

Бања Лука, јуни, 2016. године



УУПРС

УНИЈА УДРУЖЕЊА ПОСЛОДАВАЦА
РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

ПОДАЦИ

**ОПОРЕЗИВАЊЕ РАДА
И НЕФОРМАЛНА ЕКОНОМИЈА**



Садржај

Извршни сажетак	5
Препоруке	7
Увод и методологија	9
1. Како опорезивање рада утиче на неформално запошљавање?	10
1.1. О неформалној запослености: појам, узроци и посљедице	10
1.2. О опорезивању рада: структура и мјерење	12
1.3. Утицај опорезивања на неформалну запосленост: докази	12
2. Структура и кретање опорезивања рада у Републици Српској	15
3. Процјене сиве економије неформалног запошљавања у Републици Српској	19
4. Шта кажу послодавци?	20
5. Опорезивање рада и неформално запошљавање у Европи	22
6. Примјери политика у ЕУ	26
6.1. Случај земље: Република Ирска	26
6.2. Случај земље: Пореске реформе у Словачкој	28
6.3. Случај земље: Пореске реформе у Чешкој	30
6.4. Случај земље: Пореске реформе у Француској	32
7. Пројекције утицаја смањења опорезивања рада на јавне приходе у Републици Српској	34
Кориштени извори и литература	38

Извршни сажетак

Високе стопе опорезивања рада креирају финансијски „подстицај“ за неформалну запосленост, која представља један од кључних елемената неформалне економије. Када радник није регистрован као запослен (ради на црно) избегава се плаћање свих фискалних и парафискалних обавеза у вези са његовим запослењем, прије свега пореза на доходак и доприноса. Ако је радник регистрован, али му се дио плате исплаћује „у коверти“ (ради на сиво) онда се избегава плаћање једног дијела тих обавеза.

Негативне посљедице неформалног запошљавања су вишеструке и укључују слабљење јавних прихода, утицај на услове и квалитет рада, нарушавање фер конкуренције међу предузећима, смањење употребе стандардних облика рада и повећање социјалног незадовољства. **Негативан утицај неформалног запошљавања је најизраженији у случају ниско плаћених радника**, јер обично те раднике оставља без здравствене заштите, пензије или осигурања од незапослености.

Пореско оптерећење рада изражено учешћем пореског клина у просјечној плати у Републици Српској износи 38,5%. То значи да је из сваких 100 КМ за трошкове бруто плате у формалном сектору потребно издвојити у просјеку 38,5 КМ за плаћање пореза и доприноса, а остатак (нето) добија прималац плате. **Ово представља значајно повећање пореског клина у односу на 2008. годину** и раније (период прије наступа економске кризе), чиме је Република Српска премашила просјек *OECD* земаља и приближила се просјеку у ЕУ.

Генерално, ЕУ је простор високог пореског оптерећења на рад у поређењу са другим развијеним економијама, па је у стратегији Европа 2020 наглашено да „...треба избегавати подизање пореза на рад који намећу велике трошкове за радна мјеста, како је рађено у протеклом периоду“. Одређен број земаља ЕУ у претходном периоду јесте предузео мјере у правцу смањења опорезивања рада, а неке од њих су кренуле у реформски процес са врло високог почетног нивоа пореских стопа. Једна од таквих земаља, која је узета као примјер у овом извјештају, јесте Француска, јер је имала дугу друштвено-политичку традицију повезану са високим опорезивањем рада, али је у дужем периоду биљежила ниске стопе запослености младих и старијих радника и високе стопе дугорочне незапослености. Ирска је примјер земље са нижим опорезивањем рада које је изразито прогресивног карактера, тако да су ниске плате додатно порески растерећене.

У Републици Српској прогресивност опорезивања рада је релативно ниска, што значи да ниске зараде не биљеже значајнија растерећења. Порески клин за плату у висини од 67% просјечне плате износи 37,7%, што је за само 1,35 процентна поена мање у односу на порески клин за плату у висини од 167% просјечне плате.

Истраживања о обиму неформалне запослености су дала различите резултате, а једно од њих из прошле године дало је процјену да око 35% запослених у Републици Српској ради „на црно“, од којих је највећи број сконцентрисан у пољопривреди. Када је у питању рад „на сиво“, више од 36.000 запослених је пријављено на најнижу плату од 370 КМ и у тој групи се налази добар дио оних којима се други дио плате исплаћује „на руке“.

Послодавци у Републици Српској идентификују висину пореза и доприноса на плату као један од највећих проблема за пословање у формалном сектору и сматрају да је потребно спровести реформу у овој области што прије. Ту можемо издвојити став представника сектора текстила, коже и обуће који су задовољнији садашњим системом опорезивања рада, јер се од 2011. године за раднике у овом сектору основица за обрачун доприноса утврђује на посебан начин, који је омогућио умањење обавеза у том погледу. Снажан раст запослености у сектору коже и производа од коже у периоду након тога сугерише да је наведена промјена можда допринијела овом порасту.

Знатан број међународних истраживања је, такође, сврстао порезе и доприносе на зараду међу главне узрочнике постојања неформалне економије. У складу с тим, сугерише се да се смањењем опорезивања рада повећава стопа запослености у формалном сектору и постиже боља наплативост пореза.

Међутим, постоји и низ других фактора који утичу на заступљеност неформалног рада у једној економији. У те факторе спадају усклађеност свеукупне регулативе у овој области, квалитет рада контролних органа, повољност општих услова за пословање, као и степен незапослености и економски раст.

Ту је потребно навести и велики значај перцепције друштва о оправданости дате висине пореског оптерећења и о квалитету услуга које пружа јавни сектор. Најниже стопе неформалне запослености у земаљама сјеверног дијела Европе указују на значај изграђености друштвеног повјерења у јавни сектор. Према томе, није тешко закључити да једнострано инсистирање на репресивним мјерама неће донијети оптималне резултате у погледу смањења неформалне економије.

Дефинисане су сљедеће препоруке:

- ▶ Утврдити порески клин у Републици Српској на нивоу из 2008. године (када је за просјечну плату износио 32,7%) или ниже.
- ▶ Смањење пореског клина дизајнирати на начин да оно буде најизраженије код ниских примања.
- ▶ Ојачати квалитет рада и независност контролних органа.
- ▶ Развити додатне стимулативне мјере за прелазак из неформалног у формални сектор.
- ▶ Јачати друштвену одговорност и свјесност свих актера о негативним посљедицама рада у неформалном сектору.
- ▶ Овај процес подржати кроз свеобухватну кампању јачања фискалне одговорности и транспарентности јавног сектора.
- ▶ Све горе наведене мјере је потребно спровести у пакету.

Пројекције кретања прихода након симулираног снижења пореског клина (у поглављу број 7) демонстрирају како ће приходовни ефекти ове мјере зависити од њеног утицаја на додатно запошљавање у формалном сектору. Више разлога сугерише да би овај ефекат у Републици Српској имао потенцијал да буде релативно висок уколико би се горе наведене препоруке спровеле у пакету: тренутно Република Српска има изразито ниску стопу запослености, релативно висок порески клин, висок ниво неформалне економије и претежну перцепцију пословног сектора о недовољно квалитетном раду контролних органа.

У погледу финансијске спроводивости предложених реформи, потребно је напоменути и потенцијалну **могућност добијања помоћи од међународних финансијских институција које би биле заинтересоване да подрже овај или сличан пакет мјера.** Као примјер наводимо да је Свјетска банка смањење стопа социјалних доприноса дефинисала као један од циљева Првог програмског кредита за развојне политике за јавну потрошњу за БиХ.

Препоруке

На бази налаза спроведеног истраживања развијене су сљедеће препоруке:

- 1. Утврдити порески клин у Републици Српској на нивоу из 2008. године (када је за просјечну плату износио 32,7%) или ниже.** Претходна истраживања су показала да евентуална смањења пореског клина малих обима неће промијенити међународну позицију Републике Српске по питању висине опорезивања рада и могу имати знатно нижи позитиван ефекат на запошљавање у формалном сектору.

Примјери европских земаља показују да постоје различити начини на које се може урадити значајније смањење пореског клина. Једна могућност јесте да се трошкови одређеног јавног фонда финансирају из општих пореза, умјесто из доприноса, чиме се смањује притисак на опорезивање дохотка. На примјер, Ирска и Шпанија средства за јавне фондове за здравствену заштиту обезбјеђују из општих пореза, а Албанија је 2006. године смањила стопе доприноса за укупно девет процентних поена¹.

- 2. Смањење пореског клина дизајнирати на начин да оно буде најизраженије код ниских примања,** јер су потенцијални позитивни ефекти на запошљавање у формалном сектору и излазак из неформалног сектора за ову групу највиши.

Ово би једним дијелом могло бити постигнуто повећањем неопорезивог дијела дохотка, нпр. на ниво минималне плате. Други начин, који се може примијенити и у комбинацији са првим, јесте креирати додатно пореско растеређење за оне групе које се налазе у најтежој позицији на тржишту рада, нпр. млади, неквалификоване особе и самохрани родитељи.²

- 3. Ојачати квалитет рада и независност контролних органа.** Овдје се, прије свега, мисли на унапређење ефикасности у идентификовању и санкционисању неформалног рада (рад на црно и на сиво) те отклањању селективног (неуједначеног) третмана предузећа, на шта су се послодавци жалили у претходном истраживању. Мјере које би допринијеле овим циљевима су:

- ▶ Увести праксу утврђивања и објаве јасних годишњих циљева на нивоу контролних институција (прије свега, Инспектората РС и Пореске управе РС) по свим сегментима који треба да буду постигнути кроз контролне активности на годишњем нивоу, те извјештавати о извршењу у односу на постављене циљеве.
- ▶ Створити оквир за потпуну координацију рада контролних институција и размјену информација по узору на примјере из других земаља.
- ▶ Унаприједити механизме интерне контроле и развити ефикасније канале за пријављивање коруптивног понашања службеника контролних институција. Са друге стране, потребно је имати и квалитетне механизме заштите службеника од изложености различитим облицима притисака изван и унутар институција.

- 4. Развити додатне стимулативне мјере за прелазак из неформалног у формални сектор.** То су мјере које нису фокусиране на повећање санкција, већ на повећање користи од пословања у формалном

1 Свјетска банка, 2007, "Fiscal Policy and Economic Growth – Lessons for Eastern Europe and Central Asia", стр. 304.

2 Напомињемо да за одређене групе у Републици Српској, као што су инвалиди и радници у кожарској и текстилној индустрији, већ постоје посебни облици пореских растеређења у том смислу.

сектору. Неке од таквих мјера које су имплементирани у другим земљама су:

- ▶ Ослобађање од обавезе доприноса на плату при запошљавању нових радника који припадају одређеној групи. На примјер, то могу бити незапослени који су били регистровани као такви у одређеном минималном трајању. Уколико послодавац нема право да смањује број запослених у периоду у којем не уплаћује доприносе за особу коју је запослио ради ове мјере, при сваком оваквом запошљавању настају позитивни ефекти и на јавне финансије.
- ▶ Поједностављивање процедура у вези са пријављивањем радника, уплате пореза и доприноса и других обавеза повезаних са радницима у формалном сектору. Овдје можемо навести могућност успостављања потпуне комуникације са контролним институцијама електронским путем.
- ▶ Увођење „периода амнестије“ у току којих је неопходно пријавити све неформално запослене особе и у току којих контролне институције пружају савјетодавну подршку о најефикаснијим начинима да то буде урађено и не санкционишу оне који се за то пријаве. По истеку амнестиционог периода примјењује се појачана контрола.
- ▶ Увођење посебно једноставних шема за пријављивање запослених (нпр. путем СМС порука) и плаћање повезаних дажбина у фиксном износу за одређене групе сезонских послова, нпр. у пољопривреди.

5. Јачање друштвене одговорности и свјесности свих актера о негативним посљедицама рада у неформалном сектору. Основни циљ ове мјере јесте смањити ниво толеранције друштва у цјелини према неформалној економији, што кроз различите механизме повећава перцепцију директних и индиректних трошкова пословања у том облику.

У овом сегменту је важно ојачати информисаност и свијест запослених о утицају њиховог статуса (пријављен или непријављен; пријављен на минималну или пуну плату) на могућност остварења својих права, прије свега, пензије и о утицају на њену висину.

У неким земљама контролни органи су примјењивали и приступ слања дописа „сумњивим“ предузећима у одабраним секторима (идентификованих на бази одређених показатеља). У дописима су указивали на проблеме повезане са неформалном запосленосту и најављивали контролне посјете, које су вршене у предузећима која нису промијенила своје понашање или га нису могла адекватно образложити. У Естонији, на примјер, предузећа која су била предмет овог третмана повећала су број регистрованих радника и висину пријављених плата.³

6. Овај процес подржати кроз свеобухватну кампању јачања фискалне одговорности и транспарентности јавног сектора ради оснаживања повјерења грађана у читав систем. У том смислу, од великог значаја је промовисати активности у области борбе против корупције и елиминисати појавне облике злоупотребе јавних прихода и „растрошности“ јавних институција. Одговорне и јасно дефинисане политике утврђивања плата и нивоа запослености у јавном сектору би, свакако, требало да представљају дио овакве кампање.

7. Свегоре наведене мјере је потребно спровести у пакету. Разлог за ово је очекивани синергетски ефекат на смањење различитих облика неформалног запошљавања и раст пореске основице након смањења пореског клина. Повољне макроекономске прилике и ефикасне активне политике запошљавања на почетку примјене овог пакета би, такође, допринијеле порасту запослености у формалном сектору, а тиме и расту јавних прихода.

³ Eurofund, 2013, "Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway – Approaches and measures since 2008".

Увод и методологија

Циљ израде овог извјештаја јесте да подржи настојања Уније удружења послодаваца Републике Српске (УУПРС) да адресира кључне узроке неформалне економије и да у ту сврху понуди реформске препоруке утемељене на доказима. Аутор извјештаја је Центар за истраживања и студије ГЕА из Бање Луке, а израду је финансирала Међународна организација рада (МОП).

Израз неформална економија се односи на све економске активности радника и економских јединица, који, у закону или пракси, нису или су недовољно покривени формалним аранжманима. Њихове активности нису укључене у закон, што значи да раде изван формалног дохвата закона; или нису покривени у пракси, што значи да иако раде под формалним дохватом закона, закон се не примјењује или не спроводи; или закон обесхрабрује његово придржавање зато што је неадекватан, оптерећујући или намеће превисоке трошкове.

У претходном истраживању, које је проведено 2015. године, послодавци у Републици Српској су идентификовали високе фискалне и парафискалне намете, који се у првом реду манифестују кроз високо опорезивање рада, као један од кључних узрока постојања неформалне економије.⁴ У складу с тим, овај извјештај се фокусира на однос између опорезивања рада и неформалне економије. Тачније, у овом извјештају се обрађује питање односа између висине стопе опорезивања рада и неформалног запошљавања. Два основна појавна облика неформалног запошљавања јесу рад на црно (када запослени није регистрован) и рад на сиво (када је запослени регистрован, али му се дио плате исплаћује у коверти).

Први корак у овом истраживању био је организовање три фокус групе са послодавцима из Републике Српске из различитих сектора да би чули њихово мишљење о везама између опорезивања рада и неформалног запошљавања. Упоредо с одржавањем фокус група рађено је секундарно истраживање које је базирано на релевантним публикацијама и подацима Свјетске банке, *OECD*-а, Европске комисије, МОП-а и других међународних и домаћих институција.

У поглављу 1 обрађени су појмови опорезивање рада и неформално запошљавање те су објашњени механизми њиховог међусобног утицаја. Преглед структуре и кретања висине опорезивања рада у Републици Српској је дато у поглављу 2, а процјене обима неформалног запошљавања у поглављу 3. Ставови послодаваца о овој теми су сумирани у поглављу 4. Налази истраживања о утицају опорезивања рада на неформално запошљавање у европским земљама су дати у поглављу 5, док су у поглављима 6-9 описани случајеви земаља у којима су се десиле или се дешавају значајније реформе у овој области: Република Ирска, Словачка, Чешка и Француска. У поглављу 10 урађене су пројекције утицаја смањења стопе доприноса за здравствено осигурање за 1 процентни поен на јавне приходе користећи различите претпоставке о висини ефекта ове мјере на раст запослености (ова мјера је ту наведена само као примјер).

Сажетак најважнијих налаза и препорука се налази на почетку, док су препоруке детаљније објашњене одмах након тога.

4 Центар за истраживања и студије ГЕА, 2015, "Неформална економија у Републици Српској – узроци и препоруке".

1. Како опорезивање рада утиче на неформално запошљавање?

