

Je li neslužbeno gospodarstvo izvor korupcije?

Michael Faulend
Vedran Šošić

Odobrio: mr. Velimir Šonje

Molimo korisnike ove publikacije da prilikom korištenja podataka obvezno navedu izvor.

Izdaje: Hrvatska narodna banka
Direkcija za odnose s javnošću i izdavačku djelatnost
Trg burze 3, 10000 Zagreb
Telefon centrale: 4564-555
Telefon: 4922-070, 4922-077
Telefaks: 4873-623

Web adresa: <http://www.hnb.hr>

Tiskano u 300 primjeraka

ISSN 1332-1900

JE LI NESLUŽBENO GOSPODARSTVO IZVOR KORUPCIJE?

Sažetak

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

Prvo, definiramo ulogu države u genezi neslužbenog gospodarstva i korupcije. Drugi dio pruža uvid u raznovrsnost definicija neslužbenog gospodarstva i u utjecaj pojedinih definicija na konačne zaključke. Iako zastupamo “klasičnu” definiciju neslužbenog gospodarstva kao neregistrirane ekonomske aktivnosti, držimo da neslužbeno gospodarstvo u tranzicijskim zemljama, prema toj definiciji, ne utječe negativno na ekonomsku efikasnost i rast.

Važno je također učiniti jasnu razliku između neslužbenog gospodarstva i porezne evazije, kao i razliku između neslužbenog gospodarstva i korupcije. Dajemo argumente koji podupiru stajalište da su spomenute pojave jače povezane sa službenim nego s neslužbenim gospodarstvom, s obzirom da ih službeno gospodarstvo upotrebljava kao mehanizam zaštite od konkurencije. Za razliku od neslužbenog gospodarstva, neregularne aktivnosti su ozbiljna prijetnja općem blagostanju, ekonomskoj efikasnosti i rastu. Zaključujemo da su neslužbeno gospodarstvo i neregularne aktivnosti uzrokovani visokim stupnjem politizacije, te da suzbijanje politizacije ima pozitivan utjecaj i na smanjenje neslužbenog gospodarstva i na smanjenje neregularnih aktivnosti.

U posljednjem dijelu iznosimo mjere koje mogu biti od pomoći pri suzbijanju neregularnih aktivnosti. Dana antikorupcijska strategija neće u potpunosti eliminirati neslužbeno gospodarstvo, ali će onemogućiti aktivnosti koje štete ekonomskoj efikasnosti i rastu.

JEL O17, H26, K42

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

Sadržaj

1. Uvod	1
2. Neslužbeno gospodarstvo – različita viđenja različitih pojmova	2
3. Korupcija i institucionalni čimbenici	8
4. Politizacija u Hrvatskoj	11
5. Zaključak	15
Literatura	16

JE LI NESLUŽBENO GOSPODARSTVO IZVOR KORUPCIJE?¹

1. Uvod²

Tijekom tranzicije, događanja koje nije imalo presedana, razlikovala su se mišljenja o prikladnoj brzini kojom se taj proces trebao odvijati. Pokazalo se, međutim, da smanjivanje uloge države u tranzicijskim gospodarstvima ne ide kako je zacrtano te da je ekspanzija privatnog poduzetništva bila mnogo sporija nego što se očekivalo. Empirijske ocjene ipak su pokazale da je vrlo rano, već u prvim godinama tranzicije, došlo do značajnog rasta privatnog sektora, što je ostalo nezabilježeno u administrativnim statistikama. Dio krivnje za taj izostanak snose statističke službe koje, iz ideoloških i praktičnih razloga, nisu statistički adekvatno pratile aktivnosti privatnih poduzetnika u centralnoplanskim gospodarstvima. Najznačajniji je razlog tog nepraćenja bila činjenica da su poduzetnici odlučili poslovati u području u kojemu ne uživaju zakonsku zaštitu države. U ovom radu koncentrirat ćemo se na uzroke koji su naveli poduzetnike na djelovanje u neslužbenom sektoru gospodarstva te na gospodarske posljedice ekspanzije neslužbenog gospodarstva.

Motivacija za poslovanje u neslužbenom sektoru može biti zarada nastala izbjegavanjem primjene propisa ili regulacija, neplaćanjem poreza, ali i izbjegavanjem utjecaja arbitrarnih odluka političara na profitabilnost. S druge strane stoje troškovi ulaska u neslužbeni sektor, od oportunih kao što su, primjerice, nemogućnost bavljenja nekim poslovima “iz sjene” pa do izravnih – očekivanih kazna koje su rezultat represivnih mjera države. Očito je da država može mjerama svoje politike djelovati na visinu troškova poslovanja u neslužbenom gospodarstvu. Međutim, kako su neslužbene aktivnosti oblik nepoštivanja regulacija koje nameće država, (Feige, 1999), one zapravo mogu povećati efikasnost gospodarstva ako su prekršena “loša pravila”, odnosno pravila koja umanjuju ukupno blagostanje društva.

U radu ćemo izložiti tezu da bi najbolji način za smanjivanje neslužbenog sektora u tranzicijskim zemljama bilo optimiziranje razina regulacije i oporezivanja te smanjivanje s njima povezane razine politizacije gospodarstva, odnosno mogućnosti da političari arbitrarnim odlukama utječu na profitabilnost pojedinog poduzetnika. Troškovi

1 Ovaj rad je predstavljen na konferenciji “Tax Administration: Institution Building in Transition – Tax Evasion, Compliance Costs and Taxpayers’ Rights” u organizaciji Instituta za javne financije iz Zagreba, održanoj od 3. do 5. lipnja 1999. Hrvatska verzija teksta objavljena je u časopisu *Financijska praksa* 23 (4-5) 1999, a engleska verzija u *Institute of Public Finance Occasional Paper Series*, br. 9, 1999.

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

poslovanja u službenom gospodarstvu često uključuju mito koje poduzetnici moraju platiti, a da im pri tome država nije pribavila potrebna javna dobra, osobito red i sigurnost.

2. Neslužbeno gospodarstvo – različita viđenja različitih pojmova

Zanimanje znanstvenika i mnoštvo radova, i u inozemstvu i u nas, koji su se koncentrirali na ulogu neslužbenog gospodarstva i njegove posljedice za ukupno gospodarstvo nisu doveli do stvaranja konsenzusa oko sadržaja pojma neslužbenog gospodarstva. Različita tumačenja pojma *neslužbeno gospodarstvo* pokušavaju naglasiti njegove različite aspekte. U literaturi zapadnih zemalja termin neslužbeno gospodarstvo najčešće se koristi u smislu *neprijavljenog gospodarstva*, pri čemu se misli na izbjegavanje poštivanja poreznih propisa. S druge strane, *neregistrirane gospodarske aktivnosti*, ili aktivnosti koje izbjegavaju uključivanje u nacionalne račune, uglavnom su služile kao “akademska” tema, a njihove procjene katkad se koriste za ocjenu neprijavljenog dohotka. Međutim, postoje i druge aktivnosti koje zaslužuju uključivanje u neslužbeno gospodarstvo, a koje ne ulaze u te dvije kategorije. Na primjer, posao koji je favorizirani poduzetnik sklopio s državom, a koji uključuje i izdašnu nagradu za određene protuusluge, bit će “uhvaćen” u nacionalnu statistiku i kao takav neće se smatrati dijelom neregistriranog gospodarstva. S druge strane, aktivnosti poput prodaje povrća iz vlastitog vrta na tržnici ne dolaze u sukob s regulativom, ali često čine značajan dio neregistriranog gospodarstva.

