*) i gotovinskih plaćanja;
2. **Šira upotreba platnih kartica** – upotreba kreditnih i debitnih kartica u evropskim zemljama još uvek nije na zadovoljavajućem nivou. Čak su i zemlje koje imaju puno POS terminala (kao što je slučaj sa Turskom ili Portugalijom) iskusile probleme sa pojedinim kategorijama trgovaca, poput taksista i barova;
3. **Ohrabrivanje upotrebe POS terminala**⁵ – veliki broj svakodnevnih transakcija se, sa posebnim naglaskom na one koje iznose manje od petnaest evra, sprovode u gotovini. Podsticanje primene platnih kartica, u ovim i sličnim situacijama, bi predstavljalo relativno lak modus promene ponašanja potrošača. U tom smislu su mnoge zemlje (slučaj Argentine i Južne Koreje) odobrile specijalne popuste, smanjenje PDV stopa, povraćaj sredstava i slične mere sa ciljem intenziviranja svakodnevne upotrebe platnih kartica. Međutim, činjenica je da bi ove i njima slične mere bilo teško primeniti u trenutnom evropskom privrednom ambijentu. Evropa se, pre svega, nalazi usred procesa prihvatanja novih propisa o zaštiti potrošača koji će nesumnjivo zabraniti trgovcima da, prilikom kupovine putem interneta, naplaćuju više cene;
4. **Podsticanje sistema elektronskog plaćanja** – kako u privredi svake zemlje vlade predstavljaju najveće primaoce i isplatioce sredstava, one mogu da posluže kao primer poželjnog ponašanja favorizovanjem sistema elektronskog plaćanja. Savremenim vladama stoje na raspolaganju raznolike mogućnosti kao što su: davanje naloga za isplatu plata zaposlenima u javnom sektoru na tekuće račune, dostavljanje sredstava

⁵ *Point-Of-Sale* – POS terminal je savremeni terminal koji omogućuje plaćanje robe i usluga. POS je opremljen softverom (programom) za procesiranje transakcija platnim karticama (očitavanje podataka sa kartice, prosleđivanje podataka banci prihvatocu i prihvatanje odgovora banke izdavaoca, na osnovu kojeg se vrši naplata za kupovinu robe). Koristi se u uslužnim i trgovačkim radnjama.

osiguranja za slučaj nezaposlenosti i penzija putem specijalnih *prepaid* kartica, *online* plaćanje poreza i kazni, upotreba platnih kartica ili elektronskog novca u javnim nabavkama i sl. Većina vlada u evropskim zemljama ne koristi samo elektronski novac u vlastitim transakcijama, već otvara mogućnosti fizičkim i pravnim licima za sve oblike bezgotovinskog plaćanja. Ovo se posebno odnosi na zemlje Istočne Evrope koje su *iskusile* proces tranzicije i

5. **Insistiranje na gotovinskim depozitima** – iako je preduzeto nekoliko mera koje bi trebalo da ohrabre držanje gotovinskih depozita u bankama, još uvek je na snazi mnoštvo onih strategija i taktika koje ograničavaju ovakvo ponašanje. Visina provizije na gotovinske depozite, mogućnost korišćenja bankomata na osnovu depozita i privlačne kamatne stope spadaju u samo neke od instrumenata za smanjenje iznosa gotovog novca u opticaju.

8. PROCENA OBIMA SIVE EKONOMIJE U SRBIJI

Iako su utaje poreza i siva ekonomija bile prisutne u Srbiji i pre 2008. godine, svetska ekonomska kriza je, tokom nekoliko prethodnih godina, pružila dodatne podstreke prelasku registrovane privredne aktivnosti u *sivu zonu*. Prema izvesnim procenama, siva ekonomija u Srbiji je, tokom 2012. godine, iznosila 30% BDP-a, što našu zemlju svrstava u grupu negativnih rekordera, poput Bugarske i Rumunije (Fiskalni savet Republike Srbije, 2013, p. 15). Ovaj podatak još više zabrinjava ako se uzme u obzir činjenica da se prosečno učešće sive ekonomije u BDP-u evropskih zemalja kreće u rasponu od 19–20%, kao i da ono (tokom poslednjih godina) u Evropi beleži stalan pad. Pored svetske ekonomske krize, porastu privrednih aktivnosti u *sivoj zoni* Republike Srbije (RS) doprinelo je i smanjenje operativnih nadležnosti poreske uprave RS prilikom procesa poreske kontrole fiskalnih računa. Suprotno svim očekivanjima, tokom 2013. godine došlo je do znatnog porasta poreske nediscipline. Ovoj pojavi je doprinela i činjenica da je veliki broj poreskih filijala širom Srbije ostao bez rukovodstva.⁶

