

GOSPODARSTVO U SJENI I INSTITUCIONALNE PROMJENE U TRANZICIJSKIM ZEMLJAMA *

dr. sc. Dominik H. ENSTE
Sveučilište u Kölnu

UDK: 338(4-69)

Sažetak

Gospodarstvo u sjeni izazov je za gospodarsku i za socijalnu politiku ne samo u tranzicijskim zemljama nego i u zemljama OECD-a. U članku je prikazana teorija razvoja gospodarstva u sjeni, koja objašnjava učinak širenja toga gospodarstva na službene institucije i pravila – te vodi institucionalnim promjenama. Usto se razmatraju i uzroci i učinci jačanja gospodarstva u sjeni. Potvrđuje se da je neuspješna gospodarska politika najvažniji uzrok snažnog jačanja aktivnosti gospodarstva u sjeni. Među važnijim razlozima prelaska na gospodarstvo u sjeni veliko je porezno opterećenje, velik broj propisa i neodgovarajuća dostupnost javnih dobara kao što su zajamčena vlasnička prava, neraspoloživost infrastrukture. U tranzicijskim zemljama nedostatak stabilnih institucija, neučinkovita administracija i korupcija, zajedno sa slabijim poreznim moralom i manjom odanošću državnoj vlasti, potiču širenje neformalnih gospodarskih aktivnosti. Sklonost sudjelovanju u aktivnostima gospodarstva u sjeni trebala bi se smatrati znakom upozorenja. Sve jači otpor postojećim normama i institucijama gospodarstva može se ublažiti primjenom "strategije dvaju stupova". Ta strategija obuhvaća mjere kojima se smanjuje privlačnost mogućnosti izlaska, a jača mogućnost izjašnjavanja.

Ključne riječi: gospodarstvo u sjeni, tranzicijske zemlje

Gospodarstvo u sjeni – izazov gospodarskoj i socijalnoj politici

Uzroci, učinci i problemi koji nastaju zbog jačanja aktivnosti gospodarstva u sjeni danas su predmet opširnih i kontroverznih diskusija u zemljama OECD-a i u tranzicijskim zemljama. Gospodarstvo u sjeni privlači pozornost zbog povećane nezaposlenosti (npr. u EU) i problema financiranja javnih rashoda te zbog sve veće zbuđenosti (izgubljenosti) i razočarenja gospodarskom i socijalnom politikom. Širok raspon mjera podu-

* Primitljeno (Received): 19.10.2002.

Prihvaćeno (Accepted): 30.1.2003.

zetih na razini EU, kao i na razini pojedinih država, jasno pokazuju da su konačno i političari osjetili potrebu za djelovanjem¹.

No političari se suočavaju s dvojbom. Dok činjenica da bogati izbjegavaju plaćanje poreza izaziva opće osude javnosti, nedopušteni rad često nailazi na manje kritika, iako neki političari tvrde da je i to društveno neprihvatljivo i da je uzrok porasta nezaposlenosti i socijalne nepravde. To je općeprihvaćeno mišljenje kada je riječ o zlouporabama u sustavu socijalne srbi, ilegalnom zapošljavanju i vrlo visokoj razini porezne utaje (evazije). No što je s ilegalnim radom izvan redovitog radnog vremena i u manjem broju sati, što bi rado činila većina ljudi kad bi za to imala priliku? (Enste, 2001a:158, 2002). Treba li radi konačnog suzbijanja ilegalnog rada uvesti više kazni i češći nadzor praćen s više propisa, odnosno koji je pravi način ograničavanja neprijavljenog rada?

Prikazi obilježja gospodarstva u sjeni u popularnim znanstvenim medijima i u dnevnim novinama kreću se između dvije krajnosti: ili se gospodarstvo u sjeni okrivljuje za brojne probleme gospodarske politike, poput nezaposlenosti, visoke razine javnog duga i recesije, ili se takvo djelovanje smatra opravdanim ponašanjem u gospodarskom sustavu koji obilježava visoka razina poreza i pretjerana regulativnost. Članci i radovi o neformalnom gospodarstvu u društvenim znanostima težište obično stavljaju na samo jedan oblik te pojave, ponajviše uz teškoće i izazove mjerenja opsega te pojave. Usto je osnovica za analizu uzroka i posljedica rasta gospodarstva u sjeni vrlo često malena, te se ne uzimaju u obzir rezultati i spoznaje drugih društvenih znanosti. Zato je nužno potreban sveobuhvatan pregled i znanstvena analiza te složene pojave².

Glavni je smjer interesa za gospodarstvo u sjeni usmjeren na tri područja, koja ćemo podrobno razmotriti³.

a) U ekonomskoj i socijalnoj politici pokretačka snaga djelovanja u vezi s nedopuštenim radom jest činjenica da su ti oblici nezakonitog i poluzakonitog rada nepoželjni sa stajališta službenih institucija. Sve veće gospodarstvo u sjeni može se tumačiti kao ponašanje pojedinaca koji se smatraju preopterećenima državom pa odabiru *moгуćnost izlaska* umjesto *moгуćnosti izjašnjavanja*. Ako je porast gospodarstva u sjeni uzrokovan povećanjem opće razine tereta poreza i doprinosa za socijalno osiguranje, uz "institucionalnu sklerozu" (Olson, 1985), onda "posljedični bijeg" u neregistrirane aktivnosti može potkopati temelje sustava poreza i socijalnog osiguranja. Rezultat je začarani krug daljnjeg porasta proračunskog deficita ili poreznih stopa, što povratno vodi daljnjem porastu gospodarstva u sjeni čime se postupno slabe gospodarski i društveni temelji života zajednice.

Osim toga, potrebno je razmotriti i učinke gospodarstva u sjeni na službeno gospodarstvo, jer nedopušteni rad može biti razlog alokacijskih iskrivljenja s obzirom na to da se proizvodne mogućnosti i čimbenici ne iskorištavaju na najučinkovitiji način. S jedne je strane moguće da rast gospodarstva u sjeni privuče (domaće i strane) radnike sa službenoga tržišta rada i stvori konkurenciju tvrtkama iz službenog gospodarstva. Usto, ba-

¹ Vidjeti npr. Komisija EU (1998), EU Parlament (2000).

² Radi sveobuhvatne i detaljnije analize vidjeti Enste (2002).

³ Vidjeti također Weck, Pommerehne i Frey (1984); Gaertner i Wenig (1985); Petry i Wied-Nebbeling (1987); Feige (1989) i Thomas (1992).

rem se dvije trećine dohotka ostvarenoga u gospodarstvu u sjeni potroši u službenom gospodarstvu, što ima pozitivan i poticajan učinak na službeno gospodarstvo⁴.

Nadalje, napredak gospodarstva u sjeni izvor je ozbiljnih teškoća za političare jer su službeni pokazatelji o nezaposlenosti, radnoj snazi, dohotku, BDP-u i potrošnji iskrivljeni, a kad se političke odluke temelje na netočnim pokazateljima, vjerojatno će biti neučinkovite, možda čak i štetne. Zato je pri planiranju ekonomske, a posebno fiskalne politike potrebno razmatrati uzajamne učinke službenoga i neslužbenoga gospodarstva. Zbog neregistriranih aktivnosti porezni se prihodi mogu naći na padajućem dijelu Lafferove krivulje, gdje više porezne stope omogućuju niže porezne prinose.

b) U društvenim je znanostima gospodarstvo u sjeni glavni izazov ekonomskoj teoriji i ekonomskoj politici. Ekonomska i socijalna znanost trebaju dati odgovore na pitanja zašto ljudi rade nedopušteno, zašto se poslovi obavljaju u gospodarstvu u sjeni, koji su učinci takvog ponašanja itd. Danas postoje teoretski pristupi unutar različitih društvenih znanosti u kojima se analiziraju pojedini aspekti te složene pojave. Kako nedostaje dosljedan, sveobuhvatan i međudisciplinarni pristup analizi uzroka, nužno je razviti temeljni "model".

Empirijskim je studijama pomoću različitih metoda potrebno istražiti probleme mjerenja obujma i razvoja gospodarstva u sjeni. Teoretski utvrđene uzroke i posljedice aktivnosti gospodarstva u sjeni potrebno je empirijski potvrditi. Također treba razmotriti i mjeriti povratne učinke neslužbenoga na službeno gospodarstvo, kao i međusobno djelovanje dvaju sektora⁵.

c) Najteži je zadatak istraživača ekonomske politike prenijeti i predočiti političarima ne previše cijenjene rezultate znanstvene analize te ih uvjeriti da su dobiveni rezultati istraživanja bitni i ispravni. U ovom radu želimo dati savjete o mjerama ekonomske politike koje se zasnivaju na analizi uzroka i posljedica gospodarstva u sjeni. Te mjere sežu mnogo dalje od smjernica što ih je postavila Komisija EU u svojoj paneuropskoj strategiji zapošljavanja radi suzbijanja nedopuštenog rada⁶. U smjernicama se za ograničavanje nedopuštenog rada navodi potreba razmjene *modela najboljih iskustava* uz suradnju na razini EU u provođenju strožeg nadzora i oštrijih kazni. No ti prijedlozi, na žalost, nisu novi i često ne idu dalje od pokušaja liječenja simptoma. Umjesto toga potrebne su reforme poreznog sustava i sustava socijalne sigurnosti, što bi moglo dovesti do poboljšanja dinamike službenoga gospodarstva i omogućiti veću konkurentnost službenih institucija u sklopu nekih drugih institucionalnih aranžmana (na nacionalnoj i internacionalnoj razini).

⁴ Broj je dobiven u ispitivanjima provedenim među stanovnicima Njemačke i Austrije o učincima gospodarstva u sjeni. Za detaljnije informacije vidjeti Schneider (1998b). Usto, rezultati tih ispitivanja pokazuju da se približno dvije trećine dodane vrijednosti nastale u gospodarstvu u sjeni ne bi ostvarilo u službenom gospodarstvu čak kada i ne bi postojalo neslužbeno.

⁵ Vidjeti Schneider i Enste (2000a, 2000b) i Cowell (1990); Thomas (1992); Pozo (1996); Spiro (1997) i Lippert i Walker (1997).

⁶ Pretpostavlja se da u Europi takva radna mjesta odgovaraju 10-28 milijuna redovitih radnih mjesta (Commission: Undeclared Employment od 11. lipnja 1998).

Rasprave o odgovarajućoj ekonomskoj politici često su pod utjecajem ideologije. O tome je moguće naći različita mišljenja, od snažnog pobijanja postojanja gospodarstva u sjeni do maštovitih pretjerivanja glede njegove veličine i utjecaja. Polazište gotovo svih sukobljenih mišljenja jest razlika u procjeni veličine gospodarstva u sjeni jer se to smatra ključnim za pouzdanu analizu. Nažalost, upravo se zbog takvog stajališta istraživački naponi usmjeravaju na pitanja koja je najbolja metoda procjene opsega gospodarstva u sjeni, koliko je radne snage angažirano u tom gospodarstvu, kakve se promjene događaju tijekom vremena itd.

No mnogo je važnije analizirati uzroke i posljedice porasta gospodarstva u sjeni. Analiza uzroka i učinaka gospodarstva u sjeni na alokaciju resursa, raspodjelu dohotka i na politiku stabilizacije, kao i na službeno gospodarstvo općenito, temelj je za predlaganje ekonomske politike koja nedopušteni rad smatra ekonomskim i socijalnim izazovom. Moj je prijedlog *strategija dvaju stupova*, u kojoj postoje dva pristupa djelovanju na tu pojavu: (1) smanjivanje privlačnosti izbjegavanja (evazije) poreza i nepoštovanja propisa (*mogućnost izlaska*) i (2) poboljšanje načina glasovanja i utjecaja na službene institucije (*mogućnost izjašnjavanja*).

Gospodarstvo u sjeni, porezna evazija i nedopušteni rad

U istraživanju gospodarstva u sjeni posebnu važnost ima definicija. Mnoge znanstvene rasprave i sukobi nastaju upravo zbog različitih ili neodgovarajućih definicija⁷. Želimo li analizirati uzroke i, što je još važnije, predvidjeti i procijeniti posljedice povećanja gospodarstva u sjeni, potrebno je objasniti što taj pojam znači u određenom okruženju.

Pojam gospodarstva u sjeni obuhvaća brojne ekonomske aktivnosti pa je teško odrediti njegovu službenu definiciju. Treba, na primjer, razlikovati dobra i usluge proizvedene i potrošene u kućanstvu, *blage* oblike nedopuštenog rada na crno (*moonlighting*), nezakonitog zapošljavanja i prijevara u sustavu socijalne skrbi te, konačno, kriminalnih ekonomskih aktivnosti⁸.