Autori koji drukčije žele odrediti središte analize taj nedostatak pokušavaju izbjeći drukčijim definiranjem neslužbenog gospodarstva. Moguć je i pristup koji dijelovima neslužbenog gospodarstva smatra sve aktivnosti koje nisu obuhvaćene “sustavom vlasničkih prava koja (država) jamči te sustavom regulacija i obveza kojima ekonomskom procesu i aktivnostima daje legalno prihvatljivi i politički legitimni oblik” (Franičević, 1997a). Taj koncept, poznat i pod nazivom *neformalno gospodarstvo*, najčešće se koristi u literaturi o zemljama u razvoju, a pokazuje i značajan potencijal za istraživanja tranzicijskih gospodarstava (Feige, 1990). Ta definicija obuhvaća sve vrste aktivnosti koje su protivne zakonu, ali ispušta iz analize redistributivne koalicije političara, birokracije i interesnih skupina koje se bore za ostvarivanje renti³. Proširivanjem definicije da bismo uključili i taj posljednji skup aktivnosti koji postoji u institucionalnoj strukturi, susreli bismo se s dva problema: 1) ušli bismo u domenu etičkih normi, gdje vladaju velika neslaganja, a previše je apstraktno za primijenjenu analizu i 2) vrlo mali dio gospodarstva bi tada ostao izvan neslužbenog sektora. Stoga ćemo našu analizu ograničiti na razmatranje *neregistriranog gospodarstva*, osim kad se bu-

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

demo usredotočili na fiskalna pitanja, pri razmatranju kojih će nam relevantan pojam biti *neprijavljene gospodarske aktivnosti*.

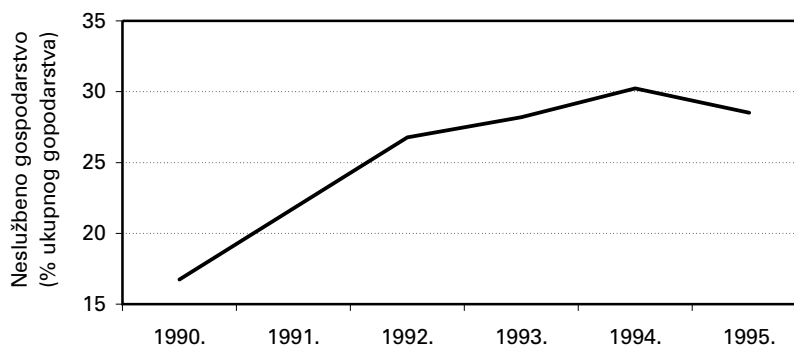
Jedan od indirektnih načina mjerenja porezne evazije koristi se procjenom veličine neregistriranih aktivnosti, koja se zatim množi s prosječnom poreznom stopom da bi se dobio "porezni jaz" (Tanzi, 1993). Ta metoda može dovesti do pogrešnih rezultata jer porezna evazija ne mora nužno biti vezana uz aktivnosti iz područja neregistriranog gospodarstva. Neprijavljeni dohodak izvire iz neprijavlivanja ili krivog prijavljivanja dohotka, dobiti, prodaje ili precjenjivanja odbitnih stavki. Tako shvaćena porezna evazija ne implicira nužno da će te gospodarske aktivnosti biti isključene iz računa nacionalnog dohotka, posebice ako su metode za obračun nacionalnog dohotka neovisne o poreznim izvorima. Čak je moguće zamisliti zemlju u kojoj uopće ne postoji neregistrirano gospodarstvo, ali ta činjenica ne bi morala ni na koji način utjecati na razinu porezne evazije.

Glavni motivi za uključivanje u gospodarske aktivnosti koje poduzetnici pokušavaju sakriti od državnog aparata su regulacije i porezi, od kojih prvi motiv često preteže. Razlog tome je što regulacija utječe na troškove poduzeća, ali s druge strane ne stvara prihod državi kojim bi ona mogla financirati određena javna dobra (npr. zaštitu vlasničkih prava) koja poduzećima donose koristi od sudjelovanja u službenom sektoru gospodarstva (Johnson, Kaufmann i Shleifer, 1997).

Istraživanja neslužbenog gospodarstva u zemljama razvijenog tržišnoga kapitalizma stvorila su negativnu klimu prema njemu, prije svega u smislu njegova negativnog utjecaja na gospodarsku efikasnost i razvoj (Kesner-Škreb, 1997). Iako je neslužbeno gospodarstvo svojevrsni amortizer za socijalne potrebe, što se drži njegovom pozitivnom stranom, općenito se smatra da ono smanjuje proračunske prihode i kvalitetu javnih dobara, iskrivljuje makroekonomske pokazatelje te zbog jednostavnih, radnointenzivnih tehnika koje koristi, iskrivljava alokaciju proizvodnih resursa. Pri tome se implicitno polazi od pretpostavki da država od ubranih poreznih prihoda maksimalno zadovoljava potražnju za javnim dobrima te da su marginalni društveni troškovi regulacije jednaki njezinim marginalnim društvenim koristima. Stvarno stanje u tranzicijskim državama daleko je od ove idealne slike benevolentne države. Nadalje, ta istraživanja ispuštaju iz vida ulogu koju je neslužbeno gospodarstvo imalo u tranzicijskim zemljama prije početka provođenja gospodarskih i političkih reformi. "U ekonomiji koju odlikuju: dominacija državnog vlasništva, golema ograničenja privatnom sektoru, visoko oporezivanje legalnih privatnih dohodaka, gotovo univerzalna kontrola cijena te fizička alokacija i racioniranje dobara, brojna zabranjena potrošna dobra, neučinkovitost i sporost formalne proizvodnje i distribucije, kronični višak novca u cirkulaciji, korumpiranost vlasti na svim razinama te važna uloga osobnih veza, zatim vodoravnih i okomitih društvenih mreža, NE (neslužbena ekonomija – op. lekt.) postaje mnogo više od onoga što je rubno službeno." (Franičević, 1997b)

Svi argumenti govore u prilog tome da je prije otpočinjanja tranzicijskog procesa, zbog distorzivnih mehanizama koje je nametnula država, neslužbeno gospodarstvo promicalo gospodarsku efikasnost. Imamo, dakle, suprotnost između uloge koju je neslužbeno gospodarstvo imalo u centralnoplanskim gospodarstvima i one koju ono ima u državama razvijenog tržišnoga gospodarstva. Do te promjene uloge koju neslužbeno gospodarstvo ima trebalo bi doći omogućavanjem prijelaza poduzetnika u

Grafikon 1: Udio neslužbenog gospodarstva u ukupnom gospodarstvu u tranzicijskim zemljama



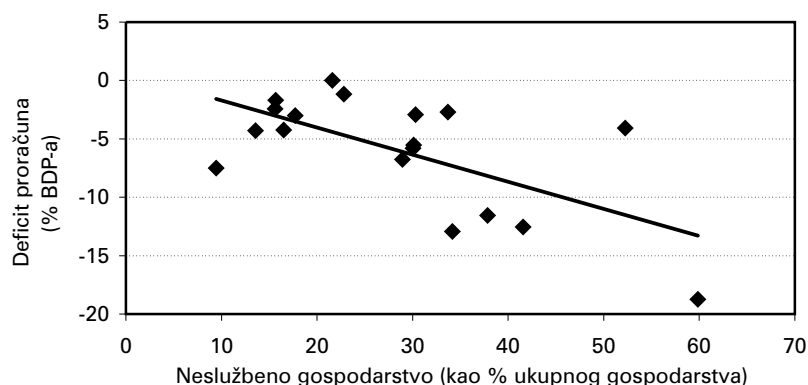
Izvor: izračun autora prema Johnson, Kaufman i Schleifer (1997), za Hrvatsku Ott (1997)

službeni sektor gospodarstva izmjenama u svim navedenim odlikama države, ponajprije u pristupu regulaciji i poreznom sustavu.