1.1. О неформалној запослености: појам, узроци и посљедице

Према препоруци Међународне организације рада (МОП) у вези са транзицијом из неформалне у формалну економију усвојеној јуна 2015. године⁵, термин неформална економија се односи на „све економске активности радника или економских јединица које послују легално или у оквиру своје праксе, али нису покривене или нису довољно покривене формалним аранжманима“. Ово истраживање се фокусира на један значајан појавни облик неформалне економије – неформално запошљавање - и истражује повезаност висине опорезивања рада са тим феноменом.

Упркос обимној литератури не постоји универзално прихваћена дефиниција неформалног запошљавања. По једној од дефиниција неформално запошљавање, које се још назива и непријављено, скривено или рад на црно, шире се може описати као рад на производњи и понуди легалних роба и услуга, при чему један или више законских прописа у вези са запошљавањем нису испоштовани.⁶ Према Европској комисији, непријављени рад представља „сваку плаћену активност која је у складу са законом по њеној природи, али чије обављање није пријављено јавним институцијама, узевши у обзир све различитости регулаторних система чланица ЕУ“⁷. Неформално запошљавање се најчешће манифестује кроз непријављивање запослених (рад на црно) или исплаћивање једног дијела плате у коверти (рад на сиво).

За мјерење обима неформалне економије обично се узима проценат БДП-а.⁸ Када се говори о неформалном запошљавању, неке студије су сконцентрисане на удио укупног запослења у неформалним активностима. Пошто се ради о неформалном запошљавању обично не постоје поуздани макро подаци. Међутим, микро подаци се могу употријебити за испитивање различитих облика неформалног запошљавања. Рад са подацима на микро нивоу заснива се на различитим замјенским варијаблама за неформално запошљавање, на примјер: непокривање социјалне заштите, непостојање самозапошљавања или рада у микро фирмама.⁹ У већини случајева, код развијених земаља је неформална економија заступљена у мањој мјери у односу на друге земље.¹⁰

На основу сазнања забиљежених у стручној литератури из ове области, најчешћи разлози због којих долази до неформалног запошљавања јесу:

- ▶ Ситуације када не постоји довољно слободних радних мјеста у формалном сектору и када је непријављени рад практично једини начин да појединци дођу до посла. Недостатак послова у формалном сектору може бити узрокован ниском потражњом за радном снагом нпр. због слабог економског раста, структурних проблема на тржишту рада или лоших регулаторних рјешења у

5 Текст доступан на: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R204.

6 OECD, 2008, "OECD Employment Outlook".

7 Европска комисија, 2015, „European Semester Thematic Fiche Undeclared Work“.

8 На примјер, Schneider, F. and Enste D., 2000, "Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences".

9 На примјер, Bernabe, S., 2002, "Informal Employment in Countries in Transition: A Conceptual Framework"; Gasparini, L. i Tornarolli L., 2007, "Labor Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata"; Loayza, N. i J. Rigolini 2006, "Informality Trends and Cycles".

10 Perry, G., Maloney W., Arias O., Fajnzylber P., Mason A. and Saavedra-Chanduvi J., 2007, "Informality: Exit and Exclusion".

формалном сектору.

- ▶ Други разлог може бити то што неформално запошљавање може да смањи финансијске трошкове послодавцу и/или донесе већу нето зараду запосленом. Уколико није санкционисано, ово води до пада запошљавања у формалном сектору. Високи порези и други прописи за формални сектор су често главни разлог зашто фирме и појединци пребацују своје активности у неформални сектор или пријављују само један дио прихода.
- ▶ Контролне институције некад немају довољно обученог особља и адекватне техничке услове или особље нема довољно воље за примјеном закона усљед корупције или недостатка независности у раду. Истовремено, важно је нагласити да поштрено санкционисање (уколико је базирано на неадекватној регулативи или се примјењује селективно) може имати двоструки ефекат. То неке компаније може натјерати да поштују законе, а неке да престану са радом или пређу у сиву зону. Према Леибфритзу, поред свог циља за већом наплатом пореза, пореска администрација мора да узме у обзир и своју улогу као пружаоца услуга онима који плаћају порез, како би своје обавезе могли да испуњавају без додатних трошкова.¹¹
- ▶ Неповољни услови за пословање, као што су високе тржишне баријере за улазак нових фирми, неадекватна примјена прописа, високи административни трошкови за постојеће фирме, као и распрострањеност корупције смањују стварање регуларних радних мјеста и повећавају трошкове преласка из неформалних у формалне активности.¹²
- ▶ Лош квалитет владиних услуга због којих обвезници сматрају да постоји разлог да избјегавају плаћање својих обавеза. Важна је перцепција обвезника, јер они ће се осјећати мање кривим ако вјерују да се порески приходи злоупотребљавају, било кроз корупцију или због некомпетентности. Бројне емпиријске студије су откриле да постоји негативна веза између повјерења у владу (или квалитета управе) и пореза.¹³ У својој студији Frey и Torgler су открили да је мања вјероватноћа да ће обвезници прибијећи избјегавању плаћања пореза ако вјерују да и остали своје обавезе измирују у складу са законом.¹⁴

Неформално запошљавање води до неколико негативних економских и друштвених посљедица. Неке од њих су:

- ▶ то је облик избјегавања плаћања пореза који има негативан утицај на јавне финансије;
- ▶ такође утиче на услове рада и квалитет послова, слаби могућности за цјеложивотно учење са посљедицама за могући раст у дужем периоду;
- ▶ нарушава конкуренцију међу фирмама, стварајући непоштenu конкуренцију предузећима која не практикују рад у сивој зони;
- ▶ узрокује неефикасност у економији тако што одржава пословање предузећа која у супротном вјероватно не би била у стању да учествују на тржишту;
- ▶ обично га карактеришу лоши радни услови, недостаци у погледу здравствених и сигурносних прописа, нижих плата и непостојања социјалне сигурности;
- ▶ преорјентисање једног дијела популације ка секторима у којима је неформална запосленост највише

11 Leibfritz, W., 2011, "Undeclared Economic Activity in Central and Eastern Europe How Taxes Contribute and How Countries Respond to the Problem".

12 Ibid.

13 Slemrod, J., 2007, "Cheating Ourselves: The Economics of Tax Evasion".

14 Frey, B. and Torgler B., 2007, "Tax Moral and Conditional Co-operation".

распрострањена (нпр. услуге обављања кућних послова и бриге у кући);

- ▶ смањена употреба стандардних облика рада уз растућу флексибилност уговорних односа и примјетно повећање samozapošljavanja, подуговарања и набављања роба и услуга од трећих лица;
- ▶ раст одређених облика прекограничног пословања, што захтијева ефикасну међународну сарадњу између тијела за надзор и примјену закона;
- ▶ повећање социјалног незадовољства, гдје појединци могу покушати да компензују губитке кроз неформално запошљавање.

1.2. О опорезивању рада: структура и мјерење

- ▶ Уопште, пореска оптерећења на рад можемо подијелити у двије главне групе:
- ▶ порез на плату, који је обично саставни дио пореза на лични доходак;
- ▶ доприноси за социјалну заштиту, који представљају намјенски облик опорезивања (за различите врсте социјалне заштите/осигурања, као што су пензионо осигурање, здравствена заштита, итд.).

Опорезивање рада може варирати по категоријама обвезника у зависности од висине прихода који остварују. На примјер, они који више зарађују имају користи од плафона за максимална плаћања доприноса за социјалну заштиту, који се примјењују у неким земљама и што опорезивање рада чини регресивним¹⁵. Са друге стране, основни одбитак за обрачун пореза на доходак чини укупно опорезивање рада прогресивним.

Једна мјера финансијског подстицаја за непријављивање дохотка је порески клин. Њиме се мјери разлика између трошкова рада за послодавца и одговарајуће нето плате радника и ту спада порез на плату и допринос за социјалну заштиту. Пошто су мање стручни радници најизложенији неформалном сектору, порески клин на нижа примања је од посебне важности за трошкове преласка из неформалне у формалну зону. Према Урбану, високи социјални доприноси умањују нето плате радника, али и њихов подстицај за рад. Дакле, високо опорезивање рада може умањити доступност радне снаге у формалном сектору и могућност умножавања производног капитала, што угрожава економски напредак и побољшање животног стандарда.¹⁶

1.3. Утицај опорезивања на неформалну запосленост: докази

Није једноставно дати одговор на питање у којој мјери је опорезивање разлог за неформално запошљавање. Међу економистима постоје различита мишљења о томе колико су порези важни за раст и запошљавање као и за утицај на неформални рад. Ово не изненађује, јер то не зависи само од нивоа и структуре опорезивања, већ и од многих других фактора – и дјелимично међузависних фактора, као што су фаза економског развоја, ефикасност институција, културолошки разлози и, најзад, да ли људи вјерују да се порески приходи троше на продуктиван или непродуктиван начин. Међутим, као што смо видјели, по самој дефиницији порески клин представља мјеру додатних трошкова у вези са пријављивањем запосленог. У формалном смислу, можемо рећи да високи порези утичу на неформално запошљавање тиме што могу да повећају трошкове формалног рада и подстакну запошљавање без пријављивања (потпуно или дјелимично). Пореска структура, а посебно порези на доходак од samozapošljavanja или на добит у поређењу са порезима на доходак могу пружити подстицај за непријављивање пуних плата или на лажну пријаву samozapošljavanja, док компликован порески

¹⁵ Регресивно опорезивање рада имамо у случајевима када се уз пораст примања смањује пореско оптерећење у процентуалном смислу.

¹⁶ Урбан, И., 2009, „Порезно оптерећење рада у Хрватској“.

систем повећава трошкове поштовања система и подстиче на избегавање пореза.¹⁷

Према *OECD*-у, закључак емпиријских студија је обично тај да се порези преносе на ниже плате само дјелимично, док повећање пореског клина повећава трошкове рада.¹⁸ Али, може се рећи да још не постоји довољно емпиријске литературе о вези опорезивања рада и неформалног запошљавања. У већини постојећих студија разматра се ефекат пореза (не само пореза на рад) на укупну заступљеност неформалне економије.

У свом истраживању *Spiro* је утврдио да виши порези подстичу избегавање пореза, јер је тиме финансијска добит већа. Међутим, укупни ефекат такође зависи од вјероватноће да ће починилац бити ухваћен и релативне аверзије пореских обвезника према том ризику.¹⁹

Неке студије налазе да се смањењем опорезивања рада – и са фиксним и са прогресивним стопама пореза на доходак – повећава стопа запослености у формалном сектору и постиже боља наплативост пореза. Ако таква пореска реформа буде дио пакета реформи који би укључивао и повећање ефикасности прикупљања пореза и општег оквира за пословање, онда постоје велике шансе за смањење неформалног запошљавања. На примјер, доказано је да је смањење фиксне стопе пореза у Русији довело до значајног смањења броја неформално запослених. Ова реформа је изгледа имала најјачи ефекат на спречавање нелегалних активности у сивој зони. Смањење је значајно умањило проценат активности у сивој зони, као и проценат неправилности у формалном пословању. У принципу, утицај ове реформе је имао два основна смјера: повећање стопе преласка радника из неформалног у формални рад или успоравање одласка радника у сиву зону.²⁰ У истраживању које су спровели у 19 земаља Давис и Хенрексон су открили да су високи порези у вези са већом заступљеношћу сиве економије.²¹

Поред макроекономских ефеката у виду укупног раста и запошљавања, опорезивање директније утиче на непријављени рад на микро нивоу. Кроз макроекономски приступ успостављена је веза између високих пореза на рад и формалног запослења. На примјер, у свом истраживању на основу података за град Квебек Лемиеухет ал. дошли су до сазнања да порези измјештају активности на тржишту рада из формалног сектора у сиву зону.²² Анализирајући податке на нивоу компанија у Колумбији, *Kugler* и *Kugler*²³ су утврдили да се око 50% значајних повећања пореза на доходак пренијело на ниже нето плате, што је резултовало мањом стопом формалне запослености, што значи да то има посебно велики утицај на категорију са ниским примањима.

Према тврдњама многих истраживача у овој области, оптерећења пореза и социјалних доприноса су међу основним узроцима постојања сиве економије. Неки од њих су *Thomas*²⁴, *Lippert u Walker*²⁵, *Schneider*²⁶, *Johnson, Kaufmann* и *Zoido-Lobaton*²⁷, *Tanzi*²⁸, *Giles*²⁹, *Mummert and Schneider*³⁰ и *Dell'Anno*³¹.

17 OECD, 2008, "OECD Employment Outlook".

18 OECD, 2007, "OECD Employment Outlook".

19 Spiro, P.S., 2000, "Taxes, Deficits, and the Underground Economy".

20 Slonimczyk, F., 2011, "The Effect of Taxation on Informal Employment: Evidence from the Russian Flat Tax Reform".

21 Davis, S. и M. Henrekson, 2004, "Tax Effects on Work Activity, Industry Mix and Shadow Economy Size: Evidence from Rich-Country Comparisons".

22 Lemieux, T., B. Fortin и P. Fréchette, 1994, "The Effect of Taxes on Labor Supply in the Underground Economy".

23 Kugler, A. и Kugler M., 2003, "The Labor Market Effects of Payroll Taxes in a Middle-Income Country: Evidence from Colombia".

24 Thomas, J.J., Harvester/Weatsheaf, 1992, "Informal Economic Activity".

25 Lippert, O. и Walker M., 1997, "The Underground Economy: Global Evidences of its Size and Impact".

26 Schneider, F., 2009, "Size and Development of the Shadow Economy in Germany, Austria and Other OECD Countries: Some Preliminary Findings".

27 Johnson, S., Kaufmann D. и Zoido-Lobaton P., 1998a, "Regulatory Discretion and the Unofficial Economy".

28 Tanzi, V., 1999, "Uses and Abuses of Estimates of the Underground Economy".

29 Giles, D.E.A., 1999, "Measuring the Hidden Economy: Implications for Econometric Modelling".

30 Mummert, A. и F. Schneider, 2001, "The German Shadow Economy: Parted in a United Germany?"

31 Dell'Anno, R. и F. Schneider, 2003, "The Shadow Economy of Italy and other OECD Countries: What Do We Know?"

Фирме и радници у формалном сектору могу заједнички радити на избјегавању плаћања пореза како би се носили са снажном тржишном конкуренцијом (преживљавање у односу на поштовање прописа) и пријављивати само дио зарада, што је нарочито случај ако имамо комбинацију високих пореза на лични доходак и ниске порезе на капиталну добит. Иако ниске стопе пореза на капитал у односу на рад могу стимулисати раст³², ако је примјена закона слаба, значајна диспропорција опорезивања рада и капитала може подстаћи пријављивање нижих плата. *OECD*³³ и *Grubb et al.*³⁴ тврде да се обезбјеђивање пријављивања плата најефикасније врши кроз приступ „од врха ка дну“, уз напоре пореских институција на откривању пословних прихода и пореску структуру са прогресивним опорезивањем зарада од рада и релативно високим опорезивањем профита.

Постојањем већих капацитета за откривање и контролу одређеног степена прогресивности и избалансираног нивоа опорезивања капитала у односу на порезе на рад врло вјероватно ће се подстаћи пријављивање пуних плата. Како тврде *Slemrod и Yitzhaki*, оптималан ниво прогресивности пореза треба процијенити заједно са капацитетом администрације за примјену закона.³⁵

Користећи модел ефикасност-плата, Гоерке налази да повећање прогресивности пореза у условима када постоје могућности за избјегавање пореза изазива повећање пореске евазије, али и запослености.³⁶ На основу емпиријских доказа о смањењу пореске евазије у Сједињеним Државама од 1947. до 1981. године, *Crane и Nourzad* су открили да је просјечна стопа пореза обрнуто пропорционална евазији, док је маргинални порез директно пропорционалан евазији.³⁷

Неформално запошљавање и дјелимично пријављен рад се не дешавају само у случају ниско плаћених радника, али њихов утицај је овдје најизраженији, јер обично те раднике оставља без здравствене заштите, пензије или осигурања од незапослености. Тиме се смањују приходи од пореза и доприноса, тј. извора одакле се финансира пружање услуга од стране владиних институција. Спречавање неформалног и дјелимично пријављеног рада кроз прикладне комбинације пореза и успостављање адекватних контролних механизма је од кључне важности, посебно у земљама у развоју и транзицији које имају релативно слаб институционални оквир.