Općenito se gospodarstvo u sjeni smatra *napuštanjem uobičajenih načina rada* (Stützel, 1980: 453) odnosno *nepoštovanjem službenih normi i institucija radi ekonomske aktivnosti* (the German Council of Economic Experts, 1980:145, Tz. 296). Za analizu (ne)zakonitost ekonomskih aktivnosti, kao i njihove povezanosti s poreznom evazijom, potrebna je detaljnija definicija. Kako se poreznom utajom (evazijom) ne ostvaruje nova dodana vrijednost, a ona je najčešće i izvan onoga što se uobičajeno smatra gospodarstvom u sjeni, nismo je uključili u naše razmatranje⁹.

⁷ Mali izbor izraza koji se rabe kao sinonimi ili za različita područja, ovisno o autorima, jesu: podzemna ekonomija, nedopušteni rad, neformalni sektor, neregularni sektor, ekonomija dokolice, alternativna ekonomija, crna ekonomija, skrivena ekonomija, neslužbena ekonomija, paralelna ekonomija, ekonomija u sjeni, nezabilježena ekonomija, neregistrirana ekonomija. Vidjeti između ostalih, Thomas (1992: 125).

⁸ Vidjeti Bhattacharya (1999); Dixon (1999); Giles (1999b); Tanzi (1999) i Thomas (1999).

⁹ Schmoelders, koji je izmislio pojam 1980-ih godina, obično pod ekonomijom u sjeni razumijeva poreznu evaziju, te sivo i crno tržište, koja su "odraz i ispravak službenog tržišnog ustroja" (Schmoelders, 1980: 372, vlastiti prijevod). Prema njegovu mišljenju, glavni je kriterij kategorizacije tajnovitost financijskih transakcija. Zato gospodarstvo u sjeni obuhvaća ukupni promet dobiven u tom ekonomskom sustavu s njegovim vlastitim tržištima, pravilima konkurencije, običajima, marketinškim strategijama i investicijama.

Lippert i Walker (1997) dali su jasno objašnjenje razlika “čiste porezne evazije” i “neslužbenoga gospodarstva”. Aktivnosti gospodarstva u sjeni gotovo uvijek podrazumijevaju ponudu roba i usluga, koje su proizvedene pomoću resursa, kao što su rad, menadžerske i proizvodne aktivnosti i kapital. Za razliku od toga, čista porezna evazija obično je rezultat financijskih transakcija radi skrivanja dohotka, npr. dohotka od kapitalnih ulaganja. Ti su aspekti posebno važni za fiskalnu politiku i javne financije te će se o njima više govoriti u posebnim dionicama članka.

Sa stajališta ekonomske politike osobito su važne ekonomske aktivnosti gospodarstva u sjeni povezane s dodanom vrijednošću, kao i njihov utjecaj na alokaciju resursa. Pri vrednovanju tih aktivnosti (u uvjetima ekonomskog poretka) treba razlikovati proizvodnju ilegalnih i legalnih aktivnosti, s jedne strane, te legalne i ilegalne proizvodnje i distribucije tih aktivnosti s druge strane. Slika 1. objašnjava tu definiciju. No granice među tim sektorima nisu jasno definirane, a i mijenjaju se tijekom gospodarskog razvoja.¹⁰

Slika 1. Kategorizacija sive ekonomije

Kriteriji	Sektori			
	Sektor kućanstva	Neformalni sektor	Neregularni sektor	Kriminalni sektor
proizvodnja/distribucija	legalna	legalna	nelegalna	nelegalna
tržišne transakcije	nema	ima	ima	ima
output (robe/usluge)	legalan	legalan	legalan	nelegalan

VGR konvencije	Samodostatno gospodarstvo (legalno)	Gospodarstvo u sjeni (nelegalno)		
Primjeri	“uradi sam”, rad u kućnom uredu, čuvanje djece, razmjena roba	pomoć u susjedstvu, centri za savjetovanje, organizacije za samopomoć, počasne aktivnosti; pomoć u mreži	ilegalni rad: <input type="checkbox"/> zbog kršenja propisa o obrtništvu i trgovini <input type="checkbox"/> zbog porezne evazije <input type="checkbox"/> zbog zloupotrebe doplataka.	trgovina ukradenom robom i drogama, zabranjeno kockanje, prevara, krijumčarenje, primanje ukradenih stvari

¹⁰ Vidjeti također Asea (1996); Mirus i Smith (1997: 5); Smith (1997: 13); Petry i Wied-Nebbeling (1987: 14ff); Thomas (1992: 6).

Siva se ekonomija u načelu može podijeliti na četiri sektora. Neformalne ekonomske aktivnosti mogu se definirati pomoću dvaju kriterija, i to tržišnih transakcija i legalnosti. Stoga se neslužbeno gospodarstvo može logički podijeliti na legalni i ilegalni sektor¹¹. Legalni se sektor može definirati kao samodostatna ekonomija, a ilegalni kao gospodarstvo u sjeni ili skriveno gospodarstvo.

Samodostatna se ekonomija može dalje razlikovati prema tome postoje li tržišne transakcije (neformalni sektor, alternativna ekonomija) ili ne (sektor kućanstava). Posljednji npr. obuhvaća aktivnosti "sam svoj majstor". U zemljama u razvoju i tranziciji dominantan je neformalni sektor, u kojemu male tvrtke stvaraju velik dio ukupne dodane vrijednosti¹². Razlika između tog sektora i nezakonitog sektora je u tome što neformalne aktivnosti u mnogim zemljama nisu kazneno djelo, iako se pri tome ne poštuju neka upravna pravila ili propisi odnosno radi se na granici zakonitosti. Thomas (1992: 4 i 87f) kao granični kriterij uveo je pojam *provedba zakona*. Stoga nije bitno postojanje zakona već njihova provedba i nadzor što ga provodi državna uprava. To gotovo ne postoji u neformalnom sektoru, dok su u sektoru kriminalnih aktivnosti mnogo intenzivnije kontrole i istrage. Dakle, aktivnosti koje se provode u neformalnom sektoru često nisu povezane s poreznom evazijom i obično su dio legalnog područja što ga država tolerira.

Za razliku od toga, aktivnosti gospodarstva u sjeni posebno su povezane s plaćenim zaposlenjem vezanim za poreznu evaziju ili protuzakonito ponašanje. Razlika između *kriminalnog sektora* i *nedopuštenog sektora* (Thomas, 1992: 3f) potječe od činjenice da su i proizvodnja – distribucija i output kriminalnih aktivnosti ilegalni (trgovina drogom, trgovanje robljem, zabranjeno kockanje). Suprotno tome, rad u nedopuštenom sektoru postaje dio gospodarstva u sjeni tek ako su distribucija i proizvodnja nezakonite jer je output legalan! Većina se tih neregularnih aktivnosti može sažeti pod nazivom *nedopušteni rad*. Neregularno poslovanje obuhvaća proizvodnju dobara ili pružanje usluga, dok se istodobno prima naknada za vrijeme nezaposlenosti (a da nije obaviješten zavod za zapošljavanje) ili je osoba samozaposlena, odnosno radi u tvrtki bez evidencije i poštovanja odgovarajućih propis. Nepoštovanje važećih propisa u Njemačkoj se smatra prekršajem i od 2002. kažnjava se kaznom do 300 000 eura¹³.

Za razliku od toga, u zemljama OECD-a gospodarske aktivnosti poput dobrosusjed-ske pomoći i brige, odnosno aktivnosti malog opsega jasno su izuzete od kažnjavanja. Stoga su one u tom smislu dio neformalnog sektora.

U ovom dijelu članka detaljnije ćemo razmotriti nedopušteni sektor što ga obilježavaju tržišne transakcije. Proizvodnja i distribucija takvih dobara i usluga postaju nezakonite, nedopuštene proizvodnje ili zabranjene trgovine, ili su povezane s utajom poreza. Proizvedena dobra ili usluga nisu nezakoniti. Osoba koja lijepi tapete radi nedopušteno samo ako taj posao nije prijavljen, za njega ne izdaje račun i prima gotov novac.

¹¹ Vidjeti također Thomas (1992: 4-6).

¹² De Soto (1989) vrlo maštovito opisuje to područje navodeći primjer Perua. Također objašnjava teškoće do kojih često dolazi kad se pojedinac želi prebaciti u službeni sektor.

¹³ Vidjeti također §1 SchwArbG, BMA (1998).

Najčešće se pod pojmom nedopuštenog rada razumijeva širok raspon aktivnosti, npr. manje obrtničke usluge obavljene izvan redovitoga radnog vremena te organizirano ilegalno zapošljavanje povezano s poreznom evazijom. Drugi pojavni oblici su nepoštovanje zakonskih odredbi o tržišnoj utakmici i obrtu te zloupotrebe prava u sustavu socijalnog osiguranja. Neregularni sektor obuhvaća i zakonske aktivnosti, ali se one ipak smatraju dijelom gospodarstva u sjeni kad su povezane s utajom poreza jer ostvareni dohodak nije prijavljen poreznicima (npr. povremeni rad u slobodnim zanimanjima koji inače podliježe porezu na dohodak, kao i neprijavljene napojnice ili vredniji darovi).

Na slici 1. taj je dio osjenčan, a u daljnjoj se analizi isključuje iz razmatranja proizvodnja unutar kućanstva i dobrovoljni rad za humanitarne ustanove. U skladu s Tanzi-jevim stavom (1999: 338) također se isključuju aktivnosti u kojima se ne stvara nova dodana vrijednost nego pojedinci samo ostvaruju financijsku dobit (prostitucija, ubojstva, otmice itd.). Nadalje, u daljnju analizu nije uključena ni utaja poreza u užem smislu. Predmet izlaganja u ovom članku je gospodarstvo u sjeni (posebno nedopušteni rad povezan s utajom poreza). Najveći dio gospodarstva u sjeni čini nedopušteni rad što ga obavlja pojedinac u radu kraćemu od redovitog (*part-time*) ili je dio poslovanja tvrtke (“jedini posao”).

