

УДК 364.3:343.721

др **Велизар ГОЛУБОВИЋ**
Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање
Покрајински фонд Нови Сад

ЕВАЗИЈА ДОПРИНОСА И МЕРЕ ЗА ЊЕНО СПРЕЧАВАЊЕ

Резиме

У раду су разматрана основна обележја и одреднице евазије доприноса. Првенствено је анализиран облик евазије доприноса који настаје приликом исцртања зарада запосленима. Такође су анализирани мере које је држава предузела да би ублажила последица непланираних доприноса, односно да би сиречила утицај доприноса. Посебно је наглашена неопходност давања привредних мера за одлагање дугова у односу на мере за отплату дугова по основу доприноса. Такође је истакнут значај унапређења система плаћања доприноса и јачања административних капацитета организација социјалног осигурања и јореске управе, као и њиховог повезивања у јединствен информациони систем.

Кључне речи: *евазија доприноса, измирење обавеза по основу доприноса, плаћања доприноса, сива економија, организације социјалног осигурања.*

І Увод

Евазија доприноса социјалног осигурања (у даљем тексту: евазија доприноса) је већ скоро две деценије широко распрострањена појава у фискалној пракси Србије и услед тога је веома актуелна тема у стручној и политичкој јавности. Но, упркос томе, феномен евазије доприноса, за

разлику од евазије пореза, остао је у теорији и пракси у великој мери неистражен. Разлог томе су вероватно и теоријска схватања која су поистовећивала порезе и доприносе, па и њихову евазију.¹

Када се говори о евазији доприноса, важно је разликовати евазију или утају доприноса (*contribution evasion*) као незаконито понашање (које додуше није инкриминисано као утаја пореза) од избегавања доприноса (*contribution avoidance*) као легалне активности, којом се користе законске могућности за смањење обавезе плаћања доприноса.

Обим евазије доприноса није могуће егзактно одредити, јер је сама природа сиве (неформалне) економије таква да се она не може евидентирати. С обзиром да је евазија доприноса највећим делом присутна у сегменту неформалне економије, то се из истог разлога не може тачно одредити ни евазија доприноса која настаје на тај начин. Стога се ове две појаве могу само проценити са мањом или већом вероватноћом.

Једно истраживање које је обухватило 21 земљу ОЕЦД-а и 22 земље у транзицији са циљем процене величине сиве економије показало је изузетно високо просечно учешће неформалне економије у друштвеном производу у 2000/01 – 16,7% у земљама ОЕЦД-а и 29,2% у земљама у транзицији средње и источне Европе. Просечна величина радне снаге ангажоване у сивој економији (у проценту радно-активног становништва) у седам земаља ОЕЦД-а била је 15,3%, а у девет земаља у транзицији 23,3%, што указује на обим евазије доприноса.² При том су повећање оптерећења дохотка порезом и доприносима социјалног осигурања, заједно са растом нормативне (регулаторне) активности државе, оцењени главном покретачком снагом раста обима сиве економије.³

Према неким проценама учешће сиве економије у Србији достиже 39% друштвеног производа (у 2002/2003. години), што указује на велики обим ангажовања радне снаге у овој области, и самим тим велики обим неплаћених доприноса социјалног осигурања.⁴

Други, веома распрострањен облик евазије доприноса раширио се у нашој пракси током последње две деценије. Реч је о пракси (насталој

1 Дејан Поповић, „Теоријске основе разграничења између појединих облика јавних прихода“, *Правни животи*, Београд, бр. 10/2000, свеска IV, стр. 256–258.

2 Србија није обухваћена овим истраживањем. Вид.: Friedrich Schneider, *The size and development of the shadow economies of 22 transition and 21 OECD countries*, (IZA Discussion paper No. 514), Bonn, Institute for the Study of Labour, University of Bonn, 2002, стр. 7–19.

3 *Idem*, стр. 25–32.

4 Grega Strban, „Draft National strategic memorandum in the social security field for the Republic of Serbia“, Social institutions support programme, CARDS, Council of Europe, European Commission, 2007, стр. 14.

још за време СФРЈ) неплаћања доприноса за социјално осигурање за запослене код послодаваца који се налазе у економским тешкоћама. У условима продубљене економске кризе и развоја приватног сектора долази до честих појава непријављивања радника на социјално осигурање и исплате зарада (потпуне или делимичне) неизмиривањем прописаних обавеза, што доводи до све веће евазије доприноса.

У наставку рада биће разматрана основна обележја евазије доприноса, њени облици, узроци и последице. Такође ће бити анализирани мере Владе Србије предузете ради ублажавања последица неплаћених доприноса, као и мере за спречавање евазије доприноса. Посебна пажња посвећена је могућем унапређењу система наплате доприноса и јачању административних капацитета организација социјалног осигурања и пореске управе, као и њиховом повезивању у јединствен информациони систем.

У раду ће првенствено бити анализирана евазија доприноса која настаје неизмиривањем прописаних обавеза приликом исплате зарада запосленима – регистрованим осигураницима социјалног осигурања.