Међутим, потребно је навести и да је у Европском тематском фишеу „Непријављени рад“ (енг. *European Thematic Fiche „Undeclared Work“*) за 2015. годину наведено да већи утицај на величину неформалне економије има сама перцепција високих пореза и трошкова поштовања прописа, као и незадовољство услугама које јавне институције пружају од наплате пореза, али и ригидност у примјени прописа.³⁸

32 Johansson, A., Heady, C., Arnold, J., Brys B., и Vartia L., 2008, "Taxation and Growth".

33 OECD, 2004, "OECD Employment Outlook".

34 Grubb, D., J.-K. Lee и P. Tergeist, 2007, "Addressing Labour Market Duality in Korea".

35 Slemrod, J. и Yitzhaki S., 2000, "Tax Avoidance, Evasion, and Administration".

36 Goerke, L., 2004, "Tax Evasion, Tax Progression, and Efficiency Wages".

37 Crane, S.E. и Nourzad F., 1987, "The Treatment of Income Tax Rates in Empirical Analysis of Tax Evasion".

38 Европска комисија, 2015, EUROPEAN SEMESTER THEMATIC FICHE UNDECLARED WORK, стр. 3-4.

2. Структура и кретање опорезивања рада у Републици Српској

Систем опорезивања рада у Републици Српској дефинисан је низом законских и подзаконских аката који утврђују обавезу, износе, те начине плаћања пореза на лична примања и различите врсте доприноса за социјално осигурање. Без обзира што доприноси за социјално осигурање не спадају у порезе у стриктном смислу, они представљају врсту обавезних плаћања која оптерећују цијену рада на сличан начин као и порез на лична примања и као такви саставни су дио укупног пореског клина. У складу с тим, окосницу регулаторног оквира који дефинише систем опорезивања рада у Републици Српској чине два кључна закона, Закон о порезу на доходак и Закон о доприносима. Оба ова закона су у протеклом периоду била предмет честих измјена што свједочи о периоду снажних економских и фискалних турбуленција којима су били изложени буџет и јавни фондови, али и о одсуству јасне визије и конзистентне економске политике када је у питању опорезивање рада у Републици Српској. У прилог томе говори и чињеница да су Закон о порезу на доходак и Закон о доприносима од 2001. године доживјели више од 15 измјена, гдје су, по правилу, предмет корекција били обухват, основница или сама пореска стопа.

Преглед измјена и допуна Закона о доприносима и Закона о порезу на доходак у Републици Српској (2001-2016) хронолошки

ДОПРИНОСИ		ПОРЕЗ НА ДОХОДАК
1. Закон о доприносима („Службени гласник Републике Српске“, број 51/01)	2001	1. Закон о порезу на доходак („Службени гласник Републике Српске“, број 51/01)
2. Закон о измјенама и допунама Закона о доприносима („Службени гласник Републике Српске“, број 96/03)	2002	2. Закон о измјенама и допунама Закона о порезу на доходак („Службени гласник Републике Српске“, број 68/01)
3. Закон о измјенама Закона о доприносима („Службени гласник Републике Српске“, број 128/06)	2003	3. Закон о измјенама и допунама Закона о порезу на доходак („Службени гласник Републике Српске“, број 65/03)
4. Закон о измјенама и допунама Закона о доприносима („Службени гласник Републике Српске“, број 120/08)	2004	4. Закон о порезу на доходак („Службени гласник Републике Српске“, број 91/06)
5. Закон о доприносима-пречишћен текст („Службени гласник Републике Српске“, број 31/09)	2005	5. Закон о измјенама и допунама Закона о порезу на доходак („Службени гласник Републике Српске“, број 128/06)
6. Закон о измјенама и допунама Закона о доприносима („Службени гласник Републике Српске“, број 1/11)	2006	6. Закон о измјенама и допунама Закона о порезу на доходак („Службени гласник Републике Српске“, број 120/08)
7. Закон о доприносима („Службени гласник Републике Српске“, број 116/12)	2007	7. Закон о измјенама и допунама Закона о порезу на доходак („Службени гласник Републике Српске“, број 71/10)
8. Закон о измјенама и допунама закона о доприносима. („Службени гласник Републике Српске“, број 103/15)	2008	8. Закон о измјенама и допунама Закона о порезу на доходак („Службени гласник Републике Српске“, број 1/11)
	2009	9. Закон о измјенама Закона о порезу на доходак („Службени гласник Републике Српске“, број 107/13)
	2010	10. Закон о порезу на доходак („Службени гласник Републике Српске“, број 60/15)
	2011	11. Исправка Закона о порезу на доходак („Службени гласник Републике Српске“, број 5/16)
	2012	
	2013	
	2014	
	2015	
	2016	

Према актуелном Закону о порезу на доходак ("Службени гласник Републике Српске", број 60/15), који је у примјени од 1. септембра 2015. године, стопа пореза на доходак **од личних примања је утврђена у износу од 10% на пореску основицу**. При томе, пореска основица пореза на доходак од личних примања **умањује се за лични одбитак пореског обвезника и то у износу од 2.400 КМ годишње, односно 200 КМ** приликом сваког мјесечног обрачуна плате.

Када су у питању доприноси, ту су промјене биле још значајније. Најважнија промјена десила се почетком 2009. године када је измјенама и допунама Закона о доприносима уведен нови модел обрачуна доприноса на бруто плате умјесто дотадашњег обрачуна на нето износе личних примања. Промјена начина обрачуна била је истовремено и увод у повећање укупног оптерећења на плате које је подигнуто са првобитних 33% на 39,7% посматрано у односу на бруто плату, односно са 52% на 65,8% у односу на нето плату. Посљедње измјене Закона о доприносима направљене су крајем 2015. године и ступиле су на снагу почетком 2016. године. Према важећој легислативи збирно оптерећење бруто плате по основу обавезних доприноса у Републици Српској износи 33%, а његову структуру чине:

- ▶ **Допринос за пензијско и инвалидско осигурање**, обрачунава се по стопи од 18,5% у односу на бруто плату;
- ▶ **Допринос за здравствено осигурање**, обрачунава се по стопи од 12% у односу на бруто плату;
- ▶ **Допринос за осигурање у случају незапослености**, обрачунава се по стопи од 1% у односу на бруто плату;
- ▶ **Допринос за дјечију заштиту**, обрачунава се по стопи од 1,5% у односу на бруто плату.

Табела бр. 1: Преглед измјена у систему опорезивања рада у периоду 2008–2016. година

ПЕРИОД		2008	2009 - феб. 2011	феб. 2011 - 2013	2013-2014	2014-2015	2016
ОСНОВИЦА		нето	бруто	бруто	бруто	бруто	бруто
1.	Пензијско и инвалид. осигурање	24%	17%	18%	18,5%	18,5%	18,5%
2.	Здравствено осигурање	15%	11,5%	12,5%	12,0%	12,0%	12%
3.	Осигурање у случају незапослености	1%	0,7%	1%	1,0%	1,0%	1%
4.	Дјечија заштита	2%	1,4%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%
5.	Неопорезиви дио дохотка	250 КМ	300	0	0	200 КМ	200 КМ
6.	Порез на доходак	10%	8%	10%	10%	10%	10%
7.	Допринос за солидарност	-	-	-	-	3%	0,4%
8.	УКУПНО ОПТЕРЕЋЕЊЕ НА БРУТО ПЛАТУ	32,7%	34,4%	39,7%	39,7%	40,1%	38,5%

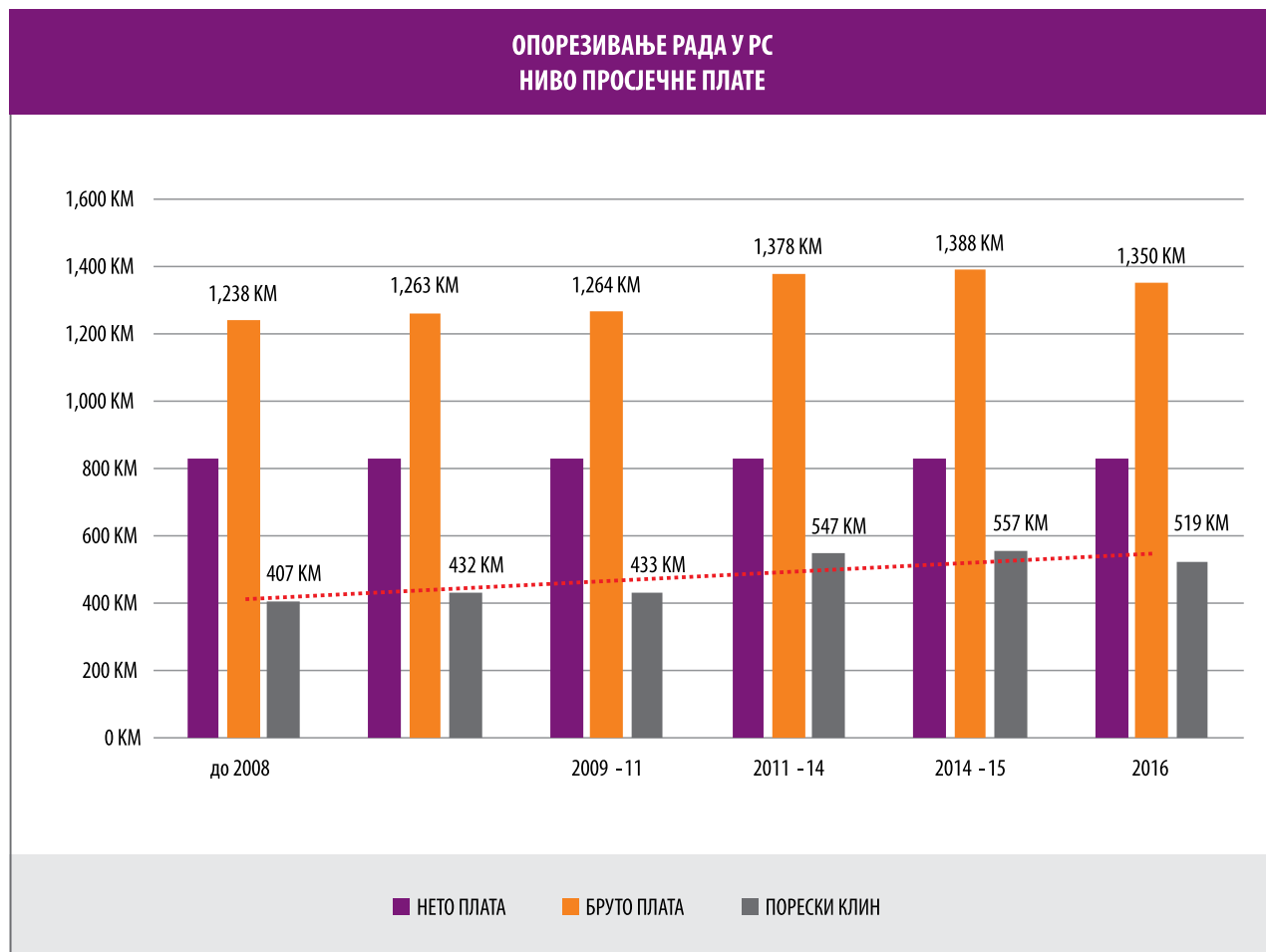
Извор: Центар за истраживања и студије ГЕА, 2015, "Неформална економија у Републици Српској – узроци и препоруке".

Овдје је потребно нагласити да су повећању укупног оптерећења на плате додатно допринијеле катастрофалне поплаве из 2014. године када је успостављен Фонд солидарности у Републици Српској и уведена **обавеза плаћања посебног доприноса за солидарност** у износу од 3% од нето плате сваког запосленог (Закон о посебном доприносу за солидарност – Сл. гласник РС број 52/14). Обавеза плаћања доприноса за солидарност задржана је све до данас, с тим да је стопа доприноса смањена са 3% на 0,4%.

Честе измјене кључних елемената у систему опорезивања рада негативно су утицале на пословање привредних друштава и предузетника у Републици Српској. У првом реду то се односи на повећане трошкове пословања због више цијене рада и додатних намета, али и због потребе сталног усклађивања са честим административним измјенама у начину обрачуна пореза и доприноса. Илустрације ради, ако се узме просјечна

нето плата у Републици Српској, која је износила 831 КМ у 2015. години, и примијени за калкулацију пореза и доприноса по различитим моделима обрачуна који су били на снази у протеклих седам година, може се видјети како су укупни трошкови рада константно расли у протеклом периоду, а да је порески клин данас готово за 30% већи у односу на период прије 2008. године.

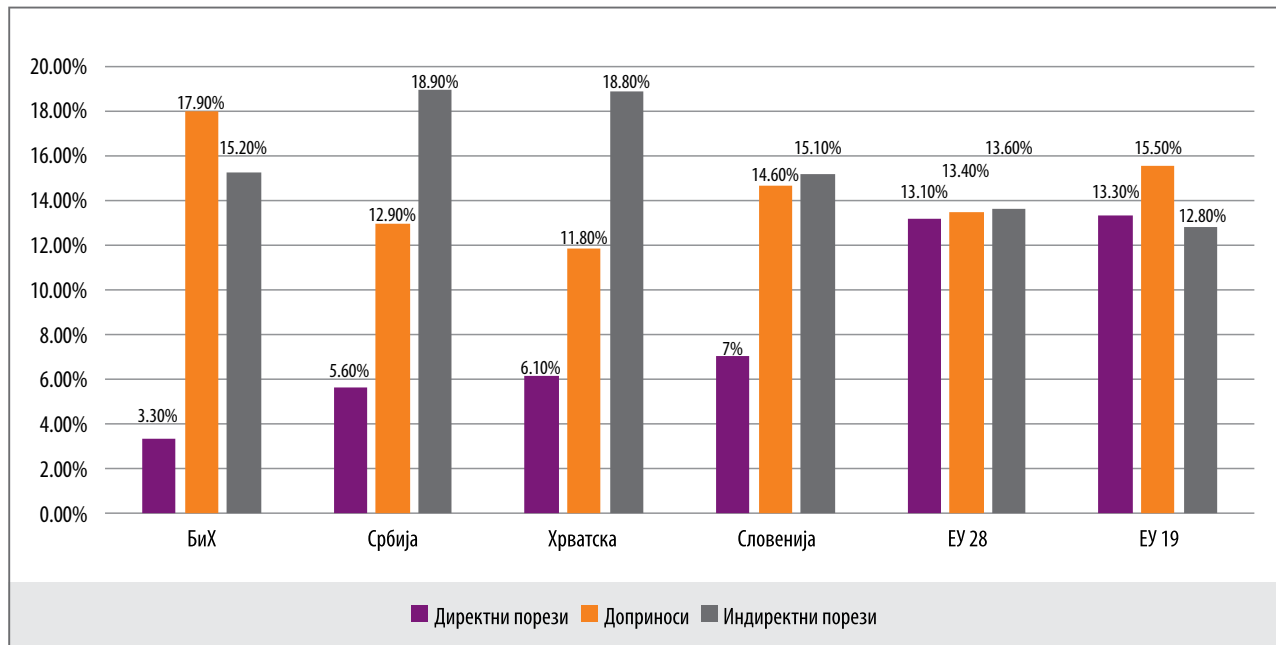
Графикон бр. 1: Опорезивање рада у Републици Српској – калкулација оптерећења на нето плату по основу историјских модела обрачуна



Извор: калкулације аутора.

Разумијевање укупног оптерећења на плате захтијева увид у структуру опорезивања рада, односно анализу појединачних издвајања за порезе и за доприносе, као и поређење тих издвајања у међународном контексту. Уколико рашчланимо порезе од доприноса и посматрамо их кроз њихово учешће у БДП-у онда се може уочити да БиХ у поређењу са земљама региона има слично пореско оптерећење, али да се оптерећења по основу доприноса нешто више разликују. Разлика је израженија ако се БиХ посматра у поређењу са Европском унијом, гдје се може уочити да ЕУ генерише знатно више прихода од директних пореза (дијелом због виших пореских стопа и јаче основице), али да је удио доприноса у БДП-у мањи - 13,4% у односу на 17,9%, колико је износио у БиХ према подацима за 2014. годину. То упућује на закључак да у структури опорезивања рада у РС и БиХ постоји наглашено учешће доприноса у односу на порезе и да су издвајања по том основу била генератор раста оптерећења на плате у протеклом периоду. Сходно томе, један од начина за значајније смањење пореског клина јесте да се издвајања за обавезне социјалне доприносе редукују, а да се трошкови појединачних јавних фондова, попут Фонда здравственог осигурања и других, финансирају (дијелом или у потпуности) из општих пореза, умјесто из доприноса, чиме би се смањило притисак на опорезивање рада.

