

FENOMEN SIVE EKONOMIJE I NJEZINI POJAVNI OBLICI U PRIVREDI CRNE GORE

*Marina Milić*¹

UDK / UDC: 331.526.8:338.2(497.16)

JEL klasifikacija / JEL classification: L26, H20

Prethodno priopćenje / Preliminary communication

Primljeno / Received: 28. travnja 2014. / April 28, 2014

Prihvaćeno za tisak / Accepted for publishing: 10. lipnja 2014. / June 10, 2014

Sažetak

Koliko god država nastojala pravno regulirati obavljanje ekonomskih aktivnosti, evidentirati ih i oporezivati, uvijek postoje segmenti u kojima veći ili manji obujam ekonomskih transakcija izmiče nekim od tih propisa. Tako se javlja potreba da se ove transakcije posebno proučavaju, prate i da se procjenjuje njihov obujam i utjecaj na veličinu i strukturu društvenog proizvoda, državnog proračuna i drugih makroekonomskih pokazatelja. Ovo je osobito važno za privredu u tranziciji kada se ukupna ekonomska aktivnost usporava, a značaj sive ekonomije povećava. U ekonomskom smislu, ključne generatore sive ekonomije predstavljaju kako neumjeren porezni sustav, tako i pretjerana regulativa u području privređivanja. Kao ekonomske posljedice takvog njihova djelovanja, javljaju se gušenje regularne poslovne aktivnosti i preusmjerenje u tzv. neformalnu zonu. U određenoj mjeri, poslovanje u spomenutoj zoni predstavlja i spontanu tržišnu reakciju na neprirodni intervencionizam, odnosno na neprikladno uplitanje države u ekonomske tokove.

Ključni pojmovi: siva ekonomija, transakcijski troškovi, tranzicija, poduzetništvo, porezni sustav.

1. UVOD

Neformalna ekonomija, kao paralelna aktivnost regularnoj ekonomiji, prisutna je kako u razvijenom, tako i u nerazvijenom dijelu svijeta, s tim što se u razvijenijim privredama uspješnije suprotstavljaju toj pojavi, dok u nerazvijenijim sustavima taj način privređivanja često postaje dominantan i jedan od osnovnih izvora prihoda za veliki dio sta-

¹ Mr. Marina Milić, Savjetnica za ekonomska pitanja, Ambasada Sjedinjenih Američkih Država u Crnoj Gori, E-mail: milicm@t-com.me

novništva. Povijesno gledano, termin siva ekonomija ili neformalni sektor pojavio se prvi put u izvještajima Međunarodne organizacije rada (ILO²) 1970 –ih godina 20. stoljeća.

Kako je siva ekonomija heterogena i u smislu aktivnosti koje obuhvaća i vrste poslova koje nudi, u studijama se koriste različiti termini, definicije i kategorizacije. Tako se ova vrsta ekonomije opisuje kao – nezvanična, treća, podzemna, neregistrirana, neprijavljena, siva, neformalna, skrivena, paralelna, ili ekonomija u sjenci.

Svako društvo, bez obzira na razinu društveno – ekonomske razvijenosti, oblik društvenog uređenja, ili, pak, dominantnog socijalnog ili religioznog okruženja, suočava se s problemom neformalne ekonomije. Definicije su sive ekonomije brojne. Nepostojanje suglasnosti u vezi s definicijom sive ekonomije rezultat je činjenice da se ovom pitanju pristupalo sa stanovišta velikog broja različitih disciplina. Složenost problema sive ekonomije u pogledu uzroka i posljedica njezine pojave nameće potrebu njezinog sagledavanja s brojnih stanovišta: ekonomskog, pravnog, sociološkog, psihološkog, povijesnog, kulturnog, i drugih, a sve radi utvrđivanja prisutnosti te pojave i pronalaženja mogućnosti njezina rješavanja.

Aktivnosti u neformalnom sektoru su realnost u svim zemljama širom svijeta. Za djelotvornije i učinkovitije korištenje resursa od ključnog je značaja prikupiti informacije o razini sive ekonomije. Istodobno, veoma je teško doći do točnih podataka o razini sivo – ekonomskih aktivnosti, uključujući informacije o robi i radnoj snazi koja je uključena u rad u neformalnom sektoru jer pojedinci, koji su uključeni u rad u ovom sektoru, ne žele biti otkriveni.

Loše strukturirane institucije sprječavaju ili destimuliraju poduzetnike da sudjeluju u političkom i ekonomskom sustavu. Stoga se poduzetnici okreću neformalnom sektoru – svojoj ekonomiji, što svakako, ima ozbiljne posljedice na budućnost procesa političke i ekonomske tranzicije.

Teoretski, koncept za procjenu sive ekonomije je nepotpun i ne postoji idealan model kojem se teži. Najčešće, pod sivom ekonomijom se podrazumijeva neprijavlivanje prihoda i/ili neplaćanja obveza (poreza, carina, doprinosa), tj. samo njihovo djelimično namirenje prema državi.

2. UZROCI NASTANKA I POJAVNI OBLICI SIVE EKONOMIJE

Siva ekonomija je prateća pojava razvoja svih zemalja svijeta, kako onih u tranziciji tako i onih razvijenih, naravno, u različitom obujmu. Siva ekonomija ne nastaje sama od sebe i slučajno. Ona je odraz nesavršenosti privrednog sustava i neadekvatnosti ekonomske politike. Faktori koji utječu na stvaranje i razvoj sive ekonomije su brojni i kompleksni.

² ILO (engl. International Labour Organization - Međunarodna organizacija rada).

U svim ekonomijama postoji dio koji nije uključen u formalni sektor, odnosno dio čije ekonomske transakcije nisu uključene u zvaničnu statistiku. Veličina i promjene sive ekonomije važne su jer mogu biti izvor privrednih promjena i utjecati na smjer i jačinu privredne politike.

Općenito gledajući, postoje dva stajališta promatranja uzroka neformalne ekonomije. Prema prvom, siva ekonomija je posljedica nekoliko važnih faktora, a prije svih visokih troškova pokretanja biznisa, rigidnih radnopravnih propisa, neučinkovitog poreznog sustava i korupcije. Drugo shvaćanje pretpostavlja da poduzetnici nekad nemaju dovoljan poticaj da formaliziraju vlastiti biznis.