Zajedničkim projektom Američke agencije za međunarodni razvoj (*American Agency for International Development* – USAID) i Fondacije za razvoj ekonomske nauke (FREN) izvršena je procena sive ekonomije u Srbiji primenom tri esencijalna metoda (Krstić et al., 2013, p. 46):

1. **Ekonometrijskog MIMIC (*Multiple Indicators, Multiple Causes* – MIMIC) metoda** – reč je o najobuhvatnijoj metodi merenja sive ekonomije

⁶ Tokom procesa smenjivanja starih načelnika i postavljanja novih.

koja se zasniva na modeliranju i koja uzima u obzir sve institucionalne sektore i sve pojavne oblike sive ekonomije. U pristupu ovog modela se izričito uzimaju u obzir višestruki uzroci egzistencije i rasta sive ekonomije, kao i višestruke posledice ove pojave koje, vremenski posmatrano, služe kao indikatori;

2. **HTC (*Household Tax Compliance* – HTC)** – ova metodologija se bazira na poštovanju poreskih propisa u domaćinstvima. Preciznije, procena sive ekonomije putem HTC metoda zasnovana je na komparativnoj analizi makroekonomskih podataka o potrošnji i dohotku domaćinstva. HTC metodologija spada u grupu indirektnih metoda jer se procena zasniva na makroekonomskim podacima iz nacionalnih računa. U slučaju Srbije korišćeni su podaci iz 2010. godine. HTC metodom su obuhvaćeni svi oni oblici sive ekonomije koji se isključivo mogu utvrditi analizom dohotka i potrošnje domaćinstava i

3. **Metoda procene na bazi Ankete o uslovima poslovanja preduzeća i preduzetnika** – na osnovu sprovedene Ankete izvršena je procena obima sive ekonomije u sektorima preduzeća i preduzetnika. Pri tome su razmatrana dva najvažnija oblika sive ekonomije: 1) nezakonit promet proizvoda i 2) *rad na crno*. Ovaj metod pripada grupi direktnih metoda jer se zasniva na mikroekonomskim podacima iz pomenute Ankete.

Imajući u vidu razlike u obuhvatu između pomenutih modela, metodološke i razlike u izvorima podataka, ali i činjenicu da su sve procene sive ekonomije aproksimativnog karaktera, izvršena je procena sive ekonomije za Srbiju i deset zemalja Centralne i Istočne Evrope za period 2001–2010. godine. Studija daje ekonometrijske rezultate i njihovu interpretaciju za sledeće zemlje: Srbiju, Bugarsku, Republiku Češku, Estoniju, Letoniju, Litvaniju, Mađarsku, Poljsku, Rumuniju, Sloveniju i Slovačku u posmatranom periodu. Na osnovu sprovedene MIMIC metode procenjeno je da je učešće sive ekonomije u Srbiji opalo sa 33,2% u 2001. godini na 30,1% u 2010. godini. U komparaciji sa drugim razmatranim zemljama, siva ekonomija u Srbiji je bila veća od prosečne vrednosti svih jedanaest analiziranih zemalja tokom celog posmatranog perioda. Jedino je Bugarska u 2010. godini zabeležila veći obim sive ekonomije u odnosu na Srbiju za čitavih 2,2%. Naredna tabela sadržajno ilustruje obim i kretanje sive ekonomije u Srbiji i drugim zemljama u tranziciji, u periodu 2001–2010. godine.

Tabela 3

Obim i kretanje sive ekonomije u Srbiji i drugim zemljama u tranziciji u periodu 2001–2010. godine (u % BDP)

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

Napomena. Preuzeto od *Siva ekonomija u Srbiji – Novi nalazi i preporuke za reforme*, od Krstić, G. et al., 2013, p. 53.

9. UMETO ZAKLJUČKA – PREPORUKE ZA SRBIJU

Procene planirane naplate dodatnih 16 milijardi dinara u 2014. godini (6 milijardi dinara od akciza na duvan i oko 10 milijardi dinara iz ostatka privrede) **na osnovu smanjenja sive ekonomije nisu zasnovane na konkretnim merama.** Iako nesumnjivo ima prostora za realizaciju ove ideje, u Fiskalnoj strategiji se nudi poprilično široko i nedovoljno precizno objašnjenje borbe protiv sive ekonomije. Medijska popularizacija opredeljenja Vlade RS, uz javna obrazloženja da će se (umesto systemske i sistematske borbe) obim sive ekonomije umanjiti *online* očitavanjem fiskalnih kasa, ne može dati očekivane rezultate. Ako se ovom doda i aspiracija trenutnih fiskalnih vlasti ka opremanju kapaciteta poreske uprave samo tehničkim uvođenjem elektronskog poslovanja u poreski sistem Republike Srbije, zaključuje se da se sužava prostor za optimalne fiskalne rezultate. Posebno zabrinjava činjenica da je, nakon uvođenja *nulte tolerancije*, došlo do dodatnog smanjenja javnih prihoda.

