

Погодоци и промашувања – динамика на непријавената работа во Македонија

Кратка анализа бр. 31, ноември 2014 г.

1. Вовед

Непријавената работа, инаку една од најчестите манифестации на скриената економија, станува главен фокус за многу земји кои веќе ги преформулираат своите социо-економски политики со цел да се зафатат со ова прашање, посебно од почетокот на економската криза која ја погоди Европа и Светот во 2008 год. Најскорешните економски индикатори од Европа покажуваат дека кризата сеуште трае и дека европските економии уште долго ќе се справуваат со нејзините среднорочни и долгорочни последици. Овој процес влијае и врз Македонија и другите земји од западниот Балкан, чија главна преокупација и клучна точка на политичка активност се отворање на нови работни места и мерки насочени кон смалување на невработеноста (28,2% во 2К од 2014 г.). Ниските перспективи за растеж во ЕУ и бавниот економски развој кои ја одбележаа 2014 година исто така го ограничуваат развојот на Македонија, кој сеуште бележи позитивен тренд, околу 4% годишен раст на БДП (4,3% во 2К од 2014 г.). Во наредниот период економскиот раст ќе ја диктира стапката на невработеност, а регулаторните реформи насочени кон трудовите политики, оданочувањето и инспекциите ќе го определат степенот на непријавената економија, и последователно, ризикот од сиромаштија и социјална исклученост на кои ќе бидат изложени непријавените работници.

2. Дефиниција и причинители

Во комуникето на ЕК бр. 98/219, непријавената работа е опишана како “платени активности кои по својата природа се законити но не се пријавуваат кај јавните власти, притоа земајќи ги превид сите

КЛУЧНИ ПОДАТОЦИ

- Според резултатите од анкетата на ЦИКП, бројот на работници со основно вработување за кое, дел од износот на платата им се исплаќа ‘во пливо’ или преку договори за дело, изнесува околу **една третина од вработените**.
- Околу 7% од вработените работат без договор и не им се исплаќаат придонеси за социјално осигурување. Во комбинација со гореспоменатиот факт, ова индицира дека **платата на околу 40% од вработените со основно вработување е делумно или целосно непријавена**.
- **Повеќе од половина од работодавачите** потврдуваат дека во нивниот сектори има појави на потпишување на договори со ‘скриени клаузули.’
- **Главниот фокус** на Македонија во сузбивањето на непријавената работа, како и на повеќето земји од источна Европа, е врз **прекршувањата на одредбите од ЗРО**. Најчести мерки кои се преземаат, те. доминантниот пристап се **репресивните** и други мерки чија цел е **подобрена детекција**.

разлики во регулаторните системи на Земјите Членки.”¹ Предизвиот да се разбере и измери непријавената работа во секоја земја е голем, најмногу поради различните дефиниции во законските акти на секоја земја, како и поради различните методи за мерење кои се на располагање, што понекогаш дава и неверодостојни податоци. Иако се прават напори за стандардизирање на статистичка дефиниција за непријавена работа, сепак постојат многу различни “пристапи за идентификување на неформалните работни односи со користење на ‘премногу правнички,’ ‘de facto,’ или ‘продуктивни’ дефиниции.”² Првиот вид ги разгледува “придонесите за социјално осигурување или работниот статус (самовработен или во зависен работен однос),”² вториот го интересираат различните случаи “кога не се почитува работната регулатива, кога не се применува во пракса или немало придржување кон истата од која било причина,”² додека “продуктивните дефиниции се потпираат врз карактеристиките на работодавачот и/или вработениот, пр. големина на субјектот или дејноста со која се бави самовработеното лице.”²

Дополнително на ова, веќе подолго време Меѓународната канцеларија на трудот (МОТ) се обидува да одговори на предизвикот да се измерат обемот, придобивките и рангирањето на непријавената работа. Ваквиот предизвик е посебно податлив во контекст на мерките кои ги преземаат земјите за намалување на сиромаштијата и МОТ смета дека можеби постои врска “помеѓу тоа да се работи во неформалната економија и да се биде сиромашен. Ова е така бидејќи оние кои работат во неформалната економија најчесто не се опфатени со трудовата легислатива или социјалната заштита и, во просек, заработуваат помалку, споредено со работниците во формалната економија.”³

Иако не постојат “кумулятивни податоци за непријавената работа на ниво на ЕУ,”⁴ се прават разни обиди да се измери истата, најчесто преку користење на директни и индиректни методи. “Индиректните методи се базираат врз споредба на макроекономските збирни вредности (на еднообразен пресметковен систем, потрошувачка на струја, готовински трансакции). Наспроти ова, директните методи се базираат врз статистички анализи и нивна предност се споредливоста и деталноста, но прикажуваат помал обем на непријавена работа.”⁵

Табела 1 - "Главни причини за зголемувањето на непријавената економија"

Фактори кои влијаат на непријавената економија	Просечни вредности на 12 истражувања (влијание врз непријавената економија, %)	Просечни вредности од емпириските резултати од 22 истражувања (влијание врз непријавената економија, %)
Зголемување на товарот за даночни и социјални придонеси	35–38	45–52
Квалитетот на државните институции	10–12	12–17
Трансвери	5–7	7–9
Специфични регулативи за пазарот на труд	7–9	7–9
Услугите на јавниот сектор	5–7	7–9
Даночна моралност	22–25	–
Влијание на сите наведени фактори	84–98	78–96

Извор: Шнајдер (2012)

Извор: Schneider (2012) цитиран во Eurofound (2013), Tackling undeclared work in Croatia and four EU candidate countries. Eurofound. Dublin

¹ Комунике од Комисијата (98) 219 конечно, 7 април 1998 г.

² Hazans, Mihails, (2011). *Informal Workers Across Europe - Evidence From 30 European Countries*. World Bank Working Paper Nr. 5912. Пристапено на 29.10.2014 преку <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-5912>

³ International Labour Office, (2002). *Women and Men in the Informal Economy: A statistical picture*. Пристапено на: <http://www.ilo.org/dyn/infoecon/docs/441/F596332090/women%20and%20men%20stat%20picture.pdf>

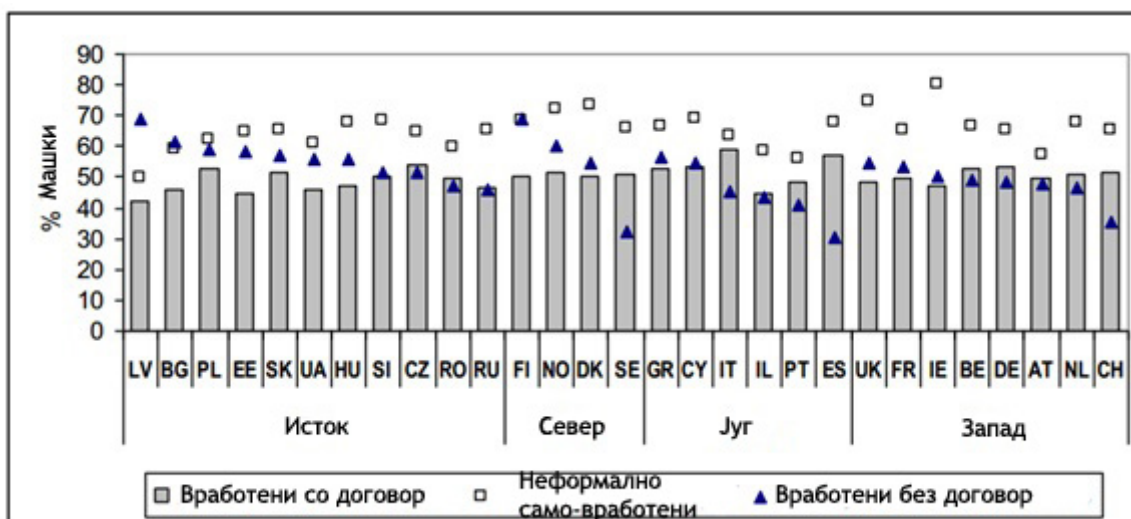
⁴ European Commission (EC). *Shadow Economy and Undeclared Work*. Пристапено на 15.10.2014 преку: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/07_shadow_economy.pdf

