

3

3e trimester

2003

45e jaargang

'Informereren' en 'aanleren' zijn meer dan ooit twee sleutelwoorden van onze tijd. Het Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid wil daartoe bijdragen door kwaliteitsvolle artikelen te publiceren over juridische, economische, sociologische, ... aspecten van de sociale bescherming, die de lezer enig inzicht bijbrengen en hem tevens tot nadenken kunnen aanzetten. Deze lijn wordt ook doorgetrokken naar het domein van de Europese Unie: elk nummer bevat een vaste Europese rubriek.

Het Tijdschrift verschijnt ieder trimester in twee versies: de ene in het Nederlands, de andere in het Frans. Het Tijdschrift kan ook worden geraadpleegd op het internet:

<http://socialsecurity.fgov.be/bib/index.htm>

'Information' et 'formation', ce sont là, plus que jamais, deux mots clefs de notre époque et deux exigences auxquelles la Revue belge de sécurité sociale veut souscrire en publiant des articles de haut niveau consacrés aux aspects juridiques, économiques, sociologiques ... de la protection sociale, tout à la fois matière de connaissance et de réflexion pour le lecteur.

Cette politique entend s'inscrire dans le cadre de l'Union européenne. Chaque numéro comporte, donc, une rubrique dédiée à cette fin.

La Revue paraît chaque trimestre en deux versions : l'une française et l'autre néerlandaise. La Revue peut être consultée sur internet:

<http://socialsecurity.fgov.be/bib/index.htm>

Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid
Zwarte Lievrouwstraat 3c – B-1000 Brussel

ISSN: 0775-0234

3

3e trimester

2003

45e jaargang

Belgisch Tijdschrift voor
SOCIALE ZEKERHEID

Belgisch Tijdschrift voor
SOCIALE ZEKERHEID

ISSN 0775-0234

Enkel de auteurs zijn verantwoordelijk voor de ondertekende inzendingen of voor de stukken die worden overgenomen met vermelding van de bron.

De inhoud van de bijdragen in deze publicatie geeft niet noodzakelijk het standpunt of de mening weer van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid.

INHOUD:

ZWARTWERK EN FRAUDE: EEN BEDREIGING VOOR DE VERZORGINGSSTAAT IN BELGIE EN EUROPA

INTRODUCTIE

ZWARTWERK EN FRAUDE: EEN DRIEVOUDIGE BEDREIGING VOOR DE BELGISCHE EN EUROPESE VERZORGINGSSTAAT	683
JOZEF PACOLET en AN MARCHAL	

DEEL 1.

DE STRIJD TEGEN SOCIALE FRAUDE EN ZWARTWERK IN BELGIE OMVANG VAN HET ZWARTWERK EN CONFRONTATIE MET HET BELEID

SOCIALE FRAUDE EN ZWARTWERK IN BELGIE: ZOEKTOCHT NAAR HET ONDEFINEERBARE?	697
JOZEF PACOLET en AN MARCHAL	

WAAROM WILLEN WIJ AAN DE KEIZER GEVEN WAT DE KEIZER TOEKOMT?	735
JAN RENDERS	

ZWARTWERK EN FRAUDE: DE PLAATS VAN DE ADMINISTRATIEVE GELDBOETES IN HET SANCTIONERINGSBELEID	741
PAUL PIRENNE	

OVERHEIDSBELEID TEN AANZIEN VAN SOCIALE FRAUDE EN ZWARTWERK. SYNDICALE BESCHOUWINGEN	753
MADDIE GEERTS	

ZWARTWERK EN FRAUDE: EEN BEDREIGING VOOR DE VERZORGINGSSTAAT. INBRENG VANUIT DE ONDERNEMINGSWERELD	759
PIETER TIMMERMANS	

DE BESTRIJDING VAN FISCALE FRAUDE IN EEN ACTUEEL PERSPECTIEF	765
VICTOR DAUGINET	

ZWARTWERK EN FRAUDE: OVERZICHT VAN BELEIDSMAATREGELEN	771
PIERRE-PAUL MAETER	

STRIJD TEGEN BELASTINGFRAUDE OP GROTE SCHAAL: DE BELGISCHE BENADERING	777
FRANK PHILIPSEN	

DEEL 2.

ZWARTWERK EN FRAUDE: EEN DRIEVOUDIGE BEDREIGING VOOR DE EUROPESE VERZORGINGSSTAAT

1. Omvang en determinanten in internationaal perspectief

ZWARTWERK IN EUROPA VANUIT BELGISCH PERSPECTIEF. EEN TOEGENOMEN BEWUSTZIJN VAN DE DRIEVOUDIGE BEDREIGING VOOR DE VERZORGINGSSTAAT	789
JOZEF PACOLET en AN MARCHAL	

CONTROLE VAN HET BNP VAN DE LANDE VAN DE EUROPESE UNIE: MEEREKENING VAN DE VERBROGEN ECONOMIE	823
PAUL KONIJN	
DE SCHADUWEECONOMIEEN IN DE WERELD: OMVANG, OORZAKEN EN GEVOLGEN	831
FRIEDRICH SCHNEIDER	
HUISHOUDDIENSTEN EN DE INFORMELE ECONOMIE	889
ROBERT ANDERSON	
HUISHOUDELIJK WERK VERRICHT DOOR DERDEN	899
MIET SMET	
HET VOORKOMEN VAN FRAUDE: POLITIEKE, ADMINISTRATIEVE EN WETTELIJKE VOORWAARDEN	905
BERT VAN CAELENBERG	

2. Landenstudie

DE ZWARTE ECONOMIE: EEN OVERZICHT VAN METHODEN EN RAMINGEN	913
BRUGT KAZEMIER	
ONDERGRONDSE ECONOMIE IN DE OOST-EUROPESE LANDE: DE IMPACT VAN BELASTINGEN EN CORRUPTE	957
MARIA LACKO	
DE ROL VAN DE ONDERGRONDSE ECONOMIE IN ITALIE EN DE BELEIDSLIJNEN TER BESTRIJDING ERVAN	983
LAURA CASTELLUCCI	
ONDERGRONDSE ECONOMIE EN NIET-AANGEGEVEN BETALINGEN IN DE GEZONDHEIDSSECTOR: HET GEVAL GRIEKENLAND	1007
JOHN YFANTOPOULOS	

3. Internationale studies en Europees beleid ter bestrijding van zwartwerk en fraude

DE STRATEGIE VAN DE EUROPESE COMMISSIE OM ZWARTWERK IN OFFICIELE WERKGELEGENHEID OM TE ZETTEN	1035
ELS VAN WINCKEL	
ZWARTWERK: TOENEMEND POLITIEK BEWUSTZIJN IN HET KADER VAN DE EUROPESE WERKGELEGENHEIDSSTRATEGIE	1041
KARL-JOHAN LONNROTH	

FORUM

VAN "WERKLOOSHEIDSVAL" NAAR "LOONVAL" ?	1051
JEF MAES en CHRISTOPHE QUINTARD	

ABSTRACTS

**ZWARTWERK EN FRAUDE:
EEN BEDREIGING
VOOR DE
VERZORGINGSSTAAT
IN BELGIE
EN EUROPA**

INTRODUCTIE

**ZWARTWERK EN FRAUDE: EEN DRIEVOUDIGE BEDREIGING VOOR DE
BELGISCHE EN EUROPESE VERZORGINGSSTAAT**

683 |

ZWARTWERK EN FRAUDE: EEN DRIEVOUDIGE BEDREIGING VOOR DE BELGISCHE EN EUROPESE VERZORGINGSSTAAT

DOOR | JOZEF PACOLET en AN MARCHAL

Op 28 en 29 april 2003 organiseerde het Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA-Katholieke Universiteit Leuven) een tweedaags Belgisch en Europees colloquium over de afbakening en omvang, de meetbaarheid en de bestrijdingsvormen van zwartwerk en fraude. Dit colloquium werd mogelijk gemaakt dankzij de steun van de Europese Commissie, het Europees Centrum voor Werknemersvraagstukken EZA en het Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid (1).

De strijd tegen fraude is zowel op Europees als op Belgisch vlak een groeiende politieke prioriteit. Recente beleidsvoorstellen, de lectuur van de verkiezingsprogramma's, het regeerakkoord 2003-2007 en de discussies nadien bevestigen dit. Ook de controlerende instanties zijn gedreven door dezelfde ambitie. Op Europees vlak wordt de strijd tegen zwartwerk een kernpunt van de Europese werkgelegenheidsstrategie 2003 en wordt het een prioriteit voor het Italiaans Voorzitterschap van de Europese Unie in de tweede helft van 2003.

Deze reeks van referaten weerspiegelt het verloop van het colloquium en bestaat uit een Belgisch en Europees deel.

In het Belgische gedeelte worden de resultaten van een eerdere studie van het HIVA geactualiseerd en aangevuld met nieuwe informatie uit de Nationale Rekeningen. De onderzoeksresultaten werden verder geconfronteerd met de standpunten van de Christelijke Arbeidersbeweging, de ondernemingswereld, de administratie, de sociale parastatalen en de experts in fiscaliteit en het beleid zelf. In het Europese luik ligt de klemtoon op het identificeren en het meten van de omvang van zwartwerk en het Europees beleid om de strijd tegen zwartwerk te versterken.

1. **INSCHATTING VAN DE FRAUDE IN BELGIE: HOOG EN ONDERSCHAT?**

Het Hoger Instituut voor de Arbeid voerde in 1999-2000 een onderzoek uit over het controle- en sanctiebeleid en de omvang van sociale fraude in België. Ter gelegenheid van dit colloquium confronteerde het HIVA zijn eigen raming van de omvang

(1) Wij houden er aan deze instanties mede namens het HIVA hartelijk te bedanken voor de mogelijkheden om dit debat en de publicatie van de bijdragen te realiseren. In het bijzonder Joachim Herudek van het EZA en Hendrik Larmuseau van de FOD Sociale Zekerheid en zijn diensten dienen hier te worden bedankt. De auteurs van de diverse bijdragen danken wij voor hun steun aan het welslagen van het colloquium en deze publicatie.

van de sociale fraude (vooral de bijdragefraude bij de RSZ werd ingeschat) met de informatie die het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) recent publiceerde over de inschatting die zij zelf maakt van de fraude (referaat Jozef Pacolet en An Marchal, a). Dit leidt tot opmerkelijke vaststellingen. Wanneer het HIVA-onderzoek in een voorzichtige benadering de fraude in de loonmassa raamt op 6%, wordt dit in de Nationale Rekeningen slechts geschat op 1%, en dan nog beperkt tot bepaalde sectoren. De waarde van het 'bijgeschatte' zwartwerk in de reguliere sectoren zou lager zijn dan de raming van de waarde van de huishoudelijke hulp, die ook in grote mate niet aangegeven is. De totale 'zwarte' toegevoegde waarde die door het INR wordt ingecalculeerd, bedraagt ongeveer 9 miljard EUR of iets meer dan 4% van het BNP (situatie 1997). Tevens reveleren de cijfers dat de fraude in het bruto-exploitatieoverschot niet in het minst bij kleinere ondernemingen en de zelfstandige arbeid wordt gesitueerd. Hiermee bevestigen de hypothesen van het INR de fraudegevoeligheid van bepaalde inkomenscategorieën -niet in eerste instantie de werknemers waar het HIVA-onderzoek zich op concentreerde- en in bepaalde sectoren. Uitbreiding van het HIVA-onderzoek tot de informatie over zelfstandigen en verder onderzoek van het fenomeen schijnzelfstandigen is nodig. Voor sommige sectoren veronderstelt het INR bijna geen zwartwerk bij de werknemers, omdat vooral grotere bedrijven hierin actief zijn, van wie kan verwacht worden dat hun activiteiten voldoende geregistreerd zijn.

Voor de overheidssector kan ook redelijkerwijze worden aangenomen dat zwartwerk afwezig is. Sectoren waarin het INR veel fraude veronderstelt, zijn bouw, groot- en kleinhandel, horeca, maar ook de gezondheidssector. Daarnaast schatten zij ook de huishoudelijke hulp in (goed voor 1 miljard EUR aan nettolonen). De raming van de niet-aangegeven economische activiteiten kan in de optiek van de nationale rekeningen lager uitvallen dan andere schattingen omwille van de gehanteerde methode (bruto versus netto). Dat verklaart reeds een deel van het verschil. In reële termen van werkgelegenheid moeten echter soortgelijke grootheden worden vergeleken en zou de relatieve omvang dus hoger zijn dan aangegeven in de nationale rekeningen. De inschattingen van het INR liggen in de lijn van de meest recente internationale standaarden voor de inschatting van de zogenaamde volledigheid ('exhaustiviteit') van de ondergrondse economie, maar lijken vooralsnog eerder een voorzichtige raming. Toch leggen zij reeds een aanzienlijke massa van zwartwerk bloot.

De actualisering door het HIVA van de informatie over het controle-instrumentarium toont aan dat de personele middelen zijn toegenomen, maar dat verhoudingsgewijs het aantal uitgevoerde controles de jongste jaren niet evenredig is gestegen, terwijl ook het sanctiebeleid niet gewijzigd, zegge verstrengd, is. Het beeld van een regulariserende, niet repressief optredende controleur blijft bevestigd. De pakkans en de geconstateerde fraude lijken niet toegenomen te zijn. Pas tien jaar na de invoering van de samenwerking tussen de inspectiediensten (Protocol 1993), waardoor controleafspraken verbeterden, wordt nu ook in de noodzakelijke omkadering voorzien. Een uniforme registratie en rapportage van de activiteiten bestaan nog niet. Daardoor blijft het zicht op de verhouding inspanning en rendement te gebrekkig.

Zorgwekkender is evenwel dat de omvang en daardoor ook de evolutie van de fraude door de inspectiediensten, de administratie en het beleid nog steeds niet in kaart is gebracht.

2. SOCIALE FRAUDE: EEN BEDREIGING VOOR DE VERZORGINGSSTAAT

'Sociale fraude, fiscale fraude, bijdragefraude en uitkeringsfraude', het zijn termen die door elkaar worden gebruikt. Voor ons onderzoek namen we de houding aan dat elke vorm van ontwijking en ontduiking van regelgeving, van kosten van regelgeving, van belastingen en bijdragen, en het misbruik van uitkeringen en voorzieningen, dezelfde gevolgen hebben voor de publieke financiën: ontvangsten worden onthouden aan de overheid en meer uitgaven dienen te worden gemaakt. Vanuit economisch oogpunt dienen ze dan ook allemaal in rekening gebracht te worden, maar voor het controle- en sanctiebeleid is echter een nauwkeurige en genuanceerde afbakening nodig.

In ons onderzoek hebben wij sociale fraude vooral bekeken onder de vorm van bijdragefraude, en dan specifiek voor de werknemers. De omvang van bijdragefraude, zwartwerk en niet-aangegeven inkomen aan de belastingen is echter veel ruimer. De conclusie was evenwel dat, zelfs met voorzichtige ramingen, de omvang aanzienlijk was, dat elke fraudebestrijding zichzelf terugverdient en dat de middelen om haar te bestrijden niet in verhouding stonden met de ambitie, en vooral niet in verhouding met de omvang van de vastgestelde inbreuken. Pakkans en boetekans en dus het afschrikkingseffect blijven te gering, er wordt geen hardvochtig sanctiebeleid gevoerd, mede ingegeven door begrip op te brengen voor de levensvatbaarheid van bedrijven en sectoren en regularisatie van de sociale bescherming van de werknemers. Maar misschien wordt zo toch het probleem onderschat. Hiermee wordt echter geen halt toegeroepen aan de verdere verdringing van bonafide door malafide praktijken en wordt de financieringsbasis van de sociale bescherming niet gevrijwaard, zo deze al niet met alle zonden van Israël wordt beladen door te stellen dat te hoge fiscale en parafiscale druk de fraude en het zwartwerk uitlokken.

Soms ook wordt gesteld dat bepaalde activiteiten amper of niet belast kunnen of moeten worden, waarbij de oplossing van bijdrage- en belastingontduiking wordt gezocht in het vrijstellen van belastingen en sociale bijdragen. Op andere momenten moet men toegeven dat het zwartwerk uitgroeide tot illegale activiteiten, koppelbazerij, en tot en met georganiseerde criminaliteit, daarmee verder de rechtsstaat zelf tartend. Het niet bestrijden van al deze vormen van fraude en zwartwerk, werd voor anderen een argument om ook uitkeringsfraude te vergoelijken, of te strijd ervan niet aan te vatten, daarmee voeding gevend aan nieuwe argumenten om de sociale bescherming en uitkeringen in vraag te stellen, zelfs al wordt deze vorm van fraude vaak overroepen en is de sanctie, indien bestraft, vaak buitengewoon groot.

Zwartwerk in de informele sfeer, in het regulier arbeidscircuit en in het crimineel milieu: drie vormen van zwartwerk en informele economie die direct of indirect de verzorgingsstaat ondermijnen. Voldoende stof en argumenten voor ons om ons eigen onderzoek voor te leggen aan de betrokken overheden en sociale partners in België en na te gaan hoe zij de relatie tussen de fraude en de verzorgingsstaat inschatten en de strijd tegen fraude vorm willen geven. Voldoende reden ook om zeker te zijn van onze conclusies en om onze inzichten dus te toetsen aan de inzichten van buitenlandse deskundigen en Europese instanties.

3. GROEIENDE CONSENSUS IN BELGIE OVER DE NOODZAAK OM DE STRIJD TEGEN DE FRAUDE TE VERHOGEN

De prioriteit die bestaat in het vrijwaren van de sociale bescherming, is dezelfde als de doelstelling van het EZA en het HIVA, zodanig dat onze ambitie niet beter kon verwoord worden dan met 'de keizer te willen geven wat hem toekomt zodat deze de kiezer zou kunnen gunnen wat hem toekomt'. Voor de voorzitter van de sociale beweging ACW is een correcte inning van belastingen en bijdragen en het vermijden van misbruiken een corollarium van de uitbouw van de verzorgingsstaat (referaat Jan Renders).

In een rondetafel met een aantal andere 'stakeholders' werd een vrijmoedige en vrijmoedige discussie gevoerd over de oorzaken, vormen en bestrijdingsmiddelen van de sociale fraude in België. Uit statistieken van de studiedienst van de FOD Arbeid blijkt dat het aantal strafrechtelijke afhandelingen afneemt ten voordele van het aantal administratieve afhandelingen, die een stijging kennen tot ongeveer 34% in 1998. Opmerkelijk is verder de vaststelling dat bepaalde beleidsmaatregelen (vb. forse verhoging van geldboetes bij bepaalde zwartwerkinbreuken) blijkbaar effect missen, dat de sancties weinig afschrikwekkend zijn en dat recidivisme wordt vastgesteld (referaat Paul Pirenne).

De vakbond, die niet alleen de directe ondermijning van de sociale bescherming via minder ontvangsten constateert, maar ook tal van andere vormen van schending van arbeidsvoorwaarden en sociale regelgeving, plaatst kritische bedenkingen bij tal van 'would be' en andere oplossingen en ook bij uitkeringsfraude (niet het expliciete voorwerp van het colloquium) (referaat Maddie Geerts).