Negativne se posljedice neformalne ekonomije ogledaju, prije svega, u smanjenju proračunskih prihoda i neučinkovitosti javnih mjera. Smanjenje proračunskih i javnih prihoda izaziva daljnje povećanje poreza, redukciju rashoda ili zaduživanje. Sve to dovodi do pada standarda i kvalitete života poreznih obveznika, ali i svih građana. S druge strane, neformalna ekonomija izaziva smanjenje učinkovitosti javnih mjera koje su posljedica netočnih makroekonomskih pokazatelja. Postojanje neformalne ekonomije povećava poslovnu nedisciplinu, ugrožava pravni poredak zemlje, omogućavajući spontano konstituiranje paralelnog sustava u više područja društvenog života. Dakle, posljedice su za jednu privredu dugoročne i izuzetno negativne jer se resursi alociraju na neracionalan način. Sve to ukazuje na nefunkcionalnost institucionalnih mehanizama države, što u krajnjem ugrožava vrijednosni sustav društva.³

Uvjeti i uzroci za pojavu sive ekonomije mogu se klasificirati na: *ekonomske, psihološke faktore i faktore oportuniteta*. Kao *ekonomski faktori* navode se financijski problemi, visoki porezni nameti, vjerojatnost utvrđivanja (nada da utaja poreza neće biti otkrivena), strogost sankcija (nada da sankcije neće biti oštre), očekivani profit (visok profit zbog visokog rizika) i dr. U *psihološke faktore* mogu se ubrojiti nepovjerenje u državu i njezine ekonomske mjere, neslaganje s ciljevima i sredstvima ekonomske politike kao i stav prema riziku. Kao najvažniji *faktori oportuniteta* navode se radno iskustvo i obrazovanje značajno za pronalaženje posla i njegovo uspješno obavljanje izvan okvira zakonske regulative.

3. METODOLOGIJA PROCJENE SIVE EKONOMIJE

Iako je fenomen sive ekonomije kompleksan s mnogo različitih i često međuzavisnih obilježja, polazeći od ekonomske teorije, njegova kvantifikacija je moguća. Čini se da procjene skrivene ekonomije nije moguće izvršiti direktno, ali su tragovi koje ostavlja u drugim sferama privrede realni, oni se mogu uočiti, analizirati i mjeriti. I teoretičari i praktičari se slažu u konstataciji da siva ekonomija doživljava naglu ekspanziju, osobito u zemljama u razvoju. Slažu se da je vrlo teško i izazovno mjeriti obujam i udio sive ekonomije jer je upravo i razlog njezine pojave skrivanje od poreznih organa i službenog praćenja. Ono oko čega se ne slažu je način na koji bi trebalo izmjeriti i odrediti obujam sive ekonomije. S obzirom na to da skrivena ekonomija ostavlja različite tragove, i

³ Tomaš, R., *Kriza i siva ekonomija u Bosni i Hercegovini*, Fridrich Ebert Stiftung BiH, 2010., str. 46.

pristupi mjerenju su različiti. U tom smislu, promatrajući prirodu tragova koje skrivena ekonomija ostavlja, definirane su različite metode njezine procjene.

Naime, različite tehnike mjerenja primijenjene u istoj zemlji i istom vremenskom razdoblju, daju rezultate koji se međusobno bitno razlikuju. Kvalitativne metode prikupljanja podataka obuhvaćaju promatranje, strukturirane ili polustrukturirane intervjue, i, u pravilu, upotrebljavaju podatke pojedinačnih firmi ili istraživanja da bi prikupili podatke.

Kada je riječ o kvantitativnom načinu mjerenja obujma neformalnog sektora, postoje dva osnovna pristupa: indirektna metoda i tehnika modela. *Indirektna se metoda* zasniva na mjerenju razlike između očekivanih razina potražnje ili količine dobivenih računa (npr. za električnu energiju, porezne prihode, transakcije, itd.) i stvarne upotrebe robe ili usluga. Nakon obavljenih procjena, koristi se jedan indikator za mjerenje obujma sive ekonomije. Obje metode, i kvalitativna i kvantitativna daju vrijedne informacije o svojoj ekonomiji, baš kao što obje imaju nedostatke koji dovode u pitanje njihovu validnost i pouzdanost. Ova je činjenica, uz dodatne velike varijacije u dobivenim rezultatima, još više zakomplicirala opće tehnike mjerenja, testiranje hipoteza i generiranje teorija o uzrocima i rješenjima za smanjenje sive ekonomije.

Postoje brojni pristupi mjerenju sive ekonomije. Prema brojnosti i različitosti pristupa raznih istraživača, može se zaključiti kako nema univerzalnog pristupa koji bi se mogao primijeniti na više zemalja, pa, čak, ni na jednu zemlju u različitim razdobljima. Od specifičnosti ekonomije, poreznog i pravnog sustava zavisi i optimalna metoda ocjenjivanja u svakom pojedinom slučaju. Da bi se izmjerila veličina i kretanje sive ekonomije, uglavnom se primjenjuju tri različite grupe metoda: *direktne i indirektno metode i uzročni modeli*.

4. EUROPSKA UNIJA I SIVA EKONOMIJA

Europska unija (u nastavku teksta: EU) uvela je eksplicitnu obvezu za sve nove zemlje članice da u službeni podatak o DBP-u – uključe i procjenu sive ekonomije koja je posljedica statističkih ili ekonomskih razloga. Za tu namjenu, za zemlje kandidate, osmišljen je tzv. Eurostatov *Exhaustiveness* program. U skladu s rezultatima tog programa, nove članice EU-a u službeni DBP uključuju i korekciju za sivu ekonomiju.

U svakoj privredi postoji dio ekonomskih aktivnosti koji nije obuhvaćen standardnim statističkim istraživanjima. Razlozi neuključivanja mogu biti razni, ali bez obzira na to o kojim se razlozima radi, pojam siva ekonomija obuhvaća one aktivnosti koje bi se, prema metodologiji obračuna, trebale uključiti u obračun nacionalnih računa, ali nisu obuhvaćene.

Podaci o ukupnoj razini DBP-a, bez uključene sive ekonomije, mogu uputiti na pogrešan zaključak o razini razvijenosti neke privrede, ali i o kretanju ukupne privredne aktivnosti. Pitanje razine razvijenosti, mjereno DBP-om po stanovniku, postaje posebno značajno u novom okruženju priključenja EU-u jer veličina prava, u smislu potraživanja, odnosno obaveza prema evropskim fondovima, zavisi od zvanično zabilježene razine DBP-a po stanovniku.