⁵ Ibid

Сепак, некои од причините кои доведуваат до раст на непријавената работа се издигаат над државните граници. Шнајдер (Schneider) рекол дека “најголемиот причинител е зголемувањето на даночните и оптоварувањата за социјално осигурување. Ова е поврзано не само со висината на оптоварувањето туку и со можноста, те. потешкотиите поврзани со плаќањето на овие даноци и социјални придонеси, што претполага дека со поедноставување на придржувањето кон законите би се намалила непријавената економија.”⁶ (види Табела 1) Даночниот морал, како втор по ред фактор, е повеќе симптом на зголемените социјални придонеси наместо причина за непријавената работа. Од гледна точка на социо-економските фактори за влегување на пазарот на непријавена работна сила, литературата дефинира низа “општи карактеристики во застапеноста на непријавената работа: најчеста е кај мажите, лицата кои не се во брак, лицата со пократко или занаетско образование како и работници во градежниот или услужниот сектор. Најчесто се јавува во помалите места.”⁷

Најскорешната анкета на Евробарометарот (Eurobarometer) за непријавената работа во ЕУ⁸ ги истражувала обете страни: страната на побарувачката за непријавена работна сила, вклучително купување на непријавена стока или услуги, и страната на понудата вклучително заработката од непријавената работа и перцепциите и прифаќањето на овој феномен. Резултатите од анкетата покажале дека “секој деветти Европеец призна дека бил вклучен во стекнување на добра или услуги онаму каде имало добра причина да се смета дека вклучуваат непријавена работа,”⁹ а главната мотивација за ваквите набавки била пониската цена. Од гледна точка на понудата, “секој 25-ти Европеец призна дека во изминатата година бил вклучен во некој облик на непријавена платена работа.”¹⁰ Главните карактеристики на непријавените работници потпаѓаат во некоја од гореспомнатите категории. “Резултатите индицираат поголема тенденција за нудење непријавена работна сила на возраст помеѓу 15 и 34 год., од лица кои тешко ги подмируваат сметките, невработените и студентите. За лицата кои купуваат добра или услуги кои можеби вклучуваат непријавена работа постои поголема веројатност дека се добавувачи на истата. Од гледна точка на

График 1 - "Родов состав на формалната и неформалната работа," 2004-2009,



Извор: Пресметка со податоци од ESS. Пристапено од Светска банка на сајт: <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-5912>

⁶ Eurofound (2013), *Tackling undeclared work in Croatia and four EU candidate countries*, Eurofound, Dublin.

⁷ European Commission, (2012). *Tax Reforms in EU member States – Tax policy challenges for economic growth and fiscal stability*. Working Paper N.34, 2012. Пристапено на 15.09.2014 преку: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_34_en.pdf

⁸ European Commission (2014). *Undeclared Work in the European Union*. Special Eurobarometer Report 402, March 2014. Пристапено на 01.09.2014 преку: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_402_en.pdf

⁹ Ibid, p.121

¹⁰ Ibid, p.121

побарувачката, има значителни разлики по регион, со тоа што анкетираниите лица во источна и централна Европа и оние во нордиските земји најчесто пријавуваат дека биле вклучени во непријавена платена работа, а оние во јужна Европа тоа го прават најмалку.”¹¹

Родовиот состав (Види График 1) покажува дека мажите се почесто неформално самовработени споредено со вкупните податоци за формално вработените во цела Европа (со исклучок на Италија, Франција и Шпанија). Некои од објаснувањата лежат во повисоката толеранција од ризик на мажите или во социјалните норми на таканаречените ‘не-женски’ професии.¹²

Од гледна точка на перцепција, “Европејците во целина не сметаат дека ризикот од нивно откривање додека работат непријавена работа е превисок. Само повеќе од половината Европејци сметаат дека луѓето кои работат непријавена работа се под мал ризик од откривање од страна на властите, секој петти смета дека причина за непријавената работа е тоа што властите немаат контрола, а секој седми смета дека санкциите во случај на откривање се преслаби. Анализите исто така покажуваат дека посебно оние кои самите работат (или знаат некој друг кој работи) непријавено, сметаат дека ризикот е низок.”¹³

ЕУ работи на решавање на скриената економија, чиј важен дел е и непријавената работа. Иако не постои кохерентен пристап против непријавената работа во рамките на ЕУ, постојат неколку мерки насочени кон засилена борба против избегнувањето даноци, за подобро прибирање на даноците и за сузбивање на главните причини поради која работниците ги привлекува скриената економија. Ваквата мерка вклучува и “Акциски план за зајакната борба против даночните измами и евазија”¹⁴ како и “иницијатива за посилна соработка на ЕУ во спречување и одвраќање на непријавената работа со цел зајакната соработка на ниво на ЕУ помеѓу сите надлежни органи и тела за спроведување на политиките, како што се трудовите инспекторати, социјалните фондови, даночната управа и миграциските служби, чија цел е да се следи, спречи и санкционира непријавената работа.”¹⁵

3. Непријавена работа во Македонија

Според Новковска (2008, 2013)¹⁶ во Македонија неформалната работа во земјоделието, како извор на непријавена работна сила, е голема и опфаќа помеѓу 86,1% и 82,4% од вкупната работа во земјоделието во периодот помеѓу 2008 и 2012 год. Ова се совпаѓа со резултатите од студијата на Станковиќ и Станковиќ (2012) според која продажбата на земјоделски производи на ‘зелените пазари’ е посочена како активност која најдиректно е под влијание на непријавената работа. Во истата насока, едно друго истражување (Ристески, 2009), кое ја проучува сивата економија во занаетството, заклучува дека, генерално, пристапот кон непријавените добра и услуги, според дури 90% од испитаниците е опишан како лесен или многу лесен. Повеќето студии тврдат дека непријавената активност е реалност во сите сектори, до одреден степен, но сепак видно е

¹¹ Ibid, p.121

¹² Hazans, Mihails, (2011). *Informal Workers Across Europe - Evidence From 30 European Countries*. World Bank Working Paper Nr. 5912. Пристапено на: <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-5912>

¹³ European Commission (2014). *Undeclared Work in the European Union*. Special Eurobarometer Report 402, March 2014. Пристапено на: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_402_en.pdf, стр.122

¹⁴ Комунике од Комисијата, COM(2012) 722 конечно, Brussels, 06.12.2012. Пристапено на: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_fraud_evasion/com_2012_722_en.pdf

¹⁵ European Commission (EC). *Shadow Economy and Undeclared Work*. Пристапено на 15.10.2014 преку: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/07_shadow_economy.pdf, p.4

¹⁶ Novkovska, B (2013) *Defining and Measuring Non-standard and Informal Employment in the Agricultural Sector*. Материјал презентирани на Шестата меѓународна конференција за земјоделска статистика. Novkovska, B. (2008) *Measuring Non-standard and Informal Employment in the Republic of Macedonia*. Материјал презентирани на работилницата *Мерење на неформалното вработување во развиените земји WIEGO*, Kennedy School of Government, Harvard University, 31 October – 1 November 2008.

