

## Kormányzat és rejtett gazdaság – bevezető gondolatok

A rejtett gazdaság kialakulásának és fennmaradásának hátterében *bizonyos értelemben* minden esetben valamilyen kormányzati (szabályozási) kudarc áll.<sup>1</sup> A hagyományos közgazdaságtani megközelítés a kormányzati beavatkozás szükségességét általában a piac valamiféle kudarcával indokolja, aminek következtében beavatkozás nélkül a piacon kialakuló helyzet nem lesz társadalmilag (Pareto-értelemben) hatékony. A kormányzati beavatkozás ebben a megközelítésben egyfajta lehetőség a Pareto-optimalitás biztosítására (úgynevezett első legjobb megoldás), illetve ennek elérhetősége hiányában (amennyiben elfogadjuk, hogy az összes piaci tökéletlenség egyidejűleg nem számolható fel, egyesek felszámolása ugyanis gyakorta újabbakat okoz) legalább a relatív torzulások egyidejű minimalizálására (úgynevezett második legjobb megoldás). Valójában azonban a jóléti közgazdaságtan által kínált elméleti lehetőség a spontán piaci kimenet javítására gyakorta kiaknázatlan marad: nemcsak a piacok nem tökéletesek, de a kormányzat sem az: a tipikus kormányzati beavatkozások gyakran nemcsak Pareto-hatékony állapotot nem képesek elérni, de Pareto-javításnak sem tekinthetők. Valójában a kormányzattal még ennél is komolyabb baj van: intézkedései sokszor még a saját – a Pareto-hatékonyság elérésénél jóval szerényebb – céljai megvalósulását sem jól szolgálják (például perverz újraelosztási hatásokkal járnak).

Besley [2006] a kormányzati kudarcokat három fő csoportba sorolja: megkülönbözteti a Pareto-hatékonyság hiányát, az elosztási, valamint az úgynevezett wickselli kudarcokat. Wicksell [1958/1896] azon az állásponton volt, hogy a kormányzat politikai döntéseinek a *status quo*hoz képest Pareto-javuláshoz kellene vezetniük. Ez tulajdonképpen egy liberális, jogi alapú megközelítés, amely úgy képzei a kormányzat működését, mintha az egy olyan – az állampolgárok által kötött – szerződésen alapulna, amely minden állampolgár számára vétőjogot biztosít a kormányzat döntéseit illetően. Ennek értelmében a tiszta kormányzati újraelosztás nem is megengedett, eltekintve attól az esettől, amikor a „vesztesek” altruisták, és a kedvezményezetteknek nyújtott újraelosztás ily módon valójában javítja az ő hasznossági függvényüket. Wickselli kudarcon ennek a kormányzat működésével szemben támasztott idealisztikus követelménynek a megsértését szokás érteni. A kormányzati kudarcoknak azonban e mellett másfajta csoportosításai is ismeretesek (lásd például Wolf [1979], [1988] és *Le Grand* [1999]). A gyakorlatorientáltabb megközelítés az egyes konkrét beavatkozási formák esetén fellépő kudarcok csoportosítását nyújtja (*Le Grand* [1999]).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> A kormányzati kudarc különféle megközelítéseibe jó betekintést nyújt Besley [2006].

<sup>2</sup> Bizonyos értelemben Kornai Jánosnak a szocialista rendszer működését leíró elmélete (*Kornai* [1980], [1993]) a nem piaci allokáció során fellépő problémák, kormányzati kudarcok egy sajátos gazdasági rendszer körülményei közötti elemzésének is tekinthető.

Ha belegondolunk, a kormányzati szabályozás, jövedelemközpontosítás és adórendszer bizonyos nemkívánatos tulajdonságai (kudarcai) nélkül nem is létezne a mai értelemben vett rejtett gazdaság, legfeljebb rejtve maradna a gazdaság kriminális része (amelynek tevékenysége önmagában is illegális). A rejtőzködés alapvető oka ugyanis éppen az adók és egyéb szabályozási előírások alól való kibúvás szándéka. Mielőtt még azt gondolnánk, hogy a kormányzati kudarcot egyszerűen el lehet hárítani, azaz csak jó szabályozásra és jól működő kormányzati hivatalokra van szükség, és a rejtett gazdaság magától megszűnik, talán nem árt végiggondolnunk a következőket.

A különböző kormányzati lépések a gazdasági szereplők viselkedési válaszait váltják ki. Aligha lehet véletlen, hogy a valóságban létező adórendszerek meglehetősen távol állnak a torzításmentes egyösszegű adóktól. Sőt, a Rasmsey-féle adók és az optimális adók elmélete (az utóbbi évtizedek nem jelentéktelen elméleti fejlődése ellenére is) még mindig meglehetősen kevés támpontot és gyakorlati tanácsot ad egy konkrét adórendszer kialakításához.<sup>3</sup> Mivel a torzításmentes, viselkedési válaszokat ki nem váltó adók kizárólagos alkalmazásának nincs realitása (és a társadalmi jólét manapság elfogadott értelmezése szerint ez nem is lenne célszerű), bele kell nyugodnunk, hogy a torzítások, holtteher-vesztések viselkedési válaszokkal, így például a munkakínálatra gyakorolt hatásokkal járnak. Ez utóbbiak pedig nem egyszerűsíthetők le a szabadidő és a munka közti választásra: a gazdasági alanyok a formális és az informális szektor közti mozgással, tevékenységükön belül e két szektor arányának változtatásával is reagálhatnak a kormányzati szabályozásra, adókra.

Mindennek alapján nem árt megbarátkoznunk a gondolattal, hogy a rejtett gazdaság vagy a be nem jelentett foglalkoztatás az adók (ezen belül különösen a jövedelemadók) és társadalombiztosítási járulékok alkalmazásának szükségszerű velejárója, nem számolható fel, nem szüntethető meg. Mindez azonban korántsem jelenti azt, hogy ne lehetne elfogadható mértékre leszorítani. A munkaerőpiac perifériáján elhelyezkedő potenciális munkavállalók nincsenek abban a helyzetben, hogy ne fogadnának szívesen egy, a jövedelem részbeni vagy teljes eltitkolásával járó munkaajánlatot, érkezzen az a formális, informális vagy irreguláris szektorból.<sup>4</sup> Ami azonban természetes lehet kiszolgáltatott helyzetben, a munkaerőpiac perifériáján, a háztartási munka vagy az alkalmi munka esetén, annak nem kellene természetesnek lennie a munkavállalók szélesebb köre számára. Alighanem egyetérthetünk abban, hogy ma Magyarországon az adók és járulékok kijátszására való törekvés korántsem csak a munkaerőpiac perifériáján lévőkre jellemző: egy széles körű, kiterjedt, már-már össznépi „játékról” van szó.

<sup>3</sup> A Ramsey-féle adókat vagy az optimális adózás magasan formalizált elméleti közgazdaságtani irodalmát közelebbről, minimális matematikai eszköztárral ismerteti *Stiglitz* [2000].

<sup>4</sup> E felismerés azzal a ma még a politikusok által talán nem kellően felismert következménnyel jár együtt, hogy egy mély és tartós gazdasági válság körülményei között, aminek következtében a munkaerőpiac perifériájára kiszoruló aránya feltehetően jelentősen megemelkedik az aktív korú népességben belül, a be nem jelentett munka és a rejtett gazdaság nagy valószínűséggel erősödni, nem pedig visszaszorulni fog. Ezen a szükségszerű következményen alighanem a legjobb kormányzati politika is legfeljebb enyhíteni képes.

Amellett, hogy maga a rejtett gazdaság léte önmagában véve is kormányzati kudarcokat jelez, a kormányzati kudarcok elmélete más szempontból is érdekes viszonyítási keret lehet a rejtett gazdasággal foglalkozó munkák számára. Egyeseknek talán váratlan, de a kutatások során meglehetősen szembeötlő, hogy a rejtett gazdaság mértékének visszaszorítására törekvő kormányzati intézkedések mintha csak szemléltető anyagot kívánnának szolgáltatni a kormányzati kudarcok irodalmához: bizonyos körben és bizonyos mértékig eredményesek ugyan, ám szinte mindig nemkívánatos mellékhatásokkal járnak. A nem kellően átgondolt, nem a rejtett gazdaság és a be nem jelentett foglalkoztatás okainak (a szabályozórendszer hibáinak) csökkentésére, illetve felszámolására törekvő, hanem a rejtett gazdaság egyes konkrét megjelenési formáit eseti intézkedésekkel, szabályozással enyhíteni próbáló politika egyben maga is olyan adózási kiskapukat vagy munkavállalási formákat hoz létre, amelyek a gazdaság bizonyos szegmenseiben – az őket létrehozó szabályozói szándékot megcsúfolva – hozzájárulhatnak a közterhek alól részben kibúvó foglalkoztatási formák és a rejtett gazdaság térnyeréséhez.<sup>5</sup>

Ez a felismerés vezetett minket *A rejtett gazdaságban való részvétel és csökkentésének kormányzati eszközei* című, a Magyar Tudományos Akadémia és a Miniszterelnöki Hivatal közötti megállapodás keretében a Miniszterelnöki Hivatal által támogatott kutatási programunk kialakításakor. Kötetünk e kutatás eredményeit más kapcsolódó hazai kutatások eredményeivel együtt publikálja. A kutatási programban és a jelen kötetben is fontos szerepet játszik a közelmúlt néhány olyan kormányzati intézkedésének vizsgálata, amelynek a szabályozói szándék szerint a be nem jelentett munka vagy a rejtett gazdaság csökkentését kellett volna szolgálnia, valójában azonban részben erősítette azt, illetve újabb alacsony lebukási kockázattal járó lehetőségeket kínált a közterhek alóli kibúvársra.

Kötetünk tíz tanulmányt tartalmaz. A kötet vázát hét olyan írás adja, amely 2007–2008 során az előbb említett kutatási program keretében készült. (A kutatás főbb eredményeiről beszámolt *Fazekas–Semjén* [2008]. A projektet Fazekas Károly, a kutatásokat Semjén András vezette. Lackó Mária és Tóth István János vezető kutatók mellett a projekt kialakításában Vincze János is aktív részt vállalt.)

Abban a szerencsés helyzetben voltunk kötetünk szerkesztésekor, hogy két másik, a miénkkel időben párhuzamosan folyó, hasonló témájú kutatás eredményeire is támaszkodhatunk. Ezek a Világbank és a Miniszterelnöki Hivatal *A feketefoglalkoztatás és az informális gazdaság visszaszorítása Magyarországon* című kutatási programja, amelynek munkálatai döntően 2007-ben folytak, és amelynek lezárására 2008-ban került sor, illetve a Tóth István János vezetésével az MTA Közgazdaságtudományi Intézetében folyó *Rejtett gazdaság és rejtett foglalkoztatás* című K48891. sz. OTKA-kutatás.

Elek Péter, Scharle Ágota, Szabó Bálint és Szabó Péter András közös tanulmánya a világbanki kutatási program keretében készült háttér tanulmányuk átdolgozott változata, amely a rejtett gazdaság nagyságára és ezen belül a fekete- (bejelentés nélküli) foglalkoztatás becslésére tesz kísérletet adminisztratív adatok alapján, úgynevezett diszkrepanciaelemzés segítségével.

<sup>5</sup> A kormányzati kudarcok egyik korai klasszikusának, Charles Wolf Jr.-nak a terminológiájával ezek úgynevezett származékos externáliáknak tekinthetők. Ezek lényegileg a kormányzati beavatkozás előre nem látott, nem szándékolt mellékhatásait jelölik. Bővebben lásd Wolf [1988]. A fogalom kritikájáról lásd *Le Grand* [1999].

Az OTKA-kutatás eredményeire támaszkodik kötetünk két másik tanulmánya: Szabó Attila, Gulyás László és Tóth István János *Az adócsalás elterjedtségének változása – becslések a TAXSIM ágensalapú adócsalás-szimulátor segítségével* című munkája egy újszerű módszertani megközelítés kötetünk témája szempontjából is izgalmas felhasználási lehetőségeit mutatja be, Semjén András és Tóth István János *Intézményi környezet, szerződéses fegyelem és adózási magatartás* című írása pedig ismétlődő vállalati empirikus felvételek eredményeit hasonlítja össze, gyarapítva az empirikus gazdaságszociológiai megközelítésű vizsgálódásokról beszámoló tanulmányok sorát kötetünkben.<sup>6</sup>