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

Taj trend ipak ne treba interpretirati isključivo kao rezultat rasta razine državne regulacije i povećanja poreznog opterećenja, već i kao rezultat smanjenja političkog pritiska. Pod političkim pritiskom mislimo na mobiliziranje resursa od strane političke elite kako bi se represivno djelovalo na neslužbeno gospodarstvo zbog pretpostavljenog rušilačkog utjecaja na društvo i pretpostavljenih utjecaja na režim, primjerice potkopavanja društvene supstancije i erodiranja političke legitimnosti (Feige, 1999). Poznato je da je politička presija jedan od "efikasnijih" načina suzbijanja neslužbenog gospodarstva. Postavlja se pitanje je li neslužbeno gospodarstvo mudro eliminirati na taj način jer njegovi utjecaji nisu sasvim poznati. U zemljama s rigidnom regulacijom i rasipanjem resursa u javnom sektoru (odnosno s neefikasnom ponudom javnih dobara), smanjenje udjela neslužbenog gospodarstva imalo bi negativne implikacije na blagostanje i efikasnost.

⁴ Riječ je o Bugarskoj, Češkoj, Mađarskoj, Poljskoj, Rumunjskoj, Slovačkoj, Azerbajdžanu, Bjelorusiji, Estoniji, Gruziji, Kazahstanu, Latviji, Litvi, Moldaviji, Rusiji, Ukrajini i Uzbekistanu.

Grafikon 2: Udio neslužbenog gospodarstva u ukupnom gospodarstvu i deficit proračuna

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

Rast neslužbenog sektora gospodarstva u tranzicijskim zemljama ipak ne treba vezati isključivo uz smanjenje političkog pritiska jer postoje indicije da ni država nije mnogo učinila da bi uklonila poticaje za ulazak poduzetnika u neslužbeni sektor gospodarstva. Naime, sveopća politizacija gospodarskog života i arbitrarno djelovanje političara vezani uz nepostojanje osnovnih institucionalnih pravila, kao što je zaštita vlasničkih prava koja je temeljno javno dobro u svakoj državi, i dalje su prisutni u tranzicijskim zemljama.

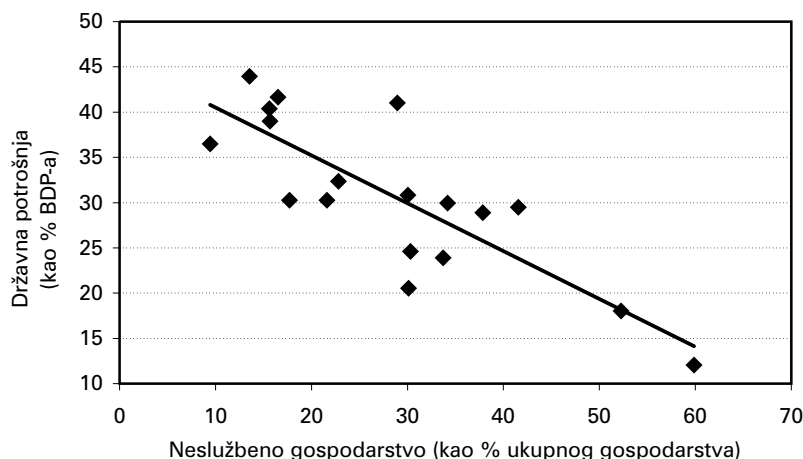
Nekoliko je kanala kojima neslužbeni sektor gospodarstva može utjecati na rast blagostanja potrošača. Neslužbeno gospodarstvo može stvoriti konkurentske pritiske na tržištima koja sadrže nekonkurentske elemente. To je osobito važno jer su u tranzicijskim zemljama političari zadržali značajan stupanj kontrole nad ulaskom poduzetnika u pojedine sektore. Ako su sudionici neslužbenog gospodarstva koncentrirani u manjem broju sektora, tada će njihova međusobna konkurencija rezultirati nižim cijenama proizvoda, od čega će potrošači imati koristi (Kesselman, 1995). Osim toga, neslužbeni sektor može svoje proizvode ponuditi po nižim cijenama od službenog sektora ako su informirani potrošači spremni platiti nižu cijenu za nižu kvalitetu proizvoda ili za nedostatak jamstava za proizvod.

Jedan od načina na koje neslužbeno gospodarstvo može smanjiti razinu politizacije gospodarstva jest i njegova interakcija s poreznom evazijom. Iako porezna evazija nije primarni uzrok nastanka neslužbenog gospodarstva, sudionici neslužbenog gos-

Tablica 1: Rezultati regresije deficita proračuna i državne potrošnje na veličinu neslužbenog gospodarstva

Nezavisna varijabla	Konstantni član	Neslužbeno gospodarstvo (kao % ukupnog)	R ²	F
Jednadžba 1 Proračunski deficit	0,608904 (0,276)	-0,232 (-3,303)	0,405	10,907
Jednadžba 2 Državna potrošnja	45,78453 (15,807)	-0,528 (-5,718)	0,671	30,761

Grafikon 3: Udio neslužbenog gospodarstva u ukupnom gospodarstvu i državna potrošnja



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

podarstva najčešće ne plaćaju poreze kako bi njihove aktivnosti ostale skrivene. Što je udio neslužbenog sektora u ukupnom gospodarstvu veći, veći je i potencijalni gubitak poreznih prihoda. Izgubljeni prihodi od poreza mogu dovesti do nekoliko reakcija – rasta poreznih nameta, rasta zaduženosti države ili smanjenja državnih rashoda. Zaduživanje je pritom moguće promatrati ili kao više buduće porezne stope ili kao niže buduće rashode, ili kao kombinaciju jednog i drugog. Na Grafikonu 2. prikazana je veza između udjela neslužbenog gospodarstva u ukupnom gospodarstvu i proračunskog deficita, izračunatih kao prosjek za razdoblje od 1992. do 1995. godine (jednadžba 1). Vidljivo je da postoji negativna veza između tih pojava, iako ona nije osobito snažna.

Na Grafikonu 3. prikazan je pak odnos između prosječnog udjela neslužbenog gospodarstva u ukupnom gospodarstvu i prosječnog udjela državne potrošnje u ukupnom BDP-u u istom razdoblju (jednadžba 2), koji smo prilagodili za veličinu neslužbenog sektora da bismo mogli “uhvatiti” njegov utjecaj na rashode. Iz koeficijenta determinacije⁵ vidi se da je ta veza značajnija od prethodne. Ujedno, parametri jednadžbi pokazuju da je veza snažnija. Očito je da je veći udio neslužbenog u ukupnom gospodarstvu jače koreliran s manjim udjelom državne potrošnje u ukupnom BDP-u nego s većim proračunskim deficitima. Jedan od faktora koji slabi regresiju jest razlika između porezne evazije i neslužbenog gospodarstva, naime, u svim državama nisu jednako razrađeni ostali načini utaje poreza. O utjecaju smanjenja udjela državne potrošnje u BDP-u na efikasnost teško je govoriti bez detaljnije analize efikasnosti državnih aparata i optimalne razine potrošnje, ali u jednom ranijem radu naznačili smo da je razina državne potrošnje u tranzicijskim državama previsoka s obzirom na razinu njihove razvijenosti (Faulend i Šošić, 1999). Ta analiza također sugerira da bi uključivanje neslužbenog u službeni sektor i smanjivanje poreznog jaza⁶ u većoj mjeri utjecalo na rast državne potrošnje nego na smanjenje poreznog opterećenja. Alternativno ob-

5 Osamnaest tranzicijskih zemalja, za koje smo imali raspoložive podatke, premleni je skup da bi te zaključke mogli prihvatiti sa sigurnošću.

jašnjenje pretpostavlja da institucionalni faktori koji potiču neslužbeno gospodarstvo istodobno djeluju i na povećanje porezne evazije koja je neovisna o neslužbenom gospodarstvu, odnosno da institucionalna promjena istodobno djeluje i na smanjenje porezne evazije i na smanjenje neslužbenog gospodarstva. No bez obzira koje objašnjenje bilo istinito, jasno se vidi tendencija tranzicijskih država da troše koliko je moguće, a ne da potrošnju prilagođavaju nekom vanjskom parametru koji bi u razmatranje uključio njezinu optimalnost.

