

# Gospodarska politika i neslužbeno gospodarstvo

---

**Ott, Katarina**

*Source / Izvornik:* **Financijska praksa, 1997, 21, 29 - 44**

**Journal article, Published version**

**Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:242:012524>

*Rights / Prava:* [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-02-07**



*Repository / Repozitorij:*

[Institute of Public Finance Repository](#)

# GOSPODARSKA POLITIKA I NESLUŽBENO GOSPODARSTVO

Katarina OTT, dr.,  
Institut za javne financije, Zagreb

Izvorni znanstveni rad\*  
UDK 331.526.8:338.22

*Neslužbeno gospodarstvo utječe na uspjeh u provedbi gospodarske politike. Što je veće neslužbeno gospodarstvo, veći je i njegov utjecaj na gospodarsku politiku. Provedena istraživanja ukazuju da je u Hrvatskoj riječ o značajnim veličinama neslužbenog gospodarstva (oko 25 posto BDP-a), pa će se u tekstu pokušati ukazati na povezanost neslužbenog gospodarstva i gospodarske politike, uzroke koji potiču neslužbeno gospodarstvo i mjere gospodarske politike kojima bi se moglo utjecati na njegovo daljnje kretanje.*

## Gospodarska politika

Ciljevi gospodarske politike (GP) su napredak i rast gospodarstva, te što pravednija raspodjela. Suvremene GP pokušavaju se ravnati po Samuelu Johnsonu po kojem je "dolična opskrba siromašnih istinski ispit civilizacije". Pojedinci žele poboljšati svoj životni standard, a država im mora omogućiti najbolje uvjete koji će pogodovati rastu i razvoju blagostanja i pojedinca i države kao cjeline. Mogućnosti u tom napretku podjednako bi trebali uživati svi stanovnici. Preraspodjela dohotka je prilično opasan posao, jer ako se provodi prejako, sa slabim sredstvima, učinak može biti sasvim suprotan, odnosno može se usporiti napredovanje i rast, bez osobitih poboljšanja u raspodjeli. Neravnomjerna raspodjela može stvoriti i političku nestabilnost koja pak šteti gospodarskom rastu. Za postizanje rasta i razvoja neophodna je stabilna i trajna GP.

GP se temelji na ekonomskoj analizi, ali ovisi i o etičkim i političkim stavovima koji prevladavaju u društvu. Vođenje GP pod utjecajem je stavova o odnosu pojedinca i države. U suvremenim društvima, još od Adama Smitha, prije svega u anglo-američkom svijetu, prevladavaju stavovi prema kojima država postoji zato da unapređuje ciljeve pojedinaca. Ključna su pitanja tog pristupa državi: kako utvrditi dobro pojedinca i kako ga promicati? Uz to postoji stalni sukob interesa država i pojedinaca, i pitanje koliko aktivna država smije i treba biti.

Učinke GP je teško utvrditi jer je u gospodarstvu nemoguće izvesti kontrolirane eksperimente. Moguće je pokušati spojiti čimbenike koji će utjecati na određeni oblik ponašanja, ali nije moguće utvrditi koji će čimbenici prevladati. Ekonomisti mogu samo pokušati utvrditi smjer i veličinu promjena (više o tome Rosen, 1996). Što je zemlja siromašnija to je važnije da

---

\* *Primljeno* (Received): 1.2.1997.  
*Prihvaćeno* (Accepted): 2.2.1997.

provodi dobru GP. Bogate zemlje mogu sebi dopustiti da gube sredstva, siromašne to ne mogu (Dornbusch, 1993). Bogate zemlje mogu bar nakratko i zanemariti štednju i ulaganja, a siromašne to ne mogu. Dobra GP je kritična za razvoj zemlje i postizanje gospodarskog rasta.

U suvremenoj ekonomskoj znanosti uglavnom prevladavaju stavovi stručnjaka (npr. Barro, 1994; Giovannini, 1993; Stiglitz u Giovannini, 1993) koji tvrde da rast pozitivno ovisi o početnoj količini ljudskog kapitala u obliku dostignutog obrazovanja i zdravlja, negativno o odnosu državne potrošnje u BDP i negativno o mjerama poremećaja tržišta i političke nestabilnosti. Najvažnije je da nema velikih oscilacija, tj. da je rast kontinuiran, čak i uz niže stope. GP koja će povoljno utjecati na stopu rasta podrazumijeva: državnu zaštitu vlasničkih prava i pridržavanja ugovora, održavanje slobode tržišta i što manje izdatke za neproizvodnu potrošnju, održavanje visoke razine ljudskog kapitala (u obliku obrazovanja, zdravlja i niske stope prirasta stanovništva), poticanje većih, po mogućnosti privatnih ulaganja u infrastrukturu (transport i komunikacije), suzbijanje korupcije i lokalno organiziranog kriminala. Ukratko, moderno je tvrditi da je dobra GP ona koja potiče privatizaciju i deregulaciju, a loša ona koja remeti rad tržišta i ne održava vlasnička prava.

Država ne smije sama upravljati gospodarstvom, već jedino može pružati određene poticaje. Ni sami poticaji nisu bezopasni jer mogu dovesti do korupcije, zaobilaznja zakona i slično. Pritom moraju postojati mehanizmi javne kontrole državne politike da se zaštita i poticaji krivo ne usmjere, a rok trajanja određene politike mora biti unaprijed zadan..

### **Veze neslužbenog gospodarstva i gospodarske politike**

Brojne su vrste stručnjaka zainteresirane za proučavanje neslužbenog gospodarstva (NG). Razlikuju se (a) liberali koje zanimaju problemi siromaštva; (b) ekonomski planeri koji žele da sustavi njihovih računa bolje prikazuju stvarno gospodarstvo; (c) radikali koji u plansku analizu žele unijeti strukturalističkiji pogled na gospodarstvo, te (d) pristalice privatizacije koji mogu biti populistički ili konzervativci (Peattie, 1987). To je jedno šareno društvo i njihovi motivi često ih mogu navesti da preneglašavaju značenje stanovitih pojava.

NG kao kategorija u vođenju društvenih računa u načelu je privlačna, ali slabo obuhvatljiva. Kako je teško definirati NG, tako je prirodno da ga je teško obuhvatiti u stvarnom svijetu gdje treba prikupiti podatke. Označivši NG neregularnim, neevidentirane djelatnosti u gospodarstvu po definiciji će biti prilično izvan dosega mjerenja. Fiskalne i monetarne varijable su sirovi instrumenti čak i u razvijenim gospodarstvima. Stoga u zaključcima treba biti vrlo oprezan.

Višestruki su utjecaji NG na cjelokupno gospodarstvo: (a) na mjerenje makroekonomskih varijabli, (b) na vođenje gospodarske politike, (c) na djelotvorno funkcioniranje cjelokupnoga gospodarstva (Tanzi, 1980).

NG mogu poticati čimbenici kao što su: porezi, regulacija, zabrane, podmićenost javnih službenika, itd. (Tanzi, 1983). Ukoliko državi ne odgovara postojanje NG pa ga želi smanjiti, onda se GP mora usmjeriti na te čimbenike. Po Tanziju koji se ne zamara pitanjima demokracije, civilnog društva, transparentnosti, itd. to jednostavno znači sljedeće: smanjiti regulaciju, smanjiti javni sektor, smanjiti oporezivanje. A smanjenje regulacije, javnog sektora i oporezivanja ionako su same po sebi pozitivne odlike GP, smjer kojem država ionako treba težiti. Usporedo s ostvarenjem tih ciljeva, posve ekonomski gledano, moguće je nadati se i smanjenju NG.