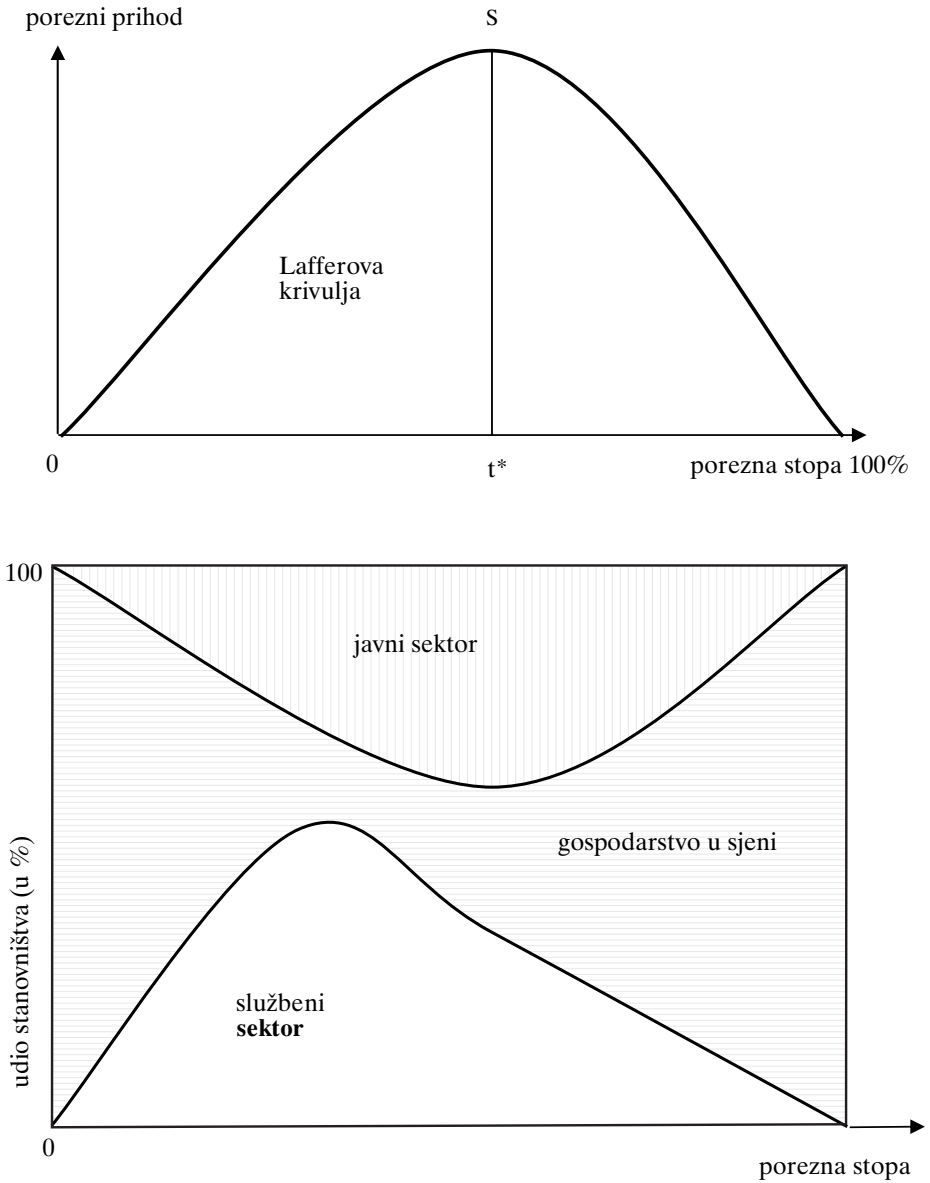
Razvoj teorija gospodarstva u sjeni

Rast gospodarstva u sjeni može se smatrati reakcijom pojedinaca na prevelika davanja državi i odabir *moгуćnosti izlaza*, a ne *moгуćnosti izjašnjavanja*. Kako je povećanje gospodarstva u sjeni uzrokovano povećanjem ukupnog tereta poreza i doprinosa zajedno s okoštalošću institucija, povećanje neslužbenih aktivnosti dovodi do erozije temelja poreznog sustava i sustava socijalne sigurnosti. Rezultat je daljnji rast proračunskog deficita ili poreznih stopa, što je dodatni poticaj jačanju neslužbenoga gospodarstva, čime se postupno oslabljuju gospodarski i društveni temelji života zajednice. Taj je učinak ilustriran na slici 2.

Osim prelaska na gospodarstvo u sjeni, važna mogućnost “izlaska” također su migracije u druge zemlje. To je sve naglašenije u uvjetima neusklađenosti sustava poreza i socijalnog osiguranja. Porezni obveznici mogu emigrirati ako su nezadovoljni javnim dobrima koja mogu dobiti u svojoj zemlji. Mogućnost rada u aktivnostima gospodarstva u sjeni ograničava porezne ovlasti države. Gospodarstvo u sjeni endogena je odrednica.

Na slici 2. prikazana je povezanost reakcije pojedinca i oporezivanja pomoću modificirane Lafferove krivulje (1979) koja je izvorno opisivala učinak porezne evazije pomoću više slobodnog vremena. Gutmann (1981) modificirao je taj prikaz tako da je uključio mogućnost sudjelovanja u aktivnostima gospodarstva u sjeni. Gornji dio grafikona pokazuje povezanost porezne stope i poreznog prinosa, što je često središnja tema političkih rasprava, posebice u SAD-u. Na osi *x* prikazana je agregatna porezna stopa u postotku od dohotka, dok je na osi *y* porezni prinos. Što više državna vlast povećava porezne stope, to više raste protivljenje poreznih obveznika. Ako je u točki S (porezna stopa t^*) premašen maksimalni prinos poreza, prihod od poreza se smanjuje usprkos rastućim stopama poreza jer građani nastoje izbjeći plaćanje. U tom bi slučaju smanjenje stopa čak dovelo do viših prinosa jer više ne bi bilo očitih negativnih poticaja.

Slika 2. Povezanost poreznih prihoda, porezne stope i razvoja gospodarstva u sjeni



Donji dio grafikona prikazuje povezanost s gospodarstvom u sjeni¹⁴. Radi jednostavnosti, gospodarstvo je podijeljeno na tri sektora (javni sektor, službeno gospodarstvo i neslužbeno gospodarstvo). Razmatrajući razvoj gospodarstva tijekom vremena, na početku se uočava znatan neslužbeni sektor. Službenu ekonomiju većih razmjera nije moguće uvesti bez aktivnosti države. Kad se uvedu porezi, prevladavaju pozitivni učinci. Postoje pozitivni poticaji da se prijeđe u službeno gospodarstvo, uz uvjet da država stvarno osigura vlasnička prava kao *ekvivalent* porezima. Ne može se općenito reći gdje se nalazi točka optimuma jer se to od zemlje do zemlje razlikuje. Jedna od mogućnosti je da se građani naviknu na povećano korištenje državnih resursa pa to ne mora nužno dovesti do povećanje gospodarstva u sjeni.

Radi ostvarivanja što većih poreznih prihoda kako bi se zadovoljile potrebe sve većih proračuna, povećavaju se porezi. Frey i Weck (1983a) pokazali su da tako dolazi do porasta ponude zaposlenja u javnom sektoru, što dovodi do prelaska osoba koje su dotad radile u službenom sektoru u privatni. Povećani porezni teret stvara snažnije poticaje za nedopušteni rad. Kad porezni prinos dosegne najveći iznos, javni se sektor više ne može širiti kako se zaposleni, nastojeći izbjeći poreze, sve više angažiraju u aktivnostima neslužbenoga gospodarstva. Ako se javni sektor nastavi i dalje širiti, moglo bi doći do povratka na početno izvorno stanje gospodarstva, a u krajnjem slučaju i do anarhije. Tada se u društvu razvija novi skup pravila jer su za aktivnosti države od koristi propisi i ponuda resursa. Financiranje države zahtijeva ovladavanje ekonomskim aktivnostima. Dio aktivnosti gospodarstva u sjeni seli se u službeni sektor jer su tu, među ostalim, prava vlasništva zaštićena.

Ova razmatranja pokazuju da je pri donošenju odluke o sudjelovanju u nedopuštenom radu odlučujuće to kako javnost ocjenjuje porezna davanja i koristi od države. Ako se smatra da je državna legitimna, neće doći do znatnijeg porasta aktivnosti u sektoru gospodarstva u sjeni.

Za objašnjavanje temeljnoga ekonomskog koncepta pogodan je model odnosa dohotka i slobodnog vremena u kojemu je najvažnije izbjeći alokacijska iskrivljenja. Ipak postoje neka obilježja koje je potrebno kritički razmotriti. To je moguće objasniti pomoću teorije o djelovanju poreza na blagostanje. U ekonomici blagostanja pretpostavlja se da državna vlast postupa kao dobronamjerni diktator i želi najveće moguće ukupno blagostanje. Radi izbjegavanja iskrivljavanja alokacija i optimiziranja oporezivanja težište se stavlja na široku poreznu osnovicu, male granične porezne stope ili, u idealnom slučaju, glavarine za sve odrasle osobe s pravom glasa. U teoriji javnih financija posebno su razmotreni zahtjevi oporezivanja i socijalnih transfera. Osim pretpostavki o ograničenjima, kritizira se zanemarivanje ponašanja državne vlasti i drugih institucija. Zastupnici moderne teorije javnih financija ne podržavaju optimističan stav o tome kako državna vlast ne pokušava ostvariti najveću moguću vlastitu korisnost već to čini u interesu društva¹⁵.

¹⁴ Radi pojednostavnjenog prikaza, koji ne predočuje učinke državne aktivnosti, vidjeti Frey i Weck (1983a); Neck, Schneider i Hofreither (1989); Blankart (1998: 240f) i Windisch (1984).

¹⁵ Za objašnjenje raznih teoretskih pristupa pogledati Blankart (1998: 201-248).

U suvremenim javnim financijama pretpostavka o tome da se nastoji povećati opće blagostanje države zamijenjena je stajalištem o egoističnoj državi koja nastoji ostvariti što veći utjecaj na proračun i time priskrbiti moć. Prema levijatanskoj teoriji oporezivanja, pretpostavlja se da država ubire više poreza nego joj je potrebno da bi pružila optimalnu razinu javnog dobra, tj. ona prisvaja punu korist od poreznog potencijala. Porezni obveznik nema mogućnosti reagiranja osim utajom poreza. Stoga Brennan i Buchanan (1980) pobijaju teoriju optimalnog oporezivanja čak i kad bi se mogla izbjeći alokacijska iskrivljenja. Široka porezna osnovica s malim mogućnostima porezne utaje na kraju bi značila povećanje moći oporezivanja države i porezni bi obveznik bio još prepušteniji na (ne)milost „levijatanske države“. Zato Brennan i Buchanan smatraju da je potrebno odrediti jasne granice oporezivanja, odnosno regulirati oporezivanje i proračun. Usprkos kritici levijatanskog modela vezanoga uz pesimističnu ocjenu državne vlasti, taj je model pridonosio objašnjenju uloge političara. Time je taj model postao protuteža teoriji ekonomike blagostanja.

Danas se u sklopu nove političke teorije razvijaju brojni pristupi u kojima se realističnije pokušava objasniti ponašanje tijela vlasti. Blankart (1998: 227f) predlagao je primjenu demokratskih elemenata u ograničavanju rasta proračuna i nenamjenske upotrebe poreznih prihoda. To je alternativa općeprihvaćenom stajalištu o uvođenju ustavnih određivanja kao učinkovitog mehanizma kontrole državne vlasti. Jedna bi mogućnost bila uvođenje referenduma o ukupnom proračunu ili o odlukama vezanim uz poreze i zaduživanje. Takav je oblik kontrole i zaštite nužan ako se političare smatra zainteresiranim samo za vlastitu korist, kao i ako se uzima u obzir stajališta nove političke ekonomije i modela levijatanske države. U Enste (2002) podrobnije je izložen razvoj teorije neslužbenoga gospodarstva koja služi kao normativna osnovica daljnje analize sadržane u ovom radu i prijedloga za ekonomsku politiku.

Glavni uzroci rasta gospodarstva u sjeni

Rast gospodarstva u sjeni uzrokovan je brojnim i različitim čimbenicima, od kojih se najčešće navode:¹⁶

- povećanje opterećenja porezima i doprinosima za socijalno osiguranje, povezano s povećanjem broja i intenzitetom propisa u službenom gospodarstvu, posebno na tržištu rada
- (prisilno) smanjenje tjednog radnog vremena, ranije umirovljenje i povećana stopa nezaposlenosti
- dugotrajno slabljenje građanskih vrlina i odanosti javnim institucijama, uz pad poreznog morala.

Očito je potrebna interdisciplinarna analiza jer se ekonomskim čimbenicima može tek djelomice objasniti uzrok porasta gospodarstva u sjeni¹⁷. Mikrosociološki i psiholo-

¹⁶ Uz tekst su navedeni najvažniji izvori, a opći pregledi mogu se naći u radovima više autora poput: Tanzi (1982); Frey i Pommerehne (1984); Thomas (1992) te Schneider i Enste (2000b).

¹⁷ Iako su dosadašnja interdisciplinarna istraživanja bila usmjerena na poštovanje poreznih propisa, npr. Alm, McClelland i Schulze (1999), Cowell (1990), Pommerehne, Hart i Frey (1994) i poseban broj časopisa *Journal of Economic Psychology* (December 1992) – “Ekonomsko-psihološke perspektive oporezivanja”, pristup je potrebno primijeniti i na objašnjavanje drugih (skrivenih) aktivnosti. O pojedinostima pogledati Frey (1997b).

ški pristup mogu pružiti zanimljive dodatne uvide u postupak odlučivanja o radnom aktiviranju u neslužbenom gospodarstvu. Interdisciplinarni pristup (poput onoga u ekonomskoj psihologiji) obuhvatio bi mnoge varijable poput poreznog morala¹⁸ i drugih čimbenika kao što je prihvaćanje i stav javnosti o pravednosti poreznog sustava¹⁹.

Utjecaj opterećenja porezima i doprinosima za socijalno osiguranje

Gotovo sva istraživanja gospodarstva u sjeni navode da je najvažniji uzrok njegova rasta povećanje tereta poreza i doprinosa za socijalno osiguranje.²⁰ Kako porezi utječu na odluku o radu ili dokolici, a potiču i ponudu rada u neslužbenom gospodarstvu, glavni predmet zanimanja ekonomista jest iskrivljenost što nastaje zbog odluke o sudjelovanju u neslužbenom gospodarstvu. Što je veća razlika između ukupnih troškova rada u službenom gospodarstvu i zarade nakon oporezivanja, to je veći poticaj za izbjegavanje plaćanja obveza i za rad u neslužbenom gospodarstvu. Ta razlika ponajviše ovisi o ukupnom opterećenju porezima i doprinosima za socijalno osiguranje, pa su to ključne odrednice postojanja i povećanja gospodarstva u sjeni.