доминантна во “трудоинтензивните, ниско-платени работни места во градежништвото, транспортот, угостителството, текстилната индустрија, домашните услуги, земјоделието и трговијата. Ристески (2009) на овој список ги додава и туризмот, приватното издавање под закуп, трговијата на зелените пазари, сервисирањето автомобили, одржувањето и поправките во домот и козметичките услуги. Неновски (2012) потенцира дека трговијата како дејност е посебно подложна на непријавена работа бидејќи во изминативе дваесет години во неа доминираат мали и средни претпријатија.”¹⁷

Непријавената работа е поврзана со времената, сезонската работа и со работата на скратено работно време и најмногу влијае врз работниците со пониски примања и пониски квалификации.¹⁸ Новковска (2008, 2013) исто така го анализираше нивото на непријавена работа во нестандартните облици на вработување на работниците: а) со скратено работно време, б) кои работат на определено време и в) самовработените лица. Таа заклучува дека 77% од неформалните вработувања биле временни или нестандартни вработувања, додека 11% од формалните вработувања биле од времен или нестандарден тип на работа. Од друга страна, овој образец е уште поевидентен во земјоделието каде 85% од работните места отпаѓаат или на самовработените или на неплатените семејни работници. “Земјоделските работници истовремено учествуваат во нестандартни и неформални облици на работа (Новковска, 2013), со што се на поголем ризик од сиромаштија и социјална исклученост.”¹⁹ Од друга страна, според Анкетата на работна сила (АРС) спроведена од МОТ²⁰ 34,7% од ангажманот на не-земјоделските самовработени лица е во неформалниот сектор, од кои 48,6% се непријавени самовработени лица со фирми.

Со оглед на тоа дека статистички невработените лица почесто се решаваат да работат во непријавената економија, преку анализа на структурата на невработените може да се добијат показатели за правците во кои треба да се да се насочат политиките и мерките или како подобро да се приспособат со цел да се постигне оптимална ефикасност. Историските податоци за пасивната

График 2 - Невработеност според етничка припадност на активните баратели на работа (% од вкупните акт. баратели)

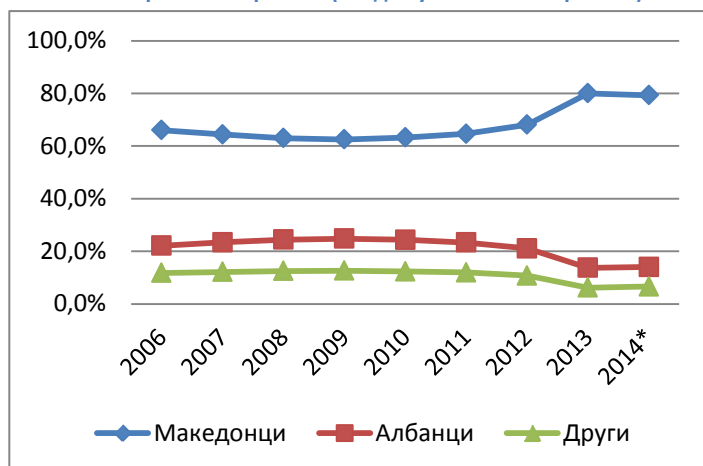
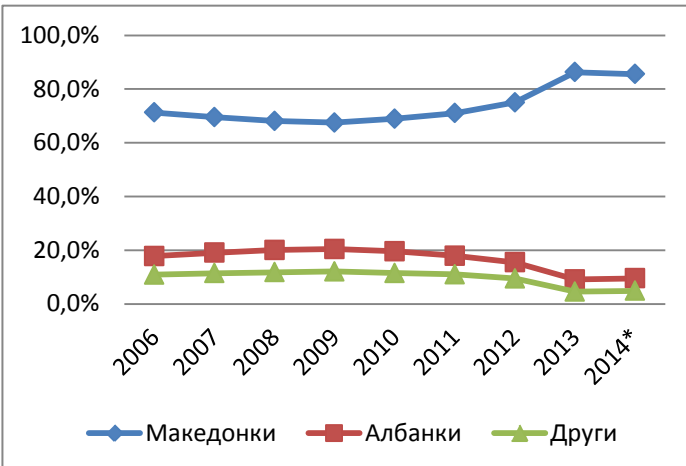


График 2а - Невработеност кај жените според националност (% од невработ. кај активни баратели според родова застапеност)



Извор: Агенција за вработување (АВРМ) податоци, 2006-2014 јули. Достапно на: <http://avrm.gov.mk/pregled-na-evidentirani-nevraboteni-lica-sporod-nacionalna-pripadnost.nspj>

¹⁷ Dzhekova, Franic, Mishkov, C. Williams (2014), “Tackling the Undeclared Economy in FYR Macedonia” GREY Working Paper No. 3, University of Sheffield, стр.17. Пристапено на: http://www.grey-project.group.shef.ac.uk/wp-content/uploads/2014/08/WP3-Tackling-the-Undeclared-Economy-in-FYROM_10072014.pdf

¹⁸ Stankovic, M. and Stankovic, B. (2012). *Social and economic aspects of the shadow economy in the Republic of Macedonia: A study*. Social Science Research Network [Online]. Достапно на: <http://ssrn.com/abstract=2162922> (пристапено на 30 June 2014).

¹⁹ Dzhekova, Franic, Mishkov, C. Williams (2014), “Tackling the Undeclared Economy in FYR Macedonia” GREY Working Paper No. 3, University of Sheffield. P.17. Пристапено на: http://www.grey-project.group.shef.ac.uk/wp-content/uploads/2014/08/WP3-Tackling-the-Undeclared-Economy-in-FYROM_10072014.pdf

²⁰ International Labour Organisation (2011a) *Statistical update on employment in the informal economy*. Geneva: ILO.

невработеност (График 2 и График 2а) од Агенцијата за вработување (АВРМ) покажуваат нагла промена во 2012-2013, која се должи на промената во начинот на кој АВРМ ги евидентира невработените од 2012 година, т.е. како активни баратели на работа (кои се обврзани да одат на разговори за работа, обуки и кои редовно се пријавуваат на секои 3 месеци во канцелариите на АВРМ), а останатите се евидентирани како пасивни баратели на работа. Потемелен преглед на податоците ни нуди увид во обемот на непријавената работа во Македонија, со глед на тоа што пасивните баратели на работа се оние кои поверојатно се инволвираат во непријавени активности. Мора да се забележи дека податоците не се значително сеопфатни, бидејќи, според некои студии 17,4% од неактивната популација на возраст помеѓу 25 и 40 не е пријавена како невработена, ниту е вработена,²¹ што ги искривува податоците.