Najčešći argumenti kojima se naglašava relativna efikasnost službenog u odnosu na neslužbeno gospodarstvo su njegov pristup određenim javnim dobrima, primjerice, već nekoliko puta u ovom tekstu spomenutoj zaštiti vlasničkih prava, a uz to se često spominje i pristup pravosudnom sustavu – koji poduzetnici iz neslužbenog sektora nemaju. Ako ne postoje navedeni temeljni preduvjeti za efikasno funkcioniranje službenog gospodarstva, odnosno ako vlada pravna nesigurnost i neefikasnost pravosuđa, topi se i komparativna prednost djelovanja u službenom u odnosu na poslovanje u neslužbenom sektoru, a usporedo s time i veća efikasnost cijelog službenog gospodarstva. Zbog nemogućnosti ostvarivanja svojih prava institucionalnim sredstvima, sudionici službenog sektora mogu taj defekt nastojati nadoknaditi uspostavom veza s političkom elitom, što za sobom povlači niz nuspojava, o kojima ćemo više govoriti u idućem odjeljku.

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

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

6 Bez obzira na razlike između neslužbenog gospodarstva i porezne evazije, o kojima smo govorili, pretpostavljamo da bi smanjivanje neslužbenog gospodarstva dovelo do smanjivanja porezne evazije. Uključivanje u neslužbeno gospodarstvo, bez obzira je li uzrokovano poreznom evazijom ili nekim drugim razlozima, uvijek za sobom povlači i neplaćanje određenih vrsta poreza kako bi poduzetnik ostao skriven od države, dok uključivanje u službeno gospodarstvo može (iako ne mora) dovesti do plaćanja poreza.

3. Korupcija i institucionalni čimbenici

Kada se govori o službenom i neslužbenom sektoru, službeni sektor obično je pozitivno konotiran, a neslužbeni negativno, jer je upravo to “sektor u kojem vlada mito i korupcija”. Autori ovog rada nemaju namjeru pobijati ustaljenu tvrdnju, ali žele potaknuti na razmišljanje o vezi između službenog i neslužbenog sektora, države te korupcije. U tom cilju, razvijaju intrigantnu tvrdnju da je službeni sektor taj u kome vlada korupcija, te da je upravo korupcija na relaciji službeni sektor – država glavni krivac za nastanak i razvoj neslužbenog sektora.

Korupcija je pojava koja se ne veže samo uz tranzicijske i ostale slabije razvijene zemlje. Ona je pojava koja ovisi o ljudskom ponašanju te se kao takva javlja u svim zemljama bez obzira na razinu gospodarske i političke razvijenosti. Činjenica je međutim, da je ona prisutnija, odnosno više izražena u manje razvijenim zemljama⁷. Razloge veće korumpiranosti u manje razvijenim zemljama treba tražiti u rasprostranjenosti čimbenika koji potiču korupciju, a koji su izraženiji u slabije razvijenim zemljama. Općenito se faktori koji potiču korupciju dijele na direktne i indirektne (Tanzi 1998). Direktni čimbenici obuhvaćaju: regulacije i autorizacije, oporezivanje, donošenje odluka o državnoj potrošnji, razne diskrecijske odluke te financiranje političkih stranaka. Indirektni faktori u vezi su s direktnima, a uključuju: kvalitetu birokracije, razinu plaća unutar javnog sektora, sustav kazni, institucionalne kontrole, transparentnost zakona i pravila te primjer državnog vodstva. Manje razvijene zemlje su u pravilu više regulirane jer vlast zbog nedostatka novca ne može poticati pojedine sektore i djelatnosti financijskim putem. Regulacija je u takvim uvjetima katkad jedini način na koji država može potaknuti određene sektore i djelatnosti. U tim zemljama mala poduzeća bježe u neslužbeni sektor zbog toga što u službenom sektoru postoji nelojalna konkurencija (regulacije i autorizacije) i relativno visoko porezno opterećenje. Smanjenje službenog sektora dodatno smanjuje poreznu bazu, što vrši daljnji pritisak na povećanje poreznih stopa. Donošenje odluka o državnoj potrošnji uglavnom je diskrecijskoga karaktera. Njima se favoriziraju određeni ekonomski subjekti iz službenog sektora, koji zbog takvih odluka dodatno učvršćuju svoj monopolistički položaj. Često puta se događa da upravo ti ekonomski subjekti financijski pomažu stranku na vlasti. Kvaliteta birokracije, u smislu kvalitete državnih službenika, uvelike ovisi o visini plaća u državnom sektoru, ali i o alokaciji ljudskih resursa. Često se događa da pravi ljudi nisu na pravom mjestu, što negativno djeluje na efikasnost državnih službi. Uz to, bolje obrazovani i kvalitetniji kadar napušta državni sektor zbog boljih materijalnih uvjeta koje nudi privatni sektor. Neadekvatan sustav kazni, kao i neadekvatne institucionalne kontrole, omogućavaju državnim službenicima zlorabu položaja, najčešće u obliku diskrecijskog odlučivanja. Netransparentnost zakona i pravila dodatno povećava državnim službenicima “prostor” za donošenje diskrecijskih odluka, pa tako i za zlorabu položaja. Na kraju, primjer državnog vodstva, koji navodi Tanzi, a tome treba dodati i primjer svih čelnih ljudi pojedinih državnih institucija, uvelike pridonosi adekvatnom ponašanju službenika na nižim razinama.

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

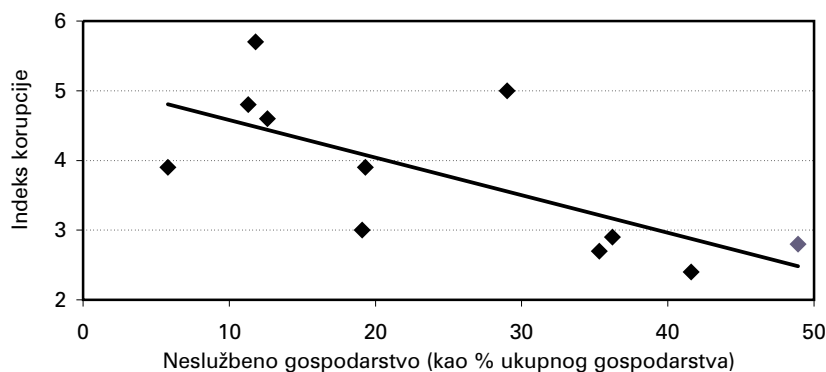
Pitanje je, naravno, zašto su svi ti faktori naglašeniji u tranzicijskim zemljama. Sigurno je da ekonomski razlozi mogu mnogo toga objasniti, međutim, tranzicija ne podrazumijeva samo ekonomsku već i političku transformaciju⁸. Ponašanje političara u tranzicijskim zemljama nije se znatnije promijenilo u odnosu na nekadašnje ponašanje političara u centralnoplanskim gospodarstvima. Tipično, političari koriste svoje položaje za ispunjenje vlastitih interesa. U tom smislu, oni kažnjavaju poduzetnike iz kruga opozicije, a podržavaju poduzetnike iz “prijateljskih” stranaka (Johnson, Kaufman, Shleifer, 1997). Također, iskorištavaju svoju moć i obogaćuju se nudeći oslobađanje od raznih vrsta nameta u zamjenu za mito.

Navedeni oblici ponašanja, koji uz mito uključuju i iznuđivanje, ucjenu, nepotizam i slično, klasični su primjeri korupcije. Sigurno je da korupcija ima i društvene korijene (Faulend, 1998). Međutim, općenito se smatra da je korupcija neizbježna karakteristika pojedinih vrsta socijalnih, ekonomskih i političkih transformacija, pri kojima postoji slabost institucionalnog okvira, ograničena konkurencija, te nejasno razgraničenje između javnih i privatnih područja aktivnosti. Slabost institucionalnog okvira koja postoji u tranzicijskim zemljama, vjerojatno je glavni razlog veće izraženosti direktnih i indirektnih faktora koji potiču korupciju. Pri tome se ne smije izostaviti politizacija ekonomskih procesa, koja je i uzrok i posljedica institucionalnog okvira, a koja je izvor korupcijskih aktivnosti.