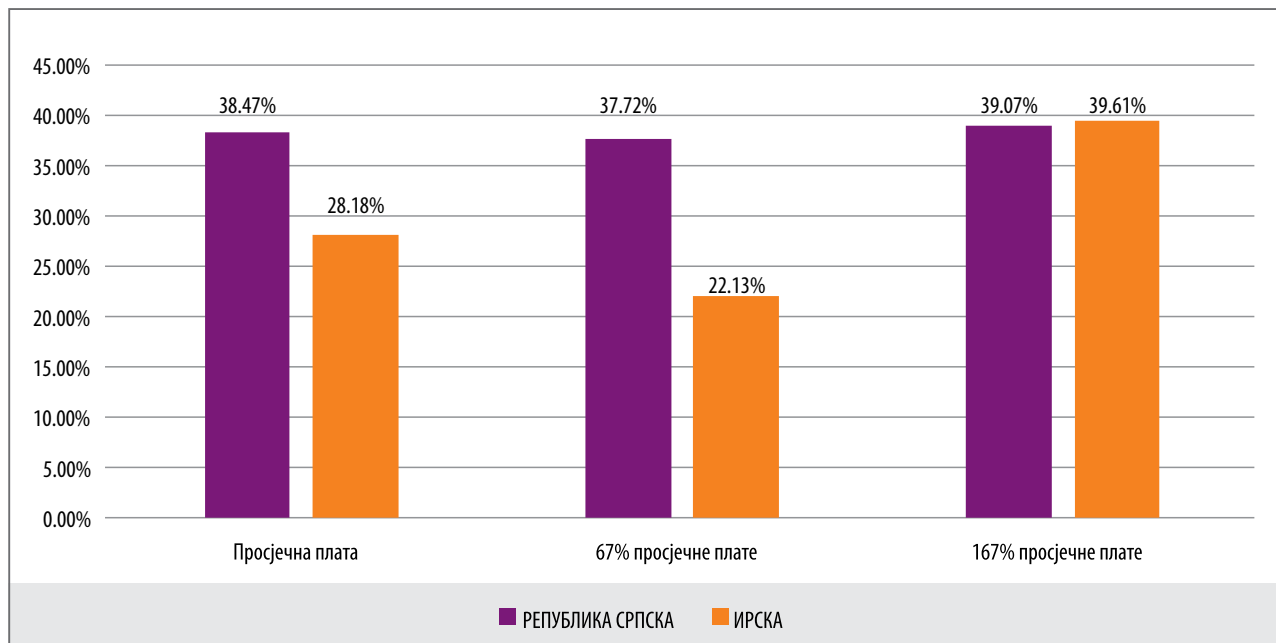
Графикон бр. 2: Порези и доприноси у проценту БДП-а (за 2014. годину)



Извор: ОМА Билтен, април 2016. године.

Анализа система опорезивања рада у Републици Српској указује, такође, на још једну важну карактеристику, а то је да је порески клин релативно линеаран (уз блага одступања због утврђеног износа од 200 КМ неопорезивог дијела дохотка) у односу на ниво примања. Уколико се примијени актуелни модел обрачуна пореза и доприноса за просјечну плату, плату умањену на 67% и увећану на 167% просјечне плате, онда се може уочити да су варијације пореског клина минималне (од 37,7% до 39,1%), за разлику од других земаља, попут Ирске, гдје су те разлике израженије (од 22,1% до 39,6%).

Графикон бр. 3: Порески клин за различите висине плате (изражен у % бруто плате)



Извор: Европска комисија (линк: http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/tab/), властите калкулације.

3. Процјене сиве економије неформалног запошљавања у Републици Српској

Проблеми сиве економије и неформалног запошљавања често су, као теме, присутни у медијском простору. У медијима се тако често могу чути и прочитати различите изјаве о броју радника који раде на црно³⁹ или о удјелу БДП-а који се приписује сивој економији⁴⁰. С друге стране, референтна истраживања која говоре о обиму сиве економије и неформалном запошљавању у Републици Српској су оскудна, до сада је забиљежено тек неколико покушаја да се величина ових проблема аналитички сагледа на квалитетан начин. Разлог за то вјероватно лежи у чињеници да је ријеч о комплексној појави, првенствено због тога што није институционално и законски регулисана те, сходно томе, захтијева специфичан приступ током прикупљања података и анализе. Због недостатка директних и прецизних статистичких података обим сиве економије се методолошки процјењује на различите начине. Имајући у виду да аутори користе различите методе процјене и спектар добијених резултата је релативно широк, односно, варира у зависности од изабраног приступа. Посљедња таква процјена за Републику Српску урађена је 2010. године⁴¹ и говори о обиму сиве економије од 20% БДП-а, односно 29% у ФБиХ и 26% на нивоу Босне и Херцеговине. Треба напоменути да је ова процјена настала као резултат анализе друштвеног бруто производа који стварају запослени у сектору сиве економије и претпоставке о коефицијентима продуктивности рада у истом сектору. У складу с тим процијењено је, такође, да је у сектору сиве економије запослено око 290.000 људи: од тога око 196.000 у ФБиХ, око 90.000 у РС и око 7.000 у Брчком.

Истраживања на исту тему која су спроведена за БиХ у ранијем периоду, од 1997. године па до 2009. године, говоре о нешто већем обиму сиве економије од 26% до 57% БДП-а (Томаш, ММФ, Настев и Бојанец, *Schenider* и други аутори), што је посљедица различитих методолошких приступа, али и чињенице да се обим сиве економије у БиХ и РС током времена смањивао услед увођења пореза на додату вриједност, реформи директних пореза, закона о јавним набавкама и поштравању законске регулативе. Међутим, период од 2010. године па све до данас остао је неистражен, тако да је тешко рећи да ли обим сиве економије расте или пада у посљедњих неколико година, поготово у периоду економске кризе. Због тога се намеће потреба да се у сврху најављене борбе за смањење сиве економије прво утврди полазна основа, односно, процијени обим сиве економије у Републици Српској и онда, користећи исти методолошки поступак, прате ефекти приммијењених мјера.

Када је неформално запошљавање у питању важно је на почетку разлучити да се у складу са дефиницијом Међународне организације рада неформална запосленост односи на запосленост која није обухваћена или је недовољно покривена формалним аранжманима у закону или пракси. И у том подручју, као и за обим сиве економије, постоје различите процјене и истраживања више аутора. Ипак, истраживања о неформалној запослености су релативно прецизнија и методолошки конзистентнија па је варијација у добијеним резултатима мања.

39 „У Републици Српској тренутно више од 60.000 људи ради на црно како би себи и/или својој породици обезбједили егзистенцију. Процјене су ово које је изнио директор Завода за запошљавање Републике Српске“ или „Генерални секретар Савеза синдиката РС истакла је да према њиховим процјенама у РС на црно ради чак 80.000 радника“ <http://www.nezavisne.com/novosti/drustvo/Na-crno-radi-60000-radnika/293731>.

40 „Сива економија према свим истраживањима цвјета у БиХ. Процент се креће око 30 % БДП-а и он је највећи у региону“ (<http://ba.n1info.com/a83804/Vijesti/Vijesti/Isovic-Siva-ekonomija-u-BiH-najvesca-u-regionu.html>) или „Сива економија у БиХ номинално премашује више од 8,6 милијарди КМ и чини трећину бруто домаћег производа /БДП/, што је највише у Европи“ (<http://www.nezavisne.com/ekonomija/analize/Siva-ekonomija-cini-trecinu-BDP-a-BiH/232504>)

41 Проф. др Рајко Томаш, 2010, „Криза и сива економија у Босни и Херцеговини“.

Последње истраживање у којем је дата процјена неформалног запошљавања урађено је 2015. године⁴² и говори о томе да неформална запосленост у БиХ износи нешто изнад 25%, односно да најмање 200.000 радника у БиХ није обухваћено формалним аранжманима. Ова процјена изведена је на основу прикупљених информација из Анкете о радној снази и калкулације аутора (Халилбашић, Домљан, Оруч, Балавац). Истим истраживањем процијењено је да је неформална запосленост виша у Републици Српској (35,05%) у односу на ФБиХ (22,45%), што се објашњава чињеницом да је највећи дио неформалне запослености сконцентрисан у пољопривреди, а да је у структури запослености по секторима учешће пољопривреде осјетно веће у РС, 25,0% у односу на 13,7% у ФБиХ (АРС, 2013). Поред пољопривреде, неформална запосленост је углавном повезана са грађевинарством (11,5%), прерађивачком индустријом (7,6%), трговином (6,1%) и угоститељством (хотели и ресторани) (3,4%).

Важно је нагласити да овом процјеном неформалне запослености нису обухваћени радници којима се дио плате исплаћује у коверти како би се умањила основица за плаћање пореза и доприноса. Иако се плате у ковертама могу сматрати дијелом неформалног запошљавања, и даље се разликују од потпуног неформалног запошљавања по томе што је радник пријављен и у складу с тим се за њега плаћају порез и доприноси за социјално осигурање (Међународна организација рада, 2011). У Републици Српској је, према подацима Пореске управе, од око 238.000 пријављених радника њих више од 36.000 пријављено на најмању прописану плату од 370 конвертибилних марака и у том контингенту се налази добар дио оних којима се други дио плате исплаћује „на руке“. Ова појава, наравно, није подједнако типична за све послодавце и секторе, али су индикативни резултати примарног истраживања ГЕА и Уније удружења послодаваца Републике Српске из 2015. године, по којима више од 45 одсто анкетираних пословних субјеката у РС сматра како постоји пракса исплаћивања плате у коверти у њиховом сектору, док 17 одсто анкетираних сматра како чак више од половине њихових конкурената то ради.

4. Шта кажу послодавци?

Надовезујући се на ставове послодаваца о неформалном запошљавању и исплаћивању плате у коверти, треба напоменути како су ГЕА и УУПРС током 2015. године у оквиру анализе узрока и појавних облика сиве економије у Републици Српској⁴³ спровели примарно истраживање међу послодавцима о томе шта они виде као главне покретаче сиве економије. Резултати тог истраживања показали су да послодавци у Републици Српској виде висину пореза и доприноса на плату као један од највећих проблема за пословање у формалном сектору. Чак 91,67% испитаника се или потпуно или углавном сложило са тврдњом да су висине пореза и доприноса на плату значајан узрок постојања неформалне економије. Да би се тај узрок осјетније смањило, потребно је, по мишљењу послодаваца, значајније смањити оптерећење на плате и обавезе по основу пореза и доприноса према држави/влади.

Поред високог опорезивања рада, које неоспорно ствара подстицај за неформално запошљавање, значајну улогу по мишљењу послодаваца имају и други фактори. Разговори који су вођени са представницима сектора коже, текстила и обуће, грађевинарства, трговине, туризма и угоститељства у оквиру фокус група организованих

42 Економски институт Сарајево, 2015, "Дијагноза тржишта рада".

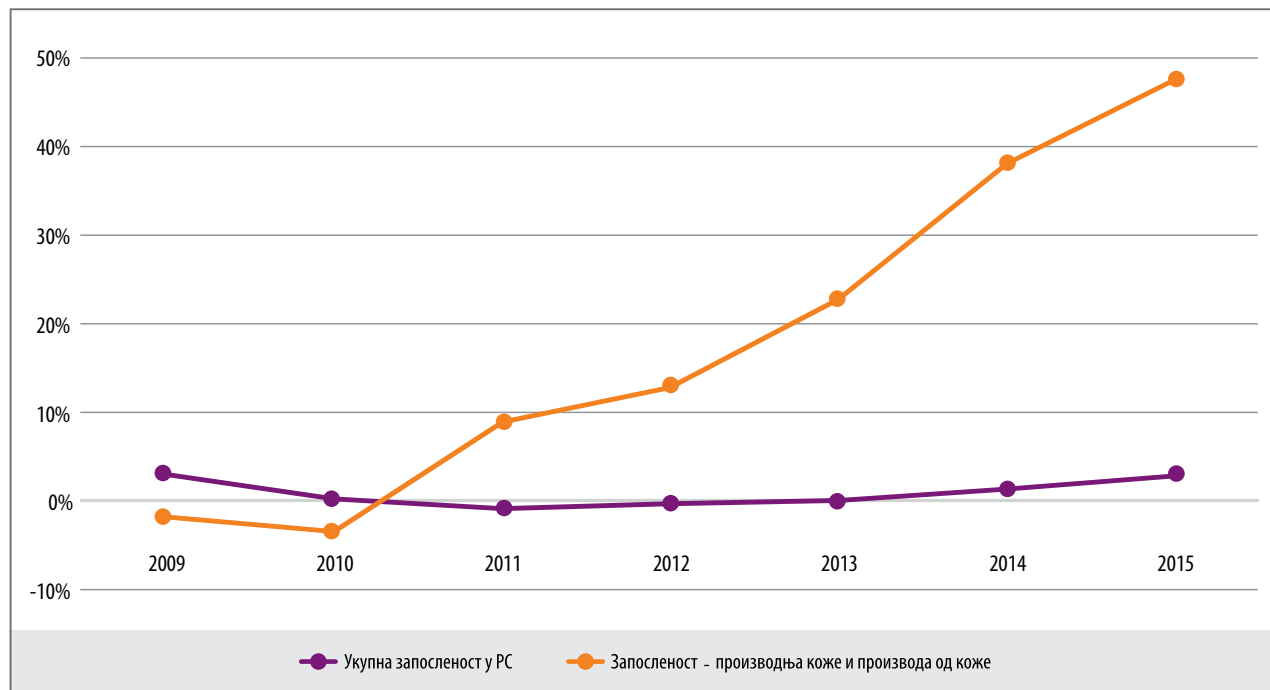
43 Центар за истраживања и студије ГЕА, 2015, "Неформална економија у Републици Српској – узроци и препоруке".

за потребе овог истраживања указују и на друге узроке неформалног запошљавања, укључујући бројне обавезе које послодавци имају према радницима у складу са општим и гранским уговорима о раду, нефлексибилност у запошљавању, неусклађеност образовног система са потребама привреде, лош рад контролних органа, итд.

Представници сектора грађевинарства, трговине, туризма и угоститељства дијеле заједнички став да је што прије потребно спровести реформу система опорезивања рада и смањити намете на рад који су, по њиховом мишљењу, превише високи. Оно што може бити интересантно јесте став представника сектора текстила, коже и обуће који не дијеле у потпуности ставове представника осталих сектора и који су задовољни начином на који садашњи систем опорезивања рада функционише. Разлог за то лежи у чињеници да је током 2011. године Законом о измјенама и допунама Закона о доприносима основица доприноса за запослене у области производње текстила, одјеће, коже и производа од коже, у складу са класификацијом дјелатности Републике Српске, утврђена у износу 25% просјечне мјесечне бруто плате, што је значајно мање него у свим осталим секторима.

У контексту ове анализе урађено је поређење стања запослености у сектору текстила, коже и обуће прије и након умањења основице. Према подацима Републичког завода за статистику РС, у том сектору је у 2010. години било је запослено укупно 9.160 радника, од тога највише у дјелатности производња коже и производа од коже: 4.911 радника. Упоредни подаци за 2015. годину показују да је у истом сектору било запослено укупно 10.785 радника, од чега само у производњи коже и производа од коже 7.377 радника, што је за 2.466 радника више него 2010. године. Ове стопе пораста далеко премашују раст опште запослености у Републици Српској, што се може видјети на доњем графикону.

Графикон бр. 4: Промјене запослености у производњи коже и производа од коже и општој запослености у Републици Српској за период 2009–2015. година (изражено у % у односу на 2008. годину)



Извор: Републички завод за статистику РС, калкулације аутора

Наведено упућује на закључак да је смањење оптерећења на рад у овом сектору врло вјероватно допринијело позитивним ефектима чак и у кратком року, првенствено када је запошљавање у формалној економији у питању.

5. Опорезивање рада и неформално запошљавање у Европи

Карактер неформалног запошљавања варира у различитим земљама ЕУ како у погледу заступљености тако и у структури. Разлози тих различитости леже у структури продуктивности, институционалној снази јавних тијела и регулаторног система, али и у системима социјалне заштите. Дјелимично пријављивање рада у једној земљи, такође, може бити одраз недостатака њеног формалног тржишта рада.⁴⁴

Еуробарометар 2013 указује на ове факторе:

- ▶ Структурни економски фактори и нивои опорезивања те трошкови поштовања прописа (укључујући радно законодавство).
- ▶ Перцепција високих пореза и трошкова поштовања прописа те степена корупције: ово се не дешава само у земљама са највишим опорезивањем, што може одражавати незадовољство квалитетом јавних услуга које јавне институције пружају.
- ▶ Величина компанија је такође битна: зависни запосленици који примају плате у коверти углавном раде у оквиру мањих колектива. Њих 56% ради код субјеката који запошљавају мање од 20 људи, што је одраз дуалности тржишта рада између великих и малих фирми.
- ▶ Циклични економски фактори.
- ▶ Повезана друштвена дешавања: повећање трајања незапослености, број обесхрабrenих радника, ниска стопа слободних радних мјеста, ситуација са рањивим групама, укључујући илегалне имигранте, као и притисак на смањење плата, што све заједно доприноси појави дјелимично пријављеног рада.
- ▶ Они који обично учествују у дјелимичном пријављивању радног ангажмана су у већини случајева особе које теже проналазе запослење, млади или студенти.