A kötet alapjául szolgáló MTA–MeH projekt kutatásainak elsődleges célja a rejtett gazdaságot létrehozó szituációk, a szereplők döntéseit meghatározó motivációk és magatartási mechanizmusok feltárása és elemzése volt. A kutatás a nemzetközi és hazai szakirodalom tömör áttekintése (Lackó Mária, Semjén András, Fazekas Mihály és Tóth István János közös tanulmánya) után ökonometriai eszközökkel nemzetközi adatokon vizsgálta a korrupció, az adóráták és rejtett gazdaság kapcsolatát (lásd Lackó Mária tanulmányát kötetünkben). Egy-egy tanulmány foglalkozik az egyszerűsített vállalkozási adó (eva), illetve az alkalmi munkavállalói könyv tényleges működésével, hatásaival, a gazdasági szereplőknek ezekre adott válaszaival: Semjén András, Tóth István János és Fazekas Mihály *Az egyszerűsített vállalkozói adó (eva) tapasztalatai vállalkozói interjúk alapján* című munkája, illetve Semjén András, Tóth István János, Fazekas Mihály és Makó Ágnes *Alkalmi munkavállalói könyves foglalkoztatás munkaadói és munkavállalói interjúk tükrében* című írása. E tanulmányok fő vizsgálati területe a kisebb vállalkozások nagyvállalatokhoz képest általában gyengébb adózási fegyelme, e fegyelem javításának lehetséges kormányzati eszközei, illetve a jövedelemeltitkolás, a fekete- és szürkefoglalkoztatás/munkavállalás és az alkalmi munkavégzés egymással sok szálon összefüggő problematikája. Ez a két írás „a gazdaság kifehéritését” célzó kormányzati intézkedések egyfajta gazdaságszociológiai szempontú hatásvizsgálatára tesz kísérletet, amely a kormányzati kudarcok már elemzett problémaköréhez kapcsolódik.

Ugyancsak empirikus gazdaságszociológiai alapú vizsgálódás Semjén András, Tóth István János, Medgyesi Márton és Czibik Ágnes *Adócsalás és korrupció – lakossági érintettség és elfogadottság* című tanulmánya, amely a 18–60 éves korú népesség rejtett gazdasággal és korrupcióval kapcsolatos tényleges és hipotetikus viselkedését vizsgálja egy kérdőíves felvétel alapján, valamint Fazekas Mihály a rejtett gazdaságból való kilépés dilemmáival foglalkozó esettanulmánya. Bíró Anikó és Vincze János írása matematikai szimulációk segítségével elemzi a „fehérités” gyakorta nem triviális, esetenként negatív rövid távú makroökonómiai hatásait.

Kötetünk tehát különböző módszerek párhuzamos alkalmazásával több oldalról vizsgálja a rejtett gazdaság, az adózási viselkedés és a kormányzati szabályozás közti bonyolult kapcsolatokat: makro- és ágens alapú modellekre támaszkodó szimulációk mellett nemzetközi makroadatokat és hazai empirikus felvételek ökonometriai, matematikai statisztikai

<sup>6</sup> Az MTA–MeH projektet képviselő hét tanulmányból öt ugyancsak gazdaságszociológiai indíttatású, interjúkon, illetve kérdőíves empirikus adatfelvételek elemzésén alapszik.

vizsgálata, valamint strukturált interjúkon alapuló gazdaságsszociológiai elemzések, esettanulmányok is szerepelnek benne.

Bízunk abban, hogy elemzéseink továbbgondolásra ösztönzik majd a témával foglalkozó kutatókat és kormányzati szakembereket. Nem kívánunk azonban recepteket adni a kormányzati munka számára. Az adórendszer vagy az alkalmi foglalkoztatás szabályozása bonyolult dolog. Sajnálatos módon a hazai irodalomban elég gyakori, hogy *egy szempontú* elemzések alapján a szerzők nagyon is határozott következtetéseket vonnak le egyes adózási vagy foglalkoztatási formák átalakítását, további sorsát illetően. Mi nem kívántunk engedni az erre való csábításnak. Bár talán jogosan érhet bennünket olyan kritika, hogy a tanulmányok túlzottan is mértéktartók a tekintetben, hogy egyértelmű következtetéseket fogalmazzanak meg az adórendszer és a foglalkoztatási szabályok átalakítására, bízunk abban, hogy olvasóink ezek nélkül is megértik a kötet szemléletét, valamint azt, hogy mi az itt szereplő modellek, szakirodalmi és empirikus vizsgálódások együttes üzenete a kormányzati politika számára.

Anélkül, hogy konkrétan állást foglalnánk az egyszerűsített vállalkozói adó vagy az alkalmi munkavállalói könyv további sorsát illetően, vagy éppen a tekintetben, hogy milyen konkrét intézkedésekkel, kampányokkal lehet megváltoztatni a lakosság rejtett gazdasággal kapcsolatos magatartását, néhány szempontot, következtetést mégis megfogalmazunk.