II Основна обележја и мерила евазије доприноса

Допринос као јавна дажбина, за разлику од пореза обезбеђује противчинидбу по принципу *do ut des*, па постоји много мањи интерес осигураника као обвезника доприноса да избегне њено плаћање. Наравно, када је послодавац обвезник доприноса, мотив за плаћање доприноса је мањи, али је још увек значајно већи него за плаћање пореза, јер утајом доприноса послодавац ускраћује укупну корист (*benefit*) запосленима. То проистиче из саме природе доприноса као јавне дажбине која даје противчинидбу (противуслугу) и представља учешће осигураника у финансирању ризика социјалног осигурања, односно основицу за обезбеђење накнада из овог осигурања.

Специфичност евазије доприноса састоји се у чињеници да захтева сагласност послодавца и запосленог, па подразумева постојање заједничког интереса. На страни радника интерес је у већој заради, док је интерес послодавца у смањењу трошкова рада. *Eo ipso*, што је већа стопа доприноса, већа је заинтересованост и радника и послодавца да избегну плаћање доприноса. Посебно је то случај са само-запосленима када су та два субјекта сједињена у једном лицу.

Постоје многе сличности и аналогije између евазије пореза и евазије доприноса. Евазија доприноса се најпре дефинише аналогно евазији пореза. Евазија (утаја) доприноса, као и евазија пореза представља незаконито смањење обавезе услед смањења основице, које се може извршити

на различите начине. Последице евазије доприноса се донекле разликују од последица евазије пореза. Обвезник доприноса евазијом остварује корист, као и евазијом пореза, с том разликом да осигураник услед тога трпи штетне последице у виду делимичног или потпуног изостанка будућих накнада из социјалног осигурања. Постоји значајна подударност између евазије доприноса и евазије пореза на доходак од рада (пореза на зараде запослених). Истовремено се врши избегавање плаћања ових дажбина, јер се плаћају на исту основицу и у истом тренутку.

Евазију доприноса која настаје неплаћањем доприноса приликом исплате зарада и других облика дохотка од рада могуће је мерити на два начина – стопом измирења обавеза по основу доприноса, и величином заосталог дуга по основу доприноса.

Мерење евазије доприноса за регистроване осигуранике социјалног осигурања у суштини представља показатељ измирења обавеза по основу доприноса (*contribution compliance*). Разлика између наплаћених доприноса и укупног износа обавеза по основу доприноса представља мањак доприноса (*contribution gap*), тј. износ дуговања за допринос.⁵ На исти начин долази се и до ефективне стопе доприноса која представља однос између стварних прихода од доприноса и израчунате укупне основице доприноса за све запослене која се добија множењем укупног броја запослених, просечне зараде и прописане стопе доприноса.⁶ Поређење ефективне стопе доприноса са прописаном стопом показује стопу измирења обавеза при чему висока вредност односа ефективне стопе доприноса и прописане стопе доприноса указује на високу стопу измирења обавеза по основу доприноса.⁷

Утврђивање величине заосталог дуга (*size of arrears*), по општем признању, представља мање користан индикатор за мерење евазије доприноса из разлога што заостали дуг у великој мери зависи од политике отписа дуга, казних (затезних) каматних стопа, метода обрачуна, и сл.⁸

5 Waren R. McGillivray, „Contribution evasion: Implications for social security pension schemes“, *International Social Security Review*, Vol. 54(4)/2001, стр. 9–10.

6 У Србији није могуће утврдити ефективну стопу доприноса на горе наведени начин, јер се просечна зарада утврђује дељењем збира исплаћених зарада са укупним бројем запослених.

7 Tine Stanovnik, Elaine Fultz, „The Collection of pension contributions – a comparative review“, у: Elaine Fultz, Tine Stanovnik (ed.), *Collection of pension contributions: Trends, issues, and problems in central and eastern Europe*, Budapest, International Labour Office – Central and Eastern European Team, 2004.

8 Tine Stanovnik, „Contribution compliance in central and eastern European countries: Some relevant issues“, *International Social Security Review*, Vol. 57(4)/2004, стр. 55–58.

Просечна годишња стопа измирења обавеза по основу доприноса (*rate of compliance*) у Србији је ниска и износи око 80% за категорију осигураника запослених. Евазија доприноса је присутна у енормном обиму међу пољопривредницима, где чак 85% осигураника избегава обавезу плаћања доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, што говори о незаинтересованости пољопривредника за овај облик осигурања.⁹ Повољну околност за наплату доприноса представља чињеница да је Републички завод за здравствено осигурање у одређеној мери условио остваривање права на здравствену заштиту пружањем доказа о плаћеним доприносима за здравствено осигурање.¹⁰ Додатни проблем је што принудна наплата доприноса готово да и не постоји, јер пореска управа као надлежни орган само спорадично врши контролу наплате доприноса.¹¹

Ако се у погледу стопе измирења обавеза по основу доприноса изврши поређење са другим земљама добија се потпунија слика. Тако је ситуација у најразвијенијим земљама много повољнија – у Јапану је стопа добровољне уплате доприноса 98,6%, док је у САД стопа принудне наплате процењена у 1997. години на 10,3%, при чему за запослене износи 4,2%, а за само-запослене чак – 58,7%. Међутим у неким земљама у транзицији ситуација је у претходној деценији била још неповољнија него у Србији – нпр. у Русији је удео неплаћених доприноса повећан са 26% у 1997. години на 53% у 1998. години.¹² Стопа измирења обавеза по основу доприноса у Хрватској је нешто боља него у Србији – 82% за запослене, 73% за само-запослене и 40% за пољопривреднике.¹³

9 Интерни подаци Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање за 2007. годину. Подаци за запослене су процењени на основу предатих извештаја послодавца о плаћеним доприносима. Претпоставља се да је веома мали број послодавца који је платио доприносе, а да при том није поднео извештај Фонду.