De ondernemerswereld somt redenen op waarom voor haar de fraudebestrijding prioritair is, inbegrepen de noodzaak om de last op arbeid en belastingen in het algemeen te verlagen, en stipuleert welke middelen volgens haar dienen ingezet te worden (referaat Pieter Timmermans).

Fiscalist en expert inzake fraudebestrijding Victor Dauginet verwijt de wetgever te weinig creativiteit aan de dag te leggen, opportuniteiten voor de bestrijding van grote fraude te laten liggen en zich blind te staren, soms geïnspireerd door welmenende onderzoekers, door grote en kleine fraude over dezelfde kam te halen. Hierin een groter onderscheid maken zou het voordeel hebben dat de grote fraudeurs

geïsoleerd geraken en het maatschappelijk draagvlak – men voelt zich immers zelf niet meer geïsoleerd – voor de strijd tegen fraude zou toenemen. Dit vraagt blijkbaar veel werk voor juristen om het onderscheid tussen zware fiscale fraude en gewone belastingovertredingen verder te verduidelijken.

De toenemende consensus over de noodzaak om de strijd tegen de fraude op te voeren blijkt ook uit de bijdragen namens twee verantwoordelijke ministers. Namens de Minister van Arbeid, Laurette Onkelinx, nam Pierre-Paul Maeter het woord en de Regeringscommissaris voor de vereenvoudiging van de belastingprocedures en de strijd tegen de grote fiscale fraude, Alain Zenner, werd vertegenwoordigd door Frank Philipsen. Uit hun bijdragen onthouden we dat reeds verscheidene nieuwe initiatieven zijn genomen, niet in het minst de installatie van het commissariaat zelf. De jongste regeringsverklaring (2003) zal de verwachtingen om resultaat te boeken op dit domein nog doen toenemen. Er wordt immers gekozen voor een uitgesproken aanpak van zowel bijdrage- als uitkeringsfraude. Sociale fraude en fiscale fraude worden twee onderscheiden domeinen waar twee ministers een prioriteit van zullen maken. Maar de druk om het zwartwerk om te zetten in reguliere jobs zal ongetwijfeld ook van Europese zijde komen.

4. EUROPESE EN OOK BELGISCHE CONTROVERSE TUSSEN RAMINGEN EN OFFICIELE STATISTIEKEN

Internationaal blijkt België hoog te scoren op het vlak van de fraude. Onze eigen schatting en officiële ramingen zijn zeer voorzichtig in vergelijking met een aantal buitenlandse macro-economische ramingen. Deze discrepantie is niet uniek voor België en leidde in tal van andere landen (Oostenrijk, Italië, Canada, Nederland en in OESO-publicaties) tot een controverse tussen de macro-economen, die op basis van macro-schattingen tot hoge en zeer hoge inschattingen van de fraude komen, en de nationale rekenaars (de opstellers van de officiële nationale rekeningen), die met weliswaar steeds betere en vooral exhaustievere methoden, dergelijke omvang van de fraude niet kunnen terugvinden.

Deze controverse is ook in België nog niet uitgeklaard. Zelfs het inschatten van de trend in de omvang van zwartwerk of fraude is problematisch. Is deze stijgend of dalend? Naarmate de ‘nationale rekenaars’ stellen dat ze de ondergrondse economie reeds incalculeren, terwijl macro-economische schattingen een groter wordende ondergrondse economie vermoeden, wordt de controverse groter. De ramingen kunnen immers tot het tienvoudige uiteenlopen. Hierdoor dreigt de geloofwaardigheid van zowel de nationale rekenaars als van de academici in het gedrang te komen. Wel hebben deze macro-economische ramingen alvast bijgedragen tot een toegenomen bewustzijn dat de strijd tegen de oorzaken en de gevolgen van de fraude moet versterkt worden.

Uit beide kampen werden eminente buitenlandse experts (academici en nationale rekenaars) op het internationale gedeelte van het colloquium uitgenodigd om een licht te werpen op deze tegenstrijdigheden. Zo stelt de internationaal vermaarde Prof. dr. Friedrich Schneider zijn recentste ramingen voor, waarin hij voor België de ondergrondse economie schat op 22% van het BNP in België; deze raming houdt een stijging in ten opzichte van tien jaar geleden (geschat op 19%). De bijdragen van Brugt Kazemier (Centraal Bureau voor de Statistiek Nederland) en Paul Konijn (Eurostat) tonen de zorgvuldigheid en bruikbaarheid aan van de statistieken opgesteld door de Nationale Rekenaars. Hun cijfers liggen systematisch beneden de macro-economische ramingen.

De drie volgende bijdragen handelen over de huishoudelijke arbeid die vaak in het zwart gebeurt enerzijds, en alle andere mogelijke vormen van zwartwerk, tot en met de georganiseerde criminaliteit anderzijds. Robert Anderson van de European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions licht de resultaten toe van een internationale studie over de tewerkstelling en potentiële mogelijkheden van jobcreatie in de huishoudelijke sfeer. Miet Smet gaat in op de stappen die door het Europees Parlement werden genomen met betrekking tot huishoudelijke arbeid. De bijdrage van Bert Van Caelenberg illustreert vanuit de Europese vakbondswerking van het overheidspersoneel hoe welig de fraude tiert en hoe beperkt de middelen ter bestrijding ervan blijven, zelfs al is het duidelijk dat de strijd tegen de fraude loont.

Mária Lackó en Laura Castellucci geven aan dat landen en regio's met een reputatie van een hoge informele economie (in casu Italië en Oost-Europese landen), zich meer en meer bewust worden van dit probleem en het trachten in kaart te brengen en te begrijpen. Hierbij wordt een duidelijk verband gelegd tussen institutionele (politieke en economische) hervormingen en de impact daarvan op het zwartwerk. De bijdrage van Yannis Yfantopoulos toont aan dat geen enkele sector en dus ook de gezondheidssector niet, gespaard wordt van zwartwerk en betalingen onder de (in dit geval operatie-) tafel ('fakelaki' in het Grieks).

Dit colloquium had alvast de verdienste dat we letterlijk ook een toenadering (of een convergentie) konden observeren tussen de academia en de Nationale Rekenaars. Niet alleen constateerden wij dat deze twee groepen tot nog toe blijkbaar nog geen of weinig dialoog hadden gevoerd, maar wij ontdekten ook dat zij letterlijk en figuurlijk naar elkaar toegroeiden. Zo stelt Brugt Kazemier dat een gedetailleerde vergelijking van de resultaten van beide methodes tot een verdere verbetering van gehanteerde methodes en een verklaring van de verschillen zou kunnen leiden, terwijl de internationale autoriteit Friedrich Schneider eraan toevoegt dat zijn ramingen, om interpreteerbaar te zijn in termen van de methoden van de nationale rekeningen, tot en met 1/3-e zouden kunnen worden verlaagd. Een dergelijke convergentie van schattingen op twee dagen tijd is een behoorlijk resultaat!

Filosofisch zou men zelfs kunnen zeggen dat het er niet toe doet of de hoge of de lage schattingen de correcte zijn. Indien ze laag zijn, des te beter. De hoge schattingen komt de verdienste toe dat ze de publieke opinie en de beleidsvoerders hebben

gemobiliseerd voor een verhoogde aandacht en strijd tegen de fraude. Voor een correcte argumentatie en beleidskeuze zijn correcte schattingen uiteraard wel van belang, zeker vanuit het oogpunt van de sociale bescherming, die toch de rode draad vormde van deze conferentie. Indien het zwartwerk werkelijk zo hoog is, moet men dringend maatregelen nemen om het in te dijken want het ondermijnt de financiering van de verzorgingsstaat. Indien het laag is, moet men stoppen met het argumenteren dat de verzorgingsstaat te sterk is uitgebouwd en zou moeten worden afgebouwd.

Uiteindelijk wensten wij op dit colloquium drie groepen van personen te bereiken die een zinvolle schatting kunnen maken van de fraude. Het zijn de academici via hun diverse methoden, de nationale rekenaars via hun methodiek die steeds meer de exhaustiviteit benadrukt, en ten slotte alle betrokken administraties en inspecties van de sociale zekerheid of van de belastingen. Hun controleactiviteiten en audits, volgens Schneider de beste methode (2), leveren elk afzonderlijke schattingen op waarvan de onderlinge confrontaties tot een beter begrip, exactere raming, en efficiëntere bestrijding van de fraude leiden. De verspreiding van de resultaten via het BTSZ is voor ons alvast een manier om de administraties ervan te overtuigen dat zij uiteindelijk het best geplaatst zijn om 'een venster te openen' op dit fenomeen. Toen wij in België op bezoek gingen bij de controle instanties van de sociale zekerheid en hun inschatting vroegen van de omvang van het zwartwerk, kregen we de reactie dat hun opdracht in de eerste plaats bestond uit het bestrijden van de fraude, en niet zozeer het meten. Met beperkte middelen – en die zijn beperkt – is een dergelijke reactie begrijpelijk. Toch menen wij dat het inschatten van de omvang van de fraude en het situeren van de fraudegevoelige sectoren en activiteiten, essentiële informatie is om de strijd te oriënteren, het te recupereren fraudebedrag vast te stellen en de strafmaat te bepalen.

5. **MERKBARE VERHOOGDE EUROPESE EN OOK NATIONALE INTERESSE VOOR DE STRIJD TEGEN FRAUDE TERWIJL DE OMVANG VAN FRAUDE EN ONTWIJING NOG 'TERRA INCOGNITA' BLIJFT**

Mede door deze verontrustende schattingen lijkt op beleidsniveau een consensus te groeien over het feit dat het zwartwerk aanzienlijk en problematisch is, zowel vanuit het oogpunt van formele (kwaliteitsvolle) jobcreatie als vanuit het behoud van een voldoende financieringsbasis voor de overheid in het algemeen en de verzorgingsstaat in het bijzonder. De uitdagingen voor het beleid situeren zich dus niet alleen op het vlak van registratie en inschatting, maar ook op het vlak van de controle en betugeling.

De studiedag kijkt voor België maar vooral ook op Europees niveau doelbewust het fraudefenomeen over een breed spoor: zowel kleine fraude in de huishoudelijke sfeer als deze in de rest van de economie en zelfs de georganiseerde criminele en

(2) In die zin was de HIVA-studie op het goede adres toen wij bij de administraties gingen vragen welke hun raming was van de omvang van de sociale fraude.

illegale activiteiten passeren de revue. De drie vormen ondermijnen rechtstreeks het economische belang van de betrokken werknemers, de concurrenten, de overheidsfinanciën, het 'fiscaal civisme' en bijgevolg het wezen van de staat in het algemeen. Het zijn ook deze drie vormen die in de literatuur en de regelgeving thans de meeste aandacht krijgen. Er is vooreerst het toenemende belang van informele arbeid en huishoudelijke hulp die dient geregulariseerd te worden. Wij stellen ons de vraag of de beste weg deze via vrijstelling van alle vormen van bijdragen en belastingen is, dus door impliciet deze activiteit te subsidiëren. De tweede vorm is het hele gamma van de omvang en verschijningsvormen in de reguliere economie, van zwartwerk en fiscale fraude. Hier erodeert de financieringsbasis van de verzorgingsstaat verder en dreigen de bonafide ondernemers uit de markt te worden geconcurrereerd. Er is ten slotte het vaak nabije en soms niet te onderscheiden terrein van georganiseerde criminaliteit en georganiseerde fraude, die niet alleen de verzorgingsstaat maar uiteindelijk ook de rechtsstaat zelf ondermijnt.

Een meersporenbeleid van voorkomen, controleren, bestrijden en bestraffen is nodig. In ons tweede referaat schrijven we, in het licht van de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat, geen heil te zien in simpelweg een belastingverlaging, zelfs al zou de belastingdruk op het eerste gezicht samenhangen met een hoger niveau van fraude (referaat Jozef Pacolet en An Marchal, b). In de EU lijkt dit verband immers niet evident. België situeert zich in de middenpositie tussen landen waar er een hoge belastingdruk is (Scandinavische landen) maar een lagere fraude en landen met een lage belastingdruk (Mediterrane landen) en hoge fraude. Factoren als de uitbouw van de collectieve sector en de aanwezigheid van zelfstandige arbeid kunnen dit verklaren.

6. ZAL DE RUBICON VAN ONDERSCHATTING EN MINIMALISERING WORDEN OVERGETROKKEN?

Vanuit Europa komt er een stijgende druk om de strijd tegen zwartwerk ter harte te nemen. Zowel om nieuwe jobs in de persoonlijke dienstverlening te regulariseren en de jobcreatie in de rest van de economie te stimuleren als om de grote fraude te vermijden worden voorstellen voor een meersporenbeleid en de uitwisseling van goede praktijken een verhoogde prioriteit. Maar ook bij de Europese instellingen blijkt de inschatting van de omvang van het probleem van de fiscale fraude en ontwijking en het niet belasten in vele gevallen nog 'terra incognita'. De discussie over de exhaustiviteit en volledigheid van een BBP is een eerste stap om het 'ongemeten' nationaal inkomen te meten.

Want misschien is de grootste bedreiging voor de verzorgingsstaat het gebrek aan cijfers over al deze fenomenen. Uiteindelijk is dat aspect een van de hoofdthema's van dit colloquium geworden. Is het zwartwerk of de ondergrondse economie groot of klein? Indien het klein is, en tal van officiële schattingen dreigen de omvang te onderschatten, bestaat het risico dat ook de strijd ertegen wordt geminimaliseerd.

Indien het groot is, dan is de behoefte om de strijd aan te pakken aanzienlijk. Exact meten van de omvang en verschijningsvormen is dan ook geen triviaal thema gebleken. Grotere samenwerking en uitwisselbaarheid van informatie tussen het sociale, fiscale en justitiële apparaat kan zowel voor het globaal inschatten van het probleem als voor het individueel detecteren van de fraude de zaak verhelpen. Een goede inschatting van het fenomeen is het enige referentiepunt om er zeker van te zijn dat men vooruitgang boekt in de strijd ertegen.

Het is dan ook met veel enthousiasme dat wij de Europese bijdragen op dit colloquium verwelkomen. Els Van Winckel en Karl-Johan Lönnroth illustreren hoe de EU de strijd tegen de fraude situeert binnen de andere belangrijke doelstellingen van de magische vijfhoek van de welvaartseconomie of economische politiek (naast prijsstabiliteit, economische groei, betalingsbalansevenwicht en billijke inkomensverdeling), met name door het streven naar 'volledige tewerkstelling'. 'Zwartwerk omzetten in goede formele jobs' is de ambitie van het Europees beleid, om zo dichterbij het objectief van volledige tewerkstelling te komen. Ons enthousiasme groeide niet alleen rond de inhoud van deze doelstelling van full employment, maar ook rond de gehanteerde methode.

Door de strijd tegen zwartwerk in de 'open methode van coördinatie' (OMC) omtrent het werkgelegenheidsbeleid op te nemen, geloven wij dat dit kans maakt om te slagen. De OMC is via zijn benchmarking, het formuleren van meetbare doelstellingen en jaarlijkse rapportering een doeltreffende methode gebleken om snel (opmerkelijk snel door de bijna jaarlijkse evaluatiecyclus), meetbaar en zichtbaar, vooruitgang te boeken in bepaalde domeinen. De klemtoon van deze studiedag op het meten van de fraude, komt merkwaardig goed overeen met de klemtoon die de EU zelf legt: de overheden zullen hun strijd tegen de fraude moeten aanvangen met het opleveren van vergelijkbare en betrouwbare statistieken ter zake.

Dit was ook de intuïtieve eerste stap die wij meenden te moeten zetten toen wij in België op zoek gingen naar deze cijfers. Prof. Max Frank zal aangenaam verrast zijn om hier de Europese steun te vinden voor zijn eigen (en vaak herhaalde) vraag in 1998 aan de Administratie van Financiën om studies te maken over de omvang van de fraude. Het antwoord dat Max Frank citeert, was dat de administratie van Financiën 'het nut van verder wetenschappelijk onderzoek van het fenomeen niet in verhouding zag met de middelen die daartoe nodig zijn' (citaat in ons referaat over België in dit nummer). Wel zullen de Europese richtsnoeren de nationale overheden hier nu toe verplichten.

Aankijkend tegen de bijna revolutionaire Europese projecten die geslaagd zijn of zullen slagen, zoals de realisatie van de Euro op economisch vlak, de uitbreiding volgend jaar met 10 nieuwe lidstaten op politiek vlak, het succes van de OMC op sociaal vlak, en het geleidelijk, na decennia van discussie, komen tot een consensus over de kapitaalinkomstenbelasting, is er bijna ook een gelijkaardig Europees mirakel nodig om die steeds opnieuw afgekondigde strijd tegen de fraude eindelijk te laten slagen, ook in België. Een dergelijk mirakel lijkt in de maak. De huidige amechtige publieke financiën in België en het buitenland maken de timing ervan mis-

schien zelfs ideaal. Wij stelden ons op de studiedag de vraag of men in België of op Europees vlak de Rubicon eindelijk zou overtrekken op het vlak van de inventarisatie en de strijd tegen de fraude. Aangezien op dit colloquium de Europese vertegenwoordigers nog konden melden dat het Italiaans Voorzitterschap van de Europese Unie voor de tweede helft van 2003 van de strijd tegen de fraude een prioriteit zou maken, denken wij dat het antwoord alleen maar positief kan zijn. Misschien geldt opnieuw de uitspraak van Caesar toen hij de Rubicon overstak: *alea jacta est*.

INHOUDSTAFEL

INTRODUCTIE

ZWARTWERK EN FRAUDE: EEN DRIEVOUDIGE BEDREIGING VOOR DE BELGISCHE EN EUROPESE VERZORGINGSSTAAT

1. INSCHATTING VAN DE FRAUDE IN BELGIE: HOOG EN ONDERSCHAT?	683
2. SOCIALE FRAUDE: EEN BEDREIGING VOOR DE VERZORGINGSSTAAT	685
3. GROEIENDE CONSENSUS IN BELGIE OVER DE NOODZAAK OM DE STRIJD TEGEN DE FRAUDE TE VERHOGEN	686
4. EUROPESE EN OOK BELGISCHE CONTROVERSE TUSSEN RAMINGEN EN OFFICIELE STATISTIEKEN	687
5. MERKBARE VERHOOGDE EUROPESE EN OOK NATIONALE INTERESSE VOOR DE STRIJD TEGEN FRAUDE TERWIJL DE OMVANG VAN FRAUDE EN ONTWIJKING NOG 'TERRA INCOGNITA' BLIJFT	689
6. ZAL DE RUBICON VAN ONDERSCHATTING EN MINIMALISERING WORDEN OVERGETROKKEN?	690

DEEL 1: DE STRIJD TEGEN SOCIALE FRAUDE EN ZWARTWERK IN BELGIE. OMVANG VAN HET ZWARTWERK EN CONFRONTATIE MET HET BELEID

SOCIALE FRAUDE EN ZWARTWERK IN BELGIE: ZOEKTOCHT NAAR HET ONDEFINIEERBARE?	697
WAAROM WILLEN WIJ AAN DE KEIZER GEVEN WAT DE KEIZER TOEKOMT?	735
ZWARTWERK EN FRAUDE. DE PLAATS VAN DE ADMINISTRATIEVE GELDBOETES IN HET SANCTIONERINGSBELEID	741
OVERHEIDSBELEID TEN AANZIEN VAN SOCIALE FRAUDE EN ZWARTWERK. SYNDICALE BESCHOUWINGEN	753
ZWARTWERK EN FRAUDE: EEN BEDREIGING VOOR DE VERZORGINGS-STAAT. INBRENG VANUIT DE ONDERNEMINGSWERELD	759
DE BESTRIJDING VAN FISCALE FRAUDE IN EEN ACTUEEL PERSPECTIEF	765
ZWARTWERK EN FRAUDE: OVERZICHT VAN BELEIDSMAATREGELEN	771
STRIJD TEGEN BELASTINGFRAUDE OP GROTE SCHAAL: DE BELGISCHE BENADERING	777

SOCIALE FRAUDE EN ZWARTWERK IN BELGIE: ZOEKTOCHT NAAR HET ONDEFINIEERBARE?

