

# NESLUŽBENO GOSPODARSTVO U REPUBLICI HRVATSKOJ 1990-2000.\*

Dr. sc. Katarina OTT  
Institut za javne financije, Zagreb

UDK: 331.526.8(497.5)“1990-2000”

### Sažetak

Članak je sažeti opis istraživanja neslužbenog gospodarstva (NG-a) u RH u razdoblju 1990-2000. Objašnjavaju se okolnosti i razlozi nastanka NG-a, procjenjuju veličine i promjene NG-a na razini cijelog gospodarstva i prema pojedinim djelatnostima, analizira se sociokulturna i institucionalna dimenzija NG-a uključujući i utjecaj formalnih i neformalnih normi, privatizacije, siromaštva, samozapošljavanja itd. Različite metode procjene daju različite rezultate – metoda neusklađenosti nacionalnih računa pokazuje rast NG-a od 15% BDP-a 1990. do maksimalnih 37% u 1993. te stalno snižavanje do 7% BDP-a 2000. U razdoblju 1990-1995. NG iznosi prosječno oko 25%, a 1996-2000. prosječno oko 10% BDP-a. Eurostat metoda i procjene porezne evazije podudaraju se s tim trendovima, dok dvije monetarne metode i metoda potrošnje električne energije pokazuju porast NG-a u razdoblju 1995--1999, s kretanjem na godišnjim razinama između 22 i 34% te pad 2000. Uz ograde zbog nejednakih rezultata dobivenih različitim metodama i zbog nesigurnosti je li riječ o stvarnom smanjenju NG-a ili o poboljšanju statistike, ipak možemo zaključiti da ovo istraživanje upućuje na smanjenje NG-a.

Rezultati projekta ukazuju na negativnu korelaciju NG-a i BDP-a, rad “na crno” kao glavni razlog NG-a te razlikovanje statističkih i ekonomskih razloga NG-a. Razlozi smanjenja NG-a mogu biti poboljšanje statističkog sustava, promjena strukture potrošnje, uvođenje PDV-a, stabilizacija velikih trgovačkih sustava, ulazak stranih poduzeća na hrvatsko tržište, promjena imidža države, itd. Nažalost, transparentnost i kvaliteta javnih usluga koje bi bitno utjecale na daljnje smanjenje NG-a još uvijek zaostaju. Osnovna preporuka i ovog istraživanja jest da je za smanjenje NG-a važnije sprečavanje uzroka nego kažnjavanje posljedica, a pritom je ključna institucionalna sfera, odnos države i gospodarstva, odno-

---

\* Primljeno (Received): 1. 11. 2001.

Prihvaćeno (Accepted): 31. 12. 2001.

*sno brzina kojom će država redefinirati svoju ulogu na tržištu. Istaknute su i osnovne preporuke za poboljšanje institucija, npr. države, procesa privatizacije, statistike, poreznog sustava, mirovinskog sustava itd.*

*Ključne riječi: neslužbeno gospodarstvo, Hrvatska*

## Uvod

Institut za javne financije je 1996. godine istraživao NG u RH u razdoblju 1990-95. godine<sup>1</sup>. Tada smo naglasili sljedeće: u svim gospodarstvima postoji dio koji nije uključen u službeno gospodarstvo (SG), odnosno čije ekonomske aktivnosti nisu uključene u službene statistike. Veličina i promjene NG-a važni su jer on može biti izvor neovisnih gospodarskih promjena i utjecati na smjer i jačinu gospodarske politike. Najvjerojatniji udio NG-a u BDP-u RH 1995. bio je najmanje 25%. Sektorski podaci bili su u skladu s izračunanim udjelom te su se 1994. nalazili u rasponu od 8% BDP-a u industriji do 68% BDP-a u trgovini. U razdoblju 1990-1993. povećavao se udio NG-a u BDP-u. U razdoblju 1994-1995. nije se mogao donijeti konačni sud jer premda je većina pokazatelja upućivala na pad, neki su važni pokazatelji upućivali na povećanje opsega NG-a. Tada smo zaključili kako je udio NG-a u BDP-u od 25% velik i kako se može očekivati da će jednako velik ostati i u doglednoj budućnosti zahvaljujući naslijeđenoj tradiciji, tranziciji s intenzivnim sektorskim i institucionalnim restrukturiranjem, velikim utjecajem države u gospodarstvu, posebice u privatizaciji, te da bi visoko porezno opterećenje te obnova rasta i novo poduzetništvo mogli dalje podržavati NG. Ponudili smo i detaljne mjere gospodarske politike nužne za suzbijanje NG-a, a posebno smo istaknuli kako je pri pokušajima smanjivanja NG-a važnije sprečavati uzroke nego kažnjavati posljedica. Istaknuli smo i značenje razvoja institucionalne sfere, tj. odnosa države i gospodarstva.

Tijekom 2001. godine Institut za javne financije nadovezao se na prethodno i obnovio istraživanje NG-a u RH,<sup>2</sup> a ovaj je članak zapravo proistekao iz niza radova nastalih tijekom tog istraživanja. U prvom dijelu članka ukratko pokušavam objasniti okolnosti i razloge nastanka te definiciju NG-a. Drugi i najdulji dio članka odnosi se na mjerenje veličine i promjena NG-a. Taj drugi dio podijeljen je na dvije cjeline. Prva se odnosi na mjerenja NG-a na razini cijelog gospodarstva: metodom neusklađenosti nacionalnih računa, monetarnim metodama, prilagođenom Eurostat metodom te procjenama porezne evazije i procjenom NG-a u pojedinim djelatnostima: poljoprivredi, industriji i trgovini, turizmu te vanjskoj trgovini. Druga cjelina obuhvaća sociokulturnu i institucionalnu dimenziju NG-a, odnosno sociokulturnu dimenziju, utjecaj formalnih i neformalnih normi, privatizaciju, siromaštvo, samozapošljavanje, evaziju doprinosa za mirovinsko osiguranje te sudstvo. U trećem dijelu članka analiziraju se rezultati mjerenja veličine i promjena NG-a, a u četvrtom dijelu nude se preporuke mjera nužnih za smanjenje NG-a.

---

<sup>1</sup> Cjelokupni projekt objavljen je u časopisu *Financijska praksa*, 21 (1-2), 1997, a sažetak na engleskom jeziku u: Bičanić i Ott (1997). Uslijedila je međunarodna konferencija o NG-u u tranziciji, radovi koje su objavljeni u časopisu *Financijska praksa*, 21 (5-6), 1997, te knjiga Feige, E. L. i Ott, K. (1999).

<sup>2</sup> Oba istraživanja (1996. i 2001) djelomično je financiralo Ministarstvo financija, Porezna uprava RH.

## 1. Ekonomske okolnosti, razlozi nastanka i definiranje NG-a

### 1.1. Ekonomske okolnosti u RH

Iako se može činiti da su to već notorne činjenice, pokušat ćemo najkraće opisati osnovne ekonomske pokazatelje u Hrvatskoj u posljednjih nekoliko godina.

U razdoblju 1994-1998. BDP je narastao s 14,2 na 21,6 mlrd USD, da bi nakon toga padao do 19 mlrd USD 2000. godine. BDP po stanovniku prati taj isti trend i Hrvatska zapravo ima relativno nizak BDP po stanovniku (oko 4.200 USD 2000. godine). Stope rasta BDP-a izrazito osciliraju (plus 6,5% 1997, minus 0,4% 1999, plus 3,7% 2000). Slično je i sa stopama industrijskog rasta, samo na nešto višoj razini.

Tablica 1: Osnovni ekonomski pokazatelji u RH 1994-2000. godine

	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.
BDP, tekuće cijene (mlrd. USD)	14,2	18,1	19,8	20,1	21,6	20,1	19,0
Stope rasta BDP-a (u %)	5,9	6,8	6	6,5	2,5	-0,4	3,7
Stope rasta industrijske proizvodnje (u %)	-2,7	0,3	3,1	6,8	3,7	-1,4	1,7
Prosječni broj nezaposlenih osoba (u tisućama)	243	241	261	278	288	322	358
Stope nezaposlenosti (HZZ)	14,5	14,5	16,4	17,5	17,2	20,8	21,1
Stope anketne nezaposlenosti (ILO)	9,4	9,1	10,0	9,9	11,6	14,5	17,0

Izvori: Podaci su iz Tabele 1: Osnovni makroekonomski pokazatelji hrvatskog gospodarstva, Mjesečni statistički prikaz MF, osim stavke 3. koja je iz Tabele 11.1. BDP, godišnji obračun, Statistički ljetopis, DZS.

Najveća je boljka Hrvatske, naravno, nezaposlenost, koja je s 243.000 u 1994. narasla na 358.000 u 2000. godini. Stope nezaposlenosti u stalnom su porastu, od 14,5% 1994. na 21,1% 2000. prema hrvatskoj metodologiji, ili od 9,4% 1994. do 17% 2000. prema anketi o radnoj snazi (ARS) u skladu s metodologijom Međunarodne organizacije rada (ILO).

Navedene pokazatelje nužno je imati na umu kao micelij u kojemu se razvijaju razne pojave potrebne za preživljavanje, jedna od kojih je svakako i NG.

### 1.2. Čimbenici koji utječu na sklonost rastu NG-a u zemljama u tranziciji

Iako NG postoji i razvija se u svim zemljama svijeta, od najrazvijenijih do najnerazvijenijih, posljednjih godina posebnu pozornost privlači NG u zemljama u tranziciji. Za te se zemlje može istaknuti kako više stope ekonomskog rasta, niže stope nezaposlenosti i brži razvoj privatnog sektora mogu utjecati na bržu i uspje-

šniju tranziciju, dok niže stope ekonomskog rasta i jača uloga države u preraspodjeli mogu utjecati na sporiji i neuspješniji proces tranzicije ka tržištu. Osobito je opasno ako nedostaju demokratske, ekonomske i regulativne institucije. Takvo okruženje, u sprezi sa širokim diskrecijskim ovlastima javnih službenika, može voditi korupciji, lobiranju i različitim oblicima neformalnih aktivnosti. Neformalne aktivnosti dovode do toga da se načini ponašanja nastali u NG-u prenose i postaju pokretačka sila ne samo u neslužbenom sektoru, nego i za mjere koje se poduzimaju u SG-u, pravnom sustavu, političkom sustavu itd. S tim smo se pojavama susretali posljednjih desetak godina u svim zemljama u tranziciji i one su bile velika prepreka ekonomskom razvoju i rastu. NG i korupcija potaknuti su monopolima i diskrecijskim odlučivanjem, a ograničava ih transparentnost i odgovornost institucija države i društva. Najopasnije su točke u kojima se susreću privatni i javni sektor, jer tada neregulirane mogućnosti u javnom sektoru vode korupciji koja može utjecati na daljnje društveno, političko i, konačno, ekonomsko nazadovanje. Stoga je nužno širiti znanja i svijest svih sudionika i javnosti o potrebi regularnosti, te jačati pravni okvir, moralne vrijednosti, tržišne poticaje i institucionalni okvir.

Tablica 2. Čimbenici koji utječu na sklonost rastu NG-a u zemljama u tranziciji

Čimbenici	Izvor
politička represija, neadekvatni pravni sustav, institucionalne slabosti, administrativna kontrola i diskrecijsko odlučivanje u gospodarstvu, visoko porezno opterećenje, makroekonomska nestabilnost i kultura neplaćanja	Kaufmann i Kaliberda (1998), North (1997), Vehovec (2002)
nefunkcioniranje vlasničkih prava, visok poduzetnički rizik i visoki transakcijski troškovi	North (1997), Vehovec (2002)
legislativne i regulativne promjene širokih razmjera, golemo redistribucija državnog bogatstva, nepostojanje ili nedjelotvornost institucija javne kontrole	Svjetska banka (2000)
nedostatak demokratskih, gospodarskih i regulativnih institucija, nepostojanje iskustva plaćanja poreza, diskrecijska prava javnih službenika, rastrošnost države	Bejaković (2002)

Ukratko, kao što tvrde Eilat i Zinnes (2000), NG je glavno obilježje dinamike tranzicije. Hoće li ono imati pozitivnu ili negativnu ulogu u toj tranziciji, ovisi o brzini kojom će država redefinirati svoju ulogu na tržištu.