Loayza (1996) pomoću jednostavnoga makroekonomskog endogenog modela rasta provodi analizu uzroka povećanja neslužbenoga gospodarstva. Pritom se proučavaju odrednice i učinci prekomjernih poreza i propisa na neformalni sektor kada država nema sposobnost provedbe propisa. U tom je pristupu neformalni sektor nepromatrana varijaba za koju postoji više uzroka i pokazatelja pa se primjenjuje odgovarajući model (*Multiple-Indicator-Multiple-Cause* – MIMIC). Loayza je procjenjivao neslužbeni sektor u 14 zemalja Latinske Amerike i na razini pouzdanosti od 10% utvrdio postojanje triju važnih odrednica. Na relativnu veličinu neformalnog sektora pozitivno utječu porezni teret (0,33) i ograničenja tržišta rada (0,49), dok snaga i učinkovitost državnih institucija imaju negativan utjecaj (-0,42)²¹. Dobiveni pokazatelji objašnjavaju samo statističku povezanost, a ne uzročno-posljedične odnose, pa se samo djelomično može odgovoriti na pitanja zašto se ljudi odlučuju raditi u gospodarstvu u sjeni i koji čimbenici (osim dohotka) uzrokuju povećanje neslužbenih aktivnosti. Mogu li druge teorije pomoći u određivanju relevantnih čimbenika? Kako u skladu s teorijom individualizma mogu odlučivati samo pojedinci, bilo bi korisno bolje upoznati način na koji pojedinac s obzirom na utjecaj poreznog opterećenja donosi odluku o radnom aktiviranju u neslužbenom gospodarstvu.

Jak utjecaj neposrednoga i posrednog oporezivanja na obujam gospodarstva u sjeni može se pokazati pomoću empirijskih rezultata istraživanja provedenih za Austriju i skandinavske zemlje. Schneider (1994b) pomoću funkcije potražnje gotovine (*currency*

¹⁸ Tom se pojavom prvi bavio Schmolders (1960, 1975).

¹⁹ Podrobna razmatranja o važnosti interdisciplinarnih istraživanja pogledati u radovima Tanzi (1998) i Lewin (1996), a za općenitije stavove vidjeti Frank (1988) i Frey (1997b).

²⁰ Pogledati npr. istraživanje nekoliko autora poput: Tanzi (1982); Frey i Pommerehne (1984a, b), Feige (1989); Pozo (1996); Lippert i Walker (1997); Schneider (1994a, 1994b, 1997, 1998a); Thomas (1992); De Soto (1989); Zilberfarb (1986); Tanzi (1999); Giles (1999a) te Schneider i Enste (2000b).

²¹ Podaci pokazuju povećanje (smanjenje) obujma neslužbenoga neformalnog sektora izraženo u standardnoj devijaciji s porastom od jedne standardne devijacije svake promatrane odrednice.

demand function) kao odrednice austrijskoga gospodarstva u sjeni razmatra četiri tipa varijabli:

- opterećenje ukupnim izravnim oporezivanjem
- opterećenje neizravnim oporezivanjem
- složenost poreznog sustava
- intenzitet državnih propisa.

Najveći utjecaj na obujam austrijskoga neslužbenoga gospodarstva ima koeficijent izravnog poreznog opterećenja (uključujući i doprinose za socijalno osiguranje), a za njim slijede intenzitet propisa i složenost poreznog sustava. Schneider (1986) dobio je sličan rezultat i za Dansku, Norvešku i Švedsku. U te su tri zemlje razne porezne varijable (prosječna stopa izravnog oporezivanja, prosječna ukupna porezna stopa i granične porezne stope), uz visoku razinu statističke pouzdanosti imale očekivan pozitivan utjecaj na povećanje neslužbenoga gospodarstva²².

Druge dvije novije studije daju čvrste dokaze o utjecaju poreza na dohodak na neslužbeno gospodarstvo. Cebula je (1997), upotrebljavajući Feigejevu metodologiju, potvrdio utjecaj poreznih stopa na dohodak, vjerojatnosti poreznog nadzora i poreznih kazni na relativnu veličinu neslužbenoga gospodarstva u SAD-u. Cebula zaključuje da odricanje od daljnjeg povećavanja najviše granične porezne stope može barem prekinuti daljnji porast neslužbenoga gospodarstva, dok povećanje aktivnosti provjere poreznih prijava i kazni može smanjiti njegov obujam. Rezultati tog istraživanja potvrđuju postojanje općenito snažnog utjecaja aktivnosti države na veličinu gospodarstva u sjeni. Na primjer, ako se granična stopa saveznog poreza na dohodak poveća za 1%, uz druge nepromijenjene uvjete, neslužbeno gospodarstvo poraste za 1,4%. Hill i Kabir (1996) pokazali su pak da su granične porezne stope važnije od prosječnih poreznih stopa, te da zamjena izravnih poreza neizravnima vjerojatno neće poboljšati poštovanje poreznih zakona i izvršavanje obveza.

Johnson, Kaufmann i Zoido-Lobatón (1998a, 1998b) zaključili su da viši porezi sami po sebi ne povećavaju neslužbeno gospodarstvo nego je to posljedica neučinkovite i proizvoljne primjene poreznog sustava te propisa državnih vlasti. Možda je neočekivan njihov zaključak o tome da postoji *negativna* povezanost veličine neslužbenoga gospodarstva i *najviše* (granične) porezne stope, no to ne mora iznenaditi kada se uzmu u obzir drugi u istraživanju zanemareni porezni čimbenici (poput poreznih odbitaka, oslobođenja, izuzetaka, izbora različitih poreznih sustava i ostalih mogućnosti dopuštenog smanjivanja porezne obveze). Do sličnog rezultata u analizi više zemalja došli su Friedman, Johnson, Kaufmann i Zoido-Lobatón (1999), koji su ustanovili da su *više* porezne stope povezane s *manjim* udjelom neslužbenih aktivnosti u BDP-u. Ti autori navode kako poduzetnici ne prijavljuju svoje aktivnosti ne zato da bi izbjegli službene poreze nego zato što žele smanjiti teret birokracije i korupcije. Ipak, ako se prouče regresijski rezultati njihova istraživanja, može se vidjeti da nije čvrsto potkrijepljen stav o povezanosti viših poreznih stopa s manjim udjelom neslužbenoga gospodarstva, a u većini se primjera uzimanjem različitih poreznih stopa ne dobivaju statistički pouzdani pokazatelji.

²² Slične su rezultate dobili Kirchgässner (1983, 1984) za Njemačku i Klovland (1984) za Norvešku i Švedsku.

Opći je zaključak tih istraživanja da postoji velika razlika između učinka opterećenja poreza na dohodak i dobit i glede institucionalnih aspekata kao što su učinkovitost administracije, opseg prava što ga imaju političari i birokracija, rasprostranjenost mita i korupcije. Johnson, Kaufmann i Zoido-Lobatoⁿ (1998b) smatraju da ta obilježja pri *pogadanj*u (cjenkanju) državne uprave i poreznih obveznika imaju veće značenje od poreznog opterećenja.

Intenzitet propisa

Povećanje intenziteta propisa (često izraženo brojem zakona i propisa kao što su zahtjevi pri dobivanju dozvola) još je jedan važan čimbenik koji umanjuje slobodu (izbora) pojedinaca uključenih u službeno gospodarstvo²³. Pri tome treba razmotriti propise na tržištu rada, trgovinska ograničenja i zabrane zapošljavanja stranaca. U više je istraživanja²⁴ teorijski protumačen i detaljno opisan utjecaj radnog zakonodavstva na neslužbeno gospodarstvo. Propisi uvjetuju znatan porast troškova rada u službenom gospodarstvu. Kako se većina takvih troškova može prebaciti na zaposlene, oni potiču na radno aktiviranje u neslužbenom gospodarstvu gdje ih se može izbjeći.

Johnson, Kaufmann i Shleifer (1997) daju dodatne empirijske dokaze prema kojima zemlje s općenito više propisa u gospodarstvu imaju veći udio neslužbenoga gospodarstva u ukupnom BDP-u. Povećanje indeksa regulacije za jedan stupanj (u raspon od 1 do 5, gdje je 5 najviša razina propisa u jednoj zemlji), uz ostale nepromijenjene uvjete, znači povećanje od 8,1% udjela neslužbenoga gospodarstva u ukupnom BDP-u po stanovniku (Johnson, Kaufmann i Zoido-Lobatoⁿ, 1998b: 18). Autori zaključuju da je prisila u provedbi propisa ključni čimbenik opterećenja tvrtki i građana što ih tjera na poslovanje u sjeni, a ne sama razina regulative, što se većinom i ne poštuje. Do sličnih rezultata dolaze Friedman, Johnson, Kaufmann i Zoido-Lobatoⁿ (1999). U njihovu je istraživanju svaki raspoloživi pokazatelj regulacije uvelike povezan s udjelom neformalnoga gospodarstva, a jasan je i smjer povezanosti: *više propisa dovodi do većeg neslužbenoga gospodarstva*. Povećanje pokazatelja regulative za jedan stupanj (u rasponu 1-5) uvjetuje 10%-tno povećanje neslužbenoga gospodarstva u 76 zemalja u razvoju, tranziciji i onih razvijenih.²⁵

Ti zaključci pokazuju potrebu da se državne vlasti trebaju više usmjeriti na smanjivanje broja propisa i zakona te na njihovu bolju provedbu, a ne na povećanje njihova broja. Neke su vlade u smanjivanju neslužbenoga gospodarstva ipak sklonije uvođenju više propisa i zakona, i to ponajviše zato što tako mogu povećati moć birokracije i broj zaposlenih u javnom sektoru. Osim toga, političarima možda i nije u interesu znatnije smanjivanje neslužbenoga gospodarstva jer od tog oblika aktivnosti korist ima velik broj njihovih birača. Pri procjeni vjerojatnosti ponovnog izbora navod o odlučnosti poštova-

²³ Za psihološke, teoretske osnove (teorija reaktancije) te odluke vidjeti Brehm (1966, 1972), a za prvu promjenu na gospodarstvo u sjeni pogledati Pelzmann (1985). Vidjeti Enste (2002) radi integracije te teorije u interdiciplinarni pristup (racionalni izbor).

²⁴ Na primjer, u istraživanju za Njemačku, Deregulation Commission (1990-1991), Monopolkommission (1998).

²⁵ De Soto (1989) u svojoj poznatoj knjizi detaljno opisuje troškove regulative u Peruu.

nja zakona i reda mogao bi biti važniji nego što su korjenite reforme sustava poreza i socijalnog osiguranja.²⁶

Tržište rada

Pokretačke snage gospodarstva u sjeni također su opsežna regulativa službenoga tržišta rada i visoka ukupna cijena rada. S tim u vezi često se raspravlja o značenju smanjenja službenog radnog vremena i utjecaju stope nezaposlenosti na porast neslužbenoga gospodarstva:

- u većini zemalja OECD-a, nezaposlenost je velikim dijelom posljedica visokih ukupnih troškova rada, koji se mogu smatrati i uzrokom povećanja gospodarstva u sjeni
- radi smanjenja visoke nezaposlenosti provedeno je skraćivanje službenoga radnog vremena²⁷. Polazi se od toga da postoji ograničena količina rada, pa tu količinu treba preraspodijeliti na više ljudi. Ta mjera ne uzima u obzir ključni čimbenik kako prisilno skraćivanje radnog vremena, suprotno sklonostima zaposlenih, povećava mogućnosti rada u neslužbenom gospodarstvu (Hunt, 1999)²⁸. Ranije umirovljenje također može dovesti do veće aktivnosti u neslužbenom sektoru, a rad s kraćim radnim vremenom od uobičajenoga (*part-time*) prilika je za prihvaćanje još jednog posla u neslužbenom gospodarstvu oslobođenoga poreza i doprinosa (de Gijssel, 1984; Riebel, 1983, 1984). Preraspodjela rada može biti uspješna samo ako je to smanjenje u skladu s pojedinačnim sklonostima jer ljudi žele maksimirati svoje slobodno vrijeme ili nisu sposobni za rad, jer bi inače odabrali rad u neslužbenom gospodarstvu²⁹.