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

Empirijsko istraživanje koje je provedeno radi pronalaženja veze između korupcije i neslužbenog sektora, ograničenog je karaktera zbog oskudnosti podataka. Stoga je istraživanje provedeno samo za neke tranzicijske zemlje⁹. Pokazatelji razine korupcije

8 Većina tranzicijskih zemalja napredovala je na ekonomskom području (EBRD Report, 1998).

Grafikon 4: Veza između neslužbenog gospodarstva i korupcije

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

preuzeti su od međunarodne organizacije Transparency International, a za pokazatelje veličine neslužbenog sektora koriste se podaci iz prethodnog poglavlja. Podatke iz navedenih izvora treba uzeti s rezervom jer se radi o podacima za pojave koje se ne mogu kvantificirati. Tanzi je jednom prilikom rekao: “Kada bi se korupcija mogla izračunati, mogla bi se i ukinuti”. Analogija vrijedi i za neslužbeni sektor. U tom smislu valja imati na umu da su podaci, isto kao i rezultati analize, indikativnoga karaktera. Na Grafikonu 4. prikazana je veza između razine korupcije i veličine neslužbenog sektora za odabrane tranzicijske zemlje. Važno je naglasiti da razina korupcije može poprimiti vrijednosti od 0 do 10, pri čemu 0 označava maksimalno korumpirano okruženje, dok 10 prikazuje potpuno odsustvo korupcije. Stoga se može reći da postoji pozitivna veza između razine korupcije i neslužbenog sektora jer veća korumpiranost okruženja (vrijednosti s nižim brojevima) odgovara većim udjelima neslužbenog sektora u ukupnom gospodarstvu. Empirijski podaci i provedena grafička analiza idu u prilog prije navedenoj tvrdnji koja kaže da veća razina korupcije, koja je posljedica veće politizacije ekonomskih procesa, povećava neslužbeni sektor.

Politizacija ekonomskih procesa koja izvire iz povezanosti političkih i ekonomskih krugova sigurno je glavni izvor korupcije u tranzicijskim zemljama. Onemogućavanje daljeg širenja korupcije i sprječavanje postojeće korupcije nužan je zadatak koji se postavlja pred institucionalni okvir tranzicijskih zemalja. Osnovni cilj provođenja sustavne antikorupcijske strategije jest razgraničenje između privatnih i javnih aktivnosti, što je temelj za raskidanje veza između pojedinih ekonomskih i političkih krugova. Povijesna je činjenica da proces jačanja institucija teče usporedo s demokratizacijom društva. Stoga je preduvjet za provedbu bilo kakve antikorupcijske strategije politički konsenzus koji se mora dogoditi u parlamentu. Kada bi u tranzicijskim zemljama postojao adekvatan institucionalni okvir koji bi spriječio spregu između dijela službenog sektora i države, odnosno onemogućio korupciju, zasigurno bi se smanjila politizacija službenog sektora. Smanjena politizacija ograničila bi diskrecijsku moć državnih službenika i omogućila bi veću konkurenciju. Spomenuto smanjenje politizacije izvrši-

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

lo bi pozitivan učinak na kvalitetu ponude javnih dobara i smanjenje porezne presije. To bi pak povratno djelovalo na ekonomske subjekte, ranije prisiljene na rad u neslužbenom sektoru, koji bi u novonastalim uvjetima prelazili u službeni sektor. Ukratko, rezultat bi bio povećanje konkurencije, bolja alokacija resursa, veća efikasnost i povećanje ukupnog blagostanja.

4. Politizacija u Hrvatskoj

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

Proces privatizacije u tranzicijskim gospodarstvima pokazao se iznimno pogodnim za konsolidiranje vlasti u tranzicijskim državama – privatizacija je omogućila nagrađivanje lojalnih poduzetnika, odnosno, onemogućila je poduzetnicima koji su ocijenjeni kao nepodobni pristup državnom vlasništvu. Gdje je privatizacija bila obilježena prodajom po načelu slučaj-po-slučaj, centralizacijom svih odluka o privatizaciji na razini državne administracije i nedorečenostima zakonodavstva, kao što je to bilo u Hrvatskoj, ishod privatizacije bio je rezultat političkog klijentelizma, dodjeljivanja zajmova bez odgovarajućih jamstava od strane državnih banaka, “privatizacije” dobiti poduzeća od strane menadžera većinskih vlasnika na štetu ostalih dioničara, otplate dionica iz sredstava poduzeća i raznih drugih kriminalnih radnji (Čučković, 1997). Kroz proces pretvorbe¹⁰ vlasništva u Hrvatskoj je prošlo 2.650 poduzeća (Privatizacija, 1998). Činjenica da je pred nadležnim sudovima pokrenuto ukupno 908 postupaka protiv HFP-a¹¹, a to je više od trećine poduzeća koja su prošla pretvorbu, više govori o percepciji privatizacije od strane onih koji su u njoj sudjelovali, a smatraju da nisu ostvarili prava koja im pripadaju, nego o doista visokoj razini neregularnosti u privatizaciji (Banka, 1999). Isto tako, ni brojka od 9 poništenih pretvorbi i 94 tvrtke u kojima su poništeni neki potezi u pretvorbi ne govori o niskoj razini regularnosti. Budući da nakon što proteknu tri godine od upisa vlasničkih prava u knjigu dioničara ističe rok u kojemu je moguće tražiti utvrđivanje ništavosti (bezvrijednosti) upisa, može se činiti da će se vlasništvo nad dionicama privatiziranih tvrtki konsolidirati, bez obzira kako je stečeno. Međutim, kako je znatan broj poduzeća kupljen na otplatu, što nije utjecalo na pravo upravljanja poduzećem, prije nešto više od godinu dana intenzivnije je započeo povratak poduzeća u državno vlasništvo zbog neispunjenja obveza vlasnika prema HFP-u. Zbog lošeg financijskog stanja u kojemu su takva poduzeća nađena, postoje in-

10 Pretvorba vlasništva razlikuje se od privatizacije; postoje poduzeća koja su prošla kroz pretvorbu ali ne i privatizaciju, pa su njihovi većinski ili manjinski vlasnici HFP i mirovinski fondovi.

11 Hrvatski fond za privatizaciju.

dikacije da je značajan dio resursa kojima su ta poduzeća raspolagala prethodno “privatiziran”. Pri tome nije oštećena samo država, odnosno porezni obveznici, već i vjerovnici i banke koje su kreditirale poduzeća.

Uloga države u genezi problema nelikvidnosti u Republici Hrvatskoj nije potpuno jasna. Činjenica da je netko neto vjerovnik loš je izgovor za neplaćanje dugova, koji država ne uvažava, a ni ona se ne bi njime trebala koristiti. O postojanju problema neplaćanja države govori i podatak da je između 1990. godine i 30. listopada 1998. pokrenuto ukupno 2.008 predmeta na Općinskom sudu u Zagrebu u kojima je dužnik država (Poslovni svijet, 25. XI. 1998.). Ta brojka čini manje od 5 posto ovrha na tom sudu, ali je valja odvagnuti činjenicom da su tužbe nekih poduzeća protiv određenih ministarstava odbijene na sudu. Također, neka poduzeća i ne šalju fakture ministarstvima dok ne dobiju dojavu da će one biti plaćene i time svjesno krše zakon jer bi u suprotnom morala platiti PDV na obračunati iznos, bez obzira na to što je država u konkretnom slučaju dužnik koji kasni s plaćanjem. To potvrđuju i ZAP-ovi nalazi o pojavi nesklada između kretanja ukupnih prihoda i rashoda poduzetnika i kretanja cijena i realnog sektora gospodarstva. Kao logično objašnjenje tog nesklada nameće se spomenuta promjena računovodstvene politike poduzetnika (ZAP, 1999). Dodatni motiv koji odvrća poduzeća od namire potraživanja sudskim putem jest odbijanje provedbe sudskog rješenja o ovrhi od strane Zavoda za platni promet (Poslovni svijet, 25. XI. 1998.). Kada se takva praksa, na koju poduzeća ne mogu previše utjecati, jednom ustali, otvara se diskrecijski prostor službenicima u ministarstvima da odlučuju o poretku plaćanja. Od toga do pojave službenika koji mogu “pomoći” u naplati, uz određene provizije, samo je jedan korak (Banka, studeni 1998).