Што се тиче размјене добрих пракси, Европски парламент и Савјет Европске уније су у марту 2016. године донијели Одлуку о успостављању Европске платформе за побољшање сарадње у превенцији и спречавању дјелимично пријављеног рада.⁴⁵ Платформа предвиђа сарадњу различитих тијела за контролисање примјене законских прописа као што су инспекторати рада, социјалне заштите, пореске институције и институције које се баве миграцијом и сва та тијела су укључена у превенцију и/или заустављање дјелимично пријављеног рада. Циљ иницијативе је да сарадњу ојача кроз дијелење информација и најбољих пракси, развијање експертизе и промоцију и олакшавање прекограничне сарадње.

44 Европска комисија, 2015, „European Semester Thematic Fiche Undeclared Work“.

45 Европски парламент и Савјет Европске уније, 2016, „Decision of the European Parliament and of the Council on establishing a European Platform to enhance cooperation in the prevention and deterrence of undeclared work“.

Табела бр. 2: Порески клин у ЕУ, изражен у % (2014. година; тип домаћинства: самац)

Земља	Порески клин за 67 % просјечног дохотка	Порески клин за 100 % просјечног дохотка	Порески клин за 167 % просјечног дохотка	Удио радника који нису покривени доприносима у неким земљама у 2008*	Величина и развој сиве економије, просјек од 1999-2007 као %БДП**	Неформални рад (%)
проширене радне снаге)***						
ЕУ 27 просјек	37,53	41,06	45,04			
ЕУ 28 просјек	37,47	41,04	45,02			
Белгија	49,86	55,58	60,76	36,2	16,2	10,5
Бугарска	33,62	33,62	33,62		30,6	13,2
Кипар					24,8	53
Чешка	39,72	42,64	45,03	40,4	15,1	12,5
Данска	36,44	38,07	43,64		12,0	11,5
Њемачка	45,14	49,31	51,35		12,2	11,9
Естонија	38,97	40,05	40,92	33,9	26,2	9,8
Ирска	22,13	28,18	39,61	40,3	11,3	33
Грчка	35,67	40,41	47,99	37,3	22,4	46,7
Шпанија	37,27	40,71	44,99	41,4	18,2	18,8
Француска	45,17	48,44	54,33		12,3	10,3
Хрватска	36,05	40,52	44,61		27,7	није доступно
Италија	42,37	48,22	53,81	39,3	20,6	22,4
Латвија	42,31	43,19	43,90		23,6	8
Литванија	38,89	40,89	41,98		25,8	6,4
Луксембург	30,37	37,57	44,59	32,6	8,3	није доступно
Мађарска	49,03	49,03	49,03	42,4	21,9	9,4
Малта	18,77	24,54	26,58		24,3	није доступно
Холандија	32,06	37,71	43,10	21,6	9,0	12,6
Аустрија	44,78	49,35	52,05		8,2	19,7
Пољска	34,80	35,60	36,24	57	23,3	21,6
Португал	34,95	41,22	47,50	38,5	17,6	22,4
Румунија	41,04	42,09	42,58		28,0	11,8
Словенија	38,55	42,46	46,28	25,2	23,3	14,1
Словачка	38,59	41,21	43,35	38,5	14,1	12,2
Финска	38,38	43,90	49,71	23,5	12,4	11,2
Шведска	40,50	42,46	50,64	22	13,2	8,2
Ујед. Краљевство	26,40	31,09	37,47		9,4	21,7

Извор: Европска комисија, линк:http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/tab/, датум преузимања 15.03.2016.

Напомене:

*ОЕЦД калкулација на основу EU-SILC 2007 и 2008, преузето из Schneider, F., 2012, „The Shadow Economy and Work in the Shadow: What Do We (Not) Know?“

**Schneider, F., 2015, „Size and development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments“

***Hazans, M., 2011, „Informal workers across Europe: Evidence from 30 European countries“.

Према подацима *Hazansa*⁴⁶ (види табелу бр. 2), неформални рад, изражен као % проширене радне снаге⁴⁷, најизраженији је на југу и то у земљама као што су Кипар (53%), Грчка (46%), Португал (22,4%) и Италија (22,4%), а најмање је присутан у земљама као што су Литванија (6,4%), Латвија (8%) и Шведска (8,2%). Једноставни просјек је нешто изнад 17%, а средња вриједност је 12,5%. Укупни популационо пондерисани просјек за ових 30 земаља је 15,7%, док је један од шест припадника радне снаге (и око један од 10 одраслих становника) у Европи радио у сивој зони у вријеме спровођења истраживања током 2008. и 2009. године. На укупну неформалну запосленост (у истраживању Хазанса то су сви радници чије је примарно запослење без уговора, samozапослени непрофесионалци и послодавци који имају пет или мање радника) отпада око 10% проширене радне снаге у сјеверној Европи и око 14% на Западу и на Истоку, те 25% на Југу.⁴⁸ Овдје је важно напоменути да ови резултати, свакако, зависе од методологије која се користи за класификацију радника у формалну и неформалну групу.

Према подацима из Базе података Европске комисије о пореском клину, опорезивање рада варира широм земаља ЕУ. Можемо рећи да су Белгија и Мађарска водеће земље у погледу висине пореског клина, гдје је он у 2014. години био изнад 49% (за зараде у висини од 67% просјечне зараде у земљи). Иза њих налази се група земаља које смањују просјек, међу којима је Ирска лидер са пореским клином од 22,1%, затим Уједињено Краљевство 26,4% и Холандија 32,06%. Просјечни порески клин у ЕУ28 износи 37,47%, што је прилично високо у поређењу са другим дијеловима свијета, као што су Кореја 21,5%, САД 31,5%, Израел 20,5%, Јапан 31,9%, Мексико 19,5% и Канада 31,5%.⁴⁹

Код просјечног нивоа зарада ситуација је мало другачија. Белгија је и даље водећа са пореским клином од преко 55%, иза које слиједе Данска и Италија са 49,3%. Румунија има најмањи порески клин на овом нивоу зарада (28,2%), а слиједе је Кипар (31,1%) и Мађарска (33,6%). Просјечни порески клин у ЕУ28 по једном раднику са просјечном зарадом износи 41%.

На основу података Европске комисије о пореском клину можемо рећи да ниво пореског клина варира широм ЕУ и да не постоји јака заједничка политика у подручју опорезивања рада. Такође је важно напоменути да није у питању само обим него и структура пореског клина која варира од чланице до чланице. Генерално, ЕУ је простор високог пореског оптерећења на рад у поређењу са другим развијеним економијама, иако је у стратегији "Европа 2020" наглашено да „...треба избјегавати подизање пореза на рад који намећу велике трошкове за радна мјеста како је то рађено у протеклом периоду. Умјесто тога, земље чланице би требало да преусмјере пореско оптерећење са рада на енергију и еколошке порезе"⁵⁰.

46 Mihails Hazans, 2011, "Informal Workers across Europe: Evidence from 30 Countries".

47 Радна снага проширена тако да укључује и обесхрабрене раднике.

48 Mihails Hazans, 2011, "Informal Workers across Europe: Evidence from 30 Countries".

49 OECD, 2016, "Taxing Wages: tax burden on labour income in 2015 and recent trends".

50 Европска комисија, 2010, "EUROPE 2020 - A strategy for smart, sustainable and inclusive growth".

Табела бр. 3: Порески клин у изабраним земљама ЕУ, по једном раднику (самац) на примање у висини од 67% просјечног износа примања

Земља	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	разлика (2014-2005)
Ирска	16,9	16,1	15,0	15,1	16,2	16,8	20,0	20,1	21,5	22,1	5,2
Уједињено Краљевство	30,6	30,6	30,8	29,7	29,1	29,4	28,5	27,9	26,8	26,4	-4,2
Луксембург	28,7	29,2	30,0	28,2	27,4	27,7	29,5	29,2	30,1	30,4	1,6
Холандија	41,7	33,2	33,4	34,1	33,3	33,6	33,5	33,6	32,3	32,1	-9,7
Пољска	37,5	37,9	37,1	33,6	33,1	33,3	33,4	34,7	34,8	34,8	-2,7
Португал	32,1	32,8	32,5	32,2	31,9	32,2	32,3	32,6	35,2	35,0	2,8
Грчка	35,5	36,5	36,5	36,3	36,6	35,8	40,0	39,8	37,1	35,7	0,2
Данска	38,9	38,9	38,9	38,6	38,0	36,7	36,9	37,0	36,6	36,4	-2,4
Шпанија	35,7	36,0	35,7	34,1	34,4	36,5	36,8	37,2	37,2	37,3	1,5
ЕУ 28 просјек	37,1	36,6	36,6	37,3	36,9	36,9	37,6	37,8	37,6	37,5	0,4
ЕУ 27 просјек	37,1	36,6	36,6	37,3	36,9	36,9	37,6	37,8	37,7	37,5	0,5
Финска	39,3	38,9	38,6	38,7	37,2	36,8	36,8	36,8	37,6	38,4	-1,0
Словенија	41,8	41,4	40,9	40,3	39,7	38,6	38,7	38,6	38,5	38,5	-3,3
Словачка	34,8	35,3	35,5	36,1	34,4	34,7	36,1	36,9	38,5	38,6	3,7
Литванија	42,6	40,6	41,2	40,3	38,9	38,8	38,9	39,2	39,5	38,9	-3,7
Естонија	38,1	37,3	37,6	37,1	37,8	38,7	39,0	39,2	38,8	39,0	0,9
Чешка	42,0	40,1	40,6	40,1	38,8	39,0	39,7	39,4	39,4	39,7	-2,3
Шведска	46,6	46,0	43,3	42,6	41,3	40,7	40,7	40,8	40,9	40,5	-6,1
Италија	42,5	42,8	42,9	43,3	43,5	44,0	44,5	44,7	44,9	42,4	-0,2
Аустрија	43,3	43,8	44,2	44,5	43,3	43,5	43,9	44,2	44,6	44,8	1,4
Њемачка	47,3	47,5	47,0	46,5	45,9	44,9	45,6	45,5	45,1	45,1	-2,2
Француска	46,5	46,3	46,5	46,6	46,6	46,8	47,0	47,0	45,6	45,2	-1,3
Мађарска	43,1	43,3	46,1	46,8	46,2	43,8	45,2	47,9	49,0	49,0	5,9

Извор: Европска комисија, линк: http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/tab/, датум преузимања 15.03.2016.

Промјене у пореском клину на зараде у висини од 67% просјечне плате у периоду између 2005. и 2014. године (табела 3) показују да је код око половине изабраних земаља порески клин смањен. Порески клин је највише смањен у Холандији, Шведској, Уједињеном Краљевству и Португалу. У неким земљама чланицама он је порастао и за 67% и за 100% просјечне плате. Пораст је био највиши у Мађарској, Ирској и Словачкој.

Према налазима *Eurofounda* (2013)⁵¹, рјешавање проблема дјелимично пријављеног рада је традиционално рјешавано репресивним приступом. Међутим, Европска комисија апелује на прибјегавање већем броју мјера којима се грађанима онемогућава да уђу у сиву зону и да се онима који ту већ послују омогући да легализују своје активности. Примјећује се да се репресивним мјерама и даље приписује велика важност у ЕУ земљама приликом суочавања са сивом економијом, док се друге мјере јавних политика сматрају мање важним. У том контексту важно је напоменути и регионалне варијације које постоје у таквом приступу. Нпр, Исланд и сусједне нордијске земље више важности придају мјерама које нису репресивне.

51 Eurofund, 2013, „Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway – Approaches and measures since 2008“.

6. Примјери политика у ЕУ

У овом поглављу представљени су примјери реформских процеса у правцу смањења пореског оптерећења рада из неколико различитих земаља ЕУ.

6.1. Случај земље: Република Ирска

Опорезивање рада у Ирској представља занимљив примјер економије са системом пореза и бенефиција који су високо прогресивни и редистрибутивни. Према Ирској пословној организацији Ибец, ирски систем пореза на доходак је најпрогресивнији у развијеном свијету. Особа која зарађује 167% просјечне плате (54.442 ЕУР) има ефективно пореско оптерећење за цијела 19,3 процентна поена више од особе са 67% просјечне плате (21.842 ЕУР).

У Ирској систем пореза и трансфера смањује Гини коефицијент измјерене неједнакости за 35%, док је тај просјек за ЕУ 15,7%, што га чини најредистрибутивнијим у Европи. Прогресивност ирског пореског система се углавном заснива на уској основици за порез на доходак (скоро 38% пореских случајева су функционално изузети од пореза на доходак), заједно са ниским нивоом пореза за оне са нижим примањима и сјеверноевропским стилем нивоа пореза за оне са средњим до високим примањима. Ово има важан утицај на доходовну неједнакост након опорезивања и на радне подстицаје у позитивном смислу.⁵²

Табела 4: Кретање пореског клина и његове структуре у Ирској на примање у висини од 67% просјечног износа примања (изражен у %)

Година	Укупно	Порез на лични доходак	Допринос за социјалну заштиту (радник)	Допринос за социјалну заштиту (послодавац)
2014	22,1	8,8	3,6	9,7
2012	20,1	7,9	2,5	9,7
2010	16,8	4,6	2,5	9,7
2009	16,2	4,0	2,5	9,7
2007	15,0	2,8	2,5	9,7
2005	16,9	4,8	2,4	9,7
2003	16,6	6,4	2,3	7,8
2001	17,6	7,6	2,2	7,8

Извор: Европска комисија, линк:http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/tab/.

52 Ibec, 2014, "Debunking Irish Income Tax Myths - An analysis of the taxation of income in Ireland".

Табела 5: Кретање пореског клина и његове структуре у Ирској на примање у висини од 100% просјечног износа примања (изражен у %)

Година	Укупно	Порез на лични доходак	Допринос за социјалну заштиту (радник)	Допринос за социјалну заштиту (послодавац)
2014	28,2	14,9	3,6	9,7
2012	25,9	13,3	2,9	9,7
2010	25,8	9,6	6,5	9,7
2009	24,7	9,2	5,9	9,7
2007	22,2	7,9	4,6	9,7
2005	23,5	9,2	4,6	9,7
2003	24,4	10,2	4,5	9,7
2001	25,89	10,8	4,4	10,7

Извор: Европска комисија, линк: http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/tab/.

Табела 6: Кретање пореског клина и његове структуре у Ирској на примање у висини од 167% просјечног износа примања (изражен у %)

Година	Укупно	Порез на лични доходак	Допринос за социјалну заштиту (радник)	Допринос за социјалну заштиту (послодавац)
2014	39,6	26,3	3,6	9,7
2012	38,1	25,2	3,2	9,7
2010	36,4	19,9	6,8	9,7
2009	35,2	19,3	6,2	9,7
2007	33,0	18,5	4,8	9,7
2005	34,9	20,5	4,6	9,7
2003	35,0	20,6	4,6	9,7
2001	36,0	20,9	4,4	10,7

Извор: Европска комисија, линк: http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/tab/.

Укупни порески клин на рад у Ирској је релативно низак код просјечних примања због нижих доприноса за социјалну заштиту. Из горњих табела се види да је за примаоце средњих или већих плата Ирска земља са средњим до високим нивоом опорезивања.

Промјене у опорезивању и третирању прихода у Ирској од 2001. до 2014. године су довеле до неких повећања у ефективним стопама пореза за све класе оних који остварују приходе. Ефективне пореске стопе на доходак у 2014. години варирале су од 2% за неког ко зарађује 10.000 ЕУР па до 47,4% за неког ко зарађује 250.000 ЕУР. У периоду од 2008. до 2014. године највећа промјена се десила код оних који су зарађивали од 35.000 до 100.000 ЕУР, гдје су се највећа повећања десила у распону примања од 35.000 до 60.000 ЕУР. Максималан ефективни порез за особу која зарађује 35.000 евра порастао је са 13,2% у 2008. на 18,8% у 2014. години. Према организацији Ибец, овај растући терет опорезивања рада има бројне посљедице по економију Ирске. Главни економски ефекат опорезивања личног дохотка јесте његов утицај на одлуке људи на маргини тржишта рада.

ОЕЦД-ова база података о опорезивању плата показује да је порез на плату (у шта не спадају доприноси за социјалну заштиту) за особу која прима просјечну плату у Ирској у 2012. био 13,3%, изнад просјека ОЕЦД-а (10,1%). Међутим, код оних са мањим зарадама ова стопа је знатно нижа (7,9%), што је веома важно.