Úgy véljük, hogy mind a téma szakirodalma, mind pedig a kutatás által tüzetesebben vizsgált kormányzati politika eszközeivel kapcsolatos eddigi tapasztalatok azt bizonyítják, hogy nem lehet elszigetelt intézkedésektől érdemi áttörést várni a rejtett gazdaság visszaszorításában. Meggyőződésünk szerint az adórendszer (adó mértékeket, adóalapokat, egyes adótípusok súlyát érintő) elszigetelt változásai önmagában, az adóadminisztráció szigorítása, az adórendszer egyszerűsítése és szélesebb értelemben a kormányzati hatékonyság javítása nélkül csak kevéssé lehetnek hatásosak. Csak olyan átgondolt, komplex intézkedéscsomagoktól várható érdemi eredmény, amelyek egyidejűleg változtatják meg jelentősen a rejtett gazdaságban való részvétel várható egyéni költségeit és hozamait befolyásoló tényezőket, illetve az adójogszabályokat, és javítják az adóadminisztráció működését. A rendszer toldozgatása, speciális csoportokra kitalált új adózási formák bevezetése elkerülhetetlenül újabb kormányzati kudarcokhoz vezet, mivel ilyenkor elkerülhetetlen a veszélye annak, hogy az új lépések bomlasztják a rendszer belső logikáját, és kikapukat, kibúvási lehetőségeket hoznak létre.

Másfelől feltétlenül látni kell, hogy a konkrét formális intézményi változások mellett az informális intézményi környezet, a gazdasági növekedés és az üzleti klíma változásai is képesek jelentősen befolyásolni a rejtett gazdaságban való részvétel elterjedtségét. Mivel a gazdasági válság hatására az üzleti klíma egyértelműen romlik a következő években, nagyon valószínűtlen, hogy az adóterhek jelentős csökkentése (és az államháztartás kiadási oldalának ennek megfelelően történő átalakítása) nélkül az adóadminisztráció szigorítása (bizonyos körben az ellenőrzési valószínűség növelése, az ellenőrzések jobb célzása és a büntetések szigorítása) és a kormányzati hatékonyság javítása önmagában képes lenne megakadályozni, hogy a rejtett gazdaság súlyának eddig szinte töretlenül csökkenő tendenciája meg ne forduljon.

A kötet szerkesztői ehelyütt szeretnének köszönetet mondani a kutatás és a kötet megjelenésének támogatásáért a Miniszterelnöki Hivatalnak és az Országos Tudományos Kutatási Alapprogramoknak, illetve a kötet alapjául szolgáló egyik kutatás támogatásáért a Világbanknak. Köszönettel tartozunk emellett kötetünk összes szerzőjének lelkiismeretes munkájáért, Fazekas Mihálynak a kötet alapjául szolgáló MTA–MeH kutatás egészéhez nyújtott segítségével, Robert Thiessennek az angol nyelvű összefoglalók lektorálásáért, valamint Kis Juditnak a projekt adminisztratív ügyeinek intézéséért.

Budapest, 2009. március

*A szerkesztők*

## HIVATKOZÁSOK

- BESLEY, T. [2006]: *Principled Agents? The Political Economy of Good Government*, Oxford University Press, New York.
- FAZEKAS KÁROLY–SEMJÉN ANDRÁS [2008]: *A rejtett gazdaságban való részvétel és csökkentésének kormányzati eszközei*. MTA–MeH. Stratégiai kutatások 2007–2208, Kutatási jelentések, Budapest, 213–233. o.
- KORNAI JÁNOS [1980]: *A hiány*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- KORNAI JÁNOS [1993]: *A szocialista rendszer. Kritikai politikai gazdaságtan*. Heti Világgazdaság Kiadói Rt., Budapest.
- LE GRAND, J. [1999]: *A kormányzati kudarcok elmélete*. Megjelent: *Csaba Iván–Tóth István György* (szerk.): *A jóléti állam politikai gazdaságtana*. Osiris–Láthatatlan Kollégium, Budapest, 146–164. o.
- STIGLITZ, J. E. [2000]: *A kormányzati szektor gazdaságtana*. KJK–Kerszöv, Budapest.
- WICKSELL, K. [1958/1896]: *A New Principle of Just Taxation*. Megjelent: *Musgrave, R. A.–Peacock, A. T.* (szerk.): *Classics in the Theory of Public Finance*. London, MacMillan.
- WOLF JR., CH. [1988]: *Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives*. MIT Press, Cambridge, MA.
- WOLF JR., CH. [1979]: *A Theory of Nonmarket Failure. Framework for Implementation Analysis*. *Journal of Law and Economics*, Vol. 22. No. 1. 107–139. o.