Činjenica da je država veliki vjerovnik otvara jednaku mogućnost i na strani potraživanja. Međutim, ako neka poduzeća dobiju “blagoslov” za neispunjenje svojih obveza prema državi, teško je očekivati da će ostala poduzeća poštivati pravila. Možda iznosi kojima je država pridonijela problemu nelikvidnosti u Hrvatskoj nisu značajni u odnosu na ukupne razmjere problema, ali od toga je mnogo značajniji “demonstracijski efekt”, jer ako država ne plaća sve svoje dugove na vrijeme i na zakašnjela plaćanja ne zaračunava odgovarajuće zatezne kamate, zbog čega bi bilo tko drugi to morao činiti? Nakon svega ovoga ne čudi činjenica da projekt Državne riznice¹², započet 1993. godine, još (sredinom 1999. godine) nije zaživio¹³ (Poslovni svijet, 21. IV. 1999.). Kada se problemi neplaćanja dugova i realiziranja projekta Državne riznice promotre zajedno, jasno je da postoje snažni interesi kojima očito ne odgovara ostvarivanje centraliziranog upravljanja državnim rashodima.

Negativna uloga politizacije (u smislu djelovanja na gospodarsku efikasnost), koju smo utvrdili u procesu privatizacije i genezi nelikvidnosti, zasigurno ne bi do te mjere bila izražena kada bi postojalo neovisno i efikasno sudstvo. Kada je samo jedan od tih uvjeta narušen, otvara se prostor za bujanje politizacije sa svim popratnim pojavama. Kako je Franičević (1997a) konstatirao: “U pomanjkanju javne demokratske kontrole,

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

13 Državna riznica trebala je početi djelovati potkraj 1996. godine.

kada je k tome nezavisnost sudstva upitna, a neefikasnost monumentalna, može se očekivati da će ovo tržište (*misli se na neslužbeno tržište imovinom u procesu privatizacije – op. aut.*) cvasti.” O neefikasnosti sudstva svjedoči golemi broj neriješenih slučajeva zbog čega tvrtke nerado posežu za institucionalnim načinima rješavanja pravnih sukoba. Uz to se visokom cijenom sudskih pristojbi malim tvrtkama i pojedincima otežava pristup pravosuđu, što stvara dojam da “mali” nisu adekvatno zaštićeni. Zbog visokih pristojbi i dugog trajanja procesa “cijena pravde” u mnogim je slučajevima viša nego korist koju tvrtke koje je traže mogu očekivati. Upitna je i neovisnost sudstva jer određeni slučajevi katkad “preskoče red”, dok se drugi dugo vremena povlače po različitim razinama suda. Nije lako dobiti parnicu protiv države, a izboriti se za njezino izvršenje graniči s nemogućim, čak i ako je kršenje obveza od strane države očito. Asimetričnost između tržišnih prava poduzetnika i države isključuje ulogu sudstva zbog njezine utkanosti u institucionalni dizajn. Dok država svoje pristojbe ubire automatizmom, poduzetnici teško naplaćuju svoja potraživanja, o čemu smo iznijeli neke činjenice. Dati neovisnost sudstvu značilo bi osigurati mu sve funkcije koje ono ima u tržišnom gospodarstvu. Pri neispunjenju obveza od strane poduzetnika, država bi se morala koristiti istim sredstvima u ostvarivanju svojih prava koja su na raspolaganju poduzetnicima.

Na pitanje koliki su razmjeri postojeće interakcije između države i poslovnih banaka te države i središnje banke, odnosno koliki su razmjeri politizacije bankovnog sustava, teško je dati precizan odgovor. Činjenica je međutim, da je politizacija prisutna te da je upravo ona djelomični krivac za izbijanje krize unutar hrvatskoga bankovnog sustava u 1998. godini. Hrvatska narodna banka je u Godišnjem izvješću za 1998. godinu istaknula tri ključna uzroka (momenta) bankovne krize. “Prvi je loša kreditna politika pojedinih banaka koja se nije bazirala na komercijalnim kriterijima i procjeni rizika pa je rezultirala lošom kvalitetom njihove aktive. Drugi moment su previsoke kamatne stope. Treći uzrok je nedovoljno iskustvo u procesima pripajanja, spajanja, postupka stečaja ili likvidacije banaka.” Prvi uzrok, kreditna politika koja se ne zasniva na komercijalnim kriterijima, u biti podrazumijeva davanje kredita povezanim osobama. Dobri prijatelji, rodbina i poznanici “s preporukom” imat će povlašteni položaj kod pojedinih bankara, te će dobiti kredit po nižim kamatnim stopama, bez kolaterala ili uz neke druge beneficije. Sigurno je da svaki nekomercijalni kredit ne implicira automatski uključenost politike. Međutim, u slučaju da “povoljan” kredit dobije osoba iz stranke na vlasti ili se “povoljan” kredit odobrava na temelju preporuke osobe iz stranke na vlasti, tada se može govoriti o elementima politizacije bankovnog sustava. Takvi oblici politizacije mogu se sresti i u državnim i u privatnim bankama. Vjerojatno je zbog većeg stupnja ovisnosti politički interes izraženiji u državnim bankama, ali to ne mora biti pravilo. Primjer političkog interesa u jednoj državnoj banci je nedavni sastanak premijera Zlatka Mateše i Bože Prke, predsjednika Uprave Privredne banke Zagreb (velike državne banke), u povodu prosvjeda radnika Name¹⁴. Naime, radnici Name su prosvjedovali nakon neuspjelih pregovora njihove Uprave s Privrednom bankom oko produljenja roka otplate kredita jer je taj neuspjeh značio prodaju Naminih robnih kuća te otpuštanje radnika. Organizirani prosvjed (štrajk gladu devetero rad-

14 Trgovačko poduzeće iz Zagreba – najveći lanac robnih kuća.

nika Name) u postojećim socijalno vrlo napetim okolnostima potaknuli su premijera da pozove predsjednika Uprave Privredne banke Zagreb na razgovor. Ukratko, rezultat razgovora bila je trenutačna obustava prodaje Naminih robnih kuća (Poslovni svijet, 5. V. 1999.). Da političkog interesa ne nedostaje i u privatnim bankama, najbolje pokazuje činjenica da je u 1998. godini ukupno šest banaka¹⁵, od postojećih šezdeset, dospjelo u probleme te da je svih šest banaka bilo u privatnom vlasništvu. Iz mnogobrojnih novinskih članaka mogla su se pročitati nagađanja i spekulacije novinara o umiješanosti pojedinaca iz stranke na vlasti u afere s pojedinim bankama. Međutim, sudska istraga nad pojedincima (čelnim ljudima propalih banaka) je u tijeku, tako da će se konačni rezultati istrage tek saznati. U tom smislu, bit će poznato u kojoj je mjeri politika bila umiješana u rad tih banaka te koliko je ona pridonijela njihovoj propasti.