Lemieux, Fortin, i Fréchette (1994) došli su do dodatnih spoznaja o odluci za rad u neslužbenom gospodarstvu na temelju podataka dobivenih istraživanjem u Quebecu (Kanada). Prema tom istraživanju, broj odrađenih sati u neslužbenom gospodarstvu povezan je s promjenama neto plaća u službenom gospodarstvu. Njihovi rezultati pokazuju da su stope aktivnosti i broj odrađenih sati u neslužbenom gospodarstvu obrnuto proporcionalni broju sati rada u službenom sektoru. Ti su autori također utvrdili visoku negativnu elastičnost sati rada u neslužbenom gospodarstvu u odnosu prema visini plaća u službenom sektoru, kao i znatnu mobilnost između dva sektora. Stoga daljnje moguće skraćivanje službenoga radnog vremena može dovesti do povećanja gospodarstva u sjeni jer gotovo sva istraživanja pokazuju da većina zaposlenih uopće ne želi daljnje skraćivanje (Enste, 2002; DIW, 1998; Bosch i Lehndorff, 1998). Stoga bi razuman prijed-

²⁶ Vidjeti Frey (1989) o primjeni teorije javnog izbora na neslužbeno gospodarstvo, a za daljnje rasprave pogledati Enste (2001).

²⁷ U Francuskoj je skraćivanje radnog vremena predlagala vlada, a u Njemačkoj sindikati. Pregled povezanih mjera ekonomske politike može se naći u OECD-u (1998: 123-188).

²⁸ Nakon što je Volkswagen u Njemačkoj znatno skratio radno vrijeme, postoji veći broj neslužbenih pokazatelja da se na području oko tvrtke obnavlja i uređuje mnogo više kuća nego u drugim regijama.

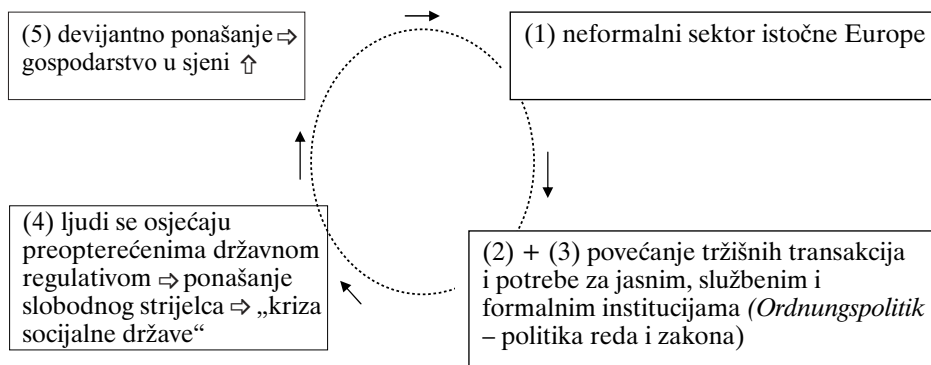
²⁹ O teoretskim razmatranjima vidjeti Becker (1965), a o podrobnostima a alokaciji radnog vremena u Juster i Stafford (1991).

log za ekonomsku politiku bila veća fleksibilnost radnog vremena u skladu sa sklonostima zaposlenih jer se tako najviše mogu smanjiti iskrivljenja odluka o ograničavanjima tržišta rada.

Usluge javnog sektora

Povećanje neslužbenoga gospodarstva uvjetuje smanjivanje javnih prihoda, što dovodi do smanjenja kakvoće i količine pruženoga javnog dobra. To znači povećanje poreznih stopa u službenom gospodarstvu, uz istodobni pad kakvoće javnog dobra (poput javne infrastrukture) i javne uprave, što je dodatni poticaj za sudjelovanje u neslužbenom gospodarstvu. Johnson, Kaufmann i Zoido-Lobaton (1998b) utvrdili su da manji obujam predočuje jednostavan model tog odnosa. Njihovi zaključci pokazuju da je manji obujam neslužbenoga gospodarstva praćen višim poreznim prihodima ako su oni ostvareni u uvjetima nižih poreznih stopa, manjeg opterećenja zakonima i propisima te uz nižu razinu korupcije. Zemlje s boljom vladavinom zakona, što se financira iz poreznih prihoda, imaju i manja neslužbena gospodarstva. Tranzicijske zemlje imaju više porezne stope, višu razinu regulative i diskrecijsko pravo javnih službenika što omogućuje korupciju i pridonosi većem neslužbenom gospodarstvu. Stoga navedeni autori zaključuju da su bogatije zemlje OECD-a i neke istočnoeuropske zemlje ostvarile ravnotežu relativno niskog poreznog opterećenja porezima i propisima, uz istodobno znatne ubrane javne prihode, visoku razinu poštovanja zakona i malu korupciju, što dovodi do relativno malog obujma neslužbenoga gospodarstva. Suprotno tome, mnoge zemlje Latinske Amerike i bivšega Sovjetskog Saveza pokazuju obilježja *neravnoteže*: visoki su porezi i diskrecijsko pravo, slabo se poštuju zakoni, rasprostranjena je korupcija, pa je i visok udio neslužbenoga gospodarstva u ukupnim ekonomskim aktivnostima (Johnson, Kaufmann i Zoido-Lobaton, 1998a: I).

Slika 3. Ekonomske i institucionalne promjene



Najvažniji uzroci porasta neslužbenoga gospodarstva u istočnoj Europi

Brojne su zemlje suočene s potrebom provođenja korjenitih reformi sustava socijalnog osiguranja i oporezivanja kako bi barem djelomično očuvale dostignuća socijalne države kojima prijeti opasnost zbog začaranog kruga visokih poreza i regulacije što ih potiče neslužbeno gospodarstvo. Rasprostranjenost neslužbenoga gospodarstva može se smatrati neposrednom prijetnjom socijalnoj državi. Ukupni učinci neslužbenoga gospodarstva mogu utjecati na to da postojeće institucije i društvena pravila izgube potporu javnosti, što na kraju dovodi do toga da je demokratsko izjašnjavanje (putem glasanja) manje privlačno od upotrebe mogućnosti izlaska (*bijega*) u neslužbeno gospodarstvo. Kako se jasno vidi, u nekim zemljama bivšeg Sovjetskog Saveza narušava se odaynost demokratskim političkim institucijama ili se ona ne može razvijati. Takve institucionalne i ekonomske promjene predočene su pojednostavnjeno na slici 3.

Osim navedenih razloga, porastu neslužbenoga gospodarstva u istočnoj Europi pridonose ovi činitelji:

- nedostatak stručnosti i povjerenja u službene institucije (npr. u zakonodavnu i sudbenu vlast, javnu upravu i dr.)
- često neučinkovita i korupciji podložna administracija
- država ne jamči vlasnička prava, pa građani traže druge načine njihova osiguranja
- razvoj neformalnih i neslužbenih institucija s negativnim učinkom stvaranja organiziranog kriminala, ali i pozitivan popratni učinak stvaranja neformalnih društvenih pravila koja podržavaju slabe službene institucije
- neodgovarajuća provedba zakona i propisa
- visoki troškovi poslovanja i administrativno opterećenje poduzetnika
- visok teret poreza povezan s neodgovarajućim pružanjem javnih dobara uvjetuje neprihvatanje formalnih pravila i zakona
- mala vjerojatnost da će biti otkrivene osobe zaposlene bez radnih dozvola ili utajivači poreza vodi računanju troškova i koristi pri kojima se pokazuje da je nedopušteni rad privlačniji od redovitoga službenog rada
- poslovanje u sjeni pokatkad je bitno za preživljavanje ili za pokretanje poslovne aktivnosti
- konačno, široka prihvaćenost nedopuštenog rada (uključujući odobravanje bankovnih kredita tvrtkama u neslužbenom gospodarstvu) smanjuje vjerojatnosti uspješne borbe protiv nedopuštenog rada.

Učinci gospodarstva u sjeni na službeno gospodarstvo

Zbog nepostojanja empirijskih dokaza o neslužbenim aktivnostima teško je analizirati učinke povećanoga gospodarstva u sjeni. Većina se istraživanja usmjerava na utvrđivanje utjecaja na alokaciju resursa i na gubitak javnih prihoda, ali je još važniji učinak

na službene institucije, norme i pravila. Prošireno neslužbeno gospodarstvo pokazatelj je ozbiljnog nedostatka legitimnosti postojećega društvenog poretka i važećih pravila. Mogućnost izlaska u neslužbeno gospodarstvo bitno je ograničenje levijatanske države, što može osigurati ekonomsku slobodu i neovisnost³⁰.

Pojedina istraživanja utjecaja neslužbenoga gospodarstva na alokaciju resursa smještaju ga u makroekonomske modele³¹. Houston je (1987) razvio teoretski model poslovnog ciklusa te povezanosti porezne i monetarne politike s neslužbenim gospodarstvom. Njegov je zaključak da se pri određivanju politike poreza i propisa moraju uzimati u obzir učinci neslužbenoga gospodarstva, te da njihovo postojanje može dovesti do precjenjivanja inflacijskog djelovanja fiskalnih i monetarnih poticaja. Adam i Ginsburgh (1985) proučavali su na primjeru Belgije utjecaj neslužbenoga gospodarstva na rast službenoga gospodarstva i utvrdili postojanje pozitivne povezanosti rasta neslužbenoga i službenoga gospodarstva. To se događa ako su ulazni troškovi u neslužbeno gospodarstvo maleni (zbog male vjerojatnosti prisile) pa ekspanzivna fiskalna politika pozitivno potiče i službeno i neslužbeno gospodarstvo. Fichtenbaum (1989) tvrdi da je usporevanje porasta proizvodnosti u SAD-u u razdoblju 1970-1989. bilo zapravo mnogo blaže jer nije uzet u obzir istodobni brži porast neslužbenoga gospodarstva.

Druga je hipoteza da znatno smanjenje neslužbenoga gospodarstva omogućuje porast poreznih prihoda, a to vodi većoj količini i kakvoći javnih dobara i usluga, što u konačnici može potaknuti gospodarski rast (Loayza, 1996).

Neslužbeno je gospodarstvo vrlo prilagodljivo promjenama potražnje osobnih usluga te proizvodima maloga i srednjeg sektora. Tako ono pospješuje gospodarsku dinamiku i potiče poduzetnički duh, povećava konkurenciju i učinkovitost, te ograničava mogućnost djelovanja i utjecaj državne vlasti. Neformalni sektor može dati i velik doprinos "nastajanju tržišta, povećanju raspoloživih financijskih mogućnosti, poticanju poduzetništva, te preoblikovanju nužnih pravnih, socijalnih i ekonomskih institucija" (Asea 1996: 166). Dobrovoljni odabir između formalnoga i neformalnog sektora može osigurati potrebne preduvjete mogućega većeg gospodarskog rasta, pa se i tu pojavljuje pozitivna povezanost rasta neformalnog sektora i ukupnoga gospodarstva. Na taj su način još uvijek prilično nejasni učinci neslužbenoga gospodarstva na ukupni gospodarski rast.

Nisu posve jasni empirijski dokazi o pozitivnom ili negativnom djelovanju neslužbenoga gospodarstva na ukupno gospodarstvo. Kako je velik broj zemalja Južne Amerike imao ili još uvijek ima snažnu tradiciju pretjerane regulative i slabih državnih institucija, Loayza je (1996) u njima za rane 1990-e našao dokaze svoga modela rasta. Prema njemu, porast veličine gospodarstva u sjeni ima negativan učinak na rast jer svim građanima smanjuje dostupnost javnog sektora te uvjetuje korištenje javnih usluga na manje učinkovit način.

Naravno, treba razmotriti i pozitivne popratne učinke neslužbenoga gospodarstva. Schneider (1998b) navodi da se više od 66% zarada ostvarenih u neslužbenom gospodarstvu relativno brzo potroši u službenom sektoru. Taj dodatni rashod pozitivno utječe

³⁰ O važnosti institucija i o učinku sive ekonomije pogledati Brennan i Buchanan (1980, 1985).

³¹ Neck, Hofreither i Schneider (1989) to su napravili za Austriju. Za dodatne rasprave o tome vidjeti Quirk (1996) i Giles (1999a).

na gospodarski rast, kao i na prihode od neizravnih poreza. Bhattacharyya je (1993, 1999) utvrdio pozitivan učinak skrivenoga gospodarstva na široku potrošnju netrajnih dobara u Velikoj Britaniji za razdoblje 1960-1984. te još jači pozitivni učinak na rashode potrošača za trajna dobra. Usku povezanost formalnoga i neformalnoga gospodarstva naglašavaju Giles (1999a) i Tanzi (1999).

Sljedeći prikaz sažeto pokazuje najvažnije posljedice rasta gospodarstva u sjeni.