Dalje, treba imati na umu **da je za suzbijanje sive ekonomije neophodno definisati jasne operative ciljeve i zadatke, ali i da odgovornost za (ne)ispunjavanje istih ne sme da bude dovedena u pitanje.** Iako su tokom 2013. godine uvedena mnoga tehnološka unapređenja procesa kontrole poreskih obveznika, došlo je do iznenađujućeg rasta poreske nediscipline i sive ekonomije u odnosu na prethodnu 2012. godinu. Velika diskrepancija između

planiranih i ostvarenih rezultata poreskih vlasti ukazuje na odsustvo sistemskog okvira za praćenje rada poreskih organa. Stoga se zaključuje da bi sistemski okvir za borbu protiv sive ekonomije morao da sadrži i metodologiju za praćenje i kontrolu poreskih vlasti RS, sa jasno definisanim operativnim ciljevima i zadacima (Fiskalni savet Republike Srbije, 2013, p. 44).

Takođe, je jasno da namenska tehnološka unapređenja nisu u stanju da kompenzuju nedostatke postojećeg sistemskog okvira za borbu protiv korupcije. Tako aktuelne poreske vlasti, planiranim tehnološkim unapređenjima (poput *online* očitavanja prometa preko fiskalnih kasa), planiraju da prihoduju dodatnih milijardu evra iz sive ekonomije. Dok je uvođenje zakonske obaveze registrovanja prometa preko fiskalnih kasa predstavljalo adekvatnu i uspešnu meru (koja je u periodu 2003–2005. godine dovela do rasta prihoda od poreza na promet za čak 20%), obaveza bežičnog očitavanja fiskalnih kasa tokom 2005. i 2006. godine nije dala očekivane rezultate. Ovo stoga što bežično dostavljanje podataka o registrovanom prometu preko fiskalnih kasa nije doprinelo sistemskom unapređenju terenske kontrole poreskih obveznika, kao ni efikasnom otkrivanju utaje poreza. S obzirom da je proces bežičnog očitavanja fiskalnih kasa bio praćen i pozamašnim rastom administrativnih troškova (na teret poreskih obveznika i privrede), postavlja se i logično pitanje efikasnosti i svrsishodnosti planiranog uvođenja *online* očitavanja fiskalnih kasa. U ovom trenutku Fiskalni savet još uvek ne vidi način na koji bi ova *online* metoda mogla da doprinese sistemskom unapređenju poreske kontrole i otkrivanju utaja poreza. Uz ozbiljan rizik od ponovnog neuspeha, treba konstatovati da trenutni koncept fiskalnih kasa predstavlja najdelotvorniju meru protiv sive ekonomije u protekloj deceniji, kao i da ga ne treba menjati ili ukidati.

Siva ekonomija u Republici Srbiji je smanjena u manjoj meri u odnosu na stanje u ostalih jedanaest zemalja Centralne i Istočne Evrope. Siva ekonomija u Srbiji i dalje predstavlja jedan od najozbiljnijih ekonomskih i političkih izazova. Na osnovu mnogobrojnih i sveobuhvatnih istraživanja proističe da se učešće sive ekonomije u BDP-u Srbije, u proteklih petnaest godina, smanjilo za jedva 3% (sa 33,2% u 2001. godini na 30,1% u 2010. godini). Siva ekonomija, kao jedan od najvećih izazova sa kojima se suočava naša zemlja, može da se manifestuje u pojavi utaje poreza, tržišnih distorzija, izbegavanja plaćanja poreza, nelojalne konkurencije, kao i neefikasne alokacije resursa. U mnogim zemljama u tranziciji, uključujući i Srbiju, siva ekonomija predstavlja osnovnu prepreku razvoju jakog korporativnog sektora i tržišne ekonomije. Rezultati anketiranja preduzetnika ukazuju na to da više od 85% domaćih preduzeća ima konkurenciju u preduzimačima koji isključivo posluju unutar *aktivnosti u senci*. Stoga legalni preduzetnici trenutno nemaju mogućnosti da se takmiče. Sasvim

nova preduzeća, građevinske firme, kao i preduzetnici i kompanije iz Centralne i Istočne Srbije radije naginju uključenju u *sive tokove*. U Srbiji bi, smanjenjem sive ekonomije tokom 2014. godine, mogao da se ostvari rast javnih prihoda za oko 1% BDP-a, odnosno za oko 33 milijardi dinara. Pored jačanja finansijskog sektora i poboljšanja investicionog ambijenta, borba protiv sive ekonomije u Srbiji podrazumeva i realizaciju brojnih reformi, poput usvajanja novog zakona o radu, olakšanog pristupa finansijama, reformi poreske politike, pooštavanja funkcije nadzora i poreske kontrole, pojednostavljenja procedure izdavanja građevinskih dozvola i dr. (Lipper, 2013).