Neovisnost središnje banke također je dovedena u pitanje u vrijeme bankovne krize. Nakon problema u Dubrovačkoj banci početkom 1998. godine Hrvatska narodna banka promovirala je ideju o osnivanju državnoga koordinacijskog odbora za bankarstvo. Međutim, u novinama je vrlo dobro istaknuto “Kako na odjek nije naišlo ni izvješće HNB-a Saboru o stanju u bankovnom sektoru, u kojem je istaknuta rizičnost ponašanja pojedinih banaka, a ni ovo u kojem je predloženo osnivanje nekih novih tijela financijskog sustava, središnja banka očito ima teškoća s pridobivanjem političke potpore za svoja tumačenja zbivanja.” U istom se članku navodi i sljedeće: “Iako prijedlog novog Zakona o bankama zaista znatno proširuje i precizira ovlasti Hrvatske narodne banke, ne čini se da su središnjoj banci postojeći zakoni baš toliko vezali ruke da u Hrvatskoj imamo već nekoliko banaka koje su izletjele iz financijskog sustava, ali i sad lutaju od nemila do nedraga, a da ih se nitko ne usudi dotaknuti te su “izvor izopačenja mnogih vrsta”. Kako je pokazano da je Hrvatska narodna banka znala što se događa i o tome obavještavala Sabor, bila je, dakle, voljna nešto učiniti, ruke su joj očito bile vezane u političkoj sferi. Od te konstatacije ne treba bježati, pogotovo u trenutku kad se s vrhova izvršne vlasti pokreće inicijativa za osnivanjem koordinacijskog tijela.” (Poslovni svijet, 11. XI. 1998.). Valja naglasiti da su pritisci na središnju banku vršeni i iz bankarskih krugova. Opće je poznat pritisak Marka Marčinka¹⁶, predsjednika Uprave Glumine banke¹⁷ na HNB u smislu da pozitivno ocijeni ekonomsku opravdanost sanacije te banke. S obzirom da je pokrenut postupak stečaja nad Gluminom bankom, a nad predsjednikom Uprave Glumine banke Marčinkom pokrenut istražni postupak, očito je da je središnja banka izborila svoju neovisnost ili barem pridobila političku potporu. Činjenica da središnja banka nije imala dostatan stupanj slobode u obavljanju svojih dužnosti ukazuje na postojanje veze i na relaciji država – središnja banka. Pozitivno je što je država podržala središnju banku pri rješavanju problema bankovne krize jer je na taj način omogućila dalji razvoj središnje banke kao neovisne institucije.

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

16 Poslovni svijet, 19.VIII.1998.

17 Jedna od šest propalih banaka.

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

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

5. Zaključak

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

Na pojavu neslužbenog gospodarstva u takvim uvjetima pogrešno bi bilo odgovoriti represivnim mjerama jer bi one suzbile klice poduzetništva i negativno se odrazile na sadašnju razinu blagostanja te na rast u dinamičkoj perspektivi. Razvijanje i primjena strategije radi smanjenja politizacije ekonomskih procesa imalo bi mnogo pozitivniji učinak na gospodarsko okruženje. Postojeći stupanj blagostanja i budući gospodarski rast ne bi bili ugroženi, a stvorile bi se pretpostavke za srednjoročno i dugoročno smanjenje neslužbenog sektora. Takva strategija podrazumijevala bi sustavnu antikorupcijsku strategiju koja bi se zasnivala na tri stupa.

Prvi stup zasnivao bi se na administrativnim i pravnim reformama. Temeljna ideja je pojednostavnjenje i racionalizacija postojećih pravila kako bi se ograničila diskrecijska moć javnih službenika. To podrazumijeva izgradnju ili poboljšanje postojećih

institucija unutrašnje kontrole koje bi omogućile pojačano nadgledanje javnih službenika s ciljem povećanja vjerojatnosti detekcije neregularnih aktivnosti.

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

Posljednji stup zasnivao bi se na sustavnim reformama, koje podrazumijevaju makroekonomske i općenito strukturne reforme. Cilj je smanjiti ulogu države¹⁸, odnosno odstraniti uvjete koji omogućuju razvoj politizacije i korupcije. Sustavne reforme obuhvaćaju tri vrste komplementarnih politika: prvo, politiku kojoj je cilj racionalizacija uloge države u ekonomiji s pomoću deregulacije, liberalizacije i privatizacije; drugo, politiku reformi preostalih državnih funkcija unapređenjem institucija upravljanja te osiguranjem minimalnog stupnja njihove transparentnosti i treće, politiku kojoj je cilj izgraditi konkurentski raspoloženu okolinu u kojoj će pravila igre biti jasno definirana te koja će omogućiti efikasno funkcioniranje tržišta.

Kontinuirano i sustavno provođenje navedene antikorupcijske strategije, posebno njezina trećeg dijela, omogućit će suzbijanje korupcije i u onim zemljama u kojima je korupcija poprimila sistemska obilježja. Smanjenje korupcije, a to podrazumijeva i smanjenje politizacije ekonomskih procesa, izvršit će pozitivan utjecaj na blagostanje i gospodarski rast¹⁹, a istodobno će stvoriti pretpostavke za smanjenje neslužbenog sektora.

Literatura

- Burgess, R. i Stern, N. (1993), Taxation and Development, *Journal of Economic Literature*, god. XXXI, str. 762-830.
- Bojnec, Š. i Konings, J. (1998), Job Creation, Job Destruction and Labour Demand in Slovenia, Leuven Institute for Central and East European Studies, *Working Paper*, 74/1998.
- Čučković, N. (1997), Neslužbeno gospodarstvo i proces privatizacije, Institut za javne financije, *Financijska praksa* (21), 1-2.
- Europska banka za obnovu i razvoj, Transition Report 1998
- Faulend, M. (1998), Sociološka pozadina korupcije i antikorupcijska strategija, *Poslovni savjetnik*, br. 10/98.
- Faulend, M. i Šošić, V. (1999), Uravnoteženost proračuna, inflacija i rast u tranzicijskim zemljama, Institut za javne financije, *Financijska praksa* (23), 3.
- Feige, E. (1999), Underground Economies in Transition: Noncompliance and Institutional Change, u *rukopisu*
- Feige, E. (1990), Defining and Estimating Underground and Informal Activities: The New Institutional Economics Approach, *World Development* 18 (7).
- Franičević, V. (1997a), Politička ekonomija neslužbenog gospodarstva – Država i regulacija, Institut za javne financije, *Financijska praksa* (21), 1-2.

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

19 Paolo Mauro je na uzorku koji je činilo mnogo zemalja, koje je pratio tijekom dužeg vremenskog razdoblja, utvrdio da se u zemlji u kojoj se poboljša indeks korupcije za dvije jedinice, stopa ekonomskog rasta poveća na godišnjoj razini za pola postotnog boda (Mauro, 1996).

- Franičević, V. (1997b), Temeljne značajke neslužbenog gospodarstva, Institut za javne financije, *Financijska praksa* (21), 1-2.
- Gatarić, Lj. (1998), Sindikati postali direktorske “postrojbe za posebne namjene”, *Poslovni svijet*, 5. V. 1998.
- Giles, D. E. A. (1998), Modeling the Hidden Economy and the Tax-gap in New Zealand, *Econometrics Working Paper*, EWP9810.
- Grčar, I. (1999), Državna riznica na sporednom kolosijeku, *Poslovni svijet*, 21. IV. 1999.
- Hrvatska narodna banka, Godišnje izvješće 1998.
- Ivanković, Ž. (1998), Guverner tražio “koordinaciju” još prije pola godine, *Poslovni svijet*, 11. XI. 1998.
- Johnson, S.; Kaufmann, D. i Shleifer A. (1997), The Unofficial Economy in Transition, *Brookings Papers on Economic Activity, Macroeconomics II*.
- Kesner-Škreb, M. (1997), Neslužbeno gospodarstvo i razvoj, Institut za javne financije, *Financijska praksa* (21), 1-2.
- Kesselman, J. R. (1995), Policy Implications of Tax Evasion and the Underground Economy, The Centre for Research on Economic and Social Policy, *UBC Discussion Paper*, DP 95-10.
- Mauro, P. (1996), The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure, *IMF Working Paper*, WP/96/98.
- “Neću platit!” , Banka, studeni 1998., br. 11.
- Ott, K. (1998), Tax Administration Reform in Transition: The Case of Croatia, Institute of Public Finance, *Occasional Paper Series*, br. 5.
- Ott, K. (1997): Gospodarska politika i neslužbeno gospodarstvo, Institut za javne financije, *Financijska praksa* (21), 1-2.
- Privatizacija*, Special Issue, October 1998
- Rosen, H. S. (1995), Public Finance, McGraw-Hill, 4. izdanje
- Starčević, K. (1998), Ilirija banka ima izgleda – Glumina banka bez poboljšanja, *Poslovni svijet*, 19. VIII. 1998.
- Tanzi, V. (1994), Corruption, Governmental Activities and Markets, *IMF Working Paper*, WP/94/99.
- Tanzi, V. (1997), The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective, *IMF Working Paper*, WP/97/114.
- Tanzi, V. (1998), Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures, *IMF Working Paper*, WP/98/63.
- Tanzi, V. i Davoodi, H. (1998), Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth, *IMF, Economic Issues*, br. 12.
- Tanzi, V. i Parthasarathi, S. (1993), “A Primer on Tax Evasion”, *IMF Working Paper*, WP/93/21.
- Tanzi, V. i Pellechio, A. (1995), The Reform of Tax Administration, *IMF Working Paper*, WP/95/22.
- Transparency International, 1998 Corruption Perceptions Index, *priopćenje za javnost*
- Varošaneć, S. (1998), Poduzetnici radije u stečaj nego na sud s državom, *Poslovni svijet*, 25. XI. 1998.
- Varošaneć, S. (1999), Prohujalo s vihorom, *Banka*, br. 2.
- WIIW, Handbook of Statistics – Countries in Transition 1998
- ZAP (1999), Informacija o osnovnim financijskim rezultatima poduzetnika Republike Hrvatske u 1998. godini, Zagreb, lipanj 1999.