Поред прогресивног опорезивања, Ирска пружа и примјер како закони и правне процедуре треба да буду

утврђене на начин да обезбиједи постојање јасне ситуације у погледу правног статуса радника и ефикасан начин утврђивања статуса индивидуалних радника или група радника.⁵³ Ово се постиже кроз рад Групе за надгледање скривене економије. Ова група је припремила Закон о начину утврђивања статуса запослених или samozапослених појединаца. Група је успостављена због растуће бригае да би се могао појавити већи број појединаца који се категоришу као „самозапослени“ (а статус „запослени“ би више одговарао стварном стању).

У Ирској инспектори из различитих институција учествују у заједничким инспекцијама на ad hoc основи кроз Јединицу за инспекције која спаја инспекторе из Инспектората рада, Ирске управе за порезе и царине и Одјељења за социјалну заштиту. Такође, заједничке инспекције полиције и Инспектората рада дјелују као форум за размјену знања између та два тијела од 2009. године.⁵⁴

6.2. Случај земље: Пореске реформе у Словачкој

Словачка је кренула занимљивим путем када посматрамо порески клин по једној особи (самца) на 67% просјечне плате. Укупни порески клин у 2004. години је био близу 39%, након чега видимо смањење од 2006. до 2010. и онда поново одређено повећање од 2012. године. Главни смањење овог оптерећења десило се у виду смањења доприноса које плаћа послодавац и то са 26% на 20,8% у 2010. години, након чега слиједи повећање на 23,8% у 2014. години. Према Заводу за статистику Словачке, на непријављени рад у 2000. години отпадало је од 13% до 15% БДП-а и тај проценат је благо опао у посљедњих неколико година. На неформални рад отпада око 12,2% проширене радне снаге, док је удио запослених за које нису уплаћивани социјални доприноси код групе других земаља био око 38,5% у 2008. години.

Главне мјере које су се односиле на порезе биле су увођење фиксне стопе пореза на доходак и изједначавање ове стопе са стопама пореза на добит предузећа и ПДВ-а на проценат од 19%. Од првобитног увођења фиксне стопе у Естонији 1994. године неколико земаља је наставило са том праксом, укључујући Русију (2001), Словачку (2004), Грузију и Румунију (2005), Македонију и Албанију (2007), Чешку и Бугарску (2008) и Мађарску (2011).

Табела 7: Кретање пореског клина и његове структуре у Словачкој по једном раднику (самац) на примање у висини од 67% просјечног износа примања (изражен у %)

Година	Укупан порески клин	Порез на лични доходак	Допринос радник	Допринос послодавац
2014	38,6	4,6	10,2	23,8
2012	36,9	4,6	10,5	21,8
2010	34,7	3,3	10,6	20,8
2008	36,1	4,7	10,6	20,8
2006	35,3	3,9	10,6	20,8
2004	39,2	3,3	9,9	26,0
2002	40,6	4	9,3	27,6

Извор: Европска комисија, линк: http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/tab/, датум преузимања 15.03.2016.

Представимо ову реформу на начин како су то представили *Anne-Marie Brook* и *Willi Leibfritz*.⁵⁵ Прије реформе стопа пореза на лични доходак је била прогресивна и кретала се од 10% до 38%. Порез на добит је имао стандардну стопу од 25%, уз смањене стопе од 18% и 15%. ПДВ је имао стандардну стопу од 20% и

53 Међународна организација рада, 2015, "Extending Labour Inspection to the Informal Economy, A Trainer's Handbook".

54 Heyes, J. и Hastings, T., 2015, "Labour Administration in the UK: Organisation, Challenges and Recent Developments".

55 Anne-Marie Brook и Willi Leibfritz, 2005, "Slovakia's Introduction of a Flat Tax as Part of Wider".

смањену стопу од 14%. Фиксни порез на лични доходак подразумева основни лични одбитак, повезан са нивоом субсистенције, и он се постепено смањује са повећањем дохотка и искључује уколико пореска основица достигне вриједност 100 пута већу од нивоа субсистенције. На тај начин ефективна стопа пореза благо расте са растом дохотка, чиме порез на доходак постаје благо прогресиван.

Међутим, како су доприноси за социјално осигурање ограничени горњом вриједношћу дохотка (изнад одређене вриједности дохотка доприноси се не обрачунавају), укупан порез на рад постаје регресиван за више износе дохотка. Даље, пореске основице за порез на лични доходак и порез на добит су проширене елиминацијом или умањењем изузећа и смањења. Акцизе на минерална уља, пиво и дуван су повећане, док је порез на прелис и додјелу некретнина укинут 2005. године.

Овом пореском реформом умањени су порези на доходак и пореско оптерећење је више преусмјерено на потрошњу. Иако се то не може приписати само пореској реформи, од 2004. до 2008. године Словачка је достигла просјечни годишњи раст од 8%, највиши од свих нових чланица ЕУ. Запосленост се повећала за скоро 3% годишње, док је незапосленост пала са око 18% у 2004. на мање од 10% у 2008. години.

Четири године након увођења реформе, приходи од пореза на лични доходак били су за 0,8 процентних поена (изражено као проценат БДП-а) мањи него четири године раније, али је приход од пореза на добит био за 0,2 процентна поена виши. Приходи од ПДВ-а и акциза су се повећали за 0,3 и 0,4 процентна поена респективно. Укупни порески приходи опали су за око 3 процентна поена. Двије трећине пада било је узроковано нижим приходима од доприноса, а једна трећина нижом стопом пореза. Ипак, пошто су владини трошкови опадали већом брзином у односу на приходе, Словачка је успјела да смањи буџетски дефицит са више од 7% БДП-а (период 2000-2003) на мање од 3% (период 2004-2007), што је такође допринијело да земља испуни критеријуме за придруживање еврозони 2009. године.

Увођење фиксног пореза је обвезницима омогућило једноставније поштовање прописа и тиме довело до смањења непријављеног рада, док величина тог ефекта остаје нејасна. **Порески клин је опао код категорије радника са ниским зарадама као резултат повећања изузећа од плаћања пореза на лични доходак, чиме су минималне плате ослобођене од плаћања овог пореза.** Порески клин се, такође, смањио и код оних са високим примањима усљед елиминације структуре прогресивне стопе. Запослени са просјечном платом, вјенчани радници са дјецом и незапослени супружници су имали користи од рефундираног дјечијег додатка, док је порески клин за раднике самце остао генерално константан.

У суштини, пореска реформа из 2004. године је учинила порески систем једноставнијим и транспарентнијим. Заједно са другим измјенама, она је довела и до пада укупног пореског оптерећења, укључујући и порез на рад. Пореска реформа и смањење социјалних бенефиција је, у суштини, требало да доведу до маргиналног смањења неформалне запослености, тим више што је економски раст био висок и што је запосленост повећана.

Основни аргументи против фиксне стопе пореза јесу негативни дистрибутивни ефекти на рачун средње класе, који могу довести у питање дугорочну одрживост оваквог система. Поред тога, недавна криза је појачала друштвене захтјеве у Словачкој „да и богати морају да носе њихов дио терета“. Од увођења ове реформе заступљеност непријављеног рада се, изгледа, смањила, али неки ниско квалификовани радници остају изван формалног сектора, често и на дужи временски период, посебно у мање развијеним источним регијама. Ниска квалификованост тих радника умањује њихову продуктивност испод нивоа минималне плате и они зато имају потешкоћа у налажењу посла у формалном сектору. Они, поред тога, нису вољни да напусте своје мјесто у потрази за послом у другим подручјима, што за резултат има прибјегавање неформалном раду.

У јануару 2013. године словачка љевичарска влада (која претходно није мијењала режим са фиксном стопом пореза) је поново увела прогресивни порез на лични доходак (ППЛД), као дио пакета мјера штедње. Као додатка првобитном фиксном порезу од 19%, ППЛД износи 25% за дохотке који су за 176,8 или више пута већи од нивоа субсистенције (што је тренутно око 34.400 ЕУР). Такође, стопа пореза на добит је повећана на 23%.

Чисте емпиријске ефекте увођења фиксне стопе пореза је тешко израчунати из два разлога. Прво, многе ствари су се промијениле у исто вријеме (улазак у ЕУ, снижење трошкова рада, пореска реформа, итд.). Друго, мало или нимало квалитетних (микро) података је доступно из периода прије реформе. Ипак, у периоду након 2004. године Словачка је имала снажан раст и опадање незапослености и још је најбрже растућа земља у ЕУ. *Brook* и *Leibfritz* процјењују да већа прогресивност ППЛД-а не би тебало да има великог ефекта, јер горња маргинална стопа од 25% је и даље ниска у поређењу са другим европским земљама, а процјене говоре да ће и еластичност опорезивих прихода бити ниска такође.

6.3. Случај земље: Пореске реформе у Чешкој

Увођењем фиксне стопе пореза на лични доходак у Чешкој 2008. године систем прогресивних пореза са четири пореске категорије (12%, 19%, 25% и 32%) замијењен је јединственом стопом пореза од 15 одсто. Међутим, због тога што су доприноси сада били укључени у основицу за порез на лични доходак, пореска стопа израчуната на конвенционалан начин (тј. без доприноса за социјалну заштиту у основици) је износила 23%. Са друге стране, порески кредити (укључујући основни порески кредит) и додаци за запослене са малим примањима су повећани. Успостављена је горња граница за основицу доприноса за социјалну заштиту у износу од четири просјечне плате, док је горња граница за samozапослене повећана на исти ниво. Порез на добит је постепено снижен са 24% у 2007. на 19% у 2010. години, док је истовремено пореска основица проширена.

Породично опорезивање за вјенчане парове са дјецом је уведено 2005. године. Порески кредити су доступни за сваку особу - за супружника са одређеним примањем и по дјетету. Штавише, **пореска стопа у Чешкој може бити негативна у случају породица са дјецом, ако је порез на доходак нижи од суме породичног додатка на коју обвезник има право.** Просјечне стопе пореза на лични доходак су израженије код високих доходака. Влада Чешке Републике је 2008. године кроз пореске приходе од опорезивања личног дохотка прикупила 3,7% БДП-а.

Табела 8: Кретање пореског клина и његове структуре у Чешкој за једног запосленог (самац) на примање у висини од 67% просјечног износа примања (изражен у %)

Година	Укупно	Порез на лични доходак	Допринос за социјалну заштиту (радник)	Допринос за социјалну заштиту (послодавац)
2014	39,7	6,1	8,2	25,4
2013	39,4	5,9	8,2	25,4
2012	39,4	5,9	8,2	25,4
2011	39,7	6,1	8,2	25,4
2010	39,0	5,4	8,2	25,4
2009	38,8	5,2	8,2	25,4
2005	42,0	6,8	9,3	25,9

Извор: Европска комисија, линк: http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/tab/, датум преузимања 15.03.2016.

Како тврде *Galušćak* и *Katay*⁵⁶, у просјеку 10% повећања нето плате у Чешкој води до повећања од 3,7 процентних поена у активном учешћу на тржишту рада. Са друге стране, повећање у трансферима од 10% смањује вјероватноћу да ће особа бити активна за 1,2 процентна поена. Исто истраживање је процијенило и висину наведених ефеката код различитих подгрупа на тржишту рада у Чешкој. Пуни узорак је подијељен у

56 Galušćak, K., Katay, G., 2014, "Labor Force Participation and Tax-Benefit Systems: A Cross-Country Comparative Perspective".

подгрупе у зависности од степена образовања, пола и брачног статуса. Резултати су дати у табели:

Табела 9: Процијењени ефекти на активно учешће на тржишту рада у Чешкој код изабраних подгрупа

Подгрупа		Процијењени ефекат*	Стандардна грешка
Пуни узорак			
Све особе	нето плата	0.373	0.099
	трансфер	-0.121	0.028
Основна школа или мање	нето плата	0.231	0.097
	трансфер	-0.077	0.030
Средња школа	нето плата	0.307	0.079
	трансфер	0.023	0.023
Више образовање	нето плата	0.157	0.032
	трансфер	-0.043	0.007
Узорак старосне групе 25-54 година			
Сами мушкарци (неожењени)	нето плата	0.078	0.019
	трансфер	-0.025	0.005
Саме жене (неудате)	нето плата	0.212	0.058
	трансфер	-0.064	0.015
Ожењени мушкарци	нето плата	0.016	0.002
	трансфер	-0.004	0.000
Удате жене	нето плата	0.236	0.067
	трансфер	-0.060	0.015
Жене у репродуктивном добу (25–49)	нето плата	0.266	0.078
	трансфер	-0.069	0.018
Старији (50+)	нето плата	0.524	0.155
	трансфер	-0.227	0.060

Извор: Galuščak, K., Katay, G., 2014, "Labor Force Participation and Tax-Benefit Systems: A Cross-Country Comparative Perspective", [http://www.cnb.cz/Objavljeno od strane Češke nacionalne banke](http://www.cnb.cz/Objavljeno%20od%20strane%20Češke%20nacionalne%20banke).

*Напомена: Условни маргинални ефекти изражени у процентним поенима настали као резултат промјене једног фактора (нето плате или трансфера) држећи све остале факторе непромијењеним.

Табела 9 показује да је реакција по питању активности на промјене и нето плата и трансфера мања код особа са вишим (терцијарним) образовањем, док су ефекти код популације старости од 25 до 54 године нижи (у апсолутној вриједности) него код резултата читаве популације, што је знак да особе у том продуктивном добу мање реагују на промјене пореза и трансфера од остатка популације. У оквиру категорије популације у продуктивном добу запажено је да жене реагују више од мушкараца, посебно удате жене и жене у репродуктивном добу. Коначно, резултати за старије показују да је реакција старијих особа на промјене у нето платама и трансферима била још виша.

Како тврди Пацкард ет ал., изгледа да је Чешка успјела у обуздавању непријављеног рада.⁵⁷ Према Заводу за статистику Чешке на непријављени рад током 2006. и 2007. године отпадало је од 9-10% БДП-а, што је други најнижи резултат након Естоније и то се још није промијенило. Код оних који су остали у сивој зони доминирају samozапослени и пријављени незапослени, али има и радника са регуларним запослењем. Ова пракса је чешћа код ниже квалификованих радника него код више квалификованих, иако је заступљеност избјегавања пореза

57 Packard, T., Koettl, J. и Montenegro, C. E., 2012, "In From the Shadow: Integrating Europe's Informal Labor".

код ових других значајна.

Сектор са широко распрострањеном појавом рада на сиво у форми регистровања самозапослења у Чешкој јесте грађевински сектор, у којем је током 2007. године 40% свих радника радило као самозапослено и више од 150.000 тих самозапослених је, у принципу, могло обављати свој посао као зависни запослени. Леибфритз процјењује се да су између једне осмине и једне четвртине свих самозапослених у Чешкој „лажни самозапослени“, познати као „шварцсистем“. Иако су статусни порези на рад (порез на лични доходак и доприноси за социјално осигурање) једнаки за запослене и самозапослене, ови други имају више користи због ниже пореске основице: 2006. године основица за доприносе за социјално осигурање за самозапослене је била 50% зараде (40% у 2004. и 45% у 2005). Самозапосленима је исто тако лакше да пријављују мање зараде, одбијајући личне трошкове као пословне трошкове или непријављујући продају.⁵⁸

6.4. Случај земље: Пореске реформе у Француској

Француску овдје користимо као примјер земље која је ушла у процес реформисања система са изузетно високим опорезивањем рада и дугим друштвено-политичким традицијама у овој области. Њене социјалне дажбине и порез на рад спадају међу највише у Европи (на примјер, порески клин за особу која је самац са примањем у висини од 67% просјечног примања у земљи износи преко 45%), али већ одређено вријеме ова земља се бори са ниском стопом запослености младих и старијих радника и високом стопом дугорочне незапослености.

Табела 10: Кретање пореског клина и његове структуре у Француској за једног запосленог (самац) на примање у висини од 67% просјечног износа примања (изражен у %)

Година	Укупно	Порез на лични доходак	Допринос за социјалну заштиту (радник)	Допринос за социјалну заштиту (послодавац)
2014	45,2	9,5	10,5	25,2
2012	47,0	9,0	9,9	28,0
2010	46,8	8,8	9,8	28,2
2008	46,6	8,8	9,9	28,0
2006	46,3	8,7	9,9	27,7
2003	44,7	8,9	10,1	25,7

Извор: Европска комисија, линк: http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/tab/, датум преузимања 15.03.2016.

У овом дијелу представимо скорију пореску историју Француске како то види Henri Sterdyniak (2015).⁵⁹ Sterdyniak констатује да су мјере које је на почетку свог мандата 2007. године увео Nicolas Sarkozy (а посебно Закон о раду, запошљавању и куповној моћи) донијеле пореске резове од око 16 милијарди евра за једну годину: ослобађање прековременог рада од опорезивања, признавање камата на стамбене кредите као лични одбитак, резони у порезу на велико богатство и пореза на насљеђивање, резони пореза за локалне фирме и проширење пореског кредита за сврхе истраживања и развоја.