Nema dvojbe da bi procjenu sive ekonomije trebalo uključiti u ukupni DBP svake zemlje, to je u skladu s preporukama međunarodnih institucija koje u svom radu metodološki razvijaju i unaprjeđuju sustav nacionalnih računa, kao i s obvezom zemalja kandidata za EU da u službeni DBP uključe procjenu veličine sive ekonomije.

Istodobno, uključivanje sive ekonomije u službene statistike može poslužiti kao polazište pri formuliranju ekonomske politike usmjerene na smanjenje porezne evazije, ali i ublažavanja posljedica koje mogu proizilaziti iz netačnih informacija koje se tiču makroekonomskog okvira.

Osim direktnih posljedica razvoja sive ekonomije koji se uglavnom odnosi na gubitak poreznih prihoda, veoma je važno uočiti i njezine indirektno posljedice. To se, u prvom redu, odnosi na iskrivljeni statističko – informacijski sustav privrede, što može značajno utjecati na definiranje ekonomske politike.

Povećani udio sive ekonomije direktno utječe na ostvarivanje manjih državnih prihoda od potencijalnih. Ako je moguće ostvariti istodobno smanjenje državnih troškova, tada će se manjak prihoda ostvariti kao smanjenje ukupne usluge koju državne jedinice pružaju ostatku privrede. Ako troškovi, što je u praksi uobičajeno, nisu podložni smanjivanju, tada će rast neformalnog dijela privrede utjecati na pojavu proračunskog deficita sa svim negativnim prapratnim pojavama. U nastojanju da ostvare željenu razinu državne potrošnje, porezne vlasti će kompenzirati gubitak prikupljenih poreza povećanjem poreznih stopa. Posljedica je toga dodatno opterećenje onog dijela privrede koji plaća poreze, čime mu se povećavaju troškovi i smanjuje konkurentnost.

Uz pojavu sive ekonomije, vezana je mogućnost točnih međuvremenskih i međuprostornih usporedbi. Bez kvalitetne procjene sive ekonomije, usporedbi između zemalja, može se upućivati na pogrešne zaključke o relativnoj razini blagostanja. Kvalitetan informacijsko – statistički sustav prijeko je potreban za provođenje ekonomskih analiza, ali i za praćenje privrede i vođenje makroekonomske politike. Na osnovi nepotpunih ili čak pogrešnih podataka moguće je analizom pojava doći do pogrešnih zaključaka, što može imati ozbiljne posljedice u slučaju da se oni koriste prilikom definiranja privredne politike.

Eurostat je 1996. počeo s radom na unaprjeđenju konzistentnosti, pouzdanosti i obuhvata nacionalnih računa tadašnjih zemalja kandidata, današnjih članica EU-a. Do danas je u tim zemljama realiziran značajan broj projekata sve radi postizanja usklađenosti sustava nacionalnih računa s važećom metodologijom. Osim postizanja usklađenosti, jedan od primarnih motiva je bilo uključivanje sive ekonomije u službeni DBP. Time se značajno mijenjaju obveze i potraživanja novih zemalja članica EU-a u smislu financiranja evropskih fondova.

5. DOSADAŠNJA ISTRAŽIVANJA RAZINE SIVE EKONOMIJE U SVIJETU

Iako ne postoji konsenzus oko najbolje metode procjene udjela sive ekonomije, značaj razumijevanja uzroka i veličine ovog fenomena u svakoj privredi, povod je za istra-

živače da se upuste u mjerenje sive ekonomije. Za pojedine zemlje, a često i za grupe zemalja, procjenjivana je razina sive ekonomije upotrebom različitih metoda i u različitim vremenskim razdobljima.

Od šezdesetih godina prošlog stoljeća, siva ekonomija u razvijenim zemljama razvija se tri puta brže od zvanične. Jedan od ključnih razloga za to su povećana porezna opterećenja. Iako se stope poreza na prihod smanjuju u mnogim zemljama u posljednjih desetak godina, efekti su poništeni uvećanjem taksu na dodatnu vrijednost (VAT) čime su u velikom broju zemalja kontinentalne Evrope nastale goleme razlike između ukupnih troškova radne snage, koje plaća poslodavac i sume koju radnik donosi kući (nakon odbijanja poreza na prihod, izdataka za socijalno osiguranje, VAT). Navedene okolnosti daju poticaj radnicima i poslodavcima za rad u sivoj ekonomiji ili rad na «crno».

Širenje sive ekonomije u razvijenim zemljama (osim visokih poreznih stopa) proistječe iz izmijenjene strukture modernog poduzeća i privrede⁴. Tako se u većini zemalja uslužni sektor širi brže od proizvodnog ili javnog. Isto tako, u porastu su i samozapošljavanje i angažiranje na poslovima s kraćim radnim vremenom. Brzo se šire i usluge domaćinstva, koje se plaćaju u gotovini. S porastom prihoda ljudi su skloniji platiti drugima obavljanje njihovih kućnih poslova, kao što su čišćenje, održavanje vrta ili čuvanje starijih osoba. Porezni organi imaju mnogo teškoća pri kontroliranju takvih poslova, a pogotovo načine plaćanja za njihovo obavljanje.

Veliki broj empirijskih istraživanja, koja su nastala tokom proteklog decenija, potvrđuju tezu da zemlje u razvoju sa slabije razvijenim tržišnim institucijama (normama i pravilima tržišnog ponašanja) imaju veće transakcijske troškove, što povećava troškove formalnog poslovanja, a posljedica toga je visok udio sive ekonomije. Metoda fizičkog inputa (metoda potrošnje električne energije), metoda potražnje za novcem i DYMIMIC metoda korištene su prilikom procjene razine sive ekonomije u zemljama u razvoju. Istraživanje⁵ je provela grupa autora (Schneider, Buehn, Montenegro) tokom 2009., a dobiveni rezultati su objavljeni u srpnju 2010. i sadržavaju podatke o razini sive ekonomije u 162 zemlje za razdoblje od 1999. do 2007.

Rezultati su grupirani za Afriku, Aziju, Centralnu i Južnu Ameriku.

Rezultati za 23 afričke zemlje pokazuju da je u prosjeku, udio sive ekonomije u Africi na razini od 43,7% zvaničnog DBP-a za 2007. Tanzanija i Zimbabve (sa sivom ekonomijom na razini od 63 i 56,1% respektivno) imaju najveći udio sive ekonomije dok je najniži udio sive ekonomije zabilježen je u Južnoj Africi 31,7% i Kamerunu 34,2%. Udio sive ekonomije u Africi je na visokoj razini u gotovo svim zemljama.