Во однос на податоците според етничка припадност, кои се единствено достапни за активните баратели на работа, постои комплементарност помеѓу етничките Македонци баратели на работа и барателите од другите етнички заедници. Во моментот на Македонците отпаѓаат околу 80% или 97.838 од активните баратели на работа, додека на Албанците и останатите етнички заедници отпаѓаат 14% и 2%. Податоците во однос на жените кои се пасивни баратели на работа покажуваат сличен, дури и поистакнат тренд. Гледано наназад, пред поделбата на регистрираните невработени на пасивни и активни баратели на работа и распределбата на невработените според националност, состојбата била слична со податоците прибрани на пописот на населението во 2002 год. или поконкретно, невработени биле 64% Македонци, 24-25% Албанци и 10-11% други етнички групи.

Расчекорот може да биде индикатор дека постои премин на Македонците кон активни баратели на работа и обратно, движење кон пасивни баратели, т.е. непријавена работа, на другите етнички групи. Овој тренд е уште поистакнат кај жените (види График 2а) со 86% од жените активни баратели на работа кои се етнички Македонци. Понатаму, ова може да индицира или придвижување на етничките Македонци од пасивни кон активни баратели на работа, или движење на сите останати етнички групи од активни кон пасивни баратели, па дури и двете заедно. Потребно е пообемно истражување за да се објасни овој расчекор, но тој може да биде појдовна точка за подобро насочени мерки и политики во полето на непријавената работа.

4. Институционални рамки за борба против непријавената работа

4.1 Министерство за труд и социјална политика (МТСП)

На национално и регионално ниво, Министерството за труд и социјална политика (МТСП) е главната институција која ги регулира активностите на сите установи на пазарот на трудот и која ги поставува главните столбови на системот на придонеси за социјално осигурување. МТСП предлага закони, мерки и програми во рамки на регулативите на пазарот на трудот (вклучително непријавената работа) и ги имплементира и споведува политиките преку АВРМ, Заводот за социјални дејности²² и Државниот инспекторат за труд (ДИТ). Овие специјализирани тела понатаму соработуваат со Советот за инспекциски надзор (СИН), Државниот пазарен инспекторат (ДПИ), Управата за јавни приходи (УЈП) итн.

Акциониот план за намалување на сивата економија (Министерство за економија 2013; МТСП, 2014) е изготвен од страна на МТСП и претставува консултатиски напор за координација и мониторинг на активностите на неколку установи и регулаторни тела во полето на решавање на непријавената работа и нејзините различни појави, истовремено јасно разграничувајќи ги меѓусебните

²¹ Janeska, V. (2013) Labor market and labor migration in the Republic of Macedonia – changes and current situation. Материјал презентирани на 6-та работилница на IZA/ASE на тема Проширување на ЕУ и пазарите на трудот. Достапно на: http://www.iza.org/conference_files/EUEnlargement_2013/viewProgram?conf_id=2594 (пристапено 10.10. 2014).

²² <http://zsd.gov.mk/>

задолженија. Планот го сочинуваат репресивни и превентивни мерки како и мерки со кои се јакне заложбата и даночниот морал (пр. види кај Рамката за пристап кон политиките Рамката на политичките мерки употребена во Табела 2 (првично воведена од Williams and Rennoy, 2009) јасно прикажува некои од најважните мерки споведени од страна на Владата на РМ со цел спречување и одвраќање на непријавената работа. Добра појдовна точка за евалуација и измена на имплементираните мерки како и основа за идните мерки е илустрирање на клучните особини на мерките насочени кон непријавената економија.

Табела 2). Сепак, постојат одредени недостатоци во областите, на пр.:

- И покрај некои од скорешните мерки за јакнење на заложбите и даночниот морал, сепак фокусот е најмногу ставен на откривање и контрола
- “со цел борба против непријавената работа и заеднички напори на јавната администрација како целина, планот треба да оди над едноставното наметнување на главните задачи на секое тело одделно, и да понуди позначителна база за соработка и координација на мерките преку споделени стратегии и цели, како и механизми за споделување на информации и заедничко известување (види Dekker et al, 2010).”²³

4.1.1 Агенција за вработување на РМ (АВРМ)

АВРМ е задолжена за управување со активните мерки за вработување како и со програмите за вработување, како што е програмата за самовработување и јакнењето на МСП преку своите 30 регионални канцеларии. Преку овие програми таа исто така игра важна улога во формализирањето на трудот и на работниот однос севкупно. Според АВРМ, од почетокот на програмата за самовработување (2007-2014), отворени се 5.835 микро и мали претпријатија од кои 72% се одржливи и сеуште успешно работат. АВРМ исто така работи на јакнење на своите капацитети преку реализација на следниве проекти:

- Проект на ЕУ “Поддршка на вработување на младите и долгорочно невработените жени (II)”
- Проект на ЕУ “Поддршка на АВРМ за имплементација на активни мерки и услуги на пазарот на трудот”
- Проект на ЕУ “Јакнење на релевантните чинители кон социјална инклузија на локално ниво”
- Проект на УСАИД “Младинска мрежа за стекнување на вештини за вработување”²⁴

4.1.2 Државен инспекторат за труд (ДИТ)

Државниот инспекторат за труд (ДИТ) е главниот орган за спроведување на трудовата регулатива и оттаму е надлежен за контрола на непријавената работа преку едно од своите четири одделенија: а) Сектор за работни односи, б) Сектор за безбедност и здравје при работа, в) Сектор за правни работи во полето на БЗР, и г) Сектор за координација, обуки и административен надзор.²⁵ Дополнително, ДИТ има 30 регионални канцеларии организирани во три регионални сектори, опремени со вкупно 107 инспектори (72 инспектори за работни односи и 35 инспектори за безбедност и здравје при работа). Како главно тело задолжено за одвраќање и преземање репресивни мерки (подобро детекција, зголемено казнување и перцепција на ризик) за периодот 2006-2012, ДИТ спровела: 40.000 инспекции во 2008, 32.000 во 2009-10, 31.146 во 2011 и 34.275

²³ Dzhokova, Franic, Mishkov, C. Williams (2014), “Tackling the Undeclared Economy in FYR Macedonia” GREY Working Paper No. 3, University of Sheffield. Пристапено на: http://www.grey-project.group.shef.ac.uk/wp-content/uploads/2014/08/WP3-Tackling-the-Undeclared-Economy-in-FYROM_10072014.pdf стр.34

²⁴ Employment Agency, 2014. *Operational Plan for Active Policies and Measures for Employment* <http://avrm.gov.mk/content/Programaza2014.pdf>

²⁵ <http://www.mtsp.gov.mk/drzaven-inspektorat-za-trud.nsp>

инспекциски контроли во 2012²⁶. Намалувањето за 78% на откривањето на непријавени работници во 2009 е еден индикатор дека зголемената контрола на ДИТ довела до позитивни резултати, иако делумно овој пад се должи и на општиот пад на вработеноста поради економската криза од 2008 година.²⁷ Како илустрација, од констатираното непочитување на работната легислатива, ДИТ исто така утврдил 2.918 непријавени работници во 2010г.; 1.269 во 2011г; и 1.033 во 2012 година.²⁶