Ukoliko ne bude došlo do unapređenja poreske discipline i ukoliko se obim sive ekonomije ne bude smanjio, barem na onaj nivo iz perioda 2009–2012. godine⁷, niska efikasnost naplate javnih prihoda će nesumnjivo ugroziti fiskalnu konsolidaciju i održivost javnih finansija RS. Otuda je u ovoj 2014. godini neophodno detaljno proučiti razloge povećanja poreske nediscipline, ali i primeniti što efikasniji sistem prevencije poreske evazije i neplaćanja poreskih obaveza.

REFERENCE

- Bejaković, P. (2012). Povjesni razvoj teorije o pravednosti oporezivanja. *Porezni vjesnik*, 21, 93-100. poseban broj.
- Eurostat. "GDP at current prices, 2001, 2010 and 2011.png" in Europe in figures - Eurostat yearbook. Preuzeto sa http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:GDP_at_current_market_prices,_2001,_2010_and_2011.png&filetimestamp=20121204113534
- Fiskalni savet Republike Srbije. (2013). Ocena fiskalne strategije 2014-2016. i predlog budžeta za 2014. godinu. Beograd.
- Johnson, S., Kaufmann, D., & Zoido-Lobaton, P. (1998). Regulatory Discretion and the Unofficial Economy. *American Economic Review*, 88(2), Preuzeto sa <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/unofficial.pdf>
- Krstić, G., Schneider, F., Arandarenko, M., Arsić, M., Radulović, B., Randelović, S., & Janković, I. (2013). *Siva ekonomija u Srbiji* - Novi

⁷ Procenjeno je, na osnovu sprovedene Ankete, da je siva ekonomija u preduzećima (po osnovu prometa proizvoda i potpunog ili delimičnog *rada na crno*) u tom periodu iznosila oko 21% BDP-a. U ovom kontekstu treba napomenuti da dobijeni rezultati, primarno, zavise od primenjene metodologije merenja obima sive ekonomije.

nalazi i preporuke za reforme. Beograd: USAID Srbija i Fondacija za razvoj ekonomske nauke.

- Lipper, H. (2013). USAID STUDY FINDS THAT REDUCING SERBIA'S 'SHADOW ECONOMY' COULD INCREASE TAX REVENUES BY 33 BILLION DINARS IN 3 YEARS. saopštenje. Preuzeto sa <http://www.usaid.gov/serbia/news-information/press-releases/usaid-study-finds-reducing-serbias-shadow-economy-could>
- Myrdal, G. (2002). The political element in the development of economic theory. Abingdon: Routledge.
- OECD. (2002). Measuring the Non-Observed Economy - A Handbook.
- Schneider, F., & Enste, D.H. (2000). Shadow economies: Size, causes, and consequences. Journal of Economic Literature, 38, 77-108.
- Schneider, F. (2006). Shadow economies and corruption all over the world: What do we really know. U Discussion Paper Series. (str. 3-58). Bonn: Bonn Graduate School of Economics.
- Schneider, F. (2011). The Shadow Economy and Shadow Economy Labor Force: What Do We (Not) Know. U Discussion Paper Series. (str. 2-58). Bonn: Bonn Graduate School of Economics.
- Schneider, F. (2013). The Shadow Economy in Europe. Preuzeto sa http://www.atkearney.com/financial-institutions/featured-article/-/asset_publisher/j8IucAqMqEhB/content/the-shadow-economy-in-europe-2013/10192
- Stiglitz, J. (2004). Ekonomija javnog sektora. Beograd: Ekonomski fakultet.
- Tomaš, R. (2010). Crisis and Gray Economy in Bosnia and Herzegovina. Sarajevo: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Uzunoglu, S., Yuruk, M.S., & Atakisi, A. (2002). Underground Economy: It is an Economic Problem a Solution. Preuzeto sa http://www.noahs-archives.com/noahs_archives/undrgr_econ_prob_or_solution.pdf

Primljeno: 26.01.2014.

Odobreno: 05.02.2014.