Ako pogledamo rezultate istraživanja za 26 zemalja u Aziji, Tajland ima najveći udio sive ekonomije u 2007 – 57,2% registrovanog DBP-a; slijede Filipini (48,4%) i

⁴ Najviše rada na «crno» ima u nisko profitnim, radno intenzivnim sektorima, kao što su: građevinarstvo, poljoprivreda, ugostiteljstvo i usluge u domaćinstvu, u kojima je državna kontrola ograničena. Sve češće, međutim, ovog rada ima u industriji visoke tehnologije, gdje se izbjegava plaćanje poreza, zahvaljujući neprilagođenim propisima novim oblicima rada.

⁵ Fridrich Schneider, Andeas Buehn, Claudio Montenegro, „Shadow economies all over the world: New estimates for 162 countries from 1999 to 2007“ (2010).

Šri Lanka (47%). Najniži udio sive ekonomije izmjeren je u Japanu (12,1%) i Singapuru (14%). Prosječna razina sive ekonomije u zemljama u Aziji je na razini od 28,1% realnog DBP-a za 2007.

Prosječna razina sive ekonomije za 17 zemalja Južne i Latinske Amerike je na razini od 43,4% realnog DBP-a. Najveći udio sive ekonomije zabilježen je u Boliviji (70,7%), i Peruu (66,3%). Najmanji udio sive ekonomije izmjeren je u Čileu (21,1%) i Argentini (27,8%).

Općenito, prosječna razina sive ekonomije za Južnu i Latinsku Ameriku i Afriku je gotovo na istoj razini. Udio sive ekonomije u ovim zemljama je na značajno većoj razini u usporedbi sa zemljama u Aziji iz razloga što su u istraživanje bile uključene visoko industrijalizirane i razvijene zemlje kao što su Japan i Singapur.

Istraživanja pokazuju da je prosječan udio sive ekonomije u DBP –u u zemljama članicama EU-a na razini od 23,1%. Najveći udio sive ekonomije procjenjen je u Estoniji (42,3%), slijedi Bugarska sa 41,2%, dok je, prema procjenama, najmanji udio sive ekonomije u privrednoj aktivnosti Austrije (10,1%).

6. SIVA EKONOMIJA U CRNOJ GORI

Nepobitno je da u Crnoj Gori postoji bitna prisutnost sive ekonomije. Na razvoj i širenje sive ekonomije u Crnoj Gori, osim uzroka koji su karakteristika svih zemalja koje se suočavaju s ovim problemom, uzrokovao je i čitav niz specifičnih faktora, prvenstveno višegodišnje ratno okruženje, zatim značajan priljev izbjeglica, a kasnije i interno raseljenih osoba i njihovo radno angažiranje, sankcije međunarodne zajednice, bombardiranje, rastući broj nezaposlenih, nizak životni standard, neizgrađenost pravnog i privrednog sustava, izostanak sustavno osmišljenih mjera države za suzbijanje sive ekonomije, itd.

Rast sive ekonomije je nužan pratilac procesa tranzicije. Pucanjem i kolapsom prevladajućeg društvenog sektora socijalističke privrede morala se pojaviti siva ekonomija. Kao prvo, velik broj ljudi je ostao bez uobičajenih izvora sredstava za život. S druge strane, institucionalni okvir za tržišnu privredu nije postojao. Raspadom centralno – planske privrede nastupila je nova prvobitna akumulacija kapitala koju, naravno, karakterizira i siva ekonomija.

6.1. Siva ekonomija u Crnoj Gori – sektorski pristup

Osim kvantifikacije sive ekonomije na razini privrede, vrlo je korisno procijeniti njezin obujam i dinamiku po pojedinim sektorima. Razina i obujam sive ekonomije u Crnoj Gori, kao i njezinu zastupljenost po pojedinim sektorima, teško je precizno odrediti i kvantificirati jer ne postoje namjenska istraživanja i detaljni analitički pristup pri identifikiranju i kvantificiranju ovog problema.

Siva ekonomija je zastupljena u gotovo svim djelatnostima crnogorskog ekonomskog sustava, najviše u sektoru trgovine, obrtništva, poljoprivrede, čime je potvrđeno da su najpogodnije djelatnosti za obavljanje neformalnih aktivnosti oni sektori u kojima su

potrebna mala početna ulaganja, gde se lako može početi poslovanje i bez velike štete prekinuti obavljanje aktivnosti.

Sive ekonomij najviše ima u **sektoru trgovine**, i to najčešće kroz:

- nelegalan uvoz razne robe,
- promet neevidentirane robe domaćeg i inozemnog podrijetla,
- prodaju robe bez dokaza o podrijetlu i plaćenim obvezama na osnovi akcize, carina,
- plaćanje poreza na uvezenu robu koja po svojoj kvaliteti ne odgovara prijavljenoj,
- djelimično prijavljivanje robe i plaćanje poreza samo na određenu količinu, npr. uvezene robe i sl.

Nelegalni je uvoz i izvoz objektivno bio iznuđen ekonomskom blokadom i zatvaranjem legalnih kanala međunarodne razmjene. Prateća je pojava bila nelegalno iznošenje i unošenje deviza na raznim osnovama koje je, uvođenjem eura kao zvanične valute u Crnoj Gori, zaustavljeno, mada je, zbog neusuglašenosti pojedinih sustavnih zakona, poprimilo nove modalitete.

U dijelu **platnog prometa**, pojavni oblici sive ekonomije su:

- međusobna plaćanja putem kompenzacija,
- isplata zarada koje ne potječu s poslovnih računa,
- prodaja za gotovinu bez potvrde o plaćenim porezima i doprinosima.

Karakteristična potvrda postojanja sive ekonomije je povećanje gotovine u optičaju i plaćanje transakcija gotovim novcem jer bi se u suprotnom moralo dokazivati podrijetlo robe kojom se trguje ili potvrda o plaćenom porezu na pruženu uslugu. Dakle, sve one transakcije mimo legalnih, tj. zakonskih kanala, predstavljaju specifičan oblik pojave sive ekonomije.

Nekontrolirana sječa i nepostojanje jasne strategije u **sektoru šumarstva** doveli su do veoma nezavidnog položaja šumarsku i drvnoprerađivačku industriju Crne Gore. Gubici na osnovi bespravne sječe u Crnoj Gori mjere se tisućama kubnih metara i imaju provjereno loš utjecaj na životni okoliš. Određeni dio aktivnosti u ovom sektoru se uopće ne registrira (sječa drva za vlastite potrebe kućanstva/pojedinca – za ogrijev, za potrebe građevinarstva; sječa radi ostvarivanja prihoda i sl.). U ovom sektoru postoji i drugi oblik sivoekonomskih aktivnosti koji podrazumijeva registriranje umanjene količine i u skladu s tim plaćanje umanjene obveza prema državi, različito klasificiranje drvnih sirovina i u vezi s tim određivanje, odnosno prikazivanje različitih prodajnih cijena za potrebe knjigovodstva.