Valja ići od čimbenika do čimbenika da bi se izvidjelo u kojoj je to mjeri moguće:

a) Smanjivanje poreza i carina moguće je samo dotle dok to državni proračun može podnijeti. Tu nije važna samo visina poreza, već i kvaliteta usluge koja se od države dobiva. Država mora racionalno trošiti sredstva iz proračuna, osigurati pravednu raspodjelu, popravljati poreznu upravu i strogo kažnjavati poreznu evaziju. Kad je riječ o NG, u zemljama sa suvremenim poreznim sustavima najzanimljiviji su porez na dohodak i porez na dodanu vrijednost, te doprinosi socijalnom osiguranju. U zemljama u tranziciji naglasak je na konsolidaciji poreznog sustava i porezne uprave.

b) Smanjenju regulacije može se prići samo selektivno. Neke vrste regulacije (tržišta rada, monopola, zagađenja, itd.) pozitivne su tekovine suvremenog društva i tu nisu moguća velika smanjenja. Ublažavanje propisa koji se odnose na minimalne plaće, prekovremeni rad, rad maloljetnika, stranaca, umirovljenika, trudnica, itd. teško bi se moglo opravdati. U tom segmentu primjerenije je oporezivanje dohotka i prikupljanje doprinosa socijalnog osiguranja nego smanjenje regulacije tržišta rada. U razvijenim zemljama govori se o potrebi smanjenja regulacije tržišta dobara, domaćih finansijskih tržišta i deviznih tržišta. U zemljama u tranziciji, međutim, neke od tih regulacija tek se uvode.

c) Smanjenje zabrana uglavnom je nemoguće ili teško ostvarivo (droga, prostitucija, nelegalno kockanje) pa neovisno o smanjenju zabrana postoji otvoren prostor za razvoj NG. Tu je manje riječ o mogućnostima GP, a više o djelotvornoj policijskoj kontroli i zaštiti.

d) Smanjenje podmićivanja javnih službenika teško je ostvarivo ako oni imaju slabe plaće, te ako postoji snažna ovisnost korisnika državnih usluga. U takvim zemljama izlaz je u smanjenju uloge javnog sektora, odnosno države u gospodarstvu, u privatizaciji javnog sektora, liberalizaciji gospodarstva, itd.

Promatrajući zbivanja u suvremenim državama moglo bi se reći da su tako postavljene GP u svojevrsnom bezizlazu. Većina država pretjerano troši, a s obzirom na zahtjeve koji se državama postavljaju, taj trend je nemoguće obrnuti. Posljedica visoke državne potrošnje je visoko oporezivanje i jaka regulacija, što pak utječe na rast NG. Države se pritom dijele na one u kojima je NG tek prateća pojava službenome i one u kojima je NG ogromno. Politika države ne može biti jednaka u oba slučaja.

Pritom je posebnu pozornost potrebno posvetiti GP. Ukoliko je GP usmjerena samo na službeno gospodarstvo, ona ne može kontrolirati pozitivne i negativne učinke NG. Stoga GP mora potaknuti utvrđivanje veličine NG u cijelom gospodarstvu, ali i u pojedinačnim djelatnostima. Samo tako se mogu utvrditi djelatnosti kod kojih je službena statistika manje pouzdana, te ne predstavlja dobru osnovu za ekonomske analize i vođenje GP (Mikulić i Madžarević, 1997).

#### Utjecaj gospodarske politike na neslužbeno gospodarstvo

Da bi se utvrdila primjerenost GP prema NG prije svega treba poznavati veličinu NG i njegovo značenje za gospodarstvo uopće. Kesner-Škreb (1997) ističe da država koja želi smanjiti NG može: a) kratkoročno - povećati nadzor, kontrolu i kazne, što će povećati rizik NG i ponukati na prijelaz u službeno gospodarstvo; b) dugoročno - suzbijati uzroke NG (preveliko opterećenje porezima i doprinosima, pretjeranu regulaciju i sl.); c) poticati rast gospodarstva i transparentnost tržišta, smanjenje restrikcija ulaska na tržište, smanjenje uloge države, rast poduzeća, što će sve posredno suzbijati i NG; d) poticati moralno ponašanje i javno mnijenje



protiv varanja države. Ipak, najsigurniji put u podizanju poreznog morala je racionalno trošenje proračunskih sredstava, kao najbolji način da se ljude uvjeri kako se njihovi porezi učinkovito troše, te kako za uzvrat od države mogu dobiti kvalitetnu javnu uslugu.

Državne mjere ovisit će o društveno prihvatljivom obujmu NG. Neke su države u određenim političkim i društvenim trenucima sklone tolerirati veliko NG da zadrže socijalni mir i obrnuto. Ukoliko žele utjecati na sniženje NG provodit će zdravu fiskalnu politiku kojom se smanjuje porezno opterećenje i povećava djelotvornost i kontrola trošenja sredstava, potiče porast konkurentnosti i transparentnosti te rast veličine poduzeća. Ipak, mora se zaključiti da je NG inherentno svakoj zemlji, a razlikuju se samo veličine NG (Kesner-Škreb, 1997).

#### Utjecaj neslužbenog gospodarstva na gospodarsku politiku

Nepoznavanje veličine NG otežava vođenje uspješne GP. Što je NG veće to je veći i njegov utjecaj na pogrešno vođenje GP. NG iskrivljuje makroekonomske veličine, i to na sljedeće načine: (a) Ako NG raste brže od zabilježenog, iskazuju se niže stope rasta nego što stvarno jesu. U uvjerenju da vlada recesija, država može nepotrebno voditi ekspanzionističku politiku (snižavati kamatne stope i poreze, povećavati državne rashode da bi potakla rast i sl.). (b) Potcijenjeni BDP dovodi u pitanje ispravnost svih relativnih podataka koji se na temelju njega izvode. BDP po stanovniku čini se nižim nego što stvarno jeste, dok se udio poreza, državnih rashoda, uvoza, izvoza i slično u BDP-u čini višim. Posljedica je takvih pokazatelja da nositelji GP mogu zavaravati sebe i/ili javnost iskazujući onu vrstu podataka koja im u danom trenutku odgovara. To je posebno opasno jer se poluistinitim podacima može manipulirati javnošću. (c) Službena stopa nezaposlenosti može biti precijenjena, jer se kao nezaposleni vode radnici koji rade u NG, pa i u tom slučaju država može voditi nepotrebnu ekspanzionističku politiku. (d) Monetarna politika može biti restriktivnija nego što je potrebno. (e) Niže cijene što ih nudi sivo tržište, utječu na nižu stopu stvarne inflacije od službene. No u uvjetima kontroliranih cijena na službenim tržištima, zbog nedostatka roba na tom tržištu, potražnja seli na neslužbeno čije cijene sada rastu. Službena inflacija zbog toga iskazuje manji porast cijena od onog koji zbog visokih cijena na sivom tržištu u zbilji zaista i postoji (Kesner-Škreb, 1997 i Tanzi, 1983).

#### Uloga države u neslužbenom gospodarstvu

U literaturi se često susreću mišljenja da slobodno društvo mora značajno sniziti i pojednostaviti poreze i smanjiti sudjelovanje države u gospodarstvu. To je naravno teško ostvarivo danas kad u svim zemljama jačaju pritisci na državni proračun. U najrazvijenijim zemljama to se događa zbog starenja stanovništva i s time povezanog porasta troškova mirovinskog i zdravstvenog osiguranja. U zemljama u tranziciji tim se pritiscima priključuje teret troškova tranzicije, a u Hrvatskoj još i teret troškova rata.

Teoretski se pretpostavlja da će građani podržavati porezni sustav kojim će se prikupiti sredstva potrebna za usluge što ih pruža država. Građani pristaju na pravednu nagodbu: porezne obveze za dobrobit primanja državnih usluga. Pritom se ne zna misle li svi da primaju poštenu vrijednost za plaćene poreze.