DOOR **JOZEF PACOLET en AN MARCHAL**

Hoger Instituut voor de Arbeid, K.U. Leuven

1. INLEIDING

De aanleiding voor deze studiedag was het afsluiten van een studieproject over de verschijningsvormen, de omvang en de bestrijding van de sociale fraude in 2001 (1). Deze studie was op zich reeds een gevolg van een vroeger referaat over sociale fraude (1995) op het Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres. Dat congres ging verder volledig over de sociale zekerheid. Het colloquium van vandaag verwijst opnieuw naar de verzorgingsstaat waarin de sociale zekerheid een belangrijk deel is. Zowel bij dat eerste referaat als bij de realisatie van het onderzoeksproject hadden wij regelmatig contact met de administraties en de betrokken 'stakeholders'. Wij hadden ons voorgenomen om, eens het rapport klaar zou zijn, een rondetafel te organiseren met deze instanties om de resultaten met hen te confronteren en vooral om het maatschappelijk debat verder te zetten, ook en vooral omdat wij bij de inspecteurs en controleurs zelf een spanning tussen hun ambitie en de beschikbare controle- en sanctiemiddelen observeerden. Controle en sanctie van zwartwerk staan vandaag en morgen ter discussie. Maar voorafgaandelijk staan we stil bij de definitie van zwartwerk en fraude, de meting van de omvang ervan, de strijd ertegen en de noodzaak om deze strijd te voeren. Wij hebben er uiteindelijk voor gekozen om dit soort van gedachtewisseling met een ruimer publiek van geïnteresseerden te delen, en het debat – dat, zoals verder zal blijken, erg actueel is in België –, open te trekken op Europees niveau, waar het blijkbaar even controversieel is vandaag en het zich ook morgen laat aandienen.

(1) Dit onderzoek maakt deel uit van een multidisciplinair onderzoeksproject van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek (project G.0146.97: 'Sociale fraude: verschijningsvormen, omvang, motieven en bestrijdingsvormen') onder wetenschappelijke leiding van prof. dr. Dries Simoens, prof. dr. Jozef Pacolet en prof. dr. Hans De Witte. Actualisering en integratie in een Europese context van dit onderzoek is mogelijk geweest in het kader van het colloquium 'Zwartwerk en fraude: een bedreiging voor de verzorgingsstaat', in opdracht van EZA met de steun van de Europese Commissie.

Het toenemende aandeel in de actualiteit bevestigt het belang van dit thema. Maar reeds gedurende lange tijd observeren we dat weinig regeringsverklaringen geen enkele verwijzing naar een geïntensifieerde strijd tegen de fraude bevatten (C. Deneve, 1995). Vandaag levert een doordeweekse lectuur van de krant berichten op zoals de verlaging van BTW om in de horeca zwartwerk te reduceren, de introductie van nieuwe reeksen cheques om huishoudelijke hulp te formaliseren, de ambitie van een politieke partij om de fraude – zij hebben niet gezegd hoe groot zij die inschatten – tegen 2010 te halveren, de melding dat de hervorming van het politieapparaat een jaar lang de georganiseerde criminaliteit terrein heeft laten winnen, of een berichtje in *The Times* van einde maart dat er in Japan voor artsen en verpleegkundigen een tarieflijst bestaat van bijbetalingen onder de ‘(operatie)’tafel, ‘thank-you money’, ‘harei’ vragen (*The Times*, 28 maart 2003).

2. DEFINITIE VAN HET ONDEFINIEERBARE

De definitieproblemen weerspiegelen zich doorheen de titels van onze studiedag. Wij wensen zeker te zijn dat zowel het fenomeen van zwartwerk als van fraude aan de orde komt. Definitieproblemen hebben ons blijkbaar zo sterk parten gespeeld dat wij onze eigen bijdrage ‘Op zoek naar het ondefinieerbare?’ hebben genoemd. Kennelijk delen wij deze ambitie met prof. Schneider, die in zijn referaat over de fascinatie van het kennen van het onbekende (‘a scientific passion for knowing the unknown’), en zijn wij nog net niet tot de conclusie van Eurostat gekomen, die deze ambitie blijkbaar opgegeven heeft precies door gebrek aan een definitie (P. Konijn, ‘Eurostat considers that no practicable definition of underground, hidden or illegal economy has been developed so far that could be used to compile comparable and meaningful estimates’).

Dit zijn echter maar uitvluchten om de moeilijkheidsgraad van deze oefeningen te situeren.

De recentste internationale standaard voor macro-economische statistieken, the 1993 System of National Accounts, helpt ons evenwel om het zwartwerk of de ondergrondse economie te situeren. Deze indeling wordt nu meer en meer gehanteerd om het werk van de nationale rekenaars in verband met het meten van de niet-geobserveerde economie te stroomlijnen.

Er wordt hierbij het onderscheid gemaakt tussen:

a) Ondergrondse economie of zwartwerk:

- activiteiten om betaling van inkomsten, BTW of andere taksen te vermijden;
- activiteiten om de betaling van socialezekerheidsbijdragen te vermijden;
- activiteiten om andere wettelijke regels te ontwijken ondermeer m.b.t. minimumloon, arbeidstijden, arbeidsveiligheid;
- activiteiten om andere administratieve verplichtingen te vermijden.

b) Illegale productie:

- productie van goederen en diensten waarvan de productie, verkoop of het bezit is verboden;
- productie van doorgaans legale activiteiten maar die illegaal worden wanneer zij worden uitgeoefend door niet-geautoriseerd personeel.

c) Informele economie:

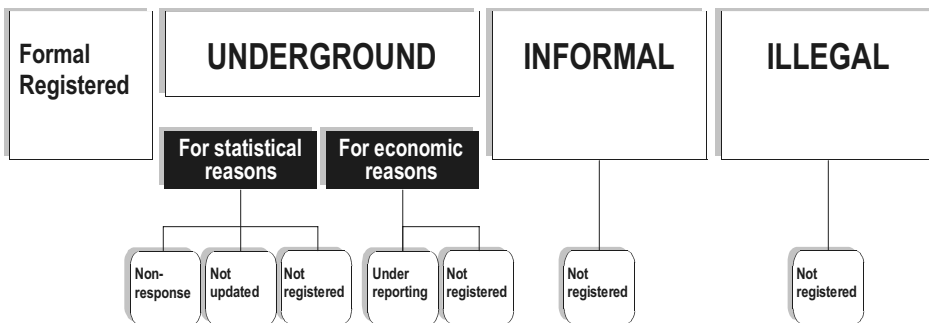
Activiteiten die vooral in minder ontwikkelde landen belangrijk zijn en die de productie bevatten van entiteiten met het doel werk en inkomen te verwerven, maar opereren op een doorgaans laag niveau van arbeidsverdeling, organisatie, arbeidsregulering en met arbeidsrelaties die vaak occasioneel, via familiale banden en persoonlijke en sociale relaties tot stand komen, eerder dan door arbeidscontracten. Hun activiteiten kunnen al dan niet ondergronds of al dan niet illegaal zijn.

d) Huishoudelijke productie voor eigen gebruik

e) Economie die door deficiënties van het administratief statistisch apparaat uit het beeld verdwenen, hetzij doordat de entiteiten niet geregistreerd zijn, of omdat hun informatie niet verwerkt is, of omdat zij hun activiteiten onderrapporteren.

De Italiaanse statistische diensten hergroeperen deze indeling in volgend schema, waarbij er dus een ondergrondse of niet-geobserveerde economie is voor statistische redenen, en een voor economische redenen. ‘Undeclared work’ en fraude zal dus vooral het aspect van ‘underground economy for economic reasons’ bevatten.

FIGUUR 1: ISTAT ANALYTISCH KADER VOOR DE NIET-GEOBSERVEERDE ECONOMIE



Bron: OECD (2002), *Measuring the non-observed economy, A handbook*

De werkzaamheden van de statistische diensten, de zogenaamde ‘nationale rekenaars’ – in België is dat het INR – zijn vooral ingegeven vanuit het streven naar volledigheid en exhaustiviteit en hebben bijgevolg zowel met statistische onvolkomenheden als met fraudefenomenen te maken.

Schneider verruimt de definitie van schaduweconomie naar alle legale en illegale productie en verhandeling van goederen en diensten, tegen geld of via ruilhandel, die niet geregistreerd zijn in het nationaal inkomen. Naarmate deze berekeningen exhaustiever worden, wordt het dus moeilijker om daarbuiten nog veel 'unobserved economy' te vinden. Een aantal bijdragen voor dit colloquium gaat precies over deze discussie, namelijk in welke mate de niet-geobserveerde economie al in de officiële statistieken is opgenomen. Ook wijzelf doen even de test voor België. Maar het moet duidelijk zijn dat 'unobserved' (niet formeel genoteerd in de nationale rekeningen) niet volledig overeenstemt met 'undeclared' (niet aangegeven aan de autoriteiten die de belastingen of de socialezekerheidsbijdragen innen). Cowell (1990, p.15) spreekt in dit verband van 'unmeasured GDP' en 'untaxed GDP'. De afbakening voor 'unmeasured' en 'untaxed' is dus niet dezelfde. Wij proberen dit te illustreren in volgend schema. Wij raken hierna beide thema's aan, maar kunnen het helaas niet uitputten.

FIGUUR 2: DE GEREGETREERDE, GEOBSERVEERDE EN AANGEGEVEN ECONOMISCHE ACTIVITEITEN



Bron: eigen schema

In 1995 hadden wij samen met Hans Geeroms een bijdrage geleverd aan het 22ste Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres over de omvang van de sociale fraude. Dit referaat biedt een indeling die ons toelaat om het aandachtsgebied van vandaag te situeren. Sociale fraude heet elk misbruik inzake socialezekerheidsrecht, het arbeidsrecht en de sociale bijstand, waarbij men zich tracht te onttrekken aan de regelgeving en de bijhorende lasten van de overheid. Het omvat het zich onttrekken niet alleen aan het betalen aan socialezekerheidsbijdragen, maar ook aan andere arbeidsreglementering ter bescherming van de werknemers. Hieruit vloeit een informeel en zwart circuit voort van arbeid en inkomens, waarin men fiscale en parafiscale bijdragen wenst te ontwijken of te ontduiken. Daarnaast is ook uitkeringsfraude mogelijk. Voor de economen was zelfs het onderscheid tussen ontwijking en ontduiking niet relevant, omdat alle twee resulteren in een minder belastbare basis voor de overheid. In het verlengde daarvan namen wij in dat referaat finaal ook de sociale en fiscale uitgaven mee, de sociale of fiscale niet-belasting (waarvan wij de komende dagen nog herhaaldelijk vormen zullen tegenkomen) die op zich stuk voor stuk verantwoord en geoorloofd kunnen zijn, maar alle hetzelfde gevolg hebben, met name een minder belastbare basis. Maar ook misbruik van subsidies of sociale uitkeringen heeft hetzelfde negatieve effect op de publieke financiën. De uitkeringsfraude is overigens een belangrijk aspect van de sociale fraude. Wij kwamen uiteindelijk tot de conclusie dat wij het onderscheid tussen fiscale en sociale fraude amper of niet konden maken, alleen al theoretisch niet omdat in het ene land de overheid zich misschien meer of minder financiert van socialezekerheidsbijdragen of via belastingen.

De voorkeur voor een ruime definitie vond bevestiging in een eminentie als prof. M. Frank, die de 'fiscale' uitgaven mee in beeld brengt van de niet-geïnde belastingen, alsook finaal de fiscale onderschatting (ondermeer via een forfaitaire heffing voor landbouw, nu ook voor horeca voorgesteld) in beeld brengt. Ook prof. Tiberg-hien 'situeert met veel overtuiging de sociale bijdragen bij de belastingen die dus in één adem en binnen dezelfde procedure gevat zouden moeten worden (2). Wij spraken in dat referaat dan ook van het valse onderscheid tussen fiscale en sociale fraude en gaven volgend ruim plaatje van fiscale en parafiscale ontwijking en ontduiking en 'niet-belasten'.

(2) Belgische Senaat, 1993- 1-4, 25, geciteerd in J. Pacolet en H. Geeroms (1995), p. 623.

FIGUUR 3: FISCALE EN SOCIALE ONTDUIKING EN VERMIJDING EN NIET-BELASTEN

	Ontduiking	Ontwijking	Het wettelijk niet of minder belasten omdat men		P.m. Fiscale onderschatting
		<i>grijze zone</i>	niet volledig kan belasten	niet volledig wil belasten	
Fiscale bijdragen	Inkomen niet aangegeven	<ul style="list-style-type: none"> ○ naar de vorm ○ verplaatsen van bel. basis ○ in de tijd spreiden 	Roerend vermogen	Kl eigen woning spaarboekje	Forfaits van bepaalde beroepen
Sociale bijdragen	Zwartwerk	<ul style="list-style-type: none"> ○ naar de vorm ○ verplaatsen van bel. basis ○ in de tijd spreiden 	Vrijstelling	Huiselijke hulp, PWA	Forfaits van bepaalde beroepen
				<i>grijze zone</i>	
				Huiselijke hulp, PWA	

Bron: J. Pacolet en H. Geeroms, 1995

Het spreekt voor zich dat een dergelijke inventaris van ontduiken of ontweken belasting en niet-belasten niet overeenkomt met ‘undeclared work’ sensu stricto of ‘unobserved economy’ sensu lato. Wij gaan niet in op de volledige problematiek van fiscale en parafiscale ontwijking en ontduiking of zelfs niet-belasten. Want dit veronderstelt een doorlichting van zowel de personenbelasting als van de vennootschapsbelasting en de BTW, alsmede van de sociale zekerheid voor werknemers en zelfstandigen. Wij onderzoeken hierna enkel de sociale fraude en dan nog in eerste instantie deze bij de werknemers. Ook de uitkeringsfraude laten wij hier buiten beschouwing.

3. ONDERZOEKOPZET VOOR BELGIË

De aanleiding van deze studie was de vaststelling in ons referaat over de sociale fraude in het Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres van oktober 1995, dat het fenomeen van sociale fraude in België, in tegenstelling tot een land als Nederland, amper bestudeerd en gedocumenteerd was, en blijkbaar ook niet het voorwerp uitmaakte van veel controverse (Pacolet & Geeroms, 1995). Wel observeerden wij bij de betrokken administraties en inspecties de frustratie over deze desinteresse, temeer daar deze hun actieterrein van de strijd tegen fraude beperkt riskeerde te houden, ver beneden de aspiraties die zij zelf hadden. Om deze informatieleemte op te vullen werd een multidisciplinair onderzoeksproject ingediend (3). Hierin wensten we bij de sociale administraties zelf te gaan registreren welke de aard en de omvang is van de inbreuken en fraude die zij constateren, alsook van de controle en de beteugeling die zij uitoefenen. We baseerden ons hiervoor op door hen gepubliceerde documenten en verslagen, en tal van

(3) Voor de lijst van publicaties die werden gerealiseerd in het kader van dit project: zie bibliografie.

gesprekken met diverse instanties in deze administraties. Het administratief-controlerende aspect van de verzamelde informatie maakte het nodig om deze mechanismen zo nauwkeurig mogelijk te situeren in de morfologie van de socialezekerheidsadministraties en hun procedures. Dit onderzoek werd uitgevoerd in 1999 en gepubliceerd in 2001.

Deze bijdrage blijft beperkt tot een aantal reflecties met betrekking tot de opsporing en bestrijding van sociale fraude. We hebben in de mate van het mogelijke de cijfergegevens geactualiseerd.

‘Sociale fraude’ is een meervoudig begrip. Het betreft in se elke inbreuk op de sociale wetgeving, dus zowel op de arbeidswetgeving, als op de sociale zekerheid en de sociale bijstand. Het gaat over het niet-naleven van de arbeidsvoorwaarden, de regelgeving op de bijdragen aan de socialezekerheidsstelsels, het gebruik van uitkeringen, alsook misbruiken van sociale voorzieningen. Wij gingen maar terloops in op de misbruiken van de arbeidswetgeving en beperkten ons in eerste instantie tot de bijdragefraude. Oorspronkelijk was het ook de bedoeling om de uitkeringsfraude verder te onderzoeken, maar gezien de complexiteit van de bijdragefraude en het fragmentaire van de gevonden informatie inzake uitkeringsfraude (in literatuur, onderzoek en beleidsdocumenten), wensten wij ons op dit eerste luik te concentreren (4). De uitkeringsfraude verdient dezelfde aandacht, al is het maar om bestaande vooroordelen hieromtrent aan de realiteit te toetsen. Onze indruk uit de vroegere buitenlandse (Nederlandse) evidentie was dat de uitkeringsfraude vaak overroepen en overschat is, terwijl de bijdragefraude misschien onderschat is en ook grotere proporties aanneemt. Ook theoretisch verwachtten wij dit: het verkrijgen van een uitkering is vaak gebaseerd op een inschatting van ‘objectieve en controleerbare’ voorwaarden, of er gaat zelfs een grondig sociaal onderzoek (in de bijstand) aan vooraf. De uitvoeringsinstanties vormen in die zin reeds een eerste filter. Bovendien bedraagt de fraude in dit geval slechts een fractie van de toegekende uitkering (voorbeeld in de werkloosheid verschil tussen alleenstaanden en samenwonenden) en kan de sanctie drastisch zijn (verlies van zijn uitkering). Wij wensten hierover dan ook geen ongefundeerde uitspraken te doen. De bijdragefraude daarentegen wordt vermoed aanzienlijk te zijn in België. België wordt o.m. in internationale macro-economische studies aangehaald als een land met een hoog aandeel zwartwerk, fiscale en sociale fraude (zie bijdrage aan internationaal deel van Pacolet en Marchal (2003) en Schneider (2003)). Het weze duidelijk dat zowel uitkeringsfraude als bijdragefraude de legitimiteit en leefbaarheid van de sociale zekerheid in het gedrang brengen en beide moeten worden bestreden.

