



50
YEARS

Empowered lives. Resilient nations.



NACIONALNI IZVJEŠTAJ
O RAZVOJU PO MJERI ČOVJEKA

Neformalni rad od izazova do rješenja

Podgorica, 2016.

NACIONALNI IZVJEŠTAJ O RAZVOJU PO MJERI ČOVJEKA
„Neformalni rad: od izazova do rješenja“

Podgorica, 2016.

UNDP, u partnerstvu s ljudima na svim nivoima društva, podržava razvoj nacija koje su u stanju da podnesu krize, ali i da pokrenu i održe onu vrstu razvoja koja unapređuje kvalitet života svih. U oko 170 zemalja i teritorija svijeta u kojima smo prisutni, nudimo globalnu i lokalnu perspektivu da bismo osnažili život pojedinca, ali i stvaranje izdržljivih nacija.

Kratki izvodi iz ove publikacije mogu se nepromijenjeni reprodukovati bez odobrenja autora, pod uslovom da se navede izvor.

Ovo je nezavisna publikacija, rađena pod okriljem UNDP. Mišljenja iznesena u ovoj publikaciji stavovi su njihovih autora i ne predstavljaju nužno stavove UNDP.

Nacionalni izvještaj o razvoju po mjeri čovjeka za 2016. godinu rezultat je rada i saradnje UNDP-a i MOR-a.

Međunarodna organizacija rada (MOR) doprinijela je izradi Izvještaja kroz rad prof. Mihaila Aranderenka i prof. Vesne Simović na posebnom materijalu „Kreiranje uslova za prelazak na formalnu zaposlenost u Crnoj Gori“. Poseban doprinos Izvještaju dao je kroz komentare i Mauricio Dierckxsens iz kancelarije MOR-a u Budimpešti.

Katalogizacija u publikaciji:
Centralna narodna biblioteka Crne Gore, Cetinje

ISBN 978-9940-614-16-4
COBISS.CG-ID 30269456

Tim koji je pripremao Nacionalni izvještaj o razvoju po mjeri čovjeka za 2016. godinu: Neformalni rad

Koordinator i glavni autor: prof. dr Milorad Katnić

Lokalni konsultant: mr Vojin Golubović

Recenzenti: UNDP za Evropu i Zajednicu nezavisnih država, Regionalni centar Istanbul

Prevod: Jelena Pralas

Lektura: Lida Vukmanović-Tabaš

Grafički dizajn, naslovna strana i izgled publikacije: Bošković and Associates d. o. o.

Štampanje: DPC, Podgorica

Štampano u Podgorici, Crna Gora

Copyright © 2016

Kancelarija Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) u Crnoj Gori

Eko zgrada UN, Stanka Dragojevića b. b., 81 000 Podgorica, Crna Gora

Prvo izdanje: 2016.

ZAHVALNOST

Ovaj izvještaj pripremio je tim eksperata koje je angažovao UNDP. Glavni autor Izvještaja je prof. dr Milorad Katnić. Koautor Izvještaja je mr Vojin Golubović.¹

Međunarodna organizacija rada dostavila je poseban materijal „Kreiranje uslova za prelazak na formalnu zaposlenost u Crnoj Gori“, iz kojeg su pojedini djelovi preuzeti i/ili citirani u ovom izvještaju. Poseban doprinos dali su predstavnici MOR-a Mauricio Dierckxsens, Sofia Oliveiras i Jasna Poček kroz razmatranje strukture Izvještaja i usmene sugestije koje su učinili prilikom održanih konsultacija, kao i putem pisanih sugestija na Nacrt izvještaja.

U pripremi i izradi Izvještaja, u svim njegovim fazama, aktivno su učestvovali relevantni partneri: Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Ministarstvo finansija, Unija slobodnih sindikata, Savez sindikata CG, Unija poslodavaca. Autori Izvještaja posebnu zahvalnost za saradnju i konstruktivne komentare/kritike duguju: Edini Dešić-Perazić iz Ministarstva rada i socijalnog staranja; mr Ani Krsmanović iz Ministarstva finansija; Srđi Kekoviću iz Unije slobodnih sindikata i Ani Rašović iz Unije poslodavaca Crne Gore. Autori Izvještaja zahvalni su i na sugestijama koje su na Nacrt izvještaja uputili dr Nina Vujošević, savjetnica predsjednika Vlade, i mr Tijana Stanković, savjetnica potpredsjednika Vlade, kao i na komentarima Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja i Ministarstva rada i socijalnog staranja.

Pripremi Izvještaja prethodilo je Istraživanje koje je za potrebe UNDP-a sproveda istraživačka agencija Ipsos (u nastavku Istraživanje). Istraživanje je obuhvatilo više metodoloških pristupa – desk istraživanje, istraživanje na opštoj populaciji, istraživanje s predstavnicima kompanija i preduzetnika u privatnom sektoru, dubinske intervjuve sa zainteresovanim grupama i akterima neformalnog zapošljavanja i sive ekonomije, kao i diskusije u fokus grupama s neformalno zaposlenim osobama. Istraživanje na opštoj populaciji (1038 domaćinstava) poslužilo je kao osnova za procjenu neformalne zaposlenosti, kao i za deskriptivnu i ekonometrijsku analizu karakteristika neformalno zaposlenih osoba. Prošireni uzorak, koji je uključio 119 domaćinstava u neformalnim naseljima², pružio je informacije o tome postoji li veza između siromaštva i neformalne zaposlenosti. Ipsos je pripremio poseban materijal pod nazivom „Neformalno zapošljavanje i siva ekonomija u Crnoj Gori“, čiji su autori Marko Uljarević, Milena Lazić i Gorana Krstić.

Tokom pripreme Izvještaja organizovano je više konsultacija, sastanaka i okruglih stolova s različitim relevantnim subjektima (predstavnicima reprezentativnih sindikalnih organizacija, predstavnicima udruženja poslodavaca, predstavnicima državnih institucija i organa). Nacrt sažetka Izvještaja razmatran je na radnim komisijama Vlade, a nakon toga dobio je podršku Vlade. Takođe, Nacrt sažetka Iz-

1 Vojin Golubović je poseban doprinos dao obrađujući sljedeća pitanja: Ekonomski pregled i fiskalna održivost (poglavlje 1.3); Neformalna ekonomija u Crnoj Gori (poglavlje 1.4); Neformalna zaposlenost i obrazovni sistem (poglavlje 4.7); Implementirane politike usmjerene na smanjenje neformalnosti (poglavlje 8.2); Primjeri dobre prakse (poglavlje 8.4).

2 Naselja koja nijesu urbanizovana, npr. Kakaricka gora ili Vrela Ribnička.

vještaja razmatran je na Socijalnom savjetu. Nacrt izvještaja je razmatran i dobio je podršku Savjeta za održivi razvoj. Tokom razmatranja Izvještaja, usmeno i u pisanoj formi, Izvještaj je dobio pozitivne kritike od socijalnih partnera i članova Upravnog odbora projekta.

Unija slobodnih sindikata iskazala je neslaganje s pojedinim ocjenama Izvještaja koje se odnose na pitanja radnog i socijalnog zakonodavstva. Istovremeno, Unija slobodnih sindikata iskazala je pohvalan stav o ukupnom Izvještaju, ocjenjujući ga „kvalitetnim, sveobuhvatnim i veoma korisnim za suočavanje s izraženim problemom neformalnog rada i za preduzimanje mehanizama da se on iskorijeni.“

Autori Izvještaja žele da iskažu posebnu zahvalnost na komentarima koje su na Nacrt izvještaja dostavili predstavnici UNDP-a Mihail Peleah i Elena Danilova Cross.

Autori Izvještaja iskazuju zahvalnost Kancelariji UNDP-a u Podgorici na povjerenju i prilici da učestvuju u izradi ovog važnog dokumenta. Posebnu zahvalnost dugujemo Tomici Paoviću, šefu Sektora za demokratsko upravljanje u Kancelariji UNDP u Crnoj Gori, na profesionalnoj saradnji, podršci i komentarima na Nacrt izvještaja.

Predgovor

Kad je 1990. godine objavljen prvi Izvještaj o razvoju po mjeri čovjeka, UNDP je bio čvrst u stavu da su dostojanstvo i dostojanstven život suštinski elementi šireg značenja razvoja po mjeri čovjeka. U skladu s tim, UNDP u Crnoj Gori kroz svoje nacionalne izvještaje o razvoju po mjeri čovjeka skreće pažnju kreatorima politike i civilnom društvu na društveno-ekonomski razvoj zemlje. Ovi izvještaji pokreću debate na nivou cijele Crne Gore, a doveli su i do brojnih inicijativa kojima se promoviraju i jača održivi razvoj po mjeri čovjeka.

Ovogodišnji Nacionalni izvještaj o razvoju po mjeri čovjeka bavi se temom neformalnog rada - aktuelnom temom koja utiče ne samo na ekonomiju, već na sve segmente društva. Svaka treća osoba u Crnoj Gori u potpunosti je ili makar dijelom neformalno angažovana, što dovodi do izloženosti riziku slabe socijalne i zdravstvene zaštite. Ovaj izvještaj donosi fokusiranu perspektivu i analizu okolnosti u Crnoj Gori i strategiju za smanjivanje obima neformalne ekonomije i napredak razvoja po mjeri čovjeka. Cilj Izvještaja jeste da se prikupe činjenice o razvoju po mjeri čovjeka, da se utiče na domaću politiku i da se mobiliziraju različiti sektori ekonomije i segmenti društva. Uvodi se koncept razvoja po mjeri čovjeka u nacionalni dijalog na nivou politike koja se bavi neformalnom zaposlenošću - ne samo kroz relevantne pokazatelje i preporuke za politiku, već i kroz proces konsultacija, istraživanja i pisanja izvještaja koji vodi sama Crna Gora i koji na nivou zemlje vodi do izgradnje snažnog osjećaja vlasništva.

Nacionalni izvještaj o razvoju po mjeri čovjeka donosi niz opcija za politiku kojom treba smanjiti obim neformalne ekonomije u Crnoj Gori s posebnim fokusom na neformalno zapošljavanje. Drugim riječima, cilj Izvještaja jeste da se pomogne prelazak na formalnu ekonomiju. Utvrđen je niz adekvatnih politika i načina da se prevaziđu prepreke za formalizaciju, a da se istovremeno uzmu u obzir i najčešća ograničenja za prevođenje u formalnu ekonomiju.

Nacionalni izvještaj o razvoju po mjeri čovjeka otvorio je debatu o neformalnom zapošljavanju i o tome kakve reperkusije ono ima na nejednakost i siromaštvo. Brojni su izazovi na putu ostvarivanja cilja da zaposlenost bude u službi smanjivanja siromaštva. Ne radi se samo o tome kako otvoriti nova radna mjesta već i kako da ona obezbijede dostojanstven rad: da su to mjesta na kojima se obezbjeđuje adekvatna plata i dovoljan nivo socijalne zaštite, što upravo poslovi u neformalnom sektoru često ne nude. U kontekstu ekonomske krize koja i dalje traje važno je zadržati posvećenost radi smanjenja siromaštva. Preporuke definisane u ovom dokumentu, kojima je krajnji cilj da dovedu do formalizacije rada i prevazilaženja isključenosti i marginalizacije, baziraju se na sistemskom pristupu i usaglašene su sa Ciljevima održivog razvoja i Agendom 2030.

Većina ljudi koji su neformalno angažovani nedovoljno su zaštićeni od raznih rizika kojima su izloženi: od bolesti ili zdravstvenih problema, nebezbednih radnih uslova i mogućeg gubitka zarade. U tom kontekstu, Nacionalni izvještaj o razvoju po mjeri čovjeka osmišljen je tako da se obraća široj publici, da predstavlja katalizator za javnu debatu i mobilizuje podršku za djelovanje i promjene jer je usmjeren

na to da postigne više od samog davanja preporuka za smanjivanje neformalnog rada. Cilj Izvještaja je da utiče na cjelokupne strukturne reforme kojima Crna Gora teži.

Vjerujemo da će ovaj izvještaj biti inspiracija za donosiocje odluka, kao i za poslodavce i zaposlene u Crnoj Gori na putu formulisanja zajedničkog djelovanja kojim će se nalazi ovog izvještaja prevesti u konkretne aktivnosti koje će doprinijeti stvarnim promjenama na terenu.



Fiona Mekluni

stalna predstavница UNDP
i stalna koordinatorka Sistema UN u Crnoj Gori

SAŽETAK

Koncept rada i radnog mjesta značajno se promijenio, posebno s razvojem tehnologije. Sve je manje poslova koji se vezuju za kancelariju i tradicionalne načine organizacije rada. Briga za članove domaćinstva, djecu i starije članove domaćinstva, kao forma neplaćenog i u statistici nevidljivog rada potcijenjena je s aspekta njenog uticaja i značaja za razvoj po mjeri čovjeka. Rad i poslovi koji će biti održivi, zelena ekonomija moraju sve više biti u fokusu pažnje donosioca odluka, kao i politike za reorganizaciju rada na način da obogaćuje ljudski razvoj (Jahan, 2015). Iz perspektive razvoja po mjeri čovjeka, rad a ne poslovi i zapošljavanje, jeste relevantan koncept. Zato, globalni Izvještaj o razvoju po mjeri čovjeka za 2015. godinu u fokus stavlja rad.

Visok udio neformalnog rada, kao karakteristika crnogorskog tržišta rada, naglašava potrebu izgradnje institucionalnog ambijenta koji će motivisati da se rad u neformalnom sektoru formalizuje. Stoga ovaj izvještaj analizira uzroke i posljedice neformalne ekonomije, s akcentom na neformalnom radu. U Izvještaju se neformalna ekonomija i neformalni rad posmatraju kroz prizmu razvoja po mjeri čovjeka, odnosno obezbjeđivanja mogućnosti ljudima da uživaju dug, zdrav i kreativan život.³ Uvažavajući ukupan kontekst – istorijski obrazac ekonomskog i kulturološkog razvoja, formalna i neformalna pravila u Crnoj Gori – cilj Izvještaja jeste da se donosiocima odluka predlože djelotvorne politike formalizacije neformalne zaposlenosti koje će dati doprinos razvoju po mjeri čovjeka i promovisati dostojanstven rad. Sve to uvažavajući potrebu da se ekonomska aktivnost ne ograniči i ne demotiviše. Prilikom formulisanja politika i mjera uzete su u obzir kako nacionalne specifičnosti, dosadašnje iskustvo, tako i najbolja međunarodna praksa. Pripremi Izvještaja prethodilo je Istraživanje koje je za potrebe UNDP-a sprovedla istraživačka agencija Ipsos (u nastavku Istraživanje). Tokom pripreme Izvještaja organizovano je više konsultacija i okruglih stolova s različitim relevantnim subjektima (predstavnicima reprezentativnih sindikalnih organizacija, udruženja poslodavaca, državnih institucija i organa).

Neformalna zaposlenost je široko rasprostranjen fenomen, koji ne karakteriše samo nerazvijene države s neefikasnim institucijama i nepovjerenjem u vladu. Globalno, neformalna zaposlenost predstavlja prije pravilo nego izuzetak, budući da preko 60% ukupno zaposlenih u svijetu radi u domenu neformalne ekonomije. Ovaj fenomen pogađa i Crnu Goru, čije tržište rada karakteriše niska aktivnost radno sposobnog stanovništva, relativno visoka nezaposlenost, posebno nezaposlenost mladih i ranjivih kategorija, nedostatak dovoljnog broja novoootvorenih radnih mjesta, kao i nedostatak kvalitetnih radnih mjesta. Osim toga, Crnu Goru karakterišu tzv. negativni demografski trendovi.

Prema nalazima Istraživanja, u Crnoj Gori je u 2014. godini petina (22,3%) ukupnog broja zaposlenih bilo neformalno zaposleno, dok se za jednu šestinu (10,4%) formalno zaposlenih plaćao samo dio pripadajućih poreza i doprinosa (dio zarade se „isplaćuje na ruke“). To znači da je ukupno učešće onih koji su potpuno ili djelimično neformalno radno angažovani na nivou od oko jedne trećine (32,7%) ukupnog

3 Mahbub ul Haq (1934-1998) – osnivač Izvještaja o razvoju po mjeri čovjeka.

broja zaposlenih, a većina njih (dvije trećine neformalno zaposlenih) nijesu angažovani kod formalnog poslodavca. Podaci o udjelu potpuno ili djelimično neformalno zaposlenih korespondiraju sa zaključcima dobijenim ukrštanjem različitih podataka i metodologija, ali i zvaničnih podataka MONSTAT-a koji takođe ukazuju na to da je u posljednjih desetak godina stopa neformalne zaposlenosti manje više nepromjenjiva kategorija, koja oscilira oko trećine ukupno radno angažovanih.

Na bazi podataka o aktivnim zaposlenim i nezaposlenim licima iz Ankete o radnoj snazi za 2014. godinu MONSTAT-a, kao i podataka dobijenih iz Istraživanja o broju neformalno zaposlenih, dolazi se do zaključka da bi nepostojanje ovih radnih mjesta udvostručilo broj nezaposlenih, a samim tim i povećalo rizik od siromaštva. Iako angažman u neformalnoj ekonomiji nije poželjan način radnog angažmana pojedinaca, učešće u neformalnim aktivnostima smanjuje neaktivnost i nezaposlenost među radno aktivnim pojedincima. Ova činjenica je posebno važna budući da u okviru neregistrovanih zaposlenih u Crnoj Gori, blizu 70% pojedinaca čine neregistrovani samozaposleni, što ukazuje i na razvoj sitnog preduzetništva u okviru neformalnog sektora.

Stopa neformalne zaposlenosti je najveća među mladima (34% za 15-24 godine) i najstarijima (73% za osobe starosti 65 i više godina). Dodatno, ukoliko se posmatraju samo formalno zaposleni s djelimično plaćenim porezima i doprinosima, najveće učešće ovih zaposlenih od 19% je upravo u grupi mladih, tj. zaposlenih starosti 15-24 godine. Ovo je očekivana U-forma starosne strukture koja ukazuje na to da poslodavci za formalno zaposlene biraju najproduktivnije radnike, pri čemu najmlađi i najstariji radnici obično imaju nižu produktivnost. Takođe, stopa neformalne zaposlenosti je najviša u grupi zaposlenih koji nemaju završenu osnovnu školu ili imaju samo završenu osnovnu školu. Što je stepen obrazovanja veći, to je veći i procenat formalno zaposlenih. Sektor koji je najviše pogođen neformalnom zaposlenošću je sektor ostalih usluga, a slijede trgovina, poljoprivreda, turizam, proizvodnja i građevinarstvo. Karakteristiku neformalnog sektora u Crnoj Gori čini učešće korisnika socijalnih prava, prvenstveno korisnika materijalnog obezbjeđenja porodice, u neformalnom sektoru. Četvrtina radno sposobnih korisnika materijalnog obezbjeđenja je u kategoriji neregistrovanih zaposlenih i koristi prednosti i neformalnog rada i socijalne sigurnosti.

Kao jedan od najbitnijih izazova i prepreka formalnosti, prepoznata su visoka fiskalna i parafiskalna opterećenja. Pored direktnog uticaja visine poreskih stopa na obim formalnog i neformalnog zapošljavanja, značajan uticaj na zaposlenost ima regulacija. To potvrđuju i stavovi anketiranih pojedinaca. Oni smatraju da je regulativa na tržištu rada jedan od faktora koji opredjeljuje neformalni angažman zaposlenih. Time se i na tržištu rada Crne Gore potvrđuju relevantni teorijski i empirijski nalaz (Heckman, Pages, 2004, Lemos 2007, Djankov, 2002) koji ukazuju na to da regulativa na tržištu rada ima uticaj na obim sive ekonomije kroz visoke troškove sigurnosti posla (troškovi otpuštanja), visinu minimalne zarade, regulacije zarada, i dr. Nejednak tretman preduzeća i preduzetnika pred zakonom je još jedan od uzroka koji poslodavci vide kao značajan za neformalnu ekonomiju i kao prepreku za formalizaciju zaposlenosti.

Mjere i aktivnosti koje su u prethodnom periodu sprovedene na suzbijanju neformalnog zapošljavanja nijesu značajnije uticale na njegovo smanjivanje. Umjesto kratkoročnih i pojedinačnih mjera, potrebne su konzistentne systemske promjene i dugoročna posvećenost u njihovoj primjeni da bi se uticalo na uzroke neformalne zaposlenosti i obezbijedio bezbolniji transfer iz neregistrovane u registrovanu zaposlenost. Šire posmatrano, s aspekta razvoja po mjeri čovjeka, najpoželjnija opcija je da se u jednom društvu kreiraju nova radna mjesta i da ona budu što kvalitetnija. Za takva radna mjesta je potreban pogodan - konkurentan, stabilan i predvidiv institucionalni sistem i vrijeme. Kad bi se čekalo samo na kvalitetna radna mjesta i insistiralo na formalizaciji putem represije, veliki broj neformalno radno angažovanih prešao bi u grupu neaktivnih. Time ne bi doprinijeli niti smanjenju siromaštva, niti budžetskim prihodima, niti razvoju po mjeri čovjeka. Stoga, politika formalizacije mora biti usmjerena na dugoročne mjere koje se tiču: (i) unapređenja poslovnog ambijenta i unapređenje kvaliteta usluga javnog sektora, da bi se kreirali novi i kvalitetniji poslovi; (ii) promjenu „pogrešnih“ podsticaja u sistemu, tako da oni koji su neformalno radno angažovani osjete prednosti od formalizacije; (iii) efikasnijeg rada inspeksijskih organa i (iv) promovisanja jednakih pravila za sve da bi se ojačalo povjerenje.

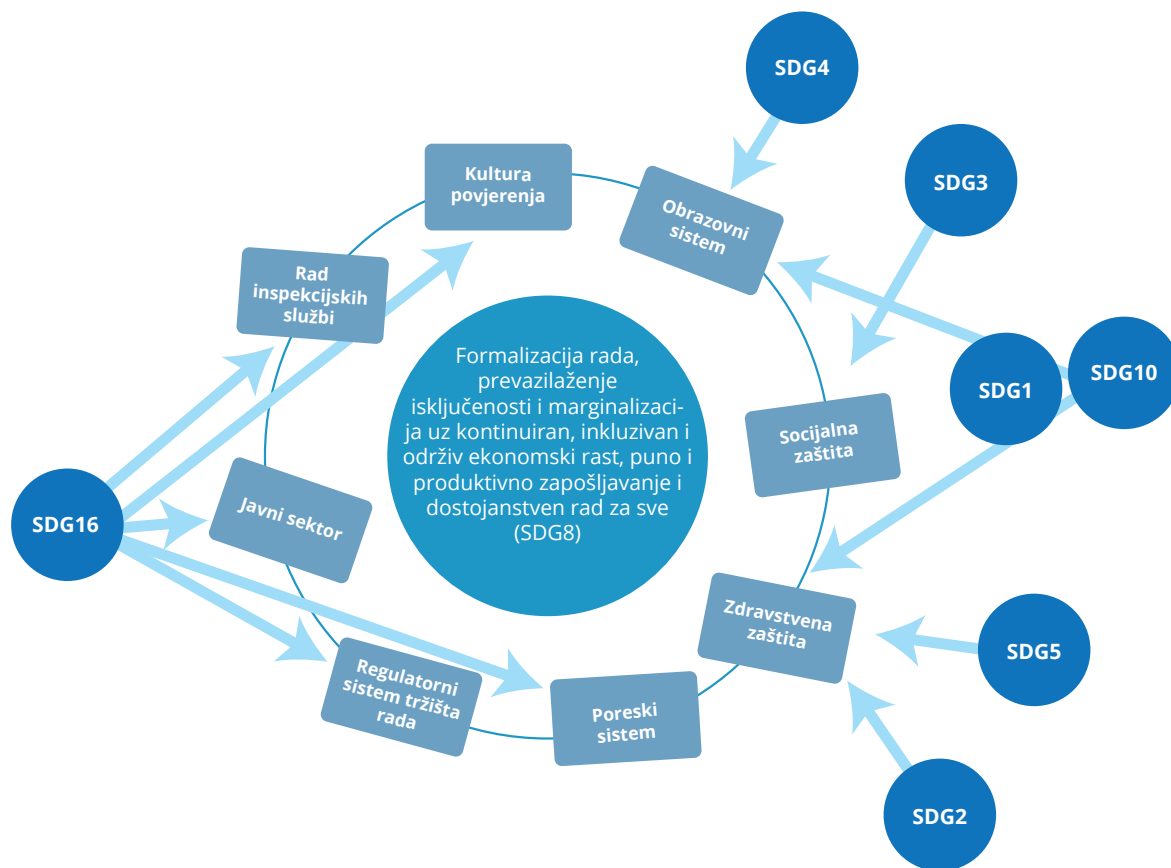
Polazeći od prethodnog, ali prije svega od razloga i motiva za neformalni radni angažman u Crnoj Gori, može se definisati nekoliko (generalnih i iz njih izvedenih konkretnih) preporuka čija bi implementacija vodila formalizaciji rada, prevazilaženju isključenosti i marginalizacije.

Preporuke se odnose na sljedeće reforme i unapređenja:

- Obrazovni sistem treba da bude inkluzivan, kvalitetan i efikasan
- Zdravstvena zaštita treba da bude dostupnija, kvalitetnija i efikasnija
- Podsticaje za formalizaciju u okviru sistema socijalne zaštite treba izmijeniti
- Regulatorni okvir treba da bude podsticajan za formalizaciju
- Radno zakonodavstvo treba da je fleksibilnije
- Javni sektor mora biti efikasniji i „pravičniji“
- Poreska politika treba da bude u funkciji stvaranja preduslova za kreiranje novih radnih mjesta i postepenu formalizaciju
- Unaprijediti rad inspeksijskih organa i izvršenja kazni
- Umjesto naglaska na zastrašivanju naglasak staviti na edukaciju i stvaranje kulture povjerenja.

Preporuke definisane u ovom dokumentu, a koje su u konačnom usmjerene na formalizaciju rada, prevazilaženje isključenosti i marginalizacije, zasnivaju se na sistemskom pristupu i našle su svoje utemeljenje u ciljevima održivog razvoja definisanim Agendom za održivi razvoj do 2030. godine.





SADRŽAJ

PREDGOVOR7
SAŽETAK	9
UVOD	19
POGLAVLJE 1 RAZVOJ PO MJERI ČOVJEKA I NEFORMALNA EKONOMIJA	28
1.1. Trendovi u razvoju po mjeri čovjeka u Crnoj Gori	29
1.2. Demografski trendovi u Crnoj Gori	31
1.3. Ekonomski trendovi	36
1.4. Neformalna ekonomija u Crnoj Gori	38
1.4.1. Razvoj neformalnosti tokom vremena, praćeno kroz empirijska istraživanja	40
POGLAVLJE 2 PROFIL NEFORMALNOG SEKTORA U CRNOJ GORI U 2014. GODINI	45
2.1. Neformalna ekonomija u Crnoj Gori u 2014. godini - ključni nalazi	45
2.2. Veličina i karakteristike neformalne zaposlenosti u Crnoj Gori u 2014. godini	48
2.3. Lice/lica neformalnog rada	51
2.4. Neformalna ekonomija - rodni aspekt	55
2.5. Sklonost ka sivoj ekonomiji - preduzeća i preduzetnici	58
POGLAVLJE 3 NEFORMALNA EKONOMIJA I SIROMAŠTVO, NEJEDNAKOST I ISKLJUČENOST	61
3.1. Neformalna ekonomija i siromaštvo	61
3.2. Neformalna ekonomija i nejednakost	64
3.3. Neformalna ekonomija i socijalna isključenost/marginalizacija i ljudska prava	67

POGLAVLJE 4	UZROCI I POSLJEDICE NEFORMALNE EKONOMIJE	71
4.1.	Uzroci neformalne ekonomije - percepcija	73
4.2.	Uzroci neformalne ekonomije - evidence based	75
4.3.	Neformalna zaposlenost i razvoj po mjeri čovjeka - friends or foe	78
4.4.	Neformalna zaposlenost i socijalna zaštita	79
4.5.	Neformalna zaposlenost i poreski sistem	81
4.6.	Neformalna zaposlenost i nezaposlenost	84
4.7.	Neformalna zaposlenost i obrazovni sistem	85
POGLAVLJE 5	PRODUKTIVNOST I PRISTUP KAPITALU/RAZVOJU	89
5.1.	Produktivnost u formalnom vs neformalnom sektoru	90
5.2.	Oportunitetni troškovi (ne)formalnosti	92
POGLAVLJE 6	AGENDA 2030 ZA PROMOVISANJE PRODUKTIVNE ZAPOSLENOSTI I DOSTOJANSTVENOG RADA	95
POGLAVLJE 7	INSTITUCIJE I IZGRADNJA POVJERENJA.	99
7.1.	Neformalna ekonomija i neformalne institucije (društvene norme)	99
7.2.	Regulatorni okvir - formalne institucije	101
7.3.	Efikasnost institucija	103
7.4.	Jačanje efikasnosti i povjerenja u institucije	105
POGLAVLJE 8	IZAZOVI POLITIKE - TRANZICIJA IZ NEFORMALNE U FORMALNU ZAPOSLENOST	107
8.1.	Zakonska i institucionalna ograničenja (tax benefit model)	107
8.2.	Implementirane politike usmjerene na smanjenje neformalnosti	109
8.3.	Postojeći sistem podsticaja za formalizaciju	113
8.4.	Primjeri dobre prakse	115

POGLAVLJE 9 ZAKLJUČCI I PREPORUKE	117
9.1. Zaključci i preporuke	118
9.2. Usklađenost preporuka s Agendom održivog razvoja do 2030. godine	131
LITERATURA	134

TABELE

Tabela 1.1.1 - Ključni HDI indeksi	29
Tabela 1.1.2 - Vrijednosti HDI indeksa za odabrane zemlje za 2014. godinu	30
Tabela 1.3.1 - Rast realnog BDP-a, Svjetska banka	37
Tabela 2.1.1 - Neformalna ekonomija u Evropskoj uniji (2012)	47
Tabela 2.1.2 - Neformalna ekonomija u Evropi (2009)	48
Tabela 2.2.1 - Struktura zaposlenih po statusu.	50
Tabela 2.3.1 - Struktura zaposlenih po učešću u neformalnoj ekonomiji (% ukupnog broja zaposlenih određene starosne grupe)	51
Tabela 2.3.2 - Zaposleni po statusu i obrazovanju	52
Tabela 2.3.3 - Struktura zaposlenosti po djelatnosti	53
Tabela 2.3.4 - Struktura neregistrovanih samozaposlenih po starosti	54
Tabela 2.3.5 - Struktura neregistrovanih samozaposlenih po obrazovanju	54
Tabela 2.5.1 - Procenat privrednih subjekata u privatnom sektoru (PS) koji se bave sivom ekonomijom prema njihovim karakteristikama	59
Tabela 3.1.1 - Osnovni pokazatelji siromaštva	61
Tabela 3.1.2 - Stopa rizika siromaštva prema statusu na tržištu rada poslije dobijanja socijalnih transfera i prije socijalnih transfera (stanovništvo 15+), %	62

Tabela 3.2.1	- Distribucija zaposlenih po učešću u prihodima	65
Tabela 4.2.1	- Korelacije - poresko opterećenje i zaposlenost u formalnom sektoru . .	75
Tabela 4.2.2	- Korelacije - poresko opterećenje i zaposlenost u formalnom sektoru . .	76
Tabela 4.5.1	- Kretanje stope poreza na dohodak i prihoda od poreza na dohodak . . .	82
Tabela 5.2.1	- Identifikacija ključnih troškova formalizacije po tipu neformalnog rada u Crnoj Gori	93
Tabela 5.2.2	- Ključne prednosti formalizacije po tipu neformalnog angažmana u Crnoj Gori	94
Tabela 7.2.1	- Vrijednost EPL indeksa	102

GRAFICI

Grafik 1.2.1	- Starosna struktura stanovništva (%)	32
Grafik 1.2.2	- Opšta stopa fertiliteta	32
Grafik 1.2.3	- UN Projekcije stanovništva	33
Grafik 1.2.4	- Stopa aktivnosti stanovništva starog 15-64 u EU i Crnoj Gori po polu (% radno sposobnog stanovništva).	34
Grafik 1.2.5	- Odnos stope aktivnosti žena i muškaraca 15-64 (u %)	35
Grafik 1.3.1	- Realne stope rasta BDP-a (%)	36
Grafik 1.4.1	- Faktori neformalne ekonomije	39
Grafik 1.4.1.1	- Struktura zaposlenih osoba po radnoj poziciji i angažmanu u sivoj i registrovanoj ekonomiji	42
Grafik 2.1.1	- Struktura zaposlenih po angažmanu	46
Grafik 2.2.1	- Struktura stanovništva starijeg od 15 godina starosti i forma zaposlenosti	49
Grafik 2.2.2	- Struktura neformalno zaposlenih	50

Grafik 2.4.1	- Osnovni pokazatelji tržišta rada po polu.	56
Grafik 2.4.2	- Struktura zaposlenih po polu i statusu	57
Grafik 2.4.3	- Struktura zaposlenih po polu i statusu	57
Grafik 3.2.1	- Prosječni prihodi (zarada zaposlenih u formalnom sektoru = 100)	64
Grafik 3.2.2	- Nejednakost u prihodima (količnik 90/10 i 80/20)	66
Grafik 3.2.3	- Prihodi od zaposlenja po decilima (formalno zaposleni = 100).	67
Grafik 3.3.1	- Nezadovoljstvo uslovima rada, % od ukupnog broja zaposlenih	69
Grafik 4.2.1	- Indeks velikodušnosti otpremnina.	76
Grafik 4.2.2	- EPL indeks za odabrane zemlje	77
Grafik 4.5.1	- Broj registrovanih zaposlenih i efektivna poreska stopa	81
Grafik 4.5.2	- Plaćanje poreza	83
Grafik 4.6.1	- Prikaz stanovništva Crne Gore po aktivnosti (u hiljadama).	84
Grafik 4.6.2	- Uticaj neformalnog zapošljavanja na stopu nezaposlenosti.	85
Grafik 4.7.1	- Beveridge kriva za tržište rada Crne Gore	87
Grafik 5.1.1	- Ostvareni prihodi	90
Grafik 5.1.2	- Ostvarena dobit preduzeća.	91
Grafik 7.3.1	- Percepcija efikasnosti inspekcija	104
Grafik 7.3.2	- Zamjerke poslodavaca u privatnom sektoru na rad inspekcijskih organa	104
Grafik 8.1.1	- Negativni podsticaji za rad (zaposleni par s dvoje djece)	107
Grafik 8.1.2	- Formalni posao i prihod po osnovu socijalne pomoći	108
Grafik 8.2.2.	- Potrošnja ATPR na cline grupe po nivou obrazovanja u Crnoj Gori 2010-2013 (% ukupne potrošnje).	114
Grafik 9.1	- Usklađenost preporuka sa ciljevima Agende održivog razvoja do 2030. godine	133

SPISAK SKRAĆENICA

BDP	Bruto domaći proizvod
BNP	Bruto nacionalni dohodak
EBRD	Evropska banka za obnovu i razvoj
ECA	Evropa i Centralna Azija
HDI	Indeks razvoja po mjeri čovjeka
IMF	Međunarodni monetarni fond
Kosovo*	*oznaka u skladu sa Rezolucijom Savjeta bezbjednosti 1244 (1999.)
METR	Marginalna efektivna poreska stopa
MF	Ministarstvo finansija
MONSTAT	Zavod za statistiku Crne Gore
MOR	Međunarodna organizacija rada
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
PDV	Porez na dodatu vrijednost
pp	Procentni poen
PPP	Paritet kupovne moći
SB	Svjetska banka
SFRJ	Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija
UNDP	Program Ujedinjenih nacija za razvoj

UVOD

We can't solve problems by using the same kind of thinking we used when we created them.

Albert Einstein

Neformalna ekonomija

Neformalna ekonomija je široko rasprostranjen socijalni fenomen, koji pogađa i visoko razvijene i nerazvijene zemlje. Posebno je karakterističan za zemlje u razvoju. Kao takav, predstavlja svojevrsan izazov za donosioce odluka na globalnom i lokalnom nivou.

Uprkos rasprostranjenosti fenomena, u naučnoj zajednici ne postoji konsenzus oko definicije, obuhvata, mjerenja i uzroka neformalne ekonomije. Sam termin neformalna ekonomija, u akademskoj zajednici i ekonomskoj politici, počeo se koristiti sedamdesetih godina prošloga vijeka i označavao je ekonomske aktivnosti van okvira institucija i korporacija u javnom i privatnom sektoru.⁴

Međunarodna organizacija rada (MOR) prvi put je koristila termin „neformalna ekonomija“ 1972. godine u izvještaju o Keniji, za aktivnosti koje su karakterisane jednostavnošću ulaza, oslanjanjem na sopstvene resurse - porodično vlasništvo, malim obimom, radno intenzivnim i prilagodljivim tehnologijama, vještinama stečenim van formalnog sektora i nereguliranim i konkurentskim tržištem.⁵

Većina definicija korišćenih u akademskoj literaturi pod neformalnom ekonomijom podrazumijevaju neregistrovane prihode privrednih subjekata, tj. prihode na koje privredni subjekti ne plaćaju odgovarajuće poreze (PDV, porez na promet, porez na dobit i druge poreze) kao i neregistrovanje zaposlenih. Uprkos ovako široko postavljenom okviru, definicija neformalne ekonomije kontinuirano se mijenja i razlikuje od zemlje do zemlje. Promjene su uslovljene dinamikom ekonomskih procesa i obuhvatom državne regulacije koja ih prati.

Neregistrovani rad na tržištu rada samo je jedan od oblika aktivnosti u okviru neformalnog sektora, koji je u statističkom smislu lakše ocijeniti i pratiti. Međutim, i kad je u pitanju neregistrovani rad postoje različite definicije.

4 Termin „neformalna ekonomija“ i „neformalni sektor“ najviše se povezuju s antropologom Keithom Hartom, koji se najviše bavio istraživanjem ovog fenomena u Gani.

5 „Employment, income and equality – strategy for increasing formal employment in Kenya“ MOR 1972. godine http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1972/72B09_608_engl.pdf.

OECD definiše neregistrovani rad kao aktivnost koja sama po sebi nije nelegalna, ali nije prijavljena jednom ili više administrativnih tijela. Slično, Evropska komisija pod konceptom neregistrovanog rada podrazumijeva plaćene aktivnosti koje su legalne po prirodi, ali nijesu prijavljene javnim vlastima, imajući na umu razlike u regulatornom okviru u zemljama članicama.

Međunarodna organizacija rada i Međunarodna federacija Sindikata, na Simpozijumu 1999. godine, predložili su kategorisanje radne snage u neformalnom sektoru u tri široke grupe:

- vlasnici - poslodavci u mikro preduzećima, koji zapošljavaju nekoliko plaćenih zaposlenih sa ili bez pripravnika
- samozaposleni, koji imaju vlasništvo nad jednočlanim biznisom, koji rade sami ili uz pomoć neplaćenih članova porodice
- zavisni zaposleni, plaćeni ili neplaćeni, uključujući zaposlene za zaradu u mikro preduzećima, pripravnike, zaposlene s ugovorom, one koji rade kod kuće i plaćene porodične radnike.

U svojoj deklaraciji iz 2002. godine - Rezolucija koja se odnosi na dostojanstveni rad i neformalnu ekonomiju, Međunarodna organizacija rada neregistrovani rad posmatra kroz neformalnu ekonomiju i definiše ga kao „ekonomske aktivnosti zaposlenih i ekonomskih jedinica koje su, po zakonu ili praksi, nedovoljno pokrivena formalnim aranžmanima“⁶ tj. zaposlenost „koja ne zadovoljava zahtjeve nacionalnog zakonodavstva, propisa i prakse“.⁷ Neregistrovani rad po definiciji MOR-a ne obuhvata protivzakonite aktivnosti, posebno pružanje usluga i proizvodnju, prodaju, posjedovanje ili korišćenje robe koja je zabranjena zakonom, uključujući nelegalnu proizvodnju i trgovinu narkoticima, proizvodnju i trgovinu naoružanjem, trgovinu ljudima i pranje novca, u skladu s relevantnim međunarodnim sporazumima.

Prvi međunarodni instrument koji dotiče problem neformalne ekonomije - Preporuke za tranziciju iz neformalne u formalnu ekonomiju broj 204, usvojili su u junu 2015. godine predstavnici vlade, organizacije poslodavaca i radnika na 104. sesiji Međunarodne konferencije rada. Kao polazna tačka/reper ova preporuka predstavlja izvor smjernica za članice MOR-a u olakšavanju tranzicije iz neformalne u formalnu ekonomiju iz ugla principa dostojanstvenog rada. Preporuka br. 204 primjenjuje se na sve zaposlene i ekonomske jedinice, uključujući preduzeća, preduzetnike i domaćinstva, u neformalnoj ekonomiji (član 4).

Uzroci neformalne ekonomije

Privredni subjekti i pojedinci motivisani su za neformalnu ekonomiju kad osjećaju veće prednosti od takvog angažovanja, uz rizik i troškove kažnjavanja, u odnosu na angažovanje u formalnom sektoru.

6 2002 ILC Declaration on the informal economy.

7 Employment Policy (Supplementary Provisions) Recommendation, 1984 (No. 169).

Regulativa može biti ograničenje za rad u formalnom sektoru usljed svoje rigidnosti ili neprepoznavanja novih formi rada.

U istraživanjima Svjetske banke prepoznaju se dvije osnovne forme neregistrovanog rada. Prvi oblik neregistrovanog rada odnosi se na strategiju preživljavanja pojedinca koji, u situaciji kad su mogućnosti za stvaranje dohotka ograničene, prihvataju angažman ili sami započinju poslove u okviru neformalnog sektora. Drugi oblik neregistrovanog rada tiče se racionalnog ponašanja preduzetnika koji žele da izbjegnu opterećenje koje nameću zakonski propisi. U skladu s tim, dva glavna oblika neregistrovanog rada obuhvataju: neregistrovani rad kao strategiju preživljavanja (povremeni poslovi, privremeni poslovi, poslovi u poljoprivredi) i neregistrovani rad sa ciljem ostvarivanja neregistrovanih zarada (poreska evazija, izbjegavanje radnih i drugih propisa, bez registracije kompanije).⁸ Dodatno, kao još jedan oblik neformalnog angažmana javljaju se i nelegalne aktivnosti (kriminal) koje ne registruju zvanične statistike, a samim tim i nijesu obuhvaćene opšteprihvaćenim konceptom neformalnog rada.

Empirijsko istraživanje 15 zemalja Latinske Amerike (Loyaza, 1996) uz pomoć MIMIC modela⁹ sugeriše da ključni pozitivan uticaj na povećanje obima neformalne ekonomije imaju poresko opterećenje rada i rigidnost tržišta rada, dok jačina i efikasnost institucija utiču negativno na obim neformalne ekonomije – što su institucije snažnije i efikasnije to je manje neformalne ekonomije. Slične zaključke donose kasnije studije (Dell Anno, 2009) u kojima se, kao ključni uzroci održavanja visokog nivoa neformalne ekonomije, prepoznaju institucije (efikasnost i vladavina prava), poreska politika (model oporezivanja i visina poreskih stopa), politika potrošnje (način na koji država troši novac) i razvoj po mjeri čovjeka (što je viši razvoj po mjeri čovjeka, niža je neformalna ekonomija).

Pojedina istraživanja motiva za angažovanje u sivoj ekonomiji fokusirala su se na analizu uticaja poreškog sistema na motivaciju pojedinaca, kao i odnos zarada u formalnoj i neformalnoj ekonomiji. Rezultati ukazuju na to da više marginalne stope poreza na dohodak utiču pozitivno na neregistrovanu zaposlenost, dok viši nivo zarada u formalnom sektoru utiče na smanjenje ponude neregistrovanog rada. Takođe, viša stopa indirektnih poreza i visoka marginalna stopa poreza na dohodak utiču pozitivno na količinu roba i usluga kojima se trguje na neformalnom tržištu (Neck, Schneider and Hofreither, 1989). Osim visine stopa poreza, poreski sistem utiče na obim neformalne ekonomije kroz svoju kompleksnost/jednostavnost (Neck, Schneider, 1993). Što je kompleksniji poreski sistem, naponi pojedinaca da izbjegnu legalno oporezivanje su isplativiji jer u suprotnom osim samog iznosa poreza pojedinci trpe i značajne administrativne troškove plaćanja (utrošak vremena, plaćanje poreskih savjetnika i računovođa, potrebna papirologija i sl.).

Intenzitet regulacije (IMF, 2006) tj. broj propisa, zahtjeva za dozvolama i slična regulativa značajno utiče na izbor pojedinaca u pogledu angažmana u oblasti registrovane ili neregistrovane ekonomije.

8 <http://lnweb90.worldbank.org/eca/eca.nsf/Sectors/ECSPE/2E4EDE543787A0C085256A940073F4E4?OpenDocument>

9 Multiple-Indicator-Multiple-Case model.

Empirijski dokazi (Johnson, Kaufmann, Shleifer, 1997) pokazuju da zemlje s više opštih propisa imaju veći udio neformalne ekonomije u BDP-u. Takođe, na intenzitet opterećenja, a samim tim i na odluku za angažman u okviru neformalnog sektora, značajno utiče efikasnost administracije u primjeni propisa. Ukoliko je vlada neefikasna u primjeni, na primjer, poreskih propisa, intenzitet opterećenja je niži, bez obzira na samu visinu poreskih stopa.

Istraživanje za 76 zemalja u tranziciji, zemalja u razvoju i razvijenih zemalja (Friedman, Johnson, Kaufmann, Zoido-Lobaton, 1999) pokazalo je da je obim regulacije pozitivno korelisan s obimom neformalne ekonomije. Povećanje obima regulacije za jedan indeksni poen (indeks se kreće od 1 do 5) povezuje se s povećanjem obima neformalne ekonomije za 10%. Ovi nalazi takođe ukazuju na to da vlade treba da se fokusiraju na sprovođenje propisa, umjesto na donošenje novih propisa usmjerenih na smanjenje neformalne ekonomije¹⁰, iako se ponekad vlade odlučuju na povećanje obima propisa, uglavnom zato što to povećava moć birokrata i dovodi do više stope zaposlenosti u javnom sektoru.¹¹

Rezolucija MOR-a iz 2002. godine - Rezolucija o dostojanstvenom radu o neformalnoj ekonomiji, sugerise da organizacije poslodavaca i zaposlenih mogu imati značajnu ulogu u identifikovanju višestrukih uzroka neformalnosti, kao i da se kroz tripartitne akcije ovi uzroci mogu otkloniti. Prema MOR-u postoji pozitivna veza između nivoa neformalnosti, na jednoj strani, i visokih transakcionih troškova i troškova poštovanja propisa, neodgovarajuće regulative kao i neefikasne i korumpirane administracije, na drugoj strani. MOR naglašava važnost odgovarajuće regulative, kao instrumenta „važnog za prepoznavanje i zaštitu prava zaposlenih i poslodavaca u ekonomiji“.¹²

Značajan izvor rasta tereta regulacije, a samim tim i podsticaja za poslovanje u neformalnoj zoni, predstavlja i nekritičko i neselektivno „kopiranje“ međunarodne prakse radi brže integracije u međunarodne organizacije ili inicijative. Posebno značajan uzrok/izvor nove regulacije u Crnoj Gori predstavlja proces evropskih integracija. Nerijetko, donosioci odluka zbog potrebe da se što prije usaglasе s evropskim direktivama i preporukama „žure“ s integracijom i primjenom standarda, koji su neprimjenjivi, bilo zbog faze razvoja u kojoj se nalazi ekonomija Crne Gore bilo zbog nedostatka kapaciteta. Time se kreiraju značajne barijere i za biznis ali i za efikasno postupanje administracije.

Uprkos deklarativnoj posvećenosti vlada, posebno članica EU, da smanje administrativna opterećenja, i krilatici „jedan se donosi, dva se ukidaju“, čini se da se sva inicijativa svela na smanjenje broja propisa, pri čemu su novi komplikovaniji i donose više obaveza za biznise i preduzetnike.¹³

10 Friedman, Johnson, Kaufmann, Zoido-Lobaton (1999), Dodging the Grabbing Hand: Determinants of unofficial activity in 69 Countries, World Bank.

11 Frey (1989) - How Large (or Small) Should the Underground Economy be? Cambridge University Press

12 <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>. 26

13 Jedan od primjera su direktive iz oblasti računovodstva - dvije direktive su zamijenjene jednom, koja propisuje značajno veće obaveze izvještavanja, a samim tim nameće i nove troškove preduzećima.

Ekspanzija novih tehnologija i mogućnosti da se poslovi povjere nekom podugovaraču otvaraju mogućnost za poslove i rad koji je izvan formalne regulative, kao i ostvarenje prihoda koji se ne prijavljuju poreskim vlastima, a koje nijesu u mogućnosti da ih registruju i naplate. Sve je više tehnoloških „platformi“ poput: Ubera, AirBnBa, Peer to Peer Lending koje inovativno i persolizovano pružaju usluge, najčešće u visoko regulisanim sektorima. Tako je razvoj tehnologije omogućio da se uvažavajući ili zaobilazeći regulativu razvijaju usluge koje su direktna konkurencija tradicionalnim kompanijama i servisima, razbijajući postojeće monopole. Po pravilu, na dobitku su građani - korisnici usluga. Regulisana radna mjesta su pod pritiskom nove konkurencije, a nova se kreiraju u ambijentu nedefinisanih pravila i rizika od odgovora regulatora i pritiska dotadašnjih monopolista.

Tehnološka revolucija i digitalne tehnologije učinila su mnoga zanimanja nepotrebnim. Sve je manje prodavaca karata, turističkih agencija, prevodilaca, računovođa i sl., a sve više kompjuterskih programa i veb dizajnera. Programi i video igrice dijelom su zamijenili dječije igračke, lopte i lutkice. „Pametni programi“ i velike baze podataka pretočene u vještačku inteligenciju sve više se koriste za prevenciju mnogih bolesti. On line obrazovanje uveliko postaje važan segment na obrazovnom tržištu. Vještačka inteligencija prijeti da zamijeni čovjeka ne samo u fizičkim već i u intelektualnim poslovima. Mnogi strahuju da će nove tehnologije, kompjuterska revolucija, inovacije i robotika, dovesti do manje potrebe za ljudskim radom, a da će to značiti gubitak brojnih radnih mjesta, pad dohotka i veću nejednakost. Ono što se vidi jesu izgubljena radna mjesta, a ono što se manje vidi jesu mjesta koja će nastati. Svaka prethodna tehnološka revolucija praćena je strahom od gubitka radnih mjesta, a poslije svake kreirani su novi poslovi i radna mjesta koja su po pravilu bila „intelektualnija“ i humanija.

Bilo kako bilo, s ekonomskim razvojem promijenio se obim i karakter rada. Rad, posebno intelektualni, sve manje poznaje fizičke i nacionalne granice. Rad sve više postaje internacionalan i personalan. Dovoljno je da u ruci imate računar priključen na internet pa da možete pristupiti brojnim bazama podataka i mnogobrojnim potencijalnim kupcima vaših intelektualnih usluga. Transfer znanja sve je jednostavniji i sve nevidljiviji. A time i državna evidencija rada i plaćanja poreza.

Na početku smo nove ere - velikih tehnoloških promjena, digitalizacije i robotike koji će biti praktično primijenjeni u svakoj sferi ljudskog djelovanja. Ove krupne promjene potpuno će promijeniti paradigmu rada i radnog mjesta. Neophodna su prilagođavanja ukupnog sistema, počev od obrazovnog, ekonomskog, socijalnog i regulatovnog, da bi se čovjek i humani rad „ostvario“ u eri četvrtе industrijske revolucije. Štaviše, ove promjene potrebne su na nacionalnom nivou da bi građani Crne Gore, njihov rad i ukupna ekonomija bili produktivni i konkurentni.

Posljedice neformalne ekonomije

Uticaj neformalne ekonomije na ekonomsku aktivnost je kontradiktoran. Na jednoj strani, neformalna ekonomija utiče na povećanje ekonomske aktivnosti i posebno ekonomske aktivnosti stanovništ-

va, odnosno njihovog radnog angažmana. Međutim, na drugoj strani, neformalna ekonomija utiče na smanjenje (kredibilnih i dugoročnih) investicija i narušava konkurenciju.