Makroekonomski gledano, govori se o podnošljivoj ili kritičnoj razini javnih izdataka. To je razina iznad koje bi izdaci mogli štetiti uspjehu nacionalog gospodarstva i onemogućiti rast. Česte su tvrdnje da upravo razne državne nesavršenosti koje dovode do porasta razine javnih



izdataka utječu na NG. Bitnim čimbenicima koji u tom kontekstu potiču NG drže se: loše zakonodavstvo, pretjerana administracija, nesposobnost i neučinkovitost državnih službenika, nepopularna vlada koja rasipa nacionalno bogatstvo, vlada s kojom se značajan dio poreznih obveznika ne uspijeva identificirati, vlada neosjetljiva na socijalne okolnosti, vlada koja previše troši, misli da sve može i sve zna (više o tome u Bawly, 1982).

Sam direktor Fiskalnog odjela OECD-a Jeffrey Owens (Owens i Whitehouse, 1996) ističe kako je jedan od glavnih problema suvremenih poreznih sustava njihova složenost. Poreznim obveznicima teško je razumjeti porezne sustave, a porezna administracija teško ih može provoditi. To vodi sve složenijem izbjegavanju poreza, povećava trošak prikupljanja poreznih prihoda za državu i trošak ispunjavanja poreznih obveza za porezne obveznike. S druge strane, sve sofisticiranije izbjegavanje poreza utječe na složenost sustava, jer je potrebno detaljnije zakonodavstvo da bi se pokrivala praznine u zakonima. U Velikoj Britaniji ukupni trošak administriranja poreza i ispunjavanja poreznih obveza procijenjen je na 1,5 posto DBP-a (Sandford, 1995), a dvije trećine toga iznosa odnosi se na trošak ispunjavanja porezne obveze.

Američki porezni zakoni su se od pedesetih do devedesetih povećali dvjesto posto (Owens i Whitehouse, 1996). U SAD-u je 1979. godine 90 milijuna poreznih obveznika ispunilo poreznu prijavu, što je impresivan broj u usporedbi s 84 milijuna stanovnika koji su 1980. izašli na izbore (Bawly, 1982). Uz to porezni zakoni sve su složeniji. Nema građanina koji bi se sam mogao u njima snaći, a čak i porezni stručnjaci imaju brojne poteškoće.

U Kanadi se porezni zakon od sedamdesetih do devedesetih utrostručio, a u Nizozemskoj udvostručio. Francuska je jedina zemlja OECD-a u kojoj je porezno zakonodavstvo devedesetih jednako opsežno kao šezdesetih godina. Australija, Novi Zeland i Irska već otpočinju programe popravljivanja poreznih zakona u svrhu smanjenja troškova pri ispunjavanju porezne obveze.

U zemljama OECD-a očit je i porast poreznog tereta s 25 posto 1965. na gotovo 40 posto 1994. godine, širenje poreznih osnovica, rast doprinosa socijalnom osiguranju, itd. (Owens i Whitehouse, 1996). Sve su to čimbenici koji će i dalje utjecati na sklonost dijela gospodarstva da se odvija u neslužbenom obliku.

Pored svjesnih otpora plaćanju poreza prema izvještaju Cato Institute iz 1995. od 40 milijuna Amerikanaca koji su bili u "izravnom sukobu" s upravom prihoda, većina je jednostavno zbunjena složenošću prijave poreza (\*\*\*) (1996.). Neki se, naravno, opiru i iz načela, želeći manju ulogu države. U SAD postoji čak i stranka poreznih obveznika koja je zamalo istakla poznatog desničarskog republikanca Pata Buchanana za predsjedničkog kandidata. Državu smatraju opresivnom i tiranskom, a osobiti gnjev izazivaju trošarine na alkohol i duhan.

Ukratko, trend bujanja zakona i propisa u suvremenim društvima odbija građane od države i usmjerava ih u NG.

Neki od rezultata istraživanja NG u Hrvatskoj također navode na razmišljanje o tome da i sama država može utjecati na njegovo kretanje. Franičević (1997) ističe da država može utjecati izravno, ukoliko i sama sudjeluje u NG te posredno, ako potencijalnim sudionicima ukazuje na poželjnost i/ili izvedivost operacija u NG. Novija kretanja ukazuju na ambiciju hrvatske države da bude velika, skupa i paternalistička (raste broj ovisnika o državi, povećava se sudjelovanje države u infrastrukturnim ulaganjima i skupom spašavanju poduzeća i banaka, ulaganja u statusne simbole države i dužnosnika, neefikasnosti te legalna i nelegalna rasipništva). Ukoliko se takvi trendovi nastave, neće pomoći ni pokušaji smanjivanja poreznog tereta i povećanja javnog duga. Porezna evazija se neće smanjivati, pa će se morati povećavati kon-



trojni/represivni aparat, a uza službeno i dalje će postojati i NG. Ukoliko rast gospodarstva bude potican državnim ulaganjima i/ili subvencijama, postoji mogućnost novih poticaja za koruptivne ilegalne prakse. Izrazito sudjelovanje države u velikim projektima za supstituciju izostalih privatnih ulaganja ukazuje na povećanu mogućnost fiskalne krize države, posebno ako se ne ostvari očekivani visoki rast gospodarstva. "Velika država" će utjecati na rast poreznih i drugih opterećenja i održavanje visoke motivacije za poreznu evaziju. Rasipnička i korumpirana država, nepotizam i neprofesionalizam utječu na rast NG, te bez bitnijih onemogućavanja takvih pojava lako možemo očekivati trajno NG, osobito vezano uz političko djelovanje društva (više o tome u Franičević, 1997 i Kesner-Škreb, 1997).

### **Uzroci koji potiču neslužbeno gospodarstvo u Hrvatskoj**

U slabo organiziranim državama, u državama u transformaciji gdje nedostaju odgovarajuća infrastruktura, uvježbano osoblje, tehnike i sredstva za kontrolu, ili tamo gdje državno osoblje samo izvlači koristi iz mogućnosti što ih pruža NG (kroz oblike korupcije kao što su ucjena, podmićivanje, ili njihova vlastita sposobnost da sudjeluju u NG i tako upotpune svoju stvarno ili prividno oskudnu plaću), djelovanje državnih službenika mnogo je češći čimbenik NG nego što se obično misli (Clark, 1988). Sve te pojave javile su se i u Hrvatskoj, osobito u prvim godinama nakon osamostaljenja.

Štulhofer (1997) objašnjava kako se u zemljama u tranziciji nakon prvog zanosa izazvanog urušavanjem komunizma (u Hrvatskoj usto i raskida s Jugoslavijom), pojavio nesrazmjernost između subjektivnih očekivanja (naranalih aspiracija) i objektivne stvarnosti. Manifestacije su: (a) osiromašenje - NG predstavlja način preživljavanja, socijalni mir, održavanje životnog stila; (b) povećana nejednakost - jaz između nove poduzetničke elite i ostalih, pa NG predstavlja put za bogaćenje preko noći; (c) nezaposlenost - bez značajnog gospodarskog rasta pritisak nezaposlenosti vodi širenju NG; te (d) srozavanje javnih usluga - nezadovoljstvo javnim uslugama (npr. zdravstvo, mirovine) pogoduje izbjegavanju plaćanja doprinosa.

Tranzicija podrazumijeva institucionalne promjene koje su također pogodovale širenju NG, a to su privatizacija, porezna politika i sankcioniranje. Privatizacija u Hrvatskoj svakako predstavlja područje u kojem su se iskazale "strategije zaobilaženja prepreka" (Čučković, 1997), odnosno traženje i nalaženje načina kako postati vlasnikom ili dioničarem bez dovoljno vlastita kapitala. Poteškoću predstavlja činjenica da je u tim slučajevima NG praktično nemjerljivo. Posebni problemi su: (a) revizija privatizacije drži se političkim, a ne gospodarskim, zakonskim ili moralnim pitanjem; (b) netransparentnost i koncentracija moći odlučivanja u rukama državnih službenika, zbog čega izostaje javna kontrola, pojavljuje se državni klijentelizam, favoriziraju se politički definirane, a nerijetko i regionalno obilježene poznavničke mreže. Ukratko, razara se povjerenje u institucije i opravdava kršenje normi i propisa.

Zanimljiv je nalaz istraživanja (Štulhofer, 1997) po kojem u Hrvatskoj postoji visoka razina oportunitizma (viša nego u Slovačkoj i Mađarskoj, pa čak i viša nego u Rumunjskoj). Više od dvije trećine ispitanih uvjereni su da je većina javnih djelatnika upletena u korupciju. Najnezgodnije je što se zaobilaženje zakona, čini se, smatra spretnošću, a ne kriminalom, što porezna evazija osnažuje a ne narušava ugled počinitelja. To ukazuje da ni eventualno sramoćenje izbjegavatelja poreza neće dati neke rezultate. Možda bi moglo pomoći primjerno sramoćenje (kažnjavanje) zaista najkrupnijih prekršitelja iz samog vrha političke vlasti. Samo tako bi se možda moglo vratiti povjerenje u institucije i njihovu (političku) nepristrasnu kontrolu. Time bi se i jasnije iscrtale granice kriminala u svakidašnjoj percepciji. Razotkrivanje i kažnjavanje



ne smije biti politički motivirano jer se onda u javnosti doživljava kao puka politička čistka. U tom slučaju razotkrivanje neće utjecati na stavove prema kriminalnom ponašanju, već će samo pridonijeti porastu javne ravnodušnosti.

Usprkos političkoj retorici koja tranzicijske teškoće prije svega vezuje uz naslijeđene sociokulturne navike, kolektivističko naslijeđe planskog sustava nije najvažniji uzrok relativno rasprostranjenog oportunitizma i nepovjerenja u Hrvatskoj. Oportunitizam i nepovjerenje ispravno je smatrati odrazom povećane nesigurnosti (uvođenje tržišne konkurencije), posljedicom razočaranja izazvanog nestvarnim očekivanjima kojima je popraćen raspad planskog sustava, te uočavanjem političkog patronata nad privatizacijom i pripadajućih nelegalnosti.

Poimanje pravednosti zakona, zadovoljstvo načinom na koji ljudi na vlasti obavljaju svoj posao (usmjerenost na dobrobit cijelog naroda ili na vlastitu korist) i predodžba o raširenosti korupcije u državnim službama pokazali su se vrlo značajnim činiteljima. Značajan je i podatak da su oportunitizam i nepovjerenje zastupljeniji u većim, urbaniziranijim i sociokulturno razvijenijim sredinama gdje je veća dostupnost informacija, viša prosječna obaviještenost, itd. Posebno zabrinjava što su oportunitizam i nepovjerenje u institucije izraženiji među mladim nego među starijim ispitanicima, što otvara mogućnost "prirodne" reprodukcije NG, i ukazuje na (moguću) dugoročnost fenomena.

I rezultati istraživanja hrvatske sudske statistike su zabrinjavajući. Troškovi kršenja propisa vezanih uz regulaciju gospodarske aktivnosti izrazito su niski. Ukupni broj optuženih osoba zanemarivo je malen, a osobito je malen broj osuđenih. Počinitelji snose neznatan rizik (sudovi su preopterećeni, djelatnici prezauzeti, rješenja se čekaju godinama). Posljedica je mali broj pokretanja postupaka uopće (Skorupan, 1997).

Istraživanja NG različitim pristupima i metodama mjerenja ukazuju na niz mogućih uzroka NG u Hrvatskoj. Uzroka je mnogo, ponekad su čak i suprotstavljeni, te bi u daljnjim istraživanjima valjalo pokušati povezati pojedinačne uzroke i kretanje NG. Određene pretpostavke o uzrocima ipak se mogu nabrojiti:

1. Pretpostavka je autora da je na rast NG u ukupnom gospodarstvu (mjeren sustavom nacionalnih računa) do 1993. moglo utjecati opadanje realnih dohodaka, visoka inflacija, postojanje usporednih sredstava plaćanja pri domaćim transakcijama, visoko porezno opterećenje i ratno okruženje, dok je na pad NG nakon 1993. moglo utjecati porezno rasterećenje potrošnje, dohotka i dobiti (Madžarević i Mikulić, 1997).

2. Kad je riječ o rastu NG u industriji, poljoprivredi i trgovini do 1993. pretpostavlja se da je utjecala nedostatna financijska kontrola (ratno stanje, uspostavljanje nove države koja razvija institucije), pad proizvodnje i realnih dohodaka (kad se ljudi okreću neformalnom trgovačkom sektoru), tranzicijski razlozi (smanjenje broja zaposlenih u formalnom sektoru kao prateća pojava privatizacije i restrukturiranja), te traženje alternativnih i jeftinijih izvora opskrbljivanja. Na pad NG u 1994. mogli su utjecati rast financijske kontrole, sniženje poreznih stopa, restrukturiranje velikih trgovačkih lanaca, realni rast dohodaka, itd. Ponovni, neočekivani rast NG u 1995. usprkos "štibrama" i rastu realnih primanja stanovništva, mogao bi se objasniti visokom stopom rasta osobne potrošnje, pojeftinjenjem uvozne robe u odnosu na domaću, strukturnim promjenama u potrošnji i pojačanom potražnjom za trajnim dobrima (Mikulić i Madžarević, 1997).

3. Postojanje NG u međunarodnoj razmjeni moglo bi se objasniti razlozima koji se pojavljuju i u drugim zemljama u tranziciji (spori gospodarski rast, visoka nezaposlenost, visoke granične porezne stope i visoka razina javne potrošnje). U Hrvatskoj su, međutim, posebno



naglašeni sljedeći čimbenici: neefikasnosti u procesu privatizacije, nepostojeća industrijska politika, problemi vezani uz dostizanje ekonomije razmjera, nedostaci u zakonskom sustavu (prilagođavanje zakonskog sustava tržišnom gospodarstvu još nije dovršeno) i slabe kaznene mjere za suzbijanje nezakonitih djelatnosti (Reljac, 1997).

4. Uzroci NG u privatizaciji mogli bi biti a) odabrani koncept privatizacije koji je zbog povlaštene prodaje imao nepovoljne posljedice (centralizacija svih odluka o pretvorbi i privatizaciji na razini državne administracije; podržavljenje značajnog dijela društvenog kapitala; odabir značajnijih kupaca po načelu političke lojalnosti); b) koncentracija odluka o pretvorbi u rukama središnje državne agencije, zadužene za primjenu samog procesa što je utjecalo na korupciju i slične djelatnosti; c) izvorno zakonsko rješenje ostavilo je mnoga važna praktična pitanja nedefiniranima i nereguliranima, pa su se rješavala u praksi (Zakon o pretvorbi nadopunjavao je šest puta); d) nepostojanje primjerenog informatičkog sustava praćenja privatizacije u prvim godinama provedbe; e) nemogućnost šire društvene i političke kontrole državnih institucija koje su pod izravnom kontrolom vladajuće stranke (Čučković, 1997). Uz te razloge na NG u privatizaciji djelovali su i sljedeći uzroci: a) ratne okolnosti; b) nasljeđe menadžerskog samoupravnog socijalizma (upravo kašnjenje u privatizaciji bankarskog sustava olakšalo je neočekivanu uspješnost stare menadžerske strukture u privatizaciji, ali i konsolidaciju elemenata stare bankarske menadžerske strukture); c) političko dizajniranje hrvatskog kapitalizma pri čemu je vladajuća stranka odigrala ulogu u meritokratskoj privatizaciji, političkom odabiru vlasnika, otvorenom nepotizmu, a posljedica je suživot NG i neslužbene politike, politike izvan stvarnog konstitucionalno utemeljenog institucionalnog nadzora (Franičević, 1997).

5. Na postojanje NG sigurno utječu i slabosti hrvatske postsocijalističke države kao neprofesionalnost i nekompetentnost činovnika i dužnosnika, korumpiranost, favoritizam, preopterećenost administrativnog, inspeksijskog, a posebice sudskog aparata i sl. (Franičević, 1997).

6. Poseban poticaj vjerojatno daje i veliki broj malih poduzeća koja su sklonija djelovanju u NG, a k tome su pretežno u granama sklonim NG (trgovini, financijskim i drugim uslugama, graditeljstvu). Zanimljivo je da se velik broj neformalnih djelatnosti poduzetnika odvija u subjektima koji pripadaju službenom gospodarstvu. Razlog je liberalni režim i niski troškovi registriranja poduzeća u razdoblju od jugoslavenskog Zakona o poduzećima do hrvatskog Zakona o trgovačkim društvima iz 1996. godine (Franičević, 1997).

### **Preporuke za mjere gospodarske politike prema neslužbenom gospodarstvu u Hrvatskoj**

Pitanje NG nemoguće je promatrati samo za sebe. Osim toga, NG je teško definirati, pa se na temelju nepotpune definicije teško može precizno istraživati. Stručnjaci koji se bave NG, često znaju završiti istraživanje bez upotrebljivih rezultata. Stoga valja uvijek znati što se hoće, dobro odrediti problem, pa onda razvijati istraživanje, prikupljati podatke i na temelju njih doći do zaključaka i predložiti mjere.

Država će se još dugo i aktivno morati baviti NG. Pritom će poseban naglasak morati staviti na (a) hvatanje i obuhvaćanje (uključivanje) ekonomskog bogatstva i dinamike što je stvaraju aktivno uključeni u NG, i (b) kriminaliziranje i delegitimiranje takvih aktivnosti. Kako državna uprava pokušava povećati kontrolu i izvući sredstva iz sve šireg raspona djelatnosti (privatnih, javnih, legalnih, kvazi-legalnih, toleriranih ili kriminaliziranih), sve veća će se pozornost obraćati dotaknutim problemima (Clark, 1988).



Prvo treba odgovoriti na dva pitanja: 1) s kojim se pojavama NG prije svega povezuje, i 2) tko je zapravo zainteresiran za definiranje NG, ako se problem definira kao:

a) Porezna evazija - zainteresirano je Ministarstvo financija, odnosno Porezna uprava, te valja prikupljati podatke o poreznoj evaziji, o mogućnostima poboljšanja poreznog sustava, porezne uprave i predlagati konkretne mjere.

b) Nezaposlenost - zainteresirano je Ministarstvo rada i socijalne skrbi radi smanjenja naknada nezaposlenima, te Ministarstvo gospodarstva, odnosno Vlada radi pokretanja gospodarskog rasta. Potrebno je prikupljati podatke o zaposlenima i nezaposlenima, utvrditi mjere za poboljšanje zaposlenosti, za kontrolu primatelja naknada, itd.

c) Stopa rasta gospodarstva - zainteresirana je Vlada, a potrebno je ustrojiti državnu statistiku koja može mjeriti rast, te na temelju relevantnih podataka vidjeti kako se on može poticati, itd.

d) Šverc - zainteresirano je Ministarstvo financija i Ministarstvo gospodarstva, a potrebno je ustanoviti podatke o cijenama dobara i usluga u Hrvatskoj i susjednim zemljama, utvrditi otkud potječu razlike, djelovati na negativne čimbenike koji se utvrde (npr. porezi, carine, neefikasnosti, marže), itd.

e) Neovlaštena trgovina devizama - zainteresirana je Narodna banka Hrvatske, pa treba preispitati devizni tečaj.

Ukratko, za suzbijanje NG nije dovoljno samo jednokratno istraživanje. Ono samo po sebi ne može odmah dati upotrebljive rezultate. Potrebno je više trajnih istraživanja, za različite korisnike i namjene, koja bi se u mnogim dijelovima poklapala i koristila jedinstvene podatke.

U pojedinačnim radovima u okviru istraživanja NG u Hrvatskoj posebno su opisani problemi pojedinih oblika NG i mjera potrebnih za njegovo suzbijanje. Ovdje se ističu samo neke od mogućih mjera.

1) Prvenstveni interes GP koja teži smanjenju NG treba biti u institucionalnoj sferi. Za razumijevanje NG u Hrvatskoj ključan je odnos države i gospodarstva, ali i cjelokupnog društva. Neće biti dovoljno promatrati samo motive privatnih sudionika (poduzetnika, poslodavaca, radnika, potrošača i sl.), već i institucije gospodarstva i društva, odnosno državu, tj. sam problem i karakter političkih izvora i motive te ponašanje političara i administratora. U hrvatskom gospodarstvu granica između službenog i NG nije problematična samo zato jer su djelatnosti službenog i NG međusobno povezane, i zato što sama dinamika privatizacije i tržišne transformacije utječe na potražnju za (de)regulacijom, već i zato što upravo država pokazuje sklonost djelovanju u sivoj zoni (politike, prava i ekonomije) (Franičević, 1997).

2) Država se mora pobrinuti da se ostvare a) visoka profesionalizacija državnih službi; b) potpuna nezavisnost i opremljenost sudstva te isključiva odgovornost (od vlade nezavisnih) visokoprofesionalnih kontrolnih i inspeksijskih službi Saboru; c) transparentnost propisa i svih postupaka u kojima mogućnost prisvajanja renti potiče na NG; d) mogućnost istinske demokratske i javne kontrole građana i njihovih zastupnika nad svim institucijama države; e) racionalnost države u trošenju javnih prihoda, ali i smanjenje pretjeranih javnih rashoda (udjela javnih rashoda u BDP-u); f) kvalitetne usluge javnog sektora; g) odlučno raskidanje s paternalističkim kapitalizmom; h) ravnopravni uvjeti malih poduzeća na tržištu kapitala, tako da ne moraju kapital tražiti na sivom tržištu (Franičević, 1997).

3) Kad je riječ o smanjivanju NG u konkretnom segmentu kao što je vanjska trgovina, neophodno je poboljšanje djelotvornosti carinske službe i primjena tehnika za poboljšanje



statistike trgovine, analize troškova, a time i cijena proizvoda i usluga, onemogućavanje krivog fakturiranja i drugo. Ključno je poduzeti neophodne promjene u zakonskom sustavu (otkloniti važnije nedostatke u tekstu zakona i uvesti strože sankcije za nezakonite ekonomske aktivnosti u međunarodnoj razmjeni), poboljšati statistiku, poboljšati učinkovitost poslovanja i suradnju Carinske uprave, Deviznog inspektorata i Narodne banke, te stalno pratiti tokove međunarodne razmjene i najnovijih sustava za praćenje (Reljac, 1997).

4) Istraživanje porezne evazije ukazuje da bi na smanjenje NG moglo utjecati uvođenje poreza na dodanu vrijednost (zbog mogućnosti povrata pretporeza poreznim obveznicima odgovara podmirivanje obveze), te reforma mirovinskog sustava (mirovina osiguranika će ovisiti o njegovim uplatama). Ako su na smanjenje porezne evazije u 1994. zaista utjecali poboljšanje organizacije porezne uprave, financijske policije i carinske uprave, može se očekivati da bi njihovo daljnje poboljšanje moglo i dalje pozitivno utjecati na njeno kretanje. Naravno, prevelika uloga države mogla bi negativno utjecati na mogućnosti smanjenja NG. Pri odlučivanju o mjerama važnije je sprečavati uzroke NG, nego njegove negativne posljedice (kažnjavanje, uvođenje novih poreza i sl.). S liberalističkih pozicija gledano, NG će padati ako se ostvari gospodarski rast, stabilizacija, privatizacija, restrukturiranje, smanji uloga države u gospodarstvu, snize porezi i smanje prava nezaposlenih (Madžarević, 1997).

5) Mjere za suzbijanje NG u privatizaciji trebaju poduzimati: a) vlada, smjenjujući odgovorne dužnosnike (u Mađarskoj je, naprimjer, u slučaju podmićivanja visoke dužnosnice u agenciji za privatizaciju vlada smijenila cjelokupno upravno vijeće agencije, te nadležnog ministra trgovine i industrije); b) policija, učinkovitim istragama kad postoji sumnja u kriminalno djelo; c) pravosudne instance, brzim i djelotvornim rješavanjem podignutih optužnica. Mjere protiv NG u privatizaciji podrazumijevaju a) jasnije i preciznije zakone, što će spriječiti državnu upravu da proizvoljno arbitrira i diskreciono tumači zakone; b) političku snagu vlasti da javno osudi negativne djelatnosti, te djelotvorno sudstvo; c) ubrzanje i što brže dovršenje privatizacije, čime će se izbjeći štetne dugoročne posljedice odnosno rizici korupcije, prijevare, mita i sl.; d) detaljnije znanstveno istraživanje NG u privatizaciji, za što je neophodan slobodan pristup podacima u odgovarajućim državnim institucijama (ministarstvima, fondovima, agencijama). To je osobito važno jer tek predstoji privatizacija javnih poduzeća koja po vrijednosti daleko premašuju vrijednost kapitala koji je već ušao u privatizaciju (Čučković, 1997).

### **Preporuke za daljnja istraživanja neslužbenog gospodarstva u Hrvatskoj**

Sva dosadašnja istraživanja ukazuju da su neophodna trajna i uskladena istraživanja pojave NG u Hrvatskoj i njenog smještanja u okvir kretanja NG u drugim zemljama. Daljnja proučavanja moraju obuhvatiti empirijske, ekonomske, socijalne i političke procese u Hrvatskoj. Proučavanjem i sagledavanjem vlastite realnosti izbjeći će se dosadašnja, počesto i prinudna praksa pukog oponašanja gotovih tuđih recepata.

1) U daljnjim sociološkim istraživanjima valja obaviti: a) mjerenje društvenih tokova tranzicije (minimum jest usporedba socijalne strukture Hrvatske 1989. i 1995); b) mjerenje transparentnosti zakona (usporedba s drugim zemljama, izračunavanje indeksa kompleksnosti i indeksa ugrađene kontrole); c) mjerenje sudske efikasnosti (usporedba s drugim zemljama); d) mjerenje opsega i žarišnih točaka korupcije; e) sociokulturnu analizu porezne evazije (i usporedbu s rezultatima nadzornog rada Porezne uprave); f) mjerenje stavova javnosti o NG (trajno praćenje društvenog povjerenja u legalne institucije i poželjnosti NG) (Štulhofer, 1997).



2) Za bolju procjenu NG u sustavu nacionalnih računa (čija bi veličina nakon ispravaka statističkih istraživanja vjerojatno bila niža), nužna su sveobuhvatnija i kvalitetnija istraživanja pojedinih veličina BDP-a (gospodarska aktivnost obrtnika i poljoprivrednika, bruto investicije, statistike međunarodnih tokova razmjene), usvajanje sustava nacionalnih računa UN (SNA), redovito provođenje ankete o osobnoj potrošnji, izračunavanje BDP po organizacijskom načelu, itd. (Madžarević i Mikulić, 1997).

3) Za mjerenje NG monetarističkim pristupom potrebno je: a) izračunati nominalni BDP, što se u Hrvatskoj zasad nije učinilo, b) veću pažnju obratiti efektivnom stranom novcu i uključiti ga u budućim istraživanjima u analitičku ponudu novca u NG, c) istraživati i pratiti povezanost sezonskih kretanja i NG u nekim gospodarskim djelatnostima (npr. turizmu), d) pratiti sve nizove podataka potrebne za monetarističku procjenu NG, tako da bi se u dugom roku moglo i tom metodom utvrditi veličinu NG u Hrvatskoj što za sada nije realno (Jankov, 1997).

4) Za utvrđivanje NG u pojedinačnim djelatnostima neophodno je: a) upotpuniti službenu statistiku (uskладiti je s međunarodnim standardima, odgovarajuće pratiti male poduzetnike i obrtnike, koristiti manje i nepristrane uzorke); b) osigurati službene podatke o BDP za svaku godinu (zadnji su iz 1990); c) provesti anketu kojoj bi primarna svrha bila procjena veličine NG; d) napraviti input-output tabelu (posljednja je sačinjena za 1987. godinu, a od tada su nastale ogromne strukturne promjene); e) potpuno statistički pratiti kretanja formalnih djelatnosti (Mikulić i Madžarević, 1997).

5) Za utjecanje na daljnji tijek i uspjeh privatizacije valja proučiti prave razmjere i učinke NG u dosadašnjem procesu privatizacije. Nova istraživanja trebala bi se temeljiti i na terenskim istraživanjima odabranog uzorka poduzeća, koja bi prikupljanjem primarnih podataka pružila pouzdanije pokazatelje o razmjerima NG u procesu pretvorbe i privatizacije u Hrvatskoj. Posebno treba istraživati: (a) iskustva preuzimanja i akvizicije u privatiziranim poduzećima i potrebu njihove regulacije, (b) razvoj i regulaciju investicijskih fondova kao posrednika u masovnoj privatizaciji, (c) iskustva privatizacije javnih poduzeća uz osiguranje nadzora stranih supervizora, (d) iskustva razvijenih zemalja u prevođenju aktivnosti NG u službeno (Čučković, 1997).

6) Kako bi se unaprijedilo razumijevanje jednog od najekspanzivnijih izvora poduzetništva unutar NG i onemogućilo upadanje u ekonomsko-političke jednostranosti, potrebno je dublje istraživanje ekonomskih, sociokulturnih, antropoloških značajki u posebnim zajednicama (npr. Janjevci ili Hercegovci), uloge "mreža" u njihovu poduzetništvu, te razina i mehanizama neformalnosti (Franičević, 1997).

7) S obzirom na značaj malih poduzeća u NG, posebno bi valjalo istražiti njihov status u hrvatskom poreznom sustavu. Stoji li i u Hrvatskoj tvrdnja da porezni sustavi nisu skloni malim poduzećima, jer potiču ulaganje u kapital i kažnjavaju zapošljavanje te ih tako guraju prema poreznoj evaziji, te hoće li porez na dodanu vrijednost relativno više opteretiti mala poduzeća (Franičević, 1997)?

8) Posebno valja istraživati političku ekonomiju NG u Hrvatskoj da se utvrdi kakva će biti država (liberalna, profesionalna i kompetentna, mala, korporativna, paternalistička, ispunjena korupcijom, nepotizmom i nekompetentnošću, velika i rastrošna, itd.). Jer, samo je djelomično točno da će ekonomski rast praćen porastom bogatstva i realnih primanja u službenom gospodarstvu sam po sebi riješiti NG. Ono je povezano i s političko-ekonomskim i socijalno-politič-



kim odlikama države. Pritom valja staviti naglasak na utjecaj nastajućeg regulatornog režima, na njegovu pojavu, oblike i razinu (Franičević, 1997).

## **Zaključak**

Na temelju istraživanja NG u svijetu i u Hrvatskoj, može se zaključiti da s krajnjom skepsom treba uzimati prevladavajuće uvjerenje prema kojem će visoke stope gospodarskog rasta, liberalizacija gospodarstva i smanjenje uloge države automatski utjecati na smanjenje NG. To je u izvjesnoj mjeri sigurno točno, ali nije i samo po sebi dovoljno, ni objašnjavajuće.

Učinci NG su kontradiktorni, te treba oprezno zaključivati i računati s time da NG može postati trajnim obilježjem hrvatskog gospodarstva i društva. Ne treba se zavaravati stavovima da je NG tek nasljedje prevladane prošlosti ili posljedica još nepotpuno provedene transformacije u tržišno gospodarstvo.

Ubrzani gospodarski rast mogao bi predstavljati jedan od putova za smanjivanje NG, ali i novi poticaj rastu NG zbog novih mogućnosti za zamah poduzetništva koje bi taj rast mogle pratiti. Ako je, međutim, temeljni izvor NG u samoj državi i načinima njenog interveniranja u gospodarstvo, NG će sasvim sigurno preživjeti. Ipak, kako ističe Franičević (1997) legitimnost kapitalizma može se uspostaviti samo vjerodostojnim sankcioniranjem pravila igre i ulaganjem u ugled zakonodavca. To ne znači da treba voditi političke kampanje koje ne daju ozbiljne rezultate, još više umanjuju vjerodostojnost vlade i uvode političku arbitražu umjesto djelovanja pravne države. Privatizirano tržišno gospodarstvo zahtijeva institucionalizaciju i sankcioniranje pravila igre, pa će to zahtijevati čak i poduzetnici koji su uspjeli zahvaljujući NG (jer žele rasti, jer se žele osloboditi nove konkurencije, jer žele poboljšati svoj ugled - jučerašnji financijski inženjeri danas su vlasnici štedionica, sutra će htjeti biti vlasnici banaka, a za to im treba regulacija, reputacija, itd.).

NG opstaje u svim državama od onih najsiromašnijih do najbogatijih, a razlozi koji potiču na sudjelovanje u NG mogu biti slični, ali i potpuno različiti. Sudionici NG mogu biti prodavači upaljača na pločniku Kalkute, pripadnici europske aristokracije u luksuznoj vili u Monacu, ili odvjetnici s harvardskom diplomom u jednostavnoj brvnari u šumama Vermonta. Potiče ih glad i potreba da prehrane brojnu djecu, bijeg od visokih graničnih poreznih stopa, ili jednostavno otpor prema državi i materijalnim dobrima suvremene civilizacije.

NG je očito široko prisutno. U Hrvatskoj će, u kratkom roku, na njega djelovati siromaštvo, zaostajanje u razvoju, itd. U dužem roku, sigurno će djelovati postmaterijalistički trend prisutan i u najrazvijenijim zemljama. U svakom slučaju, valja se pripremiti za život s NG, pokušati ga što bolje poznavati, obuhvaćati i njime upravljati.

Hrvatska se sada nalazi - negdje između. Iz rata je izašla s brojnim nezaposlenim, osiromašenim i raseljenim stanovnicima, koji su prisiljeni preživljavati švercajući osnovne prehrambene namirnice iz susjednih država ili raditi na crno bez plaćenih poreza i doprinosa. Na drugoj su strani novi poduzetnici koji zapošljavaju na crno, izbjegavaju plaćanje poreza, doprinosa i urednu registraciju. Stižu već i djeca te nove, bogate klase koja će možda shvatiti blagodat postmaterijalizma i odbiti se od sustava vrijednosti svojih roditelja.

Sve su to potencijalni sudionici NG, a Hrvatska je zemlja na raskrižju putova. Izgrađujući novu državu, s novim institucijama i naprasno prekidajući s dosadašnjim sustavima vrijednosti, moguće je svrstati se među dvije vrste zemalja. Prvu skupinu čine zemlje u kojima je NG

tek prateća pojava službenom. Država ga prati, poznaje, tolerira ili sankcionira u onoj mjeri u kojoj joj to odgovara. U drugoj skupini su zemlje u kojima NG prevladava s mafijom, korupcijom, bezakonjem, bezvladem i beznađem koje ga neminovno prati. Na državi je, odnosno mjerama koje će poduzeti, u okviru mjera GP, ali i u okviru ustavnih, pravnih i političkih propisa, da odluči o putu kojim će krenuti.

#### *Sažetak*

*Neslužbeno gospodarstvo (NG) iskrivljuje makroekonomske veličine, pa nositelji GP mogu zavaravati sebe i/ili javnost iskazujući onu vrstu podataka koja im u danom trenu odgovara, odnosno mogu poluistinitim podacima manipulirati javnošću. I sama država svojom veličinom može utjecati na NG. Porast poreznog tereta, širenje poreznih osnovica, rast doprinosa socijalnom osiguranju, sve složeniji porezni sustavi, ali i sve češći otpori opresivnoj i tiranskoj državi odbijaju građane od poslušnosti prema državi i navode ih na NG. Uz te opće pojave, u Hrvatskoj bi posebna opasnost mogla prijetiti od očite ambicije države da bude velika, skupa i paternalistička, da sama ulaže u gospodarstvo ili da ga subvencionira, što potiče nove koruptivne i ilegalne prakse.*

*Istraživanje je pokazalo da su na kretanje NG u Hrvatskoj mogli djelovati strukturalni uvjeti (osiromašenje, porast nejednakosti, nezaposlenost i srozavanje javnih usluga), te institucionalne promjene (privatizacija, porezna politika i sankcioniranje). Poseban problem NG u Hrvatskoj predstavljaju njegovi oblici u privatizaciji i to zbog: a) veličine društvenog kapitala obuhvaćenog privatizacijom, b) nemogućnosti mjerenja NG u privatizaciji, c) stava prema kojem je revizija privatizacije političko, a ne gospodarsko, zakonsko ili moralno pitanje, d) netransparentnosti propisa i koncentracije moći odlučivanja u rukama državnih službenika (nema javne kontrole, javlja se državni klijentelizam, itd.).*

*Nedovoljno kažnjavanje NG u Hrvatskoj otupilo je zanimanje javnosti i dovelo do cinizma prema pravnoj državi i političarima, što će otežati napore za suzbijanje NG.*

*GP usmjerena na suzbijanje NG mora: 1) smanjivati poreze i carine (onoliko koliko državni proračun to može podnijeti); 2) smanjivati regulaciju (ali selektivno, ne naprimjer, i regulaciju tržišta rada koja je pozitivna); 3) smanjivati ulogu javnog sektora, odnosno države u gospodarstvu, te liberalizirati gospodarstvo; 4) potaći utvrđivanje veličine NG u ukupnom gospodarstvu, ali i u pojedinačnim djelatnostima.*

*Za smanjenje NG trebat će se usmjeriti na: 1) pojašnjenje, preciziranje i usklađivanje zakona i propisa; 2) jačanje nezavisnosti i opremljenosti sudova; 3) poboljšanje i bolju dostupnost statistike; 4) poboljšanje organizacije, učinkovitosti, stručnosti i suradnje državnih tijela; 5) smanjivanje uloge države, liberalizaciju gospodarstva, racionalnije trošenje javnih rashoda, kvalitetnije usluge javnog sektora; 6) uvođenje poreza na dodanu vrijednost; 7) reformu mirovinskog sustava; 8) raskid s paternalističkim kapitalizmom; 9) kontrolu dosadašnje privatizacije i privatizacije javnih poduzeća; 10) jačanje demokratskih oblika kontrole.*

*Pri pokušajima smanjivanja NG važnije je sprečavanje uzroka, nego kažnjavanje posljedica, a pritom je ključna institucionalna sfera (odnos države i gospodarstva).*

*Neophodna su trajna i usklađena daljnja istraživanja: 1) političke ekonomije NG kojima će se pokušati utvrditi buduća uloga države; 2) promjene socijalne strukture, korupcije, porezne evazije, stavova javnosti o NG; 3) ekonomskih, sociokulturnih i antropoloških značajki zajedni-*



ca posebno angažiranih u NG; 4) privatizacije; 5) poreznog statusa malih poduzeća; 6) transparentnosti zakona; 7) sudske efikasnosti, itd.

Poseban naglasak u daljnjim istraživanjima potrebno je staviti na poboljšanje statistike, koja mora biti sveobuhvatnija, kvalitetnija i usklađenija s međunarodnim standardima. Potrebno je točno izračunavanje BDP-a (nominalni, realni, službeni podaci za svaku godinu, pojedine njegove veličine, po organizacijskom načelu, itd.), usvajanje sustava nacionalnih računa Ujedinjenih naroda, input-output tabela, bolje praćenje formalnih djelatnosti, redovite ankete o osobnoj potrošnji, anketa kojoj je svrha utvrditi NG, dugi i kontinuirani nizovi podataka, itd.

## Literatura

(\* Radovi iz projekta *Neslužbeno gospodarstvo u Republici Hrvatskoj*, Institut za javne financije, Zagreb 1996.)

Barro, R. J. (1994) Recent Research on Economic Growth, NBER Reporter, Summer 1994, str. 6-10.

Bawly, D. (1982) *The subterranean economy*, New York: Mac-Graw Hill.

Clark, G. (1988) *Traders versus the state: anthropological approach to unofficial economies*, Boulder: Westview Press.

Čučković, N. (1997) *Neslužbeno gospodarstvo i proces privatizacije*/\*/.

Dornbusch, R. (1993) *Policymaking in the Open Economy: Concepts and Case Studies in Economic Performance*, Oxford: Oxford University Press.

Franičević, V. (1997) *Politička ekonomija neslužbenog gospodarstva - Država i regulacija*/\*/.

Giovannini, A. ed. (1993) *Finance and development: issues and experience*, Cambridge: Cambridge University Press.

Jankov, Lj. (1997) *Monetaristički pristup neslužbenom gospodarstvu*/\*/.

Kesner-Škreb, M. (1997) *Neslužbeno gospodarstvo i razvoj*/\*/.

Madžarević, S. (1997) *Porezna evazija*/\*/.

Madžarević, S. i Mikulić, D. (1997) *Mjerenje neslužbenog gospodarstva sustavom nacionalnih računa*/\*/.

Mikulić, D. i Madžarević, S. (1997) *Procjena neslužbenog gospodarstva u poljoprivredi, industriji i trgovini*/\*/.

Owens, J. i Whitehouse, E. (1996) *Tax reform for the 21st century*, *Bulletin for International Fiscal Documentation*, (50) 11-12, str. 538-548.

Peattieau, L. (1987) *An idea in good currency and how it grew: the informal sector*, *World Development*, (15) 7, str. 851-860.

Reljac, B. (1997) *Neslužbeno gospodarstvo u međunarodnoj trgovini*/\*/.

Rosen, H. S. (1996) *Public Finance*, 4. izdanje, Chicago: Irwin.

Skorupan, V. (1997) *Pravni aspekti neslužbenog gospodarstva*/\*/.

Stiglitz, J. E. (1993) *Overview*, u Giovannini, A. *Finance and development: issues and experience*, Cambridge: Cambridge University Press.

Štulhofer, A. (1997) *Politička ekonomija neslužbenog gospodarstva - Sociokulturna dimenzija i porezna evazija*/\*/.

Tanzi, V. (1980) *Underground economy Built on Illicit Pursuits is Growing Concern of Economic Policymakers*, *IMF Survey*, Washington, Feb. 4, str. 34-37.

Tanzi, V. (1983) *The underground economy*, *Finance & Development*, (20) 4, str. 10-13.

\*\*\* (1996) *The land of the free*, *The Economist*, 21.12.96. str. 69-72.

## **K a t a r i n a O t t: Economic policy and the unofficial economy**

### *Summary*

*The unofficial economy distorts macroeconomics quantities so those responsible for economic policy can deceive themselves and the public by presenting data which is favourable at any particular moment, in other words, they can use half true data to manipulate the public. The state itself with its size can influence the unofficial economy. The increase in the tax burden, spreading of the tax base, increase in social security contributions, more complex tax systems and increasingly frequent resistance to the oppressive and tyrannical state, discourage public obedience towards the state and simply force them to participate in the unofficial economy. Besides these general phenomena, in Croatia there could be a particular danger due to the obvious ambitions of the state to become large, expensive and paternalistic, to invest in economy or to subsidise it, which encourages new corrupt and illegal practices.*

*The research indicated that trends in the unofficial economy in Croatia could be influenced by structural conditions (impoverishment, increasing inequality, unemployment, destitution of the public services), and the institutional changes (privatisation, taxation policy, sanctioning). A particular problem of the unofficial economy in Croatia is its involvement in privatisation, due to: a) the quantity of the social capital included in privatisation, b) the impossibility of measuring the unofficially economy in privatisation, c) the attitude that privatisation auditing is a political rather than economic, legal and moral question, d) the lack of transparency in regulations and the concentration of power in the hands of the state officials (lack of public accountability, appearance of the state clientelism, etc.).*

*Insufficient prosecution of the unofficial economy in Croatia has blunted the public's interest and led to cynicism toward the lawful state and politicians, which will hinder efforts to suppress the unofficial economy.*

*Economic policy aimed at suppressing the unofficial economy must: 1) reduce taxes and customs duties (to the extent permitted by the state budget); 2) reduce regulation (but selectively, without reducing, for example, regulation of the labour market, which is positive); 3) reduce the role of the public sector and the presence of the state in the economy while liberalising the economy; 4) better estimate the size of the unofficial economy within the overall economy and in individual sectors.*

*The aim of reducing the unofficial economy requires that: 1) laws and regulations be made more clear, precise and harmonised; 2) the independence and resources of the courts be reinforced; 3) statistics be improved and made more accessible; 4) the organisation, efficacy, expertise and cooperation of state organs be improved; 5) the role of the state be reduced, the economy be liberalised, public spending be rationalised and the quality of public services be improved; 6) value added tax be introduced; 7) the pension fund system be reformed; 8) paternalistic capitalism be abandoned; 9) privatisation so far be monitored and public enterprises be privatised; 10) democratic forms of supervision be strengthened.*

*It is more important in attempting to reduce the unofficial economy to remove the causes than to punish the consequences, and here the institutional sphere is crucial (relationship between the state and the economy).*

*It is essential that coordinated research continues into: 1) the political economics of the unofficial economy in order to determine the future role of the state; 2) changes in the social structure, corruption, tax evasion and public opinion concerning unofficial economy; 3) economic, social, cultural and anthropological characteristics of the communities involved in*



*the unofficial economy; 4) privatisation ; 5) tax status of small firms; 6) transparency of laws; 7) efficacy of the courts and so on.*

*Special attention should be paid in future research to improvement of the statistics, which must be more comprehensive and of better quality in accordance with international standards. The precise calculation of GDP is essential (nominal, real, official annual data, individual values, by the organisational principle etc.), applying the UN system of the national accounts, input-output tables, improved monitoring of formal activities, regular surveys of personal expenditure, surveys aimed at determining the unofficial economy, long and continuous series of data, etc.*