И покрај овие успеси, постојат области во кои работата на ДИТ треба да се подобри:

- **Заеднички инспекции** – помеѓу инспекторите за БЗР и работни односи кои сега сочинуваат само 10-20% од сите инспекции. Постои недостаток на заеднички цели за различните сектори како и недостиг на формални процедури за координација и заеднички стратегии.²⁸ Постои и дополнителна стимулација за заеднички инспекции помеѓу ДИТ и Управата за јавни приходи (УЈП) во полето на прибирање на даноци.
- **Лоша организација** – контролите се слабо организирани поради немање на податоци, време и регистри. Инспекторите не користат никакви обрасци, листи за проверка или оперативни упатства во текот на своите контроли.²⁹
- **Споделување на податоци и поврзаност** – недоволно или воопшто не постои. Во моментот не постои регистар во МТСП. “Некои јавни установи како што се Централниот регистар на претпријатија, Даночната управа, АВРМ, Државниот завод за статистика, Фондот за здравствено осигурување и Фондот за пензиско и инвалидско осигурување имаат на располагање компјутерски системи. Сепак, инспекторите немаат пристап до овие бази на податоци.”³⁰ Имајќи го ова на ум, се преземаат чекори кон имплементирање на мрежен софтвер преку кој ДИТ ќе добие пристап до односни податоци од релевантните установи како што се АВРМ, УЈП, Централниот Регистар итн.

4.2 Управа за јавни приходи (УЈП)³¹

Извештаите за напредок од Европската комисија (ЕК) (2010-2013) постојано укажуваат на недостатоци во однос на оперативниот капацитет на македонската даночна администрација поконкретно во насока на:

- Ограничените капацитети за даночни испитувања и разузнавање
- Слаб капацитет за контрола и зајакнати механизми за даночно извршување
- ИКТ инфраструктура која бара дополнителни подобрувања

Во изминативе неколку години во земјава беа спроведени неколку административни и законодавни подобрувања со цел да се отстранат овие недостатоци.

“Капацитетот на УЈП за специјализирање и извршување на овластувањата беше дополнително подобрен со формирањето на ‘Центар за прибирање на долгови’, понатаму на ‘Центар за заплени добра’ и ‘Даночна академија за обука’ (ЕК, 2011). Дополнително, формирана е лабораторија за

²⁶ SLI Annual Report (2012), Пристапено на 10.01.2014 преку: http://dit.gov.mk/godisnilzvestai_full.php?id=2012

²⁷ Mojsoska-Blazevski, N. (2011) *Supporting strategies to recover from the crisis in south eastern Europe: Country Assessment Report: The former Yugoslav Republic of Macedonia*. Geneva: ILO. Пристапено на 10.05.2014 преку: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@europe/@ro-geneva/@sro-budapest/documents/publication/wcms_167032.pdf

²⁸ Williams, C.C., Baric, M. and Renooy, P. (2013) *Tackling Undeclared Work in FYR Macedonia*. Dublin: Eurofound.

²⁹ International Labour Organization, (2011). Labour Inspection Country Profile: Macedonia. Пристапено на: http://www.ilo.org/labadmin/info/WCMS_114938/lang--en/index.htm

³⁰ Ibid

³¹ The PRO will be discussed in more detail in the following Policy Brief focusing on tax evasion and fraud.

вештачења (сеуште не е во функција) за справување со измами од висок ризик (ЕК, 2013).³² До крајот на 2014 премиот кон фискални каси со ГПРС уред, кои прибираат трансакциски податоци во реално време на моментот на продажба до УЈП, треба да ги зајакне истражните моќи на УЈП и другите поврзани агенции и регистри. “Во 2012 година била зајакната административната соработка помеѓу УЈП и најважните истражни органи преку потпишување на меморандум за размена на електронски податоци со Финансиската полиција и Единицата за финансиско разузнавање (ЕК, 2012).”³³

Постојат многу други одделенија кои имаат задолженија во врска со различни аспекти на сузбивањето на непријавената работа кои заслужуваат да бидат споменати, како што се Државниот пазарен инспекторат (ДПИ), Здравствено-санитарниот инспекторат, Централниот регистар, Центарот за социјална работа, Државниот завод за статистика (ДЗС) но и агенции како што се царинската управа, граничната полиција, финансиската полиција и секторот за имиграциски прашања.

5. Видовите на пристапи и мерки кои се во примена во Македонија

Рамката на политичките мерки употребена во Табела 2 (првично воведена од Williams and Renouy, 2009) јасно прикажува некои од најважните мерки спроведени од страна на Владата на РМ со цел спречување и одвраќање на непријавената работа. Добра појдовна точка за евалуација и измена на имплементираниите мерки како и основа за идните мерки е илустрирање на клучните особини на мерките насочени кон непријавената економија.

Табела 2 – Рамка на политички мерки, врз база на Williams and Renouy (2009) користена во работниот материјал на GREY бр. 3, ажурирана (со текстот во зелена боја).

Пристап	Метод	Вид на мерка во употреба
Одвраќање (гонење и казнување)	Подобрено откривање	<p>Трудова инспекција</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Основање на Тело за прекршоци во рамките на МТСП сочинето од две комисији – една за работни односи и една за заштита и здравје при работа (2009/10) ➤ Зајакнати правила за евидентираниите невработени, т.е. задолжителна повтрда за активност за барање работа (2012) ➤ Создавање на Совет за инспекциски надзор (2012-2014) чија задача е координирање на напорите и ресурсите на сите инспекции и надзор врз нивната работа. <p>Контрола врз уплатата на данок на доход и социјални придонеси</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Формирање на Центар за прибирање на долгови, Центар за заплени добра, Даночна академија за обука и на лабораторија за вештачења во рамки на Управата за јавни приходи за откивање на измами од висок ризик и даночна евазија (2011) ➤ Зајакната административна соработка и взаемна помош преку електронска размена на податоци (Управа за јавни приходи, Државен инспекторат за труд, итн.) (2012 и 2013) ➤ Реформа во договорите на дело (07.2014) за да се реши проблемот со избегнување на уплаќање на социјални придонеси ➤ Имплементација на реформата за ГПРС фискални каси за сите бизниси со кои се обезбедува директна врска и контрола од страна на УЈП
	Зголемување на казните Зголемена перцепција од ризик	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Обврска на работодавачот во рок од 15 дена официјално да пријави непријавен работник по негово откривање од трудов инспектор, како и да му исплатат на работникот три бруто плати (2011)

³² Dzhekova, Franic, Mishkov, C. Williams (2014), “Tackling the Undeclared Economy in FYR Macedonia” GREY Working Paper No. 3, University of Sheffield, стр.17. Пристапено на: http://www.grey-project.group.shef.ac.uk/wp-content/uploads/2014/08/WP3-Tackling-the-Undeclared-Economy-in-FYROM_10072014.pdf