Ten slotte moeten we opmerken dat daar waar het begrip sociale fraude per definitie een zekere mate van opzet impliceert, in de praktijk niet altijd het onderscheid kan worden gemaakt tussen de niet-naleving van de wetten omwille van onwetend-

(4) De bijdragen onder leiding van Prof. dr. Hans De Witte en Prof. dr. Dries Simoens gingen vooral over de uitkeringsfraude en meer specifiek de werkloosheidsverzekering.

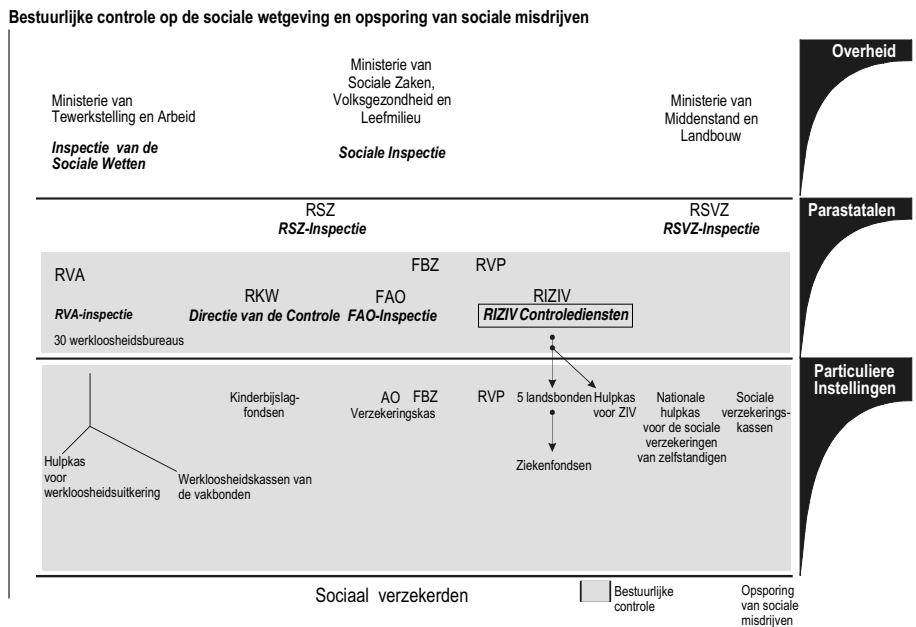
heid of sociale omstandigheden (vb. faillissementen), het vermijden of ontwijken van bepaalde wetgeving en de doelbewuste kleinschalige tot grootschalige georganiseerde fraude. Dit reflecteert zich onder meer in de manier van optreden van de sociale-inspectiediensten. Niettemin blijft het vanuit economisch oogpunt de verantwoordelijkheid van de overheid om elke overtreding te bestrijden, ongeacht of deze uit onwetendheid werd begaan (en dan moet gesleuteld worden aan wetgeving, informatie- en preventiebeleid) dan wel doelbewust werd gehandeld (en hierop moet een efficiënt controle- en sanctieapparaat antwoord bieden), en dit juist om de betaalbaarheid en de legitimiteit van de sociale zekerheid te vrijwaren.

4. ORGANIGRAM VAN DE BELGISCHE SOCIALE-INSPECTIEDIENSTEN

In België bestaat niet één geïntegreerde opsporingsdienst voor sociale fraude, maar bestaan twee inspectiediensten ressorterend onder twee ministeriële departementen en ook de parastatalen beschikken over een eigen inspectiekorps. De sociale inspecteurs zijn agenten van de gerechtelijke politie, onder het gezag van de minister tot wiens bevoegdheid de Tewerkstelling en Arbeid, de Volksgezondheid en Economische Zaken behoren.

Volgende figuur synthetiseert de morfologie van de sociale-inspectiediensten in de sociale zekerheid.

FIGUUR 4: DE SOCIALE-INSPECTIEDIENSTEN GESITUEERD IN DE SOCIALE ZEKERHEID



Bron: Pacolet J. en Marchal A. (2001), Sociale fraude in België. Controle- en bestrijdingsmechanismen en omvang, HIVA-K.U. Leuven.

De vier grootste sociale-inspectiediensten (SI, ISW, RVA, RSZ) beschikten in 1995 samen over een korps van ongeveer 780 controleurs/inspecteurs. In de periode na 1995 vonden bij de verschillende inspectiediensten kaderuitbreidingen plaats, die daarom niet volledig werden ingevuld. Alles tezamen zouden deze vier inspectiediensten anno 2003 over ongeveer 1 200 personen beschikken, hetgeen een toename met maar liefst 50% inhoudt op 8 jaar tijd. Hun gezamenlijke werkgebied strekt zich uit over 216 131 werkgevers, ongeveer 250 000 inrichtingen en 3 412 905 werknemers (2000). Tabel 1 vergelijkt het actiegebied van de sociale-inspectiediensten met dit van de belastingadministratie, voor het jaar 1995.

TABEL 1: PERSONEEL EN WERKINGSGBIED VAN DE SOCIALE-INSPECTIEDIENSTEN (1995, 2003) EN DE BELASTINGADMINISTRATIE (1995), BELGIE

Sociale-inspectiediensten

Totaal controlerend personeel RSZ, SI, ISW en RVA 1995	780
Totaal personeel RSZ	1 287 waarvan 110 inspecteurs
Aantal bij de RSZ ingeschreven werkgevers	213 118
Aantal bij de RSZ aangegeven werknemers	3 189 402
Aantal inrichtingen op 30 juni	246 650
Totaal bedrag brutobezoldigingen	2.423,8 miljard BEF/ 60,08 miljard EUR
Sociale ontvangsten	1.103,6 miljard BEF (2)/27,36 miljard EUR
Totaal controlerend personeel RSZ, SI, ISW en RVA 2000/2003 (1)	1 200

Belastingadministratie 1995

Totaal personeel	27 708
Aantal belastingplichtigen directe belasting	5 965 859
Aantal vennootschappen	288 387
Fiscale ontvangsten	2.438,6 miljard BEF/60,45 miljard EUR

(1) In de periode na 1995 vonden bij de verschillende inspectiediensten kaderuitbreidingen plaats, die daarom niet volledig werden ingevuld. De ISW beschikte in 2000 over 492 personeelsleden, de SI in 2003 over 255, de RSZ in 2003 over 153 en de RVA in 2003 over een 300-tal controleurs.

(2) Bijdragen afkomstig van werkgevers + ontvangsten solidariteitsbijdragen + tewerkstellingsfonds, 1995

Bron: RSZ, gedecentraliseerde statistiek, aantal in de sociale zekerheid opgenomen werkgevers en werknemers (1988-1995), RSZ Jaarverslag 1995 en Ministerie van Financiën, Algemene administratie van belastingen, Jaarverslag 1997, p. 6-8, 27; Mondelinge toelichting 2003 SI en RSZ, ISW Jaarverslag 2000, RVA Jaarverslag 1999

De belastingadministratie was in 1995, mede gezien haar omvangrijke en gedifferentieerde taak (directe belastingen, douane en accijnzen, BTW-registratie en domeinen), met meer middelen omringd dan de RSZ. De RSZ beschikte over 21,5 keer minder personeel, een verhouding die nu toch wordt gewijzigd. Niettemin int de RSZ jaarlijks bijna de helft van het bedrag aan fiscale inkomsten.

Dit onderzoek leverde een beeld op van controle-instanties bij de sociale zekerheid die met relatief beperkte mankracht toch een hoog aantal controle- en inspectiebezoeken realiseert bij de bedrijven. In het jaar 1998 controleerde de ISW 36 579 ondernemingen, behandelde de RSZ-inspectie 39 790 onderzoeksaanvragen en legde de RVA-inspectie 161 490 controlebezoeken af. De SI visiteerde in 1996 13 239 werkgevers (nog geen recentere gegevens beschikbaar). Wij stelden ook vast dat de RSZ-inspectie lange tijd niet in de mogelijkheid was om veel onderzoeken op eigen initiatief te leiden en zo een eigen 'anti-bijdragefraudebeleid' uit te bouwen. Hierin lijkt de laatste jaren niettemin een trendbreuk waarneembaar. Er vond een grote personeelsuitbreiding plaats in 1998 (+43). Hiermee gepaard gaande stellen we een stijging van het aandeel van de door de inspectiedienst zelf uitgevoerde opdrachten vast van 14% in 1996 tot 37% in 1999.

5. CONTROLE- EN SANCTIEBELEID

'Dikwijls geeft men de voorkeur aan nieuwe belastingen als bron van inkomsten boven een efficiënte bestrijding van de fraude, zodat de ontstane ongelijkheden tussen correcte belastingbetalers en ontduikers van belastingen nog worden vergroot' (Verslaggever studiedagen 19 mei en 2 juni 1993 over de bestrijding van de fiscale fraude).

5.1. CONTROLES

De controles verricht door de sociale-inspectiediensten kunnen op zijn minst productief worden genoemd. Volgende tabel geeft een overzicht van de gevolgen die werden gegeven aan de door de RSZ verrichte vaststellingen ingevolge hun onderzoeken voor de periode 1993-1997.

TABEL 2: AANTAL ONDERZOEKEN UITGEVOERD DOOR DE RSZ-INSPECTIE EN HET GEVOLG WAARTOE DEZE ONDERZOEKEN HEBBEN GELEID, BELGIE, 1993-1997

	1993	1994	1995	1996	1997
Behandelde onderzoeksaanvragen*	39 000	34 500	38 344	46 581	42 053
Afgehandelde onderzoeksopdrachten			30 247	33 586	32 445
Afgehandelde onderzoeksopdrachten met betrekking tot werkgevers			22 845	24 925	
Opstellen aangiffen	12 087	12 181	10 958	13 381	10 064
Wijzigende berichten	5 373	7 677	7 227	7 315	4 080
Gegevens m.b.t. inschrijving	4 449	5 672	5 369	5 494	3 184

* Bij benadering

Bron: RSZ, Jaarverslagen 1993-1997

Opmerkelijk is dat door de jaren heen ongeveer eenderde van de afgehandelde opdrachten resulteert in het opstellen van een (nieuwe) aangifte. Daarenboven leiden de vaststellingen tengevolge van de controles nog tot ongeveer even zoveel wijzigende berichten en bijkomende gegevens met betrekking tot de inschrijving, tenminste voor 1995 en 1996. In 1997 is dit aandeel afgenomen tot bijna eenvierde.

Ook de controles in hoofde van de ISW zijn rendabel, als we het aantal vastgestelde onregelmatigheden in relatie tot het totaal aantal gecontroleerde inrichtingen beschouwen.

TABEL 3: VASTSTELLINGEN TENGEVOLGE VAN UITGEVOERDE CONTROLES OP INITIATIEF VAN DE ISW, 1993-2000

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Totaal aantal gecontroleerde inrichtingen	37 976	39 770	40 215	46 143	44 143	36 579	34 101	34 124
Onregelmatigheden	32 549	37 080	34 422	42 606	47 121	40 046	33 097	29 944
In % t.o.v. totaal gec. Inr.	86	93	86	92	107	109	97	88
Vastgestelde onregelmatigheden inzake zwartwerk								
Op zwartwerk gecontroleerde inrichtingen	14 114	17 354	17 055	21 665	21 335	16 546	14 028	12 028
Onregelmatigheden								
Vreemde werknemers	1 419	1 142	720	679	665	496	367	326
Sociale documenten *	4 955	6 315	3 846	4 190	4 573	3 478	2 803	2 463
Deeltijdse arbeid	2 377	3 434	3 072	3 911	3 139	3 053	2 275	1 904
Totaal onregelmatigheden	8 751	10 891	7 638	8 780	8 377	7 027	5 445	4 693
In % t.o.v. totaal gec. Inr.	62,00	62,76	44,78	40,53	39,26	42,47	38,82	39,02

* Beperkt tot niet-inschrijving in sociale documenten, niet-aangegeven bezoldigingen (=de inbreukenindicator van zwartwerk)

Bron: ISW, Activiteitsverslag 1994-1995, p. 28; Activiteitsverslag 1996, p. 29; Overzicht van de activiteiten gedurende de jaren 1993-1996, Jaarverslagen 1998-2000

In verhouding tot het totaal aantal gecontroleerde inrichtingen stellen we een erg hoog aantal onregelmatigheden vast, dat in 1997 een maximum bereikt van 47 121. Het totaal aantal uitgevoerde controles kent een stijgend verloop tot 1997 om nadien opnieuw af te nemen. Wanneer we de controles in de strijd tegen de sociale fraude eruit lichten, is dit beeld nog veel meer uitgesproken. Deze cijfers weerspiegelen enigszins een verandering in beleidskeuze. Met name heeft de ISW tot 1997 haar krachten gebundeld in de strijd tegen sociale fraude, terwijl voor de jaren 1998 en 1999 een bijkomende doelstelling werd opgelegd, in het bijzonder controles inzake naleving van de arbeidsduur (deze onderzoeken nemen meer tijd in beslag). De dalende trend inzake sociale fraude wordt ook verantwoord doordat er vanaf

1998 minder klachten zouden zijn inzake sociale fraude (ISW, Jaarverslag 1999). Opvallend is in elk geval de daling van het aantal geconstateerde onregelmatigheden inzake 'sociaalfraudemisdrijven' in verhouding tot het aantal uitgevoerde controles (39% in 2000 t.o.v. 62% in 1993). Dit is vermoedelijk te wijten aan de harde aanpak van en de hoge sancties op dit soort van misdrijven.

5.2. SANCTIES

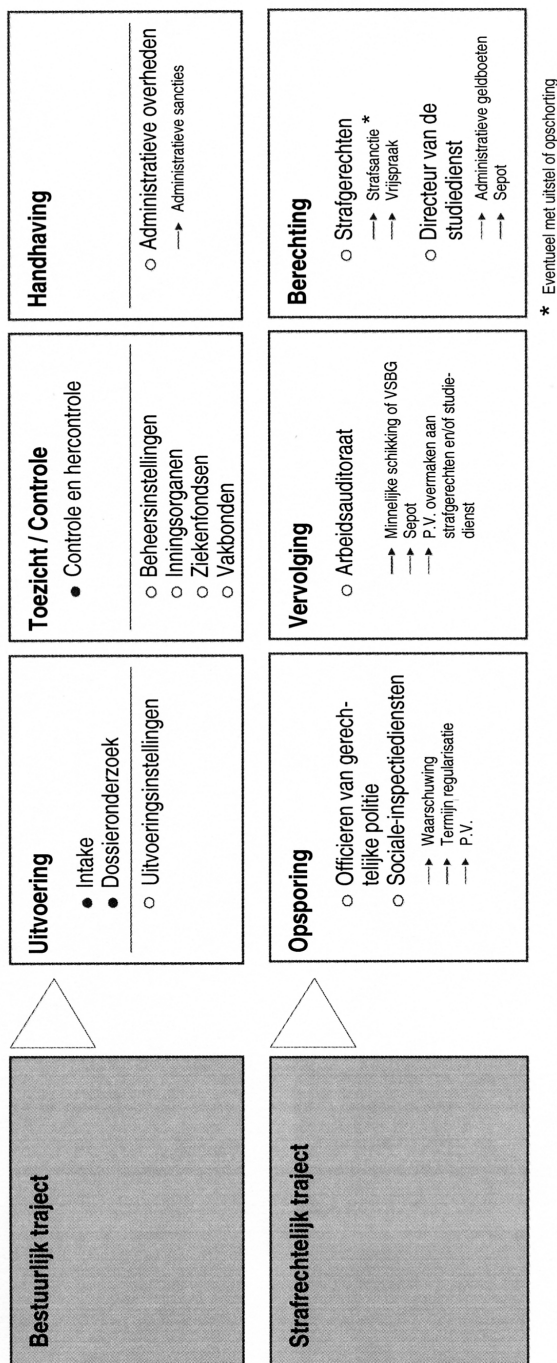
De strijd tegen misbruik van de sociale wetgeving en sociale fraude wordt aangepakt met een stroom van interventies, gaande van een preventief naar een toenemend repressief karakter. De sanctiepolitiek ligt in eerste instantie in handen van de sociale controleurs, die gebruik makend van hun appreciatie-recht, volgens de aard en de ernst van de inbreuk, de belangen van de werknemers, werkgevers en de overheid en volgens interne richtlijnen, onmiddellijk op een inbreuk kunnen reageren. Ze beschikken over de mogelijkheid om een waarschuwing te geven, een termijn op te leggen om te regulariseren of een proces-verbaal op te stellen. Het handhavingsapparaat is in de praktijk grotendeels gericht op verzoening en indien mogelijk regularisatie.

Doorheen zowel het feitelijke gedrag van de diverse sociale-inspectiediensten als de duiding die daaraan door onze gesprekspartners gegeven werd, konden wij een eerder 'begripvol' klimaat ten opzichte van diverse fraudeverschijnselen ontwaren, niet alleen in hoofde van de sociale-inspectiediensten, maar ook bij het gerecht en de studiedienst van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid. Hiervoor worden meerdere redenen ingeroepen, waaronder deze: de complexiteit van de sociale (straf)wetgeving noodzaakt informatie- en adviesverstrekking; de bescherming van werknemers verantwoordt regularisaties en verzoening; onaangepaste strafmaten wettigen inachtneming van verzachtende omstandigheden. Bovendien wordt extra-judiciaal optreden met betrekking tot loonmisdrijven verdedigd op basis van het feit dat dit snel veel geld opbrengt (5). Hoewel we begrip kunnen opbrengen voor deze preventiepolitiek, kan niet worden ontkend dat ook eerder pragmatische redenen tot deze gang van zaken hebben geleid. Het is hierbij belangrijk voor ogen te houden dat een nationaal handhavingsbeleid in deze volledig ontbreekt. Bovendien had de gerechtelijke achterstand (initieel ook de achterstand op de studiedienst met betrekking tot de administratieve geldboeten) en mogelijk zelfs gerechtelijke desinteresse tot gevolg dat systematisch laattijdig of geen gevolg werd gegeven aan de door de sociale inspectie opgestelde processen-verbaal, waardoor de inspectiediensten ervan weerhouden werden nog langer een PV op te stellen.

Figuur 5 schematiseert het bestuurlijke en strafrechtelijke sociaal handhavingstraject. Wij gaan echter niet dieper in op het bestuurlijke handhavingstraject. Hiervoor verwijzen we naar het rapport.

(5) Daarbij kan de inspecteur uitleggen wat de overtreder wel moet en niet mag doen en hoe hij zich conform de wetgeving kan gedragen. 'Buitengerechtelijk' optreden van sociale-inspectiediensten kan m.a.w. leiden tot een beter begrip, een grotere acceptatie en dus een betere toepassing van de sociale wetgeving en kan er ook toe bijdragen 'de opposenten van het arbeidsmilieu harmonisch te laten samenleven' (Vanden Broeck Ph., 1991, p.36).

FIGUUR 5: SCHEMA VAN DE BESTUURLIJKE EN STRAFRECHTELIJKE HANDHAVING IN HET SOCIAAL RECHT
Handhaving van sociaal recht



Bron: Pacolet J. en Marchal A. (2001), Sociale fraude in België. Controle- en besrijdingsmechanismen en omvang, HIVA-K.U. Leuven.

5.2.1. Informatieverstrekking en adviesverlening

Ten eerste hebben de sociale-inspectiediensten in belangrijke mate een informatieve, adviserende en bemiddelende opdracht, waaraan een aanzienlijk deel van hun tijd besteed wordt. Dit past binnen het preventieel van het federaal beleid tegen zwartwerk en fraude. De steeds complexer wordende sociale wetgeving werkt dit ongetwijfeld in de hand. Hierdoor resteert minder tijd voor het voeren van algemene of gerichte controles. Hierbij komt dat de complexe en uitgebreide reglementering ertoe leidt dat tijdens een (controle)bezoek aan een onderneming bij wijze van spreken wel steeds minstens één regelgeving zal zijn overtreden, en werkt dit ook de grens tussen onwetendheid en doelbewust frauderen op die manier niet in de hand? Men zou hier kunnen stellen dat de sociale-inspectiediensten zich in een soort 'rolconflict' bevinden, waarbij men zich de vraag kan stellen of deze preventieve-adviserende functie niet kan worden overgeheveld naar andere diensten, zodat de controlediensten zich effectief kunnen toeleggen op het opsporen van misbruiken.

5.2.2. Waarschuwingen

De inspecteurs van de sociale inspectie en de inspectie van de sociale wetten geven waarschuwingen wanneer het gaat om lichte inbreuken van administratieve aard of om inbreuken die niet meer bestaan op het ogenblik van de vaststelling (vb. onjuist bijhouden van sociale documenten maar de werknemers werden inmiddels aangegeven bij de RSZ), of nog wanneer de werkgever vrijwillig een einde stelt aan de vastgestelde leemten (vb. door de prestaties vooralsnog mee te delen aan de RSZ, de individuele rekening af te leveren, het vakantiegeld te betalen).

5.2.3. Regularisaties

Daar de inspectie van de sociale wetten ernaar streeft de werknemers te beschermen en de gelijkheid tussen werknemers te waarborgen, zal zij indien mogelijk, de werkgever uitnodigen om de situatie te regulariseren. De regularisatie is in ieder geval verplicht wanneer het gaat om de niet-naleving van de reglementering in verband met de bezoldigingen (lonen, minimumlonen, diverse premies). Maar ook de RSZ-inspectie en de sociale inspectie gaan bij sommige inbreuken (loonmisdriften) gestadig over tot het regulariseren. Het bedrag waarop deze regularisaties betrekking hebben, bewijst dat het om grote bedragen gaat, welke niet zouden zijn gekend zonder controle. Volgende tabel geeft een overzicht van de brutobezoldigingen die het voorwerp uitmaakten van RSZ-regularisaties van 1993 tot en met 1999, tengevolge van onderzoeken uitgevoerd door alle sociale inspectiediensten.

TABEL 4: OVERZICHT BRUTOBEZOLDIGINGEN DIE HET VOORWERP UITMAKEN VAN RSZ-REGULARISATIES, BELGIE, IN MILJOEN EUR

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Totaal bedrag aan brutobezoldigingen aan 100%	1.021,8	568,12	249,14	292,49	476,39	291,4	239,7
Totaal lonen van de onder de RSZ ressorterende werknemers	56.913,4	58.609,1	60.084,9	61.674,33	63.471,84	61.432,4	68.956,6
Geregulariseerd loon als % van totaal lonen RSZ werknemers	1,8	0,97	0,42	0,47	0,75	0,47	0,35

Bron: RSZ-Jaarverslagen 1993-1997 en bijlagen, toelichting RSZ-Controledienst april 2003

Het bedrag aan brutoregularisaties halveert jaarlijks van 1993 tot 1995, en blijft nadien ongeveer op hetzelfde niveau hangen (met uitzondering van 1997). De totale bedragen liggen in absolute termen erg hoog, maar in relatie tot het totaal bedrag van bij de RSZ-aangegeven lonen gaat het slechts om 0,4 à 1,8%.

5.2.4. Processen-verbaal

Over het algemeen zal pas wanneer de werkgever zich na een uitdrukkelijke aanmaning niet in regel heeft gesteld of wanneer het gaat om zware inbreuken (vb. tewerkstelling clandestiene vreemdelingen, tewerkstelling niet-aangegeven werknemers, tewerkstelling vreemdelingen zonder arbeidsvergunning), pro justitia's worden opgesteld. Over de gerechtelijke gevolgen die aan alle sociaalrechtelijke inbreuken worden gegeven, bestaan geen globale statistieken. Wel beschikt de Studiedienst van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal overleg over een databank waarin alle bij hen aanhangig gemaakte zaken worden opgenomen met het gegeven gevolg (dus beperkt tot voornamelijk arbeidsrechtelijke zaken; zie volgende tabel).

5.2.5. Administratieve geldboeten

Nadat in het verleden was gebleken dat de gerechtelijke afhandeling van sociale misdrijven omwille van diverse redenen ondoelmatig bleek, werd het stelsel van de administratieve geldboetes verder uitgewerkt. Een administratieve geldboete kan voor sommige misdrijven, voornamelijk inzake arbeidsrechtelijke materies, aan een werkgever worden opgelegd door de directeur-generaal van de Studiedienst van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg. Zij behoudt een repressief karakter, doch wordt niet in het strafregister vermeld. Dit systeem, initieel bedoeld als subsidiair systeem waarbij werkgevers die zich schuldig maken aan arbeidsrechtelijke inbreuken, kunnen worden bestraft, voor zover de arbeidsauditeur geen straf-

vordering instelde, is geëvolueerd naar een volwaardig handhavingssysteem. Achterliggende idee is dat lichte inbreuken met een administratieve geldboete worden bestraft, terwijl zware inbreuken bij voorkeur door de arbeidsauditeur worden behandeld.

In tabel 5 worden enkele statistische gegevens met betrekking tot het sociaal strafrechtelijk contentieux voor België weergegeven. Het gaat om de inbreuken vastgesteld door alle sociale-inspectiediensten voor zover deze vallen onder het toepassingsgebied van de wet op de administratieve geldboeten (6). Er wordt een overzicht gegeven van de dossiers bij de Studiedienst ingebracht, en de gevolgen die daaraan werden gegeven.

TABEL 5: OVERZICHT INGEBRACHTE DOSSIERS BIJ DE STUDIEDIENST TOT EN MET 30 JUNI 1998 EN APRIL 2003

	Aantal inbreuken (1)	Strafverordeningen in % (2)	Hangend bij AA in % (3)	Administratieve geldboete (4)	Administratief sepot in % (5)	Hangend bij studiedienst in % (6)	Totaal door Studiedienst behandeld in % (7)
Ingebrachte dossiers tot en met juni 1998							
1981	4 875	59,3		14,1	26,6		40,7
1990	7 758	57,1		19	23,9		43,0
1991	7 986	56,6		18,8	24,7		43,5
1992	9 578	54,9		18,1	26,5	0,5	45,0
1993	16 128	48,0	0,2	21,4	28,8	1,5	51,7
1994	18 018	35,0	0,8	21,3	36,6	6,3	64,2
1995	17 601	29,5	1,5	17,5	35,3	16,2	69,0
1996	19 425	28,2	5,7	9,1	22,4	34,6	66,1
1997	21 626	21,5	26,0	1,0	7,0	44,5	52,5
Ingebrachte dossiers tot en met april 2003							
1998	17 693	23,0	1,6	34,0	36,0	5,4	75,4
1999	14 516	24,0	4,3	29,9	23,8	17,9	71,7
2000	13 780	24,6	5,0	21,6	16,2	32,6	70,4
2001	14 841	26,8	11,0	10,1	8,5	43,6	62,2
2002	15 717	27,9	23,0	2,6	2,9	43,5	49,1

Elke eenheid equivalent aan één inbreuk

(1) Totaal aantal vastgestelde inbreuken op de wetgeving die ressorteert onder het toepassingsgebied van de wet op de administratieve geldboetes

(2) Totaal aantal door het AA ingestelde strafvervolgingen (veroordelingen, vrijspraken, minnelijke schikkingen)

(3) Totaal aantal inbreuken waarvoor het AA nog geen beslissing heeft genomen over het al dan niet instellen van een strafvervolging

(4) Totaal aantal inbreuken waarvoor een administratieve geldboete werd opgelegd

(5) Totaal aantal inbreuken die door de bevoegde ambtenaar zonder gevolg werden geklasseerd

(6) Totaal aantal inbreuken die bij de bevoegde ambtenaar aanhangig zijn, maar waarvoor nog geen beslissing tot administratieve geldboete of klassering werd genomen

(7) Totaal aantal dossiers dat bij de studiedienst werd/wordt behandeld

Bron: Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, 1997, ingebrachte dossiers tot en met 30 juni 1998, FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (2003)

(6) Alleen inbreuken op reglementeringen die traditioneel tot het arbeidsrecht behoren, vallen onder het toepassingsgebied van de wet. Inbreuken op de sociale zekerheid niet, met uitzondering van de werkloosheidsreglementering. Niettemin vallen bepaalde 'zwartwerkwetten' tevens onder het toepassingsgebied.

Uit bovenstaande tabel kunnen we volgende evoluties vaststellen:

■ Het aantal geverbaliseerde en aan de studiedienst overgemaakte inbreuken is in 1991 verdubbeld ten opzichte van 1981 tot een totaal aantal van 7 986. Dit aantal wordt zelfs verdriedubbeld tot 21 626 in 1997, om nadien te dalen tot 15 717 inbreuken in 2002. De toevloed vanaf 1993 heeft diverse oorzaken, waaronder de uitbreiding van het aantal effectieven bij de controlediensten en een uitbreiding van de arbeidsreglementeringen waarvoor zij bevoegd zijn; ingevolge het protocolakkoord 1993 werden meer gerichte prioritaire controles tegen zwartwerk verricht. De toevloed van het aantal vastgestelde inbreuken en de verzwarening van de straffen op een aantal inbreuken, brachten begin jaren '90 een overrompeling van dossiers bij de studiedienst teweeg, die op haar beurt aanleiding gaf tot een grote achterstand in de behandeling van de dossiers. Hieraan werd gedeeltelijk tegemoet gekomen door een personeelsuitbreiding in 1996 van 10 naar 20 juristen.

■ Het aantal door het openbaar ministerie ingestelde strafvorderingen bleef tussen 1981 en 1991 nagenoeg stabiel (tussen 56 en 60%) om vanaf 1992 eerst licht en vervolgens sterk af te nemen. De reden is (gedeeltelijk) te vinden in het feit dat sinds de illegaletewerkstellingswet (1993) en de zwartwerkwet (1994) de gerechtelijke geldboetes inzake sommige flagrante inbreuken zwaar werden verhoogd, wat door de correctionele rechters disproportioneel werd aangevoeld. Bovendien werd de studiedienst in de mogelijkheid gesteld om in zaken van zwartwerk en illegale tewerkstelling even hoge geldboeten op te leggen als de minnelijke schikkingen, waardoor het efficiënter werd deze inbreuken aan de studiedienst over te maken omdat in het gemeen strafrecht sociaal recht niet de gewenste prioriteit krijgt. Deze feitelijke depenalisering werd in zekere zin bij wet van 13 februari 1998 bekrachtigd, omdat vanaf dat moment de studiedienst in principe een administratieve geldboete kan opleggen, tenzij het Arbeidsauditoraat de zaak binnen de twee maanden naar zich toetrekt (7). Wanneer we de dossiers voor de jaren 1995 en 1998 vergelijken (bij beide nog slechts 1,5% hangende bij AA), dan merken we dat de daling van het aantal gerechtelijke afhandelingen zich nog licht blijft doorzetten.

■ Complementair aan de daling van het aantal strafvorderingen neemt het aantal door de studiedienst behandelde dossiers sterk toe tot zelfs 70% in 1995 en 75% in 1998.

■ Verder nemen we een aanzienlijk aantal administratieve sepots (bij de studiedienst) waar, die zelfs stijgen, van 26% in 1992 tot 36% in 1998.

(7) Wet houdende bepalingen tot bevordering van de tewerkstelling, BS 19 februari 1998. Voordien gold het principe dat de arbeidsauditeur over een termijn van zes maanden beschikte om te beslissen om de zaak gerechtelijk te vervolgen. Gebeurde dit niet, dan maakt de arbeidsauditeur het dossier over aan de studiedienst.

Belangrijk is dat slechts een gedeelte van de opgelegde geldboetes ook daadwerkelijk wordt geïnd. Zoals uit volgende tabel blijkt, stellen we vanaf 1998 een daling vast van het gemiddelde bedrag aan opgelegde boetes, maar wordt een steeds groter aandeel hiervan geïnd, tot 64% in 2001. Dit moet enigszins worden genuanceerd, enerzijds doordat in ongeveer 20 à 25% van het totaal aantal beslissingen beroep wordt ingesteld bij de arbeidsrechtbank, en anderzijds doordat massaal uitstel van betaling wordt aangevraagd (en gekregen). In de praktijk wordt de studiedienst vaak geconfronteerd met bedrijven in moeilijkheden, wat hen enigszins milder stemt. De beroepen tegen beslissingen van de studiedienst worden door de arbeidsrechtbank meestal in het voordeel van de werkgever uitgesproken.

TABEL 6: AANTAL ADMINISTRatieve GELDBOETES EN BEDRAG WAAROP ZE BETREKKING HEBBEN

	Aantal opgelegde geldboetes	Totaal bedrag opgelegde geldboetes, euro	Gemiddeld bedrag opgelegde geldboetes, euro	Totaal bedrag ingevorderd aan geldboetes, euro	In %
1992	547	388 437	710	235 414	60,6
1993	749	616 871	824	324 265	52,6
1994	775	779 823	1 008	349 482	44,8
1995	1 584	1 880 471	1 187	824 399	43,8
1996	2 751	4 681 271	1 702	1 552 367	33,2
1997	2 689	6 181 473	2 299	2 500 782	40,5
1998	2 879	5 703 125	1 981	3 101 581	54,4
1999	2 244	4 051 113	1 805	niet gekend	
2000	1 667	2 834 780	1 701	1 660 149	58,6
2001	2 373	3 510 857	1 480	2 262 261	64,0
2002	2 703	4 220 664	1 561	1 789 527	42,4

Opm.: in één opgelegde geldboete wordt veelal beslist over meerdere inbreuken tegelijk

Bron: Broekmans Ph. in J. Pacolet en A. Marchal (2001); Studiedienst Federaal Ministerie van Arbeid en Tewerkstelling, 22 maart 1999, Studiedienst FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, 2003

6. OMVANG NIET-AANGEGEVEN SOCIALEZEKERHEIDSBIDRAGEN EN RAMING FRAUDE

Internationale studies verwijzen naar diverse methoden om de omvang van de fraude in te schatten. Er zijn macro-economische methoden zoals deze gebaseerd op de geldomloop of het energiegebruik die op een geaggregeerd niveau de fraude inschatten. Daarnaast zijn er de ramingen gebaseerd op de fiscale en (para)fiscale 'audit' of de doorlichting van de aangegeven informatie. Onze methode situeert zich hier en is slechts beperkt tot een deel van de aangifteverplichting. Een derde reeks van methoden is gebaseerd op enquêtes, bevragingen en registraties bij een representatieve steekproef van de bevolking.

Op basis van een extrapolatie van de ambtelijke statistieken betreffende de activiteiten, vaststellingen en regularisaties gedaan door de sociale-inspectiediensten (zie tabel 7), maakten we een raming van het totaal bedrag aan ontweken, ontdoken of niet-betaalde socialezekerheidsbijdragen (8).

TABEL 7: SAMENVATTING VAN DE RESULTATEN VAN DE ACTIES UITGEVOERD DOOR DE RSZ, ISW EN SI (1995)

	Inspectie van de sociale wetten	Sociale inspectie	Rijksdienst voor Sociale Zekerheid
Totaal aantal sociale controleurs	236	155	110
Totaal aantal personeel	-	-	1 287
Activiteiten			
Aantal gecontroleerde werkgevers	-	12 136	22 845
Aantal gecontroleerde werknemers	-	171 789	
Aantal gecontroleerde inrichtingen/ondernemingen	40 215	-	-
Aantal op zwartwerk gecontroleerde inrichtingen	17 055	-	-
Aantal uitgevoerde controlebezoeken	89 968	-	-
Aantal afgehandelde opdrachten	-	27 367	38 344
Aantal afgehandelde opdrachten waarvoor bezoek werkgever vereist	-	-	14 922
Vaststellingen			
Aantal vastgestelde inbreuken/onregelmatigheden	34 422	1 707	-
Gevolg gegeven aan vaststellingen		'bezoek werkgever opdracht'	
Aantal waarschuwingen	7 699	2 893	-
Aantal regularisaties	17 383	2 325	-
Aantal processen-verbaal	9 340	1 260	-
Aantal processen-verbaal zwartwerk	3 872	-	-
Opstellen aangifte	-	-	10 958
Wijziging aangifte of gegevens inschrijving	-	-	12 809
Geldelijke opbrengst van de controles (in miljoen euro)			
Totaal geregulariseerde lonen RSZ (1) enkel m.b.t. processen-verbaal ('bezoek werkgever opdracht')	-	-	2 491,43 €

Bron: Eigen samenvatting van de activiteiten van de ISW, SI en RSZ (zie hoofdstuk 4 van het rapport) en Ministerie van Financiën, Algemene administratie van belastingen, 1997, p. 16 e.v. in Pacolet en Marchal (2001)

(8) Cijfers van 1995 en 1997 in BEF werden voor de leesbaarheid anno 2003 omgerekend in euro aan de officiële pariteit van 40,3399.

Uitgangspunt zijn de activiteiten en vaststellingen voor het jaar 1995. Met betrekking tot dat jaar leren de cijfers ons dat 34 981 *werkgevers* (zijnde ongeveer 16,4% van de ingeschreven werkgevers) werden gecontroleerd/bezocht door de RSZ-inspectie en de sociale inspectie samen. Tellen we hierbij de 40 215 door de ISW gecontroleerde *inrichtingen* (zijnde 16,3% van de aangegeven inrichtingen), komen we tot een totaal van 75 106 gecontroleerde werkgevers en/of inrichtingen (of 30 à 35% gecontroleerde inrichtingen/werkgevers) (9). We moeten de aard van deze controles enigszins nuanceren, in die zin dat hier een ruime definitie van het begrip 'gecontroleerde werkgevers' wordt gehanteerd, m.a.w. ook administratieve controles of controles in opdracht van andere diensten zijn inbegrepen. Hiervan maken we verder abstractie. Rekening houdend met een aantal dubbelstellingen komen we aan een totaal van 65 106 gecontroleerden (10). Dit komt overeen met 26 à 30% van het totaal aantal ingeschreven inrichtingen/werkgevers.

Ten gevolge van de controles uitgevoerd door de diverse inspectiediensten gedurende de jaren 1993 tot en met 1997, werden bij de RSZ lonen geregulariseerd ten belope van een totaal van 2.607,64 miljoen EUR hetgeen gemiddeld gaat om 521,53 miljoen EUR per jaar (11). Dit zou aan een (geschat) bijdragepercentage van 45% leiden tot jaarlijks extra inkomsten voor de overheid ten belope van 234,69 miljoen EUR hetgeen overeenkomt met 0,86% van de totale RSZ-ontvangsten, die in 1995 27,36 miljard EUR bedroegen. In de ideale hypothese dat alle werkgevers zouden worden gecontroleerd (in plaats van grosso modo een vierde van de werkgevers), zou dit met andere woorden kunnen oplopen tot 939,52 miljoen EUR. Wij durven dit bedrag minstens vermenigvuldigen met een factor twee tot minontvangsten aan socialezekerheidsbijdragen voor de overheid ten belope van 1.879,03 miljoen EUR op jaarbasis (12). Effectief wordt hiervan ongeveer 247,89 miljoen EUR geregulariseerd. De rest zijn gedeerde ontvangsten voor de sociale zekerheid. Welke verhouding bestaat tussen werkelijkheid en aangerekende 'strafmaat', is niet geweten. Het argument dat het percentage gecontroleerden voor een structureel deel bezocht wordt tengevol-

(9) We kiezen ervoor alle door de ISW gecontroleerde inrichtingen mee te tellen, omdat de ISW er bij een eerste controle in een onderneming zal naar streven een *algemene* controle uit te voeren, hetgeen impliceert dat ook nadrukkelijk naar zwartwerk wordt gezocht. Behalve bij de specifiek op zwartwerk gecontroleerde ondernemingen kan dus ook tijdens andere controles op bijdrageontduiking worden gestoten.

(10) Vertrekkende van de veronderstelling dat toch een deel werkgevers door elke inspectiedienst apart werd geteld, terwijl zij het object zijn van de protocolcontroles (waaraan de verschillende inspectiediensten deelnemen) en dus een dubbelstelling veroorzaken, trekken we een 10 000-tal eenheden af (bij benadering het gemiddelde aantal ondernemingen dat jaarlijks voorwerp is van een protocolcontrole).

(11) Vernoemde brutobezoldigingen maken het voorwerp uit van onderzoeken uitgevoerd zowel door de RSZ-inspectie als door andere inspectiediensten (voornamelijk sociale inspectie). Het lijkt aanvaardbaarder om een gemiddelde te berekenen over 5 jaar omdat per jaar de bedragen aanzienlijk kunnen verschillen.

(12) Op grond van het feit dat de 'niet-aangegeven inkomsten' nooit correct in tijd retroactief kunnen worden vastgesteld, zodat redelijkerwijze kan worden aangenomen dat het bestaande 'zwartwerk' langer duurt dan bewezen of verrekend wordt. Zodoende kan dit bedrag nog onderschat zijn.

ge van gerichte controles (in risicodomeinen), wordt gedeeltelijk gecompenseerd doordat andere sectoren veel minder het voorwerp van controle uitmaken, maar niettemin ook voor grote bedragen kunnen ontwijken/ontduiken. Bovendien zou een (groot) deel van de gecontroleerde en gesanctioneerde ondernemingen er niet voor terugdeinzen na de regularisatie opnieuw in het onwettige gedrag te stappen.

In de mate dat met deze bijdragefraude ook belastingfraude gepaard gaat, zowel betreffende directe als indirecte belastingen, zijn voor de overheid de totale gederfde inkomsten nog aanzienlijker dan de hier geraamde bedragen.

De geraamde 1.879 miljoen EUR bijdragefraude staat voor 6,8% van de totale socialezekerheidsbijdragen. Aangezien 247 miljoen EUR reeds gerecupereerd is (0,86% van de loonmassa) blijft per saldo toch nog ongeveer 6% niet-gekende bijdragen over. Onze raming benadert hiermee andere bestaande (macro-economische) schattingen, alhoewel toch eerder aan de onderkant. In het jaarverslag van de ISW lezen we: 'Sinds het begin van de jaren '90 hebben de inspectiediensten een grote toename van de sociale fraude vastgesteld. Volgens sommige studies bedraagt zij 6% van de bijdragen, volgens andere 15%. De vaststellingen uitgevoerd tijdens de controles van de voorbije drie jaren bewijzen in elk geval dat in sommige sectoren de sociale fraude meer dan 10% bedraagt. De administratie schat de omvang op minstens 50 miljard BEF (1.240 miljoen EUR) per jaar' (ISW, Activiteitsverslag 1994-95, p. 57). Hieronder geven wij ter vergelijking enkele recente ramingen.

TABEL 8: SYNTHESE VAN ENKELE BESTAANDE RAMINGEN VAN DE OMVANG VAN FRAUDE IN BELGIE

Bron en object van raming	Raming	Toegepast *
ISW, sociale fraude, 1995	Tussen 6-15% van de socialezekerheidsbijdragen	Tussen 1,76 en 4,4 miljard €
Administratie Tewerkstelling en Arbeid, sociale fraude, 1995		1 à 1,24 miljard €
ORSEU, Ondergrondse economie, 1992	12,9% van de sociale zekerheidsbijdragen	3,5 miljard €
Pacolet J. en Geeroms H., ondergrondse economie, 1995	Tussen 12-20% BBP	Tussen 24,12 en 40,2 miljard €
Frank M., fiscale fraude, 1998	Tussen 17,9 en 20,2% van het totaal fiscaal inkomen	Tussen 13,19 en 16,09 miljard €

* De socialezekerheidsbijdragen van werknemers en werkgevers bedroegen 27,14 miljard € in 1992, 28,28 miljard € in 1993, 28,68 miljard € in 1994, 29,3 miljard € in 1995, 29,65 miljard € in 1996 en 30,7 miljard € in 1997 (Nationale Rekeningen, 1997).

Het BBP bedroeg in 1994 193,82 miljard €, in 1995 201,1 miljard €, in 1996 206,67 miljard € en in 1997 216,3 miljard € (Nationale Rekeningen, 1997).

Slechts een deel van het geraamde bedrag wordt ook daadwerkelijk ontdekt en geregulariseerd wegens van verschillende, bovengenoemde redenen. De sociale-inspectiediensten hebben in eerste instantie een adviserende rol en voeren daarenboven veel opdrachten uit voor andere interne of externe diensten. Hun controlebevoegdheid behelst een ruime waaier van wetgevingen. Met andere woorden, slechts een beperkt aantal fraudegerichte controles kunnen, rekening houdend met beperkte omkadering en middelen, worden uitgevoerd. Bovendien kan de werkelijke omvang van zwartwerk in tijd bijna niet bewezen worden, zodat steeds slechts een fractie van de werkelijke omvang wordt geconstateerd en bewezen. De inspectiediensten hebben hiertoe niet veel bewijsmiddelen te hunner beschikking. Recentere buitenlandse studies over de omvang van het zwartwerk blijven België situeren bij de landen met een grote 'ondergrondse economie' (tot 22% in de recentste studie van F. Schneider, 2003). In tal van landen wordt, mede onder invloed van Eurostat, deze ondergrondse economie in de nationale rekeningen zelf maximaal ingeschat in het kader van de test van de exhaustiviteit. Wij gaan hier na wat deze informatie ons hierover leert voor België.

7. ZWARTWERK VOLGENS DE BELGISCHE NATIONALE REKENINGEN

De Nationale Rekeningen krijgen niet alleen vanuit het oogpunt van internationale vergelijkbaarheid maar vooral ook om administratieve redenen een steeds groter belang. Zo is de verschuldigde bijdrage aan de EU gebaseerd op het BNP maar ook de inschatting van de economische convergentie en de bestemming van de regionale fondsen zijn Europees afhankelijk van een exhaustieve en exacte meting van het BNP.

In het streven naar deze grotere nauwkeurigheid en volledigheid vroeg de EU aan de 'nationale rekenaars' om uitvoerig hun werkingsmethoden, alsmede de mate van exhaustiviteit te beschrijven.

Ook in België heeft het INR met de publicatie van 'De berekeningsmethode voor het bruto binnenlands product en het bruto nationaal inkomen volgens het ESR 1995' gewenst 'bij te dragen tot de transparantie en een ruimere verspreiding van de beschrijving van de gehanteerde methoden door het INR' (INR, 2001, p. 1; de wijzigingen in de methodologie worden opgenomen in de jaarpublikaties). In tegenstelling tot wat doorgaans verondersteld wordt, is de inschatting van deze macro-economische aggregaten een toonbeeld van minutieus 'bottom up' registraties van diverse aspecten van de economische activiteiten van gezinnen, bedrijven, overheden en het buitenland. Het vormt het ideale referentiekader voor het situeren van de 'ondergrondse economie' en andere fraudefenomenen.

Hierbij wordt in theorie een productie-, inkomens- en consumptiebenadering gehanteerd die in principe een controle inhoudt op de volledigheid en consistentie van de rekeningen. Sommige posten worden evenwel als restpost berekend, waardoor deze interne controle niet volledig is. Toch vragen de richtlijnen van ESR en Eurostat zelf om de registratie zo volledig mogelijk te maken, dus met inbegrip van bepaalde niet-marktverhandelde transacties en het zwartwerk.

Op een andere wijze kan exhaustiviteit beter worden verzekerd, met name indien men van bronbestanden vertrekt waarin alle economische actoren maximaal zijn opgenomen, of waarin hun economische activiteiten maximaal zijn aangegeven. Indien dit niet het geval is, moeten de ontbrekende delen op ad hoc basis worden bijgeschat, of moet het niet-aangegeven zwartwerk worden bijgeschat (het INR gebruikt de term 'ophogen voor het zwartwerk').

In bovenvermelde publicatie wordt op diverse plaatsen een licht geworpen op welke delen zijn bijgeschat en op welke manier. Dankzij het grote detail dat het INR gebruikt krijgen we een uniek nieuwe benadering van de frauderaming. Des te belangrijker is dit werk omdat ook vertrokken wordt van bepaalde administratieve bronnen, zodat een confrontatie mogelijk is met deze administratieve bronnen (bijvoorbeeld jaarrekeningen met zicht op de ondernemingsresultaten, de omzet en toegevoegde waarde, relevant voor de BTW en de loonmassa, relevant voor belastingen en sociale bijdragen). Hierna vatten wij de informatie samen die ter zake kan gevonden worden in de beschrijving die het INR van de gehanteerde methodes geeft.

Volgende klassieke dimensies van de nationale rekeningen weerhouden wij ook hier:

- informatie over omzet;
- toegevoegde waarde;
- intermediaire goederen;
- lonen;
- exploitatieoverschot of gemengd inkomen (met inbegrip van toegerekende huur van de eigen woning).

Naar economische eenheden of institutionele sectoren (13):

- S 11 niet-financiële ondernemingen;
- S 12 financiële instellingen;
- S 13 overheden;
- S 14 particuliere huishoudens (inclusief dus ook de zelfstandigen en vrije beroepen die niet onder de vorm van een vennootschap hun activiteiten uitoefenen, inclusief dus ook de particulieren die huishoudelijke hulp inschakelen);
- S 15 vzw's ten behoeve van de private huishoudens.

De nationale rekeningen verzamelen deze informatie vertrekkend vanuit individuele eenheden en aggregeren die dan volgens bedrijfstakken van economische activiteiten (de zogenaamde NACE-indeling).

In volgende tabel wordt de gehele Belgische economie anno 1997 volgens deze twee dimensies weergegeven. Het betreft het gecorrigeerd bedrag, dus na de correcties voor fraude.

(13) De internationale afspraken omtrent het gebruik van deze categorieën brengen mee dat zowel publieke als private verstrekkers in de zorgsector bij de private ondernemingen zijn geteld, terwijl alle scholen onder overheid zijn geboekt. De sector VZW ten behoeve van private huishoudens is dan ook maar een residuaire sector.

TABEL 9: TOEGEVOEGDE WAARDE PER BEDRIJFSTAK EN INSTITUTIONELE SECTOR, 1997 (MILJOEN EURO)

	S11	S12	S13	S14	S15	S1
	Niet-financiële sector	Financiële sector	Overheid	Huishoudens	Vzw's t.b.v. huishoudens	Totaal
A	Landbouw, jacht en bosbouw	533	0	2,751	0	3,284
B	Visserij	49	0	5	0	54
C	Winning van delfstoffen	342	0	3	0	344
D	Industrie	39,192	0	862	0	40,070
E	Productie en distributie van elektriciteit, gas en water	6,121	0	0	0	6,121
F	Bouwnijverheid	7,681	0	2,159	0	9,840
G	Groot- en kleinhandel, reparatie van auto's en huishoudelijke artikelen	20,855	0	2,855	0	23,711
H	Hotels en restaurants	1,965	0	1,163	0	3,128
I	Vervoer, opslag en communicatie	13,551	0	316	0	13,867
J	Financiële instellingen	0	12,975	325	0	13,300
K	Omroerende goederen, verhuur en diensten aan bedrijven	15,657	0	24,623	58	40,337
L	Openbaar bestuur	0	0	0	0	16,166
M	Onderwijs	95	0	13,028	152	13,287
N	Gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening	8,528	0	3,025	840	12,393
O	Gemeenschapsvoorzieningen, sociaal-culturele en persoonlijke diensten	3,229	0	636	997	4,862
P	Particuliere huishoudens met werknemers	0	0	1,090	0	1,090
Totaal		117,798	12,975	39,823	2,048	201,856

*omgerekend in euro aan 40,3399

Bron: INR, De berekeningsmethode voor het bruto binnenlands product en het bruto nationaal inkomen volgens het ESR1995 (website NBB), p. 44.

Zoals gesteld dienen er voor diverse aggregaten bijschattingen of ophogingen voor zwartwerk te gebeuren. Het voordeel van deze exhaustieve beschrijving is dat tal van partiële discussies of uitspraken aan deze coherente inventaris van alle activiteiten kunnen worden getoetst: ‘zwarte’ verkopen, aankopen en lonen opgehoogd teneinde de officiële cijfers beter te laten aansluiten bij de economische activiteit. De toegepaste ophogingspercentages werden geraamd per NACE-digit en rekening houdend met de bedrijfsgrootte (INR, p. 84). Deze informatie is op zich een studie waard, maar wij kunnen hier enkel de gepubliceerde impliciete percentages beoordelen. Vermits op de zwarte economie geen belastingen worden geheven, zijn de verhoudingen lonen/toegevoegde waarde lager dan in de rest van de economie. Het bruto-exploitatietoetschot is per saldo berekend, zodanig dat ook de ophoging daar residuair is, wat evenwel tot opmerkelijke cijfers leidt.

De ophoging voor de ondernemingen bedraagt in de omzet en aankopen zo een 2,5%, in de lonen wordt dit op 1% geschat terwijl dit voor het exploitatieoverschot (ondernemingswinsten, inkomen) 9% bedraagt van het inkomen geschat vóór de correcties. De correcties die men nodig acht voor de huishoudens, is 9% van de toegevoegde waarde, maar zonder rekening te houden met de huur en toegerekende huur beloopt het ophogingspercentage 15% (INR, p. 87).

In de volgende tabel geven wij de ophogingspercentages per sector en voor een aantal macro-economische grootheden. De sectorale structuur helpt ons ook een aantal grenzen in de fraudepercentages te ontdekken. Een toenemend beslag van de overheid en non-profitsector, die bijna volledig gesubsidieerd is door de overheid, vaak op basis van de personeelskosten, heeft tot gevolg dat de fraudemogelijkheden daar beperkt zijn. In een economie waar dit aandeel steeds belangrijker wordt, zal ook het fraudepercentage relatief lager zijn (een gradiënt die in alle geval wordt geobserveerd tussen mediterrane landen met meer fraude en minder overheidsbeslag en Scandinavische landen met minder fraude en toch meer overheidsbeslag).

Wij geven in tabel 11 deze correcties ook voor de bedrijfstakken en daarna gehergroepeerd naar institutionele sector. Wij geven de correcties in de omzet, toegevoegde waarde, lonen en bruto-exploitatietoetschot, wat staat voor ondernemingsinkomens, inkomsten van zelfstandigen, maar ook nog afschrijvingen bevat, toegerekende huur en huur. Het in het INR weergegeven detail naar institutionele sector is hier niet weerhouden per bedrijfstak.

De correcties voor het inkomen van de werknemers beslaat hoofdzakelijk lonen in natura (in zover die niet onderworpen zijn aan enige belasting), fooien, zwarte lonen en huispersoneel. Hiervan geven wij het detail hieronder. Opmerkelijk is hier dat de toegevoegde waarde van dit huispersoneel (1 miljard euro) blijkbaar belangrijker is dan de ophoging van de zwarte lonen (0,715 miljard euro). De raming van de huishoudelijke hulp van de huishoudens is gebaseerd op enquêtegegevens van PSBH omtrent het percentage gezinnen dat huishoudelijke hulp krijgt, het gemiddelde aantal uren en de gemiddelde prijs die door het NIS blijkbaar voor deze diensten

wordt gehanteerd, m.n. 5,4 euro per uur (blijkbaar een uurloon zonder enige fiscaliteit; indien gewaardeerd aan marktprijs zou dit belang relatief groter zijn) (INR, p. 297 en 280).

TABEL 10: BELONING VAN WERKNEMERS — BRONNEN EN TOEGEPASTE CORRECTIES, 1997 (MILJOEN EURO)

	S11 Niet financiële sectoren	S12 Financiële sectoren	S13 Overheid	S14 Huishoudens	S15 Vzw's t.b.v. huishoudens
Totaal voor correcties	71,412	7,319	25,489	2,071	1,359
Bijkomende correcties	1,872	0	0	1,076	620
Ophoging vzw's	327	0	0	0	0
Lonen in natura	494	0	0	0	0
Zwarte lonen	715	0	0	0	0
Huispersoneel	0	0	0	1,043	0
Priesters	0	0	0	0	118
Speciale statuten	0	0	0	0	484
Totaal na correcties	73,283	7,319	25,489	3,148	1,978

* omgerekend in euro aan 40,3399

Bron: INR, De berekeningsmethode voor het bruto binnenlands product en het bruto nationaal inkomen volgens het ESR1995 (website NBB), p. 239

TABEL 11: BEREKENING VAN DE TOEGEVOEGDE WAARDE EN HET BRUTO-EXPLOITATIEOVERSCHOT VOLGENS DE ESR 1995 CONCEPTEN (MILJOENEN EURO, 1997)

	Correcties				Eindbedrag (correctieposten incl.)				Correctie als % van het eindbedrag			
	Omzet	Bruto toegevoegde waarde	Lonen	Bruto-exploita-tieover-schot	Omzet	Bruto toegevoegde waarde	Lonen	Bruto-exploita-tieover-schot	Omzet	Bruto toegevoegde waarde	Lonen	Bruto-exploita-tieover-schot
A Landbouw	0	0	0	0	7 330	3 284	277	3 044	0	0	0	0
B Visserij	0	0	0	0	124	54	16	38	0	0	0	0
C Winning van delfstoffen	0	0	0	0	740	344	149	179	0	0	0	0
D Industrie	746	275	38	237	134 831	40 054	24 912	14 783	0,6	0,7	0,2	1,6
E Productie en distributie van elektriciteit, gas en water	0	0	0	0	9 300	6 121	2 349	3 686	0	0	0	0
F Bouwnijverheid	6 668	2 403	408	1 995	30 005	9 840	5 467	4 325	22,2	24,4	7,5	46,1
G Groot- en kleinhandel; reparatie van auto's en consumentenartikelen	8 087	1 678	149	1 529	59 582	23 711	12 758	10 463	13,6	7,1	1,2	14,6
H Hotels en restaurants	1 143	425	28	397	7 735	3 128	1 607	1 426	14,8	13,6	1,7	27,8
I Vervoer, opslag en communicatie	305	244	17	228	34 162	13 867	9 123	4 685	0,9	1,8	0,2	4,9
J Financiële instellingen	0	0	0	0	22 500	13 300	7 362	5 804	0	0	0	0
K Onroerende goederen, verhuur en diensten	1 388	1 357	55	1 301	52 847	40 279	9 146	29 473	2,6	3,4	0,6	4,4
L Openbaar bestuur	0	0	0	0	0	16 166	13 526	0	0	0	0	0
M Onderwijs	4	3	0	3	556	13 135	12 031	1 103	0,7	0	0	0,3
N Gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening	721	714	11	703	17 841	11 553	7 576	4 114	4	6,2	0,1	17,1
O Gemeenschapsvoorzieningen, sociaal-culturele en persoonlijke diensten	322	226	13	213	7 795	3 865	1 831	1 696	4,1	5,8	0,7	12,6
Totaal S11 Niet-financiële sector	11 452	3 996	719	3 277	315 426	117 798	73 270	43 422	3,6	3,4	1	7,5
Totaal S12 Financiële sectoren	0	0	0	0	21 906	12 975	7 319	5 522	0	0	0	0
Totaal S13 Overheid	0	0	0	0	332	29 196	25 482	1 073	0	0	0	0
Totaal S14 Huishoudens	8 842	3 708	0	3 708	51 425	40 212	2 333	35 960	17,2	9,2	0	10,3
Totaal P Particuliere huishoudens met huishoudpersoneel	20 295	7 704	719	6 985	389 090	200 181	108 404	85 977	5,2	3,8	0,7	8,1
	0	0	1 043	0	0	1 090	1 043	0				

* omgerekend in euro aan 40,3399

Bron: INR, De berekeningsmethode voor het bruto binnenlands product en het bruto nationaal inkomen volgens het ESR 1995 (website NBB), diverse tabellen.

De exhaustiviteit die het INR nastreeft, impliceert de noodzaak om de ondergrondse economie, die bestaat uit de zwarte economie en de illegale economie, in beeld te brengen. De ondergrondse economie betreft de verborgen ondernemingen en de verborgen activiteiten van gekende ondernemingen (of huishoudens). De correcties om de exhaustieve toegevoegde waarde te bereiken, wordt correctie voor fiscale fraude (en ontwijking) genoemd (INR, blz. 361) (14).

Het INR vermoedt dat het grootste aandeel zwarte economie daar plaatsgrijpt waar de productie aan particulieren wordt geleverd (p. 363) (15). Het vermeldt de bouwsector en afwerking van gebouwen, detailhandel, onderhoud en reparatie van voertuigen, horeca, activiteiten van artsen, tandartsen en dierenartsen en andere diensten aan particulieren (p.363). De hypothesen omtrent deze percentages zijn duidelijk terug te vinden in de 'ophogingen'. Niet duidelijk is dat zwartwerk alleen bij het finaal verbruik voorkomt, aangezien er zowel een ophoging in de finale verkoop als aanzienlijke correcties in de intermediaire verkoop optreden. Een belangrijke correctie is diegene die op de loonmassa kan gebeuren.

Voor de openbare sector kan men ervan uitgaan dat zwartwerk daar niet voorkomt. In de andere sectoren worden uiteenlopende percentages gebruikt die maken dat voor de totale marktsector de ophoging beperkt lijkt te zijn tot 1%, of 0,7% voor de totale lonen. Daarbij komt de geschatte waarde van de huishoudelijke hulp (en die lijkt in volume zelfs hoger ingeschat dan de totale fraude in de loonmassa). Die is met iets meer dan 1 miljard euro hoger dan 0,75 miljard euro 'gesalarieerd' zwartwerk. Het is nu net deze parameter die wij in ons rapport over sociale fraude hebben proberen in te schatten. Met de voorzichtige raming hierboven geschetst kwamen wij reeds op een geregulariseerd aandeel zwartwerk (maar dat is dan geen zwartwerk meer) van 0,8%. Indien dit veralgemeend werd tot alle tewerkstelling, kwamen wij op een raming van 6% niet gekende bijdragen. In dat geval is de loonmassa wel gelijk aan de marktprijs. Indien men een netto waarde zou hanteren (wat bij de huishoudelijke arbeid door het INR overigens het geval lijkt te zijn) is dit veel lager. Vertaald naar werkvolume moet een dergelijke correctie overigens niet gebeuren, wat betekent dat de geschatte huishoudelijke arbeid aanzienlijk hoger is.

Het gevolg van een dergelijke lage raming van de fraude in de gesalarieerde segmenten is, gegeven een voorgestelde ophoging in de toegevoegde waarde, dat de fraudesommen in de overige sectoren en componenten van het nationaal inkomen hoger liggen. Deze percentages liggen rond de 46% voor het bruto-exploitatietooverschot in de bouw, en 27% in de horeca. Hiermee worden de klassieke risicosectoren voor fraude terug in het vizier gebracht. Een belangrijk volume situeert zich ook in het bruto-exploitatietooverschot van de 'huishoudens', in casu de zelfstandige arbeid.

(14) Vraag is of dit wel correct is: ontwijking is wel een gekende maar onbelastbare activiteit, of delocalisatie.

(15) Dit lijkt niet te kloppen met de substantiële aankopen tussen ondernemingen die niet aangegeven zijn.

Onze eigen bijdrage hierboven heeft zich op de gesalarieerde tewerkstelling geconcentreerd. Een verdere analyse van de informatie bij de RSVZ zou wenselijk zijn. Ten slotte blijkt uit deze tabel nog het relatieve belang van de huishoudelijke arbeid, zelfs al gebeurt de waardering aan een laag nettoloon.

Hiermee is enig nieuw licht geworpen op de beschikbare informatie over het zwartwerk, maar deze is verre van volledig om de ontdoken massa in toegevoegde waarde in BTW, sociale bijdragen en vennootschapsbelasting te ramen, laat staan de volledige inventaris van de niet-belaste inkomens.

8. ENKELE CONCLUSIES

8.1. OMTRENT DE STRIJD TEGEN DE FRAUDE

De strijd tegen zwartwerk en fraude is nooit weg geweest uit de politieke aandacht. Toch konden wij ons midden jaren negentig niet van de indruk ontdoen dat het niet de nodige aandacht kreeg, omdat men het fenomeen soms onderschatte of zelfs vergoelijkte. Het omgekeerde werd daarentegen in woorden beleden, zodat men kan verwijzen naar tal van regeringsverklaringen die de strijd tegen de fraude naar voor schoven. Tussen de intenties en de realisaties stonden overregulering, beperkte controlemiddelen, beperkte sanctiemaatregelen en algemeen onvoldoende informatie over het fenomeen.

Einde jaren negentig kwamen wij in grote lijnen hetzelfde beeld tegen, maar werd het voor ons toch begrijpelijker. De controlerende diensten wensen geen hardvochtig beleid te voeren en zullen in de mate van het mogelijke regulariserend optreden met het oog op het vrijwaren van de belangen van de werknemers en de continuïteit van de bedrijven. Administratieve vereenvoudiging, coördinatie van de controle en doeltreffende beteugeling staan nog in de kinderschoenen. Zo heeft het maar liefst tien jaar geduurd vooraleer de nodige administratieve ondersteuning ter uitvoering van het protocolakkoord wordt voorzien (nieuwe wet ter oprichting van een federale raad tegen de fraude werd goedgekeurd en zou begin juli in werking treden). Ondanks de opgedreven omkadering is de ontdekte fraude amper of niet gestegen, maar dit betekent geenszins dat deze onder controle is. Voorkomen is echter beter dan genezen. Volgende conclusies blijven dan ook behartenswaardig.

8.1.1. Vereenvoudiging wetgeving

Om te beginnen zal een vereenvoudiging en harmonisatie van de sociale wetgeving en strafwetgeving veel kosten en energie besparen en tot meer rechtszekerheid leiden, en dit zowel in hoofde van de inspectiediensten (minder en efficiëntere controle) als in hoofde van de bedrijven (minder administratie, klare taal). Die wetgeving zou bovendien van die aard moeten zijn dat ze duidelijker het frauduleuze van het niet-frauduleuze onderscheidt. Wat het sociaal handhavingsrecht betreft, werd alvast in 2001 een Commissie ter hervorming van het sociaal strafrecht opgericht, bestaande uit vertegenwoordigers van de betrokken administraties, het gerecht en de universiteit.

8.1.2. Uitbreiding van de controlediensten: (nog) hogere pakkans

Meer voldoende uitgerust en geschoold personeel in de sociale-inspectiediensten en/of een herziening van hun takenpakket zou kunnen leiden tot meer controles. Dat dit verantwoord lijkt, blijkt uit bovenstaande cijfers. De controles verdienen zichzelf ruimschoots terug. Veelvuldig optreden heeft bovendien een preventief afschrikkend effect. Afspraken over een verdere taakverdeling tussen de diverse diensten enerzijds, en samenwerking (via gezamenlijke controles zoals de protocolacties) anderzijds, zal de efficiëntie verder verhogen.

8.1.3. Uittekenen en uitvoeren van een sociaal handhavingsbeleid

Communicatie, informatie-uitwisseling en voldoende afstemming tussen uitvoeringsinstanties, sociale inspectiediensten, arbeidsauditoraten, zetelende magistratuur en de Studiedienst van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg was in het verleden vaak onvoldoende uitgebouwd. Daarenboven bestaan nauwelijks beleidsdocumenten of richtlijnen inzake strafuitvoering bij Justitie.

8.1.4. Verstrenging van de sancties via een realistischere inschatting van de fraude

Inzicht in de aard en de grootte van de fraude leidt tot beter gerichte controles. Opdat de controles niet zonder gevolg zouden blijven, is een goede afstemming nodig van het sanctiebeleid op het controlebeleid en vice versa. De controles zouden moeten gekoppeld worden aan een meer opbrengend en korter op de bal spelend sanctiesysteem. Zo bijvoorbeeld vragen wij ons af in welke mate een strengere regularisatiebeleid (en 'strenger' kan alleen mits het voorzien van meer en betere bewijsinstrumenten in hoofde van de sociale-inspectiediensten) het optreden nog doeltreffender zou maken (alvast meer afschrikkend). Het handhavingsbeleid moet in evenredigheid zijn met de aard en graad van de overtreding. Nog steeds hebben wij het gevoel dat het fenomeen onderschat wordt of onvermijdelijk is.

8.1.5. Informatisering en betere uitwisseling van de informatie

De (overigens reeds ver gevorderde) automatisering van de administraties en nu ook het beleid van 'E-government' maken mogelijk dat de optimalisering van informatiemogelijkheden zal leiden tot meer onderlinge gegevensuitwisseling enerzijds en het makkelijker detecteren van onregelmatigheden anderzijds. Hierbij is het wenselijk ook de schotten tussen Financiën en Sociale zaken en Arbeid en Teverkstelling zo goed als mogelijk weg te nemen.

8.2. OMTRENT DE RAMING VAN HET ZWARTWERK

Dit onderzoek had niet de ambitie een afdoend antwoord te geven op de vraag hoe groot zwartwerk en sociale en fiscale fraude zijn, waarvan wij bovendien menen dat beide onafscheidelijk dienen behandeld en misschien zelfs bestreden te worden, onder meer omdat de scheidingslijn vaag is. Wij hebben immers maar een beperkt

gedeelte van de informatiebronnen op relevantie geanalyseerd, met name de informatie beschikbaar bij de sociale-inspectiediensten, voornamelijk deze omtrent bijdragefraude voor werknemers. Dit leverde vooral een zicht op over de organisatieproblemen, de stijgende of misschien opnieuw tanende inspanningen, en finaal op een soort kosten-effectiviteitanalyse van de controle-inspanningen. Tegenover de inspanningen stond het rendement.

De update van onze dataverzameling leert ons dat de intensifiëring van de strijd voortduurt, bijvoorbeeld door de personeelsuitbreiding en een verdere specialisatie die bij de controlediensten heeft plaatsgevonden. Daartegenover staat een feitelijke depenalisering, er wordt namelijk minder gerechtelijk vervolgd en er wordt meer administratief afgehandeld.

Op basis van deze controle-inspanningen bij de vier grootste sociale inspectiediensten concluderen wij dat de fraude tot 6% van de bijdragen en de loonmassa kan oplopen. De fiscale fraude zal ruimer zijn. De nationale rekenaars vormen een bevoorrechte observatiepost van de stromen in de nationale economie. Door hun opdracht om exhaustieve statistieken op te stellen kunnen zij ontbrekende volumes inschatten, door een combinatie van diverse informatiebronnen. Maar controle van het zwarte circuit en identificatie van de fraude is niet hun eerste opdracht. Misschien ligt het voordeel van de combinatie van diverse informatiebronnen niet op dit geaggregeerde niveau, maar in de dagelijkse data-uitwisseling tussen de sociale en fiscale en politionele controle-instanties waarbij combinatie van omzet, tewerkstelling en jaarrekeningen kunnen gevaloriseerd worden.

De cijfers van de door de nationale rekenaars opgehoogde loonmassa liggen lager dan het volume dat wij hier zelf konden vaststellen. Observeren wij hier opnieuw, nu op statistisch vlak, dat het fraudeprobleem onderschat dreigt te worden? Misschien is dit omdat zij een nettoloonbegrip hanteren terwijl wij in belastbare brutotermen denken. In werkvolume is het relatieve belang in elk geval groter omdat daar netto cijfers gehanteerd worden.

Belangrijk is verder dat ook de sectoren en bedrijfstakken en inkomensgroepen die fraudegevoelig zijn, hier verder in perspectief worden gebracht. De grootste aangenomen fraude is niet bij de loonmassa terug te vinden, maar bij overige inkomens en welbepaalde (ook welgekende) sectoren. Alvast zouden onze analyses kunnen verdergezet worden voor de zelfstandige arbeid. Het correct inschatten van de fraude, zowel op microniveau als op macroniveau, is evenwel de beste garantie voor een goed handhavingsbeleid en zou er misschien toe leiden dat de strijd tegen de fraude de nodige prioriteit krijgt.

De omvang van de fraude dreigt onderschat te blijven en te veranderen in een statistisch 'terra incognita'. Bijna dertig jaar na eerdere studies terzake moet prof. M. Frank in 1998 vaststellen – nadat in 1973 een Minister van Financiën A. Vlerick zich tot taak had gesteld 'de doter les citoyens de son pays d'un esprit civique sur le plan de la fiscalité' (geciteerd uit A. Van De Voorde, 1996, door M. Frank, 1998, p. 3) – dat bijvoorbeeld de administratie van Financiën het nut van verder wetenschappelijk onderzoek van het fenomeen niet in verhouding zag met de middelen die daar-

toe nodig zijn (M. Frank, 1998, p. 51). M. Frank bleef er evenwel in geloven dat een goede informatie van o.m. parlement en publieke opinie over de omvang van de fraude en de resultaten van de bestrijding ervan zou bijdragen tot 'le civisme fiscal'. Dat is het enige oogmerk van dit referaat en dit door het H.I.V.A. georganiseerde colloquium over zwartwerk en sociale fraude.

BIBLIOGRAFIE

Bernabé, Sabine (2002), *Informal Employment in countries in transition: a conceptual framework*, paper for Belgian-European colloquium 'Undeclared economy: a threat to the welfare state', april 2003, London school of economics, Centre for analysis of social exclusion, London.

Blades, Derek and Roberts, David (2002), 'Measuring the non-observed economy', *Statistics Brief OECD*, vol. 5, p. 8.

Bratanova, Lidia (2002), *Inventory of national practices in estimating hidden and informal economic accounts*, UNECE.

Brugt, Kazemier (2003), *The underground economy. A survey of methods and estimates*, Paper for the Belgian-European colloquium 'Undeclared work: a threat to the welfare state', 28-29 april 2003, Brussels, Statistics Netherlands, Voorburg.

Deneve, C. (ed.) (1995), 'Sociale fraude in België. Situering, vormen en omvang', in Despontin, M., Jegers, M. (ed.), *De sociale zekerheid verzekerd? Referaten van het 22e Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres*, VUB Press, Brussel, p. 153-163.

Federaal Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid (1998), *Het federaal tewerkstellingsbeleid*, Evaluatierapport 1998.

Frank, M. (1998), 'Au-delà des aspects budgétaires de la fraude et de la sous-estimation fiscales', *Courrier Hebdomadaire*, vol. 1620-1621, p. 1-56.

Hofmann, Alexander (2002), *Shadow economy: new policy issues at european level*, Undeclared work: empirical evidences and new policy issue at European level, Brussel, juni 2002, Avignon Academy, Brussel.

International Labour Office (ILO) (2002), *Women and men in the informal economy: a statistical picture*, ILO employment sector, Genève.

Ministerie van Financiën, Algemene administratie van de belastingen (1999), *Jaarverslag 1998*, Brussel.

Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, Sociale Inspectie, *Jaarverslagen 1990-1996*.

Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid (1993), *De arbeidsinspectie*, Commissariaat-Generaal voor de Bevordering van de Arbeid, Brussel.

Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, Administratie van de Arbeidsbetrekkingen en reglementering, Inspectie van de sociale wetten, *Activiteitsverslagen 1990-2000*.

Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, Inspectie van de sociale wetten (1997), *Overzicht van de activiteiten gedurende de jaren 1993-1996*.

NBB (2001), *De berekeningsmethode voor het BBP en het BNP volgens het ESR 1995*, NBB, Brussel.

OECD (2002), *Measuring the non-observed economy. A Handbook*, OECD, Parijs.

Office de recherches sociales européennes (1995), *Evaluation de l'économie au noir*, ORSEU, Brussel.

Pacolet, J. and Geeroms, H. (1996), *Fraude sociale et fiscale*, Bulletin Fondation André Renard.

Pacolet, J. and Marchal, A. (2001), *Sociale fraude in België. Controle- en bestrijdingsmechanismen en omvang*, HIVA-K.U. Leuven, Leuven.

Pacolet, J. and Geeroms, H. (1995), Sociale en fiscale fraude in België. Situering, vormen en omvang, in M. Despontin & M. Jegers (red.), *De sociale zekerheid verzekerd? Referaten van het 22e Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres*, VUB Press, Brussel, p. 619-670.

Pacolet J., Van de Putte, I. en Marchal, A. red. (2000), *De kost van het niet-belasten / Le cout de la non-imposition, Verslagboek/actes*, HIVA-K.U. Leuven, Leuven.

Pacolet, J. and Van De Putte, I. (2000), *De kost van niet-belasten*, HIVA-K.U. Leuven, Leuven.

Put, J. and Uyttenhove, A. (1998), Administratieve sancties: geen discretionaire bevoegdheid!, *Sociaalrechtelijke kronieken*, 174-175, noot onder Cass. 2 februari 1998.

Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, *Jaarverslagen 1990-2001*.

Rijksdienst voor sociale zekerheid, *Jaarverslagen dienstjaren 1993-1997*.

Schneider, F. (2003), *Shadow economies around the world: size, causes and consequences*, paper for Belgian-European colloquium 'Undeclared economy: a threat to the welfare state', april 2003, Department of economics, University of Linz, Linz-Auhof, Oostenrijk.

Simoens, D. (1998), 'Het verbod voor een arbeidsongeschikte, werkzaamheden te verrichten', in *Liber Amicorum*, R. Blanpain, Brugge, 561-573.

Tagle, Laura (2002), *Shadow economy: empirical evidences*, Undeclared work: empirical evidences and new policy issue at European level, Brussel, juni 2002, Avignon Academy, Brussel.

Teufelsbauer, Werner (2002), *The need for EU policy initiatives*, Undeclared work: empirical evidences and new policy issue at European level, Brussel, juni 2002, Avignon Academy, Brussel.

Tratsaert, K. (1999), *Frauderen of niet frauderen: wat maakt het verschil? Literatuurstudie over uitkeringsfraude binnen de werkloosheid*, HIVA- K.U. Leuven, Leuven.

Uyttenhove, A. and Put, J. (1998), De scheiding der machten en de macht van de rechter ten aanzien van sanctiebeslissingen van de RVA, *Sociaalrechtelijke kronieken*, 157-175.

Van Rompaey, L. (1997), Het begrip 'sociale fraude'. Definiëring van het fenomeen 'sociale fraude' aan de hand van het strafrechtelijk schuldconcept, *Tijdschrift voor Sociaal recht*, nr. 3, pp. 419-482.

Van Rompaey, L., Uyttenhove, A. and Simoens, D. (1999), *Sancties in de werkloosheid. Bestrijding van sociale fraude door de artikelen 153 tot 159 Werkloosheidsbesluit*, Mys en Breesch, Gent.

Van Rompaey, L., Uyttenhove, A. and Simoens, D. (1999), *Sociale fraude: administratieve sancties in de werkloosheid: overzicht en analyse van gepubliceerde en ongepubliceerde rechtspraak*, K.U. Leuven - Instituut voor sociaal recht, Leuven.

Van Rompaey, L., Uyttenhove, A. and Simoens, D. (2000), Strafrechtelijke vervolging van werklozen. Dossieronderzoek in het arrondissement Leuven, *Tijdschrift voor Sociaal recht*, pp. 97-174.

Vanden Broeck, Ph. (1991), Sociaal strafrecht: repressie of afschrikking?, *Arbeidsblad*, pp. 36-43.

GEHANTEERDE AFKORTINGEN

BTW	Belasting op toegevoegde waarde
ESR	Europees Systeem van Rekeningen
INR	Instituut voor de Nationale Rekeningen
ISW	Inspectie van de sociale wetten
NIS	Nationaal Instituut voor de Statistiek
PSBH	Panelstudie van Belgische huishoudens
PV	Proces-verbaal
RSZ	Rijksdienst voor Sociale Zekerheid
RVA	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening
SI	Sociale inspectie
SNA	System of National Accounts

INHOUDSTAFEL

SOCIALE FRAUDE EN ZWARTWERK IN BELGIE: ZOEKTOCHT NAAR HET ONDEFINIEERBARE?

1. INLEIDING	697
2. DEFINITIE VAN HET ONDEFINIEERBARE	698
3. ONDERZOEKSOPZET VOOR BELGIE	702
4. ORGANIGRAM VAN DE BELGISCHE SOCIALE-INSPECTIEDIENSTEN	704
5. CONTROLE- EN SANCTIEBELEID	706
5.1. CONTROLES	706
5.2. SANCTIES	708
6. OMVANG NIET AANGEGEVEN SOCIALEZEKERHEIDSBIDRAGEN EN RAMING FRAUDE	714
7. ZWARTWERK VOLGENS DE BELGISCHE NATIONALE REKENINGEN	718
8. ENKELE CONCLUSIES	725
8.1. OMTRENT DE STRIJD TEGEN DE FRAUDE	725
8.2. OMTRENT DE RAMING VAN HET ZWARTWERK	726
BIBLIOGRAFIE	729
GEHANTEERDE AFKORTINGEN	732

WAAROM WILLEN WIJ AAN DE KEIZER GEVEN WAT DE KEIZER TOEKOMT?

DOOR JAN RENDERS

Algemeen Voorzitter, ACW

Omdat wij willen dat de keizer geeft wat de kiezer toekomt!

Farizeeën waren het, die Christus met strikvrAGEN in verlegenheid probeerden te brengen, aanhangers van de wetten van Mozes en volgelingen van het gezag van Rome. “Mogen we aan de keizer belasting betalen of niet?” zo staat het bij Mattheus en Lucas te lezen. “Moeten we betalen of niet?” voegt Marcus nog toe. U kent het vervolg; niet Christus maar farizeeën werden in verlegenheid gebracht. “Geef aan de keizer wat van de keizer is en aan God wat van God is”; aldus Christus volgens de drie evangelisten.

Professor en vriend Jef Pacolet probeert mij nu te strikken met deze vraag en neemt zelf de rol van schriftgeleerde op zich.

Niemand zal het me kwalijk nemen dat ik me bij deze inleiding niet beperk tot de invalshoek van de voorzitter van het HIVA, die fier de onderzoeksresultaten inleidt. Ik spreek ook als voorzitter van het ACW. En ik vertrek dan ook vanuit het waardenkader van de Christelijke Arbeidersbeweging.

“Geef aan de overheid wat van de overheid is en houdt voor uzelf wat van uzelf is,” zult u mij niet horen zeggen.

Want dat is nu net de kern van de zaak. *Wat* is van de overheid? En waarom zouden de mensen dat wat dan van de overheid is, ook daadwerkelijk aan de overheid geven? Waarom zouden we het nu eens niet gewoon voor ons houden...

En zo zitten we meteen bij de inzet van ons tweedaags colloquium, namelijk sociale fraude, alsook het vermijden en bestrijden van sociale fraude.

- Waarom eigenen mensen zich onrechtmatig, en dus ook onrechtvaardig, middelen toe die eigenlijk aan anderen toebehoren?
- Waarom ontvreemden mensen van de staat, en dus ook van de gemeenschap, middelen, door bijdragen waartoe men verplicht is, niet te betalen of door uitkeringen te verwerven waartoe men niet gerechtigd is?
- Waarom is de omvang van dit soort misbruik zo groot?
- En waarom is de maatschappelijke aanvaarding van dit soort wangedrag betrekkelijk hoog?

- Waarom geeft de overheid al te zeer blijk van gebrek aan doortastendheid bij het aanpakken van dergelijke ontoelaatbare handelingen?
- En waarom heeft de wetenschap totnogtoe het verschijnsel amper bestudeerd?

U zult van mij niet verwachten de alzo gestelde vragen te beantwoorden. Overigens zou de voorzitter het zopas geopende colloquium dan meteen voor gesloten kunnen verklaren. Wel wil ik ingaan op een aantal beweringen, vooroordelen ook, bij deze aangelegenheid.

TEN EERSTE: DE ARBEIDERSBEWEGING IS GEEN PLEITBEZORGER VAN SOCIALE FRAUDE

Fraude is fraude en dient opgespoord en bestreden te worden. Of het om sociale fraude gaat, dan wel om fiscale, economische, ecologische of andere, doet in wezen niet ter zake.

Het komt de wetgever toe te bepalen wat fraude is en wat niet. Zo komt het ook de wetgever toe te beslissen of totnogtoe als frauduleus bestempelde daden voortaan anders dienen te worden beoordeeld. Het is niet aan de burger, en ook niet aan de markt of het maatschappelijk middenveld, om uit te maken welke bijdragen betaald moeten worden en welke uitkeringen mogen worden opgenomen.

U merkt het, ook wij weten het primaat van de politiek te waarderen, maar dan op een verstandige wijze en niet om vanuit de staat het maatschappelijk middenveld over te leveren aan de markt, of aan het dictaat van de economie te onderwerpen.

TEN TWEDE: DE WERKNEMERS HEBBEN GEEN BELANG BIJ SOCIALE FRAUDE

Niet zozeer omdat de kosten van de straf zouden opwegen tegen de baten van de overtreding. Maar vooral omdat sociale fraude de werknemers zelf in het vlees snijdt.

Want meer fraude betekent minder overheidsinkomsten. En minder overheidsinkomsten betekent minder overheidsuitgaven. En minder overheidsuitgaven betekent minder werkloosheidsuitkeringen, minder pensioen, minder gezinsbijslag, minder gezondheidszorg, minder onderwijs, minder veiligheid, minder ontwikkelingshulp, minder nutsvoorzieningen, kortom, minder openbare dienstverlening.

En wie heeft daar *geen* behoefte aan? Inderdaad, de vermogende burgers die in staat zijn zich *privaat* te verzekeren. Maar wie heeft daar *wel* een behoefte aan? Inderdaad, de niet zo vermogende burgers die zich tevreden moeten stellen met minder of minderwaardige publieke voorzieningen en die in geval van arbeidsongeval of beroepsziekte ook geen uitkeringen trekken als geen bijdragen zijn betaald. Fraude-rend bedriegen we als werknemer niet alleen de overheid maar ook en vooral de minvermogenden.

TEN DERDE: SOCIALE FRAUDE IS GEEN COMPENSATIE VOOR FISCALE FRAUDE

Zoals de sociale fraudeur stelt dat hij of zij doet wat de fiscale fraudeur doet, zo stelt de fiscale fraudeur hetzelfde maar dan omgekeerd. Gevolg? De overheid wordt twee keer opgelicht, met nogmaals minder publieke voorzieningen en minder sociale zekerheid tot gevolg.

We willen dus niet dat fiscale fraude gebruikt wordt als schaamlap voor sociaal frauderen. Maar we willen ook niet dat sociale fraude aangewend wordt als bodembedekker voor fiscaal frauderen. Als ACW blijven we ons verzetten tegen fiscale fraude. We blijven ons inzetten voor een rechte in plaats van een rechtse fiscaliteit. Want, gezien de omvang en de onrechtvaardigheid van zowel de belastingontwijking en de belastingontduiking als van de belastinghervorming, dient werk gemaakt van een ethisch, en dus ook sociaal en ecologisch, belastingstelsel.

- Enerzijds moeten belastingen de staat toelaten de publieke overheid, de sociale zekerheid, de collectieve goederen en de universele diensten in stand te houden.
- Anderzijds moeten belastingen burgers en bedrijven laten bijdragen naar draagkracht.

Een dergelijke, herverdelende belastinghervorming veronderstelt dat alle inkomens gekend zijn, dat alle inkomens evenredig belast worden, dat belastingen daadwerkelijk geïnd worden en dat ontwijking vermeden en ontduiking bestreden wordt.

- Om de inkomens, ook uit zwartwerk en witwas, te kennen, dient het feitelijk bankgeheim ontmanteld, het effect 'aan toonder' afgeschaft en 'op naam' gebracht, het kadaster voor onroerend vermogen uitgebreid tot kapitaal of roerend vermogen en de grensoverschrijdende gegevensuitwisseling tussen fiscale administraties van de lidstaten van de Europese Unie geregeld.
- Om evenredig belastingen te heffen op de inkomens, dient arbeid minder en kapitaal meer bij te dragen, enerzijds door een belasting op vermogen of op inkomsten uit vermogen, anderzijds door de bijzondere bijdrage voor de sociale zekerheid af te schaffen en, onder welbepaalde voorwaarden, zoals het beschikken over de inkomensgegevens, een algemene proportionele sociale bijdrage in te voeren.
- Om belastingen daadwerkelijk te innen dienen ook 'vrije' beroepen en (schijn-)zelfstandigen, al dan niet ver-vennootschappelijk, meer en beter gecontroleerd.
- Om wantoestanden tegen te gaan en misbruiken op te sporen en af te straffen dient de fiscale procedure strenger gemaakt en de fiscale administratie versterkt, zowel qua personeel als qua materiaal en logistiek.

TEN VIERDE: SOCIALE FRAUDE IS GEEN NATIONALE SPORT

Het is geen sport, maar een strafrechtelijk vervolgbare bezigheid. En het is ook geen nationale bezigheid, maar een individuele wetsovertreding. Tal van burgers betalen hun bijdragen eerlijk en ontvangen hun uitkeringen rechtmatig. Slechts een bepaalde groep gaat over de schreef en benadeelt de anderen die wel bijdragen naar draagkracht en ontvangen naar behoefte. Het beeld van een sjoemelende bevolking klopt dus niet, maar komt de fraudeurs wel goed uit.

Als we de vier vooroordelen overlopen, dan merken we dat zowel bijdragefraude als uitkeringsfraude nauw verbonden zijn met arbeid.

- Wie door arbeid geld verdient, betaalt bijdragen.
- Wie zonder arbeid zit ingevolge ongeschiktheid, ongeval, ziekte, werkloosheid, leeftijd of gezinslast, trekt uitkeringen.

Het arbeidsgebonden karakter van sociale fraude heeft vanzelfsprekend te maken met ons sociaal- en arbeidsmarktbeleid in het algemeen en met de organisatie en de financiering van onze sociale zekerheid in het bijzonder. Bijgevolg worden arbeiders en arbeidersbewegingen onmiddellijk scheef bekeken als het over sociale fraude gaat.

Al hebben de sociale partners in de raadgevende commissie Bouwbedrijf van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven onlangs een open brief geschreven over zwartwerk, gericht aan de onderscheiden regeringen. Zowel de Confederatie Bouw en de Hoge Raad voor zelfstandigen en KMO's als de algemene centrales van ABVV en ACLVB en de Centrale Bouw en Industrie van ACV hebben drie gemeenschappelijke adviezen gegeven, met name "zwartwerk behoort zeker niet tot de normale spelregels", "de drijfveren achter het zwartwerk moeten duidelijk worden vastgesteld" en "de verschillende betrokken partijen moeten gezamenlijk optreden".

We zijn dus geenszins belanghebbenden bij sociale fraude.

In geval van sociale fraude worden we rechtstreeks begunstigd, maar zijn we onrechtstreeks slachtoffer van eigen hebzucht. Want, hoe we het ook draaien of keren, het bestrijden van sociale fraude heeft niet alleen te maken met de door het HIVA open en blootgelegde controles, sancties, inspecties en beleidsmaatregelen. Het vermijden van sociale fraude heeft ook te maken met individuele moraal en sociale ethiek of, om het met ACV-Bouw en Industrie te zeggen, "een morele en sociale plicht in de lijn van de burgerschapsbeginselen".

- De individuele moraal is een zaak van het geweten.
 - De sociale ethiek is een aangelegenheid die de gemeenschap als zodanig betreft.
- En dan stel ik mij de vraag of naast de technische hindernissen om sociaal te frauderen, ook de ideologische belemmeringen niet zijn weggevallen, zodat een zekere "banalisering" optreedt, om nogmaals de woorden van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven te gebruiken. Het antwoord dient gezocht in de richting van het ultra-, neo- of radicaal liberalisme. Dat lijkt vandaag enigszins gematigd, niet omdat het ons verlaten heeft, maar wel omdat we er geleidelijk aan gewoon aan zijn geraakt.
- Verkiezings slogans die verkondigden dat niet u boven uw stand leeft, maar dat de staat boven zijn stand leeft, waren amper verholde oproepen tot ontwijking of ontduiking van belastingen en bijdragen.
 - Burgermanifesten die predikten dat niet u moet bezuinigen, maar dat de staat moet bezuinigen, werden begrepen als een uitnodiging tot fiscale en parafiscale ongehoorzaamheid.

In zijn recente pamflet, *Vive la politique*, houdt RTBF-journalist en *Politique*-redacteur Hugues Le Paige een pleidooi voor belastingen en bijdragen. *Vive les impôts*, zo stelt hij, met uitroepeteken en tussen aanhalingstekens. Wij, en dan bedoelt hij uitdrukkelijk ook de arbeidersbeweging, moeten het betalen van belastingen en bijdragen verantwoorden en verdedigen om de collectieve financiering van de publieke dienstverlening en van de sociale zekerheid te kunnen handhaven. Belastingen en bijdragen zijn niet vies! Het zijn ontwijking en ontduiking die niet proper zijn! Want wij 'dragen bij tot' een bedrag dat ons volledig wordt teruggegeven onder de vorm van onderwijs en onderzoek, ziekteverzekering en gezondheidszorg, werkgelegenheidsbeleid en tewerkstellingsmaatregelen, binnen- en buitenlandse veiligheid, infrastructuur, milieupolitiek of uitkeringen ter bestanding van bestaanszekerheid of welvaartspeil die 'tegenmoet komen aan' daadwerkelijk bestaande noden. En laat ons dan ook het behoud van de democratie niet vergeten. Zo dient naast het Amerikaanse *No taxation without representation* gewag gemaakt van een Europees *No representation without taxation*.

Contributie of bijdragen is dus het tegendeel van fraude of onttrekken. Maar het is niet genoeg om op te komen voor bijdragen. We dienen ons ook te blijven verzetten tegen sociale fraude. Maar om ons op een verstandige wijze tegen sociale fraude te kunnen verzetten, moeten we weten en kennen. Ter zake geeft het onderzoek van Jef Pacolet en An Marchal een degelijk stuk gereedschap om na te gaan wie wat doet en waar fraude de kop opsteekt of wanneer fraude de kop wordt ingedrukt.

Als arbeidersbeweging zullen wij niet nalaten de bevindingen van het onderzoek ter harte te nemen en aan te dringen op maatregelen die enerzijds de verleiding tot sociaal frauderen tegengaan en anderzijds de sociale fraude aanpakken.

Laat ons ten slotte terugkeren naar de vraag van Jef Pacolet: "Waarom willen wij aan de keizer geven wat de keizer toekomt?" Het antwoord is duidelijk: 'Omdat wij willen dat de keizer geeft wat de kiezer toekomt!'

Enerzijds staan wij middelen af om diensten terug te krijgen. Anderzijds dragen wij bij om onderling te herverdelen. In de tijd dat de risico's nog betrekkelijk onbekend of bijna niet gekend waren, lag de bereidheid om bij te dragen voor de hand. Het kon bij wijze van spreken iedereen overkomen. Het was dan ook een zaak van welbegrepen eigenbelang. In een tijd dat de risico's meer en meer voorspelbaar lijken te worden, is niet iedereen nog bereid om iets af te staan aan iemand anders dan zichzelf of het eigen gezin. Publieke, collectieve of sociale zekerheid wijkt voor particuliere, individuele of private verzekeringen. Solidariteit verschuift van *justitia* naar *caritas*, van verworven rechten en overeenkomstige plichten naar gunsten of bijstandsregelingen, van politiek gewaarborgde aanspraken naar naastenliefde of liefdadigheid.

Het vervangen van sociale zekerheid door verzekeringen en bijstand is rampzalig voor ons op solidariteit, redistributie en personalisme gebaseerd model van samenleven. Het is een economisch paradijs voor hooggeschoolde en goedverdienende bur-

gers met weinig sociale risico's; zij betalen minder en krijgen meer, en verzekeringsmaatschappijen staan te dringen om hