

JE LI NESLUŽBENO GOSPODARSTVO IZVOR KORUPCIJE?

Michael FAULEND
Vedran ŠOŠIĆ¹

?*
UDK 331.526.8

1. Uvod²

Tijekom tranzicije, događaja koji nije imao presedana, razlikovala su se mišljenja o prikladnoj brzini kojom se taj proces trebao odvijati. Pokazalo se da se uloga države u tranzicijskim gospodarstvima ne umanjuje planiranim putem te da je naglo širenje privatnog poduzetništva bilo mnogo sporije nego se to očekivalo. Empirijske ocjene ipak su pokazale da je vrlo rano, već u prvim godinama tranzicije, znatno porastao privatni sektor koji je ostao nezabilježen u administrativnim statistikama. Dio krivnje za taj izostanak snosi i inercija statističkih službi koje zbog ideoloških i praktičnih razloga nisu statistički primjereno pratile aktivnosti privatnih poduzetnika u centralno-planskim gospodarstvima. Najznačajniji razlog tome ipak je bila činjenica da su poduzetnici odlučili poslovati u području u kojemu ne uživaju zakonsku zaštitu države. U ovom radu usredotočit ćemo se na uzroke koji su naveli poduzetnike na djelovanje u neslužbenom sektoru gospodarstva te na gospodarske posljedice ekspanzije neslužbenog gospodarstva.

Veći profiti u neslužbenom sektoru u odnosu na službeni sektor zasigurno su djelovali kao motivacija za odluku o poslovanju u njemu. Pritom odabir svake od ovih alternativa nosi posebne troškove i koristi. Na veličinu neslužbenog gospodarstva također negativno utječu veći troškovi ulaska u njega i represivne mjere. Međutim, ovaj put u tranzicijskim zemljama, kako ćemo pokazati, vodi smanjivanju ukupne učinkovitosti i blagostanja.

Kako neslužbene aktivnosti predstavljaju oblik nepoštivanja regulacija koje nameće država, (Feige, 1999) one zapravo mogu povećati efikasnost gospodarstva ukoliko su prekršena "loša pravila". Dakle, najbolji način za smanjivanje neslužbenog sektora u tranzicijskim zemljama, jest smanjivanje politizacije gospodarstva koja predstavlja troškove poduzetnicima koji posluju u službenom gospodarstvu, odnosno mogućnosti da političari arbitrarnim odlukama utječu na profitabilnost pojedinog poduzetnika. Troškovi poslovanja u službenom gospodarstvu često uključuju mito koje poduzetnici moraju platiti, a da im pri tome nisu osigurana potrebna javna dobra, osobito red i sigurnost.

2. Neslužbeno gospodarstvo – različita viđenja različitih pojmova?

Zanimanje znanstvenika i velik broj radova, i u inozemstvu i u nas, koji su se koncentrirali na ulogu neslužbenog gospodarstva i njegove posljedice za ukupno gospodarstvo, nisu doveli do suglasja oko sadržaja pojma neslužbenog gospodarstva. Različiti pristupi pojmu neslužbenog gospodarstva pokušavaju naglasiti njegove različite aspekte. U literaturi o zemljama Zapada termin neslužbeno gospodarstvo najčešće se koristi u smislu neprijavljenog gospodarstva, pri čemu se misli na aktivnosti koje izbjegavaju poštivanje porezne regulative. S druge strane, nezabilježene gospodarske aktivnosti, ili aktivnosti koje izbjegavaju uključivanje u nacionalne račune, uglavnom su služile kao 'akademska' tema, a

* *Primljeno* (Received): 24.5.1999.

Prihvaćeno (Accepted): 1.9.1999.

¹ Autori su zaposleni u Hrvatskoj narodnoj banci (Direkcija za istraživanja). Njihovi stavovi izneseni u ovom radu nisu nužno i stavovi Hrvatske narodne banke niti ju na bilo koji način obvezuju.

² Autori žele posebno zahvaliti prof. Edgaru L. Feigeu na korisnim komentarima i sugestijama. Također preuzimaju odgovornost za preostale greške i propuste.

njihove procjene ponekad se koriste za ocjenu neprijavljenog dohotka. Međutim, postoje i druge aktivnosti koje zaslužuju uključivanje u koncept neslužbenog gospodarstva, a ne ulaze u ove dvije kategorije. Naprimjer, posao koji je favorizirani poduzetnik sklopio s državom, a koji uključuje i izdašnu nagradu za određene protuusluge, bit će obuhvaćen nacionalnom statistikom i kao takav neće se smatrati dijelom nezabilježenog gospodarstva. S druge strane, aktivnosti poput prodaje povrća iz vlastitog vrta na tržnici ne dolaze u sukob s regulativom, ali predstavljaju značajan dio nezabilježenog gospodarstva.

Autori koji drugačije žele odrediti središte analize, ovaj nedostatak pokušavaju izbjeći drugačijim definiranjem neslužbenog gospodarstva. Moguć je i pristup koji kao dijelove neslužbenog gospodarstva klasificira sve aktivnosti koje nisu obuhvaćene "sustavom vlasničkih prava koja država jamči te sustavom regulacija i obveza kojima ekonomskom procesu i aktivnostima daje legalno prihvatljivi i politički legitimni oblik." (Franičević, 1997a). Ovaj koncept, poznat i pod nazivom neformalno gospodarstvo, najčešće se navodi u literaturi o zemljama u razvoju, a pokazuje i značajan potencijal za istraživanja tranzicijskih gospodarstava (Feige, 1990). Ta definicija obuhvaća sve vrste aktivnosti koje su protivne zakonu, ali ispušta iz analize redistributivne koalicije političara, birokracije i interesnih skupina koje se bore za ostvarivanje renti³. Proširivanjem definicije kako bi se uključio i ovaj posljednji skup aktivnosti koji je implementiran u institucionalnoj strukturi, susreli bismo se s dva problema: 1) ušli bismo na područje etičkih normi na kojemu vladaju velika neslaganja, a suviše je apstraktno za primijenjenu analizu i 2) vrlo mali dio gospodarstva tada bi ostao izvan neslužbenog sektora. Stoga ćemo našu analizu ograničiti na razmatranje neregistrirane aktivnosti, osim ukoliko se usredotočimo na fiskalna pitanja kada će nam relevantan biti pojam neprijavljenog gospodarstva.

Jedan od neizravnih načina mjerenja porezne evazije koristi procjenu veličine neregistriranih aktivnosti koja se zatim množi s prosječnom poreznom stopom kako bi se dobio 'porezni jaz' (Tanzi, 1993). Ta metoda može dovesti do krivih rezultata budući da porezna evazija ne mora nužno biti vezana uz djelatnosti iz područja neregistriranog gospodarstva. Neprijavljeni dohodak izvire iz neprijavljanja ili netočnog prijavljivanja dohodaka, profita, prodaje ili precjenjivanja odbitnih stavki. Ovakva porezna evazija ne implicira nužno da će takve gospodarske aktivnosti biti isključene iz računa nacionalnog dohotka ako su metode za obračun nacionalnog dohotka neovisne o poreznim izvorima. Čak je moguće zamisliti slučaj zemlje u kojoj ne postoji neregistrirano gospodarstvo, ali to ne mora imati nikakve implikacije na razinu porezne evazije.

Glavna motivacija za uključivanje u gospodarske aktivnosti koje poduzetnici pokušavaju sakriti od državnog aparata jesu regulacije i porezi, od kojih prve često pretežu. Razlog tome je da regulacija stvara troškove poduzećima dok na drugoj strani ne stvara prihod državi kojim bi ona mogla financirati određena javna dobra (npr. zaštitu vlasničkih prava) koja poduzećima donose koristi od sudjelovanja u službenom sektoru gospodarstva (Johnson, Kaufmann i Schleifer, 1997).

Istraživanja neslužbenog gospodarstva u zemljama razvijenog tržišnog kapitalizma stvorila su negativnu klimu prema njemu, prvenstveno u smislu njegovog negativnog utjecaja na gospodarsku efikasnost i razvoj (Kesner-Škreb, 1997). Osim svojevrsnog amortizera za socijalne potrebe kao pozitivne strane, općenito se smatra da neslužbeno gospodarstvo smanjuje proračunske prihode i kvalitetu javnih dobara, iskrivljuje makroekonomske pokazatelje te zbog jednostavnih, radno intenzivnih tehnika kojima se služi iskrivljava alokaciju proizvodnih resursa. Pritom se implicitno polazi od pretpostavki da država od ubranih poreznih prihoda maksimalno zadovoljava potražnju za javnim dobrima te da su

³ Za ekonomiste koji iz svoje analize isključuju teoriju javnog izbora činjenica da zemlja može uvesti carine na uvoz dobara ostaje misterij. Razmatrajući pak kolektivno djelovanje, slučaj uvođenja carina mnogo je jasniji ukoliko imamo u vidu da su koristi od njih koncentrirane na relativno malu skupinu proizvođača, dok su njihovi troškovi raspršeni na širok sloj potrošača. Čak i kada bi potrošači bili informirani o troškovima koje im pojedina carina nameće, nizak trošak carine za pojedinog potrošača otežava organiziranje opozicije (Olson, 1982).

marginalni društveni troškovi regulacije jednaki njezinim marginalnim društvenim koristima. Stvarno stanje u tranzicijskim državama daleko je od ove idealizirane slike benevolentne države. Nadalje, one zanemaruju koju je neslužbeno gospodarstvo imalo u tranzicijskim zemljama prije početka provođenja gospodarskih i političkih reformi. "U ekonomiji koju odlikuju: dominacija državnog vlasništva, golema ograničenja privatnom sektoru, visoko oporezivanje legalnih privatnih dohodaka, gotovo univerzalna kontrola cijena te fizička alokacija i racioniranje dobara, brojna zabranjena potrošna dobra, neučinkovitost i sporost formalne proizvodnje i distribucije, kronični višak novca u cirkulaciji, korumpiranost vlasti na svim razinama te važna uloga osobnih veza, zatim vodoravnih i okomitih društvenih mreža, neslužbeno gospodarstvo postaje mnogo više od onoga što je rubno službeno." (Franičević, 1997b)

Svi argumenti govore u prilog tome da je prije otpočinjanja tranzicijskog procesa zbog distorzivnih mehanizama koje je nametnula država neslužbeno gospodarstvo promicalo gospodarsku efikasnost. Imamo, dakle, suprotnost između uloge koju je neslužbeno gospodarstvo imalo u centralno-planskim gospodarstvima i one koju ona ima u državama razvijenog tržišnog gospodarstva. Do ove izmjene u obilježju koji neslužbeno gospodarstvo ima, trebalo bi doći omogućavanjem prijelaza poduzetnika u službeni sektor gospodarstva kroz izmjene u svim navedenim odlikama države, poglavito pristupu regulaciji i poreznom sustavu.

Ono što se, međutim, odigralo u tranzicijskim zemljama potpuno je suprotno od onoga na što bi izloženi teorijski model tranzicije neslužbenog gospodarstva ukazivao. *Grafikon 1* prikazuje evoluciju neslužbenog gospodarstva u tranzicijskim zemljama u prvoj polovini 90-ih. U grafikonu je riječ o neponderiranoj aritmetičkoj sredini pokazatelja udjela neslužbenog gospodarstva u ukupnom gospodarstvu za 17 tranzicijskih zemalja⁴ kako su ih pomoću metode potrošnje električne energije procijenili Johnson, Kaufmann i Schleifer. Ova metoda procjene nije u potpunosti pouzdana i ima svoje nedostatke. Uz to za polaznu godinu mora imati procjene neslužbenog gospodarstva učinjene pomoću neke od alternativnih metoda. U nedostatku kvalitetnijih podataka dobivenih identičnom metodologijom koji bi pokrivali duže vremensko razdoblje i veći broj zemalja, prisiljeni smo osloniti se na ovaj izvor. Na grafikonu 1 očit je trend snažnog porasta neslužbenog sektora nakon početka tranzicije.



Izvor: izračun autora prema Johnson, Kaufmann i Schleifer (1997), za Hrvatsku Ott (1997)

⁴ Radi se o Bugarskoj, Češkoj, Mađarskoj, Poljskoj, Rumunjskoj, Slovačkoj, Azerbejdžanu, Bjelorusiji, Estoniji, Gruziji, Kazahstanu, Latviji, Litvi, Moldaviji, Rusiji, Ukrajini i Uzbekistanu.

Ovu pojavu ipak ne treba protumačiti isključivo kao rezultat porasta u državnoj regulaciji i razini poreznog opterećenja, već i kao rezultat smanjenja političkog pritiska. Pod političkim pritiskom smatramo mobiliziranje resursa od strane političke elite kako bi se represivno djelovalo na neslužbeno gospodarstvo zbog pretpostavljenog rušilačkog utjecaja na društvo i pretpostavljenih utjecaja na režim, poput potkopavanja društvene substance i erodiranja političke legitimnosti (Feige, 1999). Poznato je da je politička presija jedan od 'efikasnijih' načina suzbijanja neslužbenog gospodarstva. Postavlja se pitanje je li neslužbeno gospodarstvo mudro eliminirati na taj način budući da njegovi utjecaji nisu u potpunosti poznati. U zemljama s rigidnom regulacijom i rasipanjem resursa u javnom sektoru (odnosno neefikasnim osiguravanjem javnih dobara), smanjenje neslužbenog gospodarstva imalo bi negativne učinke na blagostanje i efikasnost.

Porast neslužbenog sektora gospodarstva u tranzicijskim zemljama ipak ne treba vezati isključivo uz smanjenje političke presije jer postoje sve implikacije da niti država nije mnogo učinila kako bi uklonila poticaje za ulazak poduzetnika u neslužbeni sektor gospodarstva – sveopća politizacija gospodarskog života i arbitrarno djelovanje političara vezano uz nepostojanje temeljnih institucionalnih pravila, kao što su zaštita vlasničkih prava koja predstavljaju temeljno javno dobro u svakoj državi, ostaju prisutni u tranzicijskim zemljama.

Nekoliko je kanala kojima neslužbeni sektor gospodarstva može utjecati na porast blagostanja potrošača. Neslužbeno gospodarstvo može stvoriti konkurentske pritiske na tržištima koja sadrže nekompetitivne elemente. Ovo je osobito važno jer su u tranzicijskim zemljama političari zadržali značajan stupanj kontrole nad ulaskom poduzetnika u pojedine sektore. Ukoliko su sudionici neslužbenog gospodarstva koncentrirani u manjem broju sektora, tada će njihova konkurencija rezultirati nižim cijenama proizvoda, od čega će potrošači imati koristi (Kesselman, 1995). Neslužbeni sektor također svoje proizvode može ponuditi po nižim cijenama od službenog sektora u slučaju nehomogenosti između njihovih proizvoda i informiranih potrošača koji su spremni platiti nižu cijenu za nižu kvalitetu ili nedostatak jamstava za proizvod.

Još jedan način na koji neslužbeno gospodarstvo može smanjiti razinu politizacije gospodarstva jest njegova interakcija s poreznom evazijom. Iako porezna evazija nije primarni uzrok neslužbenog gospodarstva, sudionici neslužbenog gospodarstva najčešće ne plaćaju poreze kako bi njihove aktivnosti ostale skrivene. Ukoliko je učešće neslužbenog sektora u ukupnom gospodarstvu veće, veći je i potencijalni gubitak poreza. Izgubljeni prihodi od poreza mogu dovesti do nekoliko reakcija – porasta poreza, zaduživanja ili smanjenja rashoda. Zaduzivanje se pritom može promatrati kao više buduće porezne stope, ali i kao niže rashode u budućnosti. Na *grafikonu 2* prikazana je veza između udjela neslužbenog sektora u ukupnom gospodarstvu i proračunskog deficita izračunatih kao prosjek za razdoblje od 1992. do 1995. godine. Vidljivo je da postoji negativna veza između tih pojava, iako se ona ne bi mogla označiti posebno snažnom.



Izvor: Johnson, Kaufmann i Schleifer (1997) i WIIW (1998), za Hrvatsku Ott (1997) i WIIW (1998)

Na *grafikonu 3* koji slijedi, prikazan je pak odnos između prosječnog udjela neslužbenog sektora u ukupnom gospodarstvu i prosječnog udjela proračunskih rashoda u ukupnom BDP-u u istom razdoblju, koji smo prilagodili za veličinu neslužbenog sektora kako bismo mogli uhvatiti njegov utjecaj na rashode. Iz koeficijentata determinacije⁵ vidljivo je da je ova veza izrazitija od prethodne. Ujedno, parametri jednadžbi pokazuju da je veza snažnija. Ocjene jednostavnih linearnih regresija za ova dva odnosa govore da je porast udjela neslužbenog sektora u ukupnom gospodarstvu za 1 postotni bod u prosjeku povećavao proračunski deficit za 0,23 posto BDP-a, a smanjivao udio rashoda u ukupnom BDP-u za 0,53 posto BDP-a. Očito je da je porast neslužbenog gospodarstva u tranzicijskim zemljama snažnije utjecao na smanjenje državne potrošnje nego na porast zaduživanja. O utjecaju smanjenja udjela države u BDP-u na efikasnost teško je govoriti bez detaljnije analize efikasnosti državnih aparata i optimalne razine potrošnje, ali u jednom ranijem radu natuknuli smo da je razina državne potrošnje u tranzicijskim državama previsoka ukoliko u obzir uzmemo razinu njihove razvijenosti (Faulend i Šošić, 1999). Ova analiza također sugerira da bi uključivanje neslužbenog u službeni sektor i smanjivanje poreznog jaza⁶ u većoj mjeri utjecalo na porast državnih rashoda nego na smanjivanje poreznog opterećenja. Drugačije objašnjenje uključuje mogućnost da institucionalni čimbenici koji potiču neslužbeno gospodarstvo istovremeno djeluju i na poreznu evaziju, koja je neovisna o neslužbenom gospodarstvu, te da institucionalna promjena istovremeno djeluje i na smanjenje porezne evazije i neslužbenog gospodarstva. No bez obzira koje objašnjenje bilo istinito, jasno je vidljiva sklonost tranzicijskih država da troše koliko je moguće, a ne da potrošnju prilagođavaju nekom vanjskom parametru koji bi u razmatranje uključio njezinu optimalnost.

⁵ Osamnaest tranzicijskih zemalja za koje smo imali raspoložive podatke predstavljaju premalen skup da bismo ove zaključke mogli prihvatiti sa sigurnošću.

⁶ Bez obzira na razlike između neslužbenog gospodarstva i porezne evazije o kojima smo govorili pretpostavljamo da bi smanjivanje neslužbenog gospodarstva smanjilo poreznu evaziju.



Izvor: Johnson, Kaufmann i Schleifer (1997) i WIIW (1998), za Hrvatsku Ott (1997) i WIIW (1998)

Najčešći argumenti kojima se naglašava relativna efikasnost službenog u odnosu na neslužbeni sektor gospodarstva jesu njezin pristup određenim javnim dobrima - već smo više puta naglasili zaštitu vlasničkih prava, a uz nju se često spominje i pristup pravosudnom sustavu što poduzetnici iz neslužbenog sektora ne mogu koristiti. Ukoliko ne postoje navedeni temeljni preduvjeti za zadovoljavajuće funkcioniranje službenog gospodarstva, odnosno vladaju pravna nesigurnost i učinkovitost pravosuđa, gubi se i komparativna prednost djelovanja u službenom u odnosu na poslovanje u neslužbenom sektoru. Usporedo s tim - i veća efikasnost čitavog službenog gospodarstva. Zbog nemogućnosti da ostvare svoja prava institucionalnim sredstvima, sudionici službenog sektora mogu taj nedostatak nastojati nadoknaditi uspostavljanjem veza s političkom elitom, što za sobom povlači niz nuspojava o kojima ćemo više govoriti u idućem odjeljku.

Važna pojava koja je utjecala na relativnu efikasnost je i privatizacija. Dosadašnji nalazi koji uspoređuju performanse poduzeća s različitim naslijeđem uglavnom govore da su 'de novo' poduzeća najveći generator zapošljavanja i rasta, dok poduzeća koja su nastala u predtranzicijskom razdoblju uglavnom otpuštaju radnike i smanjuju proizvodnju (Bojncić i Konings, 1998). Najveći dio službenog sektora u tranzicijskim zemljama prošao je, ili tek treba proći privatizaciju, dok poduzeća koja djeluju u neslužbenom sektoru nemaju elementa državnog vlasništva. Ovaj argument zapravo naglašava važnost neslužbenog sektora kao 'poduzetničkog rasadnika', što je posebno važno u tranzicijskim zemljama u kojima nije postojala razvijena poduzetnička praksa.

Kada već razmatramo dinamičan aspekt učinkovitosti službenog i neslužbenog sektora, korisno je promotriti i njihov odnos prema restrukturiranju. Promjena vlasničke strukture sama po sebi ne nosi nikakve koristi za gospodarstvo, već predstavlja samo nominalnu promjenu. Privatizacija bi zapravo trebala poslužiti kao uvod za proces restrukturiranja. Povećanje alokativne efikasnosti koje bi trebalo pratiti procese stabilizacije, privatizacije i restrukturiranja, neodvojivo je od pravne sigurnosti i transparentnosti sustava, čiju suprotnost predstavlja politizacija. Stoga će i gospodarski rast, kao posljednji test i završna ocjena svih napora koje su tranzicijske zemlje već učinile i tek će učiniti na putu izgradnje tržišta, ovisiti o mjeri u kojoj one uspiju ograničiti politizaciju svojih gospodarstava.

3. Korupcija i institucionalni čimbenici

Općenito kada se govori o službenom i neslužbenom sektoru, službeni sektor ima pozitivnu konotaciju, a neslužbeni negativnu, jer upravo je to sektor u kojem vlada mito i korupcija. Autori ovog rada nemaju namjeru pobijati ustaljenu tvrdnju, ali žele potaknuti na daljnje razmišljanje o vezi između službenog i neslužbenog sektora, države te korupcije. U tom cilju, razvijaju intrigantnu tvrdnju da je službeni sektor taj u kome vlada korupcija, te je upravo korupcija na relaciji službeni sektor-država glavni krivac za nastanak i razvoj neslužbenog sektora.