Међутим, након тога је Fillon-ова влада укинула изузимање исплата камата на хипотеку од опорезивања, подигла „социјални порез“ и порез на добит и увела доприносе на висока примања и додатне прописе о порезу на доходак те замрзнула категорисање пореза на доходак (који је раније индексиран по цијенама), све у свему

58 Leibfritz, W. 2011, "Undeclared Economic Activity in Central and Eastern Europe: How Taxes Contribute and How Countries Respond to the Problem".

59 Sterdyniak, H., 2015, "The great tax reform, a French myth".

подижући пореске приходе за 30 милијарди евра.

Од 2012. године Francois Hollande је вратио опорезивање прековременог рада, повећао порез на наслеђивање и солидарни порез за богате, повећао опорезивање капиталне добити, одржао неиндексирање пореза на доходак по категоријама, снизио праг за умањење пореза за породицу, повећао „социјални порез“, социјалне доприносе на пензије и доприносе за samozапослене и поштрио прописе пореза на добит. Генерално, пореско оптерећење домаћинства је порасло с обзиром на то да је забиљежен и пораст у стопама ПДВ-а.

Sterdyniak сматра да развој догађаја након *Sarkozy*-јевог петогодишњег мандата показује колико је тешко спровести либералне реформе опорезивања у Француској.

Ипак, нова епизода је почела 2014. године након што су се послодавци жалили на превисоке порезе који штете конкурентности предузећа и улагањима. Влада је увела порески кредит за конкурентност и запошљавање и објавила „Пакт одговорности“, смањење пореза на добит и укидање једног дијела доприноса које плаћају предузећа, што је укупно износило 40 милијарди евра. У сусрет растућем незадовољству због висине пореза влада је, такође, објавила смањење доприноса на ниске плате које плаћају радници пореза на доходак за оне са ниским и средњим примањима (у укупној вриједности од пет милијарди евра).

На основу извјештаја *OECD*-а из 2014. године о структурним реформама у Француској представљамо квантитативна сазнања о тренутним реформама. **У суштини, процијењено је да би ове мјере требало да подигну БДП за 0,6% током пет година и за 1,3% током 10 година.** Ова процјена је заснована на неколико реформи којима су ограничени трошкови рада, нарочито за оне са ниским платама: постојећи изузеци од социјалних доприноса усмјерени на оне са ниским платама допуњени су кроз порески кредит за конкурентност и запошљавање, који је уведен прогресивно током 2013. и 2014. године, као и разним мјерама у оквиру „Пакта одговорности“, који је ступио на снагу 2015. године. У закључцима и препорукама тима *OECD*-а позива се на будуће реформе тржишта рада које треба да се спроведу и убрзају у правцу побољшања функционисања тржишта рада, нарочито за необучене раднике, као и за смањење дуалности између уговора на одређено и неодређено, с циљем подизања учешћа радне снаге која припада граничним старосним групама и унапређења вјештина радничке популације.⁶⁰

Према економском извјештају *OECD*-а из 2015. године, Француска има много посла на смањењу ригидности тржишта рада, које је оцијењено као главна економска слабост земље. У извјештају се Француска охрабрује да се ухвати у коштац са дуалношћу тржишта рада – подјеле радне снаге на краткорочно и дугорочно ангажовано особље као резултат претјерано „дугих и компликованих процедура отпуштања“.⁶¹

60 OECD, 2014, "France - Structural reforms: impact on growth and options for the future".

61 OECD, 2015, "Economic Surveys - France March Overview".

7. Пројекције утицаја смањења опорезивања рада на јавне приходе у Републици Српској

У овом поглављу је као примјер обрађен ефекат смањења стопе доприноса за здравствено осигурање за 1 процентни поен (п.п.) на јавне приходе у Републици Српској.⁶² Овај примјер, прије свега, треба да илуструје како приходовни ефекти овакве мјере зависе од више различитих фактора. У складу с тим, све процјене које су наведене су базиране на претпоставкама које су детаљније објашњене у наставку.

У принципу, ефекат који ће смањење стопе доприноса имати на приходе од тих доприноса зависи од: 1) износа за који се смањује стопа и 2) промјене у величини пореске основице која настаје као посљедица смањења стопе.

Док је износ за који се смањује стопа у потпуној контроли доносиоца те одлуке, други елеменат – промјена пореске основице – није. Како ће се опорезована основица кретати у периоду након смањења стопе доприноса зависи, прије свега, од кретања броја запослених који су регистровани и висине њихових плата (тј. дохотка на који се плаћа допринос за здравство). Међутим, на кретање регистроване запослености и висине плата утиче низ фактора, као што су општи економски раст, те друге повезане измјене економске, социјалне или пореске политике, резултати преговора између социјалних партнера и рад контролних органа који утичу на величину запошљавања на црно и на сиво.

Да бисмо разлучили утицај смањења стопе доприноса од утицаја свих других фактора на кретање пореске основице (у будућем временском периоду) потребно је урадити пројекцију кретања пореске основице са и без претпостављеног смањења стопе доприноса.

Свјетска банка је у анализи земаља источне Европе и централне Азије из 2007. године процијенила да, када се сви други фактори држе непромијењеним, смањење пореског клина од 1 п.п. резултује повећањем стопе запослености у распону од 0,3-0,6 п.п.⁶³ Исти извјештај наводи да друга анализа, која је користила податке само за осам земаља нових чланица ЕУ, указује да ова мјера за резултат има пораст стопе раста запослености од 0,5 п.п.⁶⁴ Из тог разлога је за потребе ове пројекције претпостављено да ће ефекат бити пораст стопе раста запослености у Републици Српској од 0,5 п.п.⁶⁵ Такође су кориштене и двије друге вриједности овог ефекта (0,3 п.п. и 0,8 п.п.) да се демонстрира у којој мјери оне утичу на кретање прихода.

У пројекцијама је предвиђено да смањење стопе доприноса ступа на снагу почетком 2017. године. Кориштена је претпоставка да ће се ефекат на пораст запослености у пропорционалном односу рефлектовати и на пораст пореске основице.⁶⁶ Кретање пореске основице у базичном сценарију је засновано на подацима из

62 Смањење стопе доприноса за 1 п.п. је једнако смањењу пореског клина за 1 п.п.

63 Свјетска банка, 2007, "Fiscal Policy and Economic Growth – Lessons for Eastern Europe and Central Asia", стр. 299.

64 Аутори ове анализе наглашавају да овај ефекат може бити специфичан за период интензивног реструктурирања предузећа, који је повезан са периодом транзиције.

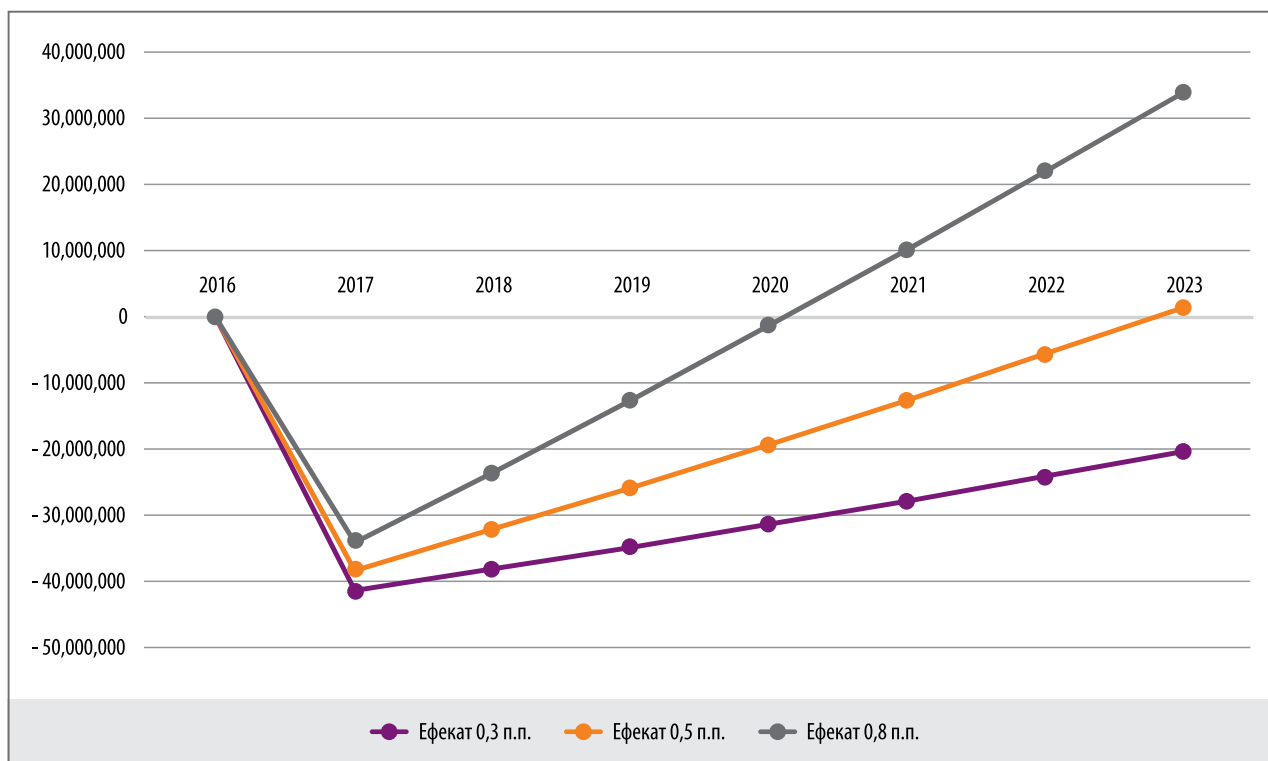
65 Претпостављено је да ће наведени ефекат бити присутан у свим годинама које покрива пројекција у непромијењеном износу. Треба имати на уму да постоје ограничења за валидност ове претпоставке, поготово када се ради о дужим временским периодима и већим износима промјене пореског клина.

66 Ово је поједностављена претпоставка. Нпр. она не узима у обзир могућност концентрације пораста запошљавања у одређеним платним разредима, што би могло утицати на однос запосленост-пореска основица. Ипак, важно је нагласити да би овај фактор (уколико укључен) био изражен кроз кориговање пореске основице у сва три сценарија која симулирају ефекте ове мјере на приходе.

Документа оквирног буџета Републике Српске за период 2016. година - 2018. година.

Пројекција прихода се односи на период од седам година након претпостављеног смањења стопе доприноса (2017-2023). На графикону бр. 5 представљено је у ком степену ефекат ове мјере на приходе зависи од величине њеног ефекта на запошљавање.

Графикон 5: Пројекције утицаја смањења стопе доприноса за 1 п.п. на приходе у зависности од величине ефекта на стопу запослености



Извор: властите калкулације

У случају најслабијег од три ефекта на стопу запослености (+0,3 п.п.) пројектовани пад прихода у првој години имплементације износи 41 милион КМ и постепено се смањује, да би након седам година износио око 20 милиона КМ. Према томе, приходовни ефекат у посматраном периоду би био опадајуће негативан.

При примјени ефекта у висини од 0,5 п.п. ситуација се значајно мијења. Пад прихода у првој години је 38 милиона КМ и након шест година износи само 5,6 милиона, док је у седмој години утицај на приходе позитиван.

Са ефектом од 0,8 п.п. пад прихода је неутрализован већ у четвртој години имплементације и након тога превазилази приходе са постојећом стопом. У овом случају би смањење стопе доприноса имало одређени негативан ефекат на приходе у трајању од четири године, а након тога би ефекти били позитивни и за приходе и за запошљавање. Кретање свих пројектованих вриједности приказано је у табели бр. 11.

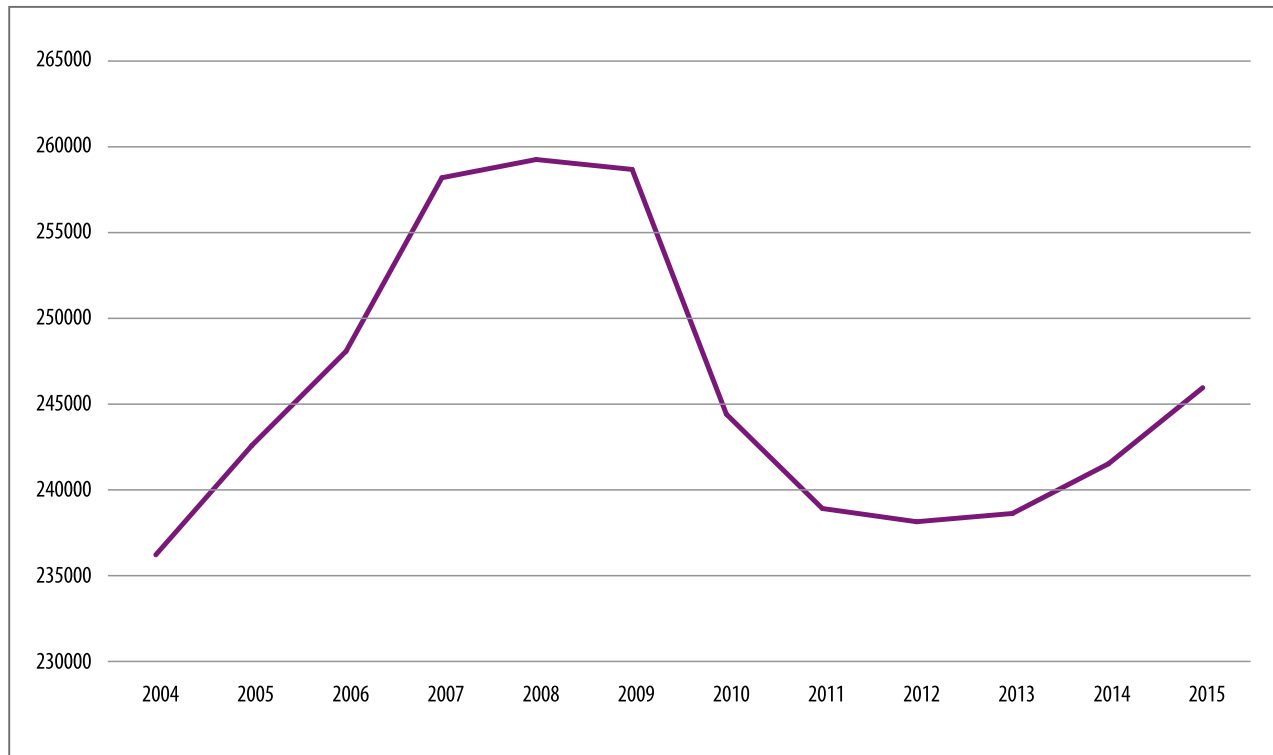
Из наведеног видимо како висина ефекта ове мјере на додатно запошљавање у формалном сектору има кључни значај по раст прихода. Постоји неколико разлога који сугеришу да ефекат смањења пореског клина на запошљавање у формалном сектору у Републици Српској има потенцијал да буде релативно висок.

Први разлог је да се Република Српска још налази у процесу транзиције и има изразито ниску стопу запослености, која је у 2015. години износила 35,2% према Анкети о радној снази.⁶⁷ На графикону број 6

⁶⁷ Републички завод статистику, 2016, "Анкета о радној снази, 2015 (претходни подаци)".

видљиво је да је број регистрованих запослених забиљежио оштар пад у периоду 2009-2012, те да је тек у посљедње двије године почео да се опоравља. У 2015. години он је износио 245.975 запослених и био је за 5% мањи у односу на 2008. годину.⁶⁸ Ово сугерише да постоји потенцијал за позитивне промјене у броју запослених у наредном периоду јер процес опоравка од кризе још није завршен.

Графикон 6: Кретање броја регистрованих запослених у Републици Српској



Извор: База података о економским индикаторима Инвестиционо-развојна банка Републике Српске. Преузето са: <http://www.irbrs.net/statistika/Indikatori.aspx?tab=2&lang=cir>, 06.05.2016.

Други разлог је релативно висок порески клин, који у просјечној бруто плати учествује са 38,5%, што представља значајно повећање у односу на период прије фебруара 2011. године (када је порески клин износио 34,4%), а посебно прије 2009. године (32,7%). ГЕА је у својој анализи из 2015. године утврдила да је порески клин у Републици Српској већи од просјека у *OECD* земљама. Исти случај је био и приликом поређења са ЕУ земљама: порески клинови на просјечну плату као и на плату у висини од 67% просјечне плате у Републици Српској су виши од упоредивих просјека за ЕУ. У анализи је указано на то да минимално смањење стопе доприноса (тада је Влада Републике Српске најавила смањење стопе доприноса од 1,4 п.п.) не може промијенити статус Републике Српске по питању висине опорезивања рада у међународним оквирима.⁶⁹ Ово указује на то да би свака евентуална реформа у овом смислу вршила смањење пореског клина са релативно високог почетног нивоа, што сугерише да би таква реформа могла имати и релативно јаче ефекте на запошљавање (у односу на ситуацију са нижим почетним нивоом пореског клина).