Nelegalno je stečeni novac svoju legalizaciju najlakše ostvario kroz **sektor građevinarstva**, i to uzurpiranjem gradsko – građevinskog zemljišta, izgradnjom objekata bez odgovarajućih građevinskih dozvola, prijavljivanjem umanjene kvadrature stambenog ili poslovnog prostora i sl., što nesumnjivo potvrđuje postojanje sive ekonomije i u crnogor-

skom građevinarstvu. Znatno doprinos utjecaju sive ekonomije potječe od tzv. «divlje» gradnje. Jedan njezin dio je oporezovan i obuhvaćen redovitim obračunima društvenog proizvoda, jedan dio je naknadno legaliziran, a znatan dio je još uvijek neobuhvaćen.

Siva ekonomija nije zaobišla ni **zdravstvo** u Crnoj Gori. Postojanje neprijavljenih ordinacija organiziranih u neprilagođenim prostorima (podrum, dio stambenog prostora), osim toga što nosi sve negativne posljedice sive ekonomije, kao svoju negativnu dimenziju ima i ugroženost zdravlja – života korisnika zdravstvenih usluga u ovim ordinacijama koje svoje usluge, zbog neispunjavanja potrebnih standarda i bez licenci, nude po povoljnijim cijenama, koje u općenito lošim životnim uvjetima predstavljaju, u najvećem broju slučajeva, i jedini mogući izbor za pojedinca. Poseban problem je neizdavanje računa za obavljene usluge u registriranim ordinacijama i na taj način neplaćanje nastalih obveza na osnovi obavljene aktivnosti. Pouzdanim podacima o sivoj ekonomiji unutar ove djelatnosti nema, ali je, u najmanju ruku, začuđujuće da u gotovo polovini crnogorskih općina nema ni jedne registrirane, npr. stomatološke ordinacije, što za sobom povlači i pitanje uvjeta u kojima neregistrirane rade (s gledišta sanitarne, tržišne i svake druge kontrole kao i kontrole kvalitete materijala i “stručnosti” zaposlenih).

Poljoprivreda je jedna od djelatnosti koja, osim trgovine i obrtništva, predstavlja najveći izvor sive ekonomije i to kroz proizvodnju za vlastite potrebe, koja se ne prijavljuje, i proizvodnju poljoprivrednih proizvoda za potrebe tržišta za koje se trenutno ne plaća nikakav porez državi. Kao poseban se problem javlja kontrola kvalitete proizvoda koji izlaze na tržište i troše se kroz turističku ponudu Crne Gore kao i metode proizvodnje (posebno važno korištenje kemijskih sredstava i sl.).

Već je navedeno da se siva ekonomija javlja u većem obujmu u djelatnostima koje ne zahtijevaju velika ulaganja za početak rada – potvrda je i **obrtništvo** kao značajan izvor sive ekonomije. Obrtništvo je djelatnost koja se može obavljati i u slobodnom vremenu (sekundarna aktivnost) u prostorijama koje ne zahtijevaju posebnu adaptaciju za to, s alatom čija cijena nije pretjerano visoka i sl. Poseban oblik neprijavljenih aktivnosti su raznorazne **usluge**, počevši od usluga prijevoda, šivanja, frizerskih usluga i sl., koje nisu prijavljene i nisu predmet oporezivanja. U najvećoj mjeri, prihodi od ovih usluga izvor su popunjavanja budžeta kućanstava.

Siva ekonomija postoji i u području **obrazovanja**. Dnevne su novine pune oglasa o davanju dodatnih sati radi boljeg svladavanja pojedinih predmeta (matematika, fizika, jezici) ili sigurnijem polaganju popravkih i/ili prijamnih ispita.

Privredna aktivnost **turističkog i ugostiteljskog sektora** je, zbog nedovoljno izgrađene privredne strukture, ali i nasljeđa bivšeg sustava, pogodno područje za ostvarivanje prihoda koji se ne evidentiraju, a samim tim nisu ni predmet oporezivanja. Ovdje posebno treba istaknuti problem neprijavlivanja smještajnih kapaciteta koji se tokom sezone koriste i donose prihode, nepostojanje registar blagajni u ugostiteljskim objektima, neizdavanje računa, neprijavlivanje radnika, nenaplaćivanja boravišnih taksi i sl.).

Nesklad u broju registriranih organizacija za prijevoz putnika i fiktivnog stanja na putovima, uz značajan broj registriranih koji ne namiruju uredno i u potpunosti svoje obveze, potvrda je da je siva ekonomija zastupljena i u sektoru **prometa**. Posebno je

izražen problem neregistriranih tzv. "divljih" taksisa, koji ne plaćaju nikakve poreze za obavljanje transportnih usluga i time dovode u nekonkurentan položaj one koji redovito plaćaju obveze za obavljanje ovih aktivnosti.

6.2. Procjena sive ekonomije u Crnoj Gori – Istraživanje tržišta radne snage

Istraživanja su pokazala da je rad na crno jedan od osnovnih pojavnih oblika sive ekonomije u Crnoj Gori. Radi dobivanja što potpunijih podataka o razini sive ekonomije, njezinom kretanju, glavnim uzrocima nastanka i širenja ove pojave, kao i o prijedlozima čija implementacija bi dovela do smanjenja razine sive ekonomije, provedeno je istraživanje tržišta radne snage. Istraživanjem je obuhvaćeno 1 550 domaćinstava, odnosno 4 711 pojedinaca starijih od 15 godina u svim crnogorskim općinama. Korišten je dvoetafni uzorak koji je za potrebe istraživanja stratificiran na četiri teritorijalne cjeline: Podgoricu, jug, sjever i središte.

Upitnik, na osnovi kojeg je provedeno istraživanje, sadržavao je ukupno 113 pitanja, koja su se odnosila na aktivnosti pojedinaca, status u radnoj snazi, mišljenje o preprekama za zapošljavanje, kao i poseban set pitanja koji se odnosio na sivu ekonomiju. Metodološke osnove korištene prilikom dizajniranja upitnika i samog istraživanja definirani su standardi i konvencije Međunarodne organizacije rada (u nastavku teksta: MOR).