Korupcija je pojava koja se ne veže samo uz tranzicijske i ostale manje razvijene zemlje. Ona je pojava koja ovisi o ljudskom ponašanju te se kao takva javlja u svim zemljama bez obzira na razinu gospodarske i političke razvijenosti. Činjenica je, međutim, da je ona prisutnija odnosno izraženija u manje razvijenim zemljama⁷. Razloge veće korumpiranosti manje razvijenih zemlja treba tražiti u rasprostranjenosti činitelja koji potiču korupciju, a koji su izraženiji u manje razvijenim zemljama. Općenito se činitelji koji potiču korupciju dijele na izravne i neizravne (Tanzi 1998). Izravni činitelji obuhvaćaju: regulacije i autorizacije, oporezivanje, donošenje odluka o državnoj potrošnji, razne diskrecijske odluke, te financiranje političkih stranaka. Neizravni činitelji u vezi su s izravnim, a uključuju: kvalitetu birokracije, razinu plaća unutar javnog sektora, sustav kazni, institucionalne kontrole, transparentnost pravila i zakona, te primjer državnog vodstva. Manje razvijene zemlje u pravilu su više regulirane, jer vlasti zbog nedostatka novčanih sredstava nisu u mogućnosti poticati pojedine sektore i djelatnosti financijskim putem. Regulacije su u takvim uvjetima ponekad jedini način na koji država može potaknuti određene sektore i djelatnosti. U takvim zemljama mala poduzeća bježe u neformalni sektor jer u službenom sektoru postoji nelojalna konkurencija (regulacije i autorizacije) i relativno visoko porezno opterećenje. Smanjenje službenog sektora dodatno smanjuje poreznu bazu što čini daljnji pritisak na povećanje poreza. Donošenje odluka o državnoj potrošnji uglavnom je diskrecijskog karaktera. Tako se dovode u povoljniji položaj određeni ekonomski subjekti iz službenog sektora koji zbog takvih odluka dodatno učvršćuju svoj monopolistički položaj. Često se događa da upravo ti ekonomski subjekti financijski pomažu stranku na vlasti. Kvaliteta birokracije u smislu kvalitete državnih službenika uvelike ovisi o visini plaća unutar državnog sektora, ali i o alokaciji ljudskih resursa. Često se događa da pravi ljudi nisu na pravom mjestu, što negativno djeluje na efikasnost državnih službi. Uz to bolje obrazovani i kvalitetniji kadar napušta državni sektor zbog boljih materijalnih uvjeta koje nudi privatni sektor. Neprimjeren sustav kazni, kao i neprimjerene institucionalne kontrole, omogućavaju državnim službenicima zlorabu položaja najčešće u obliku diskrecijskog odlučivanja. Netransparentnost pravila i zakona državnim službenicima dodatno povećava prostor za donošenje diskrecijskih odluka, pa tako i za zlorabu položaja. Na kraju, primjer državnog vodstva kojeg navodi Tanzi, a tome treba pridodati i primjer svih čelnih ljudi pojedinih državnih institucija, uvelike doprinosi adekvatnom ponašanju službenika na nižim razinama.

Pitanje je, naravno, zašto su svi ti faktori naglašeniji u tranzicijskim zemljama. Sigurno je da ekonomski razlozi mogu mnogo toga objasniti, međutim, tranzicija ne podrazumijeva samo ekonomsku, već i političku transformaciju⁸. Ponašanje političara u tranzicijskim zemljama nije se značajno promijenilo u odnosu na prijašnje ponašanje političara iz centralno-planskih gospodarstava. Tipično, političari se služe svojim položajima za ispunjenje vlastitih interesa. U tom smislu, oni kažnjavaju poduzetnike iz kruga opozicije, a podržavaju poduzetnike iz "prijateljskih" stranaka (Johnson, Kaufmann, Schleifer, 1997). Također, iskorištavaju svoju moć i obogaćuju se nudeći oslobađanje od raznih vrsta nameta u zamjenu za mito.

⁷ Potvrda tome je ljestvica s indeksima percepcije korupcije za niz zemlja koju svake godine objavljuje Transparency International.

⁸ Većina tranzicijskih zemalja postigla je značajniji napredak na ekonomskom području (EBRD Report 1998).

Navedeni oblici ponašanja koji uz mito uključuju i iznuđivanje, ucjenu, nepotizam i slično, klasični su primjeri korupcije. Sigurno je da korupcija ima i sociološke korijene (Faulend, 1998). Međutim, općenito se smatra da je korupcija neizbježna značajka pojedinih vrsta socijalnih, ekonomskih i političkih transformacija pri kojima postoji slabost institucionalnog okvira, ograničena konkurencija, te nejasna razgraničenost javnih i privatnih područja aktivnosti. Nedostatak institucionalnog okvira koja postoji u tranzicijskim zemljama vjerojatno je glavni razlog veće izraženosti izravnih i neizravnih čimbenika koji potiču korupciju. Pri tome se ne smije izostaviti politizacija ekonomskih procesa koja je u isto vrijeme uzrok i posljedica institucionalnog okvira i koja predstavlja izvor korupcijskih aktivnosti.

Ne iznenađuje što se korupcija najčešće veže uz državni sektor, odnosno stranu potražnje za korupcijom. Međutim, to je samo jedna strana i njoj treba u razmatranje pridodati i stranu ponude. Strana ponude odnosno pojedini ekonomski subjekti iz službenog sektora često nude mito državnim službenicima kako bi si priskrbili određene poslove, autorizacije i drugo. Takvim postupcima oni neposredno slabe svoju konkurenciju. Začeci takvih interesnih skupina nastaju u pravilu u predizborno vrijeme kada pojedini ekonomski subjekti financiraju političke kampanje određenih političara, sa ciljem da im oni uzvrate poslovnu uslugu kad dođu na vlast. Sprega koja u tom procesu nastaje između političara i poslovnih ljudi, očit je primjer politizacije koja negativno djeluje na tržišnu utakmicu. Politizacija ekonomskih procesa poprimit će velike razmjere u uvjetima nedovoljno razvijenog institucionalnog okvira, te će se stvoriti pretpostavke da korupcija uđe u sve pore ekonomskog i političkog života. Konačni rezultat vjerojatno će biti sustavna ili tzv. endemska korupcija, koja je postala sastavni dio sustava. U zemlji u kojoj je korupcija poprimila sustavno obilježje, sprega između politike i dijelova službenog sektora toliko je jaka da postoji izuzetno velika presija na preostali dio službenog sektora. U takvim uvjetima sasvim je prirodno da dio poduzetnika iz službenog sektora, koji nije u milosti, prelazi u neslužbeni sektor. Upravo iz navedenog proizlazi početna tvrdnja koja ističe da je korupcija na relaciji službeni sektor-država glavni uzročnik rasta neslužbenog sektora. U skladu s tim, neslužbeni sektor nije uzrok, već je posljedica korupcije i općenito politizacije ekonomskih procesa.

Empirijsko istraživanje koje je provedeno u svrhu pronalaženja veze između korupcije i neslužbenog sektora, ograničeno je zbog oskudnosti podataka. Stoga je istraživanje provedeno samo za određene tranzicijske zemlje⁹. Pokazatelji razine korupcije preuzeti su od međunarodne organizacije Transparency International, a za pokazatelje veličine neslužbenog sektora koriste se podaci iz prethodnog poglavlja. Podatke iz navedenih izvora treba uzeti s rezervom, jer se radi o podacima za pojave koje se ne mogu kvantificirati. Tanzi je jednom prilikom rekao: “Kada bi se korupcija mogla izračunati, mogla bi se i ukinuti”. Analogija vrijedi i za neslužbeni sektor. U tom smislu valja imati na umu da su podaci, isto kao i rezultati analize, indikativnog značaja. Na *grafikonu 4* prikazana je veza između razine korupcije i veličine neslužbenog sektora za odabrane tranzicijske zemlje. Važno je naglasiti da razina korupcije može poprimiti vrijednosti od 0 do 10, pri čemu 0 predstavlja maksimalno korumpirano okruženje, dok 10 prikazuje potpunu odsutnost korupcije. Stoga se može reći da postoji pozitivna veza između razine korupcije i neformalnog sektora, jer veća korumpiranost okruženja (vrijednosti s nižim brojevima) odgovara većim udjelima neformalnog sektora. Empirijski podaci i provedena grafička analiza idu u prilog ranije navedenoj tvrdnji koja kaže da veća razina korupcije koja je posljedica veće politizacije ekonomskih procesa, povećava neslužbeni sektor.

⁹ Valja naglasiti da se ne radi o odabranim tranzicijskim zemljama, već tranzicijskim zemljama za koje su nam bila dostupna oba podatka (indeks korupcije i veličina neslužbenog sektora). Zemlje uključene u istraživanje su: Bugarska, Češka, Mađarska, Poljska, Rumunjska, Slovačka, Bjelorusija, Estonija, Latvija i Rusija.



Izvor: Johnson, Kaufmann and Schleifer (1997) i Transparency International (1998)

Politizacija ekonomskih procesa koja izvire iz povezanosti političkih i ekonomskih krugova definitivno predstavlja glavni izvor korupcije u tranzicijskim zemljama. Onemogućavanje daljnjeg razvoja korupcije i sprječavanje postojeće korupcije nužan je zadatak koji se postavlja pred institucionalni okvir tranzicijskih zemalja. Osnovni cilj provođenja sustavne antikorupcijske strategije predstavlja razgraničenje područja privatnih i javnih djelatnosti što je temelj za raskidanje veza između pojedinih gospodarskih i političkih krugova. Povijesna je činjenica da proces jačanja institucija teče usporedo s demokratizacijom društva. Stoga je preduvjet za primjenu bilo kakve antikorupcijske strategije politički konsenzus koji se mora dogoditi u parlamentu. Kada bi u tranzicijskim zemljama postojao odgovarajući institucionalni okvir koji bi spriječio spregu između dijela službenog sektora i države, na način da onemogući korupciju, zasigurno bi se smanjila regulacija službenog sektora. Smanjena regulacija ograničila bi diskrecijsku moć državnih službenika, te bi omogućila veću konkurenciju. Spomenuto smanjenje politizacije izvršilo bi pozitivan učinak na kvalitetu ponude javnih dobara i smanjenje porezne presije. To bi pak povratno djelovalo na ekonomske subjekte, ranije prisiljene na rad u neslužbenom sektoru, koji bi u novonastalim uvjetima prelazili u službeni sektor. Ukratko, rezultat bi bio povećanje konkurencije, bolja alokacija resursa, veća efikasnost i povećanje ukupnog blagostanja.

4. Politizacija u Hrvatskoj

Svi problemi koji se vežu uz izvore za izučavanje neslužbenog gospodarstva u punom se svjetlu pokazuju kada pozornost usmjerimo na politizaciju. Još uvijek ne rješavajući nedoumicu između davanja paušalnih ocjena i predočavanja rijetkih anegdotalnih dokaza, nadamo se da će kompromis na koji smo se odlučili zadržati zadovoljavajuću razinu apstrakcije, oslanjajući se u isto vrijeme na dostupne podatke. Ne želeći ulaziti daleko u povijest, predočit ćemo samo recentne aktivnosti države u Hrvatskoj i to u četiri sfere: njezinoj ulozi u privatizaciji, generiranju nelikvidnosti, odnosu s poslovnim bankama i sa središnjom bankom. Iako ćemo ova područja obraditi zasebno, pokazat će se da je upravo interakcija između ovih područja plodno tlo za bujanje politizacije.

Proces privatizacije u tranzicijskim gospodarstvima pokazao se izuzetno pogodnim za učvršćenje vlasti u tranzicijskim državama – privatizacija je omogućila nagrađivanje lojalnih poduzetnika kao i onemogućavanje pristupa državnom vlasništvu onim poduzetnicima koji su bili ocijenjeni kao nepodobni. Ukoliko je privatizacija bila obilježena prodajom po načelu "slučaj po slučaj", centralizacijom svih odluka o privatizaciji na razini državne administracije

i nedorečenostima zakonodavstva - kao što je to bio slučaj u Hrvatskoj - nije neobično da je ishod privatizacije često bio rezultat političkog klijentelizma, dodjele kredita bez odgovarajućih jamstava od strane državnih banaka, 'privatizacije' dobiti poduzeća od strane menadžera većinskih vlasnika na štetu ostalih dioničara, otplate dionica iz sredstava poduzeća i raznih drugih kriminalnih radnji (Čučković, 1997). Kroz proces pretvorbe¹⁰ vlasništva u Hrvatskoj prošlo je 2.650 poduzeća (Privatizacija, 1998). Činjenica da je pred nadležnim sudovima pokrenuto ukupno 908 postupaka protiv Hrvatskog fonda za privatizaciju (HFP), što je više od trećine poduzeća koja su prošla pretvorbu, više govori o predodžbi privatizacije onih koji su u njoj sudjelovali, a smatraju da nisu ostvarili prava koja im pripadaju, nego o doista visokoj razini neregularnosti u privatizaciji (Banka, 1999). Isto tako, ni brojka od 9 poništenih pretvorbi i 94 tvrtke u kojima su poništeni neki potezi u pretvorbi ne govori o niskoj razini neregularnosti. Budući da protekom tri godine od upisa vlasničkih prava u knjigu dioničara ističe rok u kojemu je moguće tražiti utvrđivanje ništavosti upisa, može se činiti da će se vlasništvo nad dionicama privatiziranih tvrtki konsolidirati, bez obzira na način na koji je stečeno. Međutim, kako je znatan broj poduzeća kupljen na otplatu, što nije utjecalo na pravo upravljanja poduzećem, prije nešto više od godinu dana intenzivnije je započeo povratak poduzeća u državno vlasništvo jer se nisu ispunjavale obveze vlasnika prema HFP-u. Zbog lošeg financijskog stanja u kojemu se takva poduzeća nalaze, postoje indikacije da je značajan dio resursa kojima su ova poduzeća raspolagala prethodno 'privatiziran'. Pritom nije oštećena samo država, odnosno porezni obveznici, već i vjerovnici i banke koje su kreditirale poduzeća.

Uloga države u genezi problema nelikvidnosti u Republici Hrvatskoj nije potpuno jasna. Činjenica da je netko neto vjerovnik loš je izgovor za neplaćanje dugova koji država ne uvažava, pa ga niti ona ne bi trebala koristiti. O postojanju problema neplaćanja države govori to da je između 1990. godine i 30. listopada 1998. pokrenuto ukupno 2.008 predmeta na Općinskom sudu u Zagrebu u kojima je dužnik država (Poslovni svijet, 25. XI. 1998.). Ova brojka čini manje od 5 posto ovrha na tom sudu, ali je valja odvagnuti s činjenicom da su tužbe nekih poduzeća protiv određenih ministarstava odbijene na sudu. Također, neka poduzeća niti ne šalju fakture ministarstvima dok ne dobiju dojavu da će biti plaćene i time svjesno krše zakon jer bi u suprotnom morala platiti PDV na obračunati iznos, bez obzira na to što je država u konkretnom slučaju dužnik koji kasni s plaćanjem. Dodatni motiv koji odvraća poduzeća od namirenja potraživanja sudskim putem jest odbijanje provedbe sudskog rješenja o ovrsi od strane Zavoda za platni promet (Poslovni svijet, 25. XI. 1998.). Kada se ovakva praksa na koju poduzeća ne mogu previše utjecati jednom ustali, otvara se diskrecioni prostor za službenike u ministarstvima da odlučuju o poretku plaćanja. Ta okolnost dovodi do pojave službenika koji mogu 'pomoći' u naplati, uz određene provizije (Banka, studeni 1998).

Činjenica da je država i veliki vjerovnik otvara jednaku mogućnost i na strani potraživanja. Međutim, ukoliko određena poduzeća dobiju 'bлагослов' za neispunjenje obveza prema državi, teško je očekivati da će sva ostala poduzeća poštivati pravila. Možda iznosi kojima je država doprinijela problemu nelikvidnosti u Hrvatskoj nisu značajni u odnosu na ukupne razmjere problema, ali od toga je mnogo značajniji 'demonstracijski učinak', jer ukoliko država ne plaća sve svoje dugove na vrijeme i na zakašnjela plaćanja ne zaračunava odgovarajuće zatezne kamate, zbog čega bi bilo tko drugi to morao činiti? Nakon svega toga ne čudi činjenica da projekt državne riznice¹¹, započeo 1993. godine, još uvijek (sredina 1999. godine) nije operativan¹² (Poslovni svijet, 21. IV. 1999.). Kada se problem neplaćanja dugova

¹⁰ Pretvorba vlasništva razlikuje se od privatizacije jer postoje poduzeća koja su prošla kroz pretvorbu, a imaju većinski ili manjinski udio Hrvatskog fonda za privatizaciju i mirovinskog fonda u vlasništvu.

¹¹ Projekt državne riznice podrazumijeva izradu informacijskog sustava u koji bi bile integrirane sve državne jedinice (ministarstva, agencije, izvanproračunski fondovi ...). Time bi se omogućio potpuni nadzor rashoda, a eventualne zloporabe, rasipanje i ostale nepravilnosti bile bi svedene na najmanju moguću mjeru.

¹² Državna riznica trebala je postati operativna potkraj 1996. godine.

i provođenje projekta državne riznice promotre zajedno, jasno je da postoje snažni interesi kojima očito ne odgovara ostvarivanje centraliziranog upravljanja državnim rashodima.

Na pitanje, koliki su razmjeri postojeće interakcije države i poslovnih banaka, te središnje banke, odnosno, politizacije bankovnog sustava, teško je dati precizan odgovor. Činjenica je međutim da je politizacija prisutna te da je upravo ona djelomični krivac za izbijanje krize unutar hrvatskog bankovnog sustava u 1998. godini. Hrvatska narodna banka je u Godišnjem izvješću za 1998. godinu istaknula tri ključna uzroka (momenta) bankovne krize. “Prvi je loša kreditna politika pojedinih banaka koja se nije bazirala na komercijalnim kriterijima i procjeni rizika pa je rezultirala lošom kvalitetom njihove aktive. Drugi moment su previsoke kamatne stope. Treći uzrok je nedovoljno iskustvo u procesima pripajanja, spajanja, postupka stečaja ili likvidacije banaka.” Prvi uzrok, kreditna politika koja se ne zasniva na komercijalnim kriterijima, u biti podrazumijeva davanje kredita povezanim osobama. Dobri prijatelji, rodbina i ostali preporučeni poznanici imat će povlašteni položaj kod pojedinih banaka, te će dobiti kredit po nižim kamatnim stopama, bez kolaterala ili uz neke druge beneficije. Sigurno je da svaki nekomercijalni kredit ne implicira automatski uključenost politike. Međutim, u slučaju da “povoljan” kredit dobije osoba iz stranke na vlasti ili se “povoljan” kredit odobrava na temelju preporuke osobe iz stranke na vlasti, tada se može govoriti o elementima politizacije bankovnog sustava. Ovakvi oblici politizacije mogu se sresti i u državnim i u privatnim bankama. Vjerojatno je zbog većeg stupnja ovisnosti politički interes izraženiji u državnim bankama, međutim to ne mora biti pravilo. Primjer političkog interesa u jednoj državnoj banci jest nedavni sastanak premijera Zlatka Mateše i Bože Prke (predsjednik uprave Privredne banke Zagreb, velika državna banka) povodom prosvjeda radnika “Name”¹³. Naime, radnici “Name” su prosvjedovali nakon neuspjelih pregovora njihove uprave s Privrednom bankom oko prolongiranja otplate kredita, jer je taj neuspjeh značio prodaju “Naminih” robnih kuća te otpuštanje radnika. Organizirani prosvjed (štrajk glađu devetero radnika “Name”) u postojećim socijalno vrlo napetim okolnostima potaknuo je premijera da pozove predsjednika uprave Privredne banke Zagreb na razgovor. Ukratko, rezultat razgovora bila je trenutna obustava prodaje “Naminih” robnih kuća (Poslovni svijet, 5.V.1999.). Da političkog interesa ne nedostaje i u privatnim bankama najbolje pokazuje činjenica da je u 1998. godini ukupno šest banaka¹⁴ od postojećih šezdeset dospjelo u probleme, te da je svih šest banaka bilo u privatnom vlasništvu. Iz brojnih novinskih članaka mogla su se pročitati nagađanja i spekulacije novinara o umiješanosti pojedinaca iz stranke na vlasti u afere s pojedinim bankama. Međutim, sudska istraga nad pojedincima (čelnim ljudima propalih banaka) je u tijeku, tako da će se konačni rezultati istrage tek saznati. U tom smislu, biti će poznato u kojoj je mjeri politika bila umiješana u rad tih banaka, te koliko je ona doprinijela njihovoj propasti.

Nezavisnost središnje banke također je dovedena u pitanje u vrijeme bankovne krize. Nakon problema u Dubrovačkoj banci početkom 1998. godine Hrvatska narodna banka promovirala je ideju o osnivanju državnog koordinacijskog odbora za bankarstvo. Međutim, u novinama je vrlo dobro istaknuto “Kako na odjek nije naišlo ni izvješće HNB-a Saboru o stanju u bankovnom sektoru, u kojem je istaknuta rizičnost ponašanja pojedinih banaka, a ni ovo u kojem je predloženo osnivanje nekih novih tijela financijskog sustava, središnja banka očito ima teškoća s pridobivanjem političke potpore za svoja tumačenja zbivanja.” U istom članku se navodi i slijedeće: “Iako prijedlog novog zakona o bankama zaista znatno proširuje i precizira ovlasti Hrvatske narodne banke, ne čini se da su središnjoj banci postojeći zakoni baš toliko vezali ruke da u Hrvatskoj imamo već nekoliko banaka koje su izletjele iz financijskog sustava, ali i sad lutaju od nemila do nedraga a da ih se nitko ne usudi dotaknuti te su ‘izvor izopačenja mnogih vrsta’. Kako je pokazano da je Hrvatska narodna banka znala

¹³ Trgovačko poduzeće iz Zagreba – najveći lanac robnih kuća.

¹⁴ Četiri banke su pripadale skupini malih banaka, a dvije skupini srednje velikih banaka. Za tri banke bio je pokrenut postupak ocjene ekonomske opravdanosti sanacije, a pozitivnu ocjenu dobila je samo jedna banka (Dubrovačka banka koja je ujedno bila i najveća od navedenih šest banaka). Stečajni postupak pokrenut je za preostalih pet banaka.