Bilješke

Upute autorima

Hrvatska narodna banka objavljuje u svojim povremenim publikacijama *Istraživanja*, *Pregledi* i *Rasprave* znanstvene i stručne radove zaposlenika Banke, gostiju istraživača i vanjskih suradnika.

Prispjeli radovi podliježu postupku recenzije i klasifikacije koji provodi Izdavački savjet. Autori se u roku od najviše dva mjeseca od primitka njihova rada obavještavaju o odluci o prihvatanju ili odbijanju članka za objavljivanje.

Radovi se primaju i objavljuju na hrvatskom i/ili na engleskom jeziku.

Radovi predloženi za objavljivanje moraju ispunjavati sljedeće uvjete.

Tekstovi moraju biti dostavljeni na magnetnim ili optičkim medijima (3.5" diskete, ZIP, CD), a uz medij treba priložiti i ispis na papiru u tri primjerka. Format zapisa treba biti Word 6 ili 97 for Windows/Mac, a preferira se RTF format kodne strane 437 ili 852.

Na disketu je potrebno nalijepiti etiketu s nazivom korištenog tekstprocesora i datoteke, kao i imenom autora.

Na prvoj stranici rada obvezno je navesti naslov rada, ime i prezime autora, akademske titule, naziv ustanove u kojoj je autor zaposlen, suradnike te potpunu adresu na koju će se autoru slati primjerci za korekturu.

Dodatne informacije, primjerice, zahvale i priznanja, mogu se uključiti u naslovnu stranicu. Ako je ta informacija dugačka, poželjno ju je uključiti u tekst, bilo na kraju uvodnog dijela bilo u posebnom dijelu teksta koji pretходи popisu literature.

Na drugoj stranici svaki rad mora sadržavati sažetak i ključne riječi. Sažetak mora biti jasan, deskriptivan, pisan u trećem licu i ne dulji od 250 riječi (najviše 1500 znakova). Ispod sažetka treba navesti do 5 ključnih pojmova.

Tekst treba biti otipkan s proredom, na stranici formata A4. Tekst se ne smije oblikovati, dopušteno je samo podebljavanje (bold) i kurziviranje (italic) dijelova teksta. Naslove je potrebno numerirati i odvojiti dvostrukim proredom od teksta, ali bez formatiranja.

Tablice, slike i grafikoni koji su sastavni dio rada, moraju biti pregledni, te moraju sadržavati: broj, naslov, mjerne jedinice, legendu, izvor podataka te bilješke (fusnote). Bilješke koje se odnose na tablice, slike ili grafikone treba obilježiti malim slovima (a,b,c...) i ispisati ih odmah ispod. Ako se posebno dostavljaju (tablice, slike i grafikoni), potrebno je označiti mjesta u tekstu gdje dolaze. Numeracija mora biti u skladu s njihovim slijedom u tekstu te se na njih treba referirati prema numeraciji. Ako su već umetnuti u tekst iz drugih programa (Excel, Lotus,...) onda je potrebno dostaviti i te datoteke u Excell formatu (grafikoni moraju imati pripadajuće serije podataka).

Ilustracije trebaju biti u standardnom EPS ili TIFF formatu s opisima u Helvetici (Arial, Swiss) veličine 8 točaka. Skenirane ilustracije trebaju biti rezolucije 300 dpi za sivu skalu ili ilustraciju u punoj boji i 600 dpi za lineart (nacrti, dijagrami, sheme).

Formule moraju biti napisane čitljivo. Indeksi i eksponenti moraju biti jasni. Značenja simbola moraju se objasniti odmah nakon jednadžbe u kojoj se prvi put upotrebljavaju. Jednadžbe na koje se autor poziva u tekstu potrebno je obilježiti serijskim brojevima u zagradi uz desnu marginu.

Bilješke na dnu stranice (fusnote) treba označiti arapskim brojkama podignutim iznad teksta. Trebaju biti što kraće i pisane slovima manjim od slova kojim je pisan tekst.

Popis literature dolazi na kraju rada, a u njega ulaze djela navedena u tekstu. Literatura treba biti navedena abecednim redom prezimena autora, a podaci o djelu moraju sadržavati i podatke o izdavaču, mjesto i godinu izdavanja.

Uredništvo zadržava pravo da autoru vrati na ponovni pregled prihvaćeni rad i ilustracije koje ne zadovoljavaju navedene upute. Ispisi i diskete s radovima se ne vraćaju.

Pozivamo zainteresirane autore koji žele objaviti svoje radove da ih pošalju na adresu Direkcije za odnose s javnošću i izdavačku djelatnost, prema navedenim uputama.

Hrvatska narodna banka izdaje sljedeće publikacije:

Godišnje izvješće Hrvatske narodne banke

Redovita godišnja publikacija koja sadržava godišnji pregled novčanih i općih ekonomskih kretanja te pregled statistike.

Polugodišnje izvješće Hrvatske narodne banke

Redovita polugodišnja publikacija koja sadržava polugodišnji pregled novčanih i općih ekonomskih kretanja te pregled statistike.

Tromjesečno izvješće Hrvatske narodne banke

Redovita tromjesečna publikacija koja sadržava tromjesečni pregled novčanih i općih ekonomskih kretanja.

Bilten banaka (u pripremi)

Redovita tromjesečna publikacija koja sadržava pregled podataka o bankama.

Bilten Hrvatske narodne banke

Redovita mjesečna publikacija koja sadržava mjesečni pregled novčanih i općih ekonomskih kretanja te pregled monetarne statistike.

Istraživanja Hrvatske narodne banke

Povremena publikacija u kojoj se objavljuju kraći znanstveni radovi zaposlenika banke, gostiju istraživača i vanjskih suradnika.

Pregledi Hrvatske narodne banke

Povremena publikacija u kojoj se objavljuju informativno-pregledni radovi zaposlenika banke, gostiju istraživača i vanjskih suradnika.

Rasprave Hrvatske narodne banke

Povremena publikacija u kojoj se objavljuju rasprave djelatnika banke, gostiju istraživača i vanjskih suradnika.

Tjedni pregled HNB-a (u pripremi)

Redovita tjedna publikacija koja sadržava tjedni pregled događanja u Hrvatskoj narodnoj banci i informacije vezane uz rad Hrvatske narodne banke.

Hrvatska narodna banka izdavač je i drugih publikacija, primjerice: zbornika radova s konferencija kojih je organizator ili suorganizator, knjiga i radova ili prijevoda knjiga i radova od posebnog interesa za HNB i drugih sličnih izdanja.