U skladu s preporukama Međunarodne organizacije rada u upitnik su o Istraživanju radne snage uključena pitanja koja služe za ocjenu sive ekonomije. Pitanja, koja se, po preporuci MOR-a, uključuju u upitnik, odnose se na postojanje ugovora o radu s poslodavcem, plaćanje doprinosa za socijalno osiguranje, kao i pitanja koja se odnose na zdravstveno osiguranje.

6.2.1. Pojavni oblici sive ekonomije na tržištu rada

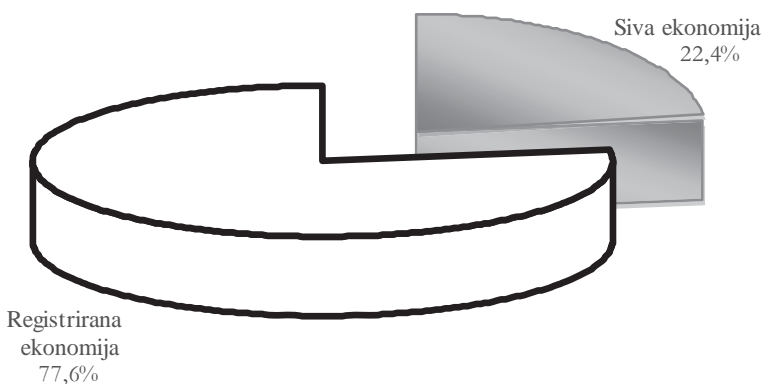
Siva se ekonomija na tržištu rada u Crnoj Gori pojavljuje u tri osnovna oblika. I to, kao:

- zaposlenost u sektoru sive ekonomije,
- neregistrirana zaposlenost u formalnom sektoru i
- zaposlenost u formalnom sektoru uz »djelomičnu registraciju« .

Zaposlenost u sektoru sive ekonomije podrazumijeva radni angažman u neregistriranim preduzećima, ili aktivnosti samozaposlenih osoba koje ne registriraju uopće svoju aktivnost. Drugi oblik, neregistrirana zaposlenost u formalnom sektoru podrazumijeva angažman osobe u registriranim preduzećima ali bez prijave na socijalno osiguranje. Treći pojavni oblik sive ekonomije je djelomično registrirana zaposlenost, tj. osobe kojim poslodavac (ili one same) plaćaju poreze i doprinose samo na dio prihoda od zaposlenja, obično na iznos koji je minimalan u skladu s propisima o radu.

Koristeći opisani način obrade podataka, prva su dva pojavna oblika sive ekonomije obuhvaćena pokazateljom sive ekonomije na razini Crne Gore, tj. 22,6% ukupno zaposlenih je angažirano u sektoru sive ekonomije (rade u neregistriranim poduzećima) i sektoru formalne ekonomije kao neregistrirani zaposleni (u nastavku teksta: "zaposleni u području sive ekonomije"). Znač, ukupno 49 442 osobe u Crnoj Gori angažirane su kao neregistrirani radnici, bilo u sektoru formalne ili sektoru neformalne ekonomije. Na drugoj strani, broj registriranih zaposlenih osoba, uz napomenu da su u ovaj broj uključene osobe koje samostalno uplaćuju samo zdravstveno osiguranje ili i zdravstveno i mirovinsko osiguranje (npr. poljoprivrednici i poduzetnici) jest 169 167.

Grafikon 1: Struktura zaposlenih po angažmanu u svojoj ili registriranoj ekonomiji



Izvor: obrada autora

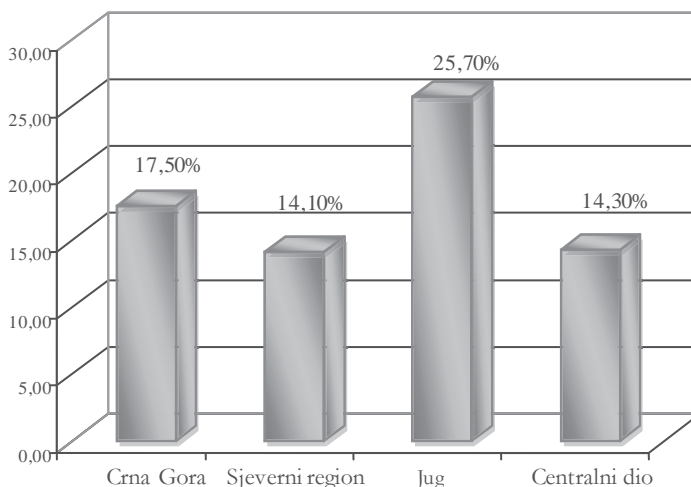
Potrebno je analizom uočiti kolika je razina sive ekonomije u zavisnosti od radne pozicije. Tako npr., od ukupnog broja onih čija je radna pozicija zaposleni, 13,9% radi u oblasti sive ekonomije.

Najveći broj vlasnika i suvlasnika poduzeća, također, posluje u registriranoj ekonomiji, pa udio onih koji posluje u području sive ekonomije u ovoj grupi iznosi 13,2% ekonomije. Udio osoba koje rade u svojoj ekonomiji u drugim grupama je znatno veći. Tako, npr., 54,4% samozaposlenih radnika posluje u području sive ekonomije, 74,7% je poljoprivrednika.

Treći pojavni oblik sive ekonomije – djelomična registracija zarada zaposlenih u registriranoj ekonomiji je ocijenjena na osnovi pitanja: »Plaćate li Vi i Vaš poslodavac doprinose za socijalno osiguranje?«. Osobe koje su odgovorile: »Da, na dio plaće«, osobe su koje su uključene u treći pojavni oblik sive ekonomije na tržištu rada.

Prema rezultatima istraživanja, od ukupnog broja registriranih zaposlenih osoba, djelomično registriranu plaću ima 17,5% zaposlenih. Najviši postotak zaposlenih u južnom regionu Crne Gore ima djelomično registriranu plaću (25,7% ukupno registriranih osoba), dok ovaj pokazatelj za sjeverni i središnji region Crne Gore iznosi 14,1% i 14,3%.

Grafikon 2: Udio zaposlenih s djelimično registriranom plaćom u ukupnom broju zaposlenih



Izvor: obrada autora

Analiza je podataka o registriranju zarada po radnim pozicijama pokazala da 15,1% od ukupnog broja zaposlenih, koji posluju unutar registrirane ekonomije, ima djelomično registriranu plaću. Kod ostalih je grupa, ovaj postotak znatno veći i iznosi 30,8% za vlasnike i suvlasnike poduzeća, 37,5% za poljoprivrednike i 62,5% za samozaposlene.