što se događa i o tome obavještavala Sabor, bila je, dakle, voljna nešto učiniti, ruke su joj očito bile vezane u političkoj sferi. Od te konstatacije ne treba bježati, pogotovo u trenutku kad se s vrhova izvršne vlasti pokreće inicijativa za osnivanjem koordinacijskog tijela.” (Poslovni svijet, 11.XI.1998.). Valja naglasiti da su pritisci na središnju banku vršeni i iz bankarskih krugova. Opće je poznat pritisak Marka Marčinka, predsjednika uprave Glumina banke¹⁵ na HNB da pozitivno razmotri postupak ocjene ekonomske opravdanost sanacije. S obzirom na to da je pokrenut postupak stečaja nad Gluminom bankom, a nad predsjednikom uprave Glumina banke Marčinkom pokrenut istražni postupak, očito je da je središnja banka izborila određeni stupanj nezavisnosti. Međutim, postojeća nezavisnost središnje banke je nejaka i još uvijek zahtijeva potporu države pri rješavanju problema u bankovnom sustavu.

Važno je ukazati na isprepletenost koja označava politizaciju ovih područja gospodarskog života koje smo istakli kao najznačajnije. Sigurno je da je privatizacija po neekonomskim kriterijima utjecala na neučinkovitost poduzeća i pojavu problema nelikvidnosti, ali je i nelikvidnost omogućila dugotrajno izvlačenje sredstava iz poduzeća prije nego su se pojavila kao kandidati za sanaciju. Politizacija u bankarstvu također je potpomogla ovakav model privatizacije, a pri tome je bilo nužno učiniti pritiske na superviziju banaka. Iz redova visoko zaduženih poduzeća, a i nekih stručnih krugova, također su se mogle čuti kritike politike stabilnosti tečaja i cijena koju je provodila središnja banka. U uvjetima visoke inflacije i neplaćenih obveza profitirali bi upravo oni koji u uvjetima stabilnosti moraju mijenjati način poslovanja. Iz svega ovoga je vidljivo da zakonska zaštita vlasništva, koju smo naveli kao jedno od temeljnih javnih dobara i motiva za poslovanje u službenom sektoru gospodarstva, u Republici Hrvatskoj ne funkcionira zadovoljavajuće.

Depolitizacija gospodarstva i uspostavljanje vladavine zakona čine najvažnije preduvjete za postavljanje temelja rastu. Do preokreta ne može doći preko noći, već je potrebno stvaranje političkog konsenzusa. Nacrt općenite antikorupcijske strategije koja može slijediti stvaranje političkog konsenzusa, a kojoj je temeljni cilj prekidanje zlorabe diskrecijskih ovlasti državnih službenika, dan je u završnom dijelu teksta.

5. Zaključak

Autori ovoga rada ne zagovaraju poticanje neslužbenog gospodarstva u tranzicijskim zemljama. Naprotiv, svaka bi tranzicijska zemlja trebala kao jedan od ciljeva postaviti smanjivanje udjela neslužbenog sektora u gospodarstvu. Neslužbeni sektor je, međutim, u procesu tranzicije imao, i još uvijek ima mnoge pozitivne utjecaje koje ne treba apriori odbacivati ili ih svoditi isključivo na ulogu socijalnog amortizera. Pozitivni učinci neslužbenog gospodarstva, pri čemu u prvom redu mislimo na poticaje efikasnosti i rastu, značajni su u slučajevima kada je sustav u toj mjeri reguliran da provođenje regulacije od strane poduzeća smanjuje ukupnu razinu blagostanja društva. Razlozi takvom ponašanju države ne moraju biti isključivo nedostatak stručnih kadrova koji bi mogli ocijeniti utjecaje ukupne regulacije na gospodarstvo, nego mogu biti i političko-ekonomske naravi i odražavati mjeru u kojoj politička elita želi zadržati nadzor nad gospodarstvom zbog svojih ciljeva.

Na pojavu neslužbenog gospodarstva u takvim uvjetima pogrešno bi bilo odgovoriti represivnim mjerama jer bi one suzbile začetke poduzetništva i negativno se odrazile na sadašnje blagostanje te na rast u dinamičkoj perspektivi. Razvijanje i primjena strategije u svrhu smanjenja politizacije ekonomskih procesa imalo bi mnogo pozitivniji učinak na gospodarsko okruženje. Postojeće blagostanje i gospodarski rast ne bi bio ugrožen, a stvorile bi se pretpostavke za srednjoročno i dugoročno smanjenje neslužbenog sektora. Takva strategija podrazumijevala bi sustavnu antikorupcijsku strategiju koja bi se zasnivala na tri stupa.

Prvi stup zasnivao bi se na administrativnim i pravnim reformama. Temeljna ideja je

¹⁵ Jedna od šest propalih banaka.

pojednostavljenje i racionalizacija postojećih pravila kako bi se ograničila diskrecijska moć javnih službenika. To podrazumijeva izgradnju ili poboljšanje postojećih institucija unutrašnje kontrole koje bi omogućile pojačano nadgledanje javnih službenika i tako povećala vjerojatnost otkrivanja neregularnih radnji.

Drugi stup zasnivao bi se na moralu. To znači javno razotkrivanje i kažnjavanje korumpiranih javnih djelatnika, ali i ljudi iz službenog sektora koji sudjeluju u procesu korupcije. Osnovni smisao moralnog pristupa je stvoriti negativno javno mišljenje o korupciji te uočiti slabe točke sustava kod kojih se javlja korupcija.

Posljednji, treći stup temeljio bi se na sustavnim reformama koje podrazumijevaju makroekonomske i općenito strukturne promjene. Cilj je umanjiti ulogu države¹⁶ odnosno odstraniti uvjete koji omogućavaju razvoj politizacije i korupcije. Sustavne reforme obuhvaćaju tri vrste komplementarnih politika. Prvo, politike sa ciljem racionalizacije uloge države u ekonomiji putem deregulacije, liberalizacije i privatizacije. Drugo, politike reformi preostalih državnih funkcija unapređenjem institucija upravljanja te osiguranjem minimalnog stupnja transparentnosti. I na kraju, politike koje nastoje izgraditi konkurentski raspoloženu okolinu gdje će pravila igre biti jasno određena i koja će omogućiti uspješno funkcioniranje tržišta.

Kontinuirano i sustavno provođenje navedene antikorupcijske strategije, posebno njenog trećeg dijela, omogućiti će suzbijanje korupcije i u onim zemljama u kojima je korupcija poprimila sustavna obilježja. Smanjenje korupcije, a to podrazumijeva i smanjenje politizacije ekonomskih procesa, izvršit će pozitivan utjecaj na blagostanje i gospodarski rast¹⁷, a istovremeno će stvoriti pretpostavke za smanjenje neslužbenog sektora.

Sažetak

U radu se razmatra veza između neslužbenog gospodarstva i opće ekonomske efikasnosti. Posebna pozornost posvećena je poreznoj evaziji i korupciji, te njihovoj interakciji s neslužbenim gospodarstvom.

Prvi dio definira ulogu države u genezi neslužbenog gospodarstva i korupcije. Drugi dio pruža uvid u raznovrsnost definicija koje se rabe pri opisu neslužbenog gospodarstva, te utjecaj pojedinih definicija na konačne zaključke. Kako zastupamo 'klasičnu' definiciju neslužbenog gospodarstva kao neregistrirane gospodarske aktivnosti, mišljenja smo da neslužbeno gospodarstvo u tranzicijskim zemljama, prema toj definiciji, ne utječe negativno na ekonomsku efikasnost i rast.