U ocjeni efekata, nacionalne ekonomije se uglavnom fokusiraju na fiskalni aspekt uticaja, tj. na eventualni gubitak prihoda kao i eventualni porast potrošnje na socijalne transfere. Obično se zanemaruje ekonomski doprinos zaposlenih u neformalnoj ekonomiji i njihova primanja koja im omogućavaju „preživljavanje“. Neformalna ekonomija često se povezuje sa siromaštvom, marginalizacijom i socijalnom isključenošću pojedinca. I po ovom pitanju neformalna ekonomija nema jednoznačan uticaj. Na jednoj strani, prihodi od neformalne ekonomije smanjuju rizik od siromaštva. Na drugoj strani, angažman u sivoj ekonomiji utiče na „isključenost“ pojedinaca iz sistema socijalne zaštite i utiče na marginalizaciju pojedinaca angažovanih u neformalnom sektoru. Rezolucija MOR-a iz 2002. godine ukazuje na to da je ova isključenost posebno važna zbog toga što je „izazov za smanjenje deficita dostojanstvenog rada najveći u situacijama kad se rad obavlja van obuhvata ili primjene zakonskog i institucionalnog okvira“.¹⁴ Preporuka br. 204 MOR-a u preambuli ukazuje na to da visoke stope neformalne ekonomije imaju negativan uticaj na održivi razvoj preduzeća, javne prihode i vladinu ekonomsku, socijalnu politiku i politiku zaštite životne sredine, održivost institucija i fer konkurencije na nacionalnom i međunarodnom tržištu.

Pojedina referentna istraživanja (Elgin Oztunah, 2012) sugerišu da uticaj neformalne ekonomije na dohodak (BDP po glavi stanovnika) zavisi od kvaliteta institucija. U zemljama s niskim kvalitetom institucija¹⁵ bilježi se pozitivna korelacija između rasta BDP-a po glavi stanovnika i obima neformalne ekonomije, dok je u zemljama s visokim kvalitetom institucija pozitivan uticaj neformalne ekonomije na BDP po glavi stanovnika neznatan. Ovo vodi i važnom zaključku da se u zemljama s visokim kvalitetom institucija neformalan biznis i rad po pravilu ne isplate.

Međutim, istovremeno je jasno da se s ekonomskim razvojem nužno ne povećava kvalitet institucija, a samim tim ni obim neformalne ekonomije po automatizmu se ne smanjuje. Podaci pokazuju da se obim neformalne ekonomije na globalnom nivou smanjio sa 25,75%, u periodu 1960–1970. godina prošloga vijeka, na 21,67% u periodu 2001–2009. godina (Elgin Oztunah, 2012), dok je svjetski BDP porastao pet puta u realnim vrijednostima.¹⁶ Dodatno, pojedina istraživanja (IMF, 2006) ukazuju na to da je učešće neformalne ekonomije u BDP-u niže zbog bržeg rasta formalne ekonomije, a ne smanjenja neformalne ekonomije.

Podaci o učešću neformalne zaposlenosti na tržištu rada, koje je OECD predstavio u publikaciji „Da li je neformalna ekonomija normalna?“ pokazuju da je, u ukupnom broju zaposlenih 2009. godine u svijetu, 60% bilo angažovano u neformalnom sektoru dok je 40% bilo formalno zaposleno, tj. ostvarivali su

14 MOR 2002 Resolution, p. 23

15 Kvalitet institucija autori ocjenjuju na osnovu Indeksa percepcije korupcije, vladavine prava, efikasnosti administracije i kvaliteta regulacije.

16 <http://lnweb90.worldbank.org/eca/eca.nsf/Sectors/ECSP/E4EDE543787A0C085256A940073F4E4?OpenDocument>

pravo na socijalno osiguranje – penzije i zdravstveno osiguranje.¹⁷ Među ovih 40% formalno zaposlenih ima i onih kojima se određeni dio dohotka isplaćuje mimo propisa (u naturi ili gotovini na ruke bez obračuna obaveza prema državi), tako da je, šire posmatrano, udio u potpunosti ili dijelom neformalno angažovanih, globalno značajno veći od 60%.

Ažurni podaci o broju neformalno zaposlenih u zemljama Evrope nijesu dostupni, budući da nijesu dio zvanične statistike. Institut za studije rada iz Njemačke za 2009. godinu napravio je procjenu za trideset država Evrope (većinom država EU) na osnovu istraživanja o radnoj snazi¹⁸ i zaključio da je neformalno zapošljavanje značajan problem u svim djelovima Evrope i da u prosjeku iznosi 19,2%, da je najveći u državama Južne Evrope (u prosjeku 28,1%) a najmanji u državama Sjeverne Evrope (u prosjeku 11,8%). Pojedinačno, prema ovim procjenama, Kipar je imao najveće učešće neformalno zaposlenih od 53%, a Grčka 46,7%. Od država Zapadne Evrope, Irska i Velika Britanija imale su najveće učešće, od 33% odnosno 21,7%. Interesantno je da su po ovom istraživanju, najmanje učešće neformalno zaposlenih imale Litvanija, Letonija i Švedska, respektivno 6,4%, 8% i 8,2%.

Problem neformalne ekonomije može se posmatrati i iz ugla neformalnih institucija i njihovog uticaja. Uvođenje obaveze plaćanja poreza u XIX vijeku u Crnoj Gori bio je dugotrajan i nimalo lak proces. Pojedinci nijesu rado plaćali poreze bez obzira na to koliko su porezi na početku bili niski. Poresku obavezu vidjeli su kao oduzimanje slobode i jedan vid potčinjavanja. Danas je plaćanje poreza generalno prihvaćeno kao potreba radi funkcionisanja države i obezbjeđenja državnih usluga. Ipak, mnogi ne uviđaju korist od velikog poreskog tereta i/ili pojedinih obaveza koje izdvajaju po sili zakona. Moderne države blagostanja preuzele su veliki dio dužnosti i odgovornosti, u pogledu obezbjeđivanja socijalne sigurnosti, preraspodjele, kontrole i korekcije tržišta i kreiranja odgovarajućeg modela rasta ekonomije. Pojedinci angažovani u sivoj ekonomiji (makar neki od njih) svjesno se odriču „skupih“ usluga koje država obezbjeđuje i to u prvom redu socijalne zaštite (penzije i osiguranje od nezaposlenosti). Nerijetko, oni su više za kratkoročnu i direktnu korist većeg dohotka u sadašnjosti od neizvjesnih (socijalnih) primanja i prava u budućnosti. Istovremeno, ovi pojedinci imaju i koriste pravo na javno obrazovanje i socijalnu pomoć, koji se finansiraju iz opštih prihoda, uglavnom poreza na potrošnju.

Bez obzira na posljedice neformalne ekonomije na tržištu rada, koje države obično posmatraju na makro nivou, u smislu učešća u ukupnoj zaposlenosti i gubitka prihoda, neregistrovani rad na mikro nivou, nivou pojedinca ima višeslojan uticaj. Iako su radni angažmani u neformalnom sektoru obično karakterisani nižim prihodima, manjim kvalitetom radnih mjesta i uslova rada, ipak, za mnoge pojedince angažman u neformalnoj ekonomiji smanjuje rizik od siromaštva, utiče na ekonomsku aktivnost i obezbjeđuje izdržavanje.

17 OECD (2009) – Is informal economy normal? – Towards more and Better Jobs in Development Countries

18 Schneider, F. Buehn, A. Montenegro, C. (2010), New estimates for the Shadow Economy all over the World, International Economic Journal

Prilikom formulisanja adekvatne politike za smanjenje obima neregistrovanog rada, donosioci odluka, u konsultaciji sa socijalnim partnerima, treba pažljivo da dizajniraju mjere kojima će se obezbijediti manje bolan transfer iz neregistrovane u registrovanu zaposlenost, imajući na umu da se svi neregistrovani poslovi ne mogu formalizovati. Efekti takve politike treba da budu što manje negativni u pogledu broja radnih mjesta. Ovo posebno u kratkom roku i u državama u kojima je radna aktivnost stanovništva na niskom nivou, kao što je to slučaj u Crnoj Gori. Za srednji i dugi rok potrebno je formulirati politike koje će omogućiti otvaranje što većeg broja kvalitetnih radnih mjesta, u formalnom sektoru.

Struktura izvještaja

Ovaj Izvještaj nakon sažetka i uvodnog dijela obuhvata devet poglavlja.¹⁹ U prvom poglavlju, koje nosi naziv Razvoj po mjeri čovjeka i neformalna ekonomija, predstavljena je veza između rada i razvoja po mjeri čovjeka, kao i podaci o indeksu razvoja po mjeri čovjeka koji se odnose na Crnu Goru. U ovom poglavlju analizirana su i demografska kretanja u Crnoj Gori, nakon čega su predstavljeni ekonomski trendovi koji su obilježili posljednjih dvadeset pet godina. Na kraju prvog poglavlja posebna pažnja posvećena je predstavljanju uzroka za razvoj sive ekonomije i neformalnog zapošljavanja u Crnoj Gori, u posljednjim decenijama, a predstavljen je i hronološki pregled do sada sprovedenih relevantnih istraživanja na ove teme.

Analizi profila neformalnog sektora u Crnoj Gori, u 2014. godini, na osnovu podataka iz Istraživanja Ipsosa, posvećeno je drugo poglavlje. Posebna pažnja posvećena je analizi neformalne zaposlenosti u okviru koje su razmatrana pitanja veličine i karaktera neformalne zaposlenosti, ali i rodni, starosnih i drugih karakteristika. Rad i zaposlenje po pravilu smanjuje rizik od siromaštva. Međutim, rizik od siromaštva bitno determiniše ne samo vrsta rada već i njegova forma. Upravo, pitanjima siromaštva, nejednakosti i isključenosti posvećeno je treće poglavlje Izvještaja. U okviru tog poglavlja razmatrano je i pitanje socijalnih transfera i njihovog uticaja na siromaštvo i formalizaciju.

Četvrto poglavlje razmatra pitanja uzroka i posljedica neformalne ekonomije. Prezentovani su izvodi iz relevantne literature i empirijskih istraživanja, kao i razmatrani podaci iz Istraživanja koji se odnose na Crnu Goru. Dio ovog poglavlja posvećen je i vezi između neformalnog zapošljavanja i razvoja po mjeri čovjeka. Posebna pažnja posvećena je pitanju oporezivanja i regulacije i njihovog uticaja na (neformalnu) zaposlenost. Posljednji dio četvrtog poglavlja posvećen je pitanju obrazovanja i uticaja obrazovanja na zaposlenost, kako formalnu tako i neformalnu.

¹⁹ Nacrt Izvještaja je bio obimniji i sadržao je određene dijelove poglavlja koji nijesu zastupljeni u ovom Izvještaju („Neformalna zaposlenost i trendovi na tržištu rada“ u okviru poglavlja 4 i „Neformalna ekonomija i poslovni ambijent“ u okviru poglavlja 7), dok su, sa druge strane, neka poglavlja proširena u ovom izvještaju („Neformalna ekonomija – rodni aspekt“ u okviru poglavlja 2 i „Usklađenost preporuka sa Agendom 2030“ u okviru poglavlja 9). Nacrt izvještaja značajno je skraćen da bi bio usklađen sa standardima HDR izvještaja.

Produktivnost i pristup kapitalu u osnovi je analize petog poglavlja. Akcenat je stavljen na analizu produktivnosti u formalnom u odnosu na neformalni sektor, odnosno neformalno zapošljavanje. Kako je pitanje rada i deprivacije pitanje od značaja na globalnom nivou, šesto poglavlje predstavlja Agendu 2030 za promovisanje produktivne zaposlenosti i dostojanstvenog rada kao i ciljeve Agende 2030. Globalne inicijative dovedene su u vezu s nacionalnim politikama i nalazima Istraživanja.

Sedmo poglavlje analizira vezu između formalnih i neformalnih institucija i neformalnog zapošljavanja. U tom kontekstu naglašena je važna uloga izgradnje podsticajnog poslovnog ambijenta, ali i izgradnje kulture povjerenja. Izazovi tranzicije iz neformalne u formalnu zaposlenost predstavljene su u osmom poglavlju, najprije kroz zakonska i institucionalna ograničenja, a zatim i kroz efekte dosadašnjih aktivnosti i kampanja. Nakon toga je predstavljen postojeći sistem podsticaja, kao i primjeri međunarodne dobre prakse.

Deveto, završno poglavlje obuhvata širi sažetak nalaza istraživanja, zaključke i preporuke.²⁰ U zaključcima je naglašena potreba izgradnje institucionalnog ambijenta koji će motivisati da se rad u neformalnom sektoru formalizuje. Prilikom formulisanja politika i mjera uzete su u obzir kako nacionalne specifičnosti, dosadašnje iskustvo, tako i najbolja međunarodna praksa. Uvažavajući profil neformalnog sektora u Crnoj Gori, a posebno činjenicu da dominantan dio neformalnog sektora čine samozaposleni, politike za smanjenje obima neregistrovanog rada dizajnirane su tako da se obezbijedi što bezbolniji transfer neregistrovanog rada u registrovani rad. Ovaj transfer posmatran je u kontekstu razvoja po mjeri čovjeka, odnosno potrebe da se kreiraju novi poslovi i da oni budu što kvalitetniji. Preporuke definisane u završnom poglavlju zasnivaju se na sistemskom pristupu i u potpunosti su naše svoje utemeljenje u ciljevima održivog razvoja definisanim Agendom 2030, što je posebno naglašeno na kraju dokumenta.

20 Preporuke odražavaju nalaze i mišljenje autora i ne moraju po pravilu da korespondiraju s politikom i mišljenjem naručioca projekta – kancelarijom UNDP-a u Podgorici.

1. POGLAVLJE

RAZVOJ PO MJERI ČOVJEKA I NEFORMALNA EKONOMIJA

„Razvoj po mjeri čovjeka je proces uvećanja izbora. U principu, ovi izbori mogu biti beskonačni i mijenjaju se tokom vremena. Ali na svim nivoima razvoja, tri najvažnija izbora za ljude su da vode dug i zdrav život, da dobiju znanje i da imaju pristup resursima potrebnim za pristojan životni standard. Ako ovi ključni izbori nijesu dostupni, mnoge druge mogućnosti ostaju nedostižne.“²¹

Globalni Izvještaj o razvoju po mjeri čovjeka za 2015. godinu u fokus stavlja rad. Iz perspektive razvoja po mjeri čovjeka rad, a ne poslovi i zapošljavanje, jeste relevantan koncept.²² Selim Jahan u svom izlaganju o razvoju po mjeri čovjeka naglašava da je rad način za oslobađanje ljudskog potencijala, kreativnosti i inovativnosti, ali da nema automatske veze između rada i razvoja po mjeri čovjeka.²³ Kako Jahan naglašava, svaki rad ne utiče pozitivno na oslobađanje potencijala, pa tako ne doprinosi razvoju po mjeri čovjeka.²⁴

Koncept rada i radnog mjesta značajno se promijenio, posebno s razvojem tehnologije. Sve je manje i manje poslova koji se vezuju za kancelariju i tradicionalne načine organizacije rada. Briga za članove domaćinstva, djecu i starije članove domaćinstva, kao forma neplaćenog i u statistici nevidljivog rada je potcijenjena s aspekta njenog uticaja i značaja za razvoj po mjeri čovjeka. Rad i poslovi koji će biti održivi, zelena ekonomija moraju sve više biti u fokusu pažnje donosioca odluka, kao i politike za reorganizaciju rada tako da obogaćuje ljudski razvoj (Jahan, 2015).

Ključna pitanja adresirana u Izvještaju o razvoju po mjeri čovjeka su razmatranje veza između rada i razvoja po mjeri čovjeka. Rad obično obezbjeđuje sredstva za život, socijalnu koheziju i ljudsko dostojanstvo, ali postoje oblici rada koji to ne obezbjeđuju. U tom kontekstu, predmet ovog izvještaja jeste razumijevanje motiva i uzroka učešća u neformalnoj ekonomiji, kako biznisa tako i pojedinaca, s posebnim fokusom na segment neformalnog rada.

Uvažavajući ukupan kontekst, istorijski obrazac ekonomskog i kulturološkog razvoja, formalna i neformalna pravila u Crnoj Gori, cilj je da se donosiocima odluka predlože djelotvorne politike formalizacije.

21 UNDP. 1990. str. 10.

22 Selim Jahan – govor o Izvještaju o razvoju po mjeri čovjeka za 2015. godinu (<http://hdr.undp.org/en/rethinking-work-for-human-development>)

23 Selim Jahan – Direktor UNDP kancelarije za Izvještaj po mjeri čovjeka.

24 Prema Rezoluciji MOR-a o statistici rada, zapošljavanja i nedovoljnog korišćenja rada iz 2013. godine za potrebe utvrđivanja standarda u statistici rada: „Rad predstavlja bilo koju aktivnost koju sprovode osobe bez obzira na pol i starost sa ciljem proizvodnje roba ili pružanja usluga za sopstvenu upotrebu ili za druge“. Rezolucija iz 2013. godine naglašava da se „rad definiše nezavisno od formalnosti ili neformalnosti njegovog karaktera ili zakonitosti aktivnosti“, isključujući sljedeće: „aktivnosti koje ne uključuju proizvodnju roba i usluga (npr. prosjačenje ili krađa), staranje o sebi (npr. lično njegovanje i održavanje higijene) i aktivnosti koje ne mogu preduzimati osobe u korist druge osobe (npr. spavanje, učenje i rekreacija)“.

I to ne tek tehničke formalizacije, kojom bi se popisali i evidentirali zaposleni, već formalizacija koja će dati doprinos razvoju po mjeri čovjeka i promovirati dostojanstven rad. Sve to uvažavajući potrebu da se ekonomska aktivnost ne ograniči i ne demotiviše.

1.1. Trendovi u razvoju po mjeri čovjeka u Crnoj Gori

U momentu sticanja nezavisnosti Crna Gora je bila u kategoriji zemalja s visokim nivoom razvoja po mjeri čovjeka, što je karakteristično za sve države bivše SFRJ.²⁵ Nakon 2006. godine, sprovedene reforme tokom perioda tranzicije i kasnije i razvoj ekonomije uticale su na kontinuirano unapređenje crnogorskog društva. Ekonomski rast pratilo je i unapređenje slobode izbora i mogućnosti za kvalitetan, dug i kreativan život.

Crna Gora od 2005. godine kontinuirano ostvaruje napredak u komponentama HDI indeksa, kao i u ukupnoj vrijednosti. Sve do 2014. godine Crna Gora je pripadala grupi zemalja s visokim nivoom razvoja po mjeri čovjeka. Crna Gora je 2014. godine prvi put svrstana u grupu zemalja s veoma visokim nivoom razvoja po mjeri čovjeka, ostvarivši indeks od 0,802. Tako, od 2014. godine Crna Gora pripada grupi od 49 najprosperitetnije države, s veoma visokim nivoom razvoja po mjeri čovjeka, koje pored određenog nivoa dohotka imaju okvir koji obezbjeđuje da građani uživaju prednosti ekonomskog rasta i uslove za kvalitetan, dug i kreativan život.

Tabela 1.1.1 – Ključni HDI indeksi

Godina	Očekivano trajanje života na rođenju	Očekivano trajanje školovanja	Prosječne godine školovanja	BNI po glavi stanovnika (2011 PPP\$)	HDI vrijednost
2005.	73,6	13,1	10,5	11.210	0,75
2010.	75,1	15,2	11,1	13.537	0,792
2011.	75,5	15,2	11,2	14.196	0,798
2012.	75,8	15,2	11,2	13.958	0,798
2013.	76,0	15,2	11,2	14.453	0,801
2014.	76,2	15,2	11,2	14.558	0,802

Izvor: UNDP, 2015.

Pored ekonomskog rasta i nivoa BDP-a, uspješnost nacionalnih država da kreiraju okvir za kvalitetan i prosperitetan život građana pokazuju druge komponente indeksa razvoja po mjeri čovjeka. Najslikovitiji primjer da sam ekonomski rast ne znači i najveći razvoj po mjeri čovjeka, pokazuje i promjena u rangu zemalja u grupi najrazvijenijih, kad se posmatra rang po vrijednosti bruto nacionalnog dohotka (BNI) po glavi stanovnika i ukupna vrijednost HDI indeksa. Norveška, koja je zemlja s najvišom vrijed-

²⁵ U periodu nakon raspada SFRJ i otpočinjanjem procesa tranzicije, vrijednost Indeksa razvoja po mjeri čovjeka u Crnoj Gori je smanjena prvenstveno zbog negativnog rasta BDP-a, ali je Crna Gora i tokom tog perioda pripadala grupi država s visokim indeksom razvoja po mjeri čovjeka (HDI).

nošću HDI, ima rang viši za pet pozicija u odnosu na rangiranje po nivou BNI-a per capita. U slučaju Crne Gore, u odnosu na poziciju na globalnoj listi po nivou BNI-a, Crna Gora je za 27 mjesta na višoj poziciji kad se uzmu u obzir sve komponente razvoja po mjeri čovjeka.

Posmatrano po komponentama, u odnosu na predreferendumsku 2005. godinu, očekivano trajanje života u Crnoj Gori je 2014. godine više za 2,6 godina, prosječan broj godina školovanja uvećao se za preko dvije godine, dok je bruto nacionalni dohodak po glavi stanovnika po paritetu kupovne snage veći za oko 30%.

Kad se vrijednost HDI-a indeksa za Crnu Goru diskontuje s nejednakošću, HDI se smanjuje na 0,728, što je gubitak od 9,2%. Iako procentualno značajan, ovaj gubitak je manji u odnosu na prosjek država Evrope i Centralne Azije i države s veoma visokim HDI-om. Tako je prosječan gubitak u vrijednosti indeksa za Evropu i Centralnu Aziju 13,0%, dok je za grupu zemalja s veoma visokim HDI-om, gubitak zbog nejednakosti 12,1%. Ovo iz razloga jer je nejednakost u dohotku u Crnoj Gori značajno niža u odnosu na ECA zemlje (16,6%) i grupu zemalja s veoma visokim HDI indeksom (22,5% gubitak).²⁶

Tabela 1.1.2 – Vrijednosti HDI indeksa za odabrane zemlje za 2014. godinu

Rang	Zemlje	HDI 2014	Očekivano trajanje života na rođenju	Prosječne godine školovanja	Očekivano trajanje školovanja	BNI po glavi stanovnika (2011PPP\$)	BNI po glavi sta- novnika minus HDI rang
Veoma visok HDI							
1	Norveška	0,944	81,6	17,5	12,6	64.992	5
25	Slovenija	0,880	80,4	16,8	11,9	27.852	12
28	Češka	0,870	78,6	16,4	12,3	26.660	10
30	Estonija	0,861	76,8	16,5	12,5	25.214	12
47	Hrvatska	0,818	77,3	14,8	11,0	19.409	11
49	Crna Gora	0,802	76,2	15,2	11,2	14.558	27
Visoki HDI							
52	Rumunija	0,793	74,7	14,2	10,8	18.108	10
59	Bugarska	0,782	74,2	14,4	10,6	15.596	13
66	Srbija	0,771	74,9	14,4	10,5	12.190	20
81	BJR Makedonija	0,747	75,4	13,4	9,3	11.780	9
85	Albanija	0,733	77,8	11,8	9,3	9.943	14
85	Bosna i Hercegovina	0,733	76,5	13,6	8,3	9.638	19

Izvor: UNDP, 2015.

26 Nejednakost u dohotku pokazuje koliko najbogatijih 10% stanovništva ima veći dohodak od najsiromašnijih 10% stanovništva.

Najveću vrijednost HDI indeksa 2014. godine ima Norveška, od 0,944. U odnosu na Crnu Goru u Norveškoj je očekivano trajanje života na rođenju duže za 5,4 godine, prosječno školovanje traje duže za 2,3 godinu, a dohodak po glavi stanovnika izražen paritetom kupovne moći je preko četiri puta veći. Norveška je po ukupnom indeksu, ali i svim pojedinačnim komponentama uzor ne samo za Crnu Goru već i za sve države bivše SFRJ.

Po vrijednosti ukupnog indeksa, Crna Gora je značajno iznad prosjeka za region Evropa i Centralna Azija i zauzima 49. mjesto na globalnoj listi. U odnosu na zemlje bivše SFRJ, po vrijednosti ukupnog indeksa u 2014. godini Crna Gora se pridružila grupi zemalja s veoma visokim HDI-om, zaostaje za Hrvatskom za dva mjesta (47. mjesto) i Slovenijom za 24 mjesta (25. mjesto). Grupi država s visokim razvojem po mjeri čovjeka pripadaju Srbija (66. mjesto), BJR Makedonija (81. mjesto) i Bosna i Hercegovina (85. mjesto).

Globalni Izvještaj o razvoju po mjeri čovjeka iz 2010. godine uveo je Indeks nejednakosti polova (GII) koji ukazuje na nejednakost u tri dimenzije - reproduktivno zdravlje, snaženje i ekonomska aktivnost. U 2014. godini vrijednost GII je 0,172 što svrstava Crnu Goru na 37. mjesto među 155 zemalja obuhvaćenih izvještajem i ukazuje na to da nejednakost među polovima nije značajno izražena u Crnoj Gori.

U globalnom Izvještaju o razvoju po mjeri čovjeka za 2015. godinu ponovo je uveden indikator, Indeks razvoja po mjeri čovjeka dezagregiran po polovima (GDI)²⁷, koji mjeri ostvarenja u tri ključne komponente ljudskog razvoja: zdravlje, obrazovanje i upravljanje ekonomskim resursima. Vrijednost HDI indeksa za žene je 0,782, dok je vrijednost HDI indeksa za muškarce 0,819 što daje vrijednost GDI 0,954. Ovaj indeks ukazuje na postojanje određenog jaza među polovima u pogledu razvoja po mjeri čovjeka. Vrijednost GDI indeksa za Crnu Goru je nešto viša u odnosu na prosjek zemalja Evrope i Centralne Azije (GDI - 0,945) dok je niža u odnosu na grupu zemalja s veoma visokim HDI-om (GDI - 0,978).

Indeks multidimenzionalnog siromaštva (MPI) dopunjava sliku o stanju razvoja po mjeri čovjeka u Crnoj Gori. On mjeri uskraćenost pojedinaca na obrazovanje, zdravstvo i odgovarajući životni standard, u istom domaćinstvu. Podaci raspoloživi za Crnu Goru iz 2013. godine ukazuju na to da je 0,5% stanovništva ili oko 3000 pojedinaca bilo izloženo multidimenzionalnom siromaštvu, što ukazuje na to da taj broj pojedinaca osim što ima niske prihode, nema pristup zdravstvenim uslugama i obrazovanju.

1.2. Demografski trendovi u Crnoj Gori

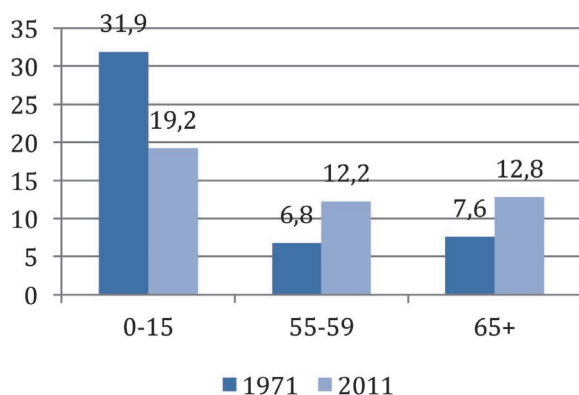
Demografska slika Crne Gore značajno se promijenila u posljednjih 30-ak godina, slično kao i u ostatku Evrope. Stanovništvo u prosjeku živi duže i u prosjeku je starije.²⁸ Ipak, u poređenju sa zemljama Evropske unije, Crna Gora ima značajno mlađu populaciju. Prema podacima EUROSTAT-a, medijalna

27 Ovaj indikator bio je uveden sredinom 1990-ih, a napušten 2010. godine.

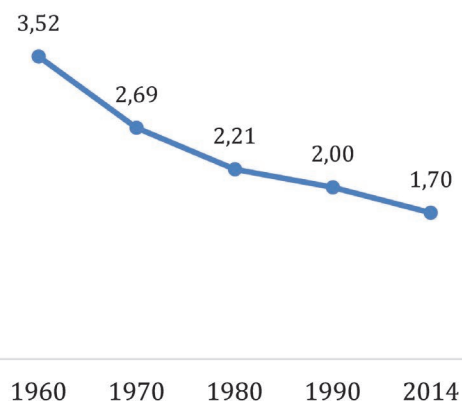
28 Prosječna starost žena u 1971. godini bila je 29,8, a muškaraca 27,4 godine, dok je u 2011. prosječna starost žene iznosila 38,4, a muškarca 36 godina.

starost u Evropskoj uniji u 2014. godini iznosila je 42,2 godine, a u Crnoj Gori, prema istim podacima, bila je značajno niža –37,4 godina.²⁹ U posljednjih 10 godina medijalna starost u Crnoj Gori uvećala se za 2,5 godine, dok je u Evropskoj uniji porasla za tri godine.

Grafik 1.2.1 – Starosna struktura stanovništva (%)



Grafik 1.2.2 – Opšta stopa fertiliteta



Izvor: MONSTAT

U periodu od 2005. do 2014. godine, prema podacima EUROSTAT-a, očekivano trajanje života na rođenju u Crnoj Gori poraslo je za 2,2 godine ili sa 73,6 na 75,8, a u Evropskoj uniji za dvije godine ili sa 77,9 na 79,9 godina. Takođe, u istom periodu je registrovan i rast očekivanog trajanja života u 65. godini života sa 15,0 na 16,3 godine, dok je u Evropskoj uniji očekivano trajanje života s navršениh 65 godina poraslo sa 18,3 na 19,8.

Očekivani demografski trendovi ogledaju se u postepenom starenju stanovništva, porastu očekivanog trajanja života, padu nataliteta i fertiliteta. Očekivano trajanje života na rođenju će u Crnoj Gori do 2060. godine dostići 83,6 godina sa sadašnjih 75,8. Povećanje očekivanog trajanja života pratiće povećanje stope zavisnosti³⁰ sa 19,6% u 2011. godini na 38,0% 2060. godine.³¹

Učešće stanovništva starog do 15 godina 1971. godine iznosilo je 31,9% ukupnog stanovništva, dok se u 2011. godini učešće najmlađe grupe stanovništva smanjilo za približno 13 procentnih poena na 19,2%. Istovremeno, učešće populacije starosti 65 i više godina skoro se udvostručilo sa 7,6% ukupnog stanovništva na 12,8% ukupnog stanovništva.

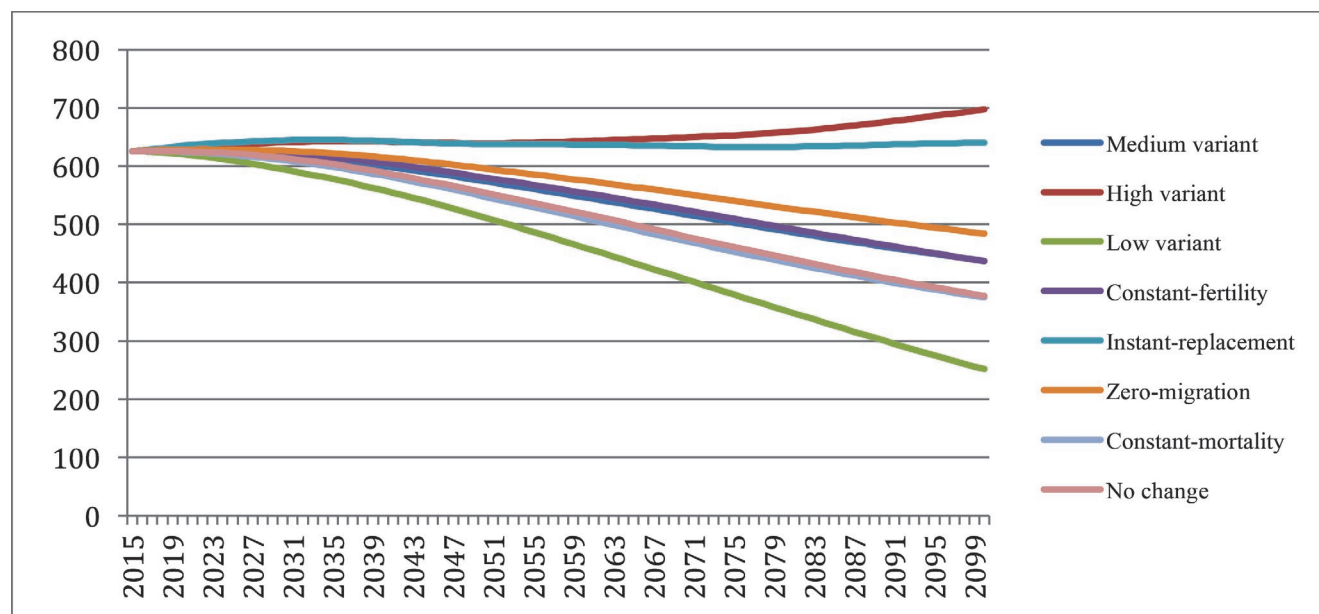
29 Medijalna vrijednost je vrijednost koja je na sredini grupe brojeva poređanih po veličini i dijeli grupu na dvije grupe 50% ispod medijalne vrijednosti i 50% iznad medijalne vrijednosti.

30 Stopa zavisnosti (old-age dependancy ratio) predstavlja učešće stanovništva starijeg od 65 godina u stanovništvu radne dobi.

31 Čok, M. Sambt, J. (2011), Montenegro: Projection of Categories Related to the Pension System, University of Ljubljana.

Na demografske trendove i ovakvu situaciju 1971. godine imao je značajan uticaj i Drugi svjetski rat, kao i snažan rast fertiliteta koji je zabilježen u svim zemljama. Trend pada stope fertiliteta je usporen, ali još uvijek prisutan. U periodu od 1990. do 2014, stopa fertiliteta u Crnoj Gori se smanjila za 15%, dok je u odnosu na 1980. godinu niža za približno jednu četvrtinu.

Grafik 1.2.3 -Projekcije stanovništva UN



Izvor: UN World Population Prospects: A 2015 Revision

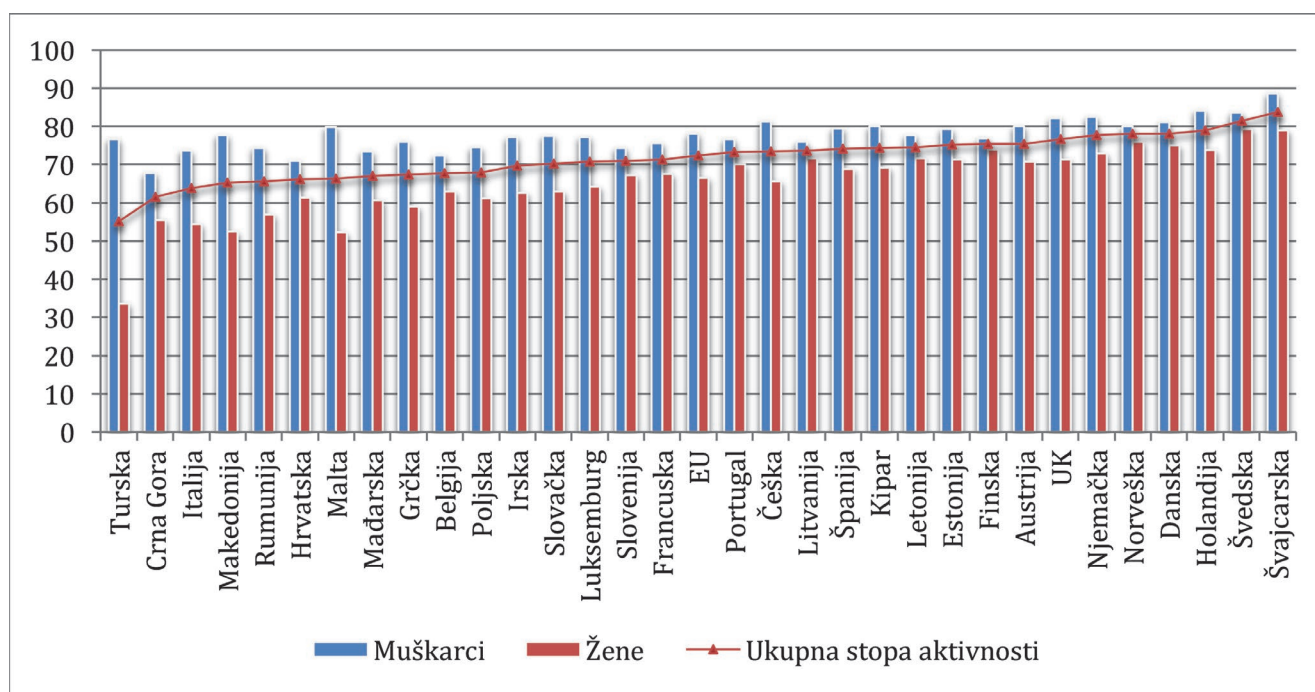
Demografski trendovi u Crnoj Gori ukazuju na porast troškova povezanih sa starenjem stanovništva, posebno u penzijskom sistemu i sistemu zdravstva i dugoročnoj njezi. Ovo posebno u sistemu penzijskog osiguranja zasnovanog na međugeneracijskoj solidarnosti u kojem postojeći zaposleni finansiraju postojeće penzionere. Starenje stanovništva, koje posljedično vodi smanjenju broja radno sposobnog stanovništva i povećanju broja penzionera, posebno dobija na značaju kad se ima u vidu obim neregistrovanog rada i neregistrovanja dijela zarade u ekonomiji Crne Gore.

Na značaj demografskih trendova i potrebu da se istima posveti posebna pažnja ukazuju i revidirane projekcije stanovništva Ujedinjenih nacija iz 2015. godine.³² Prema projekcijama UN, stanovništvo Crne Gore, vrlo vjerovatno, počće da se smanjuje već oko 2030. godine. Jedino uz malo vjerovatne pretpostavke visokog i srednjeg nivoa rasta, stanovništvo Crne Gore će se povećavati. Sve ostale pretpostavke ukazuju na to da će se stanovništvo Crne Gore smanjiti.

32 Vidjeti: <http://esa.un.org/unpd/wpp/>

Demografski trendovi i visok obim neregistrovanog rada mogu uticati na porast ranjivosti starijeg stanovništva u momentu „ulaska“ u neaktivnost, prvenstveno zbog nižih prihoda po osnovu penzija ili nedostatka prihoda u slučaju neispunjavanja zahtjeva za dobijanje penzije (minimum 15 godina registrovanog rada za koji su plaćeni doprinosi). Takođe, uz postojeći penzijski sistem i smanjeni obim radno sposobnog stanovništva, a posebno nizak nivo radne aktivnosti (oko 50% stanovništva starijeg od 15 godina je radno aktivno) izazove za donosiocje odluka ne predstavlja samo formalizacija postojećih radnih mjesta u neformalnoj ekonomiji već, možda mnogo značajnije, povećanje aktivnosti stanovništva starijeg od 15 godina.

Grafik 1.2.4 - Stopa aktivnosti stanovništva starog 15-64 u EU i Crnoj Gori po polu (% radno sposobnog stanovništva)

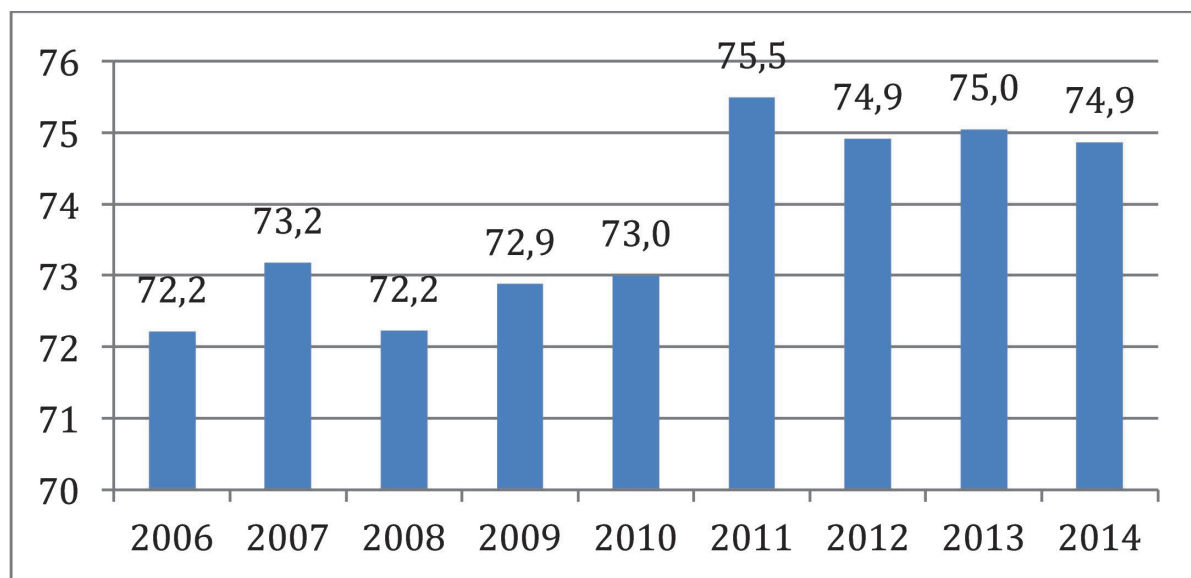


Izvor: EUROSTAT, MONSTAT

Stopa aktivnosti radno sposobnog stanovništva (15-64) u Crnoj Gori je za 10 procentnih poena niža u odnosu na prosjek Evropske unije. Uz prisutne demografske trendove, i činjenicu smanjenja stanovništva, prvenstveno u mlađim kohortama, pri nepromijenjenim politikama, može se očekivati veća potrošnja na socijalna davanja u budućnosti. Istovremeno, visoka stopa neaktivnosti, kao i činjenica da se svake godine angažuje značajan broj nerezidenata (uglavnom nekvalifikovanih i s nižim stepenom obrazovanja), može implicirati da je postojeći sistem socijalne zaštite previše velikodušan, i/ili da

postoji snažna solidarnost unutar porodice. Podaci su alarmantniji ukoliko posmatramo odnos stope aktivnosti žena i stope aktivnosti muškaraca, iako se jaz smanjuje, još uvijek je značajan. Stopa aktivnosti radno sposobnih muškaraca u Crnoj Gori je najniža u Evropi, dok je jaz između muškaraca i žena, iako značajan, samo za 3 pp viši u odnosu na prosjek EU.

Grafik 1.2.5 - Odnos stope aktivnosti žena i muškaraca 15-64 (u %)



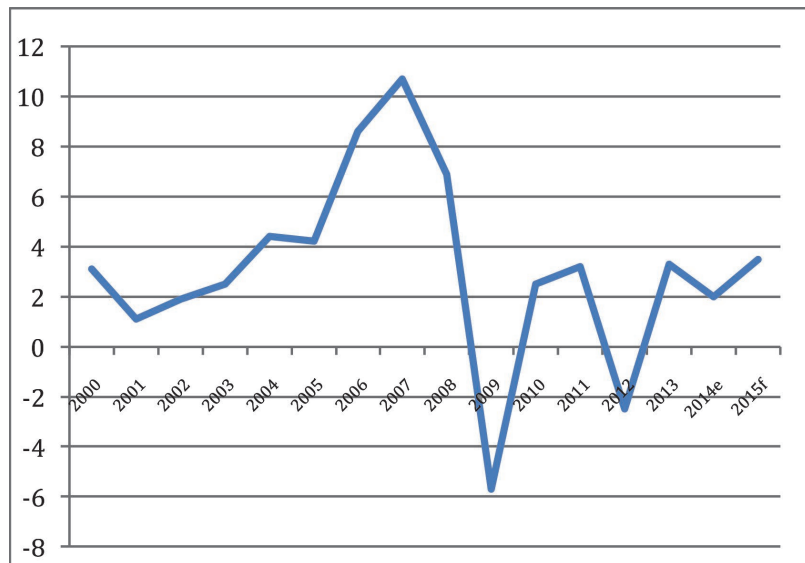
Izvor: World Development Indicators, SB, 2015.

Zabrinjavaju česte izmjene politika koje nijesu dio sistemskog pristupa, niti su njihove ukupne dugoročne posljedice pažljivo analizirane, već predstavljaju nerijetko ad hoc rješenja motivisana parti-kularnim interesima ili potrebom za sticanjem političkih poena. Na taj način ukupan sistem postaje nestabilniji i manje predvidiv, a pojedinci umjesto na realnu radnu aktivnost usmjeravaju se na aktivnost traženja renti u sistemu. Tako na primjer, regulatorne izmjene u sistemu socijalne zaštite, koje su usvojene tokom 2015. godine (posebni uslovi za penzionisanje, naknade za majke i slična davanja) ne predstavljaju isključivo fiskalni problem, već daju negativne podsticaje svim učesnicima na tržištu rada. Takvom politikom građanima se šalju poruke da je dovoljno pripadati određenoj grupi zaposlenih da bi se dobile privilegije i „pobjeglo“ u neaktivnost ili neformalan sektor. U tim okolnostima, pritisak održanja posla i radnog zalaganja takođe može biti manji, budući da uvijek postoji zagarantovani prihod. Dodatno, zabilježeni trend smanjenja jaza između muškaraca i žena u aktivnosti na tržištu rada okrenuće se u smjeru povećanja jaza.

1.3. Ekonomski trendovi

Tokom 90-ih godina XX vijeka, kao posljedica ratova, sankcija, ekonomskog i društvenog propadanja u državi, BDP u Crnoj Gori zabilježio je najveće negativne stope rasta. U 1992. i 1993. godini BDP je opao gotovo 50% u odnosu na predtranzicioni period. U periodu nakon 1994. godine BDP je bilježio pozitivne godišnje stope rasta sve do 1999. godine. Zbog krize na Kosovu* i NATO bombardovanja, 1999. godine BDP je zabilježio pad od 8,3% u poređenju s prethodnom godinom. Nakon turbulentnih devedesetih godina XX vijeka sprovedene su brojne reforme i strukturne promjene u oblasti monetarne i fiskalne politike, trgovinske liberalizacije i podsticanja privatnog sektora i privatnih inicijativa što je vodilo ubrzanju ekonomskog rasta u Crnoj Gori. Osnovni razvojni ciljevi ekonomskih reformi bili su rast ekonomskih sloboda i jačanje uloge privatnog sektora, jačanje vladavine prava kao preduslova izgradnje modernih institucija parlamentarne demokratije i poboljšavanje životnog standarda građana ponudom kvalitetnih javnih usluga, kroz donekle efikasnije sisteme obrazovanja, zdravstva i socijalne zaštite.

Grafik 1.3.1 – Realne stope rasta BDP-a (%)



Izvor: MONSTAT, MF

što je omogućilo visoke stope ekonomskog rasta u pretkriznom periodu. Učešće SDI u BDP-u raslo je do 2008. godine kad je ostvaren neto priliv SDI u iznosu od 18,4% BDP-a. U 2009. godini SDI su činile oko 30% BDP-a dok je u narednim godinama, pod uticajem globalne finansijske krize, priliv SDI značajno opao, da bi na kraju 2014. godine SDI iznosile 353,94 miliona € ili 10,2% BDP-a.

Tokom posljednjih petnaest godina struktura crnogorske ekonomije se mijenjala u korist višeg učešća usluga, dok se učešće industrijske proizvodnje u ukupnom BDP-u smanjivalo. Učešće poljoprivrede u

Poslije sticanja nezavisnosti Crna Gora je ostvarila veliki napredak na političkom i na ekonomskom planu. Paralelno s jačanjem postojećih institucija i izgradnjom novih institucija crnogorska ekonomija nastavila je transformaciju ka otvorenoj tržišnoj ekonomiji. Sve do prelivanja globalne krize 2009. godine crnogorska ekonomija bilježila je najveće realne stope ekonomskog rasta u regionu i Evropi.

Ekonomska liberalizacija, makroekonomska stabilizacija i stvaranje konkurentnijeg poslovnog ambijenta, vodile su prilivu značajnog iznosa stranih direktnih investicija (SDI),

BDP-u opalo je sa 11,3% BDP-a u 2002. godini na 8,1% u 2014. godini. U 2002. godini industrijska proizvodnja je činila skoro 20% BDP-a, da bi u 2014. godini sektor industrije predstavljao 9,8% ukupne stvorene vrijednosti u ekonomiji.

Od 2000. godine, godišnje stope rasta BDP-a uglavnom su pozitivne, pri čemu su najveće realne stope rasta BDP-a u posljednjoj deceniji ostvarene u 2006. i 2007. godini kad su iznosile 8,6% i 10,7%, respektivno. Nakon rekordnog trogodišnjeg rasta realnog BDP-a u periodu od 2006. do 2008. godine, Crna Gora se suočila s posljedicama globalne krize i negativnim rastom u 2009. godini. Posljedice krize bile su jake s dugoročnim implikacijama na život građana. Podaci EBRD-a ukazuju na to da je u 2010. godini, oko 60% domaćinstava bilo pogođeno ekonomskom krizom, što je za oko 10 procentnih poena više od prosjeka u zemljama u tranziciji, i duplo više od prosjeka zemalja Zapadne Evrope. Krizom su najmanje bili pogođeni građani koji imaju preko 60 godina i pripadnici grupa s višim primanjima.³³

Tabela 1.3.1 - Rast realnog BDP-a, Svjetska banka³⁴

	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
Crna Gora	4,0	8,4	10,5	6,8	-5,8	2,4	3,1	-2,6	3,3	1,8
Albanija	6,3	5,9	6,9	8,6	4,4	4,7	3,5	2,6	2,4	2,1
BIH	5,2	6,3	7	5,6	-2,7	0,9	1,1	-1,1	2,6	0,8
Hrvatska	4,1	4,8	5,2	2,1	-7,3	-1,4	2,9	-1,9	-0,6	-0,4
Kosovo*	6	5,4	3,7	2,8	2,5	3,6	1,9	2,5	2,0	1,0
BJR Makedonija	4,1	4,8	6	4,8	-1	2,8	2,7	-0,5	3,0	3,8
Srbija	5,9	5,3	6,3	5,8	-2,7	1	2,2	-0,5	3,1	-1,8

Izvor: Svjetska banka

Nakon drastičnog pada ekonomske aktivnosti i krize u finansijskom sektoru 2009. godine, uslijedile su godine prilagođavanja i stabilizacije. Naredne dvije godine, 2010. i 2011. obilježio je blagi rast, koji je prekinut drugim talasom recesije u 2012. godini. Konačno, dok je region u 2013. godini registrovao prosječan rast od 2%, podaci Svjetske banke pokazuju da je Crna Gora u 2013. rasla brže od prosjeka zemalja koje je okružuju, da bi rast u 2014. bio usporeniji.³⁵ U srednjoročnom, trogodišnjem periodu 2015-2017. očekuje se da će Crna Gora ubrzati ekonomski rast i da će on u prosjeku iznositi preko 3%.

U periodu od 2000. godine do 2009. godine nominalni BDP po glavi stanovnika u Crnoj Gori je rastao. U 2000. godini BDP po glavi stanovnika iznosio je 1.673,07 €, a već u 2001. godini dostiže iznos od 2.113,00 €. Trend rasta nastavljen je i u narednim godinama tako da je krajem 2014. godine BDP po glavi stanovnika iznosio 5561 €.

33 <http://www.ebrd.com/news/publications/special-reports/life-in-transition-survey-ii.html>

34 <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD.ZG>

35 Svjetska banka, Regionalni ekonomski izvještaj. Prosjek se odnosi na Crnu Goru, Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Kosovo*, BJR Makedoniju i Srbiju.

1.4. Neformalna ekonomija u Crnoj Gori³⁶

U periodu prije 90-ih godina, u okviru SFRJ, crnogorska ekonomija bila je centralno-planski organizovana uz kontrolisanje robnih tokova s inostranstvom, organizovanu ponudu dobara i usluga. Uloga države u ekonomiji bila je dominantna. Privredna djelatnost organizovana je u sektoru državnih/društvenih preduzeća, dok je privatna inicijativa gušena. Sve ovo je predstavljalo podsticajan ambijent za neformalnu ekonomiju, koja je bila ograničena kroz represivne kontrolne mehanizme. Neka od istraživanja ukazuju na to da se u godinama koje su prethodile tranziciji nivo neformalne zaposlenosti i neregistrovanog rada kretao oko 5%, i da je bio baziran na sporadičnim ličnim uslugama kao što su sitni zanatski poslovi i uzgajanje poljoprivrednih proizvoda.³⁷ Budući da skoro nije bilo privatnih preduzeća, inspekciji rada bilo je lako da detektuje neformalne aktivnosti.

Uz ratna dešavanja 90-ih godina, sankcije UN ograničavale su i onemogućavale funkcionisanje ekonomskih aktivnosti, jer su legalni novčani i robni tokovi s inostranstvom bili blokirani i ograničeni. To je dodatno uticalo na rast neformalne ekonomije. Makroekonomsku sliku su karakterisale negativne stope rasta BDP-a, visoka inflacija, pad kupovne moći, visoka nezaposlenost, kreditna zaduženost, niske zarade uz visoke poreze i doprinose, pad kvaliteta pružanja javnih usluga, ogromna birokratija i neefikasno sprovođenje zakonske regulative. Radi obezbjeđenja socijalnog mira, država je tolerisala obavljanje aktivnosti u neformalnom sektoru. Pojedina istraživanja sugerišu da je nivo neformalne ekonomije u Crnoj Gori 1991. godine iznosio preko 40%.³⁸

36 Istraživanja o neformalnoj ekonomiji, kao i u drugim ekonomijama, u Crnoj Gori su sporadična i uglavnom su neformalnu ekonomiju posmatrala iz različitih uglova, koristeći različitu metodologiju. Međutim, uprkos neuporedivosti istraživanja, rezultati daju određenu sliku o razvoju neformalnog sektora kao i o uslovima koji su doprinijeli kreiranju neformalnog sektora.

37 A comparative Overview of Informal Employment in Albania, Bosnia and Herzegovina, Moldova and Montenegro, C. Mihes, p. 49.

38 „Neformalna ekonomija i nezaštićeni rad u Crnoj Gori“, Savez samostalnih sindikata Crne Gore, 2002.

Grafik 1.4.1 - Faktori neformalne ekonomije



Izvor: Neformalna ekonomija i nezaštićeni rad u Crnoj Gori, Savez samostalnih sindikata Crne Gore, 2002.

Pored spoljnih faktora razvoja neformalne ekonomije u Crnoj Gori, odnosno ratnog okruženja i sankcija, bili su prisutni i interni faktori. Prije svega zakonodavni okvir, koji nameće svim ekonomskim učesnicima fiksne troškove. Neformalna ekonomska aktivnost i neformalno zapošljavanje u Crnoj Gori najčešće su se pojavljivali u niskoprofitnim, radno-intenzivnim sektorima (trgovina, građevinarstvo, ugostiteljstvo, saobraćaj, poljoprivreda i usluge u domaćinstvu) u kojima je teže vršiti kontrolu.

Učesnici u sivoj ekonomiji obično su vlasnici manjih firmi koji zapošljavaju radnike bez registracije, prijavljuju manje ili uopšte ne prijavljuju prihode od poslovanja, izbjegavaju plaćanje poreza i slično. Pored ovih preduzeća, učesnici u sivoj ekonomiji su i samozaposleni koji posluju samostalno ili uz pomoć članova porodice, prodavci na pijacama i improvizovanim tezgamama na ulicama ili pored magistrala (prodavci voća i povrća, tekstila i ostalih kućnih namirnica), perači tepiha, osobe koje održavaju higijenu u domaćinstvima, brinu se o starijima i djeci, osobe koje vrše razne zanatske usluge, tj. popravke u domaćinstvima, osobe koje pružaju konsultantske usluge preko interneta, oni koji drže privatne časove učenicima i studentima i drugi.

1.4.1. Razvoj neformalnosti tokom vremena, praćeno kroz empirijska istraživanja

Prva istraživanja o nivou neformalne ekonomije u Crnoj Gori, njenim pojavnim oblicima, uzrocima i posljedicama, sprovedena su krajem 20. i početkom 21. vijeka. Procjene nivoa neformalne ekonomije u Crnoj Gori, tokom devedesetih godina dvadesetog vijeka do početka 21. vijeka, kretale su se u opsegu od 35 do 60% bruto domaćeg proizvoda.

Tokom 2000. godine, Centar za razvoj industrijske demokratije sproveo je Anketno istraživanje o radno-pravnom i socijalnom položaju zaposlenih u tzv. malom privatnom sektoru, kroz koje je analizirano i ovo pitanje. Rezultati ovog istraživanja upućuju na to da je 38,59% radnika u sektoru ugostiteljstva, trgovine i građevinarstva radilo u neformalnom sektoru. Takođe, gotovo trećina anketiranih radnika neformalno je radila duže od dvije godine, a među neformalno zaposlenim osobama je bilo više žena, dok su u pogledu starosti, slično kao i danas, najskloniji neformalnom angažmanu bili mladi i stariji učesnici na tržištu rada.

Procjene Instituta za strateške studije i projekcije pokazale su da je u 2001. godini učešće neformalne ekonomije iznosilo 40% BDP-a, dok je ista u 2002. bila na nivou od 30% BDP-a.³⁹ Procjena UNDP-a za 2002. godinu konstatuje da je stopa stvarne nezaposlenosti bila niža od zvanične, dok je procijenjeno da je 25,5% aktivnog stanovništva imalo neregistrovane prihode, kao i da je 18% njih obavljalo više poslova.⁴⁰

Jedno od važnijih istraživanja neformalne ekonomije i njenog prisustva na tržištu rada predstavlja istraživanje i analiza „Neformalna ekonomija i nezaštićeni rad u Crnoj Gori“, koje je krajem 2002. godine sprovedla grupa eksperata Centra za razvoj industrijske demokratije iz Podgorice za potrebe Saveza samostalnih sindikata Crne Gore. Ovim istraživanjem došlo se do podataka da je tokom 2002. godine:

- od radnika koji se nalaze na prinudnim odmorima, oko 40-50% tj. oko šest hiljada radilo je „na crno“
- od ukupnog broja nezaposlenih lica, neregistrovano je radilo 30-40% tj. oko 30 hiljada;
- od ukupnog broja penzionera, 10-12 % je radilo „na crno“ tj. oko 8,7 hiljada
- od ukupnog broja radno sposobnih izbjeglica i raseljenih lica, „na crno“ je bilo radno angažovano 30-35% ili oko 10 hiljada
- od 5 do 10 hiljada lica bilo neformalno radno angažovano iz inostranstva na obavljanju određenih poslova, prije svega sezonskih.

39 Za detalje pogledati publikacije Crnogorski ekonomski trendovi i Istraživanje domaćinstava na www.issp.me

40 INCI (International Nomenclature of Cosmetic Ingredients)

Ovi podaci su ukazali na to da je u posmatranom periodu u Crnoj Gori „na crno“ radilo od 50 do 65 hiljada radnika, bilo u formalnoj ili neformalnoj ekonomiji (nezvaničnom - nelegalnom sektoru). Posmatrano prema polu, neformalno je bilo zaposleno nešto više muškaraca (50,74%), dok je, posmatrano prema starosti, najviše neformalno zaposlenih bilo među mladima, odnosno onima do 25 godina starosti (36,5%), kao i među starijim od 55 godina starosti (44,4%). Ako se u obzir uzme kvalifikaciona struktura zaposlenih, onda je, prema istraživanju, neformalno zaposlenje bilo najzastupljenije kod lica s osnovnim obrazovanjem (47%), srednjom školom (42,8%), dok je među onima zaposlenim s visokim obrazovanjem neformalno radilo 11,5%. Prema zanimanjima, najviše je neformalnog rada bilo među određenim zanimanjima iz građevinarstva koje su pratili konobari i trgovci, a najmanje među administrativnim radnicima, dok je neformalno zapošljavanje, posmatrano po sektorima, najviše bilo prisutno u ugostiteljstvu (41,6%), građevinarstvu (38,5%), trgovini (25,7%) i saobraćaju (17,6%).

Osim prethodno navedenih strukturnih podataka, neke od važnijih informacija dobijene ovim obuhvatnim istraživanjem su:

- 63,4% poslodavaca kao osnovni razlog neformalnog angažovanja istaklo je visoke obaveze po osnovu poreza i doprinosa na zarade, dok je 17,1% smatralo da se teže obezbjeđuje radna snaga po postupku i u rokovima utvrđenim propisima
- 48,7% anketiranih radnika nije radilo posao u okviru svog zanimanja, dok 33,6% anketiranih poslodavaca nije radilo poslove u okviru svoje registracije
- veći broj žena (56%) nijesu obavljale zanimanje za koje su se školovale
- 61,76% radnika koji su radili neformalno obavljali su posao van svoje struke, a najveći broj anketiranih konobara i trgovaca nije bio školovan za posao koji obavlja
- 39,4% anketiranih neformalnih radnika bilo je radno angažovano duže od dvije godine
- 32,3% anketiranih radnika koji su neformalno radili uopšte se nijesu nalazili na evidenciji Zavoda za zapošljavanje
- od ukupnog broja poslodavaca koji su uplaćivali doprinose najveći broj njih (60,6%) poreze i doprinose na zarade zaposlenih uplaćivalo je u skladu s najnižom cijenom rada.⁴¹

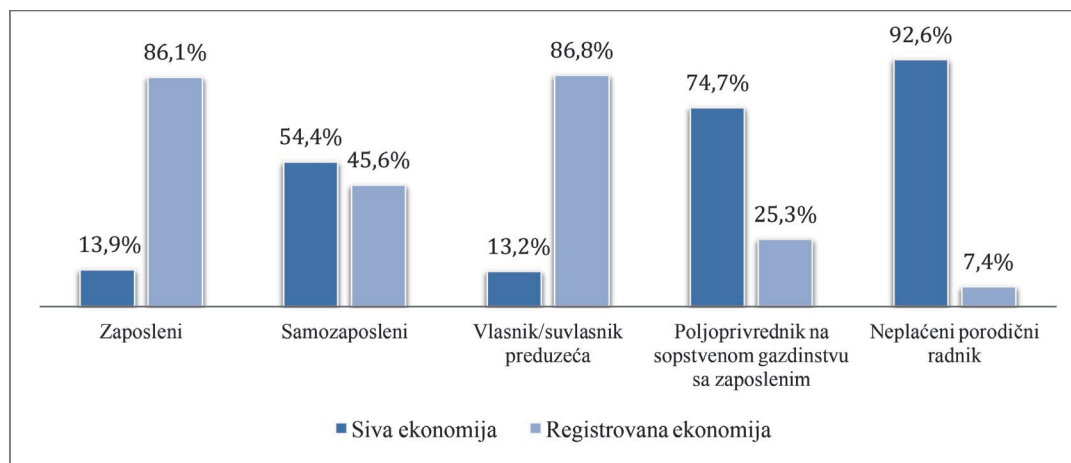
Studija je pokrenula brojna pitanja o posljedicama neformalnog zapošljavanja i poslovanja u Crnoj Gori, ali i ukazala na probleme kao što su neprilagođenost obrazovnog sistema realnim potrebama tržišta rada i postojanje dugoročnosti u neformalnom radu, što vodi socijalnoj isključenosti određenih grupa stanovništva. Studija je ukazala na činjenicu da su neformalno zapošljavanje i oni koji participiraju u njemu postali „surogat sistema“, odnosno paralelni sistem regularnom tržištu rada.

41 Neformalna ekonomija i nezaštićeni rad u Crnoj Gori, Savez samostalnih sindikata Crne Gore, str. 22–45.

Blagi pad učešća neformalne ekonomije u ukupnoj vrijednosti ekonomije zabilježen je u 2005. godini. Na osnovu istraživanja (Omnibus survey, December 2005, ISSP) koje je Institut za strateške studije i projekcije sproveo u Crnoj Gori 2005. godine, učešće neformalne ekonomije u BDP-u iznosilo je 25% ili oko 400 miliona €. Prema rezultatima, neformalna ekonomija je bila zastupljenija u siromašnijim djelovima Crne Gore. Tako je 30,6% neformalne ekonomije bilo zastupljeno u Primorskom, 23,8% u Središnjem i 45,6% u Sjevernom dijelu Crne Gore, gdje je stopa siromaštva najveća u odnosu na ostala dva regiona. Najznačajniji sektori u kojima su zabilježene aktivnosti u sivoj ekonomiji su trgovina (38,1%), poljoprivreda (18,2%), ugostiteljstvo (19,1%), građevinarstvo (10,8%) i transport (9,6%). Takođe, učešće u sivoj ekonomiji je tokom sezone bilo značajnije kod niskokvalifikovane radne snage.

Rezultati su pokazali da je ukupno 22,6% zaposlenih bilo angažovano u sektoru neformalne ekonomije (radili u neregistrovanim preduzećima ili radili kao neregistrovani radnici u registrovanim preduzećima), dok je od ukupnog broja registrovanih zaposlenih 17,5% imalo djelimično registrovanu platu. To je značilo da je skoro 50 hiljada osoba od oko 220 hiljada zaposlenih bilo neregistrovano, bilo u sektoru formalne i/ili sektoru neformalne ekonomije. Istovremeno, 13,2% vlasnika ili suvlasnika biznisa poslovalo je u oblasti neformalne ekonomije.

Grafik 1.4.1.1 - Struktura zaposlenih osoba po radnoj poziciji i angažmanu u sivoj i registrovanoj ekonomiji



Izvor: Institut za strateške studije i projekcije, Zavod za zapošljavanje Crne Gore (2007), Radna snaga i zaposlenost u Crnoj Gori

Takođe, u Crnoj Gori je oko 31 hiljade radnika imalo djelimično registrovanu platu, što je činilo preko 15% od ukupnog broja zaposlenih koji su poslovali u okviru registrovane ekonomije. Za ovu grupu zaposlenih u prosjeku je 57,4% cijelog iznosa zarade registrovano.

U strukturi neformalnih zaposlenih 40% su bile žene, a najveći dio osoba angažovanih u sivoj ekonomiji bilo je starosti od 20 do 29 godina (32,7%). Ovaj podatak ukazuje na to da su mlade osobe koje stupaju na tržište rada najviše sklone neformalnom zapošljavanju, a samim tim i nemaju odgovarajuću zaštitu. Istraživanje je pokazalo i veliko učešće u sivoj ekonomiji osoba starosti od 30 do 34 (11,8%), osoba starosti od 35 do 39 godina (11,6%) i osoba starosti od 50 do 54 godine (11,9%).

Rezultati ovog istraživanja pokazali su da se najveće učešće u sivoj ekonomiji odnosilo na zaposlene u hotelima i restoranima (19,1%), zatim zaposlene osobe u poljoprivredi (18,0%), kao i one osobe koje su bile zaposlene u veletrgovinama i trgovinama (15,7%), dok se najmanje učešće u grupi zaposlenih u sivoj ekonomiji odnosilo na one osobe koje su bile zaposlene u sektorima iznajmljivanje nekretnina (0,2%), sektoru snabdijevanje strujom, vodom i gasom (0,7%), u zdravstvenom sektoru (0,7%) kao i zaposlene osobe u sektoru finansijskog posredovanja (0,9%).

Studija Jačanje socijalnog dijaloga u Crnoj Gori – smanjenje neprijavljenog rada i sive ekonomije kroz socijalno partnerstvo realizovana je 2009. godine radi procjene obima i strukture neformalnog zapošljavanja.⁴² Na osnovu ove studije neprijavljeni rad predstavlja 15–20% ukupne zaposlenosti u Crnoj Gori. Takođe, regionalna studija Međunarodne organizacije rada iz 2011. godine pokazala je da 77% svih neformalno zaposlenih u Crnoj Gori radi u formalnoj ekonomiji dok 23% radi u neformalnoj ekonomiji.⁴³ Što se tiče statusa zaposlenosti, u Crnoj Gori 15,8% svih neformalnih radnika su samozaposleni, dok je većina neformalnog zapošljavanja u formalnom sektoru, što pokazuje da se priroda neformalne zaposlenosti značajno razlikuje u odnosu na neke druge zemlje obuhvaćene ovim istraživanjem gdje dominira neformalno zapošljavanje samozaposlenih osoba. Ovim istraživanjem, slično kao i kod prethodnih istraživanja, potvrđeno je da je u neformalnom zapošljavanju više muškaraca.

Takođe, prema izvještaju MOR-a Global Employment Trends in 2013, Crna Gora je zabilježila određeni napredak po pitanju nekih indikatora tržišta rada, ali je prisutan rast neformalnog zapošljavanja. Ovakav trend, prema ovom izvještaju, prisutan je i u ostalim zemljama iz okruženja. Prema tom istraživanju, u Crnoj Gori je zabilježen rast neformalno zaposlenih radnika sa 17% na 19% tokom perioda 2000–2010.

Položajem žena na tržištu rada u određenom opsegu bavila se studija Evropskog pokreta u Crnoj Gori Socio-ekonomski položaj žena u Crnoj Gori (2011). Cilj ove studije bio je da kroz različitu metodologiju, uključujući i fokus grupe, pruži obuhvatan i detaljan opis položaja žena u različitim oblastima privatnog i društvenog života u Crnoj Gori. Jedan od zaključaka je da se žene u crnogorskom društvu susrijeću s velikim brojem problema u mnogobrojnim domenima privatnog i javnog života, uključujući i tržište rada, jer se zapošljavanja u ženskoj populaciji karakterišu češćim prihvatanjem poslova koji su slabije plaćeni, privremeni, i s lošijim radnim uslovima. Takođe, studija ocjenjuje da su i uslovi za

42 Realizaciju ove studije finansirala je Međunarodna organizacija rada (MOR)

43 MOR – A comparative Overview of Informal Employment in Albania, Bosnia and Herzegovina, Moldova and Montenegro

razvoj preduzetništva još uvijek nepovoljniji za žene nego za muškarce, čemu doprinose i dalje duboko ukorijenjeni patrijarhalni stavovi među stanovnicima Crne Gore, ali i neki drugi faktori kao što su razlike u imovini koje otežavaju započinjanje sopstvenog posla, i sl.

Studija Socio-ekonomski položaj žena u Crnoj Gori je iznijela i podatke na bazi fokus grupa sa ženama zaposlenim u sivoj ekonomiji koje su istakle da su usljed nezaposlenosti, loše materijalne situacije i sl. prinuđene da rade povremene neregistrovane poslove kao što su pomoć drugim domaćinstvima (čišćenje, čuvanje djece ili starih lica), neprijavljena domaća radinost ili rad u privatnoj firmi bez prijave, što ih stavlja u nezavidan položaj jer nemaju nijedan vid zaštite na tržištu rada. To se odnosi na odsustvo uplata doprinosa za socijalno i zdravstveno osiguranje, nemogućnost dobijanja slobodnih dana ili prava na bolovanje, neregistrovanje radnog staža, što smanjuje mogućnost adekvatnih primanja u starosti.

Izveštaj Unije poslodavaca Crne Gore krajem 2014. godine Neformalna ekonomija u Crnoj Gori - Stvaranje ambijenta za održivi razvoj preduzeća u Crnoj Gori, jedan je od novijih izveštaja koji daje osvrt na problematiku neformalnosti. Identifikovani su ključni uzroci rasprostranjenosti neformalne ekonomije: nedovoljan nivo vladavine prava, neadekvatan regulatorni okvir, nefleksibilno radno zakonodavstvo, visoko opterećenje zarada porezima i doprinosima; visoke i brojne dažbine na nivou lokalnih samouprava; i nedostupnost finansijskih sredstava.⁴⁴

44 Unija poslodavaca Crne Gore, (2011), Izveštaj: Neformalna ekonomija u Crnoj Gori – Stvaranje ambijenta za održivi razvoj preduzeća u Crnoj Gori, str. 12–16.

2. POGLAVLJE

PROFIL NEFORMALNOG SEKTORA U CRNOJ GORI U 2014. GODINI

„Kad je neformalna zaposlenost prvi put prepoznata 1970-ih, diskusija se fokusirala na malu grupu zemalja s niskim nivoom dohotka. Neefikasne javne institucije, komplikovani procesi registracije i generalno nepovjerenje u vladu – sve faktori koji su podsticali kreiranje tržišta van formalne strukture zemalja – posmatrani su kao EPITOMI nedovoljnog razvoja. Dodatno, pretpostavljano je da će ovi faktori, a samim tim i neformalna zaposlenost, nestati s ekonomskim razvojem. Danas realnost izgleda drugačije. Neformalnost sve više postaje normalna čak i u zemljama sa srednjim i visokim nivoom dohotka.“⁴⁵

2.1. Neformalna ekonomija u Crnoj Gori u 2014. godini - ključni nalazi

Istraživanje na opštoj populaciji o uslovima rada, koje je sproveo Ipsos za potrebe Ministarstva rada i socijalnog staranja (Neformalno zapošljavanje i siva ekonomija u Crnoj Gori 2014, u daljem tekstu: Istraživanje)⁴⁶, uz pokroviteljstvo UNDP-a, dizajnirano je na način da obuhvata zaposlenost u neformalnoj ekonomiji približno principima koji su uspostavljeni na 17. Međunarodnom kongresu statističara tržišta rada. Tako, neformalna zaposlenost u Istraživanju obuhvata: (a) poslodavce, samozaposlene i zaposlene za platu u neregistrovanim preduzećima; (b) zaposlene koji rade u registrovanoj firmi bez ugovora i zaposlene s ugovorom, ali s djelimično plaćenim doprinosima. Istraživanje se razlikuje od MOR-ovih principa u određenim aspektima koji se tiču statusa u zaposlenju kao i statusa ekonomske jedinice. Razlika prvenstveno proističe zbog uključivanja zaposlenih čije se zarade djelimično registruju, kao i u pogledu različitog tretiranja neformalnosti u pogledu pristupa sistemu socijalne sigurnosti, plaćenom odsustvu, kao i u pogledu neformalnih ekonomskih jedinica u skladu s 15. Konferencijom statističara tržišta rada, u pogledu registracije i računovodstvene evidencije⁴⁷.

Istraživanje je sprovedeno na uzorku od 1038 domaćinstava. Prikupljene su osnovne informacije o samom domaćinstvu od glave domaćinstva, kao i o svim članovima domaćinstva (srodstvo s glavom domaćinstva, pol, uzrast, obrazovanje za 3538 članova domaćinstva). Dodatni podaci o radnoj aktivnosti i drugim relevantnim stvarima prikupljeni su od svakog člana domaćinstva koji ima 15 ili više godina (3020 ispitanika).⁴⁸ Svim članovima domaćinstva koji imaju 15 ili više godina, a imali su posao/bili su

45 OECD (2009), Is unformal economy normal? – Towards more and Better Jobs in Development Countries, str. 11

46 Istraživanje je sprovedeno u novembru 2014. godine na uzorku od 1038 domaćinstava i 409 preduzeća i preduzetnika.

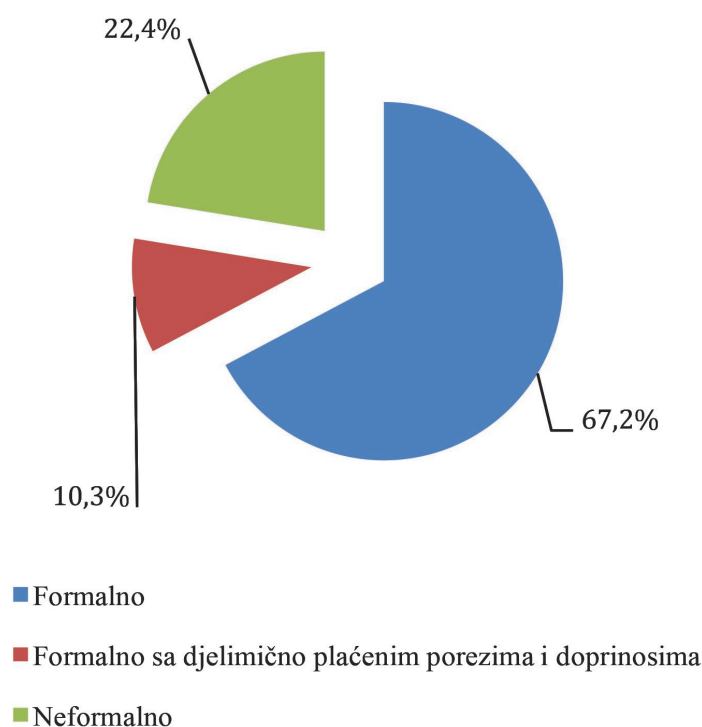
47 MOR, (2013) Measuring informality: A statistical manual on the informal sector and informal employment, <http://unstats.un.org/unsd/EconStatKB/Attachment563.aspx>

48 Demografske karakteristike građana starih 15 i više godina su sljedeće: pol (49,1% muškaraca, 50,9% žena); uzrast (17,9% osoba uzrasta 15–24 godina, 11,2% uzrasta 25–30 godina, 25,1% uzrasta 31–45 godina, 30,6% uzrasta 46–64 godina i 15,1% uzrasta 65+); obrazovanje (28,4% osoba nižeg obrazovanja, 53,8% srednjeg i 17,8% višeg i visokog obrazovanja); nacionalnost (47,5% Crnogoraca, 28,2% Srba, 7,2% Muslimana, 5% Albanaca, 4,8% Bošnjaka, 1,8% drugih nacionalnosti i 5,5% odbilo da odgovori).

aktivni tokom prethodne sedmice dat je upitnik o uslovima rada, odnosno zaposlenju, statusu, prihodu itd. (1273 ispitanika). Prilikom razmatranja rezultata treba imati na umu da je istraživanje Ipsosa sprovedeno u novembru 2014. godine, tako da iako u prosjeku potcjenjuje broj angažovanih u neformalnoj ekonomiji, posebno u sektorima poljoprivrede i turizma, zbog sezonskog rada u ovim sektorima i samim tim distorzivno utiče na karakteristike neformalnog rada u pogledu većine karakteristika (Arandarenko, Simović, 2015).

Prema podacima Istraživanja, 29,2% stanovništva radnog uzrasta (starosti 15 i više godina) radi formalno, dok je približno dvostruko manje onih koji rade neformalno, odnosno 14,2%.

Grafik 2.1.1 - Struktura zaposlenih po angažmanu



Prema procjenama Ipsosa, po osnovu izbjegavanja plaćanja pripadajućih poreza i doprinosa za neformalno zaposlene radnike, na godišnjem nivou, budžet Crne Gora je u 2014. godini imao manje prihoda 140,6 miliona €, što čini 9,4% ukupnih budžetskih prihoda.⁴⁹ Budući da se većina prihoda ostvarenih u neformalnom sektoru troši djelimično i u formalnom sektoru, izmakli prihodi po osnovu postojanja neformalnog rada iznose nekih 40,7 miliona €. ⁵⁰ Dodatno, imajući na umu da svi postojeći poslovi u neformalnoj ekonomiji ne mogu biti formalizovani, kao i da bi formalizacija značila manje prihode za pojedince angažovane u neformalnoj ekonomiji, stvarni efekti za budžet bili bi značajno niži.

Izvor: Ipsos (2014), Neformalno zapošljavanje i siva ekonomija u Crnoj Gori 2014.

49 Ipsos (2014), Neformalno zapošljavanje i siva ekonomija u Crnoj Gori, str. 4

50 Ukoliko su 140,6 miliona eura propušteni prihodi po osnovu poreza i doprinosa, poreska osnovica, tj. ukupne bruto zarade iz neformalnog sektora se kreću na nivou od 350 miliona eura. Pretpostavka je da će 70% ovog iznosa biti potrošeno u formalnom sektoru kao i da će se na potrošnju proizvoda i usluga koji su oporezovani po nižoj stopi PDV-a biti utrošeno 25% prihoda, a preostalih 75% na robu i usluge koji se oporezuju po višoj stopi.

Ipak, ključni problem neregistrovanog rada nije gubitak prihoda za centralni budžet, iako je ovo svakako važno pitanje. Najvažnije pitanje, posebno s aspekta razvoja po mjeri čovjeka, jeste kvalitet radnih mjesta pojedinaca - mogućnost za razvoj kako pojedinaca, tako i biznisa, jačanje konkurentnosti i unapređenje životnog standarda i kvaliteta života pojedinaca. Neformalni zaposleni i neformalna preduzeća posjeduju vještine i potencijal koji može „procvjetati“ u drugačijim okolnostima, s implementacijom efektivnih strategija, dok neformalna ekonomija može predstavljati „inkubator za biznis potencijal i šansu za sticanje vještina na poslu“.⁵¹

Osim neregistrovane zaposlenosti i zarada koje se ostvaruju u neformalnom sektoru, preduzeća ostvaruju poslovne viškove koji nijesu registrovani. Ipsos⁵² je koristeći prihodni metod obračuna BDP (po ugledu na zemlje Jugoistočne Evrope, budući da ovi podaci za Crnu Goru ne postoje) i podatke preduzeća o neprijavljenim platama zaposlenih i neprijavljenom profitu preduzeća procijenio da zarade čine 62,1% ukupnih prihoda od neformalne ekonomije dok neprijavljeni poslovni viškovi čine 37,9%. Koristeći ove inpute i podatke o ukupnim zaradama u neformalnom sektoru neformalna ekonomija u Crnoj Gori ukupno je činila 24,5% BDP-a.

Ovaj podatak o učešću neformalne ekonomije u Crnoj Gori, u 2014. godini, nije posebno iznenađenje ukoliko se uzme u obzir istorijski kontekst i rezultati do sada rađenih i objavljenih istraživanja. Istovremeno, relativizacija visokog učešća sive ekonomije u Crnoj Gori može biti učinjena ukoliko se podaci smjeste u globalni kontekst i postave u odnos s jednom trećinom svjetskog BDP-a koji se kreira u neformalnoj sferi. Posmatrano po regionima, najveće učešće sive ekonomije zabilježeno je u Latinskoj Americi i Sub-Saharskoj Africi, od preko 40%, a odmah zatim, Evropi i Centralnoj Aziji u kojima je prosječno učešće sive ekonomije oko 39%.

Tabela 2.1.1 - Neformalna ekonomija u Evropskoj uniji (2012)

	% BDP-a		% BDP-a		% BDP-a
Austrija	7,6	Španija	19,2	Švedska	14,3
Luksemburg	8,2	Portugal	19,4	Slovačka	15,5
Holandija	9,5	Italija	21,6	Češka	16
UK	10,1	Mađarska	22,5	Belgija	16,8
Francuska	10,8	Slovenija	23,6	Letonija	26,1
Irska	12,7	Grčka	24	Estonija	28,2
Njemačka	13,3	Poljska	24,4	Litvanija	28,5
Finska	13,3	Malta	25,3	Rumunija	29,1
Danska	13,4	Kipar	25,6	Bugarska	31,9

Izvor: Tackling Undeclared Work in European Union Member Countries and Norway, 2013.

51 MOR 2002 Resolution, p. 25.

52 Ipsos (2014), Neformalno zapošljavanje i siva ekonomija u Crnoj Gori

Prosječan udio neformalne ekonomije u BDP-u u Evropskoj uniji u 2012. godini iznosio je 18,4% BDP-a, pri čemu je najniže učešće neformalne ekonomije u Austriji (7,6%) a najviše u Bugarskoj (31,9%).

Ažurni podaci o broju neformalno zaposlenih u zemljama EU nijesu dostupni, budući da nijesu dio zvanične statistike. Institut za studije rada iz Njemačke je za 2009. godinu napravio procjenu na osnovu istraživanja o radnoj snazi (Tabela 2.1.3).

Tabela 2.1.2 - Neformalna ekonomija u Evropi (2009)

	% neformalno zaposlenih
Južna Evropa	28,1
Zapadna Evropa	17,5
Istočna Evropa	17,6
Sjeverna Evropa	11,8
Ukupno	19,2

Izvor: Informal Work Across the Europe: Evidence from 30 Countries, 2011.

Podaci pokazuju da je neformalno zapošljavanje značajan problem u svim djelovima Evrope i da u prosjeku 19,2% svih zaposlenih u 30 posmatranih zemalja Evrope su neformalni zaposleni. Novija istraživanja (Schneider, Buehn, Montenegro 2010) pokazala su da je neformalna ekonomija globalni fenomen, da su motivi za učešće u neformalnoj ekonomiji još nedovoljno objašnjeni, kao i da se kako nerazvijene, tako i razvijene ekonomije, suočavaju s izazovom kako da integrišu neformalnu ekonomiju u formalne tokove.

2.2. Veličina i karakteristike neformalne zaposlenosti u Crnoj Gori u 2014. godini

„Nažalost, veliki broj i mladih i starijih ljudi nema drugi način da dođe do posla pa prihvataju bilo šta. Prinuđeni su da rade za minimalne zarade. Ima izrabljivanja, ima svega.“ – Neformalno zaposlena žena kojoj se cjelokupna zarada isplaćuje u gotovini.

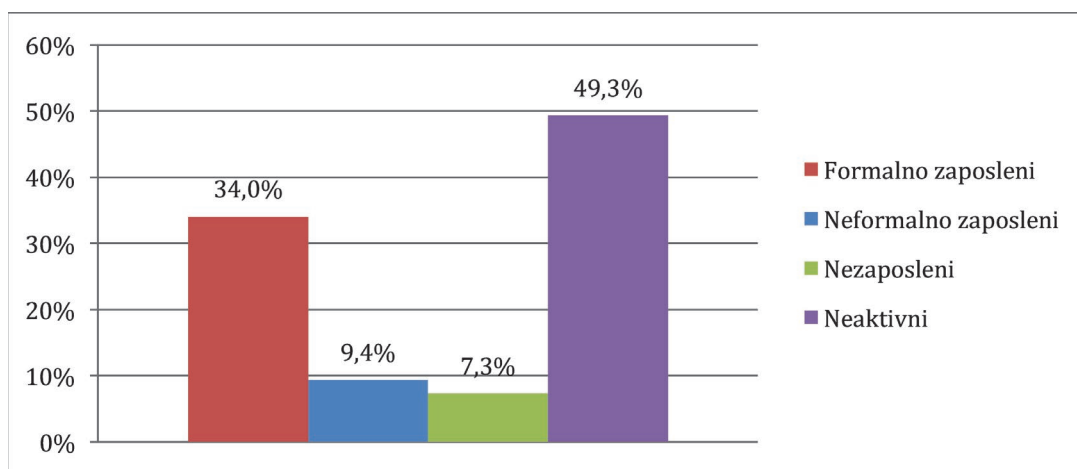
„Inspekcije ne rade dobro svoj posao. Ali kakvo je vrijeme, ne bi bilo dobro ni da rade dobro svoj posao – ukoliko bi svako morao da prijavljuje svoje radnike, ostali bismo i bez ovih radnih mjesta koje sada imamo, takva je situacija.“ – Neformalno zaposlena žena kojoj se cjelokupna zarada isplaćuje u gotovini.

Prema Istraživanju, ukupan broj neregistrovanih zaposlenih i zaposlenih čija je zarada djelimično registrovana, u 2014. godini u Crnoj Gori je 70.418, što predstavlja 32,7% ukupnog broja zaposlenih. Od tog broja, 46.452 zaposlenih ili 22,3% svih zaposlenih u Crnoj Gori nijesu registrovani i ostvaruju prihode

bez formalnog evidentiranja, odnosno primaju platu u gotovini bez uplaćivanja pripadajućih poreza i doprinosa. Preostalih 10,4% od ukupnog broja zaposlenih ili 23.966 zaposlenih ima djelimično registrovanu zaradu, tj. porezi i doprinosi se plaćaju na dio zarade (uobičajeno na minimalnu zaradu za određeni nivo obrazovanja), dok ostatak dobijaju u gotovini bez plaćenih poreza i doprinosa. To dalje znači da su za svakog desetog radno aktivnog stanovnika Crne Gore, koji je u referentnoj sedmici obavljao neku aktivnost za novac, pripadajući porezi i doprinosi, uplaćivani samo na jedan dio zarade (10,4%), a svaki peti (22,3%) bio je neregistrovani zaposleni - bez ugovora i bez uplaćivanja pripadajućih poreza i doprinosa.

Mišljenja građana značajno ne odstupaju od rezultata istraživanja. Prema njihovim ocjenama koje su iskazali u istraživanju⁵³, građani vjeruju da je udio neformalno zaposlenih u Crnoj Gori na nivou od 31,4% i to onih koji imaju primanja u gotovini na koja se uopšte ne uplaćuju doprinosi - 21,4%, a onih za čija su primanja pripadajući porezi i doprinosi uplaćivani samo na jedan dio plate - 10,0%.

Grafik 2.2.1 - Struktura stanovništva starijeg od 15 godina starosti i forma zaposlenosti



Izvor: Ipsos (2014), Neformalno zapošljavanje i siva ekonomija u Crnoj Gori 2014.

Ukoliko posmatramo strukturu formalno zaposlenih, njih 85,8% pripada u potpunosti formalnom sektoru, dok je 14,2% u grupi formalnih zaposlenih kojima poslodavac plaća pripadajuće poreze i doprinose na dio zarade.

53 Odgovor na pitanje: Šta vi mislite koliki je procenat neformalnog zapošljavanja?

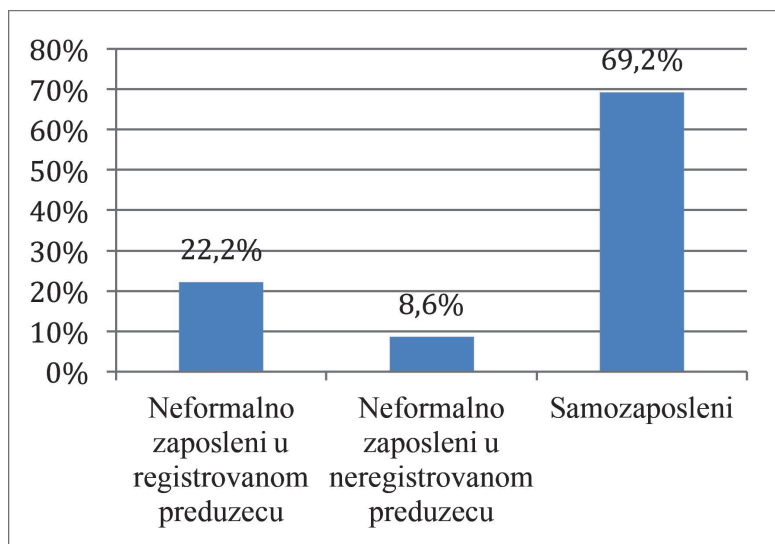
Tabela 2.2.1 - Struktura zaposlenih po statusu

Struktura	%
Ukupno zaposleni	100,0%
Formalno zaposleni	77,7%
Formalno zaposleni s potpuno registrovanom zaradom	67,3%
Formalno zaposleni s djelimično neregistrovanom zaradom	10,4%
Neformalno zaposleni	22,3%
Neformalno zaposleni u registrovanom preduzeću	5,0%
Neformalno zaposleni u neregistrovanom preduzeću	1,8%
Samozaposleni	15,5%

Izvor: Ipsos (2014), Neformalno zapošljavanje i siva ekonomija u Crnoj Gori 2014.

Ukoliko se ovi podaci uporede s istraživanjem koje je Zavod za zapošljavanje sproveo 2007. godine, udio formalno zaposlenih kojima se dio zarade ne registruje smanjio se. U 2007. godini 17,5% registrovanih zaposlenih ili 29,604 osobe bile su u kategoriji zaposlenih čiji dio zarade je bio neregistrovan⁵⁴, što je do 2015. smanjenje za približno 3pp ili nominalno za približno 5000 zaposlenih.⁵⁵

Grafik 2.2.2 - Struktura neformalno zaposlenih



U strukturi neregistrovanih zaposlenih učešće samozaposlenih je na nivou od 70%, što moguće ukazuje i na razloge za angažman u sivoj ekonomiji. Na jednoj strani, visoko učešće samozaposlenih u okviru neregistrovanih zaposlenih svjedoči o sopstvenom izboru pojedinca da se angažuje u neformalnoj ekonomiji.

Takođe, ovakva situacija može biti i pokazatelj nedostatka radnih mjesta u ekonomiji kao i o činjenici da je biznis regulativa rigidna, a da je poresko opterećenje troškova rada visoko.

Izvor: Ipsos (2014), Neformalno zapošljavanje i siva ekonomija u Crnoj Gori 2014.

54 ISSP/ZZZCG (2007), Radna snaga i nezaposlenost u Crnoj Gori, jul 2007. godine (<http://www.zzzcg.org/shared/dokumenti/Izvjestaji/Radna%20snaga%20i%20zaposlenost%20Final%20-%20RATKO%20BAKRA%C2%AC.pdf>)

55 Iako dva istraživanja nijesu u potpunosti uporediva, dio koji se odnosi na registraciju zarade obuhvaćen je istraživanjem na sličan način, tako da ovo poređenje treba uzeti uz određenu rezervu.

2.3. Lice/lica neformalnog rada

Nalazi Istraživanja u pogledu karakteristika zaposlenih koji su angažovani u okviru neformalnog sektora u Crnoj Gori ne razlikuju se značajno od drugih evropskih zemalja. Analiza podataka iz Eurobarometar istraživanja iz 2013. godine pokazala je da je učešće u neformalnoj ekonomiji više među muškarcima u odnosu na žene, dok se procenat učešća u neformalnoj ekonomiji među stanovnicima urbanih sredina ne razlikuje mnogo u odnosu na ruralne sredine. Slični zaključci mogu se izvući na osnovu nalaza Istraživanja.

Vjerovatnoća učešća u sivoj ekonomiji viša je među mladom populacijom, manje obrazovanim pojedincima, među starijom populacijom, kao i među osobama koje žive same ili su razvedeni, kao i među onima koji imaju više od jednog djeteta i imaju svakog mjeseca probleme da plate račune.

Uprkos činjenici da najveći dio neformalno zaposlenih čine osobe od 35 do 64 godine (59,9%), stopa neformalne zaposlenosti je najveća među mladima (34% za 15-24 godine) i najstarijima (73% za osobe starosti 65 i više godina). Dodatno, ukoliko posmatramo samo formalno zaposlene s djelimično plaćenim porezima i doprinosima, možemo vidjeti da je najveće učešće ovih zaposlenih od 19% upravo u grupi mladih, tj. zaposlenih starosti 15-24. Slična situacija je i u susjednoj Srbiji (Koettl, 2013) i zemljama Evropske unije (William, Horodnic, 2015).

Tabela 2.3.1 - Struktura zaposlenih po učešću u neformalnoj ekonomiji (% ukupnog broja zaposlenih određene starosne grupe)

Godine života	Formalno zaposleni	Formalno zaposleni s djelimično plaćenim porezima i doprinosima	Neformalno zaposleni	Ukupno
15--24	48%	19%	34%	100%
25-30	72%	12%	17%	100%
31-45	71%	11%	17%	100%
46-64	67%	8%	25%	100%
65+	24%	2%	73%	100%
Ukupno	67,3%	10,4%	22,3%	100%

Izvor: Ipsos (2014), Neformalno zapošljavanje i siva ekonomija u Crnoj Gori 2014.

Uprkos činjenici da starosni penzioneri imaju pravo da rade, što nije slučaj s korisnicima porodične penzije (osim đaka/studenata porodičnih penzionera), bez prekida prava na penziju, još uvijek postoji značajan broj penzionera koji se bave neformalnim aktivnostima.⁵⁶ Jedan od razloga za ovakvu situaciju može biti u činjenici da je značajan procenat penzionera angažovan u sektoru poljoprivrede. Bez

⁵⁶ Izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju iz 2010. godine učenici i studenti korisnici porodične penzije su dobili pravo da se formalno zaposle i da nastave da primaju porodičnu penziju do kraja školovanja.

obzira na sektor angažovanja, penzioneri vjerovatno nijesu motivisani da uplaćuju dodatne poreze i doprinose koji ne bi značajno uticali na obim penzijskih prava - visinu penzije, a već imaju obezbijeđeno zdravstveno osiguranje. Tako bi plaćanje poreza i doprinosa za penzionere, u većini slučajeva, predstavljalo samo trošak koji ne podrazumijeva neko pravo ili uvećanje prava kasnije.

Tabela 2.3.2 - Zaposleni po statusu i obrazovanju

Stepen obrazovanja	Formalno zaposleni	Formalno zaposleni s djelimično plaćenim porezima i doprinosima	Neformalno zaposleni	Ukupno
Bez završene osnovne škole	23,1%	6,0%	70,9%	100,0%
Osnovna škola	43,3%	6,4%	50,4%	100,0%
Srednja škola	66,0%	11,2%	22,8%	100,0%
Viša škola	76,7%	15,4%	7,9%	100,0%
Fakultet	86,2%	8,6%	5,2%	100,0%

Izvor: Ipsos (2014), Neformalno zapošljavanje i siva ekonomija u Crnoj Gori 2014.

Nivo obrazovanja je bitna determinanta statusa na tržištu rada. U grupi zaposlenih koji nemaju završenu osnovnu školu najveći broj, njih čak 70,9%, angažovano je u okviru neformalnog sektora. Zaposleni koji imaju završenu samo osnovnu školu takođe imaju visoku vjerovatnoću da će biti angažovani kao neformalni zaposleni. Što je stepen obrazovanja veći, to je veći i procenat formalno zaposlenih, odnosno manji procenat neformalno zaposlenih.

Podaci nijesu tako linearni za formalno zaposlene koji primaju dio zarade bez plaćanja obaveza prema državi. Najveći procenat njih je s višom srednjom i višom školom, njih 11,2%, odnosno 15,4%, da bi taj procenat opao na 8,6% za one koji imaju fakultet. Najmanje formalno zaposlenih s djelimično plaćenim obavezama prema državi je s obrazovanjem do osnovne škole. Razlozi mogu biti u njihovim nižim zaradama, koje su blizu zakonski minimalne, a svakako jer je i najveći broj njih radno angažovan neformalno.

Približno dvije trećine (63,6%) neformalno zaposlenih aktivnost obavlja van preduzeća, odnosno, na poljoprivrednom imanju, kod kuće, na terenu „od vrata do vrata“, u vozilu, na ulici, pijaci ili drugim netipičnim mjestima, dok je taj procenat znatno manji kod formalno zaposlenih (12,8%). Neformalna zaposlenost je karakteristična za mikro preduzeća (do 10 zaposlenih) budući da 80,8% neformalno zaposlenih radi u tim preduzećima.

Tabela 2.3.3 - Struktura zaposlenosti po djelatnosti

Djelatnost	Formalno zaposleni	Formalno zaposleni s djelimično plaćenim porezima i doprinosima	Neformalno zaposleni
1. Poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo	9,4%	3,5%	87,1%
2. Rudarstvo	83,6%	11,0%	5,3%
3. Prerađivačka industrija	52,3%	26,5%	21,1%
4. Snabdijevanje električnom energijom, gasom, parom i klimatizacijom	84,0%	5,6%	10,4%
5. Snabdijevanje vodom; upravljanje otpadnim vodama	94,9%	0,0%	5,1%
6. Građevinarstvo	50,8%	12,8%	36,3%
7. Trgovina na veliko i trgovina na malo; popravka motornih vozila	75,9%	9,9%	14,2%
8. Saobraćaj i skladištenje	76,9%	13,6%	9,5%
9. Usluge smještaja i ishrane	60,6%	23,3%	16,1%
10. Informisanje i komunikacije	74,6%	3,5%	21,9%
11. Finansijske djelatnosti i djelatnost osiguranja	92,1%	7,9%	0,0%
13. Stručne, naučne, inovacione i tehničke djelatnosti	60,1%	28,5%	11,3%
14. Administrativne i pomoćne uslužne djelatnosti	93,3%	5,7%	1,0%
15. Državna uprava i odbrana; obavezno socijalno osiguranje	93,4%	6,6%	0,0%
16. Obrazovanje	90,2%	6,4%	3,4%
17. Zdravstvena i socijalna zaštita	98,1%	1,4%	0,5%
18. Umjetnost; zabava i rekreacija	49,7%	32,6%	17,7%
19. Ostale uslužne djelatnosti	55,4%	9,7%	34,9%
20. Djelatnost domaćinstva kao poslodavca	5,3%	3,8%	90,9%
21. Djelatnost eksteritorijalnih organizacija i tjela	65,6%	34,4%	0,0%
Ukupno	67,2%	10,4%	22,3%

Izvor: Ipsos (2014), Neformalno zapošljavanje i siva ekonomija u Crnoj Gori 2014.

Posmatrano po djelatnosti najveći obim neformalne zaposlenosti zastupljen je u poljoprivredi i djelatnosti domaćinstava kao poslodavca s 87,1% i 90,9% neformalno zaposlenih, respektivno, od ukupnog broja zaposlenih u sektoru. Objašnjenje za ovakvo stanje u poljoprivredi je i u činjenici da je u ovom sektoru obično angažovan veliki broj neplaćenih porodičnih radnika, kao i da se u slučaju Crne Gore obično radi o malim porodičnim gazdinstvima i farmama.

Visoko učešće neformalno zaposlenih u ukupnom broju zaposlenih bilježi se i u građevinarstvu (36,3%) i ostalim uslužnim djelatnostima (34,9%). Najveći obim poreske evazije, tj. plaćanja poreza i doprinosa na dio zarade bilježi se u djelatnosti umjetnost, rekreacija i zabava (32,6%), prerađivačkoj industriji (26,5%) i stručnim, naučnim, inovacionim i tehničkim djelatnostima (28,5%).

Budući da neregistrovani samozaposleni čine blizu 70% ukupnog broja neregistrovanih zaposlenih, njihova starosna struktura ukazuje na nešto drugačiju sliku u odnosu na ukupnu populaciju neformalno zaposlenih. Dominantno ušešće u ovoj grupi imaju zaposleni starosti 46–64 godine starosti. Imajući u vidu starosnu strukturu, velika je vjerovatnoća da su ovi zaposleni istovremeno i korisnici naknada za nezaposlenost i drugih prava, pa im se samim tim formalizacija poslova ne isplati.

Tabela 2.3.4 - Struktura neregistrovanih samozaposlenih po starosti

Starosne grupe	% samozaposlenih
15–24	7,2
25–30	8,8
31–45	29,5
46–64	42,4
65+	12,1

Izvor: Ipsos (2014), Neformalno zapošljavanje i siva ekonomija u Crnoj Gori 2014.

Kad se posmatra struktura samozaposlenih po obrazovanju, 37% čine osobe bez i sa završenom osnovnom školom, dok osobe sa završenim fakultetom čine 6% samozaposlenih. Kad se posmatraju podaci o zaposlenosti po djelatnostima, najveći broj samozaposlenih je angažovan u poljoprivredi, a zatim u uslužnim djelatnostima. Neregistrovani samozaposleni čine dominantan oblik neformalnog radnog angažmana u okviru poljoprivrede, prerađivačke industrije, djelatnosti domaćinstava kao poslodavca i u obrazovanju.

Tabela 2.3.5 - Struktura neregistrovanih samozaposlenih po obrazovanju

Obrazovanje	% samozapolenih
Bez završene osnovne škole	15,7
Osnovna škola	21,3
Srednja škola	55,4
Viša škola	1,6
Fakultet	6,0

Izvor: Ipsos (2014), Neformalno zapošljavanje i siva ekonomija u Crnoj Gori 2014.

Kada se posmatra struktura neformalnih samozaposlenih po djelatnostima, učešće u ukupnom broju zaposlenih i ukupnom broju neformalno zaposlenih dobija se bliži uvid u profil neformalnog sektora

i karakter neformalnosti. Od ukupnog broja neformalno samozaposlenih, njih 45,7% angažovano je u poljoprivredi, uobičajeno na malim porodičnim gazdinstvima. Značajan dio neformalno samozaposlenih je angažovan u ostalim uslužnim djelatnostima (16,5%) i u okviru djelatnosti domaćinstva kao poslodavca.

Neformalni samozaposleni čine 81,4% ukupnog broja zaposlenih u poljoprivredi i 88,1% ukupnog broja zaposlenih u okviru djelatnosti domaćinstva kao poslodavca. Neformalni zaposleni čine i 22,7% ukupnog broja zaposlenih u građevinarstvu, 19,6% zaposlenih u prerađivačkoj industriji, 14,8% ukupnog broja zaposlenih u sektoru ostalih uslužnih djelatnosti.

Kad se posmatra struktura neformalne zaposlenosti po djelatnosti i tipu angažmana, neformalno samozaposleni čine 100% neformalno samozaposlenih u rudarstvu, snabdijevanju vodom i upravljanju otpadnim vodama (vjerovatno djelatnost vodoinstalatera) i u obrazovanju (pružanje privatnih časova).

2.4. Neformalna ekonomija - rodni aspekt⁵⁷

„Na razgovoru za posao te pitaju koliko imaš godina, da li imaš djecu, koliko su ti djeca.“ – Neformalno zaposlena žena kojoj se cjelokupna zarada isplaćuje u gotovini

„Mene su pitali da li sam udata, da li imam djece, pa je čak išlo i do toga da li imam dečka. Jer ako imate ozbiljnu vezu, to može da znači da ćete se uskoro udati, dobiti djecu.“ – Neformalno zaposlena žena kojoj se dio zarade isplaćuje u gotovini

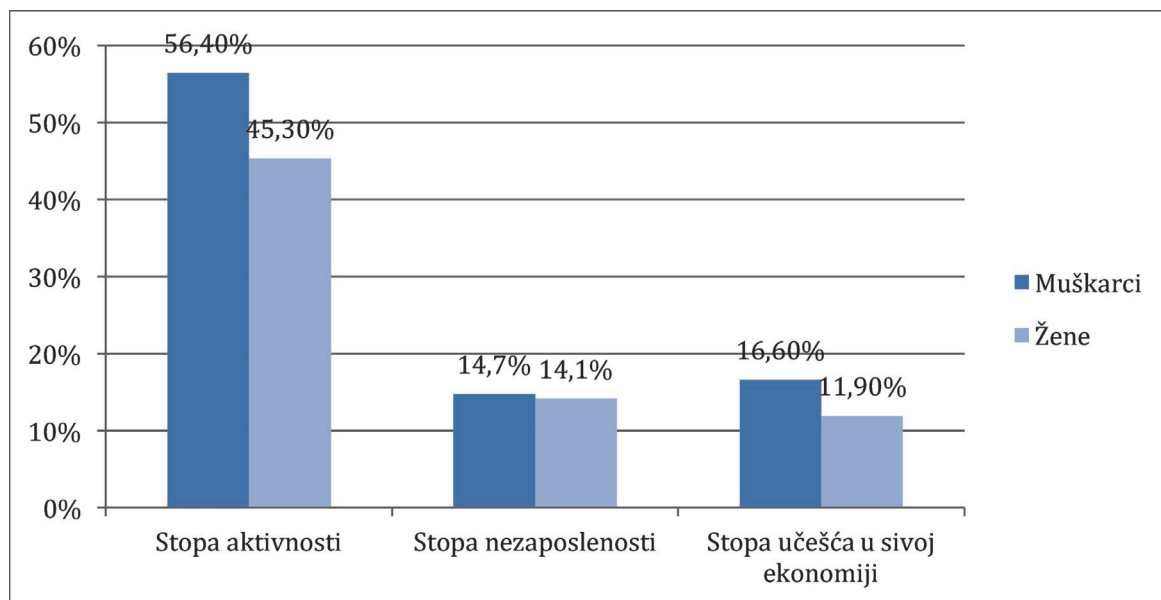
Prema demografskim karakteristikama, žene su manje od muškaraca uključene u obavljanje neformalnih aktivnosti, kao i u zemljama u tranziciji (Lehmann and Pignatti, 2007; Bernabè and Stampini, 2008), ali ne i u zemljama u razvoju (Perry et al., 2007). Niže stope neformalne zaposlenosti žena u odnosu na muškarce u Crnoj Gori u skladu su s nalazima Angel-Urdinola i Tanabe (2012), prema kojima se veća neformalna aktivnost žena može naći u zemljama u kojima je učešće zaposlenih u poljoprivredi u ukupnoj zaposlenosti značajno, jer žene dominiraju kao neplaćeni, pomažući članovi domaćinstva. U Crnoj Gori, učešće zaposlenih u poljoprivredi u ukupnoj zaposlenosti je relativno nisko (6,2%).

Za ocjenu neto uticaja faktora kao što su obrazovanje, lokacija, djelatnost i sl., na odluku pojedinca da bude neformalno zaposlen, korišćena je regresiona analiza. Analizirani su faktori koji utiču na neformalnu zaposlenost i čije identifikovanje bi moglo biti od koristi kod definisanja politike usmjerene na smanjenje neformalne zaposlenosti. Data analiza pokazala je da pol nije značajna determinanta neformalne zaposlenosti, pod pretpostavkom istih ostalih karakteristika lica, za razliku od rezultata deskriptivne analize. Ostale nesigifikantne varijable su da li lice prima socijalnu pomoć, kao i bračni

⁵⁷ Ipsos (2014), Neformalno zapošljavanje i siva ekonomija u Crnoj Gori 2014.

status, iako novija istraživanja ukazuju na to da je dobro i stabilno zaposlenje važan preduslov za mlade ljude, posebno muškarce, da stupe u brak (Angel-Urdinola and Tanabe 2012).

Grafik 2.4.1 - Osnovni pokazatelji tržišta rada po polu



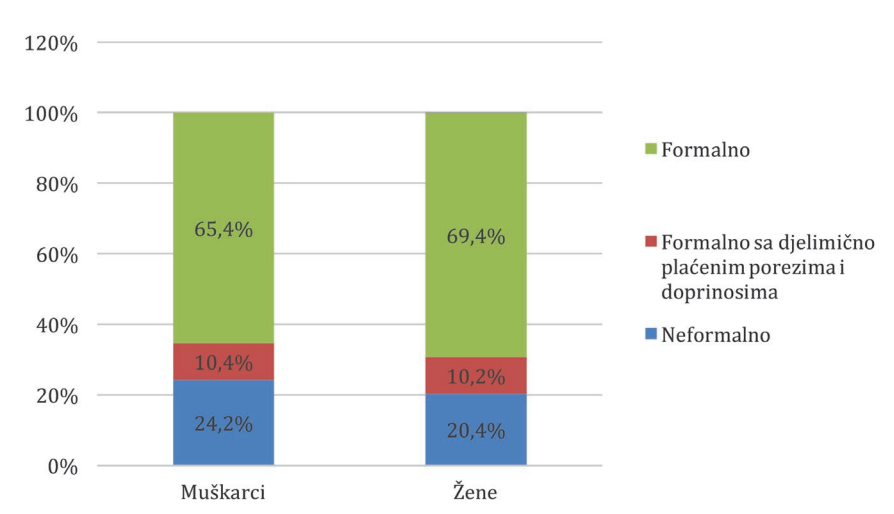
Izvor: Ipsos (2014), Neformalno zapošljavanje i siva ekonomija u Crnoj Gori 2014.

Istraživanje je pokazalo da su žene manje uključene u obavljanje neformalnih aktivnosti od muškaraca.⁵⁸ Takođe, stopa aktivnosti žena niža je u odnosu na stopu aktivnosti muškaraca, a samim tim i stopa nezaposlenosti. Od ukupnog broja zaposlenih žena, svaka peta angažovana je u okviru neformalnog sektora, dok je u slučaju muškaraca svaki četvrti muškarac neformalno zaposlen. Blizu 70% žena su formalno zaposlene, dok je formalno zaposlenih muškaraca oko 65% .

Ukoliko posmatramo strukturu grupa zaposlenih po polu, jasno je da su u okviru grupe formalno zaposlenih muškarci i žene ujednačeni (52,3% i 47,7% respektivno), s tim da se nešto niže učešće žena može objasniti i nižom opštom stopom aktivnosti žena. U okviru grupe formalno zaposlenih ali s djelimično registrovanom zaradom, učešće muškaraca i žena je slično kao kod formalno zaposlenih s punom registrovanom zaradom. U pogledu grupa zaposlenih u neformalnom sektoru, procentualno najviše učešće u grupi jeste učešće žena u grupi neformalno samozaposlenih osoba (44,8%), dok je najmanje učešće žena u grupi neformalno zaposlenih u neregistrovanim preduzećima.

58 Ipsos (2014) – Neformalno zapošljavanje i siva ekonomija u Crnoj Gori

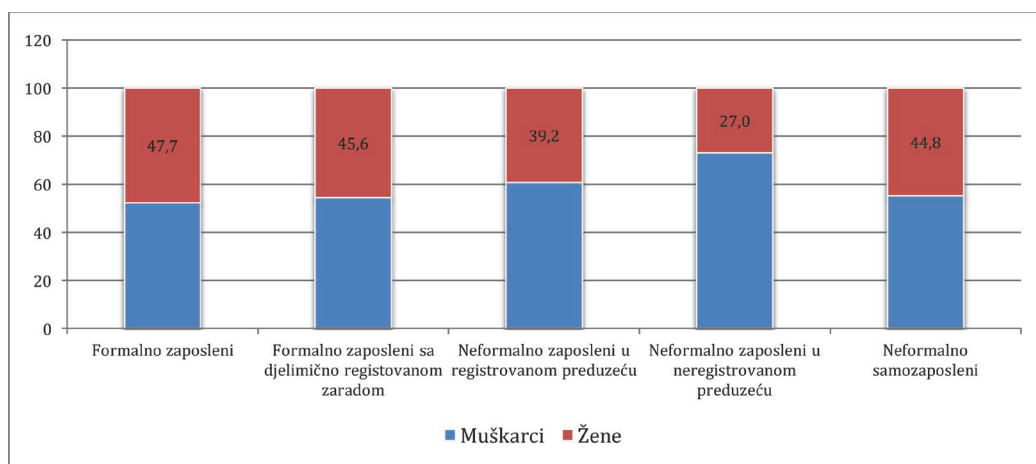
Grafik 2.4.2 - Struktura zaposlenih po polu i statusu



Izvor: Ipsos (2014), Neformalno zapošljavanje i siva ekonomija u Crnoj Gori 2014.

Ukoliko se posmatraju stavovi radno aktivnog stanovništva prema zastupljenosti neformalnog zapošljavanja, može se primijetiti da osobe ženskog pola daju optimističnije procjene po pitanju udjela radnika kojima se uplaćuju, odnosno ne uplaćuju pripadajući porezi i doprinosi na zarade. Tako, žene smatraju da se od ukupnog broja radnika koji su angažovani u preduzećima/organizacijama/institucijama u istoj djelatnosti u kojoj rade i one, puni porezi i doprinosi uplaćuju za 72% radnika, dok muškarci ovaj udio procjenjuju na 66%. S druge strane, žene dijele mišljenje da se za 8% radnika porezi i doprinosi uplaćuju djelimično, a muškarci navode 11%.

Grafik 2.4.3 - Struktura zaposlenih po polu i statusu



Izvor: Ipsos (2014), Neformalno zapošljavanje i siva ekonomija u Crnoj Gori 2014.

2.5. Sklonost ka sivoj ekonomiji - preduzeća i preduzetnici

Prema rezultatima Ankete o uslovima poslovanja preduzeća i preduzetnika u Crnoj Gori u 2014. godini, 38,4% privrednih subjekata u Crnoj Gori bavilo se aktivnostima u sivoj zoni.⁵⁹ Posmatrano prema oblicima neformalne ekonomije, nešto više od jedne trećine privrednih subjekata imalo je neformalno zaposlene (34,2%), a 17,4% PDV obveznika više od 10% plaćanja obavljalo je gotovinski.⁶⁰

Zaključci istraživanja pokazuju da su pravna lica sklonija uključivanju u aktivnosti neformalne ekonomije u odnosu na registrovane preduzetnike (38,7% prema 36,8% respektivno). Preduzeća osnovana 2009. godine i kasnije, sklonija su aktivnostima u sivoj zoni nego preduzeća osnovana prije 2009. godine (42,4% prema 34,7% respektivno). Ovi nalazi mogu ukazivati na činjenicu da su se preduzeća osnovana nakon 2009. godine suočila s težim uslovima poslovanja nakon izbijanja globalne krize, a djelimično i s time da kompanije uz rast i razvoj sve više aktivnosti obavljaju u okviru formalne ekonomije. Takođe, jedan dio ove razlike može biti u činjenici da, u velikim sistemima i preduzećima, osnovanim prije više decenija (EPCG, Telekom, poslovne banke i dr.) većina radnika je formalno zaposlena.

Neformalna aktivnost više je zastupljena u grupi malih preduzeća s 10-49 zaposlenih (42,1%) i upravo ova grupa preduzeća angažuje najviše neregistrovanih zaposlenih (39,8%) i ostvaruje najviši procenat neregistrovanog prometa (27,5%). Među mikro preduzećima s 0-9 zaposlenih nešto je manja stopa neformalnih aktivnosti (38,5%), a najmanja je među srednjim i velikim preduzećima s 50 i više zaposlenih (11,1%).

59 Ipsos (2014), Neformalno zapošljavanje i siva ekonomija u Crnoj Gori

60 Istraživanje je sprovedeno na način da su predstavnici biznis sektora u Crnoj Gori (privrednih društava i preduzetnika) davali odgovore na indirektna pitanja da procijene sivu ekonomiju u drugim preduzećima.

Tabela 2.5.1 - Procenat privrednih subjekata u privatnom sektoru (PS) koji se bave sivom ekonomijom prema njihovim karakteristikama

	% PS koji se bave sivom ekonomijom	% PS koji imaju neformalno zaposlene	% PDV obveznika s više od 10% gotovinskog plaćanja	% PS koji imaju oba oblika neformalne ekonomije
Ukupno	38,4	34,2	17,4	13,3
Tip privrednog subjekta				
Privredno društvo	38,7	34,1	19,3	14,7
Preduzetnik	36,8	35,0	7,0	5,2
Starost preduzeća				
Osnovana prije 2009. g.	34,7	29,9	18,2	13,4
Osnovana 2009. g. i kasnije	42,4	39,0	17,6	14,2
Broj zaposlenih				
Mikro (0–9)	38,5	33,8	14,9	10,2
Mala (10–49)	42,1	39,8	27,5	25,3
Srednja i velika (50+)	11,1	6,3	7,9	3,2
Djelatnost				
Ostale usluge	45,8	43,4	19,0	16,7
Turizam	31,4	31,4	13,3	13,3
Poljoprivreda	51,1	44,7	17,0	10,6
Građevinarstvo	38,5	35,9	27,8	25,1
Trgovina	36,8	31,4	14,9	9,4
Industrija	26,9	16,5	17,4	7,0
Region				
Sjever	26,6	26,6	8,1	8,1
Centar	42,5	36,2	19,0	12,7
Jug	38,5	35,1	19,3	15,8

Izvor: Ipsos (2014), Neformalno zapošljavanje i siva ekonomija u Crnoj Gori 2014.

Posmatrano prema djelatnosti, najveći procenat privrednih subjekata koji se bavi aktivnostima neformalne ekonomije je u poljoprivredi (51,1%), sektoru ostalih usluga (45,8%) i građevinarstvu (38,5%). Ovakvi podaci za poljoprivredu su očekivani budući da se radi o malim poljoprivrednim gazdinstvima/preduzećima. Tako, u djelatnosti poljoprivreda najveći procenat privrednih subjekata su preduzeća s malim brojem zaposlenih od kojih je približno pola neformalno zaposleno (44,7%), dok je procenat PDV obveznika koji više od 10% plaćanja obavljaju gotovinski približno na nivou prosjeka (17,0%).

Pored poljoprivrede, gdje je veliki obim neformalne ekonomije očekivan, sektor „ostalih usluga“ ima takođe visoko učešće privrednih subjekata koji se bave sivom ekonomijom. Približno 43% privrednih subjekata iz sektora „ostalih usluga“ ima neformalno zaposlene, a 19% PDV obveznika ima neregistrovane prihode. Natprosječna zastupljenost oba oblika neformalne ekonomije u ovom sektoru prevashodno se odnosi na usluge kao što je finansijsko posredovanje, nekretnine, izdavanje i poslovne aktivnosti, saobraćaj, i tako dalje.

Najveći procenat privrednih subjekata, PDV obveznika, koji imaju neregistrovane prihode je u građevinarstvu (27,8%). Više od trećine privrednih subjekata u građevinarstvu (35,9%) ima neformalno zaposlene. Ako posmatramo oblike neformalne zaposlenosti pojedinačno, najveći procenat privrednih subjekata koji angažuje radnike bez ugovora, ili s ugovorom ali bez prijavljivanja na cjelokupnu zaradu je u građevinarstvu (34,3% i 21,8% respektivno). Građevinarstvo takođe ima najveći procenat privrednih subjekata koji istovremeno ima oba oblika neformalno zaposlenih (20,2%).

Posmatrano prema regionima, privredni subjekti sa sjedištem u centralnom regionu najviše su skloni aktivnostima u sivoj zoni, a oni u sjevernom regionu najmanje (42,5% naspram 26,6%). Sličan raspored uočava se kod pojedinačnih oblika neformalne ekonomije. Privredni subjekti u Podgorici takođe dominiraju kad je u pitanju neformalno zapošljavanje, a zajedno s privrednim subjektima iz južnog regiona kad je u pitanju promet na „crno“.

Već je navedeno da svaki treći privredni subjekt angažuje neformalno radnike (34,2%). Najčešći oblik angažovanja neformalno zaposlenih jeste slučaj u kom se zaposlenima dio zarade isplaćuje u gotovini. Svaki peti privredni subjekt praktikuje samo ovaj vid neformalnog zapošljavanja (20,5%). Angažovanje radnika bez ugovora je znatno rjeđe i tek svako dvadeseto preduzeće praktikuje isključivo ovaj vid neformalnog zapošljavanja (4,6%). Uz to, gotovo svako deseto preduzeće praktikuje oba navedena oblika neformalnog zapošljavanja (9,1%). Preduzeća koja makar jednom dijelu svojih zaposlenih uplaćuje pripadajuće poreze i doprinose na samo jedan dio zarada čine 29,6% ukupnog broja, dok 13,7% preduzeća angažuje makar jedan dio svojih zaposlenih bez ugovora.

Imajući na umu da čak 80% preduzeća koja neformalno angažuju radnike ima pesimistično viđenje kretanja u crnogorskoj privredi u narednih godinu dana možda se angažman u sivoj ekonomiji može pripisati i toj činjenici, a posebno imajući na umu nefleksibilnu regulativu na tržištu rada. Malo optimističnije viđenje perspektive ekonomije imaju preduzeća koja imaju samo formalno zaposlene, budući da jedna trećina ovih preduzeća ima pozitivna očekivanja.

3. POGLAVLJE

NEFORMALNA EKONOMIJA I SIROMAŠTVO, NEJEDNAKOST I ISKLJUČENOST

„Ljudi su u takvoj situaciji da moraju da rade bilo šta. U mojoj firmi svakog prvog dobijamo platu, pa nema veze što nema uplaćivanja poreza i doprinosa i što je plata mala.“ – Neformalno zaposlena žena kojoj se dio zarade isplaćuje u gotovini

„...Velika je neizvjesnost... A kad imaš stalan posao, to je mnogo bolje nego ovo što ja radim, danas imam sutra nemam, možeš da ga izgubiš za jedan dan. A ti kad imaš stalan posao, ti se onda trudiš. Mada se i ja trudim da ovo što radim radim savjesno, najbolje i zadovoljni su i sve, ali nema sigurnosti.“ – Neformalno zaposlena žena

3.1. Neformalna ekonomija i siromaštvo

Empirijska istraživanja su pokazala da neformalna ekonomija, tj. prihodi domaćinstava od neregistrovanog rada predstavljaju značajan izvor prihoda domaćinstva i utiču na smanjenje rizika siromaštva. Empirijski podaci iz Istraživanja pokazuju da je ovo slučaj i u Crnoj Gori.

Stopa siromaštva kao i stopa rizika od siromaštva u nacionalnoj statistici računa se na osnovu metodologije Svjetske banke i zasniva se na potrošnji stanovništva. Apsolutna linija siromaštva konstruiše se korišćenjem metoda troškova osnovnih životnih potreba koji uključuju prehrambene i neprehrambene proizvode i usluge, pri čemu su prehrambeni proizvodi i minimalna količina proizvoda ocijenjeni na osnovu nutricionističkih preporuka za potreban unos kalorija. Prema podacima MONSTAT-a, stopa siromaštva, tj. broj osoba čija potrošnja je ispod nacionalne linije siromaštva kretao se od 11,3% u 2006. godini do 8,6% u 2013. godini.

Tabela 3.1.1 - Osnovni pokazatelji siromaštva

	Nacionalna apsolutna linija siromaštva (u € mjesečno)	Stopa siromaštva (%)	Jaz siromaštva (%)	Oštrina siromaštva (%)	Gini koeficijent (%)
2006.	144,68	11,3	1,9	0,6	24,4
2007.	150,76	8,0	1,4	0,4	26,4
2008.	163,57	4,9	0,9	0,3	25,3
2009.	169,13	6,8	1,4	0,5	26,4
2010.	169,98	6,6	1,1	0,3	24,3
2011.	175,25	9,3	2,0	0,7	25,9
2012.	182,43	11,3	2,8	1,4	26,5
2013.	186,45	8,6	2,4	1,1	26,2

Izvor: MONSTAT

Podaci za ocjenu rizika od siromaštva, posebno među neformalno zaposlenim licima su iz Istraživanja, zasnovani na metodologiji EUROSTAT-a, koja ocjenu rizika od siromaštva vrši na osnovu ekvivalentnog dohotka, nasuprot metodologije zasnovane na rashodima koje koristi MONSTAT. Stope rizika siromaštva dobijene ovim metodama nijesu uporedive.

Shodno Istraživanju, stopa rizika siromaštva, definisana kao učešće lica čiji je ekvivalentni dohodak manji od 60% medijane ekvivalentnog dohotka ukupne populacije, prema statusu na tržištu rada, ukazuje na to da su nezaposleni u najlošijem položaju pošto je skoro svako drugo nezaposleno lice starosti 15 i više godina (47,6%) izloženo riziku siromaštva (Tabela 3.1.2.).⁶¹ To je znatno više od prosječne stope rizika siromaštva cjelokupne populacije starosti 15 i više godina koja iznosi 19,3%.⁶²

Tabela 3.1.2 – Stopa rizika siromaštva prema statusu na tržištu rada poslije dobijanja socijalnih transfera i prije socijalnih transfera (stanovništvo 15+), %

	Stopa rizika siromaštva poslije socijalnih transfera	Stopa rizika siromaštva prije socijalnih transfera	Smanjenje stope rizika siromaštva poslije socijalnih transfera u %
Ukupno stanovništvo 15+	19,3	20,1	-4,0
Ukupno zaposleni	9,7	10,1	-4,0
Neformalno zaposleni	17,1	18,3	-6,6
Zaposleni kod poslodavca	7,2	8,1	-11,7
Samozaposleni	27,2	28,2	-3,5
Formalno zaposleni	5,9	6,1	-2,1
Zaposleni kod poslodavca	6,1	6,2	-2,1
Samozaposleni	5,6	5,6	0
Nezaposleni	47,6	48,1	-1,0
Neaktivni	24,1	25,2	-4,7

Izvor: Ipsos (2014), Neformalno zapošljavanje i siva ekonomija u Crnoj Gori 2014.

Podaci istraživanja pokazuju, takođe, da zaposlenje znatno smanjuje rizik od siromaštva, ali ne znači da zaposlene osobe ne mogu biti siromašne, budući da siromaštvo, između ostalog, zavisi i od kvaliteta zaposlenja, tj. veličine prihoda od zaposlenja. U ovom smislu, odgovarajući dohodak je samo jedan od uslova za dostojanstven rad i smanjenje siromaštva. Drugi faktori prema MOR-u su: „mogućnost pro-

61 Ekvivalentni dohodak dobija se na način što se dohodak domaćinstva ponderiše s brojem članova domaćinstva. Prvi član domaćinstva (glava porodice) ima ponder 1, drugi član domaćinstva 0,7, ostali članovi stariji od 14 godina dobijaju ponder 0,5, dok djeca mlađa od 14 godina imaju ponder od 0,3.

62 Stopa rizika siromaštva koju je Ipsos koristio u istraživanju računata je prema metodologiji EUROSTAT-a koja se koristi u SILC istraživanju. Budući da su za ocjenu stope rizika od siromaštva korišćeni podaci dobijeni iz istraživanja o prihodima domaćinstava, moraju biti tretirani pažljivo imajući u vidu sklonost domaćinstava da potcjenjuju prihode.

duktivnog rada, bolji prospekti za lični razvoj i socijalnu integraciju, sloboda da ljudi izraze zabrinutost, organizuju se i učestvuju u donošenju odluka koje utiču na njihove živote kao i jednakost mogućnosti i tetmana za sve žene i muškrce“.⁶³

Ukoliko posmatramo ukupnu grupu neformalno zaposlenih, oni imaju znatno veću stopu rizika siromaštva od formalno zaposlenih (17,1% prema 5,9%). Ukoliko posmatramo rizik od siromaštva grupa u okviru neformalno zaposlenih u poređenju s formalno zaposlenim, neregistrovani zaposleni kod poslodavca imaju nešto, ali ne značajno, viši rizik od siromaštva u odnosu na formalno zaposlene (7,2% nasuprot 6,1%), što unekoliko narušava utemeljeno shvatanje da poslodavci neformalne zaposlene znatno lošije plaćaju u odnosu na formalne zaposlene. Takođe, pod pretpostavkom da poslodavci teže održavanju konstantnih troškova rada, formalizacija ovakvih poslova bi, polazeći od te pretpostavke, povećala rizik od siromaštva.

Razlike u riziku od siromaštva su posebno izražene kod neformalno samozaposlenih pojedinaca, kod koji je 27,2% izloženo riziku od siromaštva. Ovaj podatak posebno dolazi do izražaja kad se uporedi s registrovanim samozaposlenim, kod kojih je rizik od siromaštva 5,6%, što je niže čak i u odnosu na rizik siromaštva formalno zaposlenih. Ovakvi podaci mogu se objasniti i činjenicom da 35% neformalnih samozaposlenih čine poljoprivrednici, čiji prihodi u naturi nijesu uključeni u dohodak.

Veoma važan aspekt angažmana u neformalnoj ekonomiji predstavlja i dobijanje socijalnih transfera budući da imaju uticaja na smanjenje stope rizika siromaštva za različite kategorije lica na tržištu rada. Efektivnost socijalnih transfera mjeri za koliko procenata su socijalni transferi smanjili stopu rizika siromaštva.⁶⁴ Socijalni transferi su bitni i u pogledu dobre usmjerenosti, tj. da li stižu do onih do kojih treba. Socijalni transferi (bez starosnih i porodičnih penzija) smanjili su stopu rizika siromaštva stanovništva starosti 15 i više godina u Crnoj Gori za samo 4,0%. Drugim riječima, u hipotetičkom slučaju nepostojanja socijalnih transfera (starosne i porodične penzije nijesu uključene), rizik od siromaštva bio bi 20,1% umjesto 19,3%.

Socijalni transferi najviše doprinose smanjenju stope rizika siromaštva neformalno zaposlenih za 6,6%, dok je stopa rizika od siromaštva formalno zaposlenih smanjena za 2,1%, neaktivnih i nezaposlenih za 4,7% i 1%, respektivno. U okviru neformalno zaposlenih, najveću prednost od socijalnih transfera imali su zaposleni kod poslodavca, budući da je njihova stopa rizika siromaštva smanjenja za 11,7% (sa 8,1% na 7,2%), dok je efekat kod samozaposlenih, koji su najugroženiji, bio relativno skroman od 3,5% (Ipsos, 2014).

63 <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--en/index.htm>

64 Socijalni transferi obuhvataju materijalno obezbjeđenje, ličnu invalidninu, dodatak za njegu i pomoć, zdravstvenu zaštitu, troškove sahrane, jednokratnu novčanu pomoć, naknadu za novorođeno dijete, dodatak za djecu, naknadu za nezaposlenost, troškove ishrane u predškolskim ustanovama, pomoć za vaspitanje i obrazovanje djece i mladih s posebnim obrazovnim potrebama, refundaciju naknade zarade i naknade zarade za porodiljsko, odnosno roditeljsko odsustvo, naknadu po osnovu rođenja djeteta, refundaciju naknade zarade i naknade zarade za rad s polovinom punog radnog vremena. Starosne i porodične penzije nijesu obuhvaćene.

Posebno je interesantan podatak koji upućuje na to da ukupno 3% neformalno zaposlenih čine primaoci materijalnog obezbjeđenja porodice. Ovo dalje znači da jedna četvrtina radno sposobnih korisnika materijalnog obezbjeđenja porodice ima motiv da ostane u neformalnom sektoru jer kao korisnici ovog prava dobijaju čitav niz drugih beneficija - povlastica.

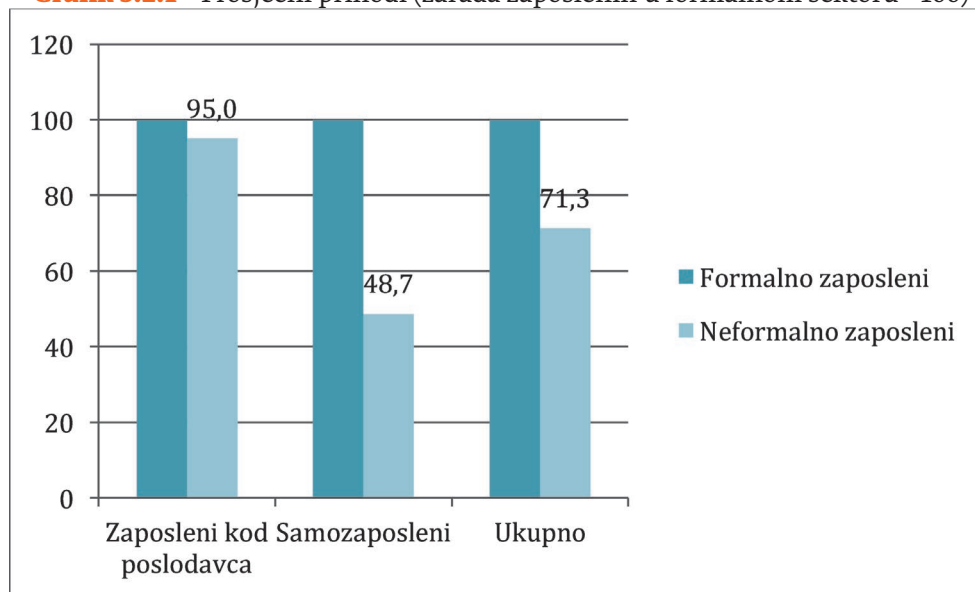
3.2. Neformalna ekonomija i nejednakost

Uobičajeni koncept nejednakosti poredi učešće u potrošnji ili prihodima stanovništva podijeljenog u decile ili kvantile zavisno od nivoa prihoda. Istraživanje daje mogućnost da se posmatra nejednakost u prihodima. Posmatrano na nivou ukupne grupe neformalno zaposlenih, prosječni prihodi neformalno zaposlenih su u prosjeku za 28,7% niži u odnosu na prihode formalno zaposlenih pojedinaca.⁶⁵

Međutim, kad se posmatraju podgrupe, Istraživanje pokazuje da neformalno zaposleni kod poslodavca zarađuju za 5% manje u odnosu na formalno zaposlene, dok neregistrovani samozaposleni u odnosu na registrovane samozaposlene zarađuju za približno 51% manje. Razlika u nivou formalnih i neformalnih samozaposlenih uslovljena je vjerovatno činjenicom da u prvu grupu spadaju advokati, notari, računovođe i slični visoko plaćeni poslovi, dok drugu grupu većinom čine poljoprivrednici.

Dodatno, kad se upoređi zarada po satu, razlika u visini zarade je mala, budući da neformalno zaposleni zarađuju 2,5 € po satu rada dok formalno zaposleni ostvaruju zaradu od 2,6 € po satu rada.

Grafik 3.2.1 - Prosječni prihodi (zarada zaposlenih u formalnom sektoru =100)



Izvor: Ipsos (2014), Neformalno zapošljavanje i siva ekonomija u Crnoj Gori 2014.

65 Izvor: Ipsos (2014) – Neformalno zapošljavanje i siva ekonomija u Crnoj Gori

Distribucija prihoda po decilima prihoda ukazuje na veću nejednakost u prihodima u okviru grupe neformalnih zaposlenih.⁶⁶ Prvi decil (10% neformalno zaposlenih koji zarađuju najmanje) učestvuje u ukupnim prihodima neformalno zaposlenih sa 2%, dok 10. decil (10% neformalno zaposlenih koji zarađuju najviše) čini približno 20% ukupnih prihoda neformalno zaposlenih.

Tabela 3.2.1 - Distribucija zaposlenih po učešću u prihodima

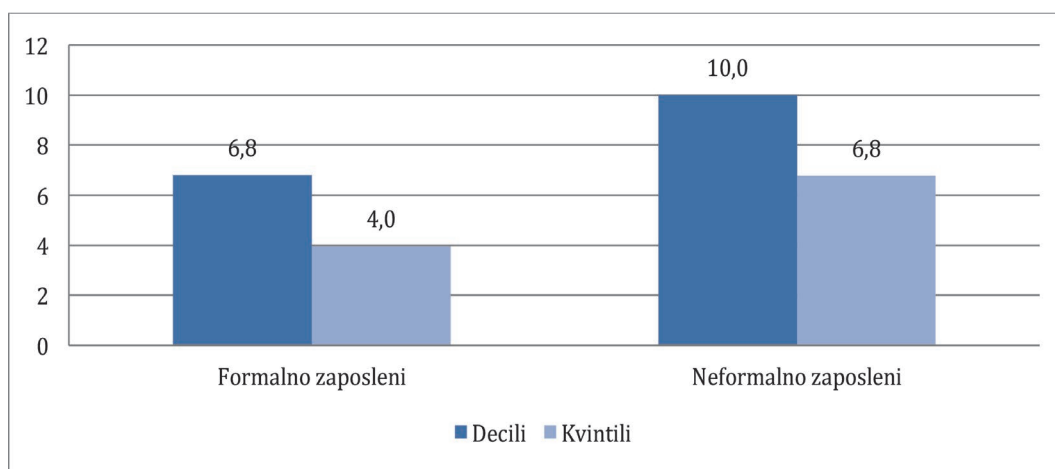
Decili prihoda	Zaposleni (ukupno)	Neformalno zaposleni	Formalno zaposleni
Decil (najnižih 10%)	2,4%	2,0%	3,9%
Decil	4,8%	3,5%	5,4%
Decil	6,2%	4,7%	6,8%
Decil	7,8%	6,6%	7,4%
Decil	8,5%	8,6%	8,5%
Decil	9,8%	10,6%	9,5%
Decil	11,0%	12,1%	10,1%
Decil	12,3%	14,7%	11,3%
Decil	14,3%	17,7%	12,9%
Decil (najviših 10%)	22,8%	19,6%	24,2%

Izvor: Ipsos (2014), Neformalno zapošljavanje i siva ekonomija u Crnoj Gori 2014.

U okviru formalno zaposlenih 1. decil, ili 10% zaposlenih s najnižim primanjima približno, učestvuje s 4% u ukupnim prihodima formalno zaposlenih dok 10. decil ostvaruje prihode koji su jednaki jednoj četvrtini ukupnih prihoda. Nejednakost na nivou ukupne grupe zaposlenih je nešto viša u odnosu na formalno zaposlene pod uticajem više nejednakosti u okviru grupe neformalnih zaposlenih što se vidi na osnovu količnika 90/10 i 20/80 (Grafik 3.2.2), koji pokazuje da neformalno zaposleni u 10. decilu zarađuju 10 puta više u odnosu na prvi decil, dok je količnik u slučaju formalno zaposlenih 6,8.

66 Decili prihoda dobijaju se na način da se zaposleni rangiraju po prihodima od zaposlenja od najmanjeg ka najvišem, zatim se podijele u 10 jednakih grupa. Poređnje po decilima prihoda služi da se ocijeni nejednakost u prihodima, tj. koliko najniže plaćenih 10% (1 decil) zaposlenih zarađuje manje od najbolje plaćenih 10% zaposlenih (10 decil).

Grafik 3.2.2 - Nejednakost u prihodima (količnik 90/10 i 80/20)



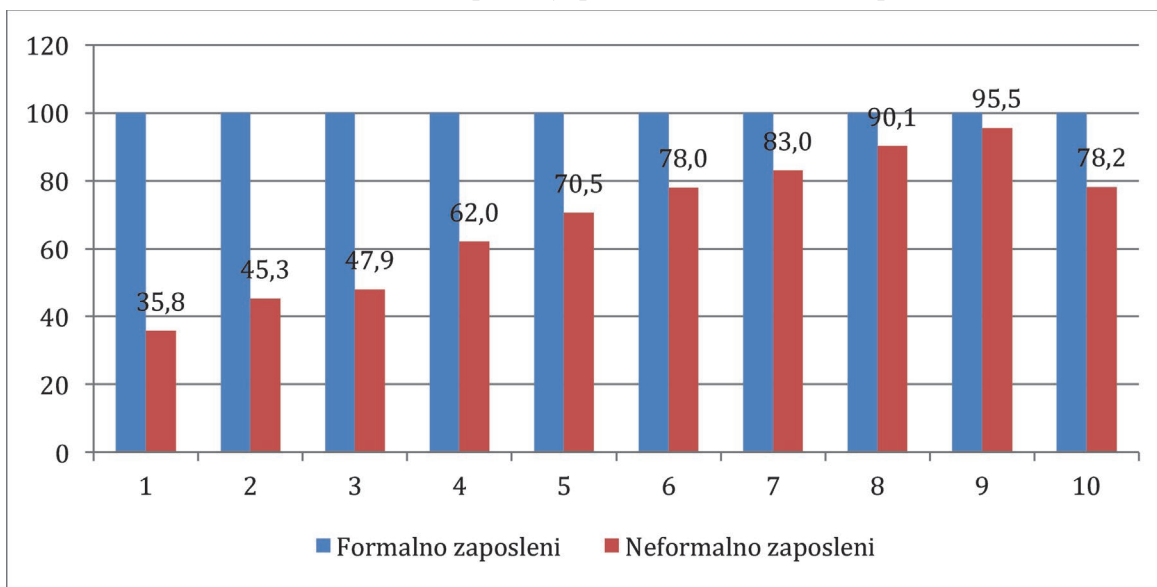
Izvor: Ipsos (2014), Neformalno zapošljavanje i siva ekonomija u Crnoj Gori 2014.

Ukoliko se posmatra odnos kvintila prihoda (zaposleni podijeljeni u pet grupa po 20% po visini primanja) nejednakost se smanjuje u okviru obje grupe za približno jednu trećinu.

Podaci pokazuju da je najveća nejednakost po decilima u okviru nižih decila prihoda, pri čemu prihodi neformalnih zaposlenih u prvom decilu čine 35,8% prihoda formalno zaposlenih u prvom decilu. Razlika se smanjuje s rastom decila. Najmanja nejednakost je u okviru 8. i 9. decila, gdje prihodi neformalno zaposlenih čine preko 90% prihoda formalno zaposlenih. Ovi podaci ukazuju na to da razlike u prihodima tj. nejednakost između formalno i neformalno zaposlenih nije značajna s izuzetkom najnižih decila. Takođe, prihodi od neformalnih radnih angažmana nijesu viši od formalnih, dok kad bi se postojeći poslovi formalizovali, prihodi neformalno zaposlenih (pod pretpostavkom konstantnih troškova za poslodavca) bili bi niži za približno 40–50%, čime bi se povećao jaz između ove dvije grupe.

Na osnovu ove analize, moglo bi se zaključiti da veći jaz u nižim decilima prihoda ukazuje na nedostatak zaštite minimalnom zaradom. Međutim, kako vjerovatno najniže prihodne decile čine samozaposleni na sopstvenim poljoprivrednim imanjima čija je ukupna neto zarada niža od minimalne zarade, minimalna zarada bi za njih predstavljala previsok trošak umjesto zaštite. Ova činjenica još je uočljivija kad se ima na umu da su prosječni neto prihodi neformalno samozaposlenih u nivou nacionalne neto minimalne zarade.

Grafik 3.2.3 - Prihodi od zaposlenja po decilima (formalno zaposleni =100)



Izvor: Ipsos (2014), Neformalno zapošljavanje i siva ekonomija u Crnoj Gori 2014.

3.3. Neformalna ekonomija i socijalna isključenost/marginalizacija i ljudska prava

*„Kako da budem zadovoljna kad nemam osiguranje, niti radno vrijeme.“
– Neformalno zaposlena žena kojoj se cjelokupna zarada isplaćuje u gotovini*

*„Ukoliko ja odem na odmor ili moram da odsustvujem s posla, moja koleg-
inica će za to vrijeme raditi dvokratno obje smjene, a onda ja isto tako kad
koleginica ode na odmor.“ – Neformalno zaposlena žena kojoj se dio zarade
isplaćuje u gotovini*

Jednom od osnovnih karakteristika angažmana u neformalnoj ekonomiji smatra se lošiji kvalitet poslova kako u pogledu prihoda tako i u pogledu uslova rada. Ne zadovoljavajući uslovi rada i nepoštovanje i ugrožavanje prava koje se garantuju Ustavom i zakonima Crne Gore, može predstavljati značajnu prijetnju osnovnim ljudskim pravima. MOR-ova Preporuka 204 prepoznaje kao deficit neformalnog rada – „odsustvo dovoljno mogućnosti za kvalitetno zaposlenje, neadekvatna socijalna zaštita i odsustvo socijalnog dijaloga“. Međutim, kako se ovaj izvještaj, kao ni istraživanje koje je osnova za izvještaj, ne bavi radom koji je van okvira zakonom dozvoljenih aktivnosti i ne istražuje nedostojanstvene forme rada, socijalna isključenost i marginalizacija i ljudska prava biće posmatrana kroz jednakost svih zaposlenih pred zakonom i obezbjeđivanje jednakog tretmana na radnom mjestu.

Socijalna isključenost u Crnoj Gori je prvi put definisana u Izvještaju po mjeri čovjeka – Crna Gora – društvo za sve 2009. godine. Pojedinaac se smatra socijalno isključenim ukoliko je uskraćen u sljedećim kategorijama – u pogledu dohotka (dohodak po članu domaćinstva je ispod 60% medijane), u pogledu rada (nezaposlen) i pogledu dostupnosti socijalne zaštite (u prvom redu zdravstvene zaštite). Imajući u vidu da u skladu s ovom definicijom, status u radnoj snazi tj. zaposlenost ili nezaposlenost čine jedan od eliminacionih faktora, jasno je da radni angažman čak i u neformalnoj ekonomiji utiče na smanjenje socijalne isključenosti pojedinaca. Na taj način, neformalna ekonomija ima pozitivan uticaj na socijalnu isključenost tako da je smanjuje. Međutim, neregistrovani rad ili djelimična registracija izazivaju deprivaciju pojedinaca u pogledu određenih prava.

Neregistrovani rad i u okviru formalnog i neformalnog sektora, bez obzira na činjenicu da utiče na smanjenje rizika od siromaštva i socijalne isključenosti, utiče na uskraćenost te kategorije zaposlenih prvenstveno u pogledu korišćenja usluga socijalne zaštite, prvenstveno penzijskog osiguranja i zdravstvenog osiguranja. Neplaćanje pripadajućih poreza i doprinosa, pogotvu ukoliko se radi o dužem periodu, može uticati na povećanje rizika siromaštva u starosti, budući da kraći periodi uplate doprinosa znače i niže penzije u budućnosti. Dodatno, nedostatak adekvatne radne istorije u formalnom sektoru mogu uticati na lošije perspektive za zapošljavanje u budućnosti i smanjiti dostupnost kvalitetnijih poslova za zaposlene koji značajan dio svoje radne karijere provedu u neformalnom sektoru. U Crnoj Gori u 2014. godini 19% neregistrovanih zaposlenih radilo je na istom poslu duže od 15 godina. Prosječna dužina angažovanja na poslu koji trenutno obavljaju kod osoba kojima se doprinosi ne uplaćuju na pun iznos iznosi 7,5 godina, a kod onih na čija primanja se uopšte ne uplaćuju doprinosi čak 9,7 godina.

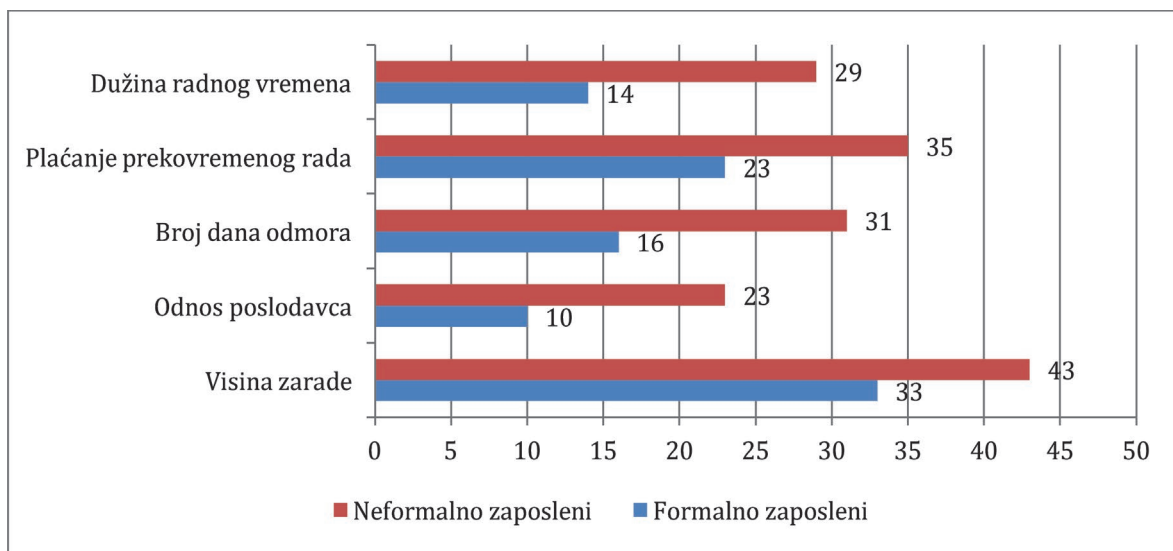
Takođe, neregistrovani rad predstavlja oblik rada koji ne obezbjeđuje osnovna prava zagantovana radnim zakonodavstvom, kao što je otkazni period, otpremnina, mogućnost nadoknade neisplaćenih zarada, pravo kolektivnog pregovaranja, otpremnine, minimalna zarada, radno vrijeme, otkazni rok, odmori i druga prava koja se garantuju radnim propisima. Samim tim, rad u neformalnom sektoru je značajno nesigurniji u odnosu na registrovani rad. Kao posebnu opasnost neregistrovanog rada 15% zaposlenih vidi i u mobingu, tj. „nekorektnom“ odnosu poslodavca prema zaposlenom na radnom mjestu i moguću diskriminaciju.

Istraživanje je pokazalo da je, očekivano, najveće nezadovoljstvo i formalno i neformalno zaposlenih u pogledu zarada. Približno trećina formalno zaposlenih je nezadovoljna visinom zarade dok je četvrtina nezadovoljna plaćanjem prekovremenog rada (33% i 23%, respektivno). Među neformalno zaposlenim obim nezadovoljstva je veći budući da je preko dvije petine neformalno zaposlenih nezadovoljno visinom zarade, a preko jedne trećine plaćanjem prekovremenog rada (43% i 23%, respektivno).

Velika razlika u obimu prava koja imaju formalni i neformalni zaposleni ogleda se u plaćenom odmoru i dužini radnog vremena. Dužina radnog vremena je nezadovoljavajuća za 29% neformalno zaposlenih, pri čemu treba imati na umu da je istraživanje pokazalo da neformalno zaposleni rade u prosjeku manji broj sati u odnosu na formalno zaposlene (35,7 nasuprot 41,8 sati). U pogledu plaćenog odmora,

31% neformalno zaposlenih je nezadovoljno dužinom, dok je to slučaj kod 16% registrovanih zaposlenih. Pored toga, neformalno zaposleni koji imaju plaćeni godišnji odmor koristili su znatno manji broj dana odmora (17,7) u odnosu na formalno zaposlene (22,8), dok je zakonom utvrđeni minimum 20 radnih dana. Treba imati u vidu da su istraživanjem obuhvaćeni i zaposleni u javnom sektoru koji po pravilu uživaju puno pravo na godišnji odmor pa bi u slučaju izuzimanja njih iz uzorka vjerovatno podaci za formalno i neformalno zaposlene u privatnom sektoru bili s manjom razlikom - približniji.

Grafik 3.3.1 - Nezadovoljstvo uslovima rada, % od ukupnog broja zaposlenih⁶⁷



Izvor: Ipsos (2014), Neformalno zapošljavanje i siva ekonomija u Crnoj Gori 2014.

Dodatna razlika između formalno i neformalno zaposlenih primjećuje se u pogledu nedjeljnog odmora, koji je u skladu sa zakonom najmanje jedan dan sedmično. Približno jedna trećina (30%) neregistrovanih zaposlenih nema nijedan plaćeni slobodan dan tokom sedmice⁶⁸, dok 14% formalno zaposlenih na čija se primanja djelimično uplaćuju doprinosi nema plaćenih slobodnih dana tokom sedmice. Među formalno zaposlenim njih 4% nema slobodnih dana tokom nedjelje. Istraživanje je pokazalo da bi svi zaposleni bili zadovoljniji svojim poslom ukoliko bi im makar neka prava bila uvažena, kao što su pravo na nedjeljni i godišnji odmor.⁶⁹

67 Grafik prikazuje procenat zaposlenih koji su izjavili da su nezadovoljni ili uglavnom nezadovoljni na pitanje: „Generalno gledano u kojoj mjeri ste zadovoljni sljedećim uslovima na vašem poslu?“

68 Visok procenat neregistrovanih zaposlenih koji nemaju nijedan plaćeni slobodan dan tokom nedjelje može se dijelom objasniti činjenicom da je među ispitanicima odnosno neformalno zaposlenima veliki broj samozaposlenih u poljoprivredi koji su po pravilu zbog karaktera posla radno angažovani svakoga dana.

69 Ipsos (2014) – Neformalno zapošljavanje i siva ekonomija u Crnoj Gori, str. 60

Ključne zamjerke zaposlenih osoba u Crnoj Gori mogu se svesti na nezadovoljavajući kvalitet radnih mjesta, ne samo u neformalnom sektoru. Međutim, situacija nije dramatično drugačija u odnosu na druge zemlje, ali je jasno da postoji veliki prostor za unapređenje poštovanja prava neformalno zaposlenih osoba i smanjenje deprivacije, čime bi se dugoročno doprinijelo unapređenju životnog standarda i kvaliteta života, odnosno unapređenju razvoja po mjeri čovjeka.

4. POGLAVLJE

UZROCI I POSLJEDICE NEFORMALNE EKONOMIJE

U ekonomskoj literaturi izdvojila su se četiri široka konceptualna objašnjenja motiva za učešće u neformalnoj ekonomiji (OECD 2009):

- Koncept dualizma posmatra neformalni sektor kao marginalizovane aktivnosti usmjerene na preživljavanje bez ikakve veze s formalnim sektorom (Hart, 1973).
- Koncept strukturalizma (Moser, 1978; Castells and Portes, 1989) posmatra neformalne aktivnosti kao aktivnosti podređene formalnom sektoru i kao način za smanjivanje troškova preduzeća.
- Koncept legalizma koji je zastupljen u radovima Hernanda de Sotoa (1989, 2000) naglašava ulogu prekomjerne regulative ili troškova formalnog poslovanja, što utiče na preduzetnike da posluju u neformalnom sektoru.
- Koncept parazitizma (Lewis, 2004) posmatra neformalne aktivnosti kao sredstvo za postizanje nefer prednosti u odnosu na konkurenciju koja posluje u formalnom sektoru.

Polazeći od objašnjenja motiva za učešće, empirijske studije od 1990-ih godina na ovamo identifikovale su ključne determinante neformalne ekonomije (za detalje vidjeti sljedeću tabelu) koje se mogu grupisati u četiri široke grupe:

- troškovi formalnosti - poreska i druga opterećenja
- kvalitet regulative i poslovni ambijent
- neformalne institucije - poreski moral
- efikasnost javnog sektora u pružanju usluga - opravdanost oporezivanja i sankcije.

Ključne determinante neformalne ekonomije⁷⁰

Uzrok	Teorijsko objašnjenje	Reference
Porezi i poresko opterećenje troškova rada	Ukupno poresko opterećenje utiče na rad/dokolica izbor i može stimulisati ponudu rada u neformalnom sektoru. Što je veća razlika između ukupnog troška rada u formalnoj ekonomiji i zarade nakon plaćanja poreza i doprinosa veći je podsticaj da se smanji poresko opterećenje i radi u sivoj ekonomiji.	Thomas (1992), Johnson, Kaufmann i Zoido-Lobaton (1998), Giles (1999), Tanzi (1999), Schneider (2003, 2005) i dr.
Kvalitet institucija	Kvalitet institucija utiče na neformalnost – posebno (ne) efikasna i diskreciona primjena poreskih propisa utiče više od samog nivoa opterećenja. Određeni nivo poreza koji je kasnije potrošen na produktivne javne usluge karakteriše efikasne politike. Neformalni sektor razvija se kao posljedica neuspjeha institucija u promociji efikasne tržišne ekonomije.	Johnson i dr. (1998), Friedman, Johnson, Kaufmann i Zoido-Lobaton (2000), Buehn i Schneider (2012) i dr.
Regulativa	Regulativa kao što su propisi na tržištu rada ili trgovinske barijere važan su faktor koji smanjuje slobodu izbora za pojedince u zvaničnoj ekonomiji. Regulativa vodi ka značajnom povećanju troškova rada u formalnoj ekonomiji i obezbjeđuje podsticaj za rad u neformalnoj ekonomiji.	Johnson Kaufmann i Shleifer (1997), Johnson, Kaufmann i Zoido-Lobaton (2000), Schneider (2011).
Usluge javnog sektora	Povećanje neformalne ekonomije može voditi manjim poreskim prihodima, koji za uzvrat utiču na kvantitet i kvalitet ponuđenih roba i usluga javnog sektora, i može dovesti do povećanja poreza za pojedince i firme, uprkos pogoršanju kvaliteta javnih dobara. Posljedica je još jači podsticaj za učešće u sivoj ekonomiji. Zemlje s višim poreskim prihodima koji se postižu uz niže poreske stope, s manje regulative, boljom vladavinom prava i nižom korupcijom, imaju manji nivo neformalne ekonomije.	Johnson, Kaufmann i Zoido-Lobaton (1998) Feld i Schneider (2010).

70 Schneider, K. (2015) – Outside the State – the Shadow Economy and Shadow Economy Labor Force

Uzrok	Teorijsko objašnjenje	Reference
Poreski moral	Efikasnost javnog sektora ima indirektan efekat na veličinu neformalne ekonomije jer utiče na poreski moral. Poreski obveznici su skloniji da pošteno plaćaju poreske obaveze ako dobijaju vrijedne javne usluge zauzvrat. Međutim, poreski obveznici plaćaju poreze poštenije u slučajevima da ovaj princip ne važi ukoliko je primjena propisa fer. Bolji poreski moral i socijalne norme mogu uticati na smanjenje vjerovatnoće da će pojedinci da rade u sivoj ekonomiji.	Feld i Frey (2007), Kirchler (2007), torgler i Schneider (2009), Feld i Larsen (2005, 2009).
Zastrašivanje	Uprkos snažnom naglasku na zastrašivanju u javnim politikama usmjerenim na smanjivanje neformalnosti, jako malo empirijskih istraživanja se bavilo ovim pitanjem. Određeni broj empirijskih studija pokazuje da kazne nemaju negativan uticaj na neformalnu ekonomiju dok subjektivno ocijenjeni rizik od registrovanja nepravilnosti ima uticaja. Grendžerov test kauzalnosti pokazuje da obim neformalne ekonomije ima uticaja na politiku zastrašivanja, tj. što je više učešće neformalne ekonomije to se politika vlada zasniva na promivisanju kaznene politike, dok sama politika zastrašivanja nema uticaja na smanjenje neformalne ekonomije.	Andreoni, Erard i Feinstein (1998), Pedersen (2003), Feld i Larsen (2005, 2009), Feld i Schneider (2010)

4.1. Uzroci neformalne ekonomije - percepcija

„Situacija je žalosna, teška ekonomska situacija ne bi trebalo da ide preko leđa radnika. Trebalo bi nekako olakšati poslovanje, osloboditi poslodavce nekih nameta, ali da radnici budu sigurni i osigurani.“ – Neformalno zaposlena žena kojoj se cjelokupna zarada isplaćuje u gotovini

Stavovi radno aktivnih stanovnika Crne Gore u pogledu motiva za uključivanje u neformalnu ekonomiju su dobijeni iz Istraživanja i predstavljaju miks pomenutih koncepata.⁷¹ Kad se radi o pojedincima, ispitanici navode da su ključni motivi za uključivanje u neformalni sektor nizak standard, odnosno siromaštvo, ekonomska kriza, a zatim slijede: nezaposlenost, državna politika i rad državnih organa, visoki porezi i doprinosi. Međutim, ukoliko ocjenjuju faktore koji utiču na to da poslodavci ne registruju svoje zaposlene, radno aktivni stanovnici navode kao najznačajnije faktore slabe rezultate poslovanja preduzeća koji onemogućavaju potpuno poslovanje u formalnoj ekonomiji (39%) i visoke poreze i do-

71 Ipsos (2014) – Neformalno zapošljavanje i siva ekonomija u Crnoj Gori

prinose (34%). Ovo dalje znači da i građani Crne Gore vide poslovni ambijent i uslove za poslovanje kao nepovoljne.

Stavovi poslodavaca podudaraju se sa stavovima radno aktivnog stanovništva. Kao ključne razloge za poslovanje u neformalnom sektoru, poslodavci navode slabe rezultate poslovanja preduzeća (46%) i visoke poreze i doprinose (36%).

Neformalno zaposleni smatraju da su uslovi poslovanja u Crnoj Gori teški, pogotovu za male firme, kao i da bi strožije kazne samo dovele do zatvaranja tih preduzeća koja ne bi uspjela da posluju u potpunosti sa zakonom. Na osnovu ovog odgovora neformalno zaposlenih jasno je da oni razumiju da se strožijom prinudom (kaznenom politikom) ne može riješiti problem, odnosno da bi posljedice bile negativne kako za poslodavce tako i za njih, neformalno zaposlene.

Kao ključne izazove i prepreke formalnosti predstavnici biznis sektora navode⁷²:

- brojni i visoki parafiskalni nameti (82% ukupnog broja poslodavaca)
- slabi rezultati poslovanja (81% ukupnog broja poslodavaca)
- visoki porezi i doprinosi (75% ukupnog broja poslodavaca)
- visoke otpremnine koje se moraju platiti zaposlenima u slučaju otpuštanja (66% ukupnog broja poslodavaca)
- dug rok koji država ima za povraćaj PDV-a (64% ukupnog broja poslodavaca)
- mogućnost zaposlenog da koristi socijalnu pomoć i druga davanja koja su namijenjena nezaposlenim osobama (64% ukupnog broja poslodavaca)
- kratak zakonski rok kojim je definisana mogućnost zapošljavanja na određeno vrijeme – dvije godine (58% ukupnog broja poslodavaca).

Više od polovine poslodavaca smatra da su koristi od neformalnog zapošljavanja više od zapriječenih kazni, iako su one relativno visoke za crnogorske uslove i kreću se od 2000 € do 20.000 €. Imajući na umu prethodno navedene razloge za neformalnost jasno je da su opterećenja formalnog rada previsoka, tako da će poslodavci radije rizikovati nego registrovati zaposlene.

Takođe, poslodavci ovakvo ponašanje pravdaju i vjerovatnoćom da će biti kažnjeni, koju ocjenjuju niskom, čime se potvrđuju nalazi empirijskih istraživanja u drugim državama o efektima „zastrašivanja“.

⁷² Budući da je pitanje postavljeno poslodavcima imalo opciju za višestruke odgovore, navedeni podaci predstavljaju procenat ukupnog broja poslodavaca koji su određeni odgovor zaokružili. Npr. 82% ukupnog broja ispitanih poslodavaca smatra da su brojni i visoki parafiskalni nameti prepreka formalizaciji.

Intervjui obavljeni u sklopu istraživanja s poslodavcima (Ipsos 2014) pokazali su da je poresko opterećenje razlog zbog koga većina privrednika pribjegava neprijavlivanju radnika ili prijavljivanju s uplatama doprinosa i poreza na minimalne prihode određene zakonom. Međutim, poslodavci su voljni da formalizuju svoje poslovanje ukoliko bi stope poreza i doprinosa bile niže i ukoliko bi bili uvjereni da će se propisi primjenjivati jednako na sve. Nejednak tretman pred zakonom preduzeća i preduzetnika još je jedan od uzroka koji poslodavci vide kao značajan za neformalnu ekonomiju i kao prepreku za formalizaciju.

4.2. Uzroci neformalne ekonomije – evidence based

Raspoloživi podaci za ocjenu faktora koji dominantno određuju pojavu i obim neformalnog sektora su oskudni. Neformalna ekonomija i posebno neformalna ekonomija na tržištu rada nije posebno praćena kroz statistička istraživanja zvanične statistike. Izuzetak predstavlja istraživanje Instituta za strateške studije i projekcije (ISSP) i Zavoda za zapošljavanje iz 2007. godine kad je kroz Istraživanje radne snage poseban modul bio posvećen neformalnoj ekonomiji. Drugo istraživanje koje daje podatke o obimu neformalne zaposlenosti sproveo je sedam godina kasnije Ipsos. Drugi faktori koji su kroz empirijska istraživanja utvrđeni kao značajni u Crnoj Gori se ne prate.

Tabela 4.2.1 – Korelacije – poresko opterećenje i zaposlenost u formalnom sektoru

		Poresko opterećenje	Formalno zaposleni
Poresko opterećenje	Pearson Correlation	1	-.909**
	Sig. (2-tailed)		.000
Formalno zaposleni	Pearson Correlation	-.909**	1
	Sig. (2-tailed)	.000	
** . Korelacija je statistički značajna na nivou od 0,01 (2-tailed/dvosmjerni).			
Broj opservacija N=16			

Budući da su statistički podaci raspoloživi za poresko opterećenje troškova rada⁷³, kao i da se obim neregistrovane zaposlenosti može posredno izračunati korišćenjem podataka iz Ankete o radnoj snazi⁷⁴ na osnovu ukupnog broja zaposlenih i podatka o broju zaposlenih bez ugovora, veza između ova dva fenomena može se prikazati kroz jednostavnu korelaciju. Na ovaj način se testira tvrdnja poslodavaca i radno sposobnih ispitanika o uticaju poreskog opterećenja na obim neformalnog zapošljavanja.

Korelacija pokazuje pravac promjene zaposlenosti u formalnom sektoru pod uticajem promjene poreskog opterećenja. Korelacija između poreskog opterećenja i ukupnog broja formalno zaposlenih

73 Poresko opterećenje troškova rada računa se na osnovu prosječne zarade u Crnoj Gori i predstavlja pokazatelj koliko od 1€ koji poslodavac potroši na troškove rada ide zaposlenom a koliko državi u vidu poreza i doprinosa.

74 Podaci za period od 1999. godine do 2006. godine su iz Ankete o radnoj snazi Saveznog zavoda za statistiku, dok su kasniji podaci iz Ankete o radnoj snazi MONSTAT-a.

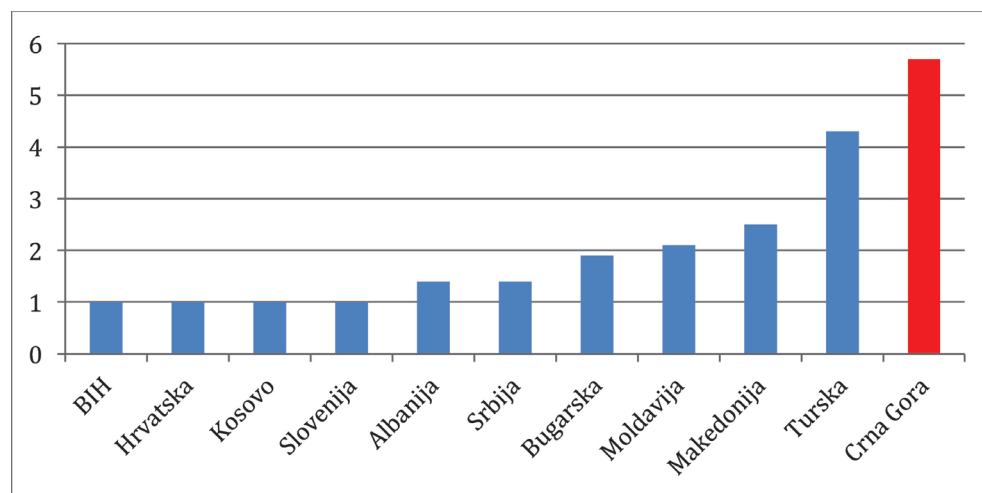
u Crnoj Gori je negativna i statistički značajna. Ovo znači da svako povećanje poreskog opterećenja negativno utiče na zaposlenost u formalnom sektoru. Povećanje poreskog opterećenja ne znači samo povećanje za nove zaposlene već i za postojeće zaposlene, tj. povećanje troškova rada, što dodatno može negativno uticati i na smanjenje broja radnih mjesta u formalnom sektoru, kao i manji broj novootvorenih radnih mjesta. Istovremeno, povećanje poreskog opterećenja na makro nivou utiče na manju konkurentnost.

Tabela 4.2.2 - Korelacije - poresko opterećenje i zaposlenost u formalnom sektoru

		Poresko opterećenje	Neformalno zaposleni
Poresko opterećenje	Pearson Correlation	1	.534*
	Sig. (2-tailed)		.033
Neformalno zaposleni	Pearson Correlation	.534*	1
	Sig. (2-tailed)	.033	
*. Korelacija je statistički značajna na nivou od 0,05 (2-tailed/dvosmjerni).			
Broj opservacija N=16			

Važi i obrnuta relacija. Negativna korelacija između zaposlenosti u formalnom sektoru i poreskog opterećenja ukazuje na to da se sa smanjenjem poreskog opterećenja povećava zaposlenost u formalnom sektoru. Korelacija između poreskog opterećenja i zaposlenosti u neformalnom sektoru statistički je značajna i pozitivna. To znači da svako povećanje poreskog opterećenja povećava zaposlenost u neformalnom sektoru, dok svako smanjenje poreskog opterećenja ima za posljedicu smanjenje obima neformalne zaposlenosti u Crnoj Gori.

Grafik 4.2.1 - Indeks velikodušnosti otpremnina

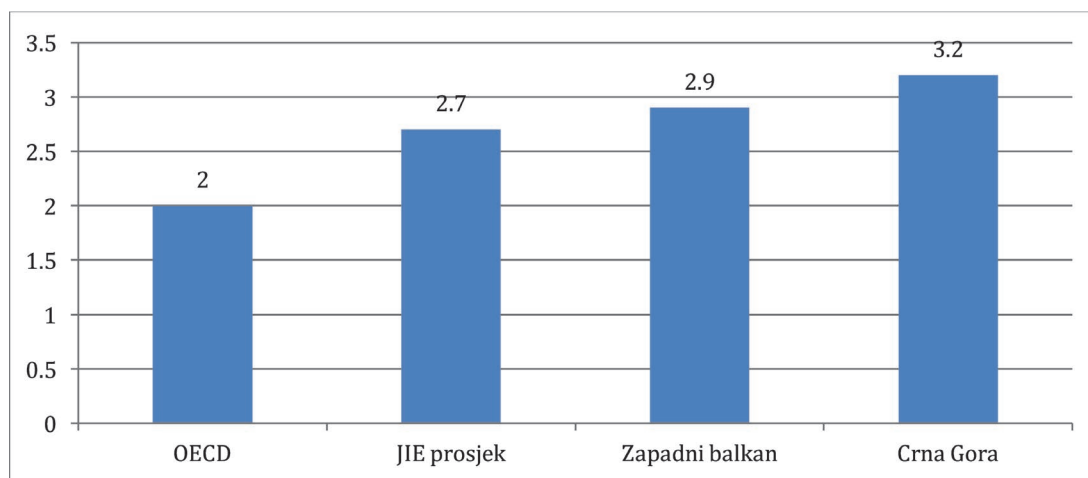


Izvor: Svjetska banka (2012), HolzmannVodopivec (2012), Dolanc (2012)

Pored direktnog uticaja visine poreskih stopa na obim formalnog i neformalnog zapošljavanja, značajan uticaj na zaposlenost ima regulacija. To potvrđuju i stavovi anketiranih pojedinaca. Oni smatraju da je regulativa na tržištu rada jedan od faktora koji opredjeljuje neformalni angažman zaposlenih. Time se i na tržištu rada Crne Gore potvrđuju relevantni teorijski i empirijski nalazi (Heckman, Pages, 2004, Lemos 2007, Djankov, 2002) koji ukazuju na to da regulative na tržištu rada imaju uticaj na obim neformalne ekonomije kroz visoke troškove sigurnosti posla (troškovi otpuštanja), visinu minimalne zarade, regulacije zarada, i dr.

U Crnoj Gori je stepen zaštite zaposlenja relativno visok u odnosu na zemlje EU i OECD članice, budući da iznosi 3,2 (u rasponu od 0 do 6, pri čemu je 0 fleksibilna regulativa a 6 rigidna regulativa). Dodatno, Indeks velikodušnosti otpremnina (Dolanc, 2012) pokazuje da od zemalja Jugoistočne Evrope Crna Gora ima najvelikodušniji sistem otpremnina.⁷⁵ Velikodušan sistem otpremnina ima uticaja na smanjenje otpuštanja, na jednoj strani, a na drugoj, na manji obim kreiranja novih radnih mjesta ili kreiranje radnih mjesta u neformalnom sektoru. Dodatno, velikodušan sistem otpremnina smanjuje intenzitet tokova na tržištu rada, obeshrabruje poslodavce da uvide nove tehnologije i smanjuje produktivnost i ekonomski rast (Holzmann, Vodopivec, 2012).

Grafik 4.2.2 - EPL indeks za odabrane zemlje⁷⁶



Izvor: wiiw (2009)

Uticaj zaštite zaposlenja na tržištu rada (OECD, 2004) ogleda se prvenstveno u nedostatku mobilnosti na tržištu rada, nižoj stopi aktivnosti, višem obimu dugoročne nezaposlenosti, kao i niskoj stopi pošto-

⁷⁵ Indeks velikodušnosti otpremnina mjeri se na osnovu iznosa otpremnine nakon jedne godine rada, pet godina rada i 10 godina rada. Vrijednost indeksa predstavlja broj nedjeljnih zarada na koje zaposleni ima pravo u slučaju otkaza ugovora o radu, po godini rada.

⁷⁶ Wiiw (2009) – Study on Adjustment Capacity of Western Balkan Countries to External Shocks

vanja propisa i visokog udjela neformalne ekonomije na tržištu rada. Sve navedene posljedice rigidnog zaposlenja prisutne su i u Crnoj Gori.

4.3. Neformalna zaposlenost i razvoj po mjeri čovjeka - friends or foe

Empirijska istraživanja (Suharto 2002) ukazuju na to da, iako se neformalno zaposleni povezuju sa siromaštvom i smatraju najsiromašnijim dijelom društva, to ne mora da bude slučaj.⁷⁷ Kad se uz pokazatelje dohotka koriste drugi djelovi indeksa razvoja po mjeri čovjeka i uključe se indikatori ljudskog i socijalnog kapitala slika neformalno zaposlenih je drugačija i ne postoje značajna odstupanja u odnosu na opštu populaciju zaposlenih (Suharto, 2002). Dio objašnjenja pripisuje se unapređenju usluga socijalne zaštite i socijalne sigurnosti koje preduzimaju vlade širom svijeta.

U Crnoj Gori istraživanje je pokazalo da se neformalno zaposleni suočavaju s većim rizikom od siromaštva u odnosu na formalno zaposlene, kao i da je stopa rizika od siromaštva značajno veća za neformalne samozaposlene osobe.

Podaci pokazuju da vrijednost HDI indeksa u Crnoj Gori ima negativan uticaj na neformalnu zaposlenost.⁷⁸ To znači, što je viši nivo razvoja po mjeri čovjeka, to je manja neformalna zaposlenost i obratno. Kad se analiziraju neformalno zaposleni u Crnoj Gori ne vide se značajne razlike između njih i formalno zaposlenih, osim u dijelu obrazovnih karakteristika, gdje važi zakonitost da viši nivo obrazovanja donosi manju sklonost ka učešću u neformalnoj ekonomiji. Bez unapređenja obrazovnog sistema, povećanja stopa upisa i završetka škole, kao i ukupnog kvaliteta obrazovanja i njegove veze s tržištem, nema dugoročnog unapređenja kvaliteta radnih mjesta kako u formalnoj tako i u neformalnoj aktivnosti.

Dodatno iz ugla razvoja ljudskog kapitala nedostatak zdravstvenog osiguranja i odgovarajuće zdravstvene zaštite, uprkos relativno visokoj pokrivenosti zdravstvenim osiguranjem ukupnog stanovništva, predstavlja značajan izazov za donosiocima politika. Veći nivo razvoja po mjeri čovjeka ukazuje na unapređenje u obrazovnom sistemu, na više stope upisa i završavanja školovanja kao i unapređenje ukupnog zdravlja stanovništva. Komponenta HDI koja se odnosi na rast ekonomije, ukoliko je rast inkluzivan doprinosi povećanju kvaliteta života pojedinaca, širenju mogućnosti kao i otvaranju novih radnih mjesta, tj. rastu formalne ekonomije. Stoga, razvoj po mjeri čovjeka mora se posmatrati u još širem kontekstu politika koje doprinose rastu i razvoju ekonomije i koje istovremeno donose prednosti građanima. Neformalnost zaposlenja treba biti posmatrana i kao posljedica nedovoljne inkluzivnosti rasta, posebno u zemljama kao što je Crna Gora, koja spada u zemlje s veoma visokim nivoom HDI.

Negativna veza između neformalnosti i HDI znači da, osim politika koje bi bile usmjerene na formalizaciju postojećih poslova u neformalnoj ekonomiji, posebnu pažnju treba posvetiti obrazovanju i unapređenju kako ishoda tako i kvaliteta obrazovanja. Zdravstvena zaštita, unapređenje kvaliteta usluga

77 Suharto, E (2002) – Human development and the urban informal sector in Bandung, Indonesia: the poverty issue, *New Zealand Journal of Asian Studies* 4, str. 115–133.

78 Statistički značajna negativna korelacija na 10%

sistema i posebno promocija zdravlja i zdravog načina života, kao i zaštite na radu, sigurno će doprinijeti povećanju humanog kapitala, a samim tim i negativno uticati na neformalnost. Kvalitet radnog mjesta i uslova rada, takođe značajno utiče na zdravstveno stanje, a samim tim i na ljudski kapital.

Iako dostupnost uslugama zdravstvenog i obrazovnog sistema nije izvor ozbiljnih problema za neformalno zaposlene, a i ukupno sve građane Crne Gore, kvalitet usluga koje se pružaju, kao i sama efikasnost značajna su determinanta/ograničenje za razvoj po mjeri čovjeka. Dodatno, iako usluge socijalne zaštite s izuzetkom penzijskog sistema ne predstavljaju oblast od posebnog rizika, propusnost sistema za zloupotrebu čini sistem neefikasnim i u nemogućnosti da pruži adekvatnu i pravovremenu podršku onima koji su stvarno ugroženi.

4.4. Neformalna zaposlenost i socijalna zaštita

Uskraćenost/deprivacija u pogledu usluga socijalne zaštite jedna je od najnegativnijih posljedica neformalne ekonomije, budući da učešće u neformalnoj ekonomiji po pravilu uskraćuje pojedincima korišćenje prava po osnovu socijalne zaštite. U slučaju Crne Gore to je dominantno slučaj samo za penzijsko osiguranje, jer najčešće postoji način da se druga prava obezbijede manipulacijom sistema.

Zdravstvena zaštita za pojedinca u Crnoj Gori može se obezbijediti na nekoliko ključna načina - osiguranje plaćanjem doprinosa (formalno zaposleni), osiguranje preko člana domaćinstva (roditelja u slučaju maloljetne djece i supružnika u slučaju nezaposlenih) i dobijanjem zdravstvenog osiguranja kao korisnik nekog od programa socijalne zaštite - penzionisanjem, korišćenjem socijalne pomoći ili registracijom kao nezaposleno lice. Međutim, i pored ovih mogućnosti, postoje grupe npr. poljoprivredni proizvođači, koji su čitav život proveli baveći se poljoprivredom kao osnovnom djelatnošću za obezbjeđivanje sopstvenih potreba, koji su i dalje van sistema zdravstvene zaštite. Njihova isključenost, a u pojedinim slučajevima i udaljenost čine njihov položaj posebno ranjivim. Iako je položaj ovih osoba uslovljen nekom ranijom politikom i nemogućnošću institucija da ih na adekvatan način uključe, donosioci odluka treba da posvete pažnju ovim marginalizovanim grupama i stvore uslove za njihovo uključivanje. Ovo posebno, imajući na umu, da je učešće osoba s rizikom da budu isključene i marginalizovane u starosti i dalje relativno visoko (samozaposleni, a posebno samozaposleni u poljoprivredi). Registrovani poljoprivredni proizvođači, koji osim za sopstvene potrebe proizvode i za prodaju, na drugoj strani kroz programe namijenjene ovoj grupi obezbjeđuju prava, između ostalog, i na zdravstveno osiguranje.

Kroz osiguranje preko člana domaćinstva ili kroz neki od programa socijalne zaštite i učešćem u neformalnoj ekonomiji, neregistrovani zaposleni koriste djelimično i prednosti formalne ekonomije. Korišćenje prednosti socijalne zaštite, posebno socijalne pomoći uz neformalno zaposlenje, omogućava korisnicima da maksimiziraju koristi koje imaju (više o tome u narednom poglavlju) i smanjuju podsticaj za formalizaciju aktivnosti.

Maksimizacija prednosti od formalnog sektora i neformalne zaposlenosti posebno dolazi do izražaja kad je u pitanju materijalno obezbjeđenje porodice (MOP). Kao što je ranije navedeno, četvrtina korisnika MOP-a angažovana je na neformalnim poslovima, čime i dalje imaju pravo na primanje ove prednosti i korišćenje čitavog niza povlastica (subvencije za račune za električnu energiju, dječije dodatke, sredstva za udžbenike, i dr.). Istovremeno, ova grupa korisnika koristi najizdašnije transfere, budući da se radi o licima sposobnim za rad koja imaju maloljetnu djecu. Kroz ovaj vid angažmana/manipulacije sistema, od ukupnih rashoda za socijalne transfere (isključujući penzije), godišnje se približno 10% ukupnih rashoda „pogrešno“ usmjeri.

Novinu sistema socijalne zaštite u Crnoj Gori predstavlja i novo pravo za majke s troje i više djece, utvrđeno kroz dopune Zakona o dječijoj i socijalnoj zaštiti. Izmjene Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti usvojene su u Parlamentu uprkos negativnom mišljenju Vlade i bez pouzdane procjene fiskalnog uticaja. Zakon se primjenjuje od januara 2016. godine. Shodno dopunama zakona majke s troje i više djece ostvaruju pravo na doživotnu naknadu u iznosu od 70% prosječne zarade u Crnoj Gori, ukoliko imaju 25 godina radnog staža, ili naknadu od 40% prosječne zarade u Crnoj Gori ukoliko su 15 godina bile registrovane kao nezaposlene kod Zavoda za zapošljavanje. Iako su ova rješenja podstaknuta potrebom i motivom da se pomogne ženama-majkama, zakon je diskriminatorски i ugrožava prava ne samo drugih žena koje ne zadovoljavaju navedene kriterijume, već i drugih zaposlenih osoba - muškaraca. Osnovna poruka ovog zakona ženama jeste da njihov rad nije dovoljan doprinos, već da je njihov ključni doprinos društvu Crne Gore da rađaju djecu, što više to bolje, ali minimum troje. Dodatno, ukoliko imamo na umu da je postojeća stopa zamjene (odnos prosječne penzije i prosječne zarade) 56,8%, ovo pravo postaje još problematičnije s aspekta motivacije na formalan rad. Prosječan zaposleni muškarac i žena koji su radili puni radni staž (35 ili 40 godina) i stekli pravo na penziju po redovnim uslovima za penzionisanje mogu očekivati da će imati penziju koja će u prosjeku činiti 65% njihovih primanja prije penzionisanja⁷⁹, dok će majka koja je rodila troje djece i radila 25 godina ostvariti doživotnu naknadu od 70% prosječne zarade u Crnoj Gori.

Prema podacima Ministarstva rada i socijalnog staranja, 87.000 žena u Crnoj Gori je rodilo troje i više djece, od čega se preko 20.000 žena prijavilo za korišćenje prava. Preko 3000 žena se do kraja februara 2016. godine odreklo prava na penziju, dok se približno 11.000 žena prijavilo za naknadu po osnovu registracije od 15 godina u evidenciji nezaposlenih lica Zavoda za zapošljavanje. Može se pretpostaviti da preostali broj žena pripada grupi žena koje imaju 25 godina staža i još uvijek rade, ali ne mogu očekivati ovako visok iznos penzije kad se penzionišu. Ovo znači da je preko 15.000 žena „izašlo“ s tržišta rada, ili da je približno 5% ukupnog broja radno aktivnih prešlo u neaktivnost. Dodatno, imajući na umu da su i postojeći sistem socijalne zaštite i institucionalni okvir neefikasni u sprečavanju korisnika da uživaju prednosti i neformalnog rada i socijalne zaštite, s ovim pravom neformalno angažovane žene će imati još manji motiv da formalizuju radni angažman. Time je stvorena dodatna institucionalna motivacija za rast neformalnog rada.

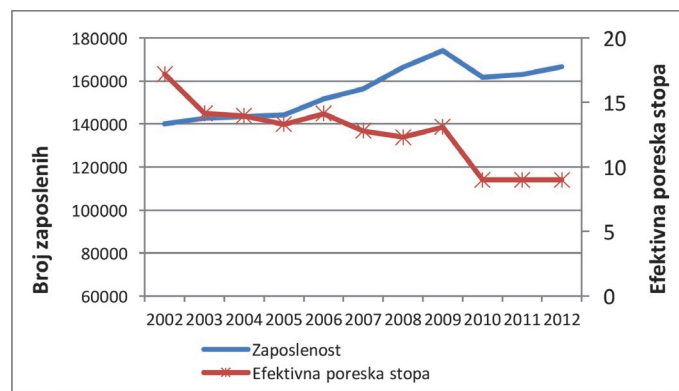
79 Odnos prosječne starosne penzije i prosječne neto zarade

Važno je napomenuti da najvažniji sistem za zaštitu u starosti tj. penzijski sistem, trpi gubitke prihoda dok pojedinci koji nemaju druge formalne radne istorije i doprinosi su plaćani na niže iznose zarada, mogu očekivati niske prihode u starosti – uglavnom minimalne penzije, koje su garantovane zakonom. S aspekta penzijskog sistema, uprkos postojećem nedostatku prihoda, s jedne strane, ovakva situacija će smanjiti ukupne izdatke dok će, na drugoj strani, povećati potrebu da se nadomještuje dio penzije koji nije zarađen, budući da je minimalna penzija zagarantovana. Penzijski sistemi međugeneracijske solidarnosti pa i penzijski sistem Crne Gore modelirani su tako da, uz minimum 15 godina formalne radne istorije, bez obzira na nivo primanja, obezbjeđuju prihod u visini minimalne penzije koja je na nivou od približno 20% prosječne zarade u Crnoj Gori. Ovaj iznos, naravno, ne predstavlja dovoljan izvor prihoda za pojedinca ali za osobu koja je zarađivala minimalnu zaradu ovakva penzija ima stopu zamjene od 50%, što znači da će iznos penzije osobe koja je radila za minimalnu zaradu biti na nivou od 50% posljednje zarade, što čini stopu zamjene približnu zemljama EU.⁸⁰

4.5. Neformalna zaposlenost i poreski sistem

Reforme poreske politike, prvenstveno uvođenje poreza na dodatu vrijednost i reforma oporezivanja dohotka i dobiti, od 2000-ih. na ovamo uticale su pozitivno na poreski moral i obim neformalne ekonomije. Raspoloživi podaci pokazuju da je obim neregistrovane nezaposlenosti u apsolutnim brojevima manje više konstantan dok je ostvaren značajan rast formalne zaposlenosti. U periodu od 2002. godine do danas efektivna poreska stopa smanjena je za 10 pp (ili za približno jednu petinu) dok je formalna zaposlenost porasla za približno jednu četvrtinu (23,7%).

Grafik 4.5.1 - Broj registrovanih zaposlenih i efektivna poreska stopa (desna skala)



Positivne karakteristike dosadašnje poreske politike je upravo stimulatívni efekat politike kroz smanjivanje ukupnog poreskog opterećenja troškova rada i povećanje poreske discipline, prvenstveno kroz unapređenje naplate poreza na dohodak.⁸¹ Smanjenje efektivne poreske stope od 2002. godine do 2008. godine za približno 10 pp je rezultiralo u rastu prihoda od poreza na dohodak od skoro 100%.

Izvor: MONSTAT i sopstvene kalkulacije

⁸⁰ Stopa zamjene predstavlja odnos prihoda nakon penzionisanja i prije penzionisanja, tj. koliki procenat prihoda u odnosu na posljednju zaradu penzioner dobije u vidu penzije.

⁸¹ Poresko opterećenje troškova rada predstavlja pokazatelj odnosa troškova za neto zarade i obavezne poreze i doprinose. Poresko opterećenje pokazuje koliko od 1 € potrošenog na troškove rada ide zaposlenom a koliko se plaća u vidu poreza i doprinosa.

Osim efektivne stope poreza na dohodak, u period od 2002. godine ukupno poresko opterećenje troškova rada je smanjeno (preko 10 pp) i kroz smanjenje stopa doprinosa za obavezno socijalno osiguranje (s 24% ukupno na 20,5% za penzijsko osiguranje i s 14% ukupno na 12,3% za zdravstveno osiguranje, pri čemu je polovinu troškova snosio poslodavac, a polovinu zaposleni). U 2010. godini je došlo do izmjene strukture opterećenja tako da su se povećali doprinosi na teret zaposlenog, a smanjili doprinosi na teret poslodavca. Ova promjena uslovlila je da je većina poslodavaca održalo neto zarade konstantnim i povećalo bruto zarade, što je dovelo do porasta ukupnog poreskog opterećenja troškova rada, budući da bruto zarade čine osnov za obračun i poslodavčevog dijela doprinosa.⁸²

Tabela 4.5.1 - Kretanje stope poreza na dohodak i prihoda od poreza na dohodak

Godina	Efektivna stopa poreza na dohodak	Naplata u milionima €	Godina	Efektivna stopa poreza na dohodak	Naplata u milionima €
2002.	19	57,9	2008.	12,3	111,92
2003.	14,1	63,9	2009.	13,1	94,99
2004.	14	61,24	2010.	9	89,75
2005.	13,3	67,09	2011.	9	81,64
2006.	12,4	72,49	2012.	9	82,26
2007.	12,8	85,40	2013.	9	95,6

Izvor: Ministarstvo finansija

Bez obzira na smanjenje poreskog opterećenja troškova rada (koje pokazuje koji dio troška rada se plaća državi u vidu poreza i doprinosa, a koji dobija zaposleni u vidu zarade), koje je izvršeno tokom prethodnih 15 godina, poresko opterećenje u Crnoj Gori (MF, 2014) za 3 procentna poena više je u odnosu na prosjek Evropske unije (36,7%), a za 4 pp u odnosu na članice eurozone (35,5%). U odnosu na prosjek članica OECD-a (34,8%), koje su ujedno najrazvijenije svjetske ekonomije, prosječno poresko opterećenje troškova rada u Crnoj Gori veće je za 5 pp.

Pored samog iznosa poreskog opterećenja posebno važan dio poreskog sistema i iz ugla formalizacije predstavlja i administrativno opterećenje - trošak plaćanja poreza. Bez obzira na to što poreske stope mogu biti niske, ukoliko je administrativno komplikovano i skupo platiti porez, a uz to još važe diskreciona i promjenjiva pravila obračuna, tada je ukupan sistem skup i neracionalan, kako za državu tako i za poreske obveznike.

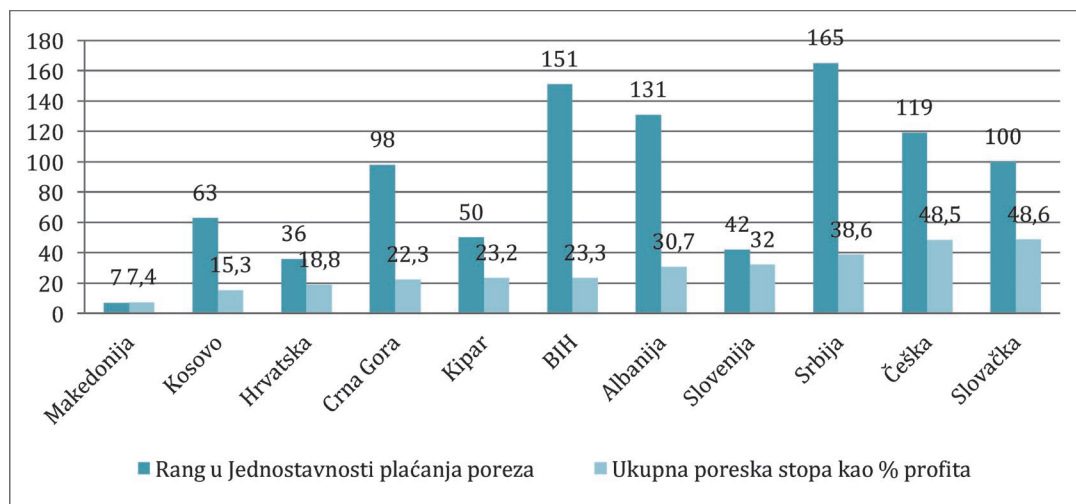
Relevantne studije ukazuju na to da je u Crnoj Gori veoma komplikovano platiti porez, posebno ukoliko se radi o pojedincima i samozaposlenima. Jedan od podindikatora Indeksa lakoće poslovanja Svjetske banke je Indeks plaćanja poreza.⁸³ Ukoliko posmatramo samo ukupnu poresku stopu kao procentat profita, onda Crna Gora zauzima 23. mjesto od 198 zemalja. Međutim, kad se uključe pokazatelji

82 Bruto zarada se sastoji od neto zarade, poreza na dohodak fizičkih lica i doprinosa koje plaća zaposleni.

83 Doing Business index

broja plaćanja, procedura i vremena potrebnog da se obračuna, prijavi i plati porez, Crna Gora je na 98. mjestu od 189 zemalja. Za poštovanje poreskih propisa, prosječno malo preduzeće tokom godine potroši 320 sati rada i obavi ukupno 29 plaćanja.

Grafik 4.5.2 - Plaćanje poreza



Izvor: Svjetska banka, Doing Business report 2015.

Iako je koncept minimalne zarade potpuno drugačiji i služi za zaštitu minimalnog dohotka zaposlenog, u Crnoj Gori se obično shvata kao parafiskalni instrument. Od povećanja minimalne zarade u 2013. godini, sa 30% prosječne zarade, koliko je do tada iznosila, značajno se povećao iznos poreskog duga za poreze i doprinose. Dodatno, koncept minimalne zarade u crnogorskim uslovima iz ugla formalizacije dobija novu dimenziju, budući da je istraživanje pokazalo da su prosječni prihodi samozaposlenih, koji čine polovinu neregistrovanih zaposlenih u nivou minimalne zarade bez poreza i doprinosa.

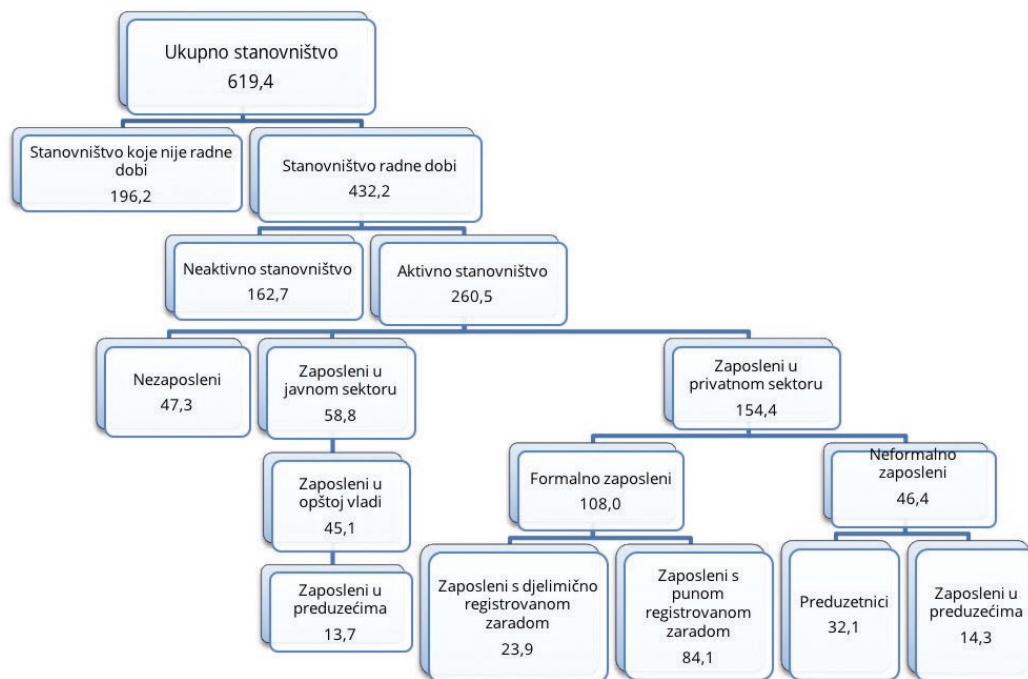
Kao jedan od problema s kojima se suočavaju preduzeća u Crnoj Gori, prema istraživanju, jeste i regulativa koja se tiče PDV-a, a posebno dio koji se odnosi na povraćaj PDV-a i prateće procedure. Ukoliko preduzeće ostvari pravo na povrat PDV-a, rok u kom država vraća novac je 60 dana. Međutim, kako u sklopu procedure prije povraćaja poreske vlasti obavezno šalju kontrolu, povraćaj nekad traje i do šest mjeseci. Istraživanje sprovedeno u Crnoj Gori je pokazalo da primjena PDV regulative osim navedenog generiše visoke administrativne troškove koji se vezuju za potrebu obračuna, dokumentovanja, arhiviranja i prijavljivanja PDV-a, koji su približno na nivou od 18% ukupno ostvarenih prihoda od PDV-a, što znači da kroz poštovanje propisa za PDV preduzeća osim blizu 500 miliona € koliko se godišnje plati u vidu poreza imaju dodatni trošak od približno 100 miliona €, koji bi mogli biti upotrijebljeni na mnogo produktivniji način (Bošković, 2015).

4.6. Neformalna zaposlenost i nezaposlenost

Prema podacima iz Ankete MONSTAT-a o radnoj snazi za 2014. godinu, od ukupno 620 hiljada stanovnika Crne Gore, njih 432.000 je radne dobi dok je od njih aktivno 260.500. Među aktivnim broj nezaposlenih je 47.300 dok je 213.200 zaposlenih lica. U okviru radno angažovanih, broj neformalno zaposlenih po Istraživanju je 46.400. Jasno je da bi nepostojanje ovih radnih mjesta udvostručilo broj nezaposlenih. Iako angažman u neformalnoj ekonomiji nije poželjan način radnog angažmana pojedinaca, učesće u neformalnim aktivnostima smanjuje neaktivnost i nezaposlenost među radno aktivnim pojedincima. Ova činjenica je posebno važna budući da u okviru neregistrovanih zaposlenih u Crnoj Gori, blizu 70% pojedinaca čine neregistrovani samozaposleni, što ukazuje i na razvoj sitnog preduzetništva u okviru neformalnog sektora.

Procjena na osnovu podataka Zavoda za zapošljavanje o nezaposlenosti i MONSTAT-a pokazuje da neformalna zaposlenost ima značajan uticaj na stopu nezaposlenosti, ali i da se uticaj neformalnosti na smanjenje stope nezaposlenosti smanjuje tokom vremena. Ovo dodatno ukazuje i na činjenicu da manji uticaj zaposlenosti u neformalnom sektoru na smanjenje stope nezaposlenosti ne znači smanjenje obima neformalne zaposlenosti već brži rast formalne zaposlenosti.

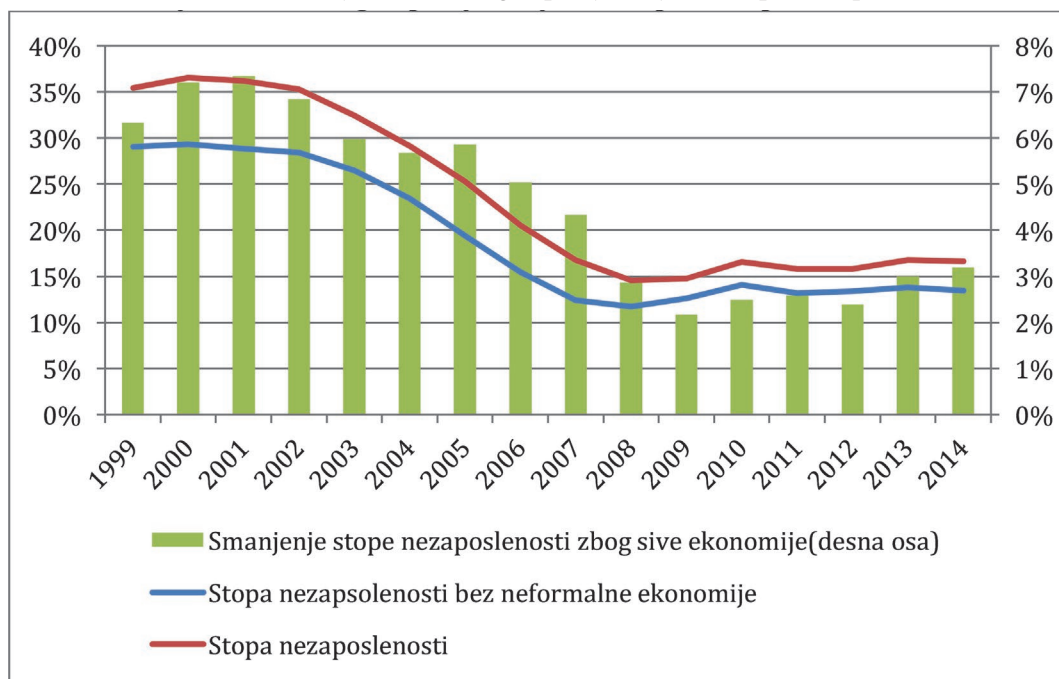
Grafik 4.6.1 - Prikaz stanovništva Crne Gore po aktivnosti (u hiljadama)



Izvor: MONSTAT - Anketa o radnoj snazi 2014, VCG - Plan unutrašnje reorganizacije javnog sektora, Ipsos, kalkulacije autora

Početak 2000-ih godina neformalna zaposlenost uticala je na smanjenje stope nezaposlenosti za približno sedam procentnih poena dok je 2014. godine stopa nezaposlenosti bila niža za 3 pp zahvaljujući neformalnoj zaposlenosti. Razlog za smanjenje uticaja u procentnim poenima uslovljen je i apsolutnim smanjenjem stope nezaposlenosti. Relativno, ako posmatramo koliko je niža stopa nezaposlenosti ukoliko uključimo neformalnu ekonomiju u odnosu na stopu nezaposlenosti bez neformalne ekonomije, može se zaključiti da u prosjeku neformalna zaposlenost za približno jednu četvrtinu smanjuje stopu nezaposlenosti.

Grafik 4.6.2 - Uticaj neformalnog zapošljavanja na stopu nezaposlenosti



Izvor: Zavod za zapošljavanje, MONSTAT i autorove kalkulacije

4.7. Neformalna zaposlenost i obrazovni sistem

Crna Gora je doživjela velike promjene tokom tranzicije, ali strukturni problemi kao što je visoka stopa neaktivnosti, visok procenat dugoročne nezaposlenosti i naročito neusklađenost strukturne ponude i potražnje za radnom snagom (mismatch) i dalje su prisutni na crnogorskom tržištu rada.

Trenutno, tržište rada Crne Gore je fragmentirano i segmentirano u smislu visokih regionalnih nejednakosti i nepodudaranja između ponude i potražnje za radnom snagom. Razlozi za prisustvo mismatcha su brojni, a jedan od njih je svakako i postojeći obrazovni sistem. Upisnu politiku u Crnoj Gori karakteriše nedostatak kvalitetne saradnje između ključnih aktera, odnosno samih ustanova visokog

obrazovanja, ministarstava, Zavoda za zapošljavanje, poslodavaca i drugih relevantnih institucija. To je prepoznato i u strateškim dokumentima gdje je ocijenjeno da je postojeća saradnja više formalna, a ne sušinska.⁸⁴

Drugi razlog postojanja neusklađenosti između ponude i tražnje na tržištu rada su i nedovoljni kapaciteti institucija što se, prije svega, ogleda u nedostatku istraživanja u oblasti obrazovanja kad je riječ o obrazovnim potrebama, adekvatnosti ponude obrazovanja, nivoa funkcionalne pismenosti, nivoa razvijenosti ključnih kompetencija, kao i nivoa usklađenosti obrazovnih mogućnosti i tržišnih potreba za radnom snagom. Registar Zavoda za zapošljavanje Crne Gore sadrži relativno veliki broj registrovanih zanimanja za kojima ne postoji tražnja na tržištu, dok s druge strane, postoje zanimanja koja nijesu registrovana, a za kojima postoji tražnja.

Postoje brojne metode za mjerenje „mismatcha“ na tržištu rada među kojima su Beveridge kriva⁸⁵, koeficijent varijacije, varijansa specifičnih stopa zaposlenosti, odnosno nezaposlenosti, povrat na obrazovanje, odnos između učešća u nezaposlenosti i učešća u zaposlenosti, nepodudaranje po zanimanjima, i sl. Sve metode imaju svoje prednosti jer s različitih aspekata mjere i objašnjavaju nepodudaranje na tržištu rada.

Beveridge kriva, kao jedna od metoda za mjerenje „mismatcha“ na tržištu rada, jeste prikaz odnosa između stope nezaposlenosti i stope nepopunjenosti slobodnih radnih mjesta za nekoliko različitih tačaka u vremenu i na taj način pokazuje dinamiku procesa podudaranja ponude i tražnje na tržištu rada. Tačnije, Beveridge kriva prikazuje sve kombinacije stopa nezaposlenosti i nepopunjenosti slobodnih radnih mjesta na osnovu dostupnih podataka tokom određenog vremenskog perioda. Kriva ne mora da odgovara stvarnoj „putanji“ podataka tokom vremena, s obzirom na to da pomjeranja mogu biti istovremeno rezultat i pomjeranja duž krive i pomaka same krive. Podaci ne dopuštaju dezagregaciju ove dvije mogućnosti.⁸⁶

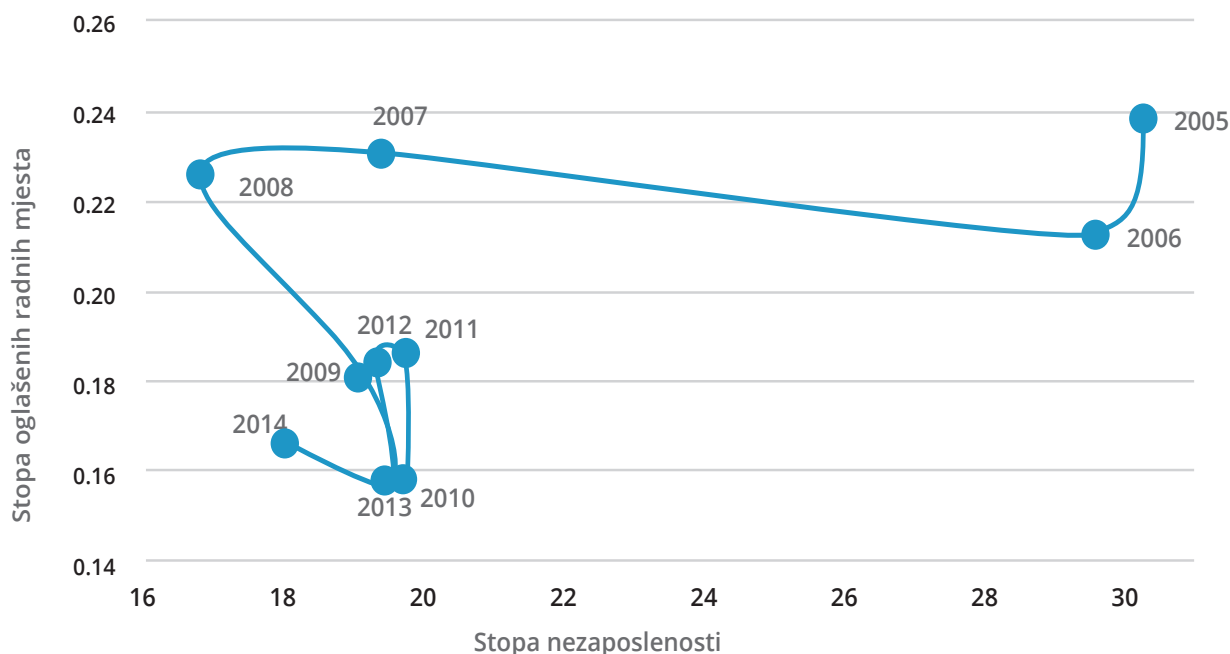
Broj slobodnih radnih mjesta rastao je tokom prethodnih godina, ali je, s druge strane, nakon pojave krize i stopa nezaposlenosti rasla, što odražava neravnotežu između ponude i potražnje za radnom snagom. Značajan skok prijavljenih slobodnih radnih mjesta duguje se aktivnostima za legalizaciju neformalnih radnih mjesta u 2003. godini. Najveće neto povećanje godišnje prijavljenih slobodnih radnih mjesta od oko 15.641 zabilježeno je tokom 2007. godine. Nakon pada u broju slobodnih radnih mjesta u 2013. godini, isti je porastao u 2014. za 14,3%.

84 Program reforme politike zapošljavanja u Crnoj Gori 2015–2020, (2015), Ministarstvo rada i socijalnog staranja Crne Gore

85 Negativan odnos između nezaposlenih i slobodnih radnih mjesta prvi je identifikovao William Beveridge tokom 40-ih godina 20. vijeka, nastojeći da utvrdi koliko je ekonomija daleko od stanja pune zaposlenosti (Bleakly, H. and Fuhrer, J. C., 1997. „Shifts in the Beveridge curve, job matching and labor market dynamics“. *New England Economic Review*, Sep/Oct, str. 3)

86 Gatelli, D. i Johansen, J. (2011), *Measuring Mismatch in ETF Countries*, A Methodological Note, ETF, str. 8

Grafik 4.7.1 - Beveridge kriva⁸⁷ za tržište rada Crne Gore



Izvor: Lične kalkulacije, ETF, MONSTAT, Zavod za zapošljavanje Crne Gore

Na bazi Beveridge krive za crnogorsko tržište rada, može se zaključiti da je trajektorija krive u posljednjim godinama naročito uzrokovana krizom, ali je izražen i tzv. „mismatch“. Ipak, svako pomjeranje Beveridge krive prema unutra pokazuje porast efikasnosti funkcionisanja tržišta rada odnosno veću usklađenost između slobodnih radnih mjesta i onih koji traže posao. Novi obrazovni program, koji je rezultat tržišnih potreba, kao i primjena dodatnog obučavanja ili prekvalifikacije za pojedinim radnim mjestima za kojima postoji povećana potražnja, utiče na brže popunjavanje slobodnih radnih mjesta, odnosno na istovremeno smanjenje broja nezaposlenih i broja slobodnih radnih mjesta. Na taj način primjena programa za zapošljavanje povećava efikasnost usklađivanja tj. podudaranja ponude i tražnje za radnom snagom, što dovodi do pomjeranja Beveridge krive prema unutra.⁸⁸ Beveridge kriva ukazuje na to da je kriza naročito dovela do pogoršanja kad je u pitanju stopa nezaposlenosti. Međutim, u 2014. godini se prema kretanju krive može vidjeti i veće nepodudaranje ponude i tražnje na tržištu rada.

Radi smanjenja nepodudaranja ponude i tražnje na tržištu rada sprovode se brojne aktivne politike za tržište rada. Ipak, veći značaj za smanjivanje nivoa nepodudaranja ponude i tražnje na tržištu rada ima

87 Beveridge kriva je poznata i kao UV kriva (Unemployment-Vacancies Curve)

88 Calmfors, L., 1994. „Active Labour Market Policy and Unemployment - a Framework for the Analysis of crucial design features. OECD Economic Studies, 2 (1), 7-47.

obrazovni sistem u odnosu na direktne aktivne politike koje sprovode institucije nadležne za efikasnost ovog tržišta. Brojne empirijske analize pokazale su da aktivne politike na tržištu rada nemaju presudan značaj i učinak na smanjivanje nepodudaranja. Neke od sprovedenih analiza dovode do zaključka da kreiranje radnih mjesta doprinosi smanjivanju „mismatcha“, ali s malim nivoom signifikantnosti.⁸⁹ Na osnovu postojećih agregatnih analiza može se zaključiti da je ukupan uticaj aktivnih politika (treninga, prekvalifikacija i sl.) na tržištu rada nedovoljan, odnosno da sam sistem formalnog obrazovanja na svim nivoima treba da bude usklađeniji s potrebama tržišta rada i da ne iziskuje dodatne skupe prekvalifikacije.

89 Obadić, A. (2003), Utjecaj aktivnih i pasivnih politika na tržište rada, *Financijska teorija i praksa* 27 (4) str. 541

5. POGLAVLJE

PRODUKTIVNOST I PRISTUP KAPITALU/RAZVOJU

Produktivnost preduzeća i efikasna upotreba resursa ključni su za ekonomski rast. Empirijske analize razvoja crnogorske ekonomije od 2000. godine na ovamo pokazale su da bi prosječan rast produktivnosti u Crnoj Gori od 0,6% oslobodio potencijal za realni rast BDP-a od četiri do pet procenata godišnje.⁹⁰ Analiza uzroka rasta crnogorske ekonomije u periodu 2000–2010. godina je pokazala da se jedna četvrtina rasta BDP-a može objasniti doprinosom rasta radne snage, dok je ostatak rasta objašnjen akumulacijom kapitala (Madžarević-Šujster, Popović 2012). Ovi nalazi sugerišu da rast produktivnosti nije uzrok rasta niti je značajno doprinio rastu crnogorske ekonomije u periodu 2000–2010. godina.⁹¹ Zbog toga u centru pažnje donosioca odluka mora biti naglasak na rastu produktivnosti i strukturne reforme koje će omogućiti rast produktivnosti. Strukturne reforme s naglaskom na produktivnosti prvenstveno moraju biti usmjerene na tržište rada i smanjenje obima neaktivnosti, kao i smanjenje intervencionističke politike države, kako u pogledu socijalne politike kao „ulaznice“ u neaktivnost i manji intervencionizam i „spašavanje“ preduzeća koja su nekad bila u državnom vlasništvu ili preduzeća koja su i sad u državnom vlasništvu.

Intervencionizam i „tolerantnost“ institucija za nepoštovanje propisa od strane preduzeća u državnom vlasništvu ima višestruke negativne posljedice za produktivnost biznis sektora i poreski moral uopšte. Takvim postupanjem, kao i konstantnim intervencijama u državna preduzeća, biznis sektoru se daju pogrešni podsticaji, tako da umjesto da se takmiče u produktivnosti i rastu, takmiče se u tome ko će manje poreza da plati i/ili više dobije transfera iz državnog budžeta i na taj način nadomjesti dobitak koji bi se dobio kroz rast produktivnosti i efikasniju upotrebu resursa. Na isti način, budući da često država finansira poreske obaveze, iz opštih poreskih prihoda, za poreze i doprinose za preduzeća koja su u vlasništvu države ili su nekad bila u vlasništvu države, neplaćanje doprinosa od strane poslodavaca predstavlja potpuno racionalno ponašanje, budući da postoji velika vjerovatnoća da će dugove za poreze i doprinose finansirati država, tj. da će uredni poreski obveznici (oni koji uredno plaćaju sve poreze i doprinose) na kraju snositi ukupan trošak.

Dodatno, konstantna „unapređenja“ socijalne zaštite za pojedine grupe daju signale pojedincima da je neaktivnost u redu i da će na kraju neko drugi da vodi računa o njihovom blagostanju. Ovakvo okruženje ni u kratkom ni u dugom roku, posebno imajući na umu demografske trendove, ne može pomoći oslobađanju potencijala za razvoj pojedinca, rast produktivnosti i samim tim biznis sektora a i ekonomije uopšte.

90 World Bank (2013) – CEM Montenegro: Preparing for Prosperity

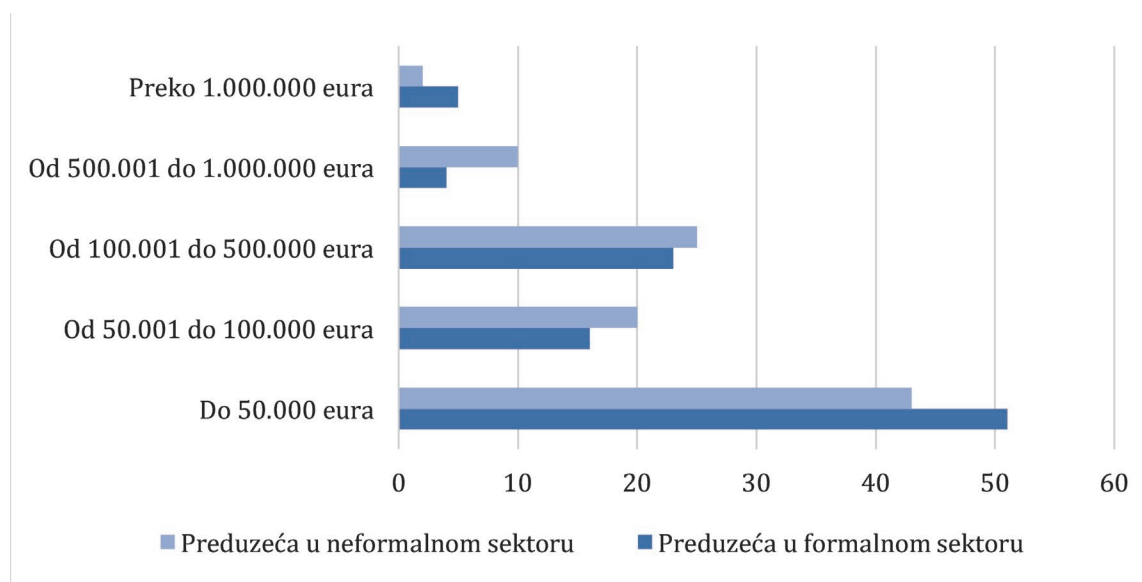
91 Ibid

5.1. Produktivnost u formalnom vs neformalnom sektoru

„I laik zna, kad bih ušao u potpuno legalne tokove to bi značilo da ne bih dobio posao kod investitora, morao bih da pojačam cijenu. Jasna računica, imam veći trošak. Kad bi uslovi na tržištu za sve bili isti i kad bi svako morao da plati to što ga sleduje u Crnoj Gori, to bi automatski značilo povećavanje cijena.“ – Preduzetnik

Podaci iz Istraživanja pokazuju da ne postoje velike razlike u pogledu osnovnih finansijskih pokazatelja preduzeća koja su formalna (plaćaju sve poreske obaveze) i preduzeća koja su angažovana djelimično u neformalnom sektoru (imaju neformalne zaposlene i/ili dio prometa ne registruju). Dvije petine preduzeća angažovanih u neformalnom sektoru ostvaruju prihode do 50.000 €, dok je to slučaj za polovinu formalnih preduzeća. Jedna petina neformalnih preduzeća ostvaruje prihode od 50.000 do 100.000 €, dok jedna četvrtina neformalnih preduzeća ostvaruje prihode od 100.000 do 500.000 €. Prihodi formalno angažovanih preduzeća su slični, što je vjerovatno posljedica činjenice da i jedna i druga preduzeća uglavnom dominantno posluju u formalnom sektoru, iako su u istraživanju podijeljena na formalna i neformalna.

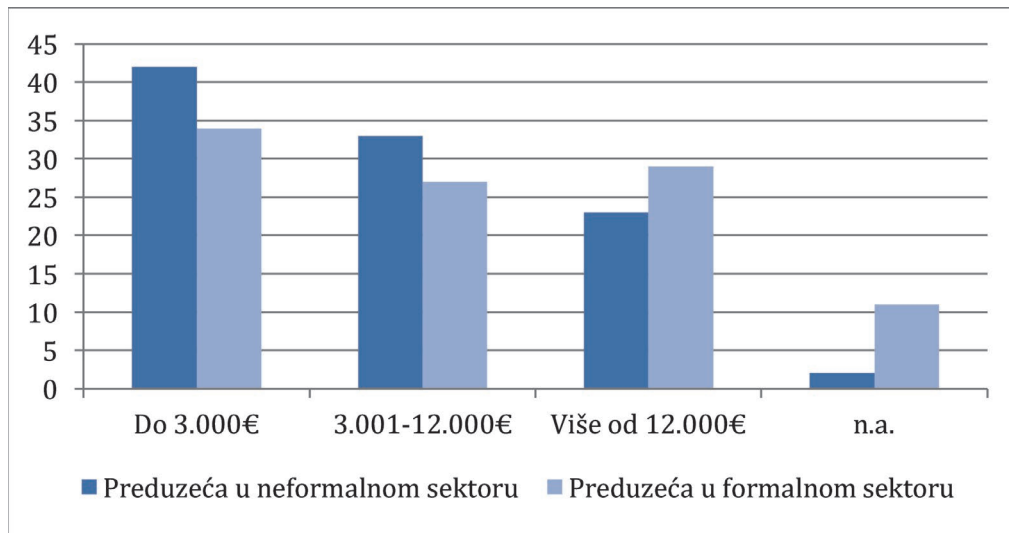
Grafik 5.1.1 - Ostvareni prihodi



Izvor: Ipsos (2014), Neformalno zapošljavanje i siva ekonomija u Crnoj Gori

Podaci o visini dobiti ukazuju na sličnu sliku kao i podaci o prihodima, s tim da veći procenat neformalnih preduzeća ima nižu dobit, tj. dobit do 3000 € godišnje.

Grafik 5.1.2 - Ostvarena dobit preduzeća



Izvor: Ipsos (2014), Neformalno zapošljavanje i siva ekonomija u Crnoj Gori

Ovi podaci ukazuju na to da kad su u pitanju preduzeća, ne postoje velike razlike u produktivnosti u okviru formalnog i neformalnog sektora.⁹² Međutim, ukoliko posmatramo samozaposlene, tj. preduzetnike, razlike u produktivnosti i prihodima/produktivnosti su značajne. Registrovani/formalni preduzetnici imaju prihode koji su za 50% viši u odnosu na neregistrovane/neformalne preduzetnike. Jedano od objašnjenja za ovoliku razliku je u djelatnostima koje obavljaju. Većina neformalnih preduzetnika angažovana je u poljoprivredi na sopstvenim gazdinstvima, dok je značajan dio njih angažovan u uslužnim djelatnostima. Takođe, neformalni samozaposleni su uobičajeno s nižim stepenom obrazovanja u odnosu na formalno zaposlene. Ovo ukazuje na to da je značajan broj radno sposobnih pojedinaca u Crnoj Gori angažovan u okviru neproduktivnih djelatnosti.

Takođe, imajući u vidu vezu između obrazovanja i neformalnosti, kao i to da je unapređenje u obrazovnoj strukturi populacije bio značajan izvor rasta crnogorskog BDP-a u poslijeratnom periodu (doprinos rastu od 46%), da je stopa povraćaja tercijarnog obrazovanja 20%, obrazovni sistem ima značajnu ulogu u unapređenju produktivnosti i rastu.⁹³ Međutim, Crna Gora i pored niske aktivnosti na tržištu rada, relativno dobre obrazovne strukture stanovništva i relativno visoke stope nezaposlenosti, svake godine „uveze“ broj zaposlenih koji je jednak broju nezaposlenih lica u Crnoj Gori, što po odomaćenom shvatanju predstavlja nedostatak osposobljene radne snage, s vještinama potrebnim poslodavcima, i govori o neuspjehu obrazovnog sistema da osobe koje izlaze iz obrazovnog sistema imaju potrebne vještine za uspješno uključivanje na tržište rada i pronalazak posla.

92 Ovo je privremeni zaključak dok baza ne bude na raspolaganju.

93 World Bank (2013) – CEM Montenegro: Preparing for Prosperity, str. 10 i 11

5.2. Oportunitetni troškovi (ne)formalnosti

Neformalna ekonomija predstavlja, na jednoj strani, značajne prihode pojedinaca i mogućnosti za zapošljavanje u situaciji kad je ponuda radnih mjesta u formalnom sektoru ograničena. Posmatrano iz ugla pojedinca, posebno neregistrovanih zaposlenih kod poslodavca, neto zarade u neformalnom sektoru neznatno su niže u odnosu na zarade u formalnom sektoru. Tako da bi uz pretpostavku istih troškova za poslodavca, formalizacija značila značajno manje prihode - neto zarade za pojedince. Prihodi ove grupe zaposlenih bi maksimalno bili niži za 40%, koliko iznosi poresko opterećenje uz pretpostavku da poslodavci teže da održe trošak rada nepromijenjenim.

Među neregistrovanim zaposlenima polovinu čine neregistrovani samozaposleni pojedinci. Imajući u vidu ionako niske prihode od neformalnih aktivnosti, koji su u prosjeku na nivou zakonske minimalne zarade, formalizacija ovih radnih mjesta značila bi da se pojedinci odreknu najmanje 50% ukupnog prihoda za perspektivu penzije. Kako pojedinci, a posebno mlađi više vrednuju sadašnjost, dobrovoljna formalizacija je malo vjerovatna za ovu grupu neregistrovanih zaposlenih.

Na nivou ukupne populacije procijenjeni manji prihod od poreza i doprinosa je 140 miliona € godišnje (Ipsos, 2014) što bi značilo povećanje rashoda biznis sektora za isti iznos ili, pod pretpostavkom konstantnih troškova za biznis, smanjenje raspoloživog dohotka domaćinstava za 140 miliona €, kao i gubitak značajnog broja radnih mjesta u neformalnom sektoru. Represivna politika usmjerena na formalizaciju bez podešavanja u formalnim institucijama i postepene formalizacije značila bi i povećanje siromaštva, budući da prihodi od neformalnih aktivnosti imaju značajan uticaj na smanjenje siromaštva. To znači da sagledavanje samo izgubljenih prihoda za državu bez uvažavanja drugih posljedica nije adekvatno i ne daje punu sliku. U krajnjem, insistiranje na represivnim mjerama kojima bi se izvršio formalni transfer iz neformalnog u formalni sektor moglo bi imati ukupno negativan efekat po ekonomski i socijalni sistem u Crnoj Gori.

Ključni troškovi preduzeća prilikom formalizacije odnose se na porast rashoda u vidu plaćenih poreza i drugih taksi i naknada, kao i porast administrativnih troškova budući da formalni privredni subjekti imaju obavezu da vode računovodstvene evidencije i da pripremaju različite vrste izvještaja za institucije. Takođe, osim navedenih troškova povećavaju se i direktni troškovi poštovanja rigidnih radnih propisa - primjena minimalne zarade, otpremnine u slučaju raskida ugovora o radu, naknade odmora, bolovanja, uvećanja za noćni, prekovremeni i praznični rad, koji su manji ili ne postoje u slučaju neformalnog angažmana (Arandarenko, Simović, 2015). Troškovi formalizacije za pojedince odnose se prvenstveno na smanjenje raspoloživog dohotka i ograničenje u pogledu angažmana na dodatnim poslovima, budući da moraju tražiti formalno odobrenje od poslodavca.

Tabela 5.2.1 - Identifikacija ključnih troškova formalizacije po tipu neformalnog rada u Crnoj Gori

Tip troška	Domaćinstva i zaposleni koji rade u svom domaćinstvu	Neformalna preduzeća, neformalni zaposleni	Formalna preduzeća, neformalni zaposleni	Formalna preduzeća, formalni zaposleni, djelimično prijavljene zarade
Troškovi registracije -preduzeća	da	da	ne	ne
Troškovi registracije -zaposleni		da	da	ne
Troškovi poreza i doprinosa	da	da	da	da jedan dio
Troškovi poštovanja propisa o radu	ne	da	da	da jedan dio

Izvor: Enabling transition to formal employment in Montenegro, M. Arandarenko, V. Simović (2015)

Zašto je važna formalizacija? Preporuka 104 MOR-a naglašava da je tranzicija iz neformalne u formalnu ekonomiju ključna za inkluzivan razvoj i dostojanstven rad za sve. Po pravilu, formalizacija donosi prednosti kako za preduzeća koja funkcionišu u neformalnom sektoru tako i za pojedince koji su angažovani u neformalnom sektoru. Ključne prednosti od formalizacije za zaposlene su eliminisanje deprivacije u pogledu osiguranja i odmora, kao i osiguranje dostojanstvenih uslova za rad, što nije slučaj za samozaposlene, koji čine dvije trećine neformalno zaposlenih u Crnoj Gori. Za neregistrovane samozaposlene pojedince formalizacija bi značila gubitak jednog dijela prihoda, ali i pristup uslugama koje pruža javni sektor kao i učešće u programima koje pruža država za podsticaj preduzetništva, pristup kreditima kod banaka i sl., kao i bolje mogućnosti za razvoj biznisa. Prednosti za formalizacije za preduzeća su pristup finansiranju, korišćenje podsticaja koje država obezbjeđuje, spovođenje ugovora kao i izbjegavanje kazni.⁹⁴

⁹⁴ U slučaju poslovanja u neformalnom sektoru, bez pisanog ugovora, u slučaju neizvršenja ugovora pružalac robe ili usluge ne može se obratiti institucijama za zaštitu. Kao primjer se može navesti samozaposleni koji obavlja građevinske radove, ukoliko mu naručilac radova ne plati, nema zakonskih mogućnosti za naplatu potraživanja.

Tabela 5.2.2 - Ključne prednosti formalizacije po tipu neformalnog angažmana u Crnoj Gori

Ključne prednosti	Domaćinstva i zaposleni koji rade u svom domaćinstvu	Neformalna preduzeća, neformalni zaposleni	Formalna preduzeća, neformalni zaposleni	Formalna preduzeća, formalni zaposleni, djelimično prijavljene zarade
Prednosti registracije – preduzeća	Pristup izvorima finansiranja Izbjegavanje kazni	Pristup izvorima finansiranja Izbjegavanje kazni	n.p.	n.p.
Prednosti registracije – zaposleni		Izbjegavanje kazni, Unaprijeđena zaštita na radu, povećana sigurnost zaposlenja	Izbjegavanje kazni, povećanja sigurnost zaposlenja	n.p.
Prednosti plaćanja poreza i doprinosa	Pristup uslugama socijalne zaštite (zaposleni) Unaprijeđene javne usluge	Pristup uslugama socijalne zaštite (zaposleni) Unaprijeđene javne usluge (svi)	Pristup uslugama socijalne zaštite (zaposleni) Unaprijeđene javne usluge (svi)	Puni pristup penzijskom osiguranju (zaposleni) Unaprijeđene javne usluge (svi)
Prednosti poštovanja propisa o radu (zaposleni)	Nema	Set prava koja proizilaze iz propisa o radu	Set prava koja proizilaze iz propisa o radu	No

Izvor: Enabling transition to formal employment in Montenegro, M. Arandarenko, V. Simović (2015)

Koristi od formalizacije neformalnog angažmana zavise od tipa angažmana i kao generalno pravilo, više prednosti formalizacije podrazumijevaju i veće troškove formalizacije (Arandarenko, Simovic, 2015).

6. POGLAVLJE

AGENDA 2030 ZA PROMOVISANJE PRODUKTIVNE ZAPOSLENOSTI I DOSTOJANSTVENOG RADA

„Osiguranje dostojanstvenog života“

UN

Koncept Milenijumskih razvojnih ciljeva pomogao je da se povećaju napori nacionalnih država i globalno na definisanju i sprovođenju politika usmjerenih na unapređenje kvaliteta života svih pojedinaca, s posebnim naglaskom na smanjenju ekstremnog siromaštva, pristupu zdravstvenim uslugama i unapređenju zdravlja stanovništva, smanjenju rodnih razlika i očuvanju životne sredine.

Milenijumski razvojni ciljevi su: MRC 1 - Iskorjenjivanje ekstremnog siromaštva i gladi, MRC 2 - Ostvarivanje univerzalnog osnovnog obrazovanja, MRC 3 - Ostvarivanje ravnopravnosti polova i osnaživanje položaja žena, MRC 4 - Smanjenje smrtnosti djece, MRC 5 - Poboljšanje zdravlja majki, MRC 6 - Borba protiv HIV/AIDS, malarije i drugih bolesti, MRC 7 - Obezbeđivanje održivosti životne sredine i MRC 8 - Uspostavljanje globalnog partnerstva za razvoj.

Kako su tri od osam razvojnih ciljeva ispunjena prije 2015. godine (MRC 1, MRC 3 i MRC 7), pri čemu je zabilježen različit stepen uspjeha nacionalnih ekonomija, pod okriljem UN sistema organizovana je globalna debata o budućnosti svijeta u kome živimo i globalnom partnerstvu za razvoj. Nakon debate, koja je trajala dvije godine, šefovi država i vlada članica sistema UN na Samitu održanom 25-27. septembra 2015. godine u Njujorku usvojili su rezoluciju - Transformacija našeg svijeta: Agenda 2030⁹⁵. Agenda 2030 sadrži 17 sveobuhvatnih, dalekosežnih ciljeva kojima su u fokusu ljudi, a posvećena je dostizanju održivog razvoja u okviru tri ključne dimenzije - ekonomska, socijalna i ekološka (environmental).

95 <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

Ciljevi Agende 2030 ili Ciljevi održivog razvoja (SDG - Sustainable development goals) su:

Cilj 1. Bez siromaštva u svim oblicima i svuda
Cilj 2. Bez gladi, postići sigurnost u hrani i unaprijeđenoj ishrani i promovisati održivu poljoprivredu
Cilj 3. Osigurati zdravi život i promovisati dobro zdravlje za sve u svakoj starosnoj dobi
Cilj 4. Obezbijediti inkluzivno i jednog kvaliteta obrazovanje i promovisati mogućnost doživotnog učenja za sve
Cilj 5. Dostići rodnu ravnopravnost i osnažiti žene i djevojke
Cilj 6. Obezbijediti dostupnost i održivo upravljanje vodama i higijenu za sve
Cilj 7. Obezbijediti pristup dostupnim, pouzdanim i održivim modernim izvorima energije za sve
Cilj 8. Promovisati kontinuiran, inkluzivan i održiv ekonomski rast, puno i produktivno zapošljavanje i dostojanstven rad za sve
Cilj 9. Izgraditi pouzdanu infrastrukturu, promovisati inkluzivnu i održivu industrijalizaciju i podstaći inovacije
Cilj 10. Smanjiti nejednakost u okviru zemlje i između zemalja
Cilj 11. Učiniti gradove i ljudska naselja inkluzivnim, sigurnim, otpornim i održivim
Cilj 12. Osigurati održive obrasce proizvodnje i potrošnje
Cilj 13. Preduzeti hitne akcije za sprečavanje klimatskih promjena i njihovog uticaja
Cilj 14. Sačuvati i održivo koristiti okeane, mora i pomorske resurse za održivi razvoj
Cilj 15. Zaštititi, obnoviti i promovisati održivu upotrebu kopnenih ekosistema, održivo upravljati šumama, suzbiti širenje pustinja, i zaustaviti i preokrenuti degradaciju zemljišta i zaustaviti gubitak biodiverziteta
Cilj 16. Promovisati mirna i inkluzivna društva za održivi razvoj, obezbijediti pristup pravdi za sve i izgraditi efektivne, odgovorne i inkluzivne institucije na svim nivoima
Cilj 17. Jačati sredstva za implementaciju i revitalizovati partnerstva za održivi razvoj

U svijetlu Agende 2030 i Milenijumskih razvojnih ciljeva, Crna Gora je ispunila ciljeve koji se tiču zdravlja majki i djece (MRC 4 i 5) i cilj koji se tiče partnerstva za razvoj. Djelimično ispunjeni ciljevi su MRC 2, 6 i 7, dok u ostalim oblastima iako je ostvaren progres, nije bio dovoljan. U tom smislu, u narednom periodu Crna Gora, a na osnovu uspjeha/neuspjeha u postizanju milenijumskih razvojnih ciljeva, definisaće novu strategiju i prioritete u postizanju ciljeva održivog razvoja.

Agenda 2030 omogućava podršku različitim nacionalnim i regionalnim društveno-ekonomskim potrebama jer su definisanim ciljevima obuhvaćene teme koje su prepoznate kao ključne u daljem razvoju Crne Gore, poput pune zaposlenosti, socijalne uključenosti ranjivih grupa, dostojanstvenog rada, vladavine prava, zelene ekonomije, kvalitetnog obrazovanja, rodne ravnopravnosti i sl.

Jedan od ciljeva održivog razvoja je obezbjeđivanje dostojanstvenog rada, inicijalno inicijativa Međunarodne organizacije rada, pri čemu se rad shvata kao osnov blagostanja pojedinca.

Dostojanstven rad podrazumijeva:

- rodnu ravnopravnost koja se prožima kroz sve aspekte rada
- promovisanje mogućnosti za kreiranje radnih mjesta – ekonomija koja generiše šanse za investicije, preduzetništvo, razvoj vještina, kreiranje poslova i održive izvore prihoda
- garantovanje ljudskih prava i sigurnosti na radnom mjestu
- adekvatnu socijalnu zaštitu – zdravstveno osiguranje, osiguranje od nezaposlenosti.

U svijetlu Agende 2030 treba posmatrati i pet dimenzija razvoja po mjeri čovjeka koje promoviše Globalni izvještaj o razvoju po mjeri čovjeka za 2015. godinu i koji u fokus stavlja inicijativu za dostojanstven rad.⁹⁶ Svaki rad ne doprinosi razvoju po mjeri čovjeka (Jahan, 2015), a da bi se istražio doprinos rada razvoju po mjeri čovjeka potrebno je analizirati sljedećih pet dimenzija:

- Promišljanje i proširenje koncepta i načina stvaranja rada – tradicionalni rad, rad kroz brigu o drugim članovima domaćinstva, volonterski rad, kreativni rad – svi doprinose rastu razvoja po mjeri čovjeka.
- Veza između rada i razvoja po mjeri čovjeka – posmatrati i pozitivnu i negativnu vezu posebno u dijelu određenih vrsta rada koje ne doprinose razvoju po mjeri čovjeka – ropstvo, rad djece, nelegalna prostitucija, kriminal, nedostojanstven rad, eksploatacija migranata.
- Koncept i definicija rada – polako nestaje tradicionalan rad vezan za kancelariju ili proizvodnu halu, tehnologija je omogućila da se rad može obavljati bilo gdje, stoga tradicionalne strategije zapošljavanja i pristupi politikama zapošljavanja više ne daju rezultate, potrebne su nove vještine za novi svijet.
- Svjesnost i proširivanje izbora – tehnologija je omogućila da se ljudi porede u pogledu načina na koji su tretirani, koja prava imaju i kako žive. Sve je manje „stvari“ koje se mogu sakriti. Pojedinci sve manje žele da se oslanjaju na rješenja koja daju vlade ili međunarodna zajednica. Živimo u neravnopravnom, neodrživom i nesigurnom svijetu, a pojedinci će sve više željeti da se njihov glas čuje, tako da će protesti i sukobi biti sve više prisutni.
- Dohodak – dohodak nije suština ljudskog života niti nedostatak dohotka predstavlja suštinu deprivacije – ljudska prava, sigurnost i sloboda izbora su mnogo važniji.

Koncept dostojanstvenog rada i pune i produktivne zaposlenosti uz promovisanje kontinuiranog, inkluzivnog i održivog ekonomskog rasta je posebno istaknut kroz cilj 8 Agende 2030. Isti koncepti su ugrađeni i u nacionalni strateški okvir, prije svega kroz Nacrt Nacionalne strategije održivog razvoja do 2030. godine (NSOR), Strategiju zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa 2016–2020. godine, dokument Pravci razvoja 2015–2018. godine, i sl.

96 Selim Jahan – govor o Izvještaju o razvoju po mjeri čovjeka za 2015. godinu (<http://hdr.undp.org/en/rethinking-work-for-human-development>)

Potciljevi ovog cilja koji su relevantni za Crnu Goru i nacionalni kontekst su:

- povećanje produktivnosti kroz fokus na sektore s visokom dodatnom vrijednošću i radno intenzivne sektore (8.2)
- promovisanje stvaranja novog dostojanstvenog rada, preduzetništva, kao i formalizacija i rast mikro, malih i srednjih preduzeća (8.3).
- razdvajanje ekonomskog rasta od degradacije životne sredine (8.4)
- postizanje pune i produktivne zaposlenosti i dostojanstvenog rada za sve žene i muškarce, uključujući i mlade i osobe s invaliditetom, kao i jednake plate za rad jednake vrijednosti (8.5)
- suštinsko smanjenje procenta mladih koji nijesu zaposleni ili nijesu u procesu obrazovanja ili obuka (8.6)
- iskorjenjivanje prinudnog rada i dječijeg rada u svim oblicima (8.7)
- zaštita radnih prava i promovisanje bezbjednog i sigurnog radnog okruženja za sve radnike, uključujući radnike migrante, naročito žene migrante, kao i one u nesigurnom zapošljavanju (8.8)
- promovisanje održivog turizma koji stvara radna mjesta (8.9)
- poboljšanje pristupa finansijskim uslugama (8.10).

Ovi, ali i ostali ciljevi Agende 2030. naročito su zastupljeni kroz tekst nacрта Nacionalne strategije održivog razvoja do 2030. godine. Posebno, SDG8 je zastupljen kroz strateške ciljeve koji se odnose na stimulisanje zapošljivosti i socijalne inkluzije, povećanje nivoa konkurentnosti crnogorske ekonomije za održivi razvoj i zelena radna mjesta, kao i na prevazilaženje problema menadžerskog deficita i jačanje društveno odgovornog poslovanja. Za svaki od ciljeva ovog dokumenta postoji jasno definisan set mjera, podmjera i ciljnih ishoda u postizanju napretka u 2030. godini.

Takođe, u skladu sa SDG8 je i Program dostojanstvenog rada za Crnu Goru za period 2015–2017. godine koji je usvojen tokom 2015. godine u skladu s ključnim prioritetima Vlade Crne Gore i Okvirom za razvojnu pomoć Ujedinjenih nacija (UNDAF) za 2012–2016. godinu. Ovaj program promoviše dostojanstven rad kao ključnu komponentu razvojnih politika, a bazira se na jednakim mogućnostima za žene i muškarce da dobiju dostojanstven i produktivan posao u uslovima slobode, jednakosti, bezbjednosti i ljudskog dostojanstva.

Većina drugih strategija koje su usvojene u Crnoj Gori bazira se na definisanim razvojnim prioritetima koji su u skladu s nekim od ciljeva održivog razvoja Agende 2030. Ipak, problem koji je prepoznat i u nacrtu NSOR, jeste što veliki broj ovih dokumenata nema stalne koordinacione strukture za praćenje njihovog sprovođenja, niti obezbijedene izvore finansiranja po vrstama i godinama. Takođe, NSOR identifikuje i problem koji se odnosi na činjenicu da strategije u privrednim sektorima prepoznaju održivo upravljanje resursima u okviru opštih ciljeva, ali ne uspijevaju da do kraja razrade mjere i obavežu na operacionalizaciju takvih pristupa na odgovarajući način.

7. POGLAVLJE

INSTITUCIJE I IZGRADNJA POVJERENJA

„Progresivna 'legalizacija' neformalnog sektora je ključna za njegovu integraciju u društvo. Ali je vjerovatnije da će se desiti u pozitivnijem okruženju gdje su barijere za legalizaciju minimalne, gdje troškovi legalnosti nijesu ograničavajući i kad postoje jasne prednosti legalizacije - tj. kad se zna (ili se smatra) da javna uprava podržava a ne šikanira neformalni sektor“.⁹⁷

7.1. Neformalna ekonomija i neformalne institucije (društvene norme)

Institucionalna teorija definiše institucije kao kognitivne, normativne i regulativne strukture koje daju stabilnost i značenje socijalnom ponašanju (Scott, 2005). Formalne institucije su kodifikovane zakonima i pravilima, dok neformalne institucije predstavljaju norme, uvjerenja i vrijednosti koje njeguju pojedinci i reflektuju pojedinačne stavove o tome što je ispravno i ne podliježu zakonskim sankcijama. Neformalne institucije mogu biti komplementarne s formalnim institucijama, a mogu biti u nepodudaranju s formalnim institucijama. Kad postoji sinergija između formalnih i neformalnih institucija, neformalna ekonomija će biti znatno niža i građani će poštovati propise. Razlozi za nepoštovanje propisa mogu se naći u činjenici i da su formalna pravila previše komplikovana tako da ih građani nenamjerno ne poštuju.

Poreski moral ili odnos građana prema plaćanju poreza govori o tome koliko građani vide neplaćanje poreza kao prihvatljivo ili neprihvatljivo. Indeks poreskog morala kreće se u rasponu od 1 do 10, pri čemu 1 znači da je izbjegavanje plaćanja poreza potpuno neprihvatljivo dok 10 znači potpuno opravdanje za poresku evaziju. Vrijednost indeksa poreskog morala za zemlje članice Evropske unije izračunata je na osnovu Eurobarometar istraživanja iz 2013. godine na način da su građani rangirali od 0 do 10 da li je u redu varati prilikom plaćanja poreza i da li postoji opravdanje u pojedinim slučajevima.

Prosječna vrijednost indeksa poreskog morala za EU-28 je 2,29, što znači da stanovnici Evropske unije smatraju neplaćanje poreza društveno neprihvatljivim ponašanjem. Na osnovu podataka o učešću u neformalnoj ekonomiji i vrijednosti indeksa utvrđeno je da postoji statistički značajna veza između procenta učešća u neformalnoj ekonomiji i poreskog morala (William, Horodnic, 2015).

Indeks poreskog morala za Crnu Goru izračunat je na osnovu pitanja iz Istraživanja (Ipsos 2014) da li je prihvatljivo ili nije prihvatljivo neplaćanje poreza i doprinosa na zaradu. Na osnovu odgovora iz istraživanja, gdje je preko 80% ispitanika reklo da je izbjegavanje plaćanja poreza neprihvatljivo ponašanje, i drugih odgovora, izračunata je vrijednost indeksa za Crnu Goru od 2,73. Međutim, uprkos društvenoj neprihvatljivosti neplaćanja poreza i doprinosa, to je još uvijek značajna praksa kod poslodavaca i samozaposlenih.

⁹⁷ MOR, 1991: str. 35 – 36.

Imajući u vidu navode ispitanika o motivima za učešće u neformalnoj ekonomiji i shvatanje da loša ekonomska situacija motiviše poslodavce da ne registruju zaposlene, očigledno je da je za radno sposobne stanovnike zaposlenje bez obzira na uslove važnije od neplaćanja poreza i doprinosa. Takođe, određeni nivo nepovjerenja u formalne institucije kao i činjenica da je za 50% neregistrovanih zaposlenih to pitanje izbora između neaktivnosti i neformalnosti, stav o neprihvatljivosti poreske evazije ne znači da se pojedinci neće truditi da izbjegnu plaćanje poreza i doprinosa. Pitanje evazije mora se posmatrati i kroz prizmu koristi od plaćanja poreza i individualnog shvatanja da li su sredstva plaćena u vidu poreza potrošena na način da će na kraju uticati na povećanje blagostanja pojedinaca koji donose odluku da li plaćaju ili ne plaćaju poreze.

Dodatno, više od polovina radno sposobnih građana Crne Gore ne bi prijavilo postojanje neformalnog rada. Kao razloge za takav stav 28% radno sposobnih stanovnika Crne Gore vidi prijavljivanje kao nepoželjno ponašanje, 24% ne bi prijavilo neregistrovani rad zbog toga što smatraju da bi to uticalo na povećanje nezaposlenosti, tj. vjeruju da bi ti poslovi nestali, dok 22% smatra da je to posao za institucije. Nepovjerenje u institucije iskazuje 10% radno sposobnih stanovnika, dok samo 6% smatra da bi imalo problem zbog prijavljivanja.

Dakle, neplaćanje poreza i doprinosa je društveno neprihvatljivo ponašanje za većinu radno sposobnih građana Crne Gore. Međutim, kad bi bili informisani o postojanju neformalnog rada ili bi bili angažovani na ovaj način, više od polovine radno sposobnih stanovnika Crne Gore ne bi inspekciji prijavilo postojanje neformalnog rada.

Poslodavci koji imaju neprijavljene zaposlene, smatraju da je neprijavljivanje uobičajena praksa i da svi poslodavci imaju neregistrovane zaposlene. Takođe, vlada uvjerenje da su velike kompanije posebno podložne neregistrovanom zapošljavanju. Međutim, podaci iz Istraživanja ukazuju na suprotno – da je neregistrovani rad pojava koja karakteriše uglavnom mala preduzeća.

Dominantno uvjerenje radno sposobnih pojedinaca o obimu zaštite zaposlenih kroz odredbe Zakona o radu je da su poslodavci u povlašćenom položaju (87% radno sposobnih pojedinaca je iznijelo ovu tvrdnju), dok 7% poslodavaca smatra da su zaposleni prezaštićeni. Na drugoj strani, praksa kao i vrijednost Indeksa zakonske zaštite zaposlenja ukazuju na drugačiju sliku. U odnosu na zemlje Evropske unije, čak i zemlje blagostanja kao što su Švedska i Danska, obim zakonske zaštite je značajno viši, dok praksa pokazuje da se radni sporovi uglavnom završavaju u korist zaposlenog, najčešće zbog proceduralnih razloga.

7.2. Regulatorni okvir - formalne institucije

„Pristala bih i za 100 € da radim, samo da imam stalni radni odnos i osiguranje. Prvo osiguranje jer djeca porastu, oni su svoji ljudi, a ja nemam ništa. Ni na prvom poslu nijesam imala osiguranje ni sad ga nemam. I ja sam mislila na početku – da mi je da se negdje ubacim i da mi je 400–500 € plata, pa nema veze za radni odnos. Ali godine idu, djeca su veća i razmisliš – ko će poslije da te izdržava kad nemaš penziju. Da imaš penziju od 100 € nekako je drugačije. Ni muž ni ja nijesmo u radnom odnosu – kako sjutra da živiš? A ovo, koliko god da je sigurniji si nekako.“ – Neformalno zaposlena žena koja prima materijalno obezbjeđenje porodice

Pravni okvir na tržištu rada koji je relevantan iz ugla neformalne ekonomije čine Zakon o radu, zakoni iz oblasti socijalne i dječije zaštite, zakon iz oblasti zdravstvene zaštite i poreski propisi. Zakon o radu definiše osnovne principe uređivanja ugovornih odnosa između poslodavca i zaposlenog, pri čemu, imajući za pretpostavku nadmoćnosti poslodavca nad zaposlenim, posebno je posvećen povećanju sigurnosti radnog mjesta i zaštite zaposlenih, a posebno u slučaju raskida ugovora o radu.

Istraživanja OECD-a (OECD, 1999, 2004. i 2006) ukazuju na to da rigidno zakonodavstvo na tržištu rada utiče na održavanje nivoa nezaposlenosti, kao i na veću nezaposlenost među ženama, mladim i starijim muškarcima. U zemljama koje imaju striktno radno zakonodavstvo, stopa aktivnosti i stopa zaposlenosti su niže, dok je veće učešće samozaposlenih u ukupnom broju zaposlenih ljudi.

Navedene karakteristike mogu se uočiti i na tržištu rada Crne Gore. Zakon o radu iz 2003. godine, iako je predstavljao unapređenje u pogledu pojedinih odredbi, podrazumijevao je visok stepen zaštite zaposlenih. Vrijednost EPL indeksa je bila 4,2 u rasponu od 0 do 6 (0 - fleksibilna regulativa, 6 - rigidno zakonodavstvo).⁹⁸ Reforma radnog zakonodavstva iz 2008. godine uticala je na povećanje fleksibilnosti, prvenstveno kroz regulativu koja se tiče korišćenja ugovora na određeno vrijeme, tako da je indeks zakonske zaštite zaposlenja smanjen 1,7, što je predstavljalo najfleksibilnije zakonodavstvo u Evropi. Reforma zakonodavstva iz 2011. godine, iako je u određenim aspektima unaprijedila radne propise, posebno u dijelu otpremnina, uticala je na povećanje vrijednosti EPL indeksa na 3,2 (MF, 2014) prvenstveno zbog ograničavanja upotrebe ugovora na određeno vrijeme.

Smanjenje fleksibilnosti na tržištu rada 2011. godine, uz druge faktore, doprinijelo je postepenom povećanju ukupne nezaposlenosti (za 2 pp), povećanju nezaposlenosti među mladima, smanjenju sigurnosti za zaposlene, a samim tim i kvaliteta radnih mjesta (sve više poslodavaca angažuje zaposlene preko agencija za privremeno zapošljavanje, zbog ograničenja ugovora na određeno vrijeme), smanjenju broja novih radnih mjesta i povećanju izdataka za različite mjere na tržištu rada i socijalna davanja.

⁹⁸ OECD-ov Indeks zakonske zaštite zaposlenja (EPL) je ponderisani prosjek 22 različita indikatora, koji opisuju različite aspekte ugovora o radu na neodređeno i određeno vrijeme, kao i kolektivne otkaze.

Tabela 7.2.1 - Vrijednost EPL indeksa⁹⁹

	Ugovori na neodređeno vrijeme	Ugovori na određeno vrijeme	Kolektivni otkazi	Ukupan EPL
Zakon o radu iz 2011. god.	3,2	2,3	5,0	3,2
Zakon o radu iz 2008. god.	1,7	0,7	4,1	1,7
Zakon o radu iz 2003. god.	3,2	4,0	5,0	4,1
Zakon o radu iz 1990. god.	3,2	4,0	5,0	4,1
Prosjek Jugoistočna Evropa	2,1	2,9	3,7	2,7
Prosjek Zapadni Balkan	2,3	3,0	3,9	2,9
OECD prosjek	2,1	1,8	3,0	2,1

Izvor: wiiw (2009), Ministarstvo finansija 2014.

Osim Zakona o radu, najvažniji propis koji reguliše prava i obaveze zaposlenih je Opšti kolektivni ugovor kao i granski i pojedinačni kolektivni ugovori. Odredbe ovih ugovora dodatno smanjuju fleksibilnost, posebno u dijelu otkaza ugovora o radu zbog nepoštovanja odredbi ugovora i nepoželjnih oblika ponašanja zaposlenih. U ovim slučajevima poslodavac je dužan da vodi disciplinski postupak, koji liči na pojednostavljen sudski postupak, čime je mogućnost greške poslodavca značajno velika, budući da im uglavnom nedostaje ekspertiza za ovakve vrste postupaka.

Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti iz ugla neformalne zaposlenosti važan je iz tri ključna razloga. Prvi razlog je mogućnost korišćenja prava koja zakon pruža, a tiču se socijalne pomoći, čak i kao neformalni zaposleni, a istraživanje je pokazalo da jedna četvrtina korisnika socijalne pomoći jeste neformalno zaposlena. Drugi veoma važan aspekt tiče se zaštite žena u slučaju trudnoće i rađanja djeteta. Neformalno zaposlena žena nema pravo na korišćenje roditeljskog odsustva i naknadu zarade po tom osnovu, koje garantuje Zakon o radu, dok Zakon o dječijoj i socijalnoj zaštiti garantuje refundaciju poslodavcu. Samim tim, u slučaju trudnoće i rađanja djeteta žene su uglavnom prinuđene da prekinu neformalni radni odnos, budući da nemaju mogućnosti da koriste pomenuta prava.

Posljednjih godina zabilježena je praksa da poslodavci registruju trudnice sa ciljem obezbjeđenja naknade zarade za vrijeme porodijskog odsustva od strane države, pri čemu se nakon okončanja perioda za koji žena ima pravo da dobija naknadu, zaposleni uglavnom odjavljuje. Kroz izmjene Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti iz 2013. godine i striktnom primjenom zakona, ova praksa je dobrim dijelom smanjena. Kroz najnovije izmjene Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti iz 2015. godine, uvođenjem naknade za majke, otvara se dodatni prostor za zloupotrebu sistema. Veliki broj žena, koje se vode kao nezaposlene u registru Zavoda, a određeni broj njih angažovan u neformalnom sektoru, i dalje može koristiti prednosti oba sektora - formalnog i neformalnog. Podsticaji za formalizaciju ovih radnih aranžmana ne postoje, budući da bi formalizacija značila gubitak relativno visoke naknade, koja je doživotna, u zamjenu za formalin angažman, koji na kraju ne bi dao takve dugoročne prednosti na pojedinačnom nivou.

99 Wiiw (2009) – Study on Adjustment Capacities of Western Balkan Countries to External Shocks, Vienna, Ministarstvo finansija (2014)

7.3. Efikasnost institucija

„Ni poslodavcima nije lako da vode posao. Sve im prijete, kazne, inspekcije; troškovi su veliki – zakup prostora, plate, razni nameti itd. Zato se dosta firmi i ugasilo.“ – Neformalno zaposlen mušakarac kojem se dio zarade isplaćuje u gotovini

„Ukoliko bi samo postojala intenzivnija borba protiv rada na crno, sve firme bi bile zatvorene.“ – Neformalno zaposlen mušakarac kojem se cjelokupna zarada isplaćuje u gotovini

Obim neformalne ekonomije i neregistrovanog rada zavisi i od efikasnosti institucija kao i od uvjerenja građana da će prilikom primjene propisa biti tretirani na jednak način. Takođe, efikasnost institucija zavisi i od toga koliko se formalne institucije podudaraju sa stavovima stanovništva.

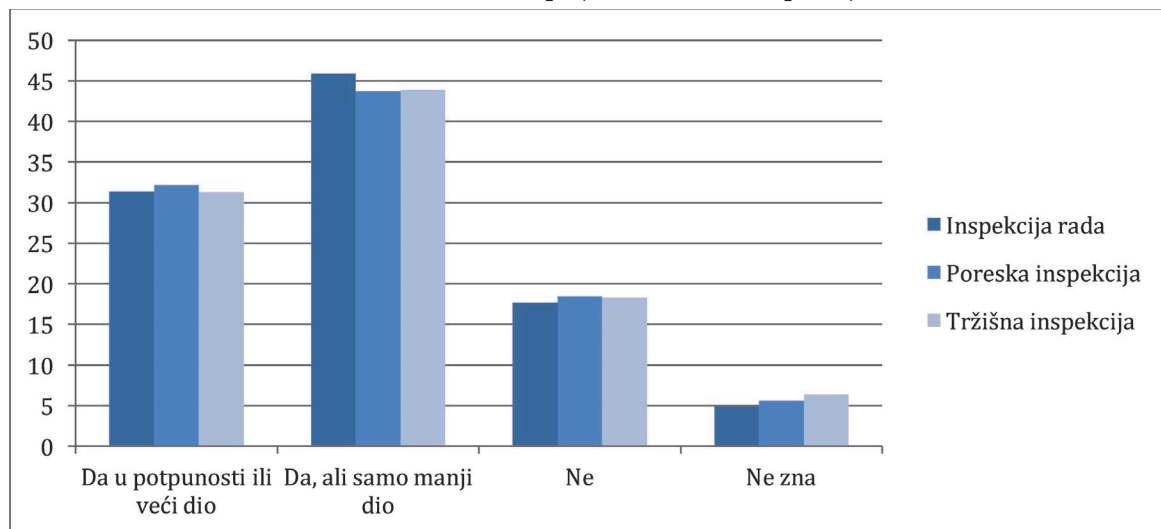
Istraživanje je pokazalo da 58,5% stanovnika radne dobi smatra da će preduzeća koja zapošljavaju neformalno biti otkrivena. Takođe, isti ispitanici smatraju da je vjerovatnoća kažnjavanja 87,6% dok smatraju da je vjerovatnoća plaćanja kazne 88,7% (Ipsos, 2015).

Kad se radi o ocjeni efikasnosti inspekcije rada u detektovanju i kažnjavanju neregistrovanog rada, skoro jedna trećina radno sposobnih smatra da će neregistrovani rad biti u potpunosti ili u najvećem dijelu detektovan. U djelimičnu efikasnost inspekcije rada uvjereno je 46% radno sposobnih, dok preostalih 33% ne smatra inspekciju rada uspješnom u detekciji neregistrovanog rada.

Inspekcija rada je tokom 2014. godine posjetila dvije trećine ispitanih preduzeća, pri čemu je njih 20% kaznila inspekcija, s tim što su češće kažnjavana preduzeća koja imaju neformalno zaposlene. U polovini slučajeva poslodavci su ocijenili da su kazne primjerene, približno jedna četvrtina poslodavaca smatra da su kazne blage, a približno jedna petina da su kazne previsoke. Približno 15% poslodavaca tvrdi da je uspjelo da izbjegne plaćanje kazni od strane inspekcije.

Praksa inspekcije i postupanje inspekcije, u smislu odnosa prema subjektima inspekcije, (ne)kažnjavanju treba da bude predmet posebne pažnje. Sve više poslodavaca prigovara različitom tumačenju propisa od strane inspekcije, zavisno od inspektora, kao i velikom stepenu diskrecije inspektora.

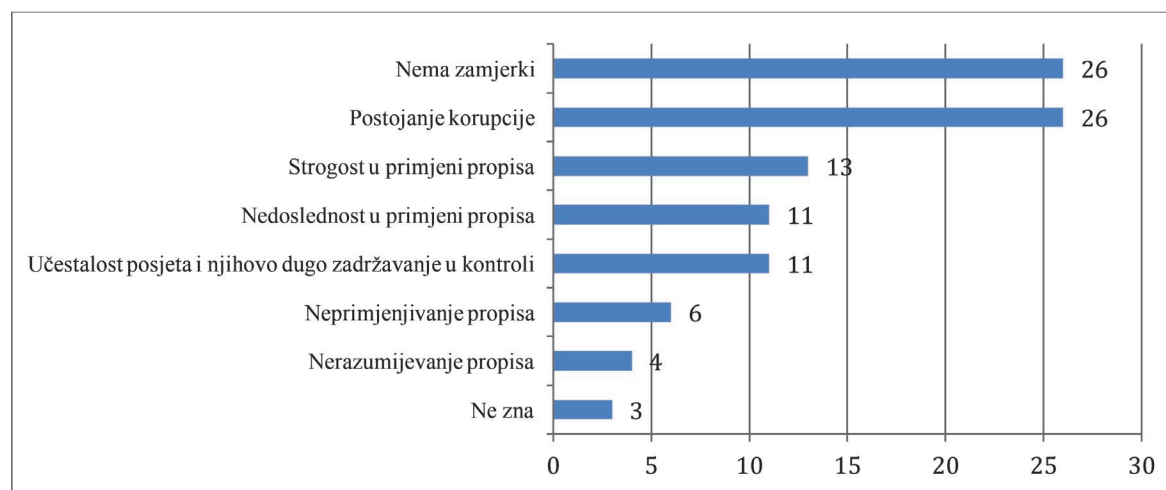
Grafik 7.3.1 - Percepcija efikasnosti inspekcija



Izvor: Ipsos (2014), Neformalno zapošljavanje i siva ekonomija u Crnoj Gori

Efikasnost u otkrivanju neformalnog rada poreske i tržišne inspekciju radno sposobni pojedinci percipiraju slično kao i inspekciju rada. Međutim, imajući na umu uglavnom pozitivnu percepciju koja se tiče efikasnosti u otkrivanju neformalnog rada, samo 26% poslodavaca nemaju zamjerku na rad inspektora.

Grafik 7.3.2 - Zamjerke poslodavaca u privatnom sektoru na rad inspeksijskih organa



Izvor: Ipsos (2014), Neformalno zapošljavanje i siva ekonomija u Crnoj Gori

Percepcija četvrtine poslodavaca jeste da su inspektori podložni korupciji. Strogost u primjeni propisa i nedosljednost u primjeni propisa kao zamjerku inspekcijama vidi 24% poslodavaca (13% i 11%, respektivno) dok 11% poslodavaca smatra da se inspektori neopravdano dugo zadržavaju u kontroli. Problem za 6% poslodavaca predstavlja neprimjenjivanje propisa, dok 4% poslodavaca smatra da inspektori ne poznaju propise.

Navedeni rezultati ukazuju na percepciju stanovništva da inspekcije (rada, poreska i tržišna) imaju kapacitet da detektuju neformalnu zaposlenost i neformalne aktivnosti. Međutim, očekivanja od uspješnih kontrola su značajno niža. Takođe, kad se posmatra rad inspekcija u Crnoj Gori, planovi rada i izvještaj o radu, stiče se utisak da je naglasak na strategiji „zastrašivanja“ i kažnjavanja, kao i da se nedovoljna pažnja posvećuje edukaciji obveznika propisa. Edukacija obveznika dobija posebno na važnosti prilikom intenzivne regulativne aktivnosti kao što je slučaj sa Crnom Gorom i izmjenom regulative sa ciljem usklađivanja s evropskim zakonodavstvom.

7.4. Jačanje efikasnosti i povjerenja u institucije

Jačanje efikasnosti institucija i jačanje povjerenja u institucije u praksi znači smanjivanje razlika između formalnih i neformalnih institucija. Zabilježena praksa u globalnim okvirima je da se aktivnosti na unapređenju poštovanja propisa od strane stanovništva ogledaju u striktnim pravilima, propisivanju procedura, centralizovanim kontrolnim i supervizijskim strukturama uz nizak nivo povjerenja, slaboj posvećenosti i pristupu - „policajci i lopovi“ (William, Horodnic, 2015).¹⁰⁰ Imajući na umu ograničene domete ovakve politike, koji se ogledaju i u održanju, tj. neznatnom smanjenju obima neformalnosti u ekonomijama širom svijeta, preporuke su da se pristup države mora značajno promijeniti uz primjenu pristupa u kom se gaji kultura povjerenja, visoka posvećenost i usklađivanje s vjerovanjima pojedinaca.

Budući da se obim neformalne ekonomije može smanjiti samo kroz smanjivanje asimetrije između formalnih i neformalnih institucija potrebne su promjene i u okviru neformalnih i u okviru formalnih institucija. Promjene u neformalnim institucijama tj. stavovima i percepciji građana o prednostima/prijetnjama neformalnog rada mogu se postići kroz:

- podizanje svjesnosti o posljedicama nedostatka formalne radne istorije, prednostima i nedostacima formalnog/neformalnog rada
- poresko obrazovanje sa ciljem da se usklade vrijednosti s formalnim pravilima i promovišu samoregulacije
- unapređenje politike radi boljeg planiranja, izvršenja budžeta i mjerenje postignutih rezultata, kao i kroz povećanje transparentnosti javne potrošnje i vizuelizaciju budžeta.

¹⁰⁰ Williams, C., Horodnic, I.(2015) „Marginalisation and participation in the informal economy in Central and Eastern European nations“, Post-Communist Economies , str. 153-169

Stanovništvo neće unaprijediti poreski moral ukoliko je povjerenje u institucije nisko i ako je rašireno vjerovanje o korupciji u javnom sektoru. Modernizacija vlade i upravljanja, promovisanje odgovornosti za rezultate, kao i promjena stila upravljanja potrebna je kako u smislu upravljanja javnim finansijama tako i u obezbjeđivanju javnih usluga, posebno usluga koje se finansiraju direktno iz oporezivanja rada (zdravstvo, osiguranje od nezaposlenosti).

Važno je da građani sistem percipiraju kao pravedan i u tom smislu je potrebno (William, Horodnic, 2015) sljedeće:

- unapređenje proceduralne pravde – poreske vlasti treba da tretiraju građane i biznise s poštovanjem, nepristrasno i na odgovoran način kao i da se usmjere na uslužno orijentisan pristup
- obezbjeđenje proceduralne pravilnosti – pojedinci moraju biti uvjereni da je njihov dio poreza koji plaćaju fer u odnosu na druge
- uspostavljanje redistributivne pravde, na način da su građani uvjereni da za poreze koje plaćaju dobijaju odgovarajući kvalitet usluga iz javnog sektora.

Osim navedenih promjena, koje se tiču toga kako građani percipiraju opravdanost plaćanja ili neplaćanja poreza i doprinosa, kao i promjena u unapređenju načina i stila upravljanja u institucijama, potrebne su promjene u formalnim pravilima. Kao što su teorijski, a i empirijski nalazi pokazali zakonski okvir na tržištu rada previše je rigidan za ekonomiju kao što je crnogorska, dodatno obim poreskog opterećenja troškova rada je previsok u odnosu na razvijenije zemlje, koje imaju značajno višu potrošnju na socijalnu zaštitu. Takođe, poresko opterećenje je među vlasnicima i direktorima preduzeća percipirano kao jedan od najvećih problema i motiva za neregistrovani rad. Propise o radu obično ne percipiraju tako visoko zato što ih uglavnom ne poštuju, budući da je percepcija da su inspekcije nedovoljno efikasne u detekciji neformalnog rada.

Vodeći se principom „manje je više“, okvir prava iz Zakona o radu trebao bi biti usklađen da promovise ključna prava zaposlenih i da se promijeni fokus sa sigurnosti radnog mjesta na sigurnost zaposlenja, tj. da se poveća fleksibilnost na tržištu rada i mobilnost između radnih mjesta i poslodavaca. Veća mobilnost između radnih mjesta znači povećanje humanog kapitala kroz povećanje vještina i kompetencija zaposlenosti. Vežanost za jedno radno mjesto uglavnom znači stagnaciju i nemogućnost prilagođavanja na promijenjene okolnosti, što se desilo s velikim brojem zaposlenih u Crnoj Gori sa započinjanjem procesa tranzicije. U predtranzicionom periodu, što nije karakteristika samo tranzicionih ekonomija, vjerovatnoća da će zaposleni pravo na ostvarivanje penzije dočekati upravo u kompaniji u kojoj su počeli da rade bila je velika. Danas je takva praksa nezamisliva.

8. POGLAVLJE

IZAZOVI POLITIKE – TRANZICIJA IZ NEFORMALNE U FORMALNU ZAPOSLENOST

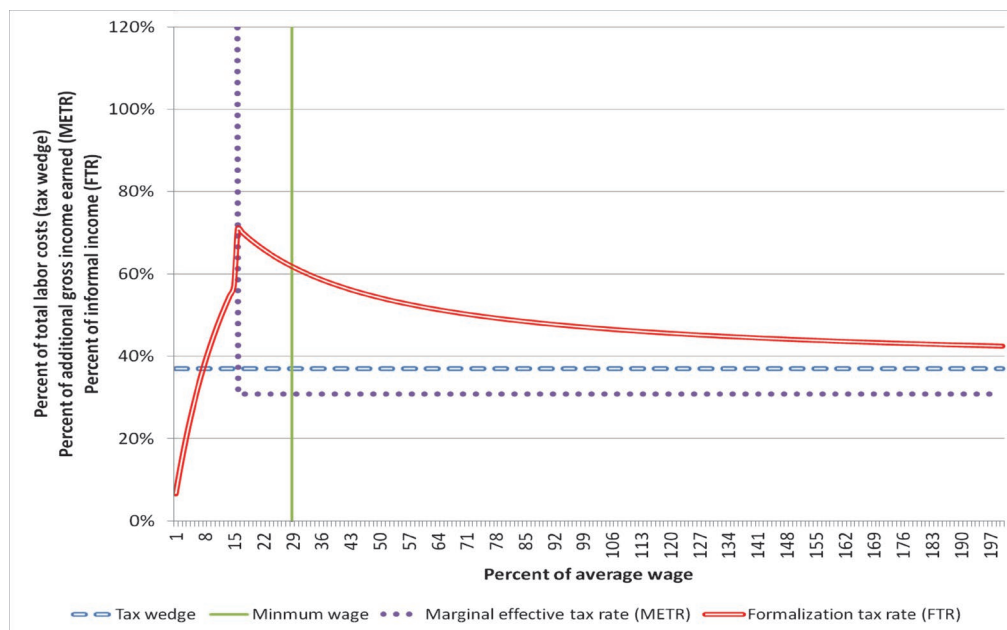
*Tvrđ je orah voćka čudnovata,
Ne slomi ga, al' zube polomi!*

Petar II Petrović Njegoš

8.1. Zakonska i institucionalna ograničenja (tax benefit model)

Neformalna ekonomija u Crnoj Gori, uz sve aktivnosti usmjerene na njeno smanjenje, i dalje ostvaruje značajan udio, kako na tržištu rada tako i u okviru ukupne ekonomske aktivnosti. Posebnu pažnju izaziva neaktivnost anagažovanih u okviru neformalne ekonomije da nešto promijene. Broj onih koji prijavljuju nepoštovanje propisa je veoma mali. Procijenjena neefikasnost institucija na rješavanju ovog problema može dati samo djelimično objašnjenje. Drugi dio objašnjenja može biti u podsticajima za formalizovanje, tj. odnosu prednosti koje pojedinac uživa kao neformalno zaposleni i posljedica po ukupne njegove koristi i troškove nakon formalizacije.

Grafik 8.1.1 - Negativni podsticaji za rad (zaposleni par s dvoje djece)

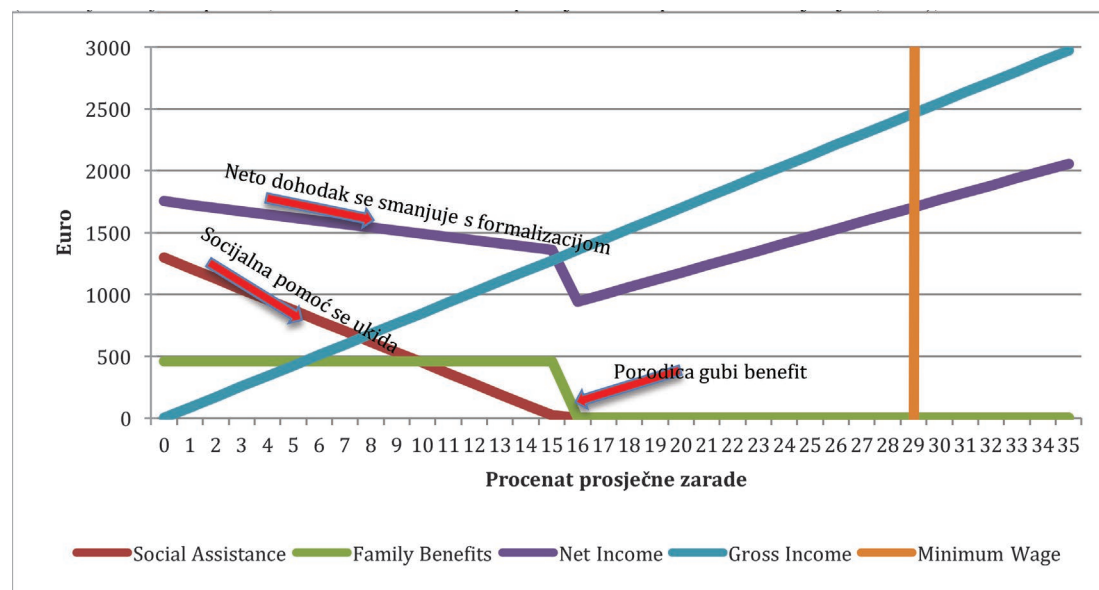


Izvor: Svjetska banka, na osnovu OECD Tax and Benefit Model za Crnu Goru, 2011.

OECD porez-korist model (tax-benefit model) je za Crnu Goru pripremio tim Svjetske banke.¹⁰¹ Model analizira kako poreski sistem i sistem socijalne zaštite utiču na aktivnost na tržištu rada i na formalizaciju zaposlenja, tj. da li se više isplati neformalni angažman uz pravu socijalnu pomoć u odnosu na formalizaciju zaposlenja, kao i da li se više isplati biti neaktivan i primati socijalnu pomoć ili imati formalno zaposlenje, uzimajući u obzir profil korisnika socijalne pomoći. Analiza modela je pokazala da postoje negativni podsticaji za formalizaciju, koji su posljedica dizajna sistema socijalne pomoći i porodičnih prednosti. Dizajn sistema je takav da se korisnicima socijalne pomoći ne isplati da rade uopšte ili ako rade da formalizuju svoj rad, budući da za svaki euro koji korisnik socijalne pomoći zaradi u Crnoj Gori, više od eura gubi u vidu socijalne pomoći, što rezultira u marginalnoj efektivnoj poreskoj stopi (METR) koja prelazi 100 procenata (Grafik 8.1.1). MOP se ne ukida samo porodicama koje zarađuju formalno manje od 15% prosječne zarade, dok za svakog ko zarađuje više, pravo se u potpunosti ukida.

Osobe sposobne za rad imaju pravo na primanje materijalnog obezbjeđenja porodice ako imaju djecu koju izdržavaju, nemaju formalno zaposlenje i zadovoljavaju kriterijume u pogledu imovine. Kao korisnici materijalnog obezbjeđenja, osim samog iznosa ovog transfera, porodica dobija pravo na dječiji dodatak, subvenciju za račun za utrošenu električnu energiju, popust na cijenu u vrtićima, besplatne udžbenike, zdravstveno osiguranje, besplatne administrativne usluge i niz drugih usluga.

Grafik 8.1.2 - Formalni posao i prihod po osnovu socijalne pomoći
(Godišnja socijalna pomoć, bruto i neto dohodak za par s jednim zaposlenim i dvoje djece, euri)



Izvor: Svjetska banka, na osnovu OECD Tax and Benefit Model za Crnu Goru, 2011.

101 Projekat tehničke podrške „Removing disincentives for work“, eksperti Jan Rutkowski, Johannes Koettl, Boryana Gotcheva, Zoran Anušić

Prema nalazima, najveći negativni podsticaji za formalizaciju su kod nisko plaćenih poslova, a posebno u slučaju kad se posmatra slučaj mladog bračnog para s dvoje djece. Dizajn socijalne pomoći i porodičnih prednosti čini poslove koji su plaćeni manje (tzv. mini i midl poslovi) ekonomski neisplativim. Efekti negativnih podsticaja za formalizaciju ili aktivaciju su mjereni kroz poresku stopu formalizacije, koja mjeri koliki dio neto prihoda će pojedinac izgubiti u slučaju formalizacije u smislu neto zarade i drugih socijalnih prednosti, ako ih koristi. U Crnoj Gori poreska stopa formalizacije dostiže do 70% za one s niskim zaradama, ili na primjeru zaposlenog para s dvoje djece, prihvatnje posla s pola radnog vremena može efektivno smanjiti neto prihode za 70%.

Ključno pitanje tax-benefit modela su stope aktivnosti i stope neformalnosti na tržištu rada. Empirijske analize novih zemalja članica EU pokazale su da visoki negativni podsticaji za neformalan rad, mjereni poreskom stopom formalizacije i METR, povezuju se s višim obimom neformalne zaposlenosti.

Osim samog dizajna sistema, regulativa u Crnoj Gori pruža druga ograničenja za formalan rad. Do 2008. godine penzioneri koji su radom željeli da uvećaju svoje prihode nijesu bili u mogućnosti da to urade angažmanom u formalnoj ekonomiji, što je takođe bio slučaj i sa đacima korisnicima porodičnih penzija do 2010. godine. Još jedna anomalija toga tipa postoji u regulativi Crne Gore. Studenti, čije školovanje finansira država i imaju studentski kredit ili neki oblik stipendije (smještaj u domu, pravo da koriste studentsku menzu po povlašćenim uslovima i sl.), ukoliko se formalno zaposle tokom sezone gube pravo na finansiranje. Ovakvom politikom i odredbama u propisima se stimuliše rad u okviru neformalnog sektora i utiče negativno na radnu aktivnost.

8.2. Implementirane politike usmjerene na smanjenje neformalnosti

Tokom devedesetih godina usljed negativnih društvenih i socio-ekonomskih dešavanja došlo je do ekspanzije neformalne ekonomije i neformalnog zapošljavanja. Neformalna ekonomija se značajnije počela istraživati krajem devedesetih godina 20. vijeka i u prvoj deceniji 21. vijeka kad su i nacionalne politike prvi put počele da se značajnije bave ovim problemom i da se sprovede mjere koje su trebale imati za cilj smanjenje raznih pojavnih oblika neformalne ekonomije, uključujući i borbu protiv neformalnog zapošljavanja i neformalne ekonomije na tržištu rada. Institucionalni okvir u borbi protiv neformalne ekonomije činile su razne institucije čiji su strateški ciljevi bili usmjereni na rješenje ovog problema. Kao glavni nosioci odgovornosti i sprovođenja politika prepoznati su: Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Ministarstvo finansija, Zavod za zapošljavanje, Uprava za inspeksijske poslove (Inspekcija rada), Poreska uprava, Ministarstvo unutrašnjih poslova.

8.2.1. Inicijative u borbi protiv neformalne ekonomije i neformalnog zapošljavanja

Prevođenje neformalne ekonomije u formalni sektor, sem odlučnosti, zahtijeva i snažne reforme. U tom smislu, reforme podrazumijevaju ne samo donošenje zakona koji odgovaraju tržišnoj privredi već i njihovu primjenu.

Radi sveukupnog socio-ekonomskog razvoja zemlje, Vlada Crne Gore je usvojila Agendu ekonomskih reformi za petogodišnji period 2002–2007. U skladu s ovim dokumentom koji je prvenstveno bio fokusiran na razvoj preduzetništva je i eliminisanje neformalne ekonomije u oblasti radnih odnosa i novog zapošljavanja. Usvojen je program programa „Legalizacija postojećih i otvaranje novih radnih mjesta“¹⁰². Program je definisao očekivane efekte među kojima je bila predviđena legalizacija oko 20.000 nelegalno zaposlenih lica, već u prvih 12 mjeseci, kao i razvoj kulture legalnog zapošljavanja, s gotovo apsolutnim eliminisanjem rada „na crno“ u periodu od četiri godine. Takođe, program je predviđao dostizanje privrednog rasta koji omogućava otvaranje 5000 novih radnih mjesta godišnje. Iako su određeni rezultati bili vidljivi, ovaj cilj nije ostvaren. Ovo naročito u povećanju broja registrovanih radnika, što je djelimično bila posljedica legalizacije velikog broja radnih mjesta usljed Uredbe o poreskim olakšicama za novozaposlene, koja je motivisala poslodavce da registruju dio radnika koji su do tada radili „na crno“, kao i da zaposle nove radnike.

Tokom 2005. godine pokrenut je program „Podsticanje novog zapošljavanja“, koji je predstavljao kontinuitet i inoviranje programa „Legalizacija postojećih i otvaranje novih radnih mjesta“. Program je definisao i očekivane efekte već u 2005. godini, među kojima je bio i razvoj kulture legalnog zapošljavanja, s postepenim umanjnjem složenog problema neformalne ekonomije i tzv. rada „na crno“. Slično, kao i kod prethodnog programa, ostvaren je određeni napredak kad je u pitanju smanjenje broja nezaposlenih osoba i ostvarenje većeg privrednog rasta, ali su i dalje bili prisutni problemi koji se tiču obima neformalnog zapošljavanja.

Uticaj politika na suzbijanju neformalne ekonomije do 2011. godine uglavnom je bio slab jer je proces implementacije bio ograničen usljed brojnih problema.

8.2.2. Intenziviranje rada na suzbijanju neformalne ekonomije – sistemski pristup

Najznačajniji rad i inicijative tokom 2011. godine u procesu borbe protiv neformalne ekonomije imalo je Ministarstvo finansija i institucije koje su bile pod jurisdikcijom ovog ministarstva. Osim rada na obezbjeđivanju adekvatnog poreskog sistema koji bi bio atraktivan za investitore i novo zapošljavanje, brojna zakonska rješenja dodatno su pojednostavljena, unaprijeđena su rješenja koja su omogućavala veću likvidnost (omogućeno plaćanje u ratama poreza na dobit pravnih lica, implementiran je instrument reprograma poreskih obaveza kao i odloženo plaćanje carinskog duga i sl.). Osim tih aktivnosti, intenzivirane su i kampanje usmjerene na suzbijanje neformalne ekonomije.

Ipak, većina politika u borbi protiv neformalne ekonomije nije bila objedinjena tako da su i odgovornosti bile pomiješane a efekte je teško bilo identifikovati. S konkretizacijom mjera u suzbijanju neformalne ekonomije krenulo se krajem 2011. godine i početkom 2012. godine, kad je na prijedlog Ministarstva finansija usvojena Informacija o mjerama za suzbijanje neformalne ekonomije za 2012. godinu,

¹⁰² Program je usvojen 20. marta 2003. godine.

na bazi koje je formiran Koordinacioni tim za praćenje realizacije mjera za suzbijanje neformalne ekonomije, a ovaj tim je definisao i Operativni plan za suzbijanje neformalne ekonomije za 2012. godinu. Ova inicijativa pokrenuta je radi bolje koordinacije, odnosno sistemskog pristupa intenziviranju borbe protiv neformalne ekonomije na svim poljima, a samim operativnim planom bile su predviđene aktivnosti u četiri oblasti koje su s aspekta neformalne ekonomije prepoznate kao najrizičnije, i to: kontrola prometa akciznih proizvoda, evidentiranje prometa u maloprodaji, tržište rada i neregistrovana pravna i fizička lica.

Mjere predviđene ovim planom, uz unaprijeđen poreski sistem odnosno pojednostavljena zakonska rješenja i niske poreske stope, dovele su do veće efikasnosti cjelokupnog sistema s aspekta administriranja i plaćanja poreza. Konkretniji i intenzivniji rad nadležnih tijela je doprinio boljoj komunikaciji i bržem protoku informacija, a na praktičnom polju ostvareni su brojni rezultati koji su za cilj imali unapređenje fiskalne discipline. To se, prije svega, odnosi na primjenu oštrije kaznene politike (uglavnom zatvaranje objekata i zabrana obavljanja djelatnosti).

Kad je u pitanju suzbijanje neformalne ekonomije na tržištu rada, prema Izvještaju o realizaciji mjera iz operativnog plana za suzbijanje neformalne ekonomije za 2012. godinu, efekti Inspekcije rada ogledali su se u suzbijanju rada „na crno“ kroz regulisanje zakonitog radnog odnosa većem broju lica, većem iznosu uplata doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, zaključivanju radnog odnosa na neodređeno vrijeme za više stotina radnika koji su zatečeni na radu bez zaključenog ugovora o radu. Osim inspekcij-skih službi, doprinos realizaciji mjera za suzbijanje neformalne ekonomije dalo je i Vijeće za prekršaje Crne Gore u vidu brojnih inicijativa za pooštrenjem kaznenih mjera za lica koja krše propise, održavanjem obuka u okviru Inspekcij-skih službi za lica koja podnose prijave, usaglašavanjem zakonskih rješenja koja nijesu bila u skladu sa Zakonom o prekršajima u dijelu kaznenih odredbi.

8.2.3. Akcioni planovi za suzbijanje neformalne ekonomije

Tokom 2012. godine intenziviran je rad na definisanju mjera za suzbijanje neformalne ekonomije, tako da se počevši od te godine formira koordinaciono tijelo - Radna grupa za suzbijanje sive ekonomije i definiše set mjera kroz akcioni plan za borbu protiv neformalne ekonomije za svaku narednu godinu, uključujući i mjere neophodne za jačanje institucionalnih i kadrovskih kapaciteta organa državne uprave nadležnih za kontrolu i naplatu prihoda. Ova aktivnost bila je u nadležnosti Ministarstva finansija ali su u sastavu Radne grupe za izradu seta prijedloga mjera učestvovali i predstavnici drugih državnih organa, ali i predstavnici socijalnih partnera i privrede. Na bazi rada ove grupe definisan je Akcioni plan za suzbijanje neformalne ekonomije za 2013. godinu kojim su predviđene aktivnosti, nadležne institucije i ciljevi svake pojedinačne aktivnosti koje su bile usmjerene na različite oblasti uključujući i tržište rada. Na polju institucionalnog jačanja, početkom 2013. godine je formirana Komisija za suzbijanje sive ekonomije.¹⁰³

103 Osim predstavnika nadležnih državnih organa, članovi ove Komisije su i predstavnici socijalnih partnera, privrede, Skupštine Crne Gore i Državnog tužilaštva.

Akcioni plan za suzbijanje sive ekonomije za 2013. godinu (kao i svaki naredni) predviđao je nultu stopu tolerancije na sivu ekonomiju ali je i posebna pažnja posvećena identifikovanju problema i nedostatka koji ostavljaju prostor za neregularno poslovanje u dijelu zakonskih i tehničkih ograničenja za efikasnije sprovođenje inspekcijskog nadzora i definisanje modela za njihovo rješavanje. Rezultati intenzivnijeg rada na suzbijanju neformalne ekonomije tokom 2013. godine (uz ostale politike kao što je set urgentnih mjera fiskalnog prilagođavanja) bili su vidljivi kroz unaprijeđenu fiskalnu disciplinu i značajno povećanje javnih prihoda u odnosu na prethodnu godinu.¹⁰⁴

Na bazi Akcionog plana za 2014. godinu, nastavljeno je s preduzimanjem sistemskih mjera radi daljeg suzbijanja neformalne ekonomije. Tokom 2014. godine je intenzivirana medijska kampanja na nacionalnom nivou, čiji je cilj bio jačanje fiskalne discipline svih poreskih obveznika i bila je usmjerena na motivisanje građana i privrede na odgovorno ponašanje, podizanje svijesti o negativnim posljedicama neformalne ekonomije, kako na građane, tako i na firme koje legalno posluju, a izložene su nelojalnoj konkurenciji. Ipak, kao najveći izazovi su se i dalje nametali poštovanje principa nulte tolerancije i neselektivnosti u sprovođenju svih mjera, kao i mogućnosti sprovođenja određenih mjera, odnosno postojanje dovoljnih i adekvatnih kapaciteta.

8.2.4. Podizanje svijesti o neformalnoj ekonomiji - javne kampanje

Pored aktivnosti usmjerenih na unapređenje zakondavnog okvira i kapaciteta institucija u borbi protiv neformalne ekonomije, u proteklom periodu sprovedene su značajne aktivnosti radi podizanja svijesti i unapređenju znanja građana o sivoj ekonomiji.

U tom cilju je tokom 2011. godine, na inicijativu Ministarstva finansija, vršena kampanja „PDV je tvoj novac“ koja je imala za cilj smanjenje neformalne ekonomije u oblasti izdavanja fiskalnih računa kroz pojačane inspekcijske kontrole i podršku javnosti kampanji. Rezultati tokom 2011. godine bili su vidljivi u rastu prihoda po osnovu PDV-a, kao i rasta poreskih i PDV obveznika.

Takođe, Vlada Crne Gore je u 2013. godini počela s realizacijom projekta „Uključivanje građana u borbu protiv sive ekonomije“, koji se sprovodi u saradnji s Elektrotehničkim fakultetom iz Podgorice, UNDP-em i uz podršku Britanske ambasade u Podgorici. Ovim projektom ostvareno je lako uključivanje građana u borbu protiv neformalne ekonomije, pri čemu je izrađena mobilna aplikacija „Budi odgovoran“ i koju je koristilo preko 3500 korisnika. Kampanja koja je sprovedena u okviru projekta uticala je na povećanje svijesti o negativnim stranama neformalne ekonomije. Prije svega, javna kampanja „Budi odgovoran. Od tebe zavisi. Siva Ekonomija 0%“ koja je sprovedena u periodu od 2013. do kraja 2014. godine, rezultirala je velikom uključenosti građana u borbi protiv neformalne ekonomije. Naime, građani su u tom periodu podnijeli oko 5000 prijava za rad na crno, neizdavanje fiskalnih računa i drugih nepravilnosti na tržištu. Kao rezultat toga po osnovu izrečenih kazni prikupljeno je 550.000 €.

¹⁰⁴ Tokom 2013. godine prihodi budžeta povećani su za 117,5 mil € ili 10,4 %, u odnosu na nivo ostvaren u 2012. godini.

Pored ove kampanje, Ministarstvo finansija je pokrenulo i kampanju „Na sva zvona siva zona – ukaži na sivu ekonomiju!“ da bi se postigla aktivna uloga građana u procesu borbe protiv neformalne ekonomije, prije svega ukazivanje na problem neizdavanja fiskalnih računa, izbjegavanja plaćanja akciza, nelegalnog zapošljavanja, nelegalne gradnje i drugih neregularnih aktivnosti. Kampanjom je olakšana komunikacija između građana i nadležnih službi tako što je obezbijedena besplatna telefonska linija Poreske uprave i Uprave.

8.3. Postojeći sistem podsticaja za formalizaciju¹⁰⁵

Iako je obim neformalne ekonomije značajan, danas u Crnoj Gori ne postoji sistem podsticaja koji je usmjeren na formalizaciju ekonomske aktivnosti. Međutim, postoji niz drugih mjera u oblasti politike zapošljavanja i poreskoj politici, koji se istovremeno mogu posmatrati i kao mjere za formalizaciju.

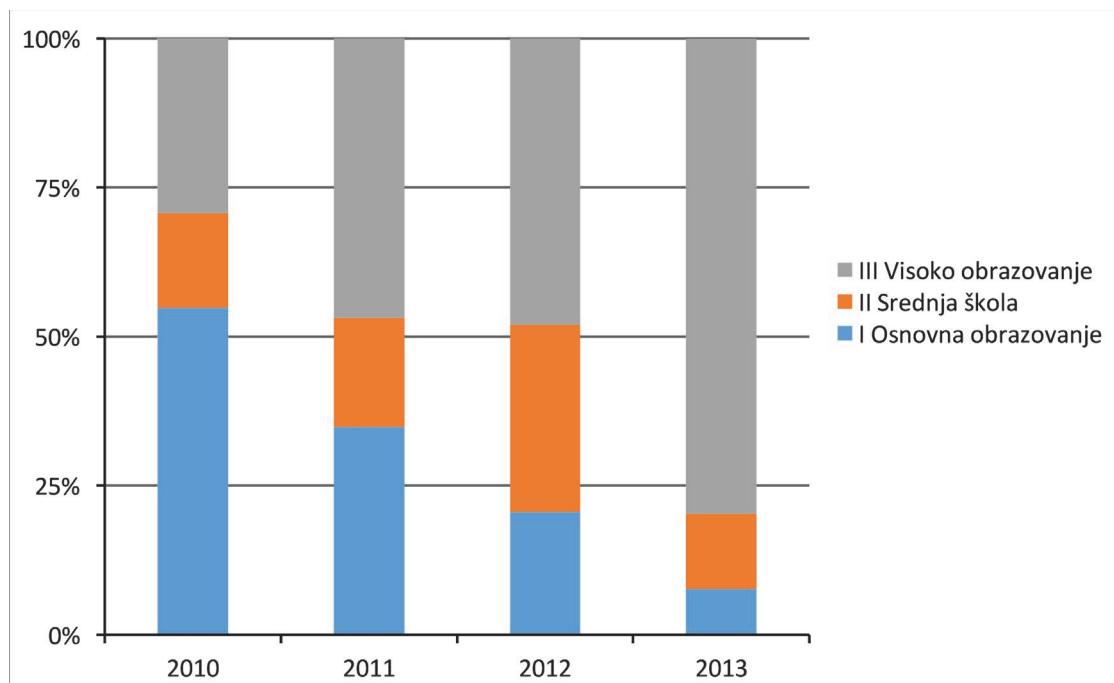
Viša potrošnja na aktivnu politiku na tržištu rada (APTR) trebala bi podržati formalizaciju sa strane ponude i tražnje za radom. Ukoliko se koordinira s formalnim preduzećima, aktivne politike kao što su subvencije za radna mjesta, obuka na radnom mjestu mogle bi smanjiti troškove zapošljavanja i obuke, i na taj način olakšati zapošljavanje u formalnom sektoru. Sa strane ponude, aktivne politike povećavaju tokove iz nezaposlenosti u formalnu zaposlenost ((Hazans, 2011). Empirijski nalazi o efektu aktivnih mjera na zapošljivost daju različite rezultate i prvenstveno zavise od dizajna aktivne mjere (Card i drugi, 2009).

U Crnoj Gori, ukupna potrošnja na APTR je bila oko 0,5% BDP-a do 2011. godine, kad je kao dio mjera fiskalne štednje smanjena za pola. Nakon smanjenja 2012. godine i 2013. godine, udio se smanjio na 0,1% BDP-a. Međutim, u 2013. godini započeo je s primjenom programa za stručno osposobljavanje visokoškolaca, koji je obuhvatio oko 4000 učesnika s godišnjim troškom od skoro 10 miliona €, što je uticalo da troškovi APTR opet dostignu nivo od 0,5% BDP-a. Ovaj nivo potrošnje na APTR je u regionalnim okvirima visok, iako je nešto niži u odnosu na prosjek EU. Međutim, struktura potrošnje po tipu programa i karakteristikama učesnika značajno je promijenjena, budući da visokoškolci čine 80% ukupnog broja korisnika APTR (Grafik 8.2.2).

Budući da većina korisnika APTR u 2013. godini pripada obrazovnoj grupi koja ima najmanju vjerovatnoću da će biti angažovana neformalno, može se zaključiti da je uticaj postojećeg miksa ATPR na smanjenje neformalnosti manji nego prije 2011. godine. Ovaj efekat ublažava činjenica da su korisnici programa mladi i bez radnog iskustva.

105 Preuzeto iz M. Arandarenko, V. Simovic (2015) – Enabling transition to formal employment in Montenegro

Grafik 8.3.1. Potrošnja ATPR na cline grupe po nivou obrazovanja u Crnoj Gori 2010–2013 (% ukupne potrošnje)



Izvor: Arandarenko, 2014.

Subvencija poreza za poslodavce koji zapošljavaju određene kategorije zaposlenih je u osnovi poreski kredit za poslodavce koji prvi put zapošljavaju zaposlene iz određene grupe. Poslodavci su oslobođeni plaćanja poreza na dohodak i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, koje plaća poslodavac. Poslodavac može koristiti subvenciju ako zaposli lice koje je registrovano kao nezaposleno u Zavodu za zapošljavanje, ako je starije od 40 godina, ako pripada RAE grupi, ako je nezaposleno duže od pet godina, lice koje je završilo pripravnički staž i zapošljava se na neodređeno vrijeme, sezonski radnik, korisnik naknade za nezaposlena lica koji ima preko 25 godina iskustva i drugim slučajevima.

Kroz poseban program Vlada subvencionira doprinose za socijalno osiguranje za registrovane farmere. Registrovani farmeri su dužni plaćati doprinose za socijalno osiguranje na fiksnu osnovicu od 20% prosječne zarade, dok preostale doprinose do 40% prosječne zarade, koliko trenutno iznosi minimalna zarada, subvencionira država.

Novi Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti (2013) predviđa jačanje saradnje između Zavoda za zapošljavanje i centara za socijalni rad sa ciljem da se aktiviraju korisnici materijalnog obezbjeđenja porodice (MOP). Korisnici MOP-a sposobni za rad moraju biti registrovani u Zavodu za zapošljavanje i moraju prihvatiti ponudu posla, kvalifikaciju, prekvalifikaciju ili dodatnu obuku. U suprotnom, izgubiće pravo na MOP najmanje godinu dana.

8.4. Primjeri dobre prakse

Prema studiji „Siva ekonomija u Evropi“ iz 2013. godine, oko polovina mjera u borbi protiv neformalne ekonomije odnose se na neregistrovani rad i neformalno zapošljavanje. Prevođenje neformalnog rada u formalne tokove predstavlja jedan od glavnih izazova za mnoge zemlje, pa je planiranje aktivnosti radi smanjenja neregistrovanog rada od velike važnosti, naročito za sektore u kojima je ova pojava najprisutnija (građevinarstvo, poljoprivreda, trgovina, turizam). U tom cilju zemlje su definisale strategije, pravce i politike borbe protiv neformalne ekonomije, gdje se najznačajnije mjere odnose na poresku reformu, pojednostavljenje procedura registracije zaposlenih i procedura naplate poreza, kao i razne kampanje radi podizanja svijesti i poreskog morala građana.

Poreska reforma i uvođenje proporcionalnog oporezivanja dohotka je u određenom broju zemalja dovela do smanjenja poreske evazije. Jedan od primjera je Rusija, u kojoj je nakon uvođenja proporcionalne poreske stope na dohodak 2001. godine, došlo do smanjenja izbjegavanja plaćanja poreza ne samo zbog visine poreza već i zbog pojednostavljenja procedure prijave i plaćanja poreza. Takav pozitivan primjer može se naći u slučaju poreske reforme u Estoniji, koja je uvela proporcionalno oporezivanje 1994. godine uz istu stopu poreza na dohodak građana i dobit kompanija. Slično Estoniji, pozitivan primjer smanjenja neformalnog rada može se naći u Češkoj i Slovačkoj¹⁰⁶. Zahvaljujući sprovedenim mjerama na polju poreske politike, Češka je smanjila neformalni rad 9–10% BDP-a u 2006/2007. godini, što je svrstavalo među zemlje s najnižim neformalnim zapošljavanjem u Evropi. Slične reformske poteze imala je i Crna Gora, što se takođe pokazalo efikasnim.

Smanjenje administrativnih barijera i pojednostavljenje procedura za registrovanje radnika i plaćanje poreza mogu biti značajne mjere na smanjenju neformalnog zapošljavanja. Uspješan primjer pojednostavljenja procesa prijavljivanja i registrovanja zaposlenih može se naći u Mađarskoj i Belgiji. U Mađarskoj poslodavci mogu koristiti pojednostavljene ugovore o radu za sezonske radnike i prijavljivati iste elektronskim putem ili putem poruke na telefonu, čime se smanjuju troškovi registracije. U tom slučaju porezi se plaćaju na dnevnoj osnovi. Ova mjera dala je pozitivne rezultate, tako je u periodu od avgusta do decembra 2012. godine 12,5 miliona radnih dana registrovano ovim putem¹⁰⁷. U Belgiji je uveden sistem vaučera, gdje se vaučeri mogu kupiti od registrovanih preduzeća i njima platiti domaća radna snaga. Svaki vaučer odgovara jednom času rada. Ova mjera dala je pozitivne rezultate u procesu suzbijanja neformalnog zapošljavanja. Prema studiji iz 2013. godine „Strategija inspekcije rada u borbi protiv neformalnog zapošljavanja u Evropi“ Međunarodne organizacije rada, u periodu od 2004. do 2012. godine, broj korisnika vaučera je porastao za 120.247 na 857.471.¹⁰⁸

106 ibid

107 Labour Inspection and Undeclared Work in the EU (2013) Međunarodna organizacija rada

108 Labour Inspection and Undeclared Work in the EU (2013) Međunarodna organizacija rada

Niz preventivnih i stimulativnih mjera sprovedeno je u državama Evrope radi smanjenja neformalnog zapošljavanja. U Francuskoj je dozvoljeno poslodavcima koji zapošljavaju manje od 20 zaposlenih, zapošljavanje novih radnika na probni rad u trajanju od dvije godine, gdje bi kompanija mogla u tom periodu raskinuti ugovor s njima u bilo koje vrijeme, bez posebnih razloga. Takođe, ovakve mjere smanjenja neprijavljenog rada sastoje se u mogućnosti da nezaposleni u Velikoj Britaniji mogu da testiraju biznis ideje za samozaposlene na određeni period bez gubitka naknade za nezaposlene. Slično ovoj praksi, u Belgiji dugoročno nezaposleni mogu raditi određeni broj sati tokom godine na plaćenim poslovima koje obezbjeđuju lokalni biro rada i zadržati pravo na naknadu za nezaposlene.

Značajne efekte daju i kampanje i aktivnosti podizanja svijesti i poreskog morala kompanija, zaposlenih i građana, kao i informativni centri i web portali. Na primjer, u Poljskoj su izdati materijali o prevenciji nelegalnog zapošljavanja, pri čemu su organizovani seminari na temu neformalnog zapošljavanja. Sličan pristup informisanja građana korišćen je i u Irskoj. U Francuskoj su vlasnicima građevinskih kompanija prilikom apliciranja za dozvole za rad i otvaranje biznisa, objašnjene pravne obaveze, da bi se smanjilo učešće neformalnog zapošljavanja. U Španiji se sprovode kampanje za prijavljivanje sezonskog zapošljavanja u poljoprivredi. Slične kampanje sprovode se i u ostalim zemljama EU, posebno u sektorima u kojima je pojava neformalnog zapošljavanja i neprijavlivanje radnika najčešća.

U studiji „Siva ekonomija u Evropi“ iz 2013. godine navodi se da zemlje koje imaju veće učešće elektronskog plaćanja imaju manji procenat neformalne ekonomije. Uključivanje banaka i plaćanje karticama doprinosi transparentnosti transakcija i samim tim otežava sprovođenje aktivnosti u domenu neformalne ekonomije. Ako se pogledaju zemlje Evropske unije, zemlje s većim učešćem elektronskog plaćanja kao što su Velika Britanija i skandinavske zemlje imaju manje učešće neformalne ekonomije u odnosu na Bugarsku, Rumuniju i Grčku, koje imaju manji obim transakcija realizovanih putem elektronskog plaćanja. Nalazi navedene studije pokazuju da povećanje obima elektronskog plaćanja za oko 10% uzastopno četiri godine, utiče na smanjenje obima neformalne ekonomije za 5%.

9. POGLAVLJE

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Koncept rada i radnog mjesta značajno se promijenio, posebno s razvojem tehnologije. Sve je manje poslova koji se vezuju za kancelariju i tradicionalne načine organizacije rada. Briga za članove domaćinstva, djecu i starije članove domaćinstva, kao forma neplaćenog i u statistici nevidljivog rada potcijenjena je s aspekta njenog uticaja i značaja za razvoj po mjeri čovjeka. Rad i poslovi koji će biti održivi, zelena ekonomija moraju sve više biti u fokusu pažnje donosioca odluka, kao i politike za reorganizaciju rada na način da obogaćuje ljudski razvoj (Jahan, 2015).

S ekonomskim razvojem promijenio se obim i karakter rada. Sve manje rad, posebno intelektualni, poznaje fizičke i nacionalne granice. Rad sve više postaje internacionalan i personalan. Dovoljno je da u ruci imate računar priključen na internet pa da možete pristupiti brojnim bazama podataka i mnogobrojnim potencijalnim kupcima vaših intelektualnih usluga. Transfer znanja je sve jednostavniji i sve nevidljiviji. A time i državna evidencija rada i plaćanja poreza.

Mnogi strahuju da će nove tehnologije, kompjuterska revolucija, inovacije i robotika donijeti još manju potrebu za ljudskim radom, a da će to značiti gubitak brojnih radnih mjesta, pad dohotka i veću nejednakost. Ono što se vidi jesu izgubljena radna mjesta, a ono što se manje vidi jesu mjesta koja će nastati. Svaka prethodna tehnološka revolucija praćena je strahom od gubitka radnih mjesta, a poslije svake kreirani su novi poslovi i radna mjesta koja su po pravilu bila „intelektualnija“ i humanija.

Na početku smo nove ere - velikih tehnoloških promjena, digitalizacije i robotike koji će biti praktično primijenjeni u svakoj sferi ljudskog djelovanja. Ove krupne promjene potpuno će promijeniti paradigmu rada i radnog mjesta. Neophodna su prilagođavanja ukupnog sistema, počev od obrazovnog, ekonomskog, socijalnog i regulatornog, da bi se čovjek i humani rad „ostvario“ u eri četvrte industrijske revolucije. Štaviše, ove promjene potrebne su na nacionalnom nivou da bi građani Crne Gore, njihov rad i ukupna ekonomija bili produktivni i konkurentni.

Iz perspektive razvoja po mjeri čovjeka, rad a ne poslovi i zapošljavanje, jeste relevantan koncept. Zato, globalni Izvještaj o razvoju po mjeri čovjeka za 2015. godinu u fokus stavlja rad. Usvajanje MOR-ove Deklaracije iz Filadelfije 1994. godine, u kojoj je naglašeno da rad nije roba, predstavljalo je kamen temeljac drugačijeg shvatanja rada i naglašavanje ljudskih prava u odnosu na tretman zaposlenih.

Pred donosiocima odluka na nacionalnom nivou je težak izazov. Kao najvažnije pitanje se nameće stvaranje uslova za rad, koji je u funkciji razvoja po mjeri čovjeka. Više prilika i više mogućnosti za rad, a time i dostojanstven život od svog rada treba da je suština svih razvojnih strategija i politika. U državama u kojima je radna aktivnost stanovništva istorijski na niskom nivou, kao što je slučaj u Crnoj Gori, ovo je sistemsko pitanje koje zahtijeva korjenite promjene i vrijeme.

Visok udio neformalnog rada, što je takođe karakteristika crnogorskog tržišta rada, naglašava potrebu izgradnje institucionalnog ambijenta koji će motivisati da se rad u neformalnom sektoru formalizuje. Zato se kao imperativ postavlja dužnost države da pruži kvalitetne usluge za sve građane, posebno one koji izdvajaju dio svog dohotka od rada zarad finansiranja državnih funkcija. Tako će građani osjetiti prednosti države i prednosti formalizacije svog rada. Istovremeno, država treba da smanji opterećenja i ograničenja za formalizaciju, bilo da su ona regulatorana bilo da su fiskalna. Pored potrebe da se reformiše postojeća regulativa još je važnije da se ne donosi nova koja kreira negativne podsticaje za formalnu radnu aktivnost. Postojeću regulativu i novu regulativu treba posebno analizirati s aspekta podsticaja za formalno radno angažovanje i „boravak“ u neformalnom sektoru.

9.1. Zaključci i preporuke

Siva ekonomija i neformalni rad su duboko ukorijenjeni u crnogorski društveni i ekonomski sistem. Iako ne postoji zvanična statistika¹⁰⁹, ukrštanjem više metodologija dolazi se do podataka koji upućuju na to da je udio potpuno ili djelimično neformalno zaposlenih u Crnoj Gori, posljednjih desetak godina, manje više stabilan i na nivou od oko jedne trećine ukupno zaposlenih. Mjere i aktivnosti koje su u prethodnom periodu sprovedene na suzbijanju neformalnog zapošljavanja nijesu značajnije uticale na njegovo smanjivanje. Umjesto kratkoročnih i pojedinačnih mjera, potrebne su konzistentne sistemske promjene i dugoročna posvećenost u njihovoj primjeni da bi se uticalo na uzroke neformalne zaposlenosti.

Uvažavajući profil neformalnog sektora u Crnoj Gori, a posebno činjenicu da dominantan dio neformalnog sektora čine samozaposleni, jasno je da ukupan ambijent za poslovanje ima određenih nedostataka i kontradiktornosti. Formalizacija koja je dominantno usmjerena na represiju vodi smanjenju neformalnog rada, ali i ukupnog rada i ekonomske aktivnosti, kao i povećanju siromaštva.¹¹⁰ Ovakva politika je posebno opasna u državama u kojima je radna aktivnost stanovništva na niskom nivou, kao što je to slučaj u Crnoj Gori.¹¹¹ Zato je potrebno prilikom formulisanja adekvatne politike za smanjenje obima neregistrovanog rada pažljivo dizajnirati mjere kojima će se obezbijediti bezbolniji transfer iz neregistrovane u registrovanu zaposlenost.

109 Kako je prethodno navedeno, ne postoji opšteprihvaćena definicija neformalne zaposlenosti, a u Crnoj Gori u regulativi i metodologijama koje koriste državne institucije ne postoji jedinstvena definicija neformalne zaposlenosti. Kao važna tehnička preporuka ovog izvještaja izdvaja se potreba za formulisanjem i implementiranjem metodologije i definicije neformalne zaposlenosti, koju bi statistički pratili odgovorni državni organi.

110 Iako angažman u neformalnoj ekonomiji nije poželjan način radnog angažmana pojedinaca, učešće u neformalnim aktivnostima smanjuje neaktivnost i nezaposlenost među radno aktivnim pojedincima. Ova činjenica je posebno važna budući da u okviru neregistrovanih zaposlenih u Crnoj Gori, blizu 70% pojedinaca čine neregistrovani samozaposleni, što ukazuje i na razvoj sitnog preduzetništva u okviru neformalnog sektora.

111 Iz ugla politike formalizacije posebnu pažnju treba posvetiti hipotetičkom slučaju nepostojanja prihoda od neformalnog zapošljavanja, budući da bi stope rizika siromaštva bile značajno veće. Ukoliko bi pojedinci izgubili prihode od neregistrovanog rada stopa rizika siromaštva bi bila 30,3% umjesto 19,3% (uvećana za 57%), dok bi dodatni gubitak prihoda za zaposlene za koje se samo djelimično uplaćuju porezi i doprinosi povećalo stopu rizika na 33,6%. Eliminisanje prihoda od neformalnog zapošljavanja imalo bi višestruko negativniji uticaj na rast stopa rizika siromaštva nego što bi to bio slučaj s nepostojanjem socijalnih transfera.

Šire posmatrano, s aspekta razvoja po mjeri čovjeka, najpoželjnija opcija je da se u jednom društvu kreiraju nova radna mjesta i da ona budu što kvalitetnija. Međutim, kvalitetna radna mjesta ne zavise od dobre volje bilo koga pa ni donosioca odluka i privrednika.¹¹² Za njih je potreban pogodan - konkurentan, stabilan i predvidiv institucionalan sistem i vrijeme. Kada bi se čekalo samo na kvalitetna radna mjesta i insistiralo na formalizaciji putem represije, veliki broj neformalno radno angažovanih prešao bi u grupu neaktivnih. Time ne bi doprinijeli niti smanjenju siromaštva, niti budžetskim prihodima, niti razvoju po mjeri čovjeka.

Stoga, politika formalizacije mora biti usmjerena na dugoročne mjere koje se tiču:

- unapređenja poslovnog ambijenta i unapređenje kvaliteta usluga javnog sektora, da bi se kreirali novi i kvalitetniji poslovi
- promjenu „pogrešnih“ podsticaja u sistemu, tako da oni koji su neformalno radno angažovani osjete korist od formalizacije
- efikasnijeg rada inspekcijskih organa
- promovisanja jednakih pravila za sve, da bi se ojačalo povjerenje.

Polazeći od prethodnog, ali prije svega od razloga i motiva za neformalni radni angažman u Crnoj Gori, mogu se definisati nekoliko (generalnih i iz njih izvedenih konkretnih) preporuka čija bi implementacija vodila formalizaciji rada. Preporuke se odnose na reformu i unapređenja:

- obrazovnog sistema
- sistema zdravstvene zaštite
- sistema socijalne zaštite
- sistema oporezivanja
- regulatornog sistema s naglaskom na regulativu na tržištu rada
- javnog sektora
- rada i postupanja inspekcijskih i prekršajnih organa
- kulture (ne)povjerenja.

¹¹² Koncept i definicija rada dinamično se mijenjaju. U budućnosti će biti sve manje tradicionalnog rada vezanog za kancelariju ili proizvodnu halu. Tehnologija je omogućila da se rad može obavljati bilo gdje, pa je njegovo praćenje, evidencija i naplata poreskih i drugih obaveza sve teža. Stoga tradicionalne strategije zapošljavanje i pristupi politikama zapošljavanja više ne daju rezultate.

Obrazovni sistem treba da bude inkluzivan, kvalitetan i efikasan

Obrazovanje je presudno važno. Istraživanje neformalne zaposlenosti u Crnoj Gori je potvrdilo opštu zakonitost da viši nivo obrazovanja donosi manju sklonost ka učešću u neformalnoj ekonomiji. Međutim, samo povećanje stopa upisa i završetka škole/fakulteta nije dovoljno. Potrebno je definisati sistemске mjere za povećanje kvaliteta obrazovanja i njegove veze sa sadašnjim i budućim potrebama na tržištu rada.

Povećanje obuhvatnosti, stepena i kvaliteta obrazovanja posljedično će voditi unapređenju kvaliteta radnih mjesta, kako u formalnom, tako i u neformalnom sektoru. Zato je buduća reforma obrazovnog sistema u Crnoj Gori jedno od najvažnijih sistemskih pitanja za formalizaciju zaposlenosti.

Digitalna transformacija društva i rada ignoriše granice. Radni angažman u digitalnom društvu nije vezan za mjesto življenja, već je čitav svijet „globalna fabrika“ - živimo u jednoj državi, poslodavac u drugoj, kupac naših usluga u trećoj. To znači da bez obzira na nacionalne ekonomske prilike i perspektive, na broj i kvalitet radnih mjesta, svi mogu da rade, ali je preduslov da imaju potrebna znanja i vještine. Štaviše, potrebno je kontinuirano učenje i prilagođavanje znanja i vještina potrebama XXI vijeka. Zato je obrazovanje ključno, i to ne kao priprema za određenu profesiju i posao već kao priprema za neizvjesne i nepredvidive ekonomske prilike.

U tom kontekstu, reformom obrazovnog sistema treba naglasak staviti na razumijevanje, (kritičko) promišljanje, praktična znanja i vještine, razvoj kreativnosti i inovacija, da bi rad i preduzetništvo bili posljedica obrazovanja. Promjena filozofije, metoda, načina i praktičnog prenošenja znanja je potrebna od prvog koraka - porodice i predškolskog obrazovanja. To je dugoročan izazov i s aspekta pripreme crnogorske ekonomije za sve konkurentniju međunarodnu utakmicu. Obrazovanje je, takođe, presudno važno za socijalnu mobilnost i smanjenje siromaštva, pa ga i s ovog stanovišta treba posebno afirmisati.

U sklopu reforme obrazovanja, ali i urgentne potrebe umanjenja problema nezaposlenosti i neformalne zaposlenosti mladih, potrebno je razmotriti mogućnost implementacije modela tzv. dualnog obrazovanja koji podrazumijeva sticanje praktičnog radnog iskustva tokom školovanja i studiranja, po uzoru na neke uspješne primjere država Evropske unije.

Zdravstvena zaštita treba da bude dostupnija, kvalitetnija i efikasnija

Iz perspektive razvoja ljudskog kapitala, nedostatak zdravstvenog osiguranja i odgovarajuće zdravstvene zaštite predstavlja značajan izazov za donosiocima politika. Zdravstvena zaštita, unapređenje kvaliteta usluga sistema zdravstva i posebno promocija zdravlja i zdravog načina života, kao i zaštite na radu, doprinosi povećanju humanog kapitala i vodi smanjenju neformalnog zapošljavanja.

Dostup uslugama zdravstvenog sistema nije izvor ozbiljnih problema za neformalno zaposlene u Crnoj Gori. Među formalno i neformalno zaposlenima nedostupnost zdravstvenog osiguranja je navedena (tek) na petom mjestu kao najveći nedostatak „rada na crno“. Ovo jer postoje brojni modaliteti i načini na koje se može obezbijediti zdravstvena zaštita bez obzira na formu zaposlenja.¹¹³ Međutim, i pored ovih mogućnosti, postoje pojedine grupe, npr. poljoprivredni proizvođači, koji se ovom djelatnošću bave dominantno obezbjeđujući svoje egzistencijalne potrebe, a rjeđe za tržište, i koji su i dalje van sistema zdravstvene zaštite.¹¹⁴ Njihova isključenost, a u pojedinim slučajevima i udaljenost, čine njihov položaj posebno ranjivim. Potrebno je posvetiti posebnu pažnju ovoj i drugim marginalizovanim grupama i stvoriti uslove za njihovo uključivanje u sistem zdravstvene zaštite.

Dodatno, u Crnoj Gori se ne pravi razlika u nivou i obuhvatu zdravstvene usluge između onih koji uplaćuju doprinose za zdravstveno osiguranje i onih koji ne uplaćuju doprinose već su osigurani po drugim osnovama. Takođe, razlika u nivou zdravstvene zaštite ne postoji ni u zavisnosti od visine uplaćenih doprinosa. Time, ne postoji motivacija da se doprinosi za zdravstveno osiguranje uplaćuju u punom iznosu odnosno da se izvrši „doplata“ doprinosa da bi se mogao koristiti „veći“ nivo zdravstvene zaštite. Treba razmotriti mogućnost implementacije sistema zdravstvene zaštite koja će dijelom zavisiti od (visine) uplaćenih doprinosa, odnosno omogućiti dodatnu uplatu doprinosa koja bi osiguranicima omogućila veći nivo zdravstvenog osiguranja.

Za sve osiguranike ukupno, veći izazov od same dostupnosti zdravstvenog sistema, jeste kvalitet zdravstvenih usluga, što je značajna determinanta/ograničenje za razvoj po mjeri čovjeka. Država samostalno, ali i u saradnji s privatnim sektorom, treba da pruži kvalitetniju i jeftiniju zaštitu. Kvalitetna zdravstvena zaštita je ključna za unapređenje kvaliteta života, ali i za konkurentnost ekonomije i njenu produktivnost.

Podsticaje za formalizaciju u okviru sistema socijalne zaštite treba izmijeniti

Tax-benefit model koji je za Crnu Goru pripremio tim Svjetske banke,¹¹⁵ analizira kako poreski sistem i sistem socijalne zaštite utiču na aktivnost na tržištu rada i na formalizaciju zaposlenja. Model analizira da li se generalno više isplati neformalni angažman uz pravo na socijalnu pomoć u odnosu na formalizaciju zaposlenja, kao i da li se više isplati biti neaktivan i primati socijalnu pomoć ili imati formalno zaposlenje.

113 Nekoliko ključnih načina podrazumijevaju: osiguranje plaćanjem doprinosa (formalno zaposleni); osiguranje preko člana domaćinstva (roditelja u slučaju maloljetne djece i supružnika u slučaju nezaposlenih); dobijanjem zdravstvenog osiguranja kao korisnik nekog od programa socijalne zaštite – penzionisanjem, korišćenjem socijalne pomoći ili registracijom kao nezaposleno lice.

114 Ovaj problem je prepoznat i jednim dijelom umanjen kroz Uredbu o olakšicama za plaćanje doprinosa za osiguranje poljoprivrednika koja predviđa participaciju države u plaćanju doprinosa za poljoprivrednike.

115 Projekat tehničke podrške „Removing disincentives for work“, eksperti Jan Rutkowski, Johanes Koettl, Boryana Gotcheva, Zoran Anušić

Model ukazuje na to da postoje negativni podsticaji za formalizaciju, koji su posljedica dizajna sistema socijalne pomoći i porodičnih prednosti. Dizajn sistema je takav da se korisnicima ne isplati da rade uopšte ili ako rade da formalizuju svoj rad, budući da za svaki euro koji korisnik socijalne pomoći zaradi u Crnoj Gori, više od eura gubi u vidu socijalne pomoći, što rezultira u marginalnoj efektivnoj poreskoj stopi (METR) koja prelazi 100 procenata.¹¹⁶

Demotivisanost da korisnici socijalnih davanja formalizuju svoj rad široko je prepoznata. Kako pojedinci, tako i predstavnici biznis sektora, ovaj argument navode kao jednu od ključnih prepreka formalizacije (64% ukupnog broja poslodavaca).

Maksimizacija prednosti od formalnog sektora i neformalne zaposlenosti posebno dolazi do izražaja kad je u pitanju materijalno obezbjeđenje porodice (MOP). Četvrtina korisnika MOP-a angažovana je na neformalnim poslovima, čime i dalje imaju pravo na primanje ove prednosti i korišćenje čitavog niza povlastica (subvencije za račune za električnu energiju, dječije dodatke, sredstva za udžbenike, i dr.). Istovremeno, ova grupa korisnika uživa najizdašnije transfere, budući da se radi o licima sposobnim za rad koja imaju maloljetnu djecu. Kroz ovaj vid angažmana/manipulacije sistema, od ukupnih rashoda za socijalne transfere (isključujući penzije), godišnje se približno 10% ukupnih rashoda „pogrešno“ usmjeri. Zato je važno razraditi sistem i mjere pri kojima bi korisnik prednosti socijalne zaštite bio motivisan da formalizuje svoju radnu aktivnost.

U tom smislu treba razmotriti mjere koje bi značile postepeno – stepenasto ukidanje prednosti socijalne pomoći za one koji formalizuju svoj radni angažman uz mogući „grejs period“ u kojem bi dobili i dodatne simbolične prednosti.¹¹⁷

Regulatorni okvir treba da bude podsticajan za formalizaciju

Regulatorni okvir u Crnoj Gori, i pored značajnih unapređenja, i dalje je nefleksibilan. Karakteriše ga visok obim administrativnih barijera, a neke od njih su posljedica neselektivnog i „bukvalnog“ preuzimanja regulative EU koja nije prilagođena lokalnim ekonomskim prilikama. Neke regulatorne politike su u potpunosti suprotne s podsticajima za formalno zapošljavanje.

¹¹⁶ Kroz osiguranje preko člana domaćinstva ili kroz neki od programa socijalne zaštite i učešćem u neformalnoj ekonomiji, neregistrovani zaposleni koriste djelimično i prednosti formalne ekonomije. Korišćenje prednosti socijalne zaštite, posebno socijalne pomoći, uz neformalno zaposlenje omogućava korisnicima da maksimiziraju koristi koje imaju i smanjuju podsticaj za formalizaciju aktivnosti.

¹¹⁷ Ovo je osjetljivo pitanje jer može zvučati kao „nagrada“ za one koji su (zlo)upotrebljavali sistem socijalne pomoći ali može biti nužno da bi se podstakla formalizacija, posebno za pojedince koji su više godina paralelno korisnici socijalne pomoći i istovremeno neformalno zaposleni. Pojedini podsticaji već su uvedeni u sistem. Tako je Zakonom o socijalnoj i dječijoj zaštiti definisano postepeno ukidanje prava na dodatak za djecu čiji je roditelj, usvojlac, staralac, hranitelj, odnosno lice kome je dijete povjereno na njegu, vaspitanje i obrazovanje kao korisnik materijalnog obezbjeđenja zasnovao radni odnos na osnovu sporazuma o aktivnom prevazilaženju nepovoljne socijalne situacije, za period do devet mjeseci (dodatne simbolične prednosti).

Tako, na primjer, sve do 2008. godine, penzioneri koji su radom željeli uvećati svoje prihode nijesu bili u mogućnosti da to urade angažmanom u formalnoj ekonomiji, što je takođe bio slučaj i sa đacima korisnicima porodičnih penzija do 2010. godine. Još jedna anomalija tog tipa prisutna je u postojećoj regulativi. Studenti, čije školovanje finansira država i imaju studentski kredit ili neki oblik stipendije, ukoliko se formalno zaposle tokom studiranja ili „raspusta“ gube pravo na finansiranje i subvencije države. Ovakvom politikom i odredbama u propisima utiče se negativno na radnu aktivnost i stimuliše rad u okviru neformalnog sektora.

Struktura neformalno zaposlenih (uglavnom starije radne dobi) znači da sistem sa svojim privilegijama određenim grupama (prijevremene penzije, invalidske penzije, socijalna davanja i sl.) kreira motivaciju i ambijent za visok procenat neformalno zaposlenih. Zato se pojedina zakonska rješenja, koja se tiču ostvarivanja parcijalnih pojedinačnih prava određenih socijalnih ili interesnih grupa trebaju pažljivo razmotriti/preispitati u kontekstu uticaja na tržište rada i neformalnost na tržištu rada.

Zabrinjavaju česte izmjene politika koje nijesu dio sistemskog pristupa, već nerijetko ad hoc rješenja motivisana partikularnim interesima ili potrebom za sticanjem (jeftinih) političkih poena. Nerijetko su neke od ovih mjera predmet dobre namjere njihovih kreatora, ali pri tome nije sagledana šira slika i dugoročna posljedica njihove implementacije. Tako npr. regulatorne izmjene u sistemu socijalne zaštite, koje su usvojene tokom 2015. godine (posebni uslovi za penzionisanje, naknade za majke i sl. davanja) ne predstavljaju isključivo fiskalni problem, već daju negativne podsticaje svim učesnicima na tržištu rada. Takvom politikom šalju se poruke građanima da je dovoljno pripadati određenoj grupi zaposlenih da bi se dobile privilegije i „pobjeglo“ u neaktivnost ili neformalni sektor. U tim okolnostima, pritisak održanja posla i radnog zalaganja takođe može biti manji, budući da uvijek postoji zagarantovani prihod.

Radno zakonodavstvo treba da je fleksibilnije

Kad je u pitanju radno zakonodavstvo među radno aktivnim stanovnicima i poslodavcima postoje oprečna viđenja. Shodno rezultatima Istraživanja, među radno aktivnim građanima Crne Gore dominira uvjerenje da su prava radnika ugrožena, a da su poslodavci u povlašćenom položaju. Njih 79% smatra da Zakon o radu više štiti interese poslodavca, dok 13% njih smatra da je na strani radnika. Stavovi predstavnika privrednih društava su očekivano drugačiji - podjednak udio smatra da Zakon više štiti prava radnika ili prava poslodavaca (43%).

Udruženja poslodavaca u Crnoj Gori saglasna su u ocjeni da je radno zakonodavstvo usmjereno na zaštitu zaposlenog na radnom mjestu i da ne pomoviše fleksibilnost, nove forme rada i mobilnost, kao jedan od ključnih elemenata za uvećanje vještina i kompetencija zaposlenih i samim tim ljudskog kapitala. Oni radno zakonodavstvo i prateću regulativu iz oblasti radnih odnosa vide kao „značajno ograničenje postizanju maksimalnih efekata ulaganja kapitala i kreativnog rada zaposlenih. Po nji-

ma, Zakonom o radu su nepotpuno i loše normirana prava i obaveze iz radnog odnosa, što ostavlja mogućnost za zloupotrebe i dijametralno suprotna tumačenja istih pravnih normi. Rezultat toga su brojni radni sporovi i dugotrajni sudski postupci, koji se u gotovo svim slučajevima presuđuju na štetu poslodavca.¹¹⁸

Potrebu unapređenja radne regulative u Crnoj Gori prepoznaju i izvještaji relevantnih međunarodnih organizacija. U Izvještaju o napretku za 2014. godinu je navedeno da treba unijeti dodatnu fleksibilnost na tržištu rada. Dokument Svjetske banke „Priprema za prosperitet“ navedeno je da sposobnost fleksibilnog reagovanja privrede na promjene ima veliki značaj za ekonomske rezultate, a da je fleksibilnost veća ukoliko zaposleni nijesu „zarobljeni“ u uskim specijalizacijama i ako su spremni na mobilnosti i sticanje novih vještina. U jednom od zaključaka se konstatuje da Vlada treba da nastavi da usavršava regulisanje tržišta rada kako ne bi djelovalo destimulativno na otvaranje novih radnih mjesta.

Istraživanja OECD-a (OECD, 1999, 2004. i 2006) ukazuju da rigidno zakonodavstvo na tržištu rada utiče na održavanje nivoa nezaposlenosti, kao i na veću nezaposlenost među ženama, mladim i starijim muškarcima. U zemljama koje imaju striktno radno zakonodavstvo, stopa aktivnosti i stopa zaposlenosti su niže, dok je veće učešće samozaposlenih u ukupnom broju zaposlenih ljudi.

U Crnoj Gori stepen zaštite zaposlenja je relativno visok u odnosu na zemlje EU i OECD članice, budući da iznosi 3,2 (u rasponu od 0 do 6, pri čemu je 0 fleksibilan regulativa, a 6 rigidna regulativa).¹¹⁹ Dodatno, Indeks velikodušnosti otpremnina (Dolanc, 2012) pokazuje da od zemalja Jugoistočne Evrope Crna Gora ima najvelikodušniji sistem otpremnina.¹²⁰ Dodatno, ukoliko bi se posmatrale odredbe granskih kolektivnih ugovora i kolektivnih ugovora kod poslodavca, koji uobičajeno daju veći obim prava, velikodušnost otpremnina bi bila u pojedinim slučajevima značajno viša. Bez obzira na to što na prvi pogled ovakvo zakonodavstvo predstavlja povoljnost i zaštitu za zaposlenog od gubitka radnog mjesta, istovremeno može biti jedan od uzroka zašto je visok procenat neformalno zaposlenih u formalnom sektoru, tj. predstavlja ograničenje za kreiranje formalnih radnih mjesta.¹²¹

118 Predstavnicima Privredne komore Crne Gore, Montenegro Biznis Alijanse, Unije poslodavaca, Savjeta stranih investitora i Američke privredne komore u Crnoj Gori potpisali su 17. novembra 2014. godine Memorandum o razumijevanju, radi unapređenja poslovnog ambijenta u oblasti radnog zakonodavstva. Prethodni navodi su riječi generalnog sekretara Privredne komore prilikom potpisivanja Memoranduma.

119 Zakon o radu iz 2003. godine, iako je predstavljao unapređenje u pogledu pojedinih odredbi, podrazumijevao je visok stepen zaštite zaposlenih. Vrijednost EPL indeksa je bila 4,2 u rasponu od 0 do 6 (0 – fleksibilna regulativa, 6 – rigidno zakonodavstvo). Reforma radnog zakonodavstva iz 2008. godine je uticala na povećanje fleksibilnosti, prvenstveno kroz regulativu koja se tiče korišćenja ugovora na određeno vrijeme, tako da je indeks zakonske zaštite zaposlenja smanjen 1,7. Reforma zakonodavstva iz 2011. godine iako je u određenim aspektima unaprijedila radne propise, posebno u dijelu otpremnina, uticala je na povećanje vrijednosti EPL indeksa na 3,2 (MF, 2014) prvenstveno zbog ograničavanja upotrebe ugovora na određeno vrijeme.

120 Indeks velikodušnosti otpremnina mjeri se na osnovu iznosa otpremnine nakon jedne godine rada, pet godina rada i 10 godina rada. Vrijednost indeksa predstavlja broj nedjeljnih zarada na koje zaposleni ima pravo u slučaju otkaza ugovora o radu, po godini rada.

121 Velikodušan sistem otpremnina smanjuje intenzitet tokova na tržištu rada, obeshrabruje poslodavce da uvode nove tehnologije i smanjuje produktivnost i ekonomski rast (Holzmann, Vodopivec, 2012).

Dodatno, imajući na umu nalaze istraživanja o visini primanja neformalno zaposlenih, koja su u nivou minimalne zarade, treba razmotriti visinu i primjenu minimalne zarade iz ugla podsticaja za neformalnost i ugla barijere za kreiranje radnih mjesta u formalnoj ekonomiji. Ovo posebno imajući na umu velike regionalne razlike posebno u nivou zarada kao i mogućnosti za stvaranje profita za preduzeća.

Veća mobilnost između radnih mjesta znači povećanje humanog kapitala kroz povećanje vještina i kompetencija zaposlenosti. Vežanost za jedno radno mjesto uglavnom znači stagnaciju i nemogućnost prilagođavanja na promijenjene okolnosti, što se desilo s velikim brojem zaposlenih u Crnoj Gori sa započinajanjem procesa tranzicije. U predtranzicionom periodu, što nije karakteristika samo tranzicionih ekonomija, vjerovatnoća da će zaposleni pravo na ostvarivanje penzije dočekati upravo u kompaniji u kojoj su počeli da rade je bila velika. Danas je takva praksa nezamisliva.

Vodeći se principom „manje je više“, okvir prava iz Zakona o radu trebalo bi da promoviše ključna prava zaposlenih i da promijeni fokus sa sigurnosti radnog mjesta na sigurnost zaposlenja. Time bi se povećala fleksibilnost na tržištu rada i mobilnost između radnih mjesta i poslodavaca.

Javni sektor mora biti efikasniji i „pravičniji“

Zemlje s višim poreskim prihodima koji se postižu uz niže poreske stope, s manje regulative, boljom vladavinom prava i nižom korupcijom imaju manji nivo sive ekonomije. Efikasnost javnog sektora ima indirektan efekat na veličinu neformalne ekonomije jer utiče na poreski moral. Poreski obveznici su više skloni da plaćaju poreske obaveze ako dobijaju vrijedne javne usluge zauzvrat. Međutim, poreski obveznici plaćaju poreze „urednije“ i „dobrovoljnije“ ukoliko osjećaju da je primjena propisa neselektivna i fer. Bolji poreski moral i socijalne norme mogu uticati na smanjenje vjerovatnoće da će pojedinci da rade u sivoj ekonomiji.

Značajan izvor rasta tereta regulacije, a samim tim i podsticaja za poslovanje u neformalnoj zoni, predstavlja i nekritičko i neselektivno „kopiranje“ međunarodne prakse sa ciljem brže integracije u međunarodne organizacije ili inicijative. Kao posebno značajan uzrok/izvor nove regulacije u Crnoj Gori predstavlja proces evropskih integracija. Nerijetko, donosioci odluka u potrebi da se što prije usaglase s evropskim direktivama i preporukama „žure“ s integracijom i primjenom standarda, koji su neprimjenjivi, bilo zbog faze razvoja u kojoj se nalazi ekonomija Crne Gore bilo zbog nedostatka kapaciteta. Time se kreiraju značajne barijere i za biznis ali i za efikasno postupanje administracije. Uprkos deklarativnoj posvećenosti vlada, posebno članica EU, da smanje administrativna opterećenja, i krilatici „jedan se donosi, dva se ukidaju“, čini se da se sva inicijativa svela na smanjenje broja propisa, pri čemu su novi komplikovaniji i donose više obaveza za biznise i preduzetnike.

Važno je nastaviti s procesom reforme javne administracije i procesom regulatorne reforme koji će značiti ne nužno manje zaposlenih u javnom sektoru i manje regulative već stručan, nediskrecioni i efikasan rad službenika uz propise koji su razumljivi i primjenjivi. Od inicijativa na ukidanju nepo-

trebnih propisa čini se da je još važnije da se ne donose novi nerazumljivi i neprimjenjivi, a koji su nerijetko i u koliziji s postojećim.

Poreska politika treba da bude u funkciji stvaranja preduslova za kreiranje novih radnih mjesta i postepenu formalizaciju

Korelacija koja je izračunata na osnovu podataka iz Istraživanja pokazuje pravac promjene zaposlenosti u formalnom sektoru pod uticajem promjene poreskog opterećenja. Korelacija između poreskog opterećenja i ukupnog broja formalno zaposlenih u Crnoj Gori je negativna i statistički značajna, što ukazuje na to da svako povećanje poreskog opterećenja negativno utiče na zaposlenost u formalnom sektoru. Ovaj podatak se može interpretirati i tako da svako povećanje poreskog opterećenja utiče na odluku poslodavca da li da angažuju zaposlene ili ne, ili eventualno da ih angažuju neformalno.

Povećanje poreskog opterećenja ne znači samo povećanje za nove zaposlene već i za postojeće zaposlene, tj. povećanje troškova rada, što dodatno može negativno uticati i na smanjenje broja radnih mjesta u formalnom sektoru kao i manji broj novootvorenih radnih mjesta. Istovremeno, povećanje poreskog opterećenja na makro nivou utiče na manju konkurentnost ekonomije. Važi i obrnuta relacija. Negativna korelacija između zaposlenosti u formalnom sektoru i poreskog opterećenja ukazuje na to da se smanjenjem poreskog opterećenja povećava zaposlenost u formalnom sektoru.

Reforme poreske politike, prvenstveno reforma oporezivanja dohotka i dobiti, od 2004. na ovamo, uticale su pozitivno na poreski moral i obim neformalne ekonomije. Raspoloživi podaci pokazuju da je obim neregistrovane zaposlenosti u apsolutnim brojevima manje više konstantan dok je ostvaren značajan rast formalne zaposlenosti.¹²²

Posljedice smanjenja ukupnog poreskog opterećenja troškova rada¹²³ ogledaju se u povećanju poreske discipline i rastu naplate poreza na dohodak. Smanjenje efektivne poreske stope od 2004. godine do 2008. godine za približno 10 procentnih poena rezultiralo je u rastu prihoda od poreza na dohodak od skoro 100%. Osim efektivne stope poreza na dohodak, počev od 2004. godine, ukupno poresko opterećenje troškova rada je smanjeno i kroz smanjenje stopa doprinosa za obavezno socijalno osiguranje (sa 24% ukupno na 20,5% za penzijsko osiguranje i sa 14% ukupno na 12,3% za zdravstveno osiguranje, pri čemu je polovinu troškova snosio poslodavac, a polovinu zaposleni).¹²⁴

122 U periodu od 2002. godine do danas, efektivna poreska stopa je smanjena za 10 pp (ili za približno jednu petinu) dok je formalna zaposlenost porasla za približno jednu četvrtinu (23,7%).

123 Poresko opterećenje troškova rada predstavlja pokazatelj odnosa troškova za neto zarade i obavezne poreze i doprinose. Poresko opterećenje pokazuje koliko od 1€ potrošenog na troškove rada ide zaposlenom a koliko se plaća u vidu poreza i doprinosa.

124 U 2010. godini je došlo do izmjene strukture opterećenja tako da su se povećali doprinosi na teret zaposlenog, a smanjili doprinosi na teret poslodavca. Ova promjena je uslovlila da je većina poslodavaca održala neto zarade konstantnim i povećala bruto zarade, što je dovelo do porasta ukupnog poreskog opterećenja troškova rada, budući da bruto zarade čine osnov za obračun i poslodavčevog dijela doprinosa.

Bez obzira na smanjenje poreskog opterećenja troškova rada, koje je izvršeno tokom prethodnih 10-ak godina, poresko opterećenje u Crnoj Gori je za tri procentna poena više u odnosu na prosjek Evropske unije (36,7%), a za četiri procentna poena u odnosu na članice eurozone (35,5%). U odnosu na prosjek članica OECD-a (34,8%), koje su ujedno najrazvijenije svjetske ekonomije, prosječno poresko opterećenje troškova rada u Crnoj Gori je veće za 5 pp. Ova razlika je još značajnija, ukoliko bi se uzeli u obzir olakšice i izuzeća koja važe u poreskoj regulativi razvijenih država i Crne Gore.

Istraživanje je ukazalo na to da je za predstavnike biznis zajednice pitanje poreza najvažnije. U rangiranju izazova i prepreka za formalizaciju zapošljavanja dominantan broj predstavnika biznis zajednice, visinu poreza, doprinosa, parafiskalnih nameta i rokova povraćaja PDV-a navode kao osnovna ograničenja.

Pored samog iznosa poreskog opterećenja posebno važan dio poreskog sistema i iz ugla formalizacije predstavlja i administrativno opterećenje – trošak plaćanja poreza. Bez obzira na to što poreske stope mogu biti niske, ukoliko je administrativno komplikovano i skupo platiti porez, a uz to još važe diskreciona i promjenjiva pravila obračuna, tada je ukupan sistem skup i neracionalan, kako za državu tako i za poreske obveznike.

Relevantne studije ukazuju na to da je u Crnoj Gori veoma komplikovano platiti porez, posebno ukoliko se radi o pojedincima i samozaposlenima. Jedan od podindikatora Indeksa lakoće poslovanja Svjetske banke je Indeks plaćanja poreza.¹²⁵ Ukoliko posmatramo samo ukupnu poresku stopu kao procenat profita, onda Crna Gora zauzima 23. mjesto od 198 zemalja. Međutim, kad se uključe pokazatelji broja plaćanja, procedura i vremena potrebnog da se obračuna, prijavi i plati porez Crna Gora je na 98. mjestu od 189 zemalja. Za poštovanje poreskih propisa, prosječno malo preduzeće tokom godine potroši 320 sati rada i obavi ukupno 29 plaćanja.

Kao jedan od problema sa kojima se suočavaju preduzeća u Crnoj Gori, prema istraživanju, jeste i regulativa koja se tiče PDV-a, a posebno dio koji se odnosi na povraćaj PDV-a i prateće procedure. Ukoliko preduzeće ostvari pravo na povrat PDV-a, rok u kom država vraća novac je 60 dana. Međutim, kako u sklopu procedure prije povraćaja poreske vlasti obavezno šalju kontrolu, povraćaj nekad traje i do šest mjeseci. Jedno detaljno istraživanje koje je sprovedeno u Crnoj Gori (Bošković, 2015) pokazalo je da primjena PDV regulative osim navedenog generiše visoke administrativne troškove koji se vezuju za potrebu obračuna, dokumentovanja, arhiviranja i prijavljivanja PDV-a, koji su približno na nivou od 18% ukupno ostvarenih prihoda od PDV-a, što znači da kroz poštovanje propisa za PDV preduzeća osim blizu 500 miliona € koliko se godišnje plati u vidu poreza imaju dodatni trošak od približno 100 miliona €, koji bi mogli biti upotrijebljeni na mnogo produktivniji način.

Ukoliko pojedinac želi da prijavi i plati porez, npr. od dodatnog posla ili bilo koji drugi prihod, mora da pribavi izjave od poslodavaca o ostvarenom prihodu u prethodnoj godini, da popuni nejasan i komplikovan obrazac i čeka rješenje od Poreske uprave o porezu koji treba da plati.

¹²⁵ Doing Business index

Ukoliko pojedinac želi da se prijavi i plaća poreze kao samozaposleni, mora da vodi poslovne knjige i dodatno da plaća poreze i doprinose na ostvareni prihod, a minimalno na iznos od 40% prosječne zarade u Crnoj Gori, koliko sad iznosi minimalna zarada. Iako je koncept minimalne zarade, potpuno drugačiji i služi za zaštitu minimalnog dohotka zaposlenog, u Crnoj Gori se obično shvata kao parafiskalni instrument. Od povećanja minimalne zarade u 2013. godini, sa 30% prosječne zarade, koliko je do tada iznosila, značajno se povećao iznos poreskog duga za poreze i doprinose. Dodatno, koncept minimalne zarade u crnogorskim uslovima iz ugla formalizacije dobija novu dimenziju, budući da je istraživanje pokazalo da su prosječni prihodi samozaposlenih, koji čine polovinu neregistrovanih zaposlenih, na nivou minimalne zarade bez poreza i doprinosa.

Tako se kao preporuke za formalizaciju pitanje poreza izdvaja kao jedan od prioriteta. U kratkom roku potrebno je sprovesti mjere koje neće imati negativan budžetski uticaj, a pomoći će rasterećenju biznisa i podstaći zaposlenost i formalizaciju zaposlenosti. Sitne parafiskalne namete na centralnom i lokalnom nivou treba sagledati kroz prizmu budžetskih prihoda i troškova njihovog prikupljanja/plaćanja. U svim situacijama kad su prihodi niži od troškova ili su neznatno veći treba ukinuti parafiskalni namet. Takođe, rokove za povraćaj poreza treba smanjiti na najkraći period. Ovdje se prije svega misli na rokove povraćaja od trenutka kad privredni subjekt podnese zahtjev, što po pravilu rezultira dugotrajnom poreskom kontrolom koja prethodi formalnom roku za povraćaj. Procedure i troškove plaćanja poreza potrebno je učiniti efikasnijim i jeftinijim.

U srednjem roku, kad se stvori fiskalni prostor, potrebno je smanjiti poresko opterećenje rada, kroz smanjenje poreza na dohodak i/ili doprinosa, najmanje za pet procentnih poena da bi bilo na nivou grupe najrazvijenijih država.

Razmotriti mogućnost da neformalno samozaposleni (čiji je nivo dohotka ispod određenog nivoa) biraju usluge države koje žele da koriste i za koje će plaćati osiguranje.

Prije uvođenja Objedinjene naplate i registracije poreza i doprinosa, kroz neobjedinjenost sistema, poljoprivrednici su koristili mogućnost godišnjeg plaćanja zdravstvenog osiguranja, koje je s finansijskog aspekta za njih predstavljalo prihvatljiv trošak, u prosjeku na nivou prosječne mjesečne zarade u Crnoj Gori. Uvođenjem objedinjene registracije, ovakva mogućnost je ukinuta. Poljoprivrednici i ostali pojedinci koji nijesu bili zainteresovani za sistem penzijskog osiguranja jednostavno su prestali plaćati i doprinose za zdravstvo. Stoga bi trebalo razmotriti i sistem u kom bi pojedinci - neformalno samozaposleni birali koje usluge države žele da koriste i za koje će plaćati osiguranje/doprinos po punoj ili umanjenoj stopi.

Posebno osjetljivo pitanje s aspekta „dobrovoljnosti“ plaćanja osiguranja/doprinosa tiče se penzijskog sistema. Sadašnji sistem međugeneracijske odgovornosti¹²⁶ nije održiv, posebno ako se uzmu u obzir

¹²⁶ Pored obaveznog penzijskog sistema međugeneracijske solidarnosti, u Crnoj Gori, Zakonom o dobrovoljnim penzionim fondovima, stvoreni su preduslovi za dodatno dobrovoljno penzijsko osiguranje na osnovu individualne kapitalizovane štednje.

negativni demografski trendovi. Uplata doprinosa kako bi se isplatile naknade današnjim penzionerima nije garancija „sigurne“ penzije u starosti. Zato, kao takav, postojeći penzijski sistem ne motiviše na formalizaciju odnosno uplatu doprinosa. U tom kontekstu, potrebno je razmotriti mjere koje bi eventualno dobrovoljno plaćanje penzijskog osiguranja od strane pojedinih grupa na tržištu rada (poput samozaposlenih) učinilo atraktivnijim.

Unaprijediti rad inspekcijskih organa i izvršenja kazni

Više od polovine poslodavaca smatra da su koristi od neformalnog zapošljavanja više od zapriječenih kazni. U 39% preduzeća koja neformalno zapošljavaju, i kojima je bila izrečena kazna, smatraju da su izrečene kazne bile blage. U tom kontekstu, imajući u vidu okolnost da je opterećenje formalnog rada visoko, poslodavci će radije rizikovati nego registrovati zaposlene.

Poslodavci ovakvo ponašanje pravdaju i vjerovatnoćom da će biti kažnjeni, koju ocjenjuju niskom, čime se potvrđuju nalazi empirijskih istraživanja u drugim državama o efektima „zastrašivanja“.

Posebno je zabrinjavajući podatak da je svako šesto preduzeće uspjelo da izbjegne kaznu Inspekcije rada, a da je svako peto preduzeće koje praktikuje neformalno zapošljavanje, a kome je bila izrečena kazna, na kraju našlo načina da izbjegne plaćanje te kazne. To znači da, iako je inspekcija rada izvršila kontrolu u 83% preduzeća koja neformalno zapošljavaju, tek 18,4% od svih takvih preduzeća je kaznila inspekcija rada. I sami poslodavci ukazuju na to da su čuli ili sami imali iskustva sa slučajevima kad inspektori napišu prijavu, ali se ti procesi obustave u nekom dijelu lanca kažnjavanja, pa se kazne nikad ne sprovedu.

Postojanje korupcije izdvaja se kao najveća zamjerka poslovnog sektora na rad inspekcijskih organa (26%). U prilog ozbiljnosti ovog problema svjedoči i nalaz da polovina poslodavaca navodi da se veoma često ili često neplaćanje kazni prikriva podmićivanjem inspektora, a skoro trećina smatra da se to događa sporadično.

Praksa inspekcije i postupanje inspekcije, u smislu odnosa prema subjektima inspekcije, (ne)kažnjavanju treba biti predmet posebne pažnje. Sve više poslodavaca prigovara selektivnosti u radu inspekcijskih organa, različitom tumačenju propisa od strane inspekcije, zavisno od inspektora, kao i velikom stepenu diskrecije inspektora. Zato je potrebno detaljno analizirati rad inspekcijskih organa, kaznenu politiku i izvršenje kazni i definisati mjere kako bi njihov rad bio efikasan i učinkovit. Čini se korisnim i razmotriti modalitete za izgradnju većeg povjerenja i bolju saradnju između inspekcijskih organa i socijalnih partnera, posebno predstavnika sindikata, koji ukazuju na probleme u radu i postupanju.

Umjesto naglasaka na zastrašivanju naglasak staviti na edukaciju i stvaranje kulture povjerenja

Grendžerov test kauzalnosti pokazuje da obim sive ekonomije ima uticaja na politiku zastrašivanja, tj. što je više učešće sive ekonomije to se politika vlada zasniva na promovisanju kaznene politike, dok sama politika zastrašivanja nema uticaja na smanjenje neformalne ekonomije. Ipak, empirijske studije ukazuju na to da represivni mehanizmi nemaju pozitivan uticaj na formalizaciju neformalnog rada.

Institucionalni pristup za borbu protiv neformalne zaposlenosti u Crnoj Gori više se bazira na politici zastrašivanja i kaznenoj politici, kao i na dodatnoj regulaciji usmjerenoj na suzbijanju sive ekonomije. Jedan od osnovnih ciljeva bio je, pored smanjenja neformalnog zapošljavanja, povećanje budžetskih prihoda. Sagledavanje samo izgubljenih prihoda za državu bez uvažavanja drugih posljedica nije adekvatno i ne daje punu sliku. U krajnjem, insistiranje na represivnim mjerama kojima bi se izvršio transfer iz neformalnog u formalni sektor mogao bi imati ukupno negativan efekat po ekonomski i socijalni sistem u Crnoj Gori.

Ukoliko bi na sve one koji su djelimično ili u potpunosti neformalno radno angažovani bile obračunate i plaćene sve obaveze prema državi, prema analizi Ipsosa, budžet bi dodatno prihodovao oko 140 miliona eura. Ovo bi istovremeno bio dodatni trošak privrednih subjekata ili manji prihod onih koji su (bili) neformalno radno angažovani. Vrlo je vjerovatno da bi, represivna politika usmjerena na formalizaciju bez promjena sistema podsticaja donijela smanjenje ekonomske i radne aktivnosti i posljedično povećanje siromaštva.

Kad se posmatra rad inspekcija u Crnoj Gori, planovi rada i izvještaj o radu, stiče se utisak da je naglasak na strategiji „zastrašivanja“ i kažnjavanja, kao i da se nedovoljna pažnja posvećuje edukaciji obveznika propisa. Edukacija obveznika dobija posebno na važnosti prilikom intenzivne regulativne aktivnosti kao što je slučaj sa Crnom Gorom i izmjenom regulative sa ciljem usklađivanja s evropskim zakonodavstvom. Potrebno je razviti kulturu partnerskog odnosa inspekcija s poslodavcima, a naglasak staviti na prevenciji u odnosu na sankcije.

Stanovništvo neće unaprijediti poreski moral ukoliko je povjerenje u institucije nisko i ako je rašireno vjerovanje o korupciji u javnom sektoru i posebno radu inspeksijskih organa. Imajući na umu ograničene domete politike zastrašivanja, preporuka je da se pristup države mora značajno promijeniti uz primjenu pristupa u kom se gaji kultura povjerenja. Dodatno, modernizacija vlade i upravljanja, promovisanje odgovornosti za rezultate kao i promjena stila upravljanja potrebna je kako u smislu upravljanja javnim finansijama, tako i u obezbjeđivanju javnih usluga, posebno usluga koje se finansiraju direktno iz oporezivanja rada (zdravstvo, osiguranje od nezaposlenosti).

Važno je da građani sistem percipiraju kao pravedan i u tom smislu je potrebno (William, Horodnic, 2015) sljedeće:

- unapređenje proceduralne pravde - poreske vlasti treba da tretiraju građane i biznise s poštovanjem, nepristrasno i na odgovoran način, kao i da se usmjere na uslužno orijentisan pristup
- obezbjeđenje proceduralne pravilnosti - pojedinci moraju biti uvjereni da je njihov dio poreza fer u odnosu na druge
- uspostavljanje redistributivne pravde tako da su građani uvjereni da za poreze koje plaćaju dobijaju odgovarajući kvalitet usluga iz javnog sektora.

Edukacija poreskih obveznika i stvaranje kulture povjerenja posebno je važno da bi ukupne mjere na smanjenju neformalnog zapošljavanja bile „trajnije“ kroz smanjenje asimetrije između formalnih i neformalnih institucija. Promjene u neformalnim institucijama tj. stavovima i percepciji građana o prednostima/prijetnjama neformalnog rada mogu se postići kroz:

- podizanje svjesnosti o posljedicama nedostatka formalne radne istorije, prednostima i nedostacima formalnog/neformalnog rada
- poresko obrazovanje, sa ciljem da se usklade vrijednosti s formalnim pravilima i promovišu samoregulacije
- unapređenje politike sa ciljem boljeg planiranja, izvršenja budžeta i mjerenje postignutih rezultata, kao i kroz povećanje transparentnosti javne potrošnje i vizuelizaciju budžeta.

Istovremeno, za jačanje povjerenja, ali i za više preduzetničke inicijative i zapošljavanja važno je promovisati ambijent u kojem će preduzetnici biti uvaženi i poštovani članovi društva i dobar primjer za buduće generacije. Ovo je najteži zadatak, koji znači promjenu svijesti.

9.2. Usklađenost preporuka s Agendom održivog razvoja do 2030. godine

Preporuke definisane u ovom dokumentu, a koje su u konačnom usmjerene na formalizaciju rada, prevazilaženje isključenosti i marginalizacije, zasnivaju se na sistemskom pristupu i u potpunosti su našle svoje utemeljenje u ciljevima održivog razvoja definisanim Agendom 2030.

Tako su preporuke koje se odnose na unapređenje obrazovnog sistema da bi on bio inkluzivniji, kvalitetniji i efikasniji, a koje podrazumijevaju povećanje obuhvatnosti, stepena i kvaliteta obrazovanja u direktnoj vezi sa Ciljem održivog razvoja 4 (SDG4) - „Obezbijediti inkluzivno i jednogobno kvalitetno obrazovanje i promovisati mogućnost doživotnog učenja za sve“. Imajući u vidu da preporuke iz ovog dijela poseban akcenat stavljaju na sticanje praktičnih znanja i vještina, razvoj kreativnosti i inovacija, da bi rad i preduzetništvo bili posljedica obrazovanja, onda se specifični cilj (target) 4.4 u okviru SDG4

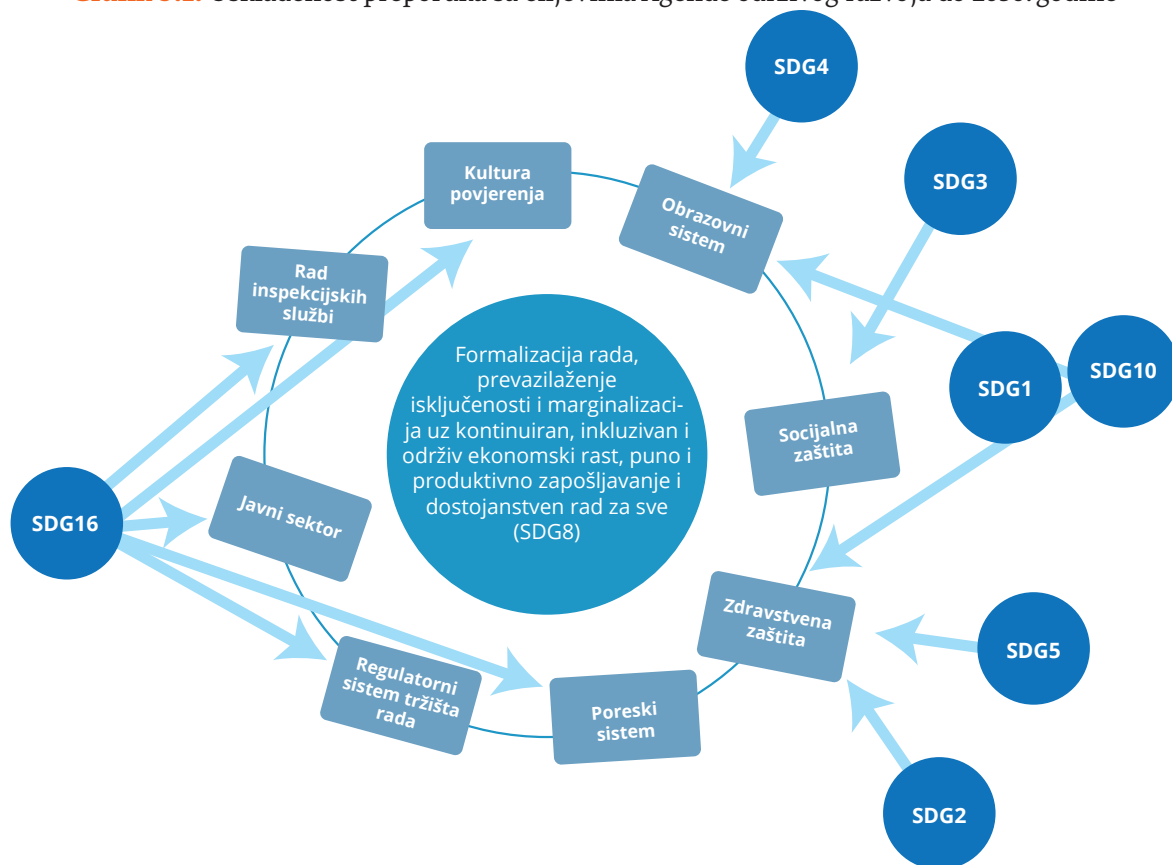
Agende 2030 posebno nameće kao ključan. Imajući u vidu sagledavanje obrazovanja kao značajnog, ne samo za dostojanstven rad i zapošljavanje, već i za socijalnu mobilnost i smanjenje siromaštva, u skladu s preporukama ovog dokumenta je i SDG1, SDG8, SDG10.

Drugi aspekt na koji su usmjerene preporuke ovog dokumenta je zdravstvena zaštita koja treba da bude dostupna, kvalitetna i efikasna da bi se postigao doprinos razvoju ljudskog kapitala, a posljedično i smanjenju neformalnog zapošljavanja. Ovaj dio preporuke je prepoznat i kroz SDG3 koji se odnosi na osiguranje zdravog života i promovisanje dobrog zdravlja za sve i u svakom starosnom dobu. S aspekta preporuka NHDR izvještaja naročito je vidljiva usklađenost sa specifičnim ciljem 3.8 jer je u njegovoj osnovi postizanje univerzalne pokrivenosti zdravstvenim osiguranjem, pristup kvalitetnim zdravstvenim uslugama i zdravstvenim ustanovama.

Preporuke koje idu u pravcu reforme i ponovnog preispitivanja sistema socijalne zaštite, kako bi isti bio podsticajan za formalizaciju radnih mjesta, a istovremeno bolje targetirao one kojima je određena socijalna pomoć potrebna su u osnovi adekvatne i kvalitetne socijalne zaštite koja se promoviše kroz više ciljeva održivog razvoja. Stoga, da bi se došlo do veće formalizacije i boljeg i efikasnijeg sistema socijalne zaštite koji bi motivisao na formalizaciju zaposlenja, neophodan je i fleksibilniji regulatorni okvir koji ne bi bio opterećujući u smislu administrativnih barijera, već podsticajan za ambijent u kojem bi se smanjio procenat neformalno zaposlenih, povećala mobilnost radnika (što je u osnovi i SDG8) i koji bi akcenat stavljao na sigurnost zaposlenja umjesto na sigurnost radnog mjesta.

Smanjenje obima sive ekonomije zahtijeva veću efikasnost i „pravičnost“ javnog sektora što se može postići kroz snažniju vladavinu prava. Specifični cilj 16.3 u okviru SDG16 Agende 2030 stavlja akcenat na vladavinu prava za sve, koja će, između ostalog, omogućiti povećanje efikasnosti rada, jačanje integriteta, odgovornosti i transparentnosti u javnom sektoru. Efikasnija administracija i transparentan rad uz jasnu regulativu vodili bi boljem poreskom moralu i ambijentu u kojem bi postojala manja vjerovatnoća za rad u sivoj ekonomiji.

Grafik 9.1: Usklađenost preporuka sa ciljevima Agende održivog razvoja do 2030. godine

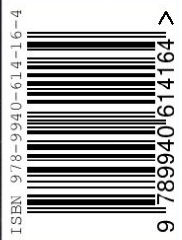


SDG8 kao jedan od ključnih ciljeva kad je u pitanju fokus na zapošljavanje i tržište rada, kroz specifične ciljeve naglasak stavlja i na promovisanje preduzetništva, jačanje privatnog sektora, podsticanje formalizacije i rasta mikro, malih i srednjih preduzeća (specifični cilj 8.3). U skladu s tim ciljevima je preoruka da poreska politika treba da bude u funkciji stvaranja preduslova za kreiranje novih radnih mjesta i postepenu formalizaciju, naročito ako se u vidu ima činjenica da pomenuta preduzeća čine preko 99% svih preduzeća u Crnoj Gori i da veliko poresko opterećenje vodi njihovom gašenju ili neformalnom poslovanju, uključujući i neformalno zapošljavanje. Stoga, treba voditi računa o unapređenju rada inspeksijskih organa i sistemu izvršenja kazni, što zahtijeva jačanje kapaciteta same poreske administracije, uz uvažavanje principa pravičnosti, transparentnosti, efikasnosti i efektivnosti poreškog sistema. Veća efikasnost u radu službi, kao i jačanje integriteta, odgovornosti i transparentnosti državnih službi je u osnovi SDG16, odnosno specifičnih ciljeva 16.3, 16.5, 16.6, 16.7. Samo kroz ojačane institucije i efikasniji, transparentniji i podsticajan rad nadležnih službi, može se raditi na podizanju kulture povjerenja, što znači da umjesto naglasaka na zastrašivanju naglasak treba staviti na edukaciju i stvaranje takve kulture u kojoj bi građani sistem percipirali kao pravedan.

Literatura

- ILO (2002) Declaration on the informal economy
- ILO (1984) Employment Policy (Supplementary Provisions) Recommendation, 1984 (No. 169)
- Loyaza, N. (1996) - The economics of the Informal Sector: a Simple Model and Some Empirical Evidence from Latin America
- Dell'Anno, R. (2009) - „Institutions and Human development in Latin American Informal Economy“
- Neck, Hofreither, Schneider (1989) - The Consequences of Progressive Income Taxation for the Shadow Economy: Some Theoretical Considerations
- IMF - Shadow Economy Around the World - Size, Causes, and Consequences
- Johnson, Kaufmann, Shleifer (1997) - The Unofficial Economy in Transition
- Friedman, Johnson, Kaufmann, Zoido-Lobaton 1999 Dodging the Grabbing Hand: Determinants of unofficial activity in 69 Countries, World Bank
- Frey (1989) - How Large (or Small) Should the Underground Economy be? Cambridge University Press
- OECD (2009) -Is unformal economy normal? - Towards more and Better Jobs in Development Countries
- Mahbub ul Haq (1934-1998) - osnivač Izvještaja o razvoju po mjeri čovjeka
- Jahan Salim - govor o Izvještaju o razvoju po mjeri čovjeka za 2015. godinu (<http://hdr.undp.org/en/rethinking-work-for-human-development>)
- Čok, M. Sambt, J. (2011) - Montenegro: Projection of Categories Related to the Pension System, University of Ljubljana
- Ipsos (2014) - Neformalno zapošljavanje i siva ekonomija u Crnoj Gori
- Schneider, F. Buehn, A. Montenegro, C. (2010) - New estimates for the Shadow Economy all over the World, International Economic Journal
- OECD (2009) -Is unformal economy normal? - Towards more and Better Jobs in Development Countries, str. 11
- ISSP/ZZZCG (2007) - Radna snaga i nezaposlenost u Crnoj Gori (<http://www.zzzcg.org/shared/dokumenti/Izvjestaji/Radna%20snaga%20i%20zaposlenost%20Final%20-%20RATKO%20BAKRA%C2%AC.pdf>)
- Williams, C., Horodnic, I. (2015) - „Marginalisation and participation in the informal economy in Central and Easter European nations“, Post-Communist Economies , str.153-169

- Dolenc, P. (2012) - Severance pay schemes in SEE countries, CEF
- Schneider, K. (2015) - Outside the State - the Shadow Economy and Shadow Economy Labor Force
- Wiiw (2009) - Study on Adjustment Capacity of Western Balkan Countries to External Shocks
- Suharto, E (2002) - Human development and the urban informal sector in Bandung, Indonesia: the poverty issue, New Zealand Journal of Asian Studies 4, str. 115-133
- Elgin, C., Oztunah, O. (2012), „Institutions, Informal Economy and Economic Development“, Bogazici University, Istanbul, Turkey
- Williams, C., Horodnic, I., Windebank, J. (2015) - „Explaining participation in the informal economy: An institutional incongruence perspective“ International Sociology str. 296



50
YEARS

Empowered lives. Resilient nations.

Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) u Cmoj Gori
Eko zgrada UN
Stanka Dragojevića b.b.
81,000 Podgorica, Montenegro
www.me.undp.org