Osim pitanja koja su postavljena zaposlenim osobama, poseban dio upitnika je bio posvećen vlasnicima/suvlasnicima biznisa. Pitanja su se odnosila na postotak registriranih radnika u poduzeću i registriranje plaća zaposlenih.

Prema rezultatima istraživanja, najveći broj poduzeća, njih 61,3%, registrira sve svoje radnike. Dalje, 16,0% poduzeća registrira samo 10% radnika, dok 20% radnika registrira 4,8% poduzeća. Za registriranje radnika, u prosjeku 57,4%, plaće su registrirane.

6.2.2. Osnovne karakteristike osoba angažiranih u sivoj ekonomiji

Od ukupnog broja osoba koje su angažirane u sivoj ekonomiji 59,6% su muškarci.

Grafikon 3: Struktura zaposlenih u sivoj ekonomiji po spolu

Izvor: obrada autora

Istraživanje pokazuje da je najveći dio populacije angažirane u području sive ekonomije staro od 20 do 29 godina - 32,7%. Također je značajan udio i osoba starih od 30 do 34 (11,8%), osoba starih od 35 do 39 godina (11,6%) i osoba starih od 50 do 54 godine (11,9%).

Analiza strukture zaposlenih u sivoj ekonomiji, prema obrazovanju, pokazuje da je najveći broj osoba sa završenim srednjim stručnim obrazovanjem u trajanju od 4 godine (45,0%), kao i onih koji imaju završeno srednje stručno obrazovanje u trajanju od 3 godine (27,2%). Najmanji udio u zaposlenim u sivoj ekonomiji bilježe oni koji nemaju završenu školu (0,4%) i oni koji imaju završene posdiplomske studije (0,5%).

Struktura zaposlenih u sivoj ekonomiji po djelatnostima pokazuje da najveći udio imaju zaposleni u hotelima i restoranima (19,1%), zatim zaposleni u poljoprivredi (18,0%), kao i oni koji rade u veletrgovinama i trgovinama (15,7%).

Najmanji udio u grupi zaposlenih u sivoj ekonomiji imaju oni koji se bave prodajom i iznajmljivanjem nekretnina (0,2%), zaposleni u sektoru opskrbljivanja strujom, vodom i plinom (0,7%), zdravstvenom sektoru (0,7%) kao i zaposleni u sektoru financijskog posredovanja (0,9%).

Informacije o preprekama za zapošljavanje nude nam i odgovori vlasnika, odnosno suvlasnika biznisa koji imaju neregistrirane radnike. Naime, osnovni razlog, zbog kojeg ne registriraju svoje zaposlene, visoki su porezi i doprinosi (70,5% ispitanika je navelo ovaj razlog). Drugi je razlog, zbog kojeg poslodavci ne registriraju zaposlene, komplicirana procedura zapošljavanja (14,1%), dok je treći, komplicirano otpuštanje u slučaju viška zaposlenih radnika (6,1% ukupnog broja ispitanika je dalo ovaj odgovor).

Vlasnici su i suvlasnici biznisa upitani da navedu koji su to razlozi koji bi ih motivirali da registriraju neprijavljene radnike? Najveći broj ispitanika, 58,4%, odgovorio je da bi to bili niži porezi i doprinosi. Pojednostavljene procedure zapošljavanja bile bi osnovni motivacijski faktor za 24,5% ispitanika, a pojednostavljene procedure otpuštanja za 5,4% ispitanici.

6.3. Mjere za smanjenje sive ekonomije u Crnoj Gori

Fenomen sive ekonomije karakterizira sve države u svim epohama. Pitanje je samo koliki se obujam može smatrati prihvatljivim, zbog njezinih nepobitno štetnih posljedica

koje se prije svega ogledaju u zakidanju državnih prihoda i neorganiziranju društva u cjelini. Vrlo je opasno štetu od sive ekonomije svoditi samo na prikriivanje državnih prihoda. To je samo jedno od gledišta ovog problema.

Osim ovog efekta, koji bismo mogli nazvati primarnim, postoji i niz sekundarnih, čije posljedice mogu također biti izuzetno negativne. Postojanje sive ekonomije u značajnom obujmu, kao i njezin možebitni rast, također derogira sva pravila i sve institucije sustava. S ekspanzijom sive ekonomije, nemoguće je dugoročnije gledano, ostvariti pozitivne promjene u drugim područjima razvoja. Ne postoji nijedan pozitivan trend u društvu koji korespondira s rastom udjela sive ekonomije. To ne predstavlja samo pojavu paralelne ekonomije, već i paralelnog sustava vrijednosti i dvojnog morala u cjelini.

Iz ovog proizilazi i značaj borbe protiv sive ekonomije. Ona negativno utječe na privredu uopće i uvodi nova pravila ponašanja u društvu. S druge strane, više je nego očigledno da sporadične mjere, usmjerena na, u pravilu, posljednje karike u lancu tokova sive ekonomije, ne mogu dati zadovoljavajuće rezultate.

Smanjenje sive ekonomije je mjera uspješnosti tranzicije i izgradnje suvremenog društva koje podrazumijeva demokratsko političko uređenje, tržišnu privredu i pravnu državu.

Ograničavanje sive ekonomije i njezino smanjenje do razine koja se u jednoj privredi može smatrati prihvatljivom, svodi se na provođenje triju grupa mjera:

- mjere koje stimuliraju tržišne sudionike da djeluju u formalnom sektoru,
- mjere koje će prinuditi tržišne sudionike da djeluju u formalnom sektoru, i
- mjere kojima se kažnjavaju oni koji djeluju u sivoj zoni poslovanja.

Navedene mjere su u području oblikovanja društvenog i ekonomskog sustava. Ekonomski sistem, prije svega, treba biti stimulativan za legalno poslovanje, legalno posjedovanje imovine, legalno stjecanje bogatstva i legalno stupanje u obligacijske odnose. S druge strane, on mora biti nestimulativan, odnosno proizvoditi daleko veći rizik gubitka, nego vjerojatnoću ostvarivanja dobiti iz neformalne djelatnosti. I na kraju, sustav mora imati jasno definirane sankcije i dosljednost primjene tih sankcija za one koji djeluju u sektoru sive ekonomije.

Mjere se za smanjenje sive ekonomije mogu podijeliti na: (a) dugoročne, (b) srednjoročne i (c) operativne.

- (a) Dugoročne mjere se odnose na izradu strategije za borbu protiv sive ekonomije. Kroz opći razvoj društva i ova negativna pojava će biti svedena na mjeru koja postoji i u razvijenim privredama. Dakle, na dugi rok to su opće mjere za poticanje privrednog razvoja koje posredno dovode i do slabljenja ove pojave. Završetkom tranzicije iz postojeće privrede i društva, približavanjem Europskoj uniji, podrazumijeva se da će i ova pojava biti usklađena s njezinim standardima.
- (b) U srednjem roku prijeko je potrebno raditi na zakonskim izmjenama, usklađivanju sa zakonskom regulativom EU-a i njihovom primjenom i završiti reformu statističkog sustava.

U srednjem je roku, također, potrebno ubrzati reformu mirovinskog i sustava socijalnog osiguranja, pojačati nezavisnost i učinkovitost sudova i prilagoditi javnu potrošnju realnim mogućnostima.

- (c) U kratkom roku važno je identificirati razinu sive ekonomije u ukupnoj privrednoj aktivnosti, ali također i u pojedinim sektorima, razviti strategiju za borbu protiv sive ekonomije, nastaviti sa smanjivanjem poreza i doprinosa i poboljšati okolinu za započinjanje biznisa. Svi društveni subjekti bi odmah trebali donijeti operativne programe za suzbijanje sive ekonomije. Što se tiče represivnih mjera, prijeko je potrebno intenzivirati kontrole i pooštriti kazne za prekršioce. Ovdje otvaramo još dva problema, i to borbu protiv korupcije i temeljnu reformu državne uprave, prije svega pravosuđa.

7. ZAKLJUČAK

Neplaćanje poreza ili carinskih dažbina??, prikrivanje realnih prihoda, „štimanje“ završnih računa, nezakonito prelijevanje kapitala iz društvenog u privatni sektor, otvaranje više žiroračuna, razna gotovinska plaćanja glavni su oblici sive ekonomije kojima su u prethodnom deceniju pribjegavale pravne osobe, dok su se građani koristili različitim oblicima uvoza i preprodajom robe bez dozvole i plaćanja carina, preprodajom deviza, pozajmicama s visokim kamatama, radom na crno, neregistriranim izdavanjem nekretnina, itd. Glavne posljedice ovog rasprostranjenog fenomena bile su – smanjenje poreznih i ostalih prihoda države, gušenje i nelojalna konkurencija formalnog sektora, slabljenje poslovnog morala uopće, postojanje paralelnih ekonomija, stvaranje pogrešne slike o stvarnim приходima stanovništva i slično.

Bit je u tome da poduzetnici rade *cost-benefit* analizu toga treba li ili ne treba poštovati propise. Često poštuju neka pravila, a druga ne poštuju. Tipično, oni koji su u neformalnom sektoru nalaze se negdje u kontinuumu između formalnosti i neformalnosti. Ako su institucije slabe i pružaju malo ili usluge loše kvalitete, preduzetnici, također, nemaju poticaja da se pridržavaju propisa ili da plaćaju za svoje operativne troškove.

Sva istraživanja sive ekonomije potvrđuju da je jedan od važnih uzroka njezina nastanka i rasta razina transakcijskih troškova. Postoji pozitivna korelacija između veličine sive ekonomije i transakcijskih troškova. Dakle, uz ostale iste uvjete, veća razina transakcijskih troškova znači i veću sivu ekonomiju i zato je potrebno: pojednostaviti procedure za registriranje i bavljenje biznisom, pojačati sustav vlasničkih prava, reformirati porezni sustav i vladine institucije, poboljšati infrastrukturu, smanjiti administrativne troškove, učiniti tržište rada fleksibilnijim i sl.

LITERATURA:

1. Dell Anno and Schneider (2009) “A complex approach to estimate the shadow economy: The Structural Equation Modelling. Marzia Faggini and Thomas Lux (eds.), *Coping with the Complexity of Economics*, Heidelberg: Springer Publ. Comp., pp. 110– 130., New York

2. Kaufmann D., Kaliberda A. (1996) "Integrating the Unofficial Economy into the Dynamics of Post-Socialist Economies: a Framework of Analysis and Evidence". World Bank, Washington
3. Milić, M. (2011) Doktorski rad "Fenomen sive ekonomije i njen uticaj na tranzicioni proces u Crnoj Gori", Ekonomski fakultet, Podgorica
4. Pedersen, S. (2003). The Shadow Economy in Germany, Great Britain and Scandinavia: A Measurement Based on Questionnaire Service. Study No. 10, The Rockwool Foundation Research Unit, Copenhagen.
5. Schneider, F. (1998). Further Empirical Results of the Size of the Shadow Economy of 17 OECD-Countries over time. Department of Economics, University of Linz, Linz, Austria.
6. Schneider F., Buehn A., Montenegro C. (2010) "New estimates for 162 countries from 1999 to 2007" This is a background paper for In from the Shadow: Integrating Europe's Informal Labor, a World Bank regional report on the informal sector in Central, Southern Europe and the Baltic countries (Task number P112988), Washington
7. Švec, M. (2009) "Siva ekonomija u Hrvatskoj" *Finansijska teorija i praksa* 33 (4) str. 415 – 444, Institut za javne finansija, Zagreb
8. Tomaš, R. (2010) "Krizna i Siva ekonomija u Bosni i Hercegovini" Friedrich Ebert Stiftung, Sarajevo

PHENOMENON OF GREY ECONOMY AND ITS FORMS IN THE MONTENEGRO ECONOMY

*Marina Milić*⁶

Summary

No matter how hard the state tries to legally regulate the operation of economic activities, to register and to tax them, there are always some segments that can avoid some of these regulations. There is a need to follow these particular transactions and their impact on the size and structure of the GDP, the state budget and other macroeconomic aggregates. This is particularly important for economies in transition when the total economic activity slows down, and the importance of the informal economy increases. In economic terms, key generators of underground economy represent an excessive tax system as well as inappropriate regulations in the economy. As direct consequences occur transfers of the regular business activities to the so-called informal zone. To some extent, the business activity in this zone represents a spontaneous market reaction to unnatural interventionism or an improper state interference in the economy.

Key words: *grey economy, transaction costs, transition, entrepreneurship, tax system.*

JEL classification: *L26, H20*

⁶ Marina Milić, M. Sc., Counselor for Economic Affairs, U. S. Embassy in Montenegro, E-mail: milicm@t-com.me