Važno je također postaviti jasnu razliku između neslužbenog gospodarstva i porezne evazije, kao i razliku između neslužbenog gospodarstva i korupcije. Dajemo argumente koji podupiru stajalište da su spomenute radnje više povezane sa službenim nego s neslužbenim gospodarstvom, s obzirom na to da ga prvi upotrebljava kao mehanizam zaštite od konkurencije. Za razliku od neslužbenog gospodarstva, neregularne aktivnosti predstavljaju ozbiljnu prijetnju općem blagostanju, ekonomskoj efikasnosti i rastu. Zaključujemo da su neslužbeno gospodarstvo i neregularne aktivnosti prouzročeni visokim stupnjem politizacije, te da suzbijanje politizacije pozitivno utječe i na smanjenje neslužbenog gospodarstva i na smanjenje neregularnih aktivnosti.

U posljednjem dijelu iznosimo mjere koje mogu biti od pomoći pri suzbijanju neregularnih aktivnosti. Dana antikorupcijska strategija neće u potpunosti ukloniti

¹⁶ Valja podsjetiti da je jedan od glavnih korijena korupcije preveliki državni aparat, koji se najčešće očituje u ogromnom javnom sektoru, prevelikom broju složenih pravila, te visokim poreznim i carinskim stopama.

¹⁷ Paolo Mauro je izvršio analizu na uzorku velikog broja zemalja u dužem vremenskom razdoblju i utvrdio da ukoliko zemlja poboljša svoj indeks korupcije za dvije jedinice, stopa gospodarskog rasta bit će na godišnjoj razini veća za pola postotnog boda (Mauro, 1996).

neslužbeno gospodarstvo, ali će onemogućiti radnje koje štete gospodarskoj učinkovitosti i rastu.

Ključne riječi: službeno gospodarstvo, neslužbeno gospodarstvo, korupcija, porezna evazija

LITERATURA

- Burgess, R. - Stern, N. (1993) Taxation and Development. *Journal of Economic Literature*, vol. XXXI, str. 762-830.
- Bojnec, Š. - Konings, J. (1998) Job Creation, Job Destruction and Labour Demand in Slovenia. Leuven Institute for Central and East European Studies, Working Paper 74.
- Čučković, N. (1997) Neslužbeno gospodarstvo i proces privatizacije. Institut za javne financije, *Financijska praksa*, vol. 21, 1-2, str. 259-276.
- EBRD (1988) Transition Report 1998.
- Faulend, M. (1998) Sociološka pozadina korupcije i antikorupcijska strategija. *Poslovni savjetnik*, br. 10, str. 45-46.
- Faulend, M. - Šošić, V. (1999) Uravnoteženost proračuna, inflacija i rast u tranzicijskim zemljama, mimeo.
- Feige, E. (1999) Underground Economies in Transition: Noncompliance and Institutional Change, mimeo.
- Feige, E. (1990) Defining and Estimating Underground and Informal Activities: The New Institutional Economics Approach. *World Development*, vol. 18 (7), str. 989-1002.
- Franičević, V. (1997a) Politička ekonomija neslužbenog gospodarstva – Država i regulacija. Institut za javne financije, *Financijska praksa*, vol. 21, 1-2, str. 295-314.
- Franičević, V. (1997b) Temeljne značajke neslužbenog gospodarstva. Institut za javne financije, *Financijska praksa*, vol. 21, 1-2, str. 45-70.
- Gatarić, Lj. (1998) Sindikati postali direktorske ‘postrojbe za posebne namjene. *Poslovni svijet*, 5. V. 1998.
- Giles, D.E.A. (1998) Modeling the Hidden Economy and the Tax-gap in New Zeland. *Econometrics Working Paper*, EWP9810.
- Grčar, I. (1999) Državna riznica na sporednom kolosijeku. *Poslovni svijet*, 21. IV. 1999.
- Hrvatska narodna banka (1998), *Godišnje izvješće 1998*. Zagreb.
- Ivanković, Ž. (1998) Guverner tražio ‘koordinaciju’ još prije pola godine. *Poslovni svijet*, 11. XI. 1998.
- Johnson, S. - Kaufmann, D. - Shleifer A. (1997) The Unofficial Economy in Transition, *Brooking Papers on Economic Activity*, Macroeconomics II.
- Kesner-Škreb, M. (1997) Neslužbeno gospodarstvo i razvoj. Institut za javne financije, *Financijska praksa*, vol. 21, 1-2, str. 315-328.
- Kesselman, J.R. (1995) Policy Implications of Tax Evasion and the Underground Economy. The Centre for Research on Economic and Social Policy, UBC Discussion Paper DP 95-10.
- Mauro, P. (1996) The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure. *IMF Working Paper*, WP/96/98.
- *** Neću platit'!, *Banka*, studeni 1998., br. 11, str. 23.
- Ott, K. (1998) Tax Administration Reform in Transition: The Case of Croatia. *Institute of Public Finance, Occasional Paper Series*, No. 5.
- Ott, K. (1997) Gospodarska politika i neslužbeno gospodarstvo. Institut za javne financije, *Financijska praksa*, vo. 21, 1-2, str. 29-44.
- Privatizacija, posebni broj, listopad 1998.
- Rosen H. S. (1995) *Public Finance*. McGraw-Hill, četvrto izdanje.

Tanzi, V. (1994) Corruption, Governmental Activities, and Markets. IMF Working Paper, WP/94/99.

Tanzi, V. (1997) The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective. IMF Working Paper, WP/97/114.

Tanzi, V. (1998) Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures. IMF Working Paper, WP/98/63.

Tanzi, V. - Davoodi, H. (1998) Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth. IMF Economic Issues No. 12.

Tanzi, V. - Parthasarathi S. (1993) A Primer on Tax Evasion. IMF Working Paper, WP/93/21.

Tanzi, V. - Pellechio, A. (1995) The Reform of Tax Administration. IMF Working Paper, WP/95/22.

Transparency International: 1998 Corruption Perceptions Index, Press Release.

Varošanec, S. (1998) Poduzetnici radije u stečaj nego na sud s državom. Poslovni svijet, 25. XI. 1998.

Varošanec, S. (1999) Prohujalo s vihorom. Banka, br. 2.

WIIW (1998) Handbook of Statistics – Countries in Transition. Wien.

Vedran Šošić - Michael Faulend: Is Unofficial Economy a Source of Corruption?

Summary

This paper discusses the link between unofficial economy and overall economic efficiency. Special emphasis is put on tax evasion and corruption and their interaction with unofficial economy.

First part address the role of the state in the genesis of unofficial economy and corruption. Second part gives more insight into the multitude and ambiguity of definitions used to describe unofficial economy and the impact of the particular definition chosen on the final conclusions. Since we opt for the 'classical' definition of unofficial economy as unrecorded economic activity, we argue that unofficial economy in transition countries, according to this definition, does not hurt economic efficiency and growth.

It is also important to make a distinction between unofficial economy and tax evasion as well as between unofficial economy and corruption. We give an argument in support of the view that those kind of activities are closer linked with official than unofficial economy, as the former uses them as a mechanism for protection from the competition. Unlike unofficial economy, these irregular activities pose more serious threat to general welfare, economic efficiency and growth. We conclude that both unofficial economy and irregular activities are caused by high degree of politization and reducing it gives positive impact in reducing both.

In the final part we address the measures required and a policy design which could help preventing irregular activities. This would not completely eliminate unofficial economy, but would remove activities which impair economic efficiency and growth.

Key words: official economy, unofficial economy, corruption, tax evasion.