### 1.3. Definiranje NG-a

U prethodnom istraživanju (1997) većina se autora potanko bavila definiranjem pojma istraživanja, a kao jedinstveni pojam korišten je termin *neslužbeno gospodarstvo*. Ipak i tada, a tijekom vremena još i više, postalo je jasno da pojava ni-

je crno-bijela, tj. da je teško razlikovati SG od NG-a (Karajić, 2002). Institucionalnom taksonomijom rečeno, problem je jednostavan: *službeno* gospodarstvo podrazumijeva poštovanje propisa, a *neslužbeno* nepoštovanje propisa. Ipak, u svim gospodarstvima, a osobito u gospodarstvima u tranziciji, česta je dualnost, odnosno pojave su češće sive nego crno-bijele. Kad jednom prihvatimo takvo stajalište, još opasnijom postaje tvrdnja da se pravila ponašanja prenose iz NG-a u SG (Ott, 2000) jer ona se znači ne prenose nego se zapravo šire. Ipak, zbog uvriježenosti pojma te zbog nadovezivanja na prethodni projekt i u ovom ćemo tekstu, iako svjesni nepreciznosti, zadržati pojmove NG i SG.

Iako se ovdje nećemo opširnije baviti definiranjem pojmova, ipak možemo ponoviti uobičajenu definiciju (Feige, 1999) koja ovisno o propisima što se krše, razlikuje *ilegalne aktivnosti*, tj. zabranjenu proizvodnju i distribuciju, *neprijavljene aktivnosti*, tj. kršenje prije svega poreznih propisa i *nezabilježene aktivnosti*, kojima se izbjegava mjerenje nacionalnim računima. Naravno, nije uvijek moguće ni lako povući granicu, i aktivnosti se često preklapaju.

Karajić (2002) ovisno o poštovanju pravila i legalnosti gospodarskih transakcija, razlikuje *službeno gospodarstvo* i *gospodarstvo u sjeni*, ovisno o utjecaju državne regulacije službeno gospodarstvo dijeli na *nekorumpirano* i *korumpirano*, dok istodobno gospodarstvo u sjeni iz SG-a zahvaća korumpirano, a pridružuju mu se *fiktivno* i *kriminalno*. Ovisno pak o nepoštovanju propisa razlikuje *neprijavljeno*, *nezabilježeno*, *neformalno*, *korupcijsko*, *podzemno* i *nelegalno*, *kriminalno*. U tranziciji je posebice naglašena komplementarnost i kontinuiranost svih formalnih i neformalnih tipova aktivnosti.

Iako je u brojnim istraživanjima utvrđena znatna povezanost korupcije (definirane kao zloupotrebe javne službe radi osobne koristi) i NG-a (npr. Eilat i Zinnes, 2000), u ovom se istraživanju nismo posebno bavili korupcijom. Mjerenja korupcije uglavnom su dosta nepouzdana, i kad smo jednom utvrdili da je korupcija posljedica, a uzroci netransparentnost javnog sektora, velika diskrecijska prava javnih službenika, neučinkovitost sudstva itd., bolje se usredotočiti na uzroke.

Na kraju ovog dijela, u kojemu definiramo pojmove, možemo još naglasiti i najvažnije posljedice NG-a, a to su *iskrivljenje informacija*, *gubitak državnih prihoda*, *utjecaji na djelatnost* (ovisno o tome krše li se dobri ili loši propisi), *utjecaji na raspodjelu* (najsiriromašniji i najbogatiji najskloniji su sudjelovanju u NG-u), te *uništavanje društvenog tkiva* (više o tome u Feige i Ott, 1999).

## 2. Mjerenje veličine i promjena NG-a u RH

U projektu smo primijenili različite pristupe mjerenju NG-a: putem nacionalnih računa, monetarnim metodama, anketama radne snage, poreznom evazijom. Pokušali smo procijeniti i NG u pojedinim djelatnostima, npr. u poljoprivredi, industriji i trgovini, turizmu, vanjskoj trgovini.

Pritom valja napomenuti kako su usporedbe rezultata dobivenih različitim metodama vrlo rizične. Iz iskustva se može reći kako mjerenje NG-a putem nacional-

nih računa, na primjer, uvijek daje relativno niske rezultate, za razliku od monetarnih metoda, koje uvijek daju relativno visoke rezultate. *Tablica 3.* najbolje ilustrira te razlike.

*Tablica 3: Usporedba obujma NG-a mjenenoga različitim metodama (u % BDP-a, prosjek za razdoblje)*

<b>Metoda</b>	<b>Njemačka</b>	<b>Velika Britanija</b>	<b>Italija</b>	<b>SAD</b>
metoda anketiranja kućanstava	–	–	–	5,6 1981-1985
revizija poreznih kartica	–	–	10,0 1986-1990	10,0 1986-1990
razlika rashoda i dohotka (neusklađenost nacionalnih računa)	13,4 1981-1985	4,2 1981-1985	9,3 1986-1990	10,2 1986-1990
metoda radne snage	34,0 1981-1985	–	18,4 1976-1980	–
metoda inputa <sup>a</sup>	14,5 1986-1990	–	19,3 1986-1990	9,9 1986-1990
metoda potražnje novca (Tanzi)	9,2 1981-1985	21,3 1986-1990	6,2 1986-1990	–
odnos gotovine i depozita (Gutmann)	–	13,2 1986-1990	29,3 1981-1985	14,6 1981-1985
transakcijski pristup (Feige)	29,3 1981-1985	8,5 1981-1985	34,3 1981-1985	19,4 1986-1990
MIMIC (Frey/Weck-H.) <sup>b</sup>	8,2 1981-1985	8,0 1976-1980	10,5 1976-1980	8,2 1976-1980

*a* – metoda fizičkih inputa (električne energije).

*b* – Multiple-Indicator-Multiple-Cause model.

*Izvor:* Schneider and Enste (2000), ovdje u prijevodu Madžarević-Šujster i Mikulić (2002).

Osim tih uobičajenih problema koji se pojavljuju pri pokušaju usporedbi različitih metoda mjerenja u različitim razdobljima i različitim zemljama, u Hrvatskoj imamo i brojne specifične probleme.

Razdoblje 1990-2000. u Hrvatskoj obilježavaju znatne promjene statističkog sustava – metodologije istraživanja, ali i samog koncepta – diskontinuitet u različitim statističkim istraživanjima, visoka inflacija u prvim godinama, nastajanje brojnih novih jedinica s niskom statističkom disciplinom te nestanak velikih gospodarskih sustava.

Promjene u kvaliteti i obuhvatu podataka 1990-2000. otežavaju mogućnost da sa sigurnošću zaključimo je li naglo smanjenje NG-a zaista smanjenje NG-a ili je riječ o boljem obuhvaćanju SG-a zahvaljujući boljoj statistici nacionalnih računa.

Nažalost, teško je utvrditi utjecaj statistike na rezultat, pogotovo zbog neažurnosti input-output tablica.<sup>3</sup>

Mikulić i Madžarević (2002) naglašavaju potrebu razlikovanja NG-a (kao nezabilježenog dohotka) u statističkome i ekonomskom smislu jer su uzroci nastanka različiti, a to se obično nedovoljno naglašava. Najčešće se uopćeno govori o ulozi institucija, a ovdje je to jasno naglašeno. Među *statističkim* razlozima nije primarno skrivanje dohotka radi utaje poreza. Dapače, jedinica može djelovati u skladu sa zakonom, plaćati poreze, ali ako nije obuhvaćena statističkim istraživanjima, njezin dohodak neće biti zabilježen u službenim podacima unutar BDP-a. To potvrđuje da DZS mora unapređivati statistički sustav. *Ekonomski* razlozi podrazumijevaju namjerno iskazivanje dohotka manjim od stvarno iskazanoga radi izbjegavanja plaćanja poreza, doprinosa i drugih troškova povezanih s formalizacijom djelatnosti. Na tom području moraju djelovati porezne vlasti mjerama za suzbijanje NG-a.

Pogledajmo sada kakve smo rezultate dobili mjerenjima na razini ukupnog gospodarstva, i gospodarstva određenih grana.

## 2.1. Mjerenje veličine i promjena NG-a na razini ukupnoga gospodarstva

### 2.1.1. Mjerenje metodom neusklađenosti nacionalnih računa

Madžarević-Šujster i Mikulić (2002) metodom neusklađenosti nacionalnih računa pokušavaju procijeniti ostvareni a nezabilježeni dohodak.

Podaci do 1995. revidirani su podaci iz prethodnog istraživanja (1997) s obzirom na kasnije službeno objavljene, kvalitetnije podatke o pojedinim sastavnicama BDP-a RH. Za razdoblje do 1998. primjenjuje se metodologija procjene osobne potrošnje na temelju ukupne ponude dobara za osobnu potrošnju, dok se za kasnija razdoblja koriste rezultati ankete o potrošnji kućanstava koju provodi DZS. Kako bi se potvrdila konzistentnost dobivenih procjena, 1995. i 1998. dodatno su obrađene alternativnim metodama. Odstupanje dobivenih rezultata je zanemarivo.

Zahvaljujući poboljšanjima što su u statistici u međuvremenu uvedena, autori provjeravaju svoje rezultate (Madžarević-Šujster i Mikulić, 1997) za razdoblje 1990-1995. i ustanovljuju da je NG u tom razdoblju iznosio prosječno 25,4% BDP-a, što je u granicama prethodnih procjena (23,32 i 26,88%). S takvom podudarnošću rezultata možemo biti osobito zadovoljni s obzirom na statističke uvjete u kojima je napravljeno prvo istraživanje. Za razdoblje 1996-2000. NG se procjenjuje na prosječnih 10,4%. Takvi rezultati djeluju dosta logično. U prvom razdoblju imali smo rat, hiperinflaciju, početke tranzicije i reforme, a u drugom razdoblju stabilizaciju te

---

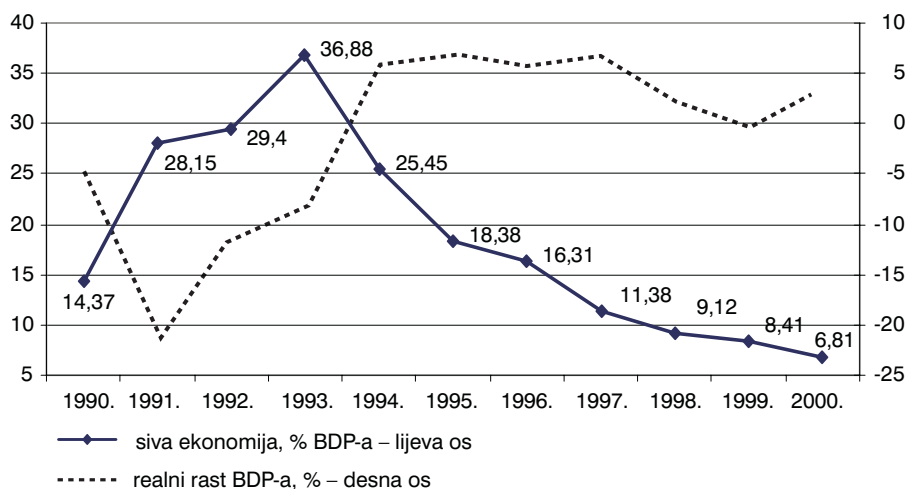
<sup>3</sup> U Hrvatskoj se još primjenjuju input-output tablice iz 1987. godine. Budući da smo na to upozorili 1997. i u brojnim drugim prilikama, potrebu izrade novih tablica možemo samo još jedanput istaknuti jer samo na taj način možemo utjecati na statističke razloge pojave NG-a. Za to će biti potrebno detaljno analizirati i promijeniti formule koji se rabe u statističkom praćenju pojedinih djelatnosti tako da osiguraju podatke na razini čistih djelatnosti i podatke o strukturi intermedijarne potrošnje. Osnovni je preduvjet koordinacija aktivnosti i spremnost za te aktivnosti unutar DZS-a. Ohrabrujuća je vijest da državni proračun za 2002. predviđa sredstva za izradu input-output tablica i nadamo se da će ta sredstva u tu svrhu biti i upotrijebljena te da ćemo u sljedećim istraživanjima ne samo NG-a dolaziti do mnogo pouzdanijih rezultata.

jačanje etičkoga i pravnog sustava. Naravno, ponovno se moramo zapitati koliko je riječ o stvarnom smanjenju NG-a, a koliko o boljem statističkom obuhvatu SG-a.

Također još jedanput valja ponoviti da metoda neusklađenosti nacionalnih računa daje niže procjene NG-a od većine ostalih metoda. Iako ima niz nedostataka, ta metoda daje opću sliku i može se smatrati donjom granicom udjela NG-a u BDP-u. Vrlo je dobro polazište za dopune alternativnim metodama procjene NG-a.

Madžarević-Šujster i Mikulić (2002), jednako kao i Eilat i Zinnes (2000), utvrđuju da i u Hrvatskoj postoji negativna korelacija NG-a i BDP-a. U daljnjim istraživanjima trebalo bi detaljno istražiti vezu između rasta službenog BDP-a, razine restrukturiranja i NG-a, jer bi te spoznaje možda pomogle u rasvjetljavanju uzroka NG-a.

Slika 1. Udio neslužbenog gospodarstva u BDP-u (% službenog BDP-a)



Izvor: Madžarević-Šujster i Mikulić (2002).

### 2.1.2. Mjerenja monetarnim metodama i metodom potrošnje električne energije

Monetarne metode procjene NG-a relativno su jednostavne, relativno pouzdane, ali i vrlo upitne zbog krutih i arbitrarnih pretpostavki na kojima se temelje. One ne daju ocjenu apsolutne razine NG-a, nego služe za ocjenu njegove dinamike. Šošić i Faulend (2002) ističu da su rasprostranjena dolarizacija<sup>4</sup> i upotreba strane gotovine u NG-u posebna prepreka pouzdanosti monetarnih metoda (veća nego oslanjanje na empirijski nepotvrđene pretpostavke).

<sup>4</sup> Šošić i Faulend (2002) govore o neslužbenoj dolarizaciji za razliku od službenog prihvaćanja strane valute kao zakonskog sredstva plaćanja. Dakle, riječ je o upotrebi strane valute (to ne mora biti dolar, nego i njemačka marka, odnosno euro) u svojstvu novca u domaćem gospodarstvu.



Autori misle da u Hrvatskoj postoji niz problema koji otežavaju primjenu monetarnih metoda mjerenja NG-a, npr. kratke vremenske serije i nezadovoljavajuća statistička osnova. Isto je zaključio i Jankov (1997). Ipak, Šošić i Faulend (2002) pokušali su procijeniti NG.

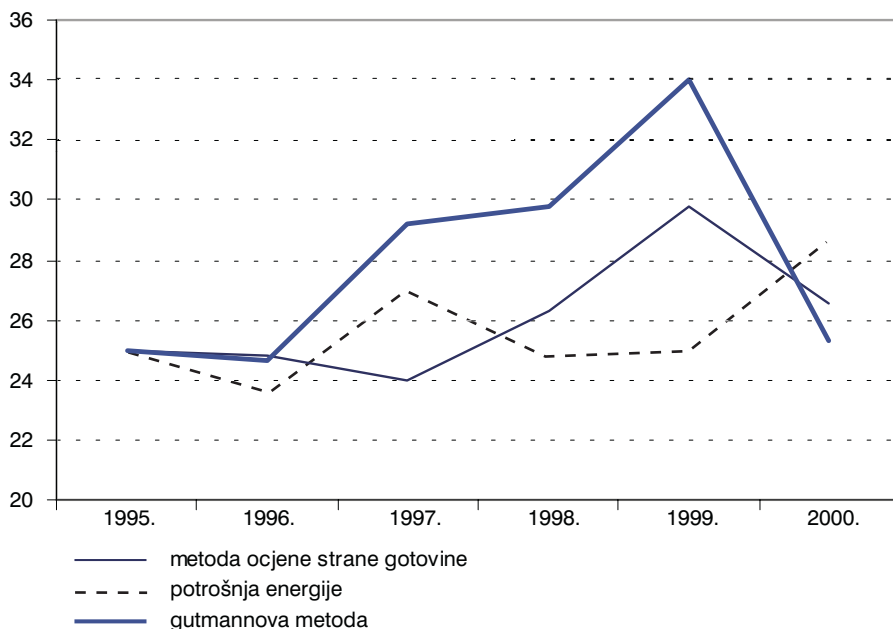
1. testirajući jednostavni Gutmanov pristup (omjer domaće gotovine i depozita), i došli do rezultata koji u razdoblju 1995-2000. variraju između 25 i 34%, ali trend je uzlazni,

2. na temelju procjena količine strane gotovine u optjecaju; rezultati također variraju između 22 i 27%, a trend je uzlazni,

3. metodom potrošnje električne energije; rezultati variraju između 24 i 30%, a trend je također uzlazni.

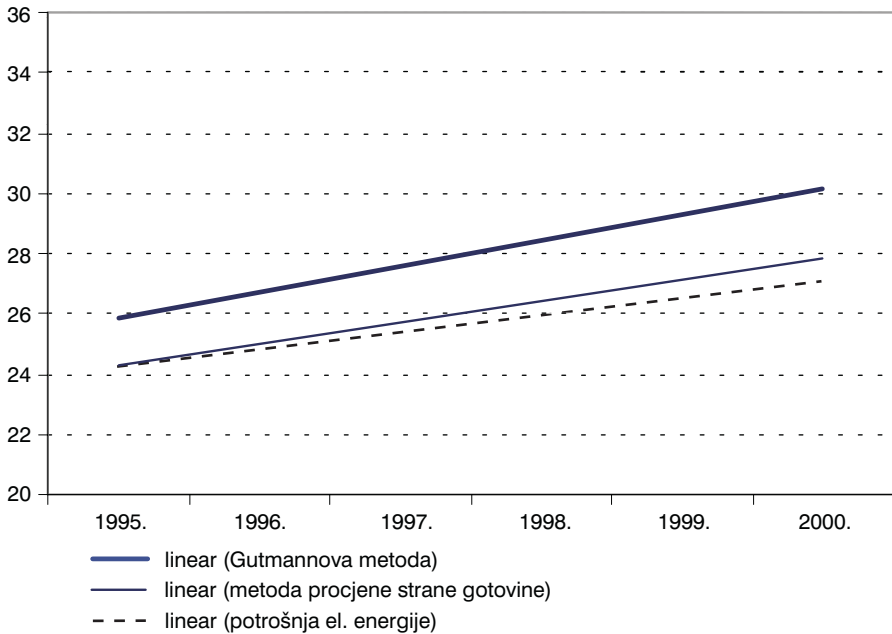
Usporede li se sva tri pristupa, međugodišnje su varijacije vrlo visoke, ali NG uvijek pokazuje trend rasta.

Slika 2. Ocjene dinamike NG-a (u %)



Izvor: Šošić i Faulend (2001).

Slika 3. Ocjene dinamike NG-a, linearni trendovi (u %)



Izvor: Šošić i Faulend (2002).

Kao što je već istaknuto, za različite je metode karakteristično da daju niže rezultate (npr. neusklađenost sustava nacionalnih računa) ili više rezultate (monetarne metode). Stoga i ne čudi da se rezultati toliko razlikuju. No kako objasniti razlike u trendu? Gutmanova metoda, kojom se koriste Šošić i Faulend (2001), ne uzima u obzir specifičnosti zemalja kao što je Hrvatska, u kojoj postoje iskustva hiperinflacije i učestalih devalvacija, pa su građani skloni slobodna sredstva pretvarati u devize i oročavati ih na kratki rok. Pritom nije riječ o stvarnoj štednji, već o odgođenoj potrošnji pohranjenoj u valuti u koju se ima više povjerenja. Kada bi se istraživao udio gotovine u nekom širem monetarnom agregatu (između M1 i M4) nego što su to učinili Šošić i Faulend (2002), tj. kad bi se uključila i kraće oročena sredstva, rezultati bi možda bili bitno drugačiji (udio gotovine vjerojatno bi pao).<sup>5</sup>

U svakom slučaju, s obzirom na značenje strane gotovine u optjecaju za NG-ove dolariziranih zemalja, što je činjenica u svim zemljama u tranziciji, neobično je da ga znanstvenici ne stavljaju u središte istraživanja NG-a, već svoje procjene i dalje temelje na podacima o domaćoj gotovini u optjecaju. Razlog je možda nepostojanje i slaba pouzdanost podataka o stranoj gotovini u optjecaju, te niska razina znanja o stvarnoj ulozi strane gotovine u NG-u.

<sup>5</sup> Napomenu zahvaljujem Davoru Mikuliću.

Rezultati ove metode možda su upitni, ali svakako su indikativni. Osobito su važni zbog toga što su Šošić i Faulend (2002) pokušali povezati literaturu o NG-u i dolarizaciji sugerirajući upravo tu poveznicu kao kariku koja nedostaje, a mogla bi povećati kvalitetu istraživanja obaju područja. Rad više ističe značenje dolarizacije za istraživanje NG-a nego što daje definitivne odgovore. Budući da je mjerenje neslužbene dolarizacije u povojima, rad je jedan od pionirskih pokušaja koji će, nadamo se, potaknuti nova istraživanja te pojave.

### 2.1.3. Mjerenje prilagođenom Eurostat metodom<sup>6</sup>

Lovrinčević, Mikulić i Nikšić-Paulić (2002) procjenjuju NG na temelju metode Eurostata<sup>7</sup> prilagođene potrebama zemalja u tranziciji. Uspoređuju se podaci o zaposlenosti iz službenih izvora i ARS-a. Ta metoda obuhvaća i nelegalne djelatnosti kao što je prostitucija, trgovina drogama itd. Analizira se razlika službeno zabilježenih i očekivanih stopa aktivnosti stanovništva. Očekivane stope zasnivaju se na stopama zabilježenim u referentnim godinama (kad se pretpostavlja da nije bilo NG-a) ili u referentnim zemljama (sa sličnom gospodarskom strukturom). U usporedbi se polazi od različitih pretpostavki, a koriste se i dodatni podaci iz ARS-a.

Primjenom prilagođene metode Eurostata NG je 1998. iznosilo 12,2 mlrd. kuna, odnosno 11,1% bruto dodane vrijednosti (BDV-a) ili 8,9% BDP-a, a 1999. godine 11,5 mlrd. kuna, odnosno 10,1% BDV-a ili 8,1% BDP-a.

Zbog nedovoljno pouzdanih pokazatelja korištene su pretpostavke koje daju konzervativnu procjenu, odnosno donju granicu NG-a.

Najveći dio NG-a u RH (oko 65%) ostvaruje se po osnovi neprijavljenog rada koji je 1998. iznosio 8,2 od 12,2 mlrd. kuna, a 1999. godine 7,4 od 11,5 mlrd. kuna.

Ukupni se NG 1999. smanjio u odnosu prema 1998. godini, a smanjila se i njegova najvažnija stavka – neregistrirana zaposlenost. Činjenica da je neprijavljeni rad glavni izvor NG-a u RH pokazuje da se upravo na taj segment treba usredotočiti u daljnjim istraživanjima, ali i pri donošenju odgovarajućih mjera ekonomske politike.

Želimo li promatrati udio NG-a u pojedinim djelatnostima, ne možemo se koristiti postotkom BDP-a već postotkom BDV-a.<sup>8</sup> Promatrano prema djelatnostima, udio NG-a 1999. godine najveći je u trgovini (25%), zdravstvu (14%), graditeljstvu

---

<sup>6</sup> Uvrštenje ovog teksta u projekt možemo zahvaliti Ivi Šutalu iz Državnog zavoda za statistiku Republike Hrvatske, koji je u suradnji s Ekonomskim institutom, Zagreb tijekom 2001. godine započeo projekt procjene NG-a u Republici Hrvatskoj prema metodologiji Eurostata. Ovdje su ukratko prikazani metodologija i prvi rezultati istraživanja, a autori su pokušali povezati pristup Eurostata s klasičnim znanstvenim metodama kako bi zainteresirani čitatelj lakše uočio razlike i sličnosti različitih znanstvenih i statističkog pristupa pri utvrđivanju obujma sive ekonomije u Republici Hrvatskoj u razdoblju 1998-1999. godine.

<sup>7</sup> EUROSTAT je statistička služba Europske unije. Obilje zanimljivih podataka može se naći na njezinoj stranici [http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-catalogue/EN?catalogue=Eurostat&service=about\\_catalogue](http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-catalogue/EN?catalogue=Eurostat&service=about_catalogue)

<sup>8</sup> To je jedini mogući koncept za raspodjelu prema djelatnostima, jer se prema postojećem obračunu BDP računa prema djelatnostima i u bazičnim cijenama, a onda se pridodaju ukupni neto porezi na proizvode (ali samo na razini RH, a ne prema djelatnostima).

(13%), ribarstvu (12%) itd. Najniži je u javnoj upravi (0%), poljoprivredi i šumarstvu (0,4%), opskrbi električnom energijom (1,4%) itd. U apsolutnim iznosima najviši se BDV ostvaruje u trgovini, 3,0 mlrd. kn, u prerađivačkoj djelatnosti, 2,5 mlrd. kn, transportu i vezama, 1,1 mlrd. kn itd.

Metoda Eurostata razlikuje više oblika djelatnosti unutar NG-a, npr. nezabilježene zbog statističkih razloga, nezabilježene zbog ekonomskih razloga, neformalne, nelegalne itd. Među nezabilježenima zbog ekonomskih razloga razlikuje se podizvještavanje (podcjenjuju se prihodi, precjenjuje iznos međufazne potrošnje, a cilj je porezna evazija) i neregistriranje, neprijavljivanje ili rad "na crno".

U Hrvatskoj je glavni razlog NG-a rad "na crno", ali ni podizvještavanje nije beznačajno. Podizvještavanje inače izrazito ovisi o veličini poreznog opterećenja. U razvijenim su zemljama kazne za neprijavljene radnike vrlo stroge i sustav kontrole bolje funkcionira nego u Hrvatskoj, pa je u nas rad "na crno" učestaliji nego podizvještavanje. Strože kazne za neprijavljivanje radnika i oprost dugova otpisom potraživanja države mogli bi utjecati na to da se i u Hrvatskoj poveća podizvještavanje, a smanji neprijavljivanje radnika. To je očekivani trend u strukturi NG-a s napredovanjem procesa tranzicije.

#### 2.1.4. Procjene porezne evazije

Budući da Lovrinčević, Mikulić i Nikšić-Paulić (2002) ističu kako je neprijavljeni rad glavni izvor NG-a, posebice je zanimljiva procjena porezne evazije. Madžarević-Šujster (2002) za potrebe procjene porezne evazije NG definira kao legalnu gospodarsku aktivnost koja nije prijavljena, radi izbjegavanja plaćanja poreza.

Madžarević-Šujster (2001) uzroke sklonosti poreznoj evaziji nalazi u procesu tranzicije koja je stvorila brojne promjene u poreznome i gospodarskom sustavu. Porast ukupnoga poreznog opterećenja redovito prati veća porezna evazija, osobito poreza na dohodak i doprinosa za socijalno osiguranje. Na poreznu evaziju utječe i neodgovarajuća zakonska regulativa, administrativne prepreke, kredibilitnost pravnog sustava, kvaliteta javnih usluga itd.

Od 1994. do 2000. donja granica porezne evazije pokazuje trend pada s 8,5 na 5,5 % BDP-a, dok je gornja granica do 1998. konstantna, a nakon toga se smanjuje s 11 na 7,5%.

Zanimljivo je da gornja procjena porezne evazije prati porezno opterećenje do 1997, porast poreznog opterećenja 1998. utječe na porast porezne evazije, a 1998-2000. sniženje troška rada utječe na smanjenje porezne evazije.

Porezna se evazija smanjuje i time možemo biti zadovoljni. Ipak 8,6 mlrd. kuna (donja granica) propuštenog prihoda u 2000. godini i te kako je velik iznos. Propušteni prihod veći je npr. od deficita konsolidirane opće države, koji je 2000. godine iznosio 7,7 mlrd. kuna<sup>9</sup>. To znači da se porezne vlasti u svom djelokrugu, ali i država u svim relevantnim segmentima moraju svojski truditi da se kontinuirano ostvaruju uvjeti koji će utjecati na smanjivanje sklonosti NG-u, odnosno poreznoj

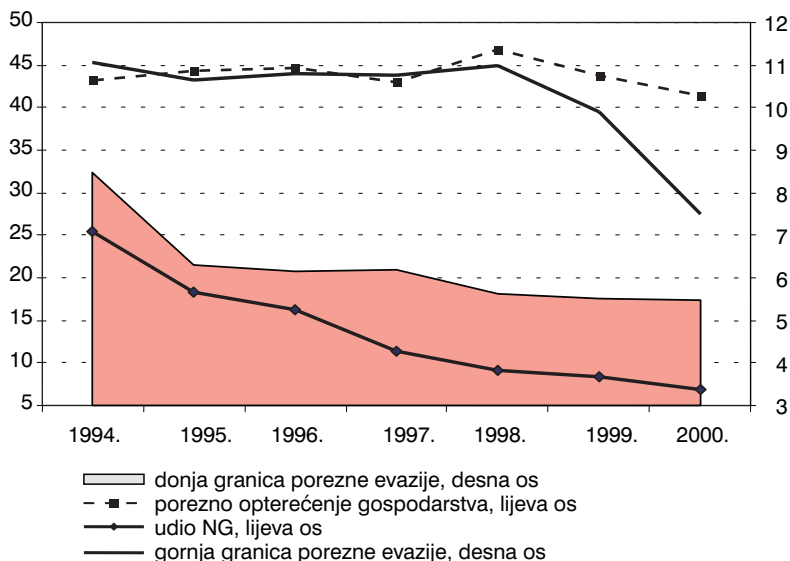
---

<sup>9</sup> Ministarstvo financija, 2001.

evaziji. Valja imati na umu da se odluka o ulasku u NG u nestabilnom okruženju donosi lako, a za odluku o izlasku iz NG-a potreban je niz pozitivnih reformi i relativno dugo vremensko razdoblje.

Pritom nije dovoljno povećavati novčane kazne. Veće kazne, naravno, smanjuju privlačnost uključivanja u NG, ali, porast prihoda od kazni potvrđuje loše stanje sustava. Zato je važnije sprečavati uzroke nego kažnjavati posljedice.

Slika 4. Usporedba porezne evazije i udjela NG-a (% BDP-a)



Izvor: Madžarević-Šujster (2002).

## 2.1.5. Procjene NG-a u pojedinim djelatnostima

### 2.1.5.1. Procjene NG-a u poljoprivredi, industriji i trgovini

Mikulić i Madžarević (2002) pokušavaju procijeniti NG u tri gospodarske grane.

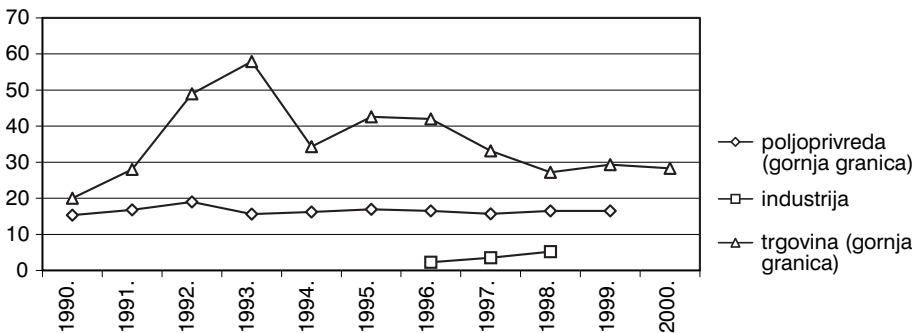
**Poljoprivreda.** Rezultati procjene za cijelo su razdoblje 1990-1999. vrlo stabilni, s prosječnom donjom granicom od 6,8 i gornjom od 16,9%. Takve slabe oscilacije uglavnom su posljedica neprimjerene statističke osnove i neprilagodivosti ankete o potrošnji stanovništva.

**Industrija** je grana s relativno niskim iako rastućim trendom NG-a od 2,3% 1996. do 5,2% 1998. Rezultati su niži nego u ostalim granama, ali se treba prisjetiti tvrdnje da brzina tranzicije određuje visinu NG-a (Eilat i Zinnes, 2000), jer primjer industrije to najbolje pokazuje. Kako ističu Mikulić i Madžarević (2002), rast odnosno stagnacija NG-a u industriji, za razliku od pada NG-a na razini ukupnoga

gospodarstva može se objasniti kašnjenjem tranzicije u toj djelatnosti. Malo poduzetništvo i privatna inicijativa počeli su ranije i snažnije u trgovini i drugim uslužnim djelatnostima, što se očitovalo rastom NG-a u tim djelatnostima. Razvojem konkurencije i stabiliziranjem velikih sustava NG počinje padati. Kašnjenje razvoja privatnog poduzetništva i tranzicije prema tržištu u industriji može prouzročiti i vremenski pomak u kretanju NG-a u industriji.

**Trgovina.** Iako se, ovisno o definiciji, rezultati procjena NG-a u trgovini dosta razlikuju, trendovi su identični – nagli rast 1990-1993. godine, nagli pad 1993-1994, blagi pad odnosno stagnacija od 1995. nadalje. Uočljiva je i negativna korelacija BDP-a i NG-a u trgovini u nekim godinama. To je još jedna indicija da bi se trebalo pozornije pozabaviti tim fenomenom.

Slika 5. NG u poljoprivredi, industriji i trgovini



Izvor: Mikulić i Madžarević (2002).

U sve tri djelatnosti u cijelom je desetljeću međusobni odnos jednak – NG je veći u trgovini, manji u poljoprivredi, a još manji u industriji. Trendovi se, međutim, bitno razlikuju – NG se u trgovini smanjuje, u poljoprivredi stagnira, a u industriji raste. Objašnjenje bi moglo biti relativno jednostavno – brzina tranzicije prema sektorima, razvoj broja novih, pretežito malih poslovnih jedinica i broja zaposlenih, relativno slabljenje značenja velikih sustava. Ukratko, tranzicija je bila najbrža u trgovini, a najsporija u industriji i otuda takav rezultat. U poljoprivredi tranzicije nije ni bilo, otud stagnacija. Doduše, već spomenuta statistička ograničenja u poljoprivredi ne omogućuju dobivanje pouzdanih podataka.

Ako bismo željeli razlučiti ekonomske i statističke utjecaje na veličinu NG, može se zaključiti da u trgovini djeluju oba, u industriji prevladavaju ekonomski, a u poljoprivredi samo statistički utjecaji. To znači da se u fiskalnom smislu u trgovini mogu očekivati veliki učinci, u industriji manji, a u poljoprivredi najmanji.

#### 2.1.5.2. Procjene NG-a u turizmu

Stučka (2002) jednostavnim, dobro dokumentiranim, ali pionirskim pristupima pokušava procijeniti NG u turizmu. Zbog različite metodologije rezultati ovog istraživanja nisu usporedivi s rezultatima prethodnog istraživanja (Ivandić i Radnić, 1997).

Usporedbom rezultata istraživanja u zemljama iz kojih turisti dolaze (Austrije, Njemačke, Italije, Češke, Slovačke i Slovenije) s registriranim noćenjima u Hrvatskoj Stučka je izračunao da se NG u razdoblju 1998-2000. kretalo od 18,6 do 28,8% registriranog prometa, odnosno da je naraslo od 0,4-0,6% BDP-a 1998. do 0,5-0,8% BDP-a 2000. godine.

Analiza potrošnje vode u sezoni i izvan nje daje bitno drugačije rezultate koji znatnije osciliraju. Tako se NG u privatnom smještaju 1998. kreće od 33 do 39%, a 2000. od 12 do 22% ukupnih noćenja. Izraženo u postotku BDP-a, NG u privatnom smještaju iznosilo je 0,10-0,12% 1998. godine, te 0,05-0,10% 2000. godine.

Očito je da dobivene rezultate treba primati s rezervom, upravo zbog niza pionirskih aproksimacija. Ponuđen je samo osnovni uvid u problematiku, a u budućim radovima te procjene treba dopuniti dodatnim mikroekonomskim spoznajama.

Mjerenje putem potrošnje električne energije i priljeva efektivne i čekova, iako također vrlo zanimljivi pristupi, nisu dali željene rezultate zbog nedovoljne kvalitete podataka. No, s poboljšanjima statistike u nekim idućim istraživanjima možemo se i tim metodama nadati preciznijim izračunima.

### 2.1.5.3. NG u vanjskoj trgovini

Zbog slabe statističko-dokumentacijske osnove Galinec (2002) nije ni pokušao procijeniti veličinu NG-a u vanjskoj trgovini, već je upozorio na segmente u kojima bi se NG u vanjskoj trgovini mogao pojaviti. To su pranje novca putem vanjskotrgovinskih poslova, lažno iskazivanje vrijednosti robe na carinskim deklaracijama, iskorištavanje razlika carinskih stopa pri uvozu sličnih proizvoda, krivotvorenje dokumenata i izigravanje pravila o podrijetlu robe.

U radu se analiziraju učinci postojanja carinskih olakšica i povlastica na NG, te procjenjuju učinci izgubljenih carinskih i poreznih prihoda koji su iznosili 3,6% ukupnih proračunskih prihoda 1998. i 1999. te 2,2% 2000. godine. Za svaki pojavni oblik daju se konkretne preporuke nositeljima trgovačke, fiskalne i ukupne makroekonomske politike kako utvrditi postojanje i ocijeniti veličinu NG-a, te kako preventivno djelovati. Nude se i smjernice za daljnja istraživanja NG-a u vanjskoj trgovini, posebice glede učinkovitosti carinskih vlasti, pranja novca, fiskalnog učinka carina te posljedica što ih snižavanje poreza na dobit ima za stjecanje komparativne prednosti.

Galinec (2002) je pregledno sistematizirao probleme i preporuke i uz poboljšanje statistiku na tim bi se osnovama u budućnosti moglo krenuti u konkretnija istraživanja.

## 2.2. Sociokulturna i institucionalna dimenzija NG-a

### 2.2.1. Sociokulturna dimenzija NG-a

Štulhofer i Rimac (2002) polaze od već široko prihvaćene pretpostavke da se uzroci i dinamika NG-a ne mogu razumjeti izvan sociogospodarske matrice prostora u kojemu gospodarski i kulturni uvjeti čine jedinstveno ishodište djelovanja po-

jedinaca. To znači da se smanjenje NG-a nužno temelji na istodobnom djelovanju sociokulturnih, pravnih i gospodarskih mjera.

Istraživanje što su ga proveli Štulhofer i Rimac (2002)<sup>10</sup>, a koje je izravni nastavak rada (Štulhofer, 1997), polazi od teorijske pretpostavke da se dinamika društvenog oportunitizma podudara s dinamikom NG-a, da širenje oportunitizma smanjuje moralne troškove, povećava spremnost na zaobilaženje ili kršenje normi te prođe li nekažnjeno, potiče širenje oportunitizma.

Ako usporedimo rezultate iz 1995. i 1999. godine uočiti ćemo sljedeće.

- Razina oportunitizma se smanjila, i rasprostranjenošću i intenzitetom. Udvostručio se broj onih koji smatraju da se porezna evazija i korupcija nikada ne mogu opravdati. No činjenica je da je 46% ispitanika u određenim situacijama spremno tolerirati te pojave.

- Dobna struktura oportunitizma ostala je nepromijenjena – najmlađa dobna skupina i dalje je najsklonija opravdavanju porezne evazije i uzimanju mita. To je i dalje zabrinjavajuće jer može upućivati na dugoročnost te pojave.

- Nepovjerenje u institucije se povećalo i opet je najizrazitije među najmlađima što je opasno.

- Gospodarski tradicionalizam prestao je biti relevantan čimbenik. Bar je nešto dobro: ljudi se ipak navikavaju na razlike u plaćama, itd.

Štulhofer i Rimac (2002) relativno su optimistični zbog smanjivanja oportunitizma i pretpostavljenog povećanja moralnih troškova sudjelovanja u NG-u, jer porast nepovjerenja u institucije pripisuju činjenici da se pri prvom istraživanju 1995. povjerenje u institucije znatno povećalo zbog tadašnjih političkih prilika (Bljesak, Oluja, itd.). Osim toga, pretpostavljaju da nepovjerenje u institucije prethodi oportunističkom poimanju zbilje, pa da je dinamika potonje bolji pokazatelj NG-a, tj. da će utjecati na pad NG-a. Naravno, moguće je i suprotno mišljenje – da je naslijeđeni oportunitizam uzrok nepovjerenja u institucije.

## 2.2.2. Utjecaj formalnih i neformalnih normi na NG

Vehovec (2002) ističe kako je cilj ekonomskog razvoja društva izgradnja etičkih normi koje će smanjiti troškove prihvaćanja, ispunjavanja i provođenja zakona. Te se norme odgojno, obrazovno i iskustveno oblikuju u društvenom životu stvarajući društveni kapital, za koji Fukuyama (1995) tvrdi da se može smatrati dodatnim resursom, odnosno sposobnošću nacije da povećava ekonomski potencijal. Stvaranje društvenog kapitala nije dovoljno prepustiti spontanom razvoju. Vlada i institucije vlasti nose odgovornost za izgradnju etičkih normi. Vlastitim etičkim ponašanjem kratkoročno mogu dati pozitivan primjer, a dugoročno moraju provesti reforme obrazovnoga i pravosudnog sustava.

---

<sup>10</sup> Autori su pokušavali izmjeriti oportunitizam (može li se opravdati porezna evazija i plaćanje mita), nepovjerenje u institucije (pravni sustav i Sabor), sklonost gospodarskom tradicionalizmu (povećati ili smanjiti razlike u plaćama), sklonost državnom paternalizmu (tko bi trebao preuzeti brigu za dobrobit građana).



Pritom vlada može djelovati zaštitno ili grabežljivo (Mantzavinos, 2000). U prvom će slučaju štiti vlasnička prava i ubirati plodove gospodarskog napora građana, a u drugom manipulirati vlasničkim pravima i oduzimati njihovo bogatstvo.

U društvu postoje formalne i neformalne institucije koje se isprepliću, odnosno neformalne obično dopunjuju formalne. U zemljama u tranziciji formalne su institucije nedorečene, neizgrađene, a neke i ne postoje. Stoga na (ne)učinkovitost utječu upravo neformalne institucije. Slabost formalnih institucija utječe na rast NG-a, pri čemu je ključna analiza troškova i koristi od prihvaćanja (ne)legalnosti. Moguće je promatrati troškove i koristi od nelegalnosti, ali i troškove i koristi od legalnosti.<sup>11</sup> Porast NG-a upozorava na slabost institucionalnog okruženja koje nije omogućilo da povećanje koristi bude veće od povećanja troškova prihvaćanja legalnosti. Za promjenu načina ponašanja potrebni su formalni poticaji (dosljednije provođenje zakona) i neformalni poticaji (privatno podržavanje ugovora). Pritom je posebice važno da zakoni budu vjerodostojni.

### 2.2.3. NG i privatizacija

Čučković (2002) obrađuje privatizacijski proces koji je 90-ih godina bio okrilje rasti NG-a. Većina aktivnosti NG-a iz prve polovice 90-ih godina (Čučković, 1997), kao politički klijentelizam, fiktivna dokapitalizacija, neiskazivanje ili prisvajanje dobiti poduzeća, isisavanje kapitala, namjerno dovođenje poduzeća u stečaj, korupcija, mito, zloupotreba službenog položaja i sl., nastavila se i u drugoj polovici 90-ih, s novim pojavama neregularnosti u privatizaciji bankarskog sektora i kuponskoj privatizaciji.

Zbog nedostatka političke volje, nepostojanja djelotvornog i nezavisnog sudstva, te neučinkovite javne kontrole NG se u privatizaciji održao tijekom cijelog desetljeća.

Vrlo je zanimljivo kako je javnost 1998. procijenila učinke privatizacije. Najvećim dobitnicima smatrani su članovi HDZ-a, menadžeri i političari, a najvećim gubitnicima poljoprivrednici, radnici i stručnjaci. Godine 1998. gotovo 30% ispitanika iskazalo je nepovjerenje Ministarstvu privatizacije i HFP-u (povjerenje u te institucije imalo je tek oko 5% građana), a između 1996. i 1998. izrazito je smanjeno povjerenje, a poraslo je nepovjerenje i u pravni sustav i u Vladu RH.

Percepciju javnosti 2001. pokazuje i struktura podnositelja zahtjeva za revizijom pretvorbe. Najviše zahtjeva podnijeli su vlasnici nacionalizirane i konfiscirane imovine, mali dioničari i sindikati.

Reakcije pravnog sustava bile su spore, prve su optužnice podignute tek nakon smjene HDZ-a iako su neki slučajevi istraživani i prije, a u razdoblju 1993-2000. nije procesuirano oko 75% prijavljenih krivičnih djela s područja gospodarskog kriminala.

Nova je vlada u programu 2000. iskazala namjeru da popravi stanje, ali se usredotočila na zakonske pretpostavke za reviziju procesa privatizacije, a ne na izgrad-

---

<sup>11</sup> Na napomeni zahvaljujem Voji Franičeviću.

nju odgovarajućih institucija. Revizija pretvorbe, nažalost, nije najsretnije rješenje. S jedne je strane nedovoljna i neučinkovita, a s druge je loša poruka investorima i unošenje dodatne pravne vlasničke nesigurnosti. Umjesto revizije pretvorbe potrebne su šire institucionalne mjere, posebno one koje će spriječiti slične aktivnosti u budućnosti. Čučković (2002) nudi odličan pregled konkretnih problema i konkretnih preporuka za njihovo rješavanje.

#### 2.2.4. NG i siromaštvo

Siromaštvo, nezaposlenost, tranzicija i rat čimbenici su koji su sigurno utjecali na sklonost raznim neformalnim oblicima ponašanja, pa i sudjelovanju u NG-u. Karajić (2002) stoga obrađuje zanimljivu, važnu i do sada dosta zanemaranu dimenziju u istraživanju NG-a u Hrvatskoj, a to je siromaštvo.

Prema istraživanju Svjetske banke (2000), a u skladu s međunarodnim standardima, stopa apsolutnog siromaštva od 4% u Hrvatskoj vrlo je niska, ali mjereno nacionalnim standardima, 10% stanovništva živi ispod praga siromaštva. Glavni ekonomski uzroci siromaštva u Hrvatskoj su ograničene mogućnosti zapošljavanja i neprikladna mreža socijalne zaštite. Stoga se za najveći dio siromašnih NG najčešće čini jedinom dostupnom mogućnošću preživljavanja. Nažalost, siromašni građani čak i u NG-u sudjeluju manje od onih koji nisu siromašni. Tako se u Hrvatskoj događa da NG zapravo ne smanjuje nego povećava postojeće socijalne razlike jer se siromašni građani zbog svog lošijeg obrazovanja i nedovoljnih znanja ne uspijevaju okoristiti ni prednostima NG-a. Ograničene mogućnosti najsiromašnije države u začaranom krugu i utječu na dugoročnost pojave.

Ukratko, valja naglasiti sljedeće (1) siromaštvo nije ključni generator NG, (2) činjenicu da NG zapravo produbljuje nejednakosti ne treba izjednačavati sa stvaranjem siromaštva, te (3) određena razina NG u svakom razvijenom društvu vezana je uz najsiromašnije, no to nije onaj segment NG na koji treba usmjeriti društvene mjere.

#### 2.2.5. NG i samozapošljavanje

Karajić (2002) zaključuje kako je najbitnije da počne rasti zaposlenost jer će samo tada iz NG-a u SG početi prelaziti oni koji su u NG-u ne svojom voljom nego zato što im je to jedini izlaz. S porastom zaposlenosti rast će i dohodak stanovnika, a to će utjecati na smanjenje NG-a.

Crnković-Pozaić (2002) polazi od teze da u tranzicijskim zemljama poslovanje započinje u NG-u, a nastavlja se u SG-u. Autorica proučava osobe koje su samozaposlene u NG-u, te nezaposlene osobe koje su radile u NG-u i uključile se u Program zamozapošljavanja HZZ-a. Pritom ispituje uspješnost programa i teškoće koje se pojavljuju pri prelasku iz NG-a u SG. Proučavanje takvih programa vrlo je važno jer ako bi se pokazalo da velik dio registriranih nezaposlenih zarađuje na ovaj ili onaj način, da na tu zaradu ni oni ni njihovi poslodavci ne plaćaju nikakve poreze, te da sve to omogućuju neodgovarajući propisi, onda se mnogo lakše mogu promijeniti stavovi medija, političara i javnosti o tome tko je među nezaposlenima

stvarno ugrožen i kako im treba pomoći. Jednako tako, ako se dokaže da je program samozapošljavanja bacanje novca (trošak iznosi više od 14.000 DEM po zaposlenoj osobi) i da naglasak treba biti na povezivanju poduzetnika s postojećom industrijom i na regionalnom pristupu, onda se problem zapošljavanja pretvara u problem organizacije.<sup>12</sup> Ključno je, dakle, utvrditi kolika je stvarna nezaposlenost, preispitati u posljednje vrijeme provedeni model samozapošljavanja te ga zadržati ili odbaciti. Program je svakako skup i namijenjen je prije svega osobama koje ionako imaju poduzetničke sposobnosti. Program bi trebao biti učinkovitiji s obzirom na troškove i pomoći mogućim poduzetnicima u boljoj procjeni rizika s kojim će se susresti. Osim toga, potrebno je uvesti temeljitije informiranje na početku programa, stroži samoodabir i postupke selekcije.

### 2.2.6. Evazija doprinosa za mirovinsko osiguranje

Budući da je upravo rad “na crno” jedan od glavnih oblika NG-a u Hrvatskoj, problemi evazije doprinosa zaslužuju posebnu pozornost. Bejaković (2002) ističe da na sklonost evaziji presudno utječu nedovoljno čvrsta veza doprinosa i mirovina, nepravedan sustav s brojnim (visokim) povlaštenim mirovinama, bez plaćanja doprinosa i okolnosti u kojima doprinos nije uvjet za ostvarivanje mirovinskih prava. Prema podacima HZMO-a (2001), u 2000. godini u Hrvatskoj se naplatilo oko 82% doprinosa (od obrtnika 73%, a od poljoprivrednika samo 40%). Godišnje se ne naplati 2,5 mlrd. kuna doprinosa.

Neki pozitivni pomaci već su učinjeni, npr. prikupljanje doprinosa putem Porezne uprave, proširenje vremenskog raspona za izračun mirovine i razvoj kapitaliziranog sustava, ali još su potrebne brojne mjere poboljšanja naplate. Bejaković (2002) detaljno navodi postupke što ih je potrebno poduzeti u najskorijoj budućnosti, a odnose se na zakonske odredbe, prikupljanje doprinosa, rad inspektora itd. Osobito je važno razvijati svijest da neplaćanje doprinosa nije herojski čin pojedinca i način ispravljanja nepravdi države već prebacivanje obveze plaćanja na nekoga drugog. Usto treba jačati sustav informiranja te općih znanja o javnim financijama i neodrživosti postojećeg stanja u mirovinskom osiguranju.

Ni reforma, naravno, neće riješiti sve probleme. Sklonost evaziji i dalje će postojati ako npr. iznos osnovice za plaćanje doprinosa bude neograničen, a visina mirovine ograničena. Jednako tako, ljudi će i dalje biti skloni izbjegavanju mirovinskih doprinosa kad shvate da bi privatnim investiranjem tih istih iznosa mogli dobiti čak četiri do deset puta veći povrat nego što ga mogu očekivati od mirovinskoga (do takvog je izračuna došao npr. Siems, 2001). To će biti izrazitije što će više jačati svijest, odnosno obrazovanost ljudi o troškovima i koristima, te jačati povjerenje u bankarski i financijski sustav, a slabiti povjerenje u državu, odnosno očekivanja od nje.

Može se dogoditi (u zemljama Južne Amerike to se i događa), da poslodavac ne uplati prikupljene doprinose već ih zadrži (privremeno ili zauvijek). Stoga je potrebna dobra pravna regulativa mirovinskih i investicijskih fondova, nepristrani

---

<sup>12</sup> Na napomeni zahvaljujem Dubravku Mihaljeku.

nadzor (bez političkih pritisaka i utjecaja interesnih skupina), informiranje o važnostima i troškovima javnog dobra, podizanje svijesti da svatko mora osobno snositi dio troškova svojih mirovinskih prava itd. I sama bi država trebala biti aktivnija, npr. nastupati na TV-u (koji je ionako javni) objašnjavajući zbog čega je reforma nužna, kakvo je stvarno financijsko stanje u mirovinskom sustavu, kakva je uloga države u novom sustavu, na što građani trebaju obratiti pozornost, što država poduzima kako bi osigurala građane, odnosno što im (ne)jamči i u kojem opsegu.

Bez svijesti javnosti o financijskim problemima mirovinskog sustava u reformi i o nužnom smanjivanju prava pojedinih kategorija osiguranika mogu se očekivati znatni politički otpori koji bi mogli otežati i možda onemogućiti reformu.

### 2.2.7. Ne(učinkovitost) sudstva

Gotovo svi autori koji se bave NG-om ističu kako je neučinkovitost sudstva jedan od poticaja NG-a (npr. Kaufmann i Kaliberda, 1996; Bičanić, 1997; De Soto, 2000; Krygier, 2001). Bejaković i Domac (2002) pokušavaju proučiti situaciju u Hrvatskoj. Analiza im je, naravno, otežana zbog nedostupnosti i nepotpunosti statističkih podataka. Stoga njihov rad samo upozorava na neke očite probleme, dok će prava analiza biti moguća tek u nekom novom istraživanju. U svakom slučaju, ističu kako je važno poticati transparentnost u javnim natječajima i ugovorima, jasno utvrditi nadležnosti i odgovornosti javnih službenika i mogućnosti njihova diskrecijskog odlučivanja. Sudovi se mogu rasteretiti poticanjem arbitražnog rješavanja sporova, usvajanjem jasnih, razumljivih, nedvosmislenih i trajnih zakona, što će utjecati na porast učinkovitosti pravosuđa, veću otpornost prema nezakonitom ponašanju, na širenje vladavine prava i demokracije, te, posredno, na smanjenje NG-a i nezakonitih oblika ponašanja.

Budući da se mnogo govori i piše o vladavini prava, spomenimo Krygiera (2001) koji ističe kako je pravna država ona u kojoj se ljudi drže zakona. A u državi koja je zaista pravna ljudi se dosljedno drže zakona. Najbolji pokazatelj poštovanja zakona jest mjera u kojoj se ljudi koji bi trebali nešto značiti drže zakona. To su ljudi i institucije koje imaju efektivnu moć – političku, ekonomsku, društvenu, vjersku. Suprotne prilike vladaju u društvima u kojima, kako Holmes ističe, “nema vladavine zakona dok mafiji ne zatrebaju odvjetnici”.

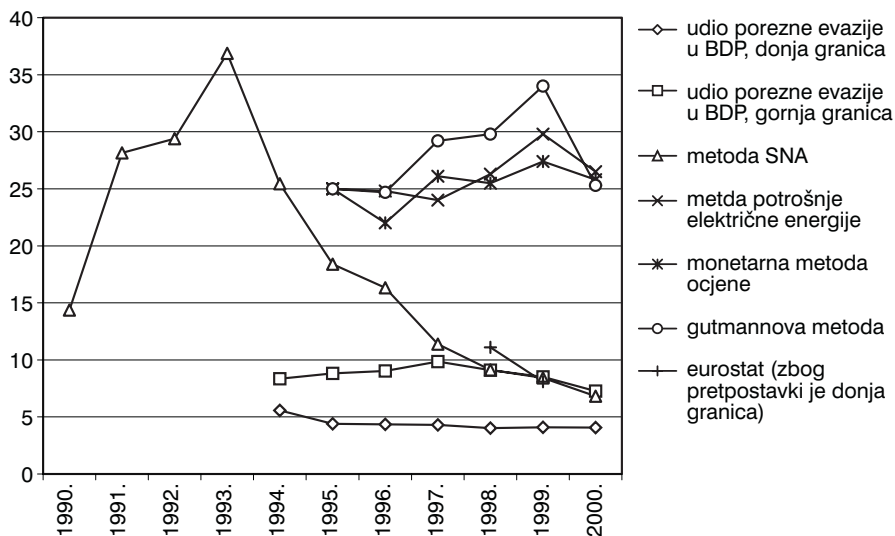
## 3. Rezultati mjerenja veličine i promjena NG-a u RH

Dakle, što nakon svih tih istraživanja možemo zaključiti?

Mjeren metodom neusklađenosti nacionalnih računa (Madžarević-Šujster i Mikulić, 2002), NG pokazuje rast u razdoblju od 1990. do 1993. godine, kada je dosegao vrhunac od gotovo 37% BDP-a, te nakon 1993. bilježi stalni pad do nešto manje od 7% BDP-a 2000. godine. U razdoblju 1990-1995. NG je iznosio prosječno oko 25%, a u razdoblju 1996-2000. prosječno oko 10% BDP-a. Rezultati djeluju dosta logično – rat, hiperinflacija, počeci tranzicije i reforme u prvome, te stabilizacija i jačanje etičkoga i pravnog sustava u drugom razdoblju. Trend kretanja vjerojat-

no je dobro prikazan, a visina NG-a precijenjena je u prvome, a podcijenjena u drugom razdoblju. I Eurostat metoda (Lovrinčević, Mikulić i Nikšić-Paulić, 2002), kojom su dobiveni rezultati za samo dvije godine, uvelike se podudara s metodom neusklađenosti nacionalnih računa (8,9 prema 9,1% 1998. te 8,1 prema 8,4% 1999. godine). I donja se granica (za razliku od gornje, za koju ima nekih odstupanja) porezne evazije (Madžarević-Šujster, 2002) u razdoblju 1994-2000. godine smanjuje, pa se tako i ona podudara s trendom kretanja NG-a.

Slika 6. Procjena NG-a različitim metodama



Izvor: Lovrinčević, Mikulić i Nikšić-Paulić (2002), Madžarević-Šujster (2002), Madžarević-Šujster i Mikulić (2002), Šošić i Faulend (2002).

I autori analize sociokulturne dimenzije NG-a (Štulhofer i Rimac, 2002) relativno su optimistični zbog smanjivanja oportunitizma i pretpostavljenog povećanja moralnih troškova sudjelovanja u NG-u. Ipak, i tu još uvijek ima razloga za zabrinutost. Iako se razina oportunitizma smanjila, ona je i dalje vrlo visoka. Najmlađe su dobne skupine i dalje najsklonije oportunitizmu, nepovjerenje u institucije još se više povećalo i opet je najizrazitije u mladim ispitanika.

No monetarne metode (omjer domaće gotovine i depozita, te procjene strane gotovine u optjecaju) i metode potrošnje električne energije (Šošić i Faulend, 2002) odudaraju od opisanih kretanja. U razdoblju 1995-2000. NG izmjeren tim metodama kreće se između 22 i 34%, međugodišnje su varijacije vrlo visoke, ali NG uglavnom pokazuje trend rasta, osim u 2000. kada počinje padati.

Dakle, kao i u prethodnom istraživanju (1997), ponovno je teško dati decidirane odgovore. Većina metoda upućuje na snižavanje NG-a posljednjih godina<sup>13</sup>, a monetarne metode govore o njegovu rastu, osim u 2000. godini.

Još jedanput, naravno, možemo ponoviti kako različite metode daju različite rezultate – monetarne metode daju više, a metode na temelju neusklađenosti sustava nacionalnih računa niže rezultate. Tako bismo mogli objasniti razlike u visini procjena, no kako objasniti razlike u trendu? Vjerojatno je riječ o manjkavosti primijenjene monetarne metode koja ne uzima u obzir specifičnosti zemalja kao što je Hrvatska, u kojima stanovnici, zahvaljujući sjećanjima na vremena inflacija i devalvacija, drugačije doživljavaju štednju. U novim će istraživanjima monetarne metode svakako trebati prilagoditi hrvatskim prilikama i razmatranjem obuhvatiti šire monetarne agregate kako bi se dobila preciznija slika. Naravno, za to zasad nedostaju određeni statistički preduvjeti.

Osim toga, moramo naglasiti i činjenicu da promjene u kvaliteti i obuhvatu podataka u razdoblju 1990-2000. otežavaju mogućnost da zaključimo je li smanjenje NG-a zaista smanjenje NG ili jednostavno temeljitije obuhvaćanje SG-a zahvaljujući boljoj statistici nacionalnih računa.

Među rezultatima svakako moramo istaknuti i utvrđenu bitnu činjenicu da i u Hrvatskoj postoji negativna korelacija NG-a i BDP-a (Madžarević-Šujster i Mikulić, 2002; Mikulić i Madžarević, 2002). To je podatak na temelju kojega treba krenuti u daljnja istraživanja zahvaljujući kojima bismo mogli još bolje rasvijetliti uzroke NG-a.

Također je važno što je utvrđeno (Lovrinčević, Mikulić i Nikšić-Paulić, 2002) da je u Hrvatskoj glavni razlog NG-a rad “na crno”, dok je podizvještavanje manje bitno. To znači da se u daljnjim istraživanjima treba usredotočiti upravo na taj segment, ali mu pridati osobitu pozornost i odgovarajućim mjerama ekonomske politike. S odmicanjem procesa tranzicije možemo očekivati smanjenje udjela rada “na crno”, a povećavanje opsega podizvještavanja.

I procjene prema sektorima potvrdile su ključnu tezu projekta da brzina tranzicije određuje visinu NG-a. U trgovini se NG smanjuje, u poljoprivredi stagnira, a u industriji raste. Razlog tome je činjenica da je tranzicija bila najbrža u trgovini, najsporija u industriji, a u poljoprivredi je nije ni bilo.

Ovo je istraživanje naglasilo još jednu činjenicu: potrebu razlikovanja statističkih i ekonomskih razloga NG-a. Ta je činjenica bitna zato što pokazuje da na statističke razloge treba utjecati poboljšanjima državne statistike, a na ekonomske poboljšanjima poreznog sustava i djelotvornosti poreznih vlasti.

Dakle, uz određene ograde zbog nejednakih rezultata dobivenih različitim metodama, i zbog dvojbe je li riječ o stvarnom smanjenju NG-a ili o poboljšanju statistike, ipak možemo zaključiti da ovo istraživanje pokazuje smanjenje NG-a.

---

<sup>13</sup> Jedan od pokazatelja da se prilike popravljaju jest i izvještaj Transparency International 2001, u kojemu se Hrvatska po razini korumpiranosti popela sa 74. mjesta u 1999. na 47. mjesto 2001. (<http://www.transparency.org/documents/cpi/2001/cpi2001.html#cpi>)

Kronološki, Madžarević-Šujster i Mikulić (2002) smatraju da je na smanjenje NG-a 1994. djelovala ekonomska stabilizacija, 1995. poboljšanje statističke osnove, 1997. porast dohodaka (koji je utjecao na promjenu strukture osobne potrošnje, pa su porasli izdaci za trajna potrošna dobra koja se većim dijelom financiraju kreditima, a to automatski smanjuje mogućnost skrivanja transakcija), konsolidiranje velikih trgovačkih poduzeća i ulazak inozemnih poduzeća u Hrvatsku (što utječe na smanjenje konkurentne sposobnosti malih neformalnih poduzetnika), 1998. uvođenje PDV-a (podrazumijeva samokontrolu i registriranje transakcija), te 2000. smanjenje neplaćenih dugova, konsolidiranje bankarstva, pojačana kreditna aktivnost prema manjim i srednjim poduzećima, itd.

Na smanjenje NG-a u biti su mogli djelovati: poboljšanje statističkog sustava (metodologije izračuna BDP-a) i samog koncepta ukupnog outputa; promjena strukture potrošnje s osobne prema trajnim potrošnim dobrima (npr. automobili, stanovi) koja se pretežito kupuju na kredit, pa su manje mogućnosti za NG; porezna reforma, uključujući uvođenje PDV-a; stabilizacija velikih trgovačkih sustava i ulazak stranih poduzeća na hrvatsko tržište, što je utjecalo na propadanje manjih i neformalnih poduzetnika sklonijih NG-u; promjena imidža države koja podrazumijeva plaćanje, stečaj i ovrhu, što utječe na porast poreznog morala i smanjenje NG-a.

Nažalost, ključni čimbenici kao što su transparentnost i kvaliteta javnih usluga još se ne razvijaju zadovoljavajućom brzinom i za njihovo će poboljšanje trebati još dosta vremena.

#### 4. Preporuke mjera nužnih za smanjenje NG-a

Prihvatimo li činjenicu da se pojedinac i/ili poduzeće koje dvoji o poslovanju u SG-u ili NG-u ponaša racionalno i važe *prednosti* – neplaćanje poreza i doprinosa, zaobilaženje komplicirane regulacije i korumpiranih državnih institucija, i *štete* – nemogućnost korištenja javnim uslugama kao što je zaštita vlasničkih prava, olakšavanje trgovine i privatnih usluga što ih nude banke, tržišta kapitala, nebankovne financijske institucije (Eilat i Zinnes, 2000) ili nemogućnost reklamiranja u službenim medijima, onda je relativno lako odrediti kojim bi se putem trebale kretati mjere za smanjenje NG-a odnosno za poticanje djelovanja u SG-u.

Osnovna preporuka i prethodnoga (Ott, 1997; Feige i Ott, 1999) i ovog projekta jest sprečavanje uzroka, a ne posljedica. NG je ozbiljna pojava i zato Institut za javne financije već godinama istražuje povezane pojave, npr. poreznu administraciju, porezno opterećenje, troškove oporezivanja, mirovinski sustav.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Razvoj porezne uprave u RH, voditeljica K. Ott, *Financijska praksa*, 22 (1-2), 1998; Ott, K. i Bažo, A., Troškovi oporezivanja u tranzicijskim zemljama: iskustvo Hrvatske, *Financijska teorija i praksa*, 24 (2), 2000; Progresivnost poreza na dohodak u Hrvatskoj u razdoblju od 1995. do 1999., voditeljica M. Kesner-Škreb, *Financijska teorija i praksa*, 25 (2), 2001;

Budući da smo već mnogo puta ponovili manje više iste ili vrlo slične brojne preporuke mjera ekonomske politike prema NG-u i daljnjih istraživanja NG-a<sup>15</sup> nećemo ih ponavljati. Naglasit ćemo samo da je za smanjivanje NG-a važnije sprečavanje uzroka nego kažnjavanje posljedica, a pritom je ključna institucionalna sfera, tj. odnos države i gospodarstva. Stoga treba poboljšavati zakone i propise, jačati neovisnost i opremljenost sudova, poboljšavati statistiku, organizaciju, učinkovitost, stručnost i suradnju državnih tijela, smanjivati ulogu države u gospodarstvu, racionalizirati javne rashode, poboljšavati kvalitetu javnog sektora, ustrajati u provođenju reforme mirovinskog sustava, ali otpočeti i reformu zdravstvenog sustava, kao i sustava državne uprave, smanjiti ulogu države u procesu privatizacije, kontrolirati privatizacijski proces i jačati demokratske oblike kontrole.

Ipak, i u ovoj ćemo prilici istaknuti neke konkretne preporuke koje proistječu iz radova svih sudionika projekta, ovisno o problemima iz kojih izviru, odnosno o području u kojemu se pojavljuju, a odnose se prije svega na poboljšanje institucija, npr. države, procesa privatizacije, statistike, poreza itd.

#### *Okvir 1: Preporuke mjera za smanjivanje NG-a*

##### **Kratke opće preporuke:**

- Važnije je sprečavati uzroke nego kažnjavati posljedice.
- Za smanjenje NG-a ključna je institucionalna sfera, odnos države i gospodarstva.
  - Nužno je poboljšavati zakone i propise, jačati neovisnost i opremljenost sudova, poboljšavati statistiku, organizaciju, učinkovitost, stručnost i suradnju državnih tijela, smanjivati ulogu države, racionalizirati javne rashode, poboljšavati kvalitetu javnog sektora, ustrajati u provođenju reforme mirovinskog sustava, ali i otpočeti reformu zdravstvenog sustava i sustava državne uprave, smanjiti ulogu države u procesu privatizacije, kontrolirati privatizacijski proces i jačati demokratske oblike kontrole.

##### **Opće institucionalne mjere**

- Jačati političke slobode, pravni sustav i institucionalne mehanizme provođenja zakona, smanjivati administrativnu kontrolu i diskrecijsko odlučivanje u gospodarstvu, snižavati porezno opterećenje, jačati makroekonomsku stabilnost i poticati kulturu plaćanja.
  - Vlada i institucije vlasti moraju snositi odgovornost za izgradnju etičkih normi. Kratkoročno, svojim etičkim ponašanjem trebaju biti primjer, a dugoročno su obvezne provesti reforme obrazovnoga i pravosudnog sustava.
  - Poticati funkcioniranje vlasničkih prava, što će smanjivati poduzetnički rizik te snižavati transakcijske troškove.

---

<sup>15</sup> Niz preporuka, kako za mjere ekonomske politike, tako i za potrebna daljnja istraživanja, može se naći npr. u: Ott (1997), Bičanić i Ott (1997), Feige i Ott (1999), Ott [et al.] (2000).



- Poticati formalna vlasnička prava, ugovore i njihovu vjerodostojnost, posebice sređivanje zemljišnih knjiga, ali i razvijati neformalne institucije koje će štiti-  
ti vlasnička prava te norme koje će podržavati suradničko ponašanje i povjerenje.

- Osigurati fleksibilno tržište rada i proširiti mogućnosti obrazovanja, što će utjecati na brži gospodarski rast, smanjenje siromaštva, rast dohodaka siromašnih, smanjenje nejednakosti u društvu, porast poreznih prihoda, što će značiti i više sredstava za socijalne programe.

- Dugoročno poboljšavati institucionalnu infrastrukturu tržišta.

#### **Mjere u procesu privatizacije**

- Poduzimati mjere za jačanje konkurentnosti privatnog sektora, provoditi bolju regulativnu i sudsku zaštitu vlasničkih prava, pogotovo manjinskih dioničara, osigurati obveznu transparentnost vlasničke strukture svih dioničkih društava, a ne samo onih koje kotiraju na burzama, poboljšati razinu kvalitete Komisije za vrijednosnice i ojačati njenu nezavisnost, provesti decentralizaciju i deregulaciju, uvesti sustav tzv. pozitivnih sankcija, reformirati javnu upravu (etički kodeks u državnoj administraciji), sustavno znanstveno pratiti opseg, uzroke i posljedice NG-a

- Osigurati šire institucionalne mjere koje će povećati transparentnost i preciznost regulative, učinkovitost javne kontrole, djelotvornost sudstva, profesionalnost javne uprave, antikorupcijski sustav vrijednosti, razinu socijalne suradnje i povjerenja, te smanjenje političkog klijentelizma, legalnost poslovanja privatiziranih poduzeća, poboljšanje korporacijske kulture i kodeksa ponašanja, smanjenje sociokulturnih determinanti i motiva za djelovanje u NG-u.

#### **Mjere u statistici**

- Nakon što budu raspoloživi konačni podaci popisa stanovništva u 2002. DZS bi trebao, u skladu s demografskim kretanjima, rekonstruirati ukupnu populaciju iz prijašnjih godina te revidirati podatke za te godine.

- Riješiti određene statističke probleme u odnosima DZS-a i ZAP-a, ažurirati registre, osigurati odaziv korisnika i obuhvat svih djelatnosti.

- Kako bi se mogao procijeniti NG u nekim granama (npr. u poljoprivredi), potrebno je bitno poboljšati statističku osnovicu i prilagoditi ankete o potrošnji stanovništva.

- Organizirati anketu kojoj bi primarni cilj bila procjena veličine NG-a.

- DZS mora unapređivati statistički sustav kako bi se smanjili statistički razlozi za postojanje NG-a, a porezne vlasti moraju suzbijati ekonomske razloge postojanja NG-a.

- Ojačati ulogu i kredibilnost DZS-a, donijeti zakon koji će definirati politiku publiciranja podataka, strukturu prikupljanja podataka jače vezati za granske statistike, prikupljanje podataka organizirati tako da se županijski i gradski statistički uredi financiraju u sklopu statističkog sustava, a ne da ovisе o proračunima gradova i županija.

### **Reforma poreznog sustava**

– Zbog brojnih izmjena u poreznom sustavu RH u posljednje dvije godine nužno je provesti novu reformu koja će osigurati neutralan porezni sustav koji ne smije utjecati na donošenje ekonomskih odluka i u kojemu osnovice oporezivanja moraju biti što šire, sa što manjim brojem izuzeća i povlastica, u kojemu se poreznom politikom ne smiju provoditi mjere socijalne, ekonomske ili razvojne politike države. Konkretno, to znači da se ne smiju uvoditi dodatne povlastice pojedinim granama, regijama ili zanimanjima, već treba težiti ukidanju već postojećih povlastica.

– Nužno je osigurati što stabilniji porezni sustav, što niže porezno i regulativno opterećenje, kažnjavati utaju poreza, što bolje organizirati porezne službe, povećati vjerojatnost otkrivanja porezne utaje, izgraditi odgovarajuću strukturu javne potrošnje i kvalitetu javnih usluga te jačati opću svijest o potrebi plaćanja poreza.

### **Mjere u mirovinskom sustavu**

– U najskorijoj budućnosti preispitati, uskladiti i doraditi zakonske odredbe (npr. o definiciji plaće, gornjem ograničenju obveze plaćanja doprinosa, povezanosti plaćanja doprinosa i visine mirovine itd.), sustavno i odlučno ukinuti iznimke ili oslobođenja od plaćanja doprinosa (posebice za poduzeća u financijskim problemima), suvremenije i učinkovitije prikupljati doprinose i voditi evidencije, poboljšati statističko praćenje mirovinskog sustava, procijeniti opterećenje doprinosima i moguće iznose mirovina, poboljšati uvjete rada, dohotke, ovlasti i odgovornosti inspektora rada, dosljedno i brzo procesuirati i kažnjavati neplaćanje i neuredno plaćanje doprinosa (ponovno se postavlja pitanje djelotvornosti i ažurnosti sudova), razvijati svijest da neplaćanje doprinosa nije herojski čin pojedinca i način ispravljanja državnih nepravdi, već prebacivanje obveze plaćanja na nekoga drugog, te jačati sustav informiranja i općih znanja o javnim financijama i neodrživosti postojećeg stanja u mirovinskom osiguranju.

– Osigurati kvalitetnu pravnu regulativu mirovinskih i investicijskih fondova, nepristrani nadzor (bez političkih pritisaka i utjecaja interesnih skupina), informiranje o važnostima i troškovima javnog dobra, razvijanje svijesti o tome da svatko mora osobno snositi dio troškova svojih mirovinskih prava itd. I sama bi se država trebala jače angažirati, npr. na TV-u (koji je ionako javni) objašnjavajući zbog čega je reforma nužna, kakvo je stvarno financijsko stanje u mirovinskom sustavu, kakva je uloga države u novom sustavu, na što građani trebaju obratiti pažnju, što država poduzima kako bi osigurala građane, odnosno što im (ne)jamči i u kojem opsegu.

### **Poticanje zaposlenosti**

– Osnivati centre za prekvalifikaciju radnika u kojima će se omogućivati stjecanje poduzetničkih, menedžerskih i marketinških vještina odnosno razvijati poduzetnički duh potreban za pokretanje novih proizvodnji, te stvarati mreže agencija za pomoć malim i srednjim poduzećima koje će širiti informacije o moguć-

nostima kreditiranja i financijskim tržištima, novim tehnologijama, mogućnostima obrazovanja i sl. Osobito je važno promijeniti pristup obrazovanju, koje će ponuditi suvremenija znanja, fleksibilnije radnike, mobilnije tržište rada.

#### **Sudstvo**

- Poticati transparentnost u javnim natječajima i ugovorima, jasno utvrditi djelokrug i odgovornosti javnih službenika i mogućnosti njihova diskrecijskog odlučivanja. Konkretno: na javne bilježnike prenijeti određene izvanparnične postupke, što će rasteretiti sudove, povisiti plaće sudaca, ali i sudskih činovnika, te mogućnosti napredovanja i daljnjega stručnog usavršavanja vezati za učinkovitost, poboljšati teritorijalni raspored sudova (velike sudove podijeliti na više manjih), bolje opremiti sudove, specijalizirati suce, jačati suradnju sa stručnjacima drugih struka, preispitati Zakon o parničnom postupku, izgrađivati javnu upravu, tj. osnovati studij suvremene javne uprave, što bi posredno utjecalo i na promjene uvjeta u sudstvu, modernizirati ovršni postupak kako bi vjerovnici mogli jednostavnije ostvarivati svoja prava, uvesti alternativne načine rješavanja sporova – vanjskom arbitražom i mirenjem bez sudova, te unutarnjom – preko sudova, za što je potrebno donijeti zakon o arbitraži.

#### **LITERATURA:**

- BEJAKOVIĆ, P., 2002. Evazija doprinosa za mirovinsko osiguranje, *Financijska teorija i praksa*, 26 (1) 317-349.
- BEJAKOVIĆ, P. i DOMAC, A., 2002. (Ne)učinkovitost sudbene vlasti u Hrvatskoj kao jedan od uzroka neslužbenog gospodarstva, *Financijska teorija i praksa*, 26 (1) 351-369.
- BIĆANIĆ, I., 1997. Mjerenje veličina i promjena neslužbenog gospodarstva. *Financijska praksa*, 21 (1-2), 15-29.
- BIĆANIĆ, I. and OTT, K., 1997. The Unofficial Economy in Croatia: Causes, size and Consequences. *Occasional paper*, 1 (3), November.
- CRNKOVIĆ-POZAIĆ, S., 2002. Nezaposleni koji rade: radnici i poduzetnici iz sjene, *Financijska teorija i praksa*, 26 (1) 301-316.
- ČUČKOVIĆ, N., 1997. Neslužbeno gospodarstvo i proces privatizacije. *Financijska praksa*, 21 (1-2), 259-277.
- ČUČKOVIĆ, N., 2002. Siva ekonomija i proces privatizacije u Hrvatskoj 1997-2001., *Financijska teorija i praksa*, 26 (1) 245-271
- DE SOTO, H., 2000. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else?* New York : Basic Books.
- EILAT, Y. and ZINNES, C, 2000. The evolution of the Shadow Economy in Transition Countries: Consequences for Economic Growth and Donor Assistance. CAER II Discussion Paper No. 83, September 2000., 70.

- EGGERTSSON, T., 1999. Ekonomika institucija u tranzicijskim gospodarstvima. *Financijska praksa*, 23 (1), 63-95.
- FEIGE, E. L., 1999. *Institutions and Transition Economies; Confession of a Misguided Reformer*, predavanje u Hrvatskoj narodnoj banci, Zagreb, 8. prosinca, 1999.
- FEIGE, E. L. and OTT, K., 1999. *Underground Economies in Transition: Unrecorded Activity, Tax Evasion, Corruption and Organized Crime*. Aldershot : Ashgate.
- FUKUYAMA, F., 1995. *Trust: The Social Virtues & the Creation of Prosperity*. New York : The Free Press.
- GALINEC, D., 2002. Neslužbeno gospodarstvo u vanjskoj trgovini, *Financijska teorija i praksa*, 26 (1) 197-212.
- HZMO, 2001. Stanje sustava mirovinskog osiguranja i prijedlog mjera, interni materijal.
- IVANDIĆ, N. i RADNIĆ, A., 1997. Neslužbeno gospodarstvo u turizmu i ugostiteljstvu. *Financijska praksa*, 21 (1-2), 231-241.
- JANKOV, Lj., 1997. Monetaristički pristup neslužbenom gospodarstvu. *Financijska praksa*, 21 (1-2), 157-169.
- KARAJIĆ, N., 2002. Siromaštvo i neslužbeno gospodarstvo u Hrvatskoj – kvalitativni aspekti, *Financijska teorija i praksa*, 26 (1) 273-299.
- KAUFMANN, D., and KALIBERDA, A., 1996. *Integrating the Unofficial Economy into the Dynamics of Post-Socialist Economies*. Washington : World Bank. Available from: <http://www.worldbank.org/wbi/governance>
- KESNER-ŠKREB, M., 1999. Uloga države u tržišnom gospodarstvu. *Financijska praksa*, 23 (2), 115-130.
- KRYGIER, M., 2001. *Transitional questions about the rule of law. Why, what, and how?* članak prezentiran na International Institute of Sociology 35th Congress, Jagiellonian University, 11-16 July, 2001.
- LOVRINČEVIĆ, Ž., MIKULIĆ, D. i NIKŠIĆ PAULIĆ, B., 2002. Pristup službene statistike za procjenu neslužbenog gospodarstva, *Financijska teorija i praksa*, 26 (1) 83-116.
- MADŽAREVIĆ-ŠUJSTER, S., 2002. Procjena porezne evazije u Hrvatskoj, *Financijska teorija i praksa*, 26 (1) 117-144.
- MADŽAREVIĆ-ŠUJSTER, S. i MIKULIĆ, D., 2002. Procjena neslužbenog gospodarstva sustavom nacionalnih računa, *Financijska teorija i praksa*, 26 (1). 31-56.
- MANTZAVINOS, C., 2000. *Individuals, Institutions and Markets*. Cambridge : Cambridge University Press.
- MIKULIĆ, D. i MADŽAREVIĆ, S., 2002. Procjena neformalnog gospodarstva u poljoprivredi, industriji i trgovini, *Financijska teorija i praksa*, 26 (1) 145-171.

- MINISTARSTVO FINANCIJA, 2001. Mjesečni statistički prikaz, br. 71.
- NORTH, D. C., 1997. *The Contribution of the New Institutional Economics to an Understanding of the Transition Problems*. WIDER Annual Lecture, No. 1. Helsinki : UNU/WIDER.
- OTT, K., 1997. Gospodarska politika i neslužbeno gospodarstvo. *Financijska praksa*, 21 (1-2), 29-45.
- OTT, K., 2000. *The Unofficial Economy and the State in Transition*, članak prezentiran na "SME Development Policy in South East Europe: Promoting Regional Reconstruction and SME Networks", Rijeka 22-23. 9. 2000.
- OTT, K. [et al.], 2000. Ekonomika javnog sektora – stanje, problemi i moguća rješenja. *Newsletter*, 2 (4), dostupan na <http://www.ijf.hr/newsletter>
- SCHNEIDER, E. and ENSTE, D., 2000. Shadow Economies Around the World: Size, Causes and Consequences. *IMF Working Paper*, 26.
- SIEMS, T. F., 2001. *Reengineering Social Security in the New Economy*, The Cato Project on Social Security Privatization, January 23, 2001, No.22.
- ŠOŠIĆ, V. i FAULEND, M., 2002. Dolarizacija i neslužbeno gospodarstvo: slučajni partneri?, *Financijska teorija i praksa*, 26 (1) 57-81.
- STUČKA, T., 2002. Neslužbeno gospodarstvo u turizmu, *Financijska teorija i praksa*, 26 (1) 173-195.
- ŠTULHOFER, A., 1997. Sociokulturni aspekti neslužbenog gospodarstva – između oportunitizma i nepovjerenja. *Financijska praksa*, 21 (1-2), 125-141.
- ŠTULHOFER, A. i RIMAC, I., 2002. Oportunitizam, institucije i moralni troškovi: sociokulturna dimenzija neslužbenog gospodarstva u Hrvatskoj 1995-1999., *Financijska teorija i praksa*, 26 (1) 213-228.
- VEHOVEC, M., 2002. Neslužbeno gospodarstvo i neformalne norme ponašanja: koliko etika u poslovnom ponašanju može pomoći?, *Financijska teorija i praksa*, 26 (1) 229-244
- WORLD BANK, 2001. *Croatia Economic Vulnerability and Welfare Study*. Report No. 22079-HR.

### **K a t a r i n a   O t t : The Underground Economy in Croatia, 1990-2000**

#### *Summary*

*This article is a succinct description of research into the unofficial economy (UE) in the RC during the 1990-2000 period. The circumstances of and reasons for the origin of the UE are explained, the size of and changes in the UE at the level of the whole of the economy and in terms of individual industries are estimated, the socio-cultural and institutional dimension of the UE including the influence of formal and informal*

norms, privatisation, poverty, self-employment and so on are analysed. Different estimation methods give different results. The national accounting discrepancy method shows a growth in the UE from 1990 to 1993 to a maximum 37% of GDP and then a constant fall to 7% in 2000. In the 1990-1995 period, the UE came on average to about 25%, and in 1996-2000 on average to about 10% of GDP. The Eurostat method and the estimate of tax evasion coincide with these trends, while two monetary methods and the electricity consumption method show a rise in the UE in the 1995-1999 period, ranging at annual levels between 22 and 34%, and a fall in 2000. With all the due qualifications because of the uneven results obtained with different methods and because of uncertainty whether this is a real reduction in the UE or just an improvement in the statistics we can nevertheless conclude that this research indicates a reduction in the UE.

The results of the project indicate a negative correlation between the UE and GDP, work on the black as one of the main components of the UE, and the differentiation of the statistical and economic reasons for the UE. The reasons for the reduction of the UE might be an improvement in the statistical system, a change in the structure of consumption, the introduction of VAT, the stabilisation of large wholesale and retail systems, the entry of foreign firms into the Croatian market, a change in the image of the government and so on. Unluckily, the transparency and the quality of public services which would have a considerable effect on the further reduction of the UE, still lag behind. The basic recommendation of this research too is that for a reduction in the UE it is more important to prevent the causes than to penalise the consequences. Here the institutional sphere, the relation of the government and the economy, or the speed with which the government will redefine its role in the market is crucial. Some basic recommendations for improving the institutions are also put forward, i.e., the government, the process of privatisation, statistics, the tax system and the pensions system, among other things.

*Key words: unofficial economy, Croatia*