Остали разлози које ћемо навести јесу постојање релативно високог нивоа неформалне економије уз недовољно квалитетан рад контролних органа. Више од 63% послодаваца испитаних у склопу истраживања на тему неформалне економије у Републици Српској је констатовало да је имало негативна искуства у погледу

68 Подаци преузети из "Базе података о економским индикаторима Републике Српске" Инвестиционо-развојне банке Републике Српске. Преузето са: <http://www.irbrs.net/statistika/Indikatori.aspx?tab=2&lang=cir>, 06.05.2016.

69 Огњен Ђукић, 2015, "Анализа иницијативе за смањење стопе доприноса у Републици Српској".

селективне или недоследне примјене закона.⁷⁰ Овакво правно нестабилно окружење иде у прилог хипотези о могућности постојања „повратног утицаја“: висок порески клин стимулише неформалност, а неформалност с друге стране утиче на повећање пореског клина.⁷¹ Према овој хипотези, смањење пореског клина (посебно уз иницијативу јачања квалитета рада контролних органа) би могло утицати на смањење неформалне економије, а тиме и на повећање пореске основице.

Табела 11: Пројекције прихода од доприноса за здравствено осигурање без и са смањењем стопе доприноса (и са различитим ефектима смањења стопе доприноса на стопу запослености), у мил. КМ

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
БАЗИЧНИ СЦЕНАРИО - СТОПА ДОПРИНОСА ЗА ЗДРАВСТВЕНО ОСИГУРАЊЕ 12%							
Приходи од доприноса за здравствено осигурање*	534	545	561	575	589	604	619
Пореска основица	4.447	4.545	4.673	4.790	4.909	5.032	5.158
Промјена пореске основице (у односу на г-1)	-1%	+2,2%	+2,8%	+2,5%	+2,5%	+2,5%	+2,5%
СМАЊЕЊЕ СТОПЕ ДОПРИНОСА ЗА ЗДРАВСТВЕНО ОСИГУРАЊЕ НА 11%							
(Ефекат на раст стопе запослености +0,3 п.п.)							
Приходи од доприноса за здравствено осигурање	534	504	523	540	558	576	595
Пореска основица	4.447	4.584	4.752	4.910	5.073	5.239	5.409
Промјена пореске основице (у односу на г-1)	-1%	+3,1%	+3,7%	+3,3%	+3,3%	+3,3%	+3,2%
(Ефекат на раст стопе запослености +0,5 п.п.)							
Приходи од доприноса за здравствено осигурање	534	507	529	549	570	591	613
Пореска основица	4.447	4.611	4.806	4.991	5.181	5.376	5.576
Промјена пореске основице (у односу на г-1)	-1%	+3,7%	+4,2%	+3,9%	+3,8%	+3,8%	+3,7%
(Ефекат на раст стопе запослености +0,8 п.п.)							
Приходи од доприноса за здравствено осигурање	534	511	537	562	588	614	641
Пореска основица	4.447	4.650	4.885	5.112	5.344	5.583	5.827
Промјена пореске основице (у односу на г-1)	-1%	+4,6%	+5,1%	+4,6%	+4,5%	+4,5%	+4,4%

* Приходи за базични сценарио за 2016. годину су процијењени на основу података Пореске управе РС о прикупљеним приходима за период јануар-април 2016. године. Приходи за наредни период су процијењени на основу података из Документа оквирног буџета РС за период 2016-2018 и властитих калкулација.

У погледу финансијске спроводивости реформи предложених у овом документу потребно је напоменути и потенцијалну могућност добијања помоћи од међународних финансијских институција које би биле заинтересоване да подрже овај или сличан пакет мјера. Као примјер наводимо да је Свјетска банка 2010. године утврдила смањење стопа социјалних доприноса као један од циљева Првог програмског кредита за развојне политике за јавну потрошњу за БиХ.⁷²

70 Центар за истраживања и студије ГЕА, 2015, "Неформална економија у Републици Српској – узроци и препоруке".

71 Свјетска банка, 2007, "Fiscal Policy and Economic Growth – Lessons for Eastern Europe and Central Asia".

72 Свјетска банка, 2010, "Public Expenditure Crisis Development Policy Loan – Overview".

Кориштени извори и литература

- ▶ Bernabe, S, 2002, "Informal Employment in Countries in Transition: A Conceptual Framework" CASE paper No. 56.
- ▶ Центар за истраживања и студије ГЕА, 2015, "Неформална економија у Републици Српској – узроци и препоруке", <http://www.gea.ba/wp-content/uploads/2015/12/Neformalna-ekonomija-u-RS-uzroci-i-posljedice.pdf>.
- ▶ Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics, CASE paper бр. 56.
- ▶ Crane, S.E. и Nourzad F, 1987, "The Treatment of Income Tax Rates in Empirical Analysis of Tax Evasion", *Kyklos*, бр. 40, стр. 338-348.
- ▶ Davis, S. и M. Henrekson, 2004, "Tax Effects on Work Activity, Industry Mix and Shadow Economy Size: Evidence from Rich-Country Comparisons", NBER Working Paper No. 10509.
- ▶ Dell'Anno, R. и F. Schneider, 2003, "The Shadow Economy of Italy and other OECD Countries: What Do We Know?", *Journal of Public Finance and Public Choice* 21, 223-245.
- ▶ Економски институт Сарајево, 2015, "Дијагноза тржишта рада", http://www.fzzz.ba/doc/DIJAGNOZA_TRZISTA_RADA.pdf.
- ▶ Eurofound, 2013, "Tackling undeclared work in Croatia and four EU candidate countries", http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1324en2.pdf.
- ▶ Eurofund, 2013, "Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway – Approaches and measures since 2008", http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1324en3.pdf.
- ▶ Европска комисија, 2007, "Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Stepping up the fight against undeclared work", <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007D-C0628:EN:HTML>.
- ▶ Европска комисија, 2010, "EUROPE 2020 - A strategy for smart, sustainable and inclusive growth", <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>.
- ▶ Европска комисија, 2015, "European Semester Thematic Fiche Undeclared Work", http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/2015/undeclared_work_20151126.pdf.
- ▶ Европски парламент и Савјет Европске уније, 2016, Decision of the European Parliament and of the Council on establishing a European Platform to enhance cooperation in the prevention and deterrence of undeclared work, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D0344&from=EN>.
- ▶ Frey, B. и Torgler B, 2007, "Tax Moral and Conditional Co-operation", *Journal of Comparative Economics*, Vol. 35, стр. 136-159.

- ▶ Galušćak, K, Katay, G, 2014, "Labor Force Participation and Tax-Benefit Systems: A Cross-Country Comparative Perspective", <http://www.cnb.cz>.
- ▶ Gasparini, L. и Tornarolli L, 2007, "Labor Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata", Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Maestria en Economia Universidad Nacional de La Plata, Working Paper No. 46.
- ▶ Giles, D.E.A, 1999, "Measuring the Hidden Economy: Implications for Econometric Modelling", *Economic Journal* 109/3, 370-380.
- ▶ Goerke, L, 2004, "Tax Evasion, Tax Progression, and Efficiency Wages", *Economic Letters*, бр. 82.
- ▶ Grubb, D, J-K. Lee и P. Tergeist, 2007, "Addressing Labour Market Duality in Korea", OECD Social, Employment and Migration Working Paper, бр. 16.
- ▶ Heyes, J. и Hastings, T, 2015, "Labour Administration in the UK: Organisation, Challenges and Recent Developments". Извјештај припремљен за Међународну организацију рада.
- ▶ Ibec, 2014, "Debunking Irish Income Tax Myths - An analysis of the taxation of income in Ireland", [http://www.ibec.ie/IBEC/Press/PressPublicationsdoclib3.nsf/vPages/Newsroom~new-ibec-report-debunking-irish-income-tax-myths-29-09-2014/\\$file/Debunking+Irish+income+tax+myths.pdf](http://www.ibec.ie/IBEC/Press/PressPublicationsdoclib3.nsf/vPages/Newsroom~new-ibec-report-debunking-irish-income-tax-myths-29-09-2014/$file/Debunking+Irish+income+tax+myths.pdf).
- ▶ Инвестиционо-развојна банка Републике Српске, 2016, "База података о економским индикаторима Републике Српске", <http://www.irbrs.net/statistika/Indikatori.aspx?tab=2&lang=cir>.
- ▶ Johansson, A, Heady, C, Arnold, J, Brys V. и Vartia L, 2008, "Taxation and Growth", OECD Economics Department Working Paper.
- ▶ Johnson, S, Kaufmann D. и Zoido-Lobaton P, 1998a, "Regulatory Discretion and the Unofficial Economy", *American Economic Review, Papers and Proceedings* 88 (2), 387-392.
- ▶ Kugler, A. и Kugler M, 2003, "The Labor Market Effects of Payroll Taxes in a Middle-Income Country: Evidence from Colombia", IZA Discussion Paper бр. 852.
- ▶ Leibfritz, W, 2011, "Undeclared Economic Activity in Central and Eastern Europe: How Taxes Contribute and How Countries Respond to the Problem." World Bank Policy Research Working Paper 5923.
- ▶ Lemieux, T, B. Fortin и P. Frechette, 1994, "The Effect of Taxes on Labor Supply in the Underground Economy", *American Economic Review*, Vol. 84, No. 1.
- ▶ Lippert, O. и Walker M, 1997, "The Underground Economy: Global Evidences of its Size and Impact", <http://www.lchr.org/a/54/38/Underground-Fraser.pdf>.
- ▶ Loayza, N. и J. Rigolini, 2006, "Informality Trends and Cycles", World Bank Policy Research Working Paper бр. 4078.
- ▶ Међународна организација рада, 2015, "Extending Labour Inspection to the Informal Economy, A Trainer's Handbook", <http://www.emits.group.shef.ac.uk/blog/wp-content/uploads/2015/11/ILO-toolkit-FINAL-PRINT-VERSION-Small.pdf>.
- ▶ Међународна организација рада, 2015, "R204 - Transition from the Informal to the Formal Economy Recommendation", http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R204.

- ▶ Mihails Hazans, 2011, "Informal Workers across Europe: Evidence from 30 Countries", IZA Discussion Paper бр. 5871.
- ▶ Mummert, A. и F. Schneider, 2001, "The German Shadow Economy: Parted in a United Germany?" Finanzarchiv 58, 260-285.
- ▶ Независне новине, 2016, "На црно ради 60.000 радника!" <http://www.nezavisne.com/novosti/drustvo/Na-crno-radi-60000-radnika/293731>.
- ▶ Независне новине, 2016, "Сива економија чини трећину БДП-а БиХ", <http://www.nezavisne.com/ekonomija/analize/Siva-ekonomija-cini-trecinu-BDP-a-BiH/232504>.
- ▶ Огњен Ђукић, 2015, "Анализа иницијативе за смањење стопе доприноса у Републици Српској", <http://www.gea.ba/wp-content/uploads/2015/05/Analiza-inicijative-za-smanjenje-stopе-doprinosа-u-RS.pdf>.
- ▶ OECD, 2004, "OECD Employment Outlook", <http://www.oecd.org/els/emp/oecdemploymentoutlook2004.htm>.
- ▶ OECD, 2007, "OECD Employment Outlook", <http://www.oecd.org/employment/emp/38798341.pdf>.
- ▶ OECD, 2008, "OECD Employment Outlook", <http://www.oecd.org/els/emp/oecdemploymentoutlook2008.htm>.
- ▶ OECD, 2014, "France -Structural reforms: impact on growth and options for the future", <http://www.oecd.org/publishing/corrigenda>.
- ▶ OECD, 2015, "Economic Surveys - France March Overview", <http://www.oecd.org/eco/surveys/France-2015-overview.pdf>.
- ▶ OECD, 2016, "Taxing Wages: tax burden on labour income in 2014 and recent trends", <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/taxing-wages-tax-burden-trends-latest-year.htm>.
- ▶ Packard, T., Koettl, J. и Montenegro, C. E., 2012, "In From the Shadow: Integrating Europe's Informal Labor". DOI: 10.1596/978-0-8213-9550-9.
- ▶ Perry, G., Maloney W., Arias O., Fajnzylber P., Mason A. и Saavedra-Chanduvi J., 2007, "Informality: Exit and Exclusion", <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6730/400080Informal101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf?sequence=1>.
- ▶ Проф. др Рајко Томаш, 2010, "Криза и сива економија у Босни и Херцеговини", Сарајево: Фондација Friedrich Ebert.
- ▶ Републички завод за статистику Републике Српске, 2016, "Анкета о радној снази, 2015 (претходни подаци)", http://www2.rzs.rs.ba/static/uploads/saopstenja/anketa_o_radnoj_snazi/2015/ARS_2015_PretходniRezultati.pdf.
- ▶ Schneider, F, 2009, "Size and Development of the Shadow Economy in Germany, Austria and Other OECD Countries: Some Preliminary Findings", *Revue Economique* 60, 1079-1116.
- ▶ Schneider, F. и Enste D, 2000, "Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences", *Journal of Economic Literature*, Vol. 38, бр. 1, стр. 77-114.
- ▶ Schneider, F, 2012, "The Shadow Economy and Work in the Shadow: What Do We (Not) Know?", IZA Discussion Paper No. 6423.
- ▶ Slemrod, J. и Yitzhaki S, 2000, "Tax Avoidance, Evasion, and Administration", NBER Working Paper бр. 7473.

- ▶ Slemrod, J, 2007, "Cheating Ourselves: The Economics of Tax Evasion", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 21, бр. 1, стр. 25-48.
 - ▶ Slonimczyk, F, 2011, "The Effect of Taxation on Informal Employment: Evidence from the Russian Flat Tax Reform", http://www.iza.org/conference_files/InfoETE2011/slonimczyk_f6969.pdf.
 - ▶ Spiro, P.S, 2000, "Taxes, Deficits, and the Underground Economy", *The Underground Economy: Global Evidence of its Size and Impact*.
 - ▶ Sterdyniak, H, 2015, "The great tax reform, a French myth", *Revue de l'OFCE* 2015/5 (No. 141), стр. 119-183.
 - ▶ Свјетска банка, 2007, "Fiscal Policy and Economic Growth – Lessons for Eastern Europe and Central Asia", http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/257896-1182288383968/FiscalPolicy&EconomicGrowthinECA_FullReport.pdf.
 - ▶ Свјетска банка, 2010, „Public Expenditure Crisis Development Policy Loan – Overview“, www.worldbank.org/projects/P116951/public-expenditure-crisis-dpl?lang=en&tab=overview.
 - ▶ Tanzi, V., 1999, "Uses and Abuses of Estimates of the Underground Economy", *Economic Journal* 109/3, 338-347.
 - ▶ Телевизија Н1, 2016, "Исовић: Сива економија у БиХ највећа у региону" <http://ba.n1info.com/a83804/Vijesti/Vijesti/Isovic-Siva-ekonomija-u-BiH-najveca-u-regionu.html>.
 - ▶ Thomas, J.J., Harvester/Weatsheaf, 1992, "Informal Economic Activity", *The Royal Economic Society Economic Journal*, Vol.104, No. 422.
 - ▶ Urban, I, 2009, "Порезно оптерећење рада у Хрватској", *Newsletter Института за јавне финансије* бр. 47.
-

ОПОРЕЗИВАЊЕ РАДА И НЕФОРМАЛНА ЕКОНОМИЈА

Истраживање урадили:
за ГЕА - Центар за истраживања и студије:

Марко Мартић
Огњен Ђукић
Ријад Ковач

Уредили:

ГЕА - Центар за истраживања и студије
Унија удружења послодаваца Републике Српске

Лектор:

Исидора Штркић

Издавач:

Унија удружења послодаваца Републике Српске

За издавача:

Саша Аћић

Графички дизајн:

Предраг Живковић

Штампа:

Атлантик 66, Бања Лука

Бања Лука, јуни 2016.





International
Labour
Organization

This publication has been published with the support of the (Bureau for Employers' Activities of the) International Labour Organization. The responsibility for the opinions expressed in this report rests solely with the author. The International Labour Organisation (ILO) takes no responsibility for the correctness, accuracy or reliability of any of the materials, information or opinions expressed in this report.

Ова публикација штампана је уз подршку (Бироа за послодавачке активности) Међународне Организације Рада. Одговорност за ставове изражене у овом извјештају сноси аутор. Међународна организација рада (МОП) не сноси одговорност за исправност, тачност и поузданост материјала, информација или ставова изнесених у овом извјештају.