Slika 4. Posljedice rasta gospodarstva u sjeni

- službeno neiskorišteni resursi koriste se za proizvodnju
- dodatna ponuda usluga i roba
- povećanje javnog deficita i smanjenje investicija u javnu infrastrukturu
- slabljenje službenih institucija i državne moći ⇒ veliki rizik za proces transformacije
- promjene su opasne za socijalnu državu ⇒ “dualna ekonomija” u dugoročnoj perspektivi
- više zločina i manje potpore službenim institucijama

Strategija dvaju stupova – izlaz i izjašnjavanje kao mogućnosti ponašanja

Hirschman (1974) smatra da se u skladu sa strategijom dvaju stupova, izbor ponašanja može podijeliti na mogućnost *izlaska (bijega)* i mogućnost *izjašnjavanja*.

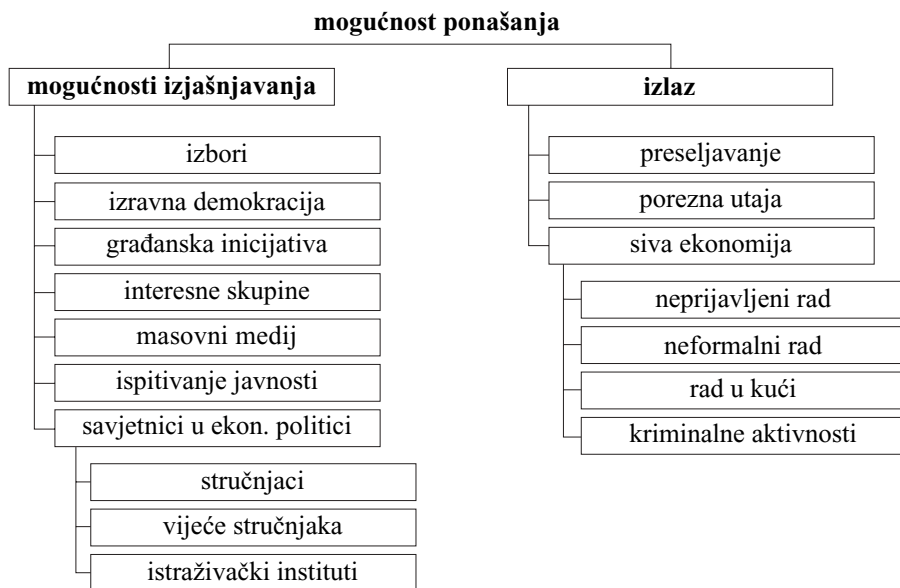
U demokraciji pojedinac može na izborima iskazati svoje preferencije glede javnog dobra. Osoba glasuje za stranku čija politika najbolje odražava njezine vlastite stavove. Daljnji se utjecaj na ekonomski sustav i političke mjere može ostvariti provođenjem referendumima ili neposrednih izbora, odnosno organizacijom građanske inicijative. Aktivno sudjelovanje u interesnim skupinama i sindikatima ima još veći utjecaj na sadržaj političkih procesa jer se tako ne promiče samo vlastiti interes nego se stvara i važan izvor informacija za političare³². Nadalje, ne smije se zaboraviti moć medija, koja, istina, još nije posve teorijski istražena (Schenk, 1987). Važnu ulogu imaju i politička savjetovanja i rasprave. Razni stručni savjeti i instituti za gospodarska istraživanja redovito daju svoje mišljenje o raznovrsnim političkim odlukama te nastoje ostvariti utjecaj putem brojnih publikacija.

Mnogi navedenu mogućnost *izjašnjavanja* smatraju neuspješnom, a njezina je alternativa reakcija *izlaska (bijega)*. Za izbjegavanje neželjenih ekonomskih, poreznih ili sustava socijalne sigurnosti tvrtke mogu preseliti svoje sjedište, a domaćinstva se mogu odlučiti na migraciju³³. Dodatnu mogućnost predstavlja uključivanje u neslužbeno go-

³² Kirchgässner i Frey (1994: 201f) te Pommerehne i Weck-Hannemann (1996).

³³ Za jednostavno objašnjenje značenja osnovnih sloboda unutar EU, vidjeti Sinn (1995).

Slika 5. *Mogućnosti ponašanja*



spodarstvo. Sama činjenica postojanja navedenih mogućnosti ukazuje na ograničenja demokratske države koja ne može zanemariti preferencije svojih građana. Taj se unutar-nji pritisak na ispravljanje ekonomske politike pojačava zbog vanjskih utjecaja razvoja globalizacije. Raste pokretljivost, a javlja se i sve veći broj alternativa. Ako financijski teret postane prevelik prijeći će se granica odanosti. Rastom neslužbenoga gospodarstva postaju ugroženi politička i socijalna stabilnost te opće dobro, a to može dovesti do nedjelovanja demokracije³⁴. Rasprostranjeno neslužbeno gospodarstvo pokazatelj je znatnih poremećaja unutar cjelokupnoga regulativnog sustava.

Smanjivanje privlačnosti mogućnosti izlaska

Primjena strategije dvaju stupova smanjuje razinu opasnosti koje prijete društvu, za što se sažeto mogu dati preporuke u skladu sa slikom 6.

Kako je visoki porezni teret najvažniji razlog porasta neslužbenog gospodarstva, glavna mjera u njegovu ograničavanju jest smanjenje poreznih stopa. Ujedno je potrebno pojednostavniti porezni sustav da bi se postigla veća transparentnost i manja opterećenost propisima. Netransparentnost poreznog sustava nepovoljno utječe na ubiranje javnih prihoda, uvjetuje pretjeranu složenost poreznih zakona, dovodi do pogrešne alokacije resursa i iskrivljenja u radnim naporima, te narušava opće blagostanje. Dugoroč-

³⁴ Vidjeti Biedenkopf (1986); Enste (2002); Rürup (1983); Schmidt (1988); Pommerehne-Kirchgässner (1994).

Slika 6. Preporuke ekonomske politike za smanjivanja privlačnosti neslužbenoga gospodarstva

Smanjenje financijskih poticaja za bijeg u gospodarstvo u sjeni (mogućnost izlaska)

- smanjenje poreznih stopa
- pojednostavnjenje poreznog sustava
- važne reforme sustava socijalnog osiguranja
- veća učinkovitost administracije i suzbijanje korupcije
- fokus na transformaciju ⇨ veće stope rasta i socijalne potpore smanjuje pritisak na vlade
- zajamčena vlasnička prava i investicije u infrastrukturu (npr. u obliku privatno-javnog partnerstva)

Promjena službenih normi i institucija u skladu s preferencijama ljudi

- više fleksibilnosti u korištenju radnog vremena za posloprimce i poslodavce (individualni aranžmani)
- manje regulative i manja birokracija
- borba protiv simptoma dovodi do više akcija skrivanja aktivnosti gospodarstva u sjeni nego do znatnijeg smanjenja ilegalnog rada
- usmjerenje na poboljšanja i reforme institucija i sustava te na objašnjavanje i komunikaciju o potrebi reformi

Jačanje “opcije izjašnjavanja” dopuštanjem veće razine aktivne participacije ljudi

- stabilizacija društva
- manje centralizacije i više supsidijarnosti
- ostvarenje više oblika neposredne demokracije u nekim područjima
- povećanje participacije javnosti dovodi do veće predanosti i rjeđe ponašanja “slobodnih strijelaca”

no se podriva porezni moral. Ujedno je zbog smanjivanja tereta doprinosa potrebno provesti korjenitu reformu sustava socijalne sigurnosti.

Teorija reaktancije (*Reactance Theory*)³⁵ nudi nekoliko mogućih načina smanjivanja otpora prema porezima. S jedne strane, uvjerljivim određivanjem vremenskog ogra-

³⁵ Psihologijska teorija prema kojoj se strožim zakonima ne ostvaruje željeni učinak jer se zanemaruje pravo osobnog izbora. Polazište je u shvaćanju da osobe, ako osjećaju da je ugrožena njihova sloboda određenog ponašanja, čine baš ono što je nedopušteno (npr. djevojka se viđa baš s onim momkom za kojeg su joj roditelji to zabranili).

ničenja za pojedini porezni oblik možda bi se mogla izbjeći reaktancija i negativne ekonomske posljedice prelaska u neslužbeno gospodarstvo³⁶. S druge strane, ako se ograničavanje osobne slobode shvati kao nešto opravdano, neće doći do reaktancije. Stoga se zahtjevi za većom transparentnošću poreznog sustava i politike rashoda³⁷ temelje na objektivnoj, pozitivnoj sociopsihološkoj teoriji. Odanost državi može se povećati smanjivanjem korupcije te rastrošnosti i negospodarskog ponašanja javne uprave, što je potvrdilo više istraživanja³⁸.

Potrebno je više istraživanja socijalnih transfera, a istodobno se treba uvesti najduže moguće vrijeme njihova primanja. To znači dodatno poticanje ljudi na radno angažiranje, a utječe se i na ublažavanje nepovoljnih navika. Ujedno, time se plaćanje socijalnih transfera čini legitimnima u očima javnosti.

Smanjenje broja zakona i odredbi (posebno na tržištu rada) te njihovo pojednostavljenje, uz istodobno veće poštovanje propisa, bitna je odrednica uspješne ekonomske politike. Zbog manjih ograničenja pri ulasku na tržište pojačala bi se konkurencija pa bi se tako mogli razviti njezini dinamični učinci na blagostanje.

Jačanje mogućnosti izjašnjavanja

U načelu reaktanciju je moguće ublažiti solidarnošću. U ekonomskoj se politici to svodi pod pojam *moralno nagovaranje*. To znači da pojedinac ako, prihvati potrebu ograničenja osobne slobode, time pokazuje svoju solidarnost s društvom i prihvaća da je korist od države razumna. Međutim, kad to zatraži država, učinak može biti suprotan, jer će građani koji su do tada bili voljni platiti porez tek tada saznati kolika je veličina neslužbenoga gospodarstva pa će i sami početi raditi u sjeni.

Taj se negativni proces može uspješno zaustaviti tek aktivnim sudjelovanjem zainteresiranih osoba. Često se navode primjeri trgovaca i političara koji preuzimaju mišljenje osoba što ih trebaju predstavljati iako su na početku možda imali i drugačije vlastito mišljenje (Pelzmann, 1985). Kad se to primijeni na postupke demokratskog odlučivanja, zaključuje se da treba ojačati i češće upotrebljavati instrumente izravne demokracije (referendume, zakonske inicijative i sl.) kako bi građani više pridonosili odlučivanju u vezi s poreznim sustavom. Jačanje lokalnih vlasti i građanske inicijative kojima se pokušava utjecati na odluke mogle bi biti ključ za ponovno dobivanje i zadržavanje nadzora javnosti u donošenju odluka o javnim prihodima i rashodima. Povećano sudjelovanje uvijek smanjuje dojam izloženosti nepoštenom ograničavanju osobne slobode. Time se istodobno jača moralnost i odanost, što sve zajedno pomaže u suzbijanju neslužbenoga gospodarstva³⁹.

³⁶ Primjer takvog postupka je uvođenje doprinosa solidarnosti u Njemačkoj za određeno vrijeme. Međutim, pritom se pojavljuje problem poštovanja utvrđenoga vremenskog ograničenja.

³⁷ Više od 77% ispitanika zahtijeva ograničavanje državnih rashoda i provođenje porezne reforme kako bi se smanjilo porezno opterećenje (Research Institute for Empirical Social Economy, 1997: 35).

³⁸ Za noviji pregled, vidjeti Bardhan (1997); Rose-Ackerman (1999); Mauro (1995); Tanzi (1998).

³⁹ Snažnom mogućnosti izjašnjavanja može se obrazložiti relativno mali obujam neslužbenoga gospodarstva u Švicarskoj (Kirchgässner, 1999; Weck-Hannemann i Pommerehne, 1989).

Na svim razinama treba uvijek djelovati u skladu s načelom supsidijarnosti⁴⁰, a ne smije se dopustiti provođenje daljnje centralizacije. Sve veći prijenos ovlasti za donošenje odluka prema Bruxellesu i EU, kao i prividna isprika o pritisku Europe i potrebi harmonizacije poreza za opravdavanje povećanje PDV-a u Njemačkoj sigurno ne pridonosi tome da porezni obveznici imaju dojam jačeg utjecaja na odluke o trošenju. U suzbijanju neslužbenoga gospodarstva sigurno neće biti od koristi sve veća centralizacija, često praćena harmonizacijom poreznih oblika. Porast fiskalnog federalizma mogao bi ublažiti osjećaj građana da država ne radi u skladu s njihovim željama (Pommerehne i Kirchgässner, 1994: 860). Stoga Frey (1996, 1997a) zahtijeva novi sustav odnosa središnjih i lokalnih vlasti u Europi. Cilj mu je povezati međudjelovanje vlasti na različitim razinama i dosezima izravne demokracije. Glavne odrednice tog prijedloga novih jedinica vlasti mogu se opisati kao funkcionalno preklapanje i međusobna konkurencija različitih tijela vlasti (*Functional Overlapping Competing Jurisdictions* – FOCJ) (Frey 1996: 275). Ta nova tijela vlasti obilježavaju razlike u veličini i funkcionalne razlike, te geografsko preklapanje, što se omogućuje konkurencijom između regija ili pojedinih sustava. Pojedinci mogu pokazati svoje preferencije putem referendumima i građanskih inicijativa. Određivanje zadaća i odgovornosti u skladu je s načelom supsidijarnosti. Djelovanje takvoga institucionalnog okvira što povećava konkurenciju među regijama bilo bi s jedne strane dokaz povjerenja u građane, a s druge bi povećalo povjerenje javnosti prema političkim institucijama (Pommerehne i Frey, 1992).

Povećano sudjelovanje javnosti potiče predanost, odnosno osobni doprinos i zanimanje za probleme države, a smanjuje i moralni hazard. Jačanje prava sudjelovanja može dovesti do smanjenja otpora prema snošenju odgovarajućeg dijela troška javnih usluga, a porezni moral jača kako prevladava stajalište da nastali troškovi države odgovaraju ostvarenom javnom dobru. Dugoročno to jača društven kapital⁴¹ i osjećaj zajedništva, što zajedno znatno pridonosi uspješnom očuvanju društava i daljnjoj ponudi javnih dobara.

Zaključak i ocjena budućih kretanja

Više je istraživanja potvrdilo da je neuspješna ekonomska politika najvažniji razlog snažnog rasta neslužbenih gospodarskih aktivnosti. Važni uzroci prelaska u skriveno gospodarstvo nisu samo povećano porezno opterećenje i brojnost zakona i propisa nego i politika tržišta rada usmjerena na preraspodjelu radnih sati. Dodatno, u tranzicijskim je zemljama nepostojanje jasnih i stabilnih institucija pokretačka snaga koja tjera prema neformalnim ekonomskim aktivnostima. Ta će se mogućnost još više koristiti u uvjetima slabog poreznog morala i manjoj odanosti državnoj vlasti. Stoga se nameće zaključak o potrebi sustavne borbe protiv uzroka takvog ponašanja.

⁴⁰ U javnim financijama i socijalnoj politici to se načelo smatra aksiomom distribucije odgovornosti između privatnoga i javnog sektora te komunalnih institucija. U skladu s načelom supsidijarnosti, pojedina se zadaća može delegirati na višu razinu vlasti samo i tek onda kad je niža razina nesposobna riješiti problem. Država bi trebala preuzeti socijalne zadatke samo ako to nisu sposobni učiniti pojedinac ili obitelj.

⁴¹ Coleman (1990: 300f), Hirschman (1994).

Taj zahtjev potkrepljuje analiza uzroka i posljedica. Samo povećavanje troškova nedopuštenog rada putem češćih kontrola i većih kazni neće ostvariti pozitivne učinke na ukupno društveno blagostanje. Empirijska istraživanja pokazuju da je mnogo vjerojatnije da će korjenita porezna reforma spriječiti prijelaz u neslužbeno gospodarstvo. Osim alokacijskog djelovanja, važni su i utjecaji na stabilizaciju ukupnoga gospodarstva jer neslužbeno gospodarstvo djeluje kao stabilizator i amortizer socijalnih teškoća te donekle umanjuje cikličke fluktuacije. To je posebice točno u sadašnjim uvjetima nefleksibilnog tržišta rada i uvelike reguliranoga gospodarstva.

Glavni argumenti države u borbi protiv neslužbenoga gospodarstva jesu proračunski deficit i izbjegavanje plaćanja doprinosa za mirovinsko i zdravstveno osiguranje. Međutim, kad se podrobnije razmotre ukupne posljedice, gubici u prinosima nisu tako veliki kao što se općenito pretpostavlja. Pokazali smo da neslužbeno gospodarstvo povećava razinu ukupne ponude i potražnje, a i država povećanim prihodom od PDV-a ostvari barem djelomičnu nadoknadu. Ipak ostaje činjenica da su proračunski deficiti veliki, što posebno zabrinjava političare. Dugoročno će biti nužno provesti reforme, ne samo zbog globalizacije nego i zbog porasta neslužbenoga gospodarstva. Ako se ne osnaže sastavnice neposredne demokracije (poput referenduma o odlukama vezanim za javne prihode), sudionici će češće birati mogućnost *izlaska (bijega)* nego mogućnost *izjašnjavanja*. Oni će se ili odlučiti za nedopušteni rad ili će potražiti državu koja odgovara njihovim sklonostima.

U tom se smislu neslužbeno gospodarstvo može smatrati dijelom evolucijskog procesa koji pridonosi većoj dinamici ekonomskoga i društvenog razvoja. Istodobno se pojačavaju društveni pritisci za deregulaciju i smanjivanje poreza, a traže se novi oblici zajedničkog života i oslobođenje od ograničavanja. To se može smatrati određenom projerom za službeni sektor.

Duštvo dugoročno ne može prihvatiti kršenje zakona i pravila jer su to temelji državnog uređenja. Ipak nije razumno zakonski progoniti nedopuštenu radnu aktivnost pomoću više kontrole i strožih kazni. Političari trebaju gospodarsku aktivnost u neslužbenom sektoru smatrati znakom upozorenja. To je znak povećanog otpora postojećim normama i zakonima u društvu, što se može ublažiti samo prihvaćanjem strategije dvaju stupova.

LITERATURA

- Adam, M. C. and Ginsburgh, V., 1985.** "The effects of irregular markets on macroeconomic policy: Some estimates for Belgium". *European Economic Review*, 29 (1), 15-33.
- Alm, J., McClelland, G. and Schulze, W. D., 1999.** "Changing the social norm of tax compliance by voting". *Kyklos*, 52 (2), 141-171.
- Asea, P. K., 1996.** "The informal sector: Baby or bath water?" *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 45 (2), 163-171.
- Bardhan, P., 1997.** "Corruption and development: A review of issues". *Journal of Economic Literature*, 35, 1320-1346.

- Becker, G. S., 1965.** "A theory of the allocation of time". *The Economic Journal*, 75 (299), 493-517.
- Bhattacharyya, D. K., 1993.** *How does the "Hidden Economy" affect consumers' expenditure? An econometric study of the U. K. (1960-1984)*. Berlin: International Institute of Public Finance.
- Bhattacharyya, D. K., 1999.** "On the economic rationale of estimating the hidden economy". *Economic Journal*, 109 (456), 348-359.
- Biedenkopf, K. H., 1986.** "Die Schattenwirtschaft: Grauzone zwischen Altem und Neuem". *Verbraucherpolitische Hefte*, (3), 107-115.
- Blankart, C. B., 1998.** *Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft. 3., völlig überarb. Aufl.* München: Vahlen.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1998.** *Illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit schaden uns allen*. Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.
- Bosch, G. and Lehdorff, S., 1998.** "Arbeitszeitverkürzung und Beschäftigung. Erfahrungen in Europa und wirtschaftspolitische Empfehlungen". *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 67 (4), 300-325.
- Brehm, J. W., 1996.** *A theory of psychological reactance*. New York; London: Academic Press.
- Brehm, J. W., 1972.** *Responses to loss of freedom. A theory of psychological reactance*. Morristown: General Learning Press.
- Brennan, G. and Buchanan, J. M., 1980.** *The power to tax. Analytical foundations of a fiscal constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brennan, G. and Buchanan, J. M., 1985.** *The reason of rules. Constitutional political economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cebula, R. J., 1997.** "An empirical analysis of the impact of government tax and auditing policies on the size of the underground economy: The case of the United States, 1993-94". *American Journal of Economics and Sociology*, 56 (2), 173-185.
- Coleman, J. S., 1990.** *Foundations of social theory*. Cambridge; London: Belknap Press of Harvard University Press.
- Cowell, F. A., 1990.** *Cheating the government. The economics of evasion*. Cambridge; London: MIT Press.
- De Gijssel, P., 1984.** "Ökonomische Theorie des Schwarzarbeitsangebots und der Mehrfachbeschäftigung" in K. Gretschmann, R. G. Heinze and B. Mettelsiefen, eds. *Schattenwirtschaft. Wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Aspekte, internationale Erfahrungen*. Göttingen: Vandenhoeck und Rubrecht, 76-96.
- De Soto, H., 1989.** *The other path*. New York: Harper and Row.
- Deregulierungskommission, 1991.** *Marktöffnung und Wettbewerb*. Stuttgart: Poeschel.

- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 1998.** "Arbeitszeitpräferenzen in West- und Ostdeutschland 1997. Potential für Verkürzung der Arbeitszeit gesunken". *DIW Wochenbericht*, 65 (37), 667-677.
- Dixon, H., 1999.** "Controversy: On the hidden economy. Editorial introduction". *Economic Journal*, 109 (456), 335-337.
- Elster, J., 1998.** "Emotions and economic theory". *Journal of Economic Literature*, 36 (1), 47-74.
- Enste, D. H., 2000.** "Lange Schatten. Schwarzarbeit: 640 Mrd. DM werden jährlich am Staat vorbei verdient". *Rheinischer Merkur*, (35), 6.
- Enste, D. H., 2001.** "Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit. Eine wirtschafts- und gesellschaftspolitische Herausforderung". *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 2 (2), 229-244.
- Enste, D. H., 2002.** *Schattenwirtschaft und institutioneller Wandel. Eine soziologische, sozialpsychologische und ökonomische Analyse*. Tübingen: Mohr.
- EU Kommission, 1998.** *Die Kommission eröffnet eine Diskussion über die nichtangemeldete Erwerbstätigkeit*. Brüssel (COM 1998 219 – C4-0566/1998 – 1998/2082(COS)) [8.4.1998].
- EU Parlament, 2000.** *Bericht zur Mitteilung der Kommission zur nichtangemeldeten Erwerbstätigkeit*. (Dokument A5-0220/2000) [30.8.2000].
- Feige, E. L. (ed.), 1989.** *The underground economies. Tax evasion and information distortion*. Cambridge; New York; Melbourne: Cambridge University.
- Fichtenbaum, R., 1989.** "The productivity slowdown and the underground economy". *Quarterly Journal of Business and Economics*, 28 (3), 78-90.
- Frank, R. H., 1988.** *Passion within reason. The strategic role of the emotions*. New York; London: Norton.
- Frank, R. H., 1989.** "How large (or small) should the underground economy be?" in E. L. Feige, ed. *The underground economies. Tax evasion and information distortion*. Cambridge; New York; Melbourne: Cambridge University, 111-126.
- Frank, R. H., 1996.** "A directly democratic and federal Europe". *Constitutional Political Economy*, 7 (4), 267-279.
- Frey, B. S., 1997a.** *Ein neuer Föderalismus für Europa. Die Idee des FOCJ*. Tübingen: Mohr.
- Frey, B. S., 1997b.** *Markt und Motivation. Wie ökonomische Anreize die Arbeits-Moral verdrängen*. München: Vahlen.
- Frey, B. S. and Pommerehne, W., 1984.** "The hidden economy: State and prospect for measurement". *Review of Income and Wealth*, 30 (1), 1-23.
- Frey, B. S. and Weck, H., 1983.** "Bureaucracy and the shadow economy: a macroapproach" in H. Hanusch, ed. *Anatomy of government deficiencies*. Berlin: Springer, 89-109.