³³ Ibid

<p>Олеснето формализирање /придржување</p>	<p>Превентивно (за спречување на влез)</p>	<p>Поедноставено придржувањето кон регулативата</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Поедноставена регулатива за отпочнување на бизнис ('едношалтерски' систем) (2009); ➤ Децентрализација на уплаќање на даноците на услуги, те. отворање на локални 'Сервисни пунктови' (2011) ➤ Охрабрување на електронско поднесување на даночните пријави и електронско плаќање на даноците на добивка и додадена вредност за правните лица (2013/14) <p>Директни даночни стимулации</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Намалување и изедначување на данокот на добивка и персоналниот данок ('рамен данок') на 10% (2008) ➤ Даночна стапка од 1,5% на вкупните приходи на малите бизниси со годишен обрт до 3 милиони МКД (2008) ➤ Даночно олеснување за реинвестиран профит (за инвестиции кои надминуваат 100.000 ЕУР) (2008/09) ➤ Нула корпоративен данок на добивка за нераспределени профити (2011) <p>Стимулации за вклучување во официјални деловни активности и за вработувања</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Трипартитен колективен договор за социјален дијалог (2009) ➤ Усогласување на најниската и највисоката основица за социјални придонеси со износот на поединечната бруто плата (2009) ➤ Прогресивно намалување на задолжителната стапка за социјални придонеси на 26,5% (2011) и на стапката за пензиско осигурување на 18% од бруто платата (2010) ➤ Усвојување на 'Законот за минимална плата', со кој се поставува националната минимална плата на износ од 36,9% од националната просечна бруто плата за дадената гранка за претходната година (2012) ➤ Намалување на максималниот период за надомест во случај на невработеност од 60 на 18 месеци (2012) ➤ Овозможување микрофинансирање за отворање на бизниси (посебно за МСП) (2012/13) ➤ Намалување на трошокот на сезонските работници преку олеснување на обврските за исплаќање на отпремнина (воведување на пробна работа во сезонските работи и намалување на времето на отказниот рок) (2013)
	<p>Куративни (кои охрабруваат излез од сивата економија)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Пониска даночна основица за регистрирани индивидуални земјоделци (20% од нето платата на националниот просек (2008) ➤ Земјоделците со годишен приход <300.000 МКД се изземени од плаќање на данок на доход (2008)
	<p>Јакнење на заложбата</p>	<p>Јавни кампањи и иницијативи за поголема свест</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Бесплатни телефонски броеви за пријавување на непријавена работа и нерегуларности на работното место (МТСП, АВРМ, ПИОМ, ДИТ) ➤ Контролна листа за работници и работодавачи во однос на нивните законски права и обврски (веб страница на ДИТ) ➤ Кампања за јакнење на свеста насочена кон младите со цел промовирање на успешен премин од образовниот процес кон пристојната работа. ➤ "Побарај фискална сметка" кампања за јакнење на свеста со цел почитување на даноците ➤ Кампања на 'јавно срамење' од страна на УЈП преку јавна објава на месечна основа на црна листа на должници

Извор - http://www.grey-project.group.shef.ac.uk/wp-content/uploads/2014/08/WP3-Tackling-the-Undeclared-Economy-in-FYROM_10072014.pdf стр.41.

За решавање на проблемот со скриената економија, на располагање се разновидни пристапи и политички мерки. Тие се главно поврзани со разбирање на причините за постоење на скриената економија, и оттаму, може да се поделат на две главни гледишта. **Нео-либералното** заговара дека непријавената економија е директен резултат на високите даноци, преголемата законска регулираност на економијата и преголемото мешање на извршната власт во социјалната заштита. Оттаму, тоа тврди дека економиите треба да се движат кон намалување на даноците, дерегулација

и минимално мешање на државата со цел да се спречи растењето на непријавената економија. Понатаму, **социјалдемократското** гледиште тврди дека непријавената економија е нус-појава на дерегулацијата на економиите и намалување на социјалната заштита на државата и дека е потребно да се зголемат државните расходи за потребите на пазарот на трудот и социјалната заштита за да се решава прашањето на непријавената економија.³⁴

Сепак, како што велат Williams and Rennoy (2013) постои статистички важна корелација помеѓу обемот на непријавените економии и нивото на државни расходи врз интервенциите на пазарот на трудот, нивоата на расходи за социјална заштита, нивоата на државна прераспределба преку социјални трансфери, и нееднаквоста. “Системи на социјална заштита со поголеми интервенции на пазарот на трудот, повисоки нивоа на социјална заштита, прераспределба преку социјални трансфери и поголема еднаквост обично имаат помал обем на непријавени економии... што нагвестува дека непријавената економија ќе се намали не преку спроведување на насочени мерки и политики туку и преку осовременување на работата и системот на социјална заштита преку повисоки нивоа на расходи врз државните интервенции на пазарот на трудот и социјалната заштита, заедно со прераспределбата преку социјални трансфери, со цел да се подобри социјалната еднаквост.”³⁵

Табела 3 – Односот помеѓу големината на непријавената економија и работата и системот на социјална заштита.

	Непријавена работа како % од БДП	
	r_s	R^2
Имплицитна даночна стапка	-0,266	0,102
Трошоци на пазарот на труд	-0,599**	0,235
Трошоци за социјална заштита	-0,700**	0,467
Државна редистрибуција преку социјални трансфери	-0,642**	0,457
Нееднаквост (Gini коефициент)	0,448**	0,227

Извор: Colin C. Williams, Piet Rennoy, (2013)

<http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef13243.htm>

6. Непријавена работа во Македонија – податоци од анкета

Во овој дел се претставени податоци од анкетите на население³⁶ и деловни субјекти³⁷ спроведени во рамки на проектот “Промовирање на добро владеење и економски права преку јакнење на граѓанското општество на Македонија за следење и решавање на проблемот со скриената економија во Македонија” кои се однесуваат за видот на вработување, (не)формалниот статус на истото, исплатата на плата, придонесите за социјално и здравствено осигурување.

Во состојба на висока стапка на невработеност, каква било работа е добредојдена, независно од работното опкружување и состојбата со работничките права. Работниците се подготвени да се согласат на различни видови на работни ангажмани кои не се во нивни интерес, барем не во долгорочна смисла, како на пример, на работа без договор или на договор со ‘скриени клаузули’. Првиот пример ретко се случува во однос на основното вработување, но е доста застапен во однос на дополнителното вработување. Договорот со скриени клаузули е позастапен во случаите на дополнително вработување.

Скоро половина од испитаниците, (48%) навеле дека имаат засновано работен однос во вид на основно вработување. Огромно мнозинство од нив (84%) имаат пишан договор за работа со

³⁴ Colin C. Williams, Piet Rennoy, (2013) “Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway: Approaches and measures since 2008.” (Eurofound, 2013) Пристапено на 22.04.2014 преку: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef13243.htm> стр.25

³⁵ Williams, C.C., Baric, M. and Renooy, P. (2013) *Tackling Undeclared Work in FYR Macedonia*. Dublin: Eurofound. http://eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/pubdocs/2013/248/en/1/EF13248EN.pdf сmp.22

³⁶ Национална теренска анкета на репрезентативен примерок од 1116 испитаници, репрезентативна во смисла на регионална и демографска распространетост. Анкетата е спроведена во текот на 10/2014.

³⁷ Анкета помеѓу претставници на 70 деловни субјекти, репрезентативна во смисла на регионална распространетост, примарна дејност и големина на претпријатие. Спроведена во текот на 10/2014.

работодавачот, додека 6,6% изјавиле дека работат без договор, а 9% дека се самовработени. Најчесто, оние кои работат без договор се вработени во приватниот сектор.

Дополнително, повеќе од половина од интервјуираните работодавачи, (сите од приватниот сектор) потврдиле во анкетата на деловни субјекти дека во секторот во кој работат има работници без договор, иако процентите значително варираат и се движат од 5% до 50% од работниците. Една третина одговориле дека ова се случува постојано или во најголем број од случаите, 30% тврделе дека ова понекогаш се случува, а една четвртина дека не се случува во нивниот сектор. Генерално, очигледно е дека оваа практика не е невообичаена помеѓу деловните субјекти, иако опсегот тешко може да се утврди.

График 3 - Основ за исплаќање на социјалните придонеси

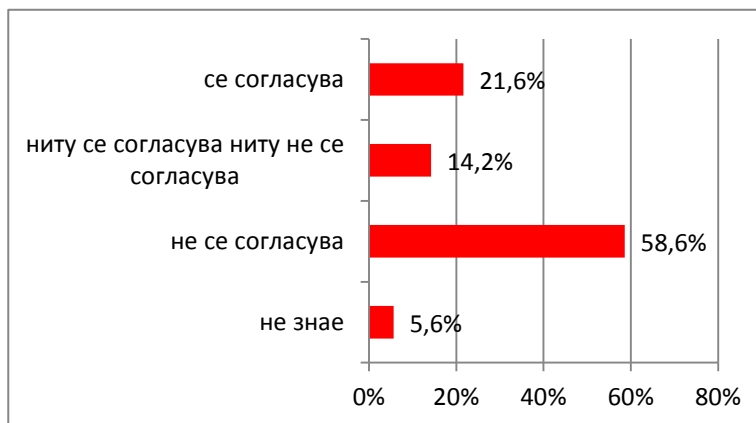


Извор – Национална теренска анкета на населението спроведена во текот на 10/2014 со репрезентативен примерок од 1116 испитаници

Бидејќи ‘исплатите во пликоа’ се друга одлика на непријавената работа, испитаниците за анкетата на населението беа исто така запрашани дали во текот на изминатиот месец примиле дел од платата на сметка во банка а друг дел во готовина. На ова 9,7% одговориле потврдно, иако според нив износот на ‘исплатата во плико’ варира во големи размери, од 500 МКД до 25.000 МКД (од 10€ до 400€), со тоа што најголемиот дел прима 2.000-6.000 МКД во готовина (од 30€ до 100€). Овие цифри треба да се споредат со просечната нето плата во Македонија, која е 21.217³⁸ МКД (345€), со цел подобро да се сфатат импликациите на оваа состојба.

Имајќи ја предвид чувствителноста на ова прашање, како и тенденцијата да не се пријавуваат одредени практики за кои се знае дека не се законски, се користеше друга формулација како контролно прашање, те: ‘Која е основицата на која се уплаќаат вашите придонеси?’ на кое одговорите укажуваат на уште позагрижувачки тренд. Конкретно, 27,3% изјавиле дека нивните придонеси им се уплаќаат на износот на минималната плата (која во 2014

График 4 - (Не)согласување со тврдењето: Порадо би бил непријавен работник со повисока плата отколку пријавен со пониска плата



Извор – Национална теренска анкета на населението спроведена во текот на 10/2014 со репрезентативен примерок од 1116 испитаници

³⁸ Државен завод за статистика (ДЗС), Просечна нето плата по работник во Македонија 07/2014, пристапено од: http://www.stat.gov.mk/PrikaziSoopstenie_en.aspx?rbrtxt=40

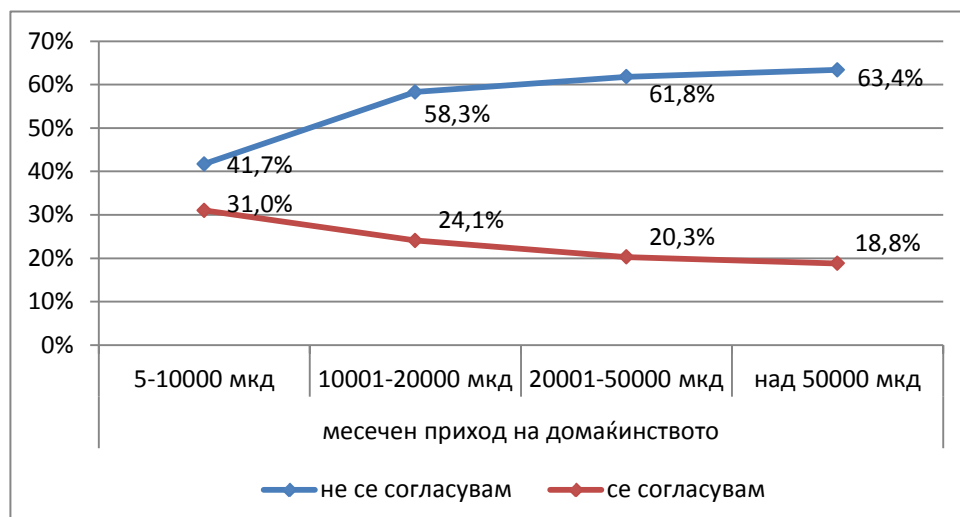
беше 8.800 МКД или 143€), иако нивната реална плата е повисока, а 6,4% изјавиле дека основицата е износот наведен во договорот за работа, иако нивната плата е повисока (види График 3). Со оглед на тоа дека износот на кој се уплаќаат социјалните придонеси треба да е во сооднос со износот кој се префрла на трансакциската сметка, се претпоставува дека остатокот од платата се исплаќа во готово или преку договор на дело. **Ова индицира дека соодносот на вработени кои примаат исплати во плико, вклучувајќи ги дополнителните договори за дело како инструмент за избегнување на уплаќањето на социјални придонеси, е околу една третина од вработеното население.**

Индикаторот кој доста загрижува во однос на нецелосните улати на социјално осигурување, во комбинација со фактот дека 7% од испитаниците (скоро без исклучок од приватниот сектор) изјавиле дека воопшто не им се уплаќа за социјално осигурување, индицира дека **платата на околу 40% од вработените со основно вработување е делумно или целосно непријавена.** Интересно е дека дури половина од испитаниците кои се декларирале како самовработени не го исплаќаат осигурувањето врз основа на реалната плата која ја примаат. Причините за ова може да се потпираат врз тезите дека придонесите за социјално осигурување се превисоки, како што сметаа околу 40% од анкетираниите испитаници од деловните субјекти.

Практиката на потпишување договори со ‘скриени клаузули’ исто така ја потврдуваат претставници на компаниите, од кои половина потврдуваат дека истото се случува во нивниот сектор и дека опфаќа од 5% до 50% од вработените, во зависност од индивидуалните перцепции. Сè на сè, повеќе од половина од работодавачите одговориле дека ова се случува во најголемиот број на случаи или понекогаш, што претставува факт дека оваа појава е доста присутна помеѓу Македонските компании.

Независно од мотивацијата за ваквите одлуки, причината за овие состојби не лежи само кај работодавачите туку и кај работниците. Врз основа на степенот до кој тие се согласуваат со различните констатации поврзани со скриената економија, јасно е дека моменталниот степен на задоволство со платата за многу работници е многу поважно од долгорочната сигурност која ја носи социјалното осигурување. Конкретно, **21,6% одговориле дека повеќе би сакале да бидат непријавен работник со повисока плата, отколку пријавен работник со пониска плата** (види График 4).

График 5 - (Не)согласување со тврдењето: Порадо би бил непријавен работник со повисока плата отколку пријавен со пониска плата и месечни приходи на домаќинството



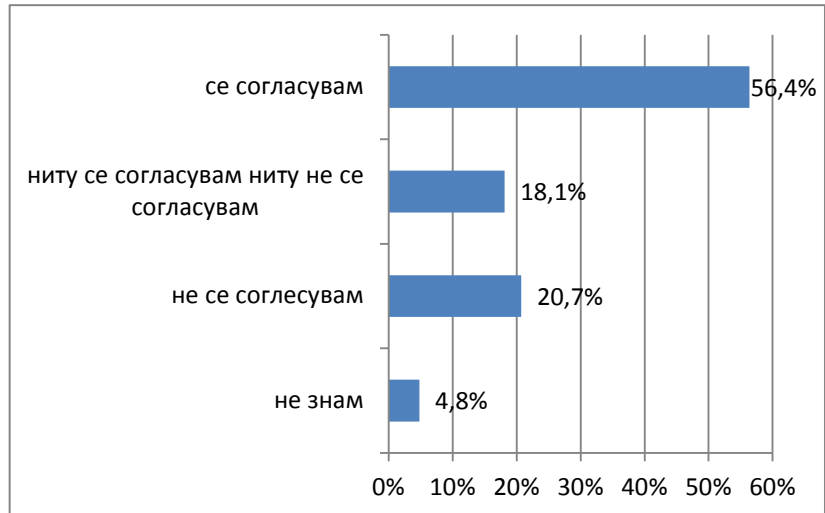
Извор – Национална теренска анкета на населението спроведена во текот на 10/2014 со репрезентативен примерок од 1116 испитаници

Сепак, ова мислење се чини дека е во голем степен поврзано со финансиската состојба со поединецот/ семејството. Лицата кои се оценуваат себеси како сиромашни почесто бираат повисока плата без осигурување отколку пониска плата со социјално осигурување, во споредба со оние кои се окарактеризирале дека се средна класа или богати. Перцепирано преку семејните приходи, испитаниците со месечен приход од 5.000-10.000 МКД беа повеќе подготвени да прифатат

непријавена работа отколку оние со приход над 20.000 МКД (График 5). Ова оди во прилог на аргументот дека проблемот на непријавена работа е во голема мера поврзан со високите нивоа на сиромаштија и всушност е механизам за справување кој го користат лица кои се обидуваат да преживеат со заработката која ја остваруваат. Сепак, ваквиот вид на размислување и однесување ја зголемува опасноста од уште повисок ризик, кога мрежата на социјално осигурување ќе им биде навистина потребна на економски позагрозените групи.

Дополнителна аргументација за прифаќање на непријавена работа може да е фактот што државните системи за осигурување се несигурни, според мислењето на мнозинството од населението (График б). Оттаму, тие повеќе би сакале времена сигурност која доаѓа со повисока плата наместо резервирани ветувања за подолготрајна сигурност кои се темелат на јавниот систем на осигурување. Ова уште еднаш ја потврдува важноста на довербата во институциите и системот воопшто, како форма на ‘психолошка спогодба’ помеѓу граѓаните и државата, што е важно за даночниот морал.

График б - Степен на согласување со констатацијата ‘Државното здравствено и пензиско осигурување не нудат доволно чувство на сигурност’



Извор – Национална теренска анкета на населението спроведена во текот на 10/2014 со репрезентативен примерок од 1116 испитаници

Кога се зборува за секундарното/ дополнително вработување, состојбата е позагрижувачка, ако се земе предвид дека во голем број случаи (80%) истото се обавува без договор. Кога постои договор, тој е на определено време или авторски договор, или некој друг вид на времен договор. Следствено на тоа, социјалните придонеси не се уплаќаат во 80% од случаите, и преку 50% од испитаниците не пријавуваат и/или уплаќат персонален данок на доход за дополнителната дејност.

7. Заклучок

Непријавената работа е една од главните манифестации на **скриената економија која влијае врз лица од различни социо-економски опкружувања**. Како земја-кандидат за влез во ЕУ, со стапка на невработеност од 28,2%, некои истражувања сметаат дека на непријавената економија отпаѓа околу 34,9% од БДП³⁹ и растечка нееднаквост (43,2 ЦИНИ индекс, осн 2009.), Македонија започна да се занимава со прашањето на создавање институционална рамка за борба со непријавената работа под водство на Министерството за труд и социјална политка (МТСП), и Државната инспекција за труд (ДИТ) како главен орган за спроведување на политиките. Постојат и други владини органи и тела кои се вклучени во овој процес и кои се неотуѓив дел од оваа мрежа на политки и мерки како што се АВРМ, Советот за инспекциски надзор или Управата за јавни приходи (УЈП). Сепак, засега координацијата, меѓагенциската поврзаност и ефикасната меѓусебна поделба на податоците помеѓу нив е незадоволителна.

Македонија, како и повеќето од 27-те земји членки на ЕУ, презема мерки за решавање на непријавената работа кои најмногу се фокусирани на **репресивни мерки** и покрај одредени скорешни мерки насочени кон полесно формализирање на трудот (програма за самовработување) и поголеми заложби. Сепак, како што покажа студијата која ја спроведе ЦИКП, опфатот на

³⁹ Williams, C.C., Baric, M. and Renooy, P. (2013) *Tackling Undeclared Work in FYR Macedonia*. Dublin: Eurofound.

работници кои примаат исплати **‘во пливо’** или исплати врз база на договори за дело е околу една третина од вработените. Ова, комбинирано со фактот дека околу 7% работат без договор, индицира дека платата на околу 40% од вработените на нивното примарно занимање е делумно или целосно непријавена. Податоците покажуваат дека има голем простор за подобрување и дека може да се направи уште многу. Со подобрена размена на податоци и координација помеѓу владините агенции и тела најмногу ќе се помогне во сузбивањето на непријавената работа, заедно со зголемувањето на стимулациите со цел чинителите да се вклучат во пријавени деловни активности и мерки за зголемување на јавната свест во однос на ризиците и лошите страни на работата на непријавениот пазар на работна сила.

Сепак, со цел најуспешно да се имплементираат мерките и да се подобрат оперативните капацитети на владините установи, потребни се подлабински анализи на условите кои довеле до постоење на скриената економија во Македонија генерално и поконкретно на непријавената работа, со цел да се утврдат спецификите на земјата и подобро да се објаснат разликите помеѓу расположливите податоци, вклучително оние за активните и пасивните баратели на работа.