10 Неповољна страна оваквог вида контроле наплате доприноса, у условима непостојања јединствене базе података, јесте у томе што се докази о плаћеним доприносима прибављају од Пореске управе што захтева велико губљење времена за обвезнике доприноса (или за саме осигуранике) и ствара огромне гужве на шалтерима обе институције.

11 Најзначајнији облик принудне наплате спроводи се у извршном поступку правоснажних судских пресуда донетих по тужбама запослених против послодавца због неисплаћених зарада или због неплаћених доприноса за пензијско и инвалидско осигурање. Својеврстан облик принудне наплате доприноса за пензијско и инвалидско осигурање за категорије осигураника самосталних делатности и пољопривредника (који су сами обвезници доприноса) спроводи Фонд за пензијско и инвалидско осигурање приликом утврђивања права на пензију, при чему врши умањење пензије за износ неплаћених доприноса.

12 W. R. McGilivray, *нав. чланак*, стр. 10.

13 Предраг Бејаковић, „Обиљежја и одреднице евазије мировинских доприноса“, *Мировинско осигурање*, бр. 9/2005, стр. 47.

Посебан облик евазије доприноса (као и пореза) постоји приликом готовинских исплата зарада или исплата дела зарада у натури кроз додатне накнаде запосленима (*fringe benefit*).¹⁴ Највећи део ових накнада (коришћење службеног стана, употреба службеног возила, бонова за гориво, обезбеђеног одмора) у Србији сада је опорезован, али допринос се само делимично плаћа. Такође, почев од средине 2003. године, све врсте уговорених накнада по основу обављања ауторског рада, привремених и повремених послова и других послова по уговору обухваћени су доприносом за пензијско и инвалидско осигурање, али не и другим доприносима.¹⁵

III Главни разлози евазије доприноса

Евазија доприноса је, као што је напред речено, у највећој мери проузрокована постојањем сиве економије тј. обављањем нелегалне делатности. Велики проблем Србије представља драстичан пад нивоа економске активности и запослености у условима распада јединствене државе, економских санкција Савета безбедности ОУН, одвијања ратних сукоба у окружењу, ваздушне агресије НАТО пакта и спровођења економских, политичких и социјалних промена у периоду транзиције на отворену тржишну привреду и вишестраначки политички систем. Сасвим је разумљиво да је држава у таквим условима била толерантна према нарастању сиве економије, јер је ангажовање људи у овим активностима значило извор егзистенције за многе раднике и њихове породице. Уједно је то био један од начина очувања социјалног мира. Уосталом, висок степен толеранције сиве економије, како је то напред наведено, карактеристичан је за све земље у транзицији.

Евазију доприноса, као и евазију пореза углавном изазивају исти чиниоци – висок ниво утврђених обавеза, мала вероватноћа да буду откривени учиниоци утаје, ниске запрећене казне за утају, као и лоша организованост и неефикасност пореске администрације. Специфичност евазије доприноса огледа се у чињеници да евазију доприноса посебно подстичу неке карактеристике система социјалног осигурања или укупног привредног система. Тако неправедан и нестимулативан пензијски систем, у коме постоји недовољна повезаност између доприноса и накнада које пензијско осигурање обезбеђује у највећој мери, подстиче евазију доприноса. Уколико разлог лежи у нестимулативном пензијском

14 Сања Маџаревећ-Шустер, „Процена пореске евазије у Хрватској“, *Финансијска теорија и пракса*, бр. 26(1)/2002, стр. 121.

15 Члан 12 ст. 1 т. 3 Закона о пензијском и инвалидском осигурању (*Сл. гласник РС*, бр. 34/2003... 5/2009).

систему, њега је могуће отклонити законодавним интервенцијама, уколико такве измене не доносе веће проблеме од оних које решавају. Тако гарантована пензија може створити подстицај код осигураника, који је испунио услове за ово право, да избегне даље плаћање доприноса. Међутим, укидање овог права оставило би без заштите оне чији доходак је низак.

Висок дефицит пензијског система изазива неповерење, а овај недостатак је тешко отклонити. Недостатак поверења у пензијски систем у великој мери изазивају и негативне друштвене појаве као што су инфлација и корупција.

Када је реч о пензијском систему Србије мора се истаћи висок степен присуства принципа индивидуалне правде, који је наглашен и чињеницом да обрачун пензије узима у обзир сва остварена примања на која је плаћен допринос до навршених 45 година стажа осигурања. При том је прописана стопа замене – однос између просечне зараде и просечне старосне пензије – изузетно висока и износи око 78%.¹⁶ Стимулативност се огледа и у могућности да се користи пензија и за време запослења, односно само-запослења. Такође, принцип индивидуалне правде је доминантан и у правима на накнаду зараде и новчану накнаду, које се остварују по основу здравственог осигурања и осигурања од незапослености.

Евазију доприноса такође подстичу низак ниво зарада (нарочито код младих људи), скраћење радног времена и превремено пензионисање. Најчешћи случајеви евазије доприноса срећу се код привремених и повремених (нередовних) послова, код послова са непуним радним временом, као и послова који се обављају по уговору о делу. Најчешће нелегални рад прихватају само-запослени и млади радници са ниским зарадама, као и домаћице. Тако млади радници који имају привремене финансијске тешкоће да би обезбедили своју породицу, морају да претпоставе тренутне потребе будућој пензији.

Евазију доприноса лако прихватају пензионери, нарочито они млађе старосне доби који су остварили превремену или инвалидску пензију. Такође су заинтересовани за нелегални рад и они радници који су испунили минимални услов за пензију, па чекају да наврше потребну старост да би остварили пензију.

Захваљујући изузетно ефикасној контроли уплате јавних прихода од стране Службе друштвеног књиговодства, (касније Службе платног промета), преко које се одвијао платни промет и код које су се нала-

16 Просечна стопа замене у Србији већа је од просечне стопе замене у земљама ОЕЦД-а. Вид.: Велизар Голубовић, *Реформе пензијских система у државама сукцесорима СФРЈ*, Будућност, Нови Сад, 2009, стр. 50.

зили текући рачуни свих учесника платног промета, евазија доприноса приликом исплате зараде, била је могућа само ако се исплата зарада обављала изван канала платног промета. Преласком платног промета у банке (од 2003. године) престала је и претходна контрола што омогућава несметану исплату зарада без плаћања јавних дажбина.

Осим смањења броја запослених, једна од последица транзиције јесте и промена структуре запослених, тј. повећање броја само-запослених. Слично земљама Латинске Америке и Јужне Европе (Португалија и Италија), број само-запослених (укључујући и пољопривреднике) у Србији достигао је скоро једну четвртину укупног броја запослених.¹⁷ Са становишта плаћања доприноса, проблем представља то што је највећи број осигураника из реда само-запослених изабрао најнижу основицу за плаћање доприноса.¹⁸ Истовремено, знатан део радника ангажован је у породичним радњама и предузећима, где најчешће само један члан домаћинства има социјално осигурање. На тај начин се и у легалном привређивању налази зона нелегалног рада и евазије доприноса.

Такође, високе стопе доприноса представљају снажан подстицај за евазију доприноса. Њихов збир у Србији износи 35,8% што се може сврстати међу стопе умерене висине. Посматрано у окружењу веће стопе доприноса имају Хрватска (37,2%), Словачка (37,6%), Словенија (38,2%), Италија (40,86%), Аустрија (42,2%), Албанија (42,3%), Мађарска (49%), Пољска (42,07%), Чешка (47,5%), Румунија (53,25%), а мање Молдавија (29%), Бугарска (32,9%) и Грчка (33,65%).¹⁹

С друге стране, још је теже решити разлоге евазије доприноса изазване ниским нивоом зарада. Напред наведено истраживање показује да је обим нелегалне економије значајно мањи у развијеним земљама ОЕЦД-а него у земљама средње и југо-источне Европе – на основу чега се може закључити да је у земљама са вишим нивоом дохотка мања евазија доприноса. Стога се може рећи и да је подстицање економских активности сигуран начин борбе против избегавања плаћања доприноса.

Широко распрострањена евазија доприноса представља, како је то напред наведено, заједничку одлику свих земаља у транзицији. Економ-

17 Број само-запослених у односу на укупан број осигураника у земљама Латинске Америке креће се од 27% у Мексику до 55% у Боливији, у Португалији је 25%, у Италији 23%, док је у Немачкој, Шведској и В. Британији око 10%. Нав. према: Milko Matijascic, Stephen J. Kay, „Social security at the crossroads: Toward effective pension reform in Latin America“, *International Social Security Review*, Vol. 59(1)/2006, стр. 15.

18 Т. Становник наводи пример Словеније, где је чак 80% свих само-запослених (изузимајући пољопривреднике) осигурано на најнижу основицу за плаћање доприноса. Т. Stanovnik, *нав. чланак*, стр. 59.

19 Подаци се односе на 2007. годину, и наведени су према: Social Security Administration, *Social Security Programs Throughout the World: Europe*, Washington, 2008, стр. 23–24.

ске тешкоће кроз које су пролазиле или још пролазе ове земље донеле су нередовност исплате пензија, а тиме и неповерење у јавни пензијски систем.²⁰

IV Последице евазије доприноса и мере за њихово ублажавање

Сива економија не само да лишавала државу пореских прихода, већ лишавала остваривања права из социјалног осигурања (права на здравствено осигурање, пензијско и инвалидско осигурање и осигурање за случај незапослености) све оне који су ангажовани у тим активностима. Уједно, нелегални рад наноси штету функционисању система социјалног осигурања због изостанка прихода, тако да терет финансирања овог осигурања пада на леђа све мањег броја осигураника.

Висок ниво евазије доприноса указује на низак степен поверења у систем социјалног осигурања и одражава квалитет управљања овим системом и неефикасност администрације. С друге стране, дестабилизација система социјалног осигурања смањује поверење у овај систем и доводи до повећаног избегавања доприноса. Држава као гарант функционисања овог система мора да повећава порезе или мора да се задужује да би обезбедила његово функционисање. Ова спирала се временом може претворити у зачарани круг из кога је тешко наћи излаз.

Социјално осигурање може функционисати само уз подршку његових учесника. Ширење круга осигураника на оне категорије радника који нису заинтересовани да буду учесници социјалног осигурања може довести до незадовољства ових учесника и до избегавања плаћања доприноса. Ово се односи на неке категорије само-запослених, пре свега на пољопривреднике у погледу пензијског осигурања. Занимљиво је да измене у броју обавезно осигураних чланова пољопривредног домаћинства, уведене Законом о пензијском и инвалидском осигурању из 2003. године, по коме је само један члан пољопривредног домаћинства обавезно осигуран, нису довеле до побољшања наплате доприноса.

Кратковидо понашање запослених у сивој економији, које претпоставља тренутну потрошњу будућим потребама, доводи до интервенције државе која подешава ниво накнада из социјалног осигурања да би обезбедила такве осигуранике, понекад и на терет оних савесних. Обезбеђење минималне пензије ради заштите минимума социјалне сигурности подстиче морални хазард и евазију доприноса, код једног броја осигураника

20 Опширније видети: Предраг Бејаковић, „Евазија доприноса за мировинско осигурање“, *Финансијска теорија и пракса*, 26(1)/2002, стр. 327.

који одустају од даље уплате доприноса у циљу коришћења ове минималне пензије.

У циљу ублажавања последица евазије доприноса донет је Закон о уплати доприноса за пензијско осигурање за поједине категорије осигураника – запослених којим је омогућено да држава уплати допринос уместо послодавца (на износ најниже основице) и тиме обезбеди осигураницима стаж осигурања.²¹ Овај Закон је дао могућност подношења захтева свим осигураницима – запосленима којима послодавац није уплатио допринос у периоду од 1991. до 2003. године. Тако је из буџета плаћен допринос за пензијско осигурање за 264.000 осигураника, чиме је покривено укупно 650.000 година стажа осигурања навршеног у периоду 1991–2003.²² При том треба имати у виду чињеницу да један број осигураника са натпросечним зарадама, услед ниске основице доприноса (износ гарантоване зараде), није затражио уплату доприноса да тиме не би умањио просек својих зарада на основу којих се одређује висина пензије.

Како се процес неплаћања доприноса наставио, синдикати захтевају од државе да се на исти начин обезбеди плаћање доприноса и у наредном периоду. С обзиром да држава није обезбедила извршење својих закона, она је објективно одговорна за фискалну недисциплину, па је донела закључак којим се обавезује да уплати доприносе за пензијско осигурање за запослене код привредних субјеката који се налазе у државној или друштвеној својини, или су били у друштвеној својини пре спровођења поступка приватизације.²³ Ови послодавци би добили одлагање плаћања доприноса на четири године уз камату од 8,5% на годишњем нивоу (са грејс периодом од једне године). Овај пут Влада је предвидела и мере обезбеђења у виду меница и хипотека на непокретној имовини дужника.²⁴

21 Овај Закон – у јавности назван Законом о повезивању стажа – објављен је у *Сл. гласнику РС*, бр. 85/2005.

22 Доприноси су обрачунати на најнижу основицу, тако да је јавном пензијском фонду уплаћено око 20 милијарди динара. Овај износ доприноса, сходно одредбама Закона, требало је да буде наплаћен од послодавца, али је влада одустала од принудне наплате. На тај начин је предвиђено одлагање дуга претворено у његов отпис, што без обзира на добру намеру, представља неправедну и дестимулативну меру фискалне политике, која наставља дугогодишњу праксу награђивања неуспешних привредних субјеката (губиташа) и оних који крше закон.

23 Држава је одговорна и за спорост у спровођењу стечајног поступка која је проузроковала значајан део неплаћених доприноса, иако у тим случајевима најчешће нема извршених исплата зарада.

24 Закључак Владе 05 бр. 43-6265/2009-001 од 2. октобра 2009. године којим је прихваћена Информација о потреби и начину регулисања неуплаћених доприноса за пензијско и инвалидско осигурање за поједине привредне субјекте, за период од

Једна од мера за ублажавање евазије доприноса, насталог у домену сиве економије, јесте могућност добровољног и безусловног приступа обавезном пензијско-инвалидском осигурању установљена Законом о пензијском и инвалидском осигурању из 2003. године.²⁵ На тај начин сваки појединац може обезбедити себи потребан период осигурања како би остварио право на пензију.²⁶ Проблем је међутим у томе што могућност безусловног приступа обавезном осигурању уједно и подстиче рад на „црно“.

V Мере за спречавање евазије доприноса

Висок степен евазије доприноса повећао је значај овог проблема у тој мери да је он постао прворазредно политичко питање. Једном створене навике тешко се мењају и држава упркос бројним контролама тешко успева да легализује неформалне привредне активности. Успех на овом плану све више представља основно мерило успеха сваке владе, што говори о високој свести у друштву о потреби легализације сиве економије.

Србија је слично неким државама у окружењу (Хрватска и ентитети БиХ) у циљу спречавања евазије доприноса прописала обавезу послодавца да уплати доприносе за социјално осигурање за запослене сваког месеца (на најнижу основицу), и када нису исплатили зараду.²⁷ Међутим, у условима отежаног пословања, ниске ликвидности и непостојања чврсте фискалне дисциплине, ова прагматична мера остала је мртво слово на папиру.

Ако је евазија доприноса широко распрострањена и ако је држава толерише, онда обавезно социјално осигурање у стварности постаје добровољно осигурање. Заоштравање казнене политике, при чему би се утаја доприноса третирао као и утаја пореза, такође би у условима функционисања правне државе могло довести до ефикасније наплате

1. јануара 2004. године до 30. јуна 2009. године. Претходно се Влада обавезала на уплату доприноса за пензијско и инвалидско осигурање за субјекте приватизације у стечају: Закључак Владе 05 бр. 43-1343/2007-7 од 20. новембра 2008. године.

25 Члан 15 Закона о пензијском и инвалидском осигурању из 2003. године. Ранији прописи су условљавали могућност укључивања у пензијско-инвалидско осигурање у погледу постојања претходног осигурања, преклузивног рока за подношење захтева за приступање осигурању, ограничењу трајања осигурања, радног и породичног статуса и сл.

26 Према подацима Републиког фонда за пензијско и инвалидско осигурање могућност добровољног приступа обавезном осигурању тренутно користи око 30.000 осигураника.

27 Члан 51 Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање.

доприноса. Међутим, с обзиром на природу доприноса као јавне дажбине која обезбеђује противуслугу, поставља се питање сврсисходности изједначавања санкције за утају пореза и доприноса. Нагласак би требало да буде на већем обиму контроле наплате доприноса и спровођењу принудне наплате.

Евазија доприноса могућа је у већој мери ако је организације социјалног осигурања не спречавају, или ако немају овлашћења или средства да јој се супротставе. Уколико поседују оваква овлашћења, организације социјалног осигурања могу уобличити административне процедуре извештавања о плаћеним доприносима, које им омогућавају да поједноставе и убрзају, односно, правовремено обаве поступак контроле наплате доприноса. У Србији је, као и у свим државама – сукцесорима бивше Југославије, обједињена наплата свих доприноса социјалног осигурања са порезом на доходак у оквиру пореског органа. Међутим, контрола плаћених доприноса је у периоду 1995–2002. године била поверена организацијама социјалног осигурања које су тај посао обављале у много већем обиму него што то сада ради Пореска управа. Стога би у поступак контроле порески органи морали посредно или непосредно укључити организације социјалног осигурања.

Такође, организације социјалног осигурања могу да покрену прекршајни поступак против послодаваца који не испуњавају своје обавезе. Висина запрећених казни и ефикасност казненог поступка у таквим ситуацијама могу бити озбиљна претња и значајан подстицај послодавцима да избегну евазију доприноса. Такође, може бити корисно покретање медијских кампања са циљем подстицања плаћања доприноса.

Питање ефикасније администрације, подразумева постојање добро устројених и опремљених пореских органа и организација социјалног осигурања са потпуним евиденцијама о плаћеним доприносима. Добра сарадња међу овим институцијама подразумева, поред добре међусобне размене података, и постојање јединственог информационог система. У том циљу се, са великим закашњењем, припрема формирање јединственог регистра обвезника доприноса, осигураника и плаћених доприноса који би користили сви заинтересовани субјекти.

За разлику од пореза, доприносе не карактеришу кредити, олакшице, ослобађања и одлагања плаћања. Међутим, у пракси Србије, у циљу стимулсања запошљавања држава је ослободила послодавце обавезе плаћања доприноса за социјално осигурање који се плаћају на основицу, уколико запосле млађе од 30 година, било на неодређено време, било као приправнике у трајању од две, односно три године. Сличне повластице постоје и за послодавце који запосле старије од 50 година и

лица са инвалидитетом, док за оне млађе од 45 година повластица износи 80%.²⁸

Држава је ослободила обавезе плаћања доприноса запослене на премије уплаћене за добровољно осигурање до износа од 3.000 динара. Такође је ослободила и послодавца на износ пензијског доприноса до 3.000 динара уплаћеног добровољном пензијском фонду за запослене чланове овог фонда.²⁹ Ослобађање износа премије за добровољно осигурање од пореза представља у суштини одлагање пореза, јер ће порезом бити захваћен износ пензије остварен по основу добровољног осигурања. Међутим, ослобађање од обавезе плаћања доприноса може значити само фаворизовање добровољног у односу на обавезно пензијско осигурање, што свакако нема оправдање.

Држава је такође у циљу подстицања уредног плаћања доприноса донела Закон о отпису камате на доспеле обавезе по основу одређених пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање, којим је предвиђен отпис камате за неплаћене доприносе у ранијем периоду уколико је до краја 2008. године извршена уплата доспелих обавеза (главног дуга).³⁰ Још веће повољности омогућила је држава за неплаћене доприносе за обавезно здравствено осигурање у виду отписа доспелог а неплаћеног дуга (укључујући и камате) који је настао до краја 2008. године, оним обвезницима доприноса који у периоду 2009-2011. буду уредно измиривали текуће обавезе.³¹ У погледу отписа дуга мора се истаћи да овакав начин представља јединствен начин дотација приватног сектора без критеријума и мерила. Једноставно, награђена је нечија неодговорност или тржишни неуспех, што је неприхватљиво за сваку тржишну привреду, јер се тиме нарушава конкуренција и једнаки услови пословања за све учеснике.

Као позитивну меру на спречавању евазије доприноса треба истаћи условљавање приступа подстицајним средствима за пољопривредну производњу достављањем потврде о плаћеним доприносима пензијског и инвалидског осигурања.³² Заједнички резултат ове мере, као и За-

28 Држава уплаћује организацијама социјалног осигурања износе доприноса уместо послодавца. Чл. 45, 45а и 45б Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање.

29 Члан 13 Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање.

30 Уколико је уплата главног дуга извршена у првој половини 2009. године, отписане су камате у износу од 70%, односно 50%. Закон о отпису камате на доспеле обавезе по основу одређених пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање (Сл. гласник РС, бр. 102/2008).

31 Закон о мировању и отпису дуга по основу доприноса за обавезно здравствено осигурање (Сл. гласник РС, бр. 102/2008 и 31/2009).

32 У 2009. години Влада је донела више уредби за подстицај пољопривредне производње, нпр. Уредбу о коришћењу средстава за подршку развоју села кроз подршку

кона о отпису камате представља побољшање наплате доприноса од пољопривредника у првој половини 2009. године за 165% у односу на исти период претходне године.³³ Стога би овакву врсту подстицаја условљених уредним плаћањем доприноса требало применити на свим конкурсима за средства из јавних фондова.

Бројне су мере које се предлажу у борби против сиве економије које истовремено доприносе и спречавању евазије доприноса. Тако Дени Питерс (*Danny Pieters*) и Пол Шукенс (*Paul Schoukens*) предлажу чак 70 мера у борби против сиве економије. Најпре, мере на плану јачања поверења у систем социјалне сигурности што захтева јачање административних капацитета организација социјалног осигурања, пореских органа, обезбеђење бољег протока информација међу њима, затим организовање едукативних и медијских кампања усмерених на подизање опште свести о значају социјалне сигурности и потпуније информисање. На плану јачања контроле рада на црно предлаже се чак и укључивање институција које имају највеће поверење становништва, као што су цркве и синдикати, или удружења послодаваца. Део подстицајних мера односи се на давање погодности делатностима које традиционално ангажују рад на црно, подстицање јавних радова и напуштање илегалног карактера неких делатности, док се за одређене групе предвиђа толеранција уз обезбеђење неког облика социјалне заштите.³⁴

За Србију је веома занимљиво искуство Словеније, која је онемогућила правна лица да постану дужници организација социјалног осигурања, на тај начин, што је обавезала агенцију одговорну за све финансијске трансакције правних лица да спречи исплату зарада, ако доприноси за социјално осигурање нису плаћени.³⁵

VI Закључак

Евазија доприноса представља изузетно велики проблем за систем социјалног осигурања, јер терет финансирања пада на леђа све мањег броја осигураника. Широко распрострањена сива економија главни је узрок ове појаве. Евазија доприноса лишавља организације социјалног осигурања прихода, а осигуранике остваривања права из социјалног осигурања.

инвестицијама у пољопривреди у 2009. години (*Сл. гласник РС*, бр. 14/2009).

33 Извештај о финансијском пословању Републичког фонда за ПИО за период 1.1. – 30.6.2009. године.

34 Danny Pieters, Paul Schoukens, Regional strategic memorandum on social security, „Social institutions support programme“, CARDS, Council of Europe, European Commission, 2007, стр. 3–6.

35 Т. Stanovnik, *нав. чланак*, стр. 58.

Кључни разлози евазије доприноса у Србији, поред сиве економије, везани су за ниске зараде, финансијску недисциплину, недовољну контролу и принудну наплату доприноса. Неповерење у владу и рад државних органа, уз инфлацију и корупцију, такође представља важан узрок ове појаве.

Мере које је држава предузела на плану ублажавања последица евазије доприноса, кроз уплату доприноса из општих прихода, изнуђене су политичким потребама решавања синдикалних захтева предузетих у циљу решавања егзистенцијалних питања запослених (не и других категорија осигураника). Без обзира на извесну оправданост синдикалних захтева (иако захтеви нису упућени на праву адресу) и одговорност државе за фискалну недисциплину, примењене мере имају палијативни карактер и не спречавају наставак евазије доприноса. Као последица такве политике, једном примењене мере морају периодично да се обнављају и тако у недоглед, што најбоље говори о квалитету предузетих мера. Порез на зараде и доприноси за здравствено осигурање и осигурање од незапослености су на овај начин фактички отписани. Осим тога уплата доприноса за пензијско и инвалидско осигурање из буџетских средстава дубоко је неправедна, јер не само да су награђени они који су кршили закон, већ су они који су га поштовали морали да плате два пута – једном за себе, а други пут за оне који нису извршили своје обавезе. Такве мере делују дестимулативно на обвезнике доприноса да уредно извршавају своје обавезе.

У погледу мера за спречавање евазије доприноса треба рећи да мерама за одлагање дуга треба дати првенство у односу на мере за отпис дуга по основу доприноса, при чему је неопходно утврдити објективна мерила за њихову примену. Условљавање приступа подстицајним средствима за пољопривредну производњу плаћеним доприносима за пензијско и инвалидско осигурање, као и ослобађање обавезе плаћања доприноса за запослене млађе од 30 година и старије од 45, односно 50 година, представљају пример позитивних мера на спречавању евазије доприноса.

Унапређење система наплате и евидентирања доприноса, јачањем административног капацитета организација социјалног осигурања представља једну од значајних мера за спречавање евазије доприноса. У циљу ефикасније контроле плаћених доприноса порески органи би морали посредно или непосредно укључити организације социјалног осигурања.

Слично пореској евазији нестабилно окружење и негативне друштвене и економске појаве (корупција и инфлација) погодују приступању евазији доприноса, док је повратак легалном поступању спор и условљен

постојањем многих погодности. Смањење дефицита пензијског система, сасвим сигурно, допринело би јачању поверења у овај систем.

На основу чињенице да је у развијенијим земљама мањи обим сиве економије може се закључити да је у земљама са вишим нивоом дохотка мања евазија доприноса. Стога се може рећи и да је подстицање економских активности сигуран начин борбе против избегавања плаћања доприноса.

Литература

- Предраг Бејаковић, „Евазија доприноса за мировинско осигурање“, *Финансијска теорија и пракса*, бр. 26(1)/2002, стр. 317–349.
- Предраг Бејаковић, „Обилежја и одреднице евазије мировинских доприноса“, *Мировинско осигурање*, бр. 9/2005, стр. 35–54.
- Tine Stanovnik, Elaine Fultz, „The Collection of pension contributions – A Comparative review“, у: Elaine Fultz, Tine Stanovnik (ed.), *Collection of pension contributions: Trends, issues, and problems in central and eastern Europe*, Budapest, International Labour Office – Central and Eastern European Team, 2004, стр. 21–57.
- Elaine Fultz, Tine Stanovnik (ed.), *Collection of pension contributions: Trends, issues, and problems in central and eastern Europe*, Budapest, International Labour Office – Central and Eastern European Team, 2004.
- Велизар Голубовић, *Реформе пензијских система у државама сукцесорима СФРЈ*, Будућност, Нови Сад, 2009.
- Waren R. McGillivray, „Contribution evasion: Implications for social security pension schemes“, *International Social Security Review*, Vol. 54(4)/2001, стр. 3–22.
- Сања Мацаревић-Шустер, „Процјена пореске евазије у Хрватској“, *Финансијска теорија и пракса*, бр. 26(1)/2002, стр. 117–144.
- Milko Matijasic, Stephen J. Kay, „Social security at the crossroads: Toward effective pension reform in Latin America“, *International Social Security Review*, Vol. 59(1)/2006, стр. 3–26.
- Danny Pieters, Paul Schoukens, Regional strategic memorandum on social security, „Social institutions support programme“, CARDS, Council of Europe, European Commission, 2007.
- Дејан Поповић, „Теоријске основе разграничења између појединих облика јавних прихода“, *Правни живот*, Београд, бр. 10/2000, свеска IV, стр. 249–266.
- Social Security Administration, International Social Security Association, *Social Security Programs Throughout the World*, Washington, 2008.

Friedrich Schneider, *The size and development of the shadow economies of 22 transition and 21 OECD countries*, IZA Discussion paper No. 514, Bonn, Institute for the Study of Labour, University of Bonn, 2002.

Tine Stanovnik, „Contribution compliance in central and eastern European countries: Some relevant issues“, *International Social Security Review*, Vol. 57(4)/2004, стр. 51-65.

Grega Strban, Draft National strategic memorandum in the social security field for the Republic of Serbia, „Social institutions support programme“, CARDS, Council of Europe, European Commission, 2007.

Velizar GOLUBOVIĆ, PhD
Pension Fund of the Republic of Serbia
Department of Novi Sad

CONTRIBUTION EVASION AND MEASURES FOR ITS AVERTING

Summary

This paper has considered basic characteristics and determinants of the contribution evasion. The form of contribution evasion, which emerges by payment of wages to the employees, was analyzed primarily. The implementation of the government measures to mitigate implications of unpaid contributions as well as the measures for averting contribution evasion was analyzed also. The necessity of giving priority to the measures for long delay was particularly emphasized in relation to the measures for writing off the debt. The importance of improvement of the contribution collection and strengthening of the administrative capacity of the social insurance organizations and tax authorities is also highlighted, as well as connecting these institutions in the unified information system.

Key words: *contribution evasion, contribution compliance, contribution collection, grey market, social insurance organizations.*