- Friedman, E. [et al.], 1999.** *Dodging the grabbing hand: The determinants of unofficial activity in 69 countries.* Washington: The World Bank.
- Gaertner, W. and Wenig, A. (eds.), 1985.** *The Economics of the Shadow Economy.* Berlin; Heidelberg; New York: Studies in Contemporary Economics.
- Giles, D. E. A., 1999a.** *Modelling the hidden economy and the tax-gap in New Zealand.* Victoria: University of Victoria.
- Giles, D. E. A., 1999b.** "Measuring the hidden economy: Implications for econometric modelling". *Economic Journal*, 109 (456), 370-380.
- Gutmann, P. M., 1981.** "Implications of the subterranean economy" in R. X. Bove and R. D. Klingenstein, eds. *Wertheim's underground economy conference.* Washington: Wertheim, 31-58.
- Hill, R. and Kabir, M., 1996.** "Tax rates, the tax mix, and the growth of the underground economy in Canada: What can we infer?" *Canadian Tax Journal / Revue Fiscale Canadienne*, 44 (6), 1552-1583.
- Hirschman, A. O., 1974.** *Abwanderung und Widerspruch: Reaktionen auf Leistungsabfall bei Unternehmen, Organisationen und Staaten.* Tübingen: Mohr.
- Hirschman, A. O., 1994.** "Wieviel Gemeinsinn braucht die liberale Gesellschaft?" *Leviathan*, 22 (3), 293-304.
- Houston, J. F., 1987.** *Estimating the size and implications of the underground economy.* Philadelphia: Federal Reserve Bank of Philadelphia.
- Hunt, J., 1999.** "Has work-sharing worked in Germany?" *Quarterly Journal of Economics*, (1), 117-148.
- Johnson, S., Kaufmann, D. and Shleifer, A., 1997.** *The unofficial economy in transition. Brookings Papers on Economic Activity.* Washington: World Bank.
- Johnson, S. [et al.], 1999.** *Why do firms hide? Bribes and unofficial activity after communism.* Washington.
- Johnson, S., Kaufmann, D. and Zoido-Lobato, P., 1998a.** "Regulatory discretion and the unofficial economy". *The American Economic Review*, 88 (2), 387-392.
- Johnson, S., Kaufmann, D. and Zoido-Lobato, P., 1998b.** *Corruption, public finances and the unofficial economy.* Washington: World Bank.
- Juster, S., 1991.** "The allocation of time: empirical findings, behavioral models, and problems of measurement". *Journal of Economic Literature*, 24, 471-522.
- Kaufmann, D. and Kaliberda, A., 1996.** "Integrating the unofficial economy into dynamics of post socialist economies: A framework of analyses and evidence". *Policy Research Working Papers.*
- Kirchgässner, G., 1983.** "Size and development of the West German shadow economy 1955-1980". *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 139 (2), 197-214.
- Kirchgässner, G., 1984.** "Verfahren zur Erfassung des in der Schattenwirtschaft erarbeiteten Sozialprodukts". *Allgemeines Statistisches Archiv*, 68 (4), 378-405.

- Kirchgässner, G., 1999.** "Schattenwirtschaft und Moral: Anmerkungen aus ökonomischer Perspektive" in S. Lamnek and J. Luedtke, eds. *Der Sozialstaat zwischen "Markt" und "Hedonismus"?* Opladen: Leske und Budrich, 423-445.
- Kirchgässner, G. and Frey, B. S., 1994.** *Demokratische Wirtschaftspolitik. Theorie und Anwendung. 2. Aufl.* München: Vahlen.
- Klovland, J., 1984.** "Tax evasion and the demand for currency in Norway and Sweden: Is there a hidden relationship?" *Scandinavian Journal of Economics*, 86 (4), 423-39.
- Laffer, A. B., 1979.** *The economics of the tax revolt. A reader.* New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Lemieux, T., Fortin, B. and Fréchette, P., 1994.** "The effect of taxes on labor supply in the underground economy". *The American Economic Review*, 84 (1), 231-254.
- Lewin, S. B., 1996.** "Economics and psychology: Lessons for our own day from the early twentieth century". *Journal of Economic Literature*, (34), 1293-1323.
- Lippert, O. and Walker, M. (eds.), 1997.** *The underground economy: Global evidences of its size and impact.* Vancouver: Fraser Institute.
- Loayza, N. V., 1996.** "The economics of the informal sector: a simple model and some empirical evidence from Latin America". *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 45, 129-162.
- Mauro, P., 1995.** "Corruption and growth". *Quarterly Journal of Economics*, 110 (3), 681-712.
- Mirus, R. and Smith, R. S., 1997.** "Canada's underground economy: Measurement and implications" in O. Lippert and M. Walker, eds. *The underground economy: Global evidences of its size and impact.* Vancouver: Fraser Institute, 3-10.
- Mogensen, G. [et al.], 1995.** *The shadow economy in Denmark 1994. Measurement and results.* Copenhagen: Rockwool Foundation Research Unit.
- Monopolkommission, 1998.** *Marktöffnung umfassend verwirklichen. Hauptgutachten 1996/1997.* Baden-Baden: Nomos.
- Neck, R., Schneider, F. and Hofreither, M. F., 1989.** "The consequences of progressive income taxation for the shadow economy: Some theoretical considerations" in D. Bös and B. Felderer, eds. *The political economy of progressive taxation.* Berlin; Heidelberg; New York: Springer, 149-176.
- Noelle-Neumann, E., 1982.** *Die Schweigespirale. Öffentliche Meinung - unsere soziale Haut.* Frankfurt: Ullstein.
- Noelle-Neumann, E., 1989a.** "Die Theorie der Schweigespirale als Instrument der Medienwirkungsforschung". *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, (Sonderheft 30), 418-440.
- Noelle-Neumann, E., 1989b.** *Öffentliche Meinung. Die Entdeckung der Schweigespirale.* Frankfurt: Ullstein.
- OECD, 1998.** *Employment outlook. June 1998.* Paris: OECD.

- Olson, M., 1985.** *Aufstieg und Niedergang von Nationen. Ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit.* Tübingen: Mohr.
- Pelzmann, L., 1985.** *Wirtschaftspsychologie. Arbeitslosenforschung, Schattenwirtschaft, Steuerpsychologie.* Wien; New York: Springer.
- Petry, G. and Wied-Nebbeling, S., 1987.** *Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Schattenwirtschaft.* Frankfurt; New York: Campus.
- Pommerehne, W. W. and Frey, B. S., 1992.** *The effects of tax administration on tax morale.* Zürich: University of Zürich.
- Pommerehne, W. W., Frey, B. S., and Werner, H., 1994.** "Tax morale, tax evasion and the choice of policy instruments in different political systems" *Public Finance*, (49/Supplement), 52-69.
- Pommerehne, W. W. and Weck-Hannemann, H., 1996.** "Tax rates, tax administration and income tax evasion in Switzerland". *Public Choice*, 88 (2), 161-170.
- Pozo, S. (ed.), 1996.** *Exploring the underground economy.* Kalamazoo: Upjohn Institute for Employment Research.
- Quirk, P. J., 1996.** "Macroeconomic implications of money laundering". *IMF-Working Paper*, 96/66. Washington: International Monetary Fund.
- Riebel, V., 1983.** *Die Schwarzarbeit als Problem der Zeitallokation.* Frankfurt; Bern; New York: Peter Lang.
- Riebel, V., 1984.** "Arbeitszeitverkürzung und Schwarzarbeit. Auswirkungen einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit auf das individuelle Arbeitsangebot". *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, 104 (5), 515-538.
- Rose-Ackerman, S., 1999.** *Corruption and government. Causes, consequences, and reform.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Rürup, B., 1983.** "Risiken und Chancen der Schattenwirtschaft". *Wirtschaftsdienst*, (10), 488-492.
- Schenk, M., 1987.** *Medienwirkungsforschung.* Tübingen: Mohr.
- Schmidt, K., 1988.** *Vom Nutzen und Schaden der Schattenwirtschaft.* Köln: Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut.
- Schmölders, G., 1980.** "Der Beitrag der Schattenwirtschaft" in E. Küng, ed. *Wandlungen in Wirtschaft und Gesellschaft. Die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften vor neuen Aufgaben.* Tübingen: Mohr, 371-379.
- Schneider, F., 1986.** "Estimating the size of the Danish shadow economy using the currency demand approach: An attempt" *The Scandinavian Journal of Economics*, 88 (4), 643-668.
- Schneider, F., 1994a.** "Determinanten der Steuerhinterziehung und der Schwarzarbeit im internationalen Vergleich" in C. Smekal and E. Theurl, eds. *Stand und Entwicklung der Finanzpsychologie. Clemens-August Andreae zum Gedenken.* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 247-288.

- Schneider, F., 1984b.** "Can the shadow economy be reduced through major tax reforms? An empirical investigation for Austria". *Public Finance*, (49/supplement, 137-152.
- Schneider, F., 1997a.** *Further empirical results of the size of the shadow economy of 17 OECD countries over time*. Linz: University of Economics.
- Schneider, F., 1997b.** "The shadow economies of Western Europe". *Journal of the Institute of Economic Affairs*, 17 (3), 42-48.
- Schneider, F., 1998a.** *Stellt das starke Anwachsen der Schwarzarbeit eine wirtschaftspolitische Herausforderung dar? Einige Gedanken aus volkswirtschaftlicher Sicht*. Linz: University of Economics.
- Schneider, F., 1998b.** "Die im Dunkeln sieht man nicht. Schwarzarbeit als wirtschafts- und staatspolitische Herausforderung". *Handelsblatt*, No. 40 [26.2.1998].
- Schneider, F., 2000.** *Arbeit im Schatten. Einige theoretische und empirische Überlegungen über die Schattenwirtschaft*. Linz: University of Economics.
- Schneider, F., and Enste, D. H., 2000a.** *Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit. Umfang, Ursachen, Wirkungen und wirtschaftspolitische Empfehlungen*. München; Wien: Oldenbourg.
- Schneider, F., and Enste, D. H., 2000b.** "Shadow economies: Size, causes and consequences". *Journal of Economic Literature*, 38 (March), 73-110.
- Sinn, H. W., 1995.** "Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik". *Wirtschaftsdienst*, (50), 240-249.
- Smith, P. M., 1997.** "Assessing the size of the underground economy: The statistics Canada perspective" in O. Lippert and M. Walker, eds. *The underground economy: Global evidences of its size and impact*. Vancouver: Fraser Institute, 11-36.
- Spiro, P. S., 1997.** "Taxes, deficits, and the underground economy" in O. Lippert and M. Walker, eds. *The underground economy: Global evidences of its size and impact*. Vancouver: Fraser Institute, 37-52.
- Stützel, W., 1980.** "Systemkonforme Sozialpolitik in der sozialen Marktwirtschaft". *Wirtschaftsdienst*, 60 (9), 450-455.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1980.** *Unter Anpassungszwang. Jahresgutachten 1980/81*. Stuttgart; Mainz: Kohlhammer.
- Tanzi, V. (ed.), 1982.** *The underground economy in the United States and abroad*. Lexington; Toronto: Lexington Books.
- Tanzi, V., 1998.** "Corruption around the world: Causes, consequences, scope, and cures". *IMF-Working Papers*, 98/63. Washington: International Monetary Fund.
- Tanzi, V., 1999.** "Uses and abuses of estimates of the underground economy". *Economic Journal*, 109 (456), 338-347.
- Thomas, J. J., 1992.** *Informal economic activity*. New York; London: Harvester: Weatsheaf).

- Thomas, J. J., 1999.** "Quantifying the black economy: 'Measurement without theory' yet again?" Weck-Hannemann. *Economic Journal*, 109 (456), 381-389.
- H., Pommerehne, W. and Frey, B. S., 1984.** *Schattenwirtschaft*. München: Vahlen München.
- Weck-Hannemann, H. and Pommerehne, W. W., 1989.** "Einkommensteuerhinterziehung in der Schweiz: Eine empirische Analyse". *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 125, 515-556.
- Windisch, R., 1984.** "Irreguläre Ökonomie und Wirtschaftsordnung aus evolutionärer Sicht" in W. Schäfer, ed. *Schattenökonomie. Theoretische Grundlagen und wirtschaftspolitische Konsequenzen*. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht, 229-262.
- Zilberfarb, B. Z., 1981.** "Estimates of the underground economy in the United States, 1930-80. A comment on Tanzi". *IMF-Staff Papers*, 33.

D o m i n i k H. E n s t e : The Shadow Economy and Institutional Change in Transition Countries

Summary

The shadow economy is a challenge for economic and social policy – not only in OECD countries, but also in transition countries. An evolutionary theory of the shadow economy is presented, which explains the impact of an increasing shadow economy on official institutions and rules – leading to institutional change. In addition, the causes and effects of the rise of the shadow economy are discussed. Failing economic policy is confirmed to be the most important cause for the strong increase in shadow economic activity. A high tax burden, a high regulation density and an inadequate supply of public goods (like the guarantee of property rights, the provision of infrastructure) are important reasons for the migration into the shadow economy. In transition countries the lack of stable institutions, inefficient administration and corruption are – in combination with a reduced (tax) morality and decreased loyalty to the state – also driving forces of informal economic activities. The tendency to engage in shadow economic activities should be perceived by the politicians as a warning signal. There is an increased resistance to the existing norms and institutions of the economy, which can only be addressed by the adoption of a “two pillar strategy”. The strategy suggests measures that will help to decrease the attractiveness of the “Exit-Option” and to strengthen the “Voice-Option”.

Key words: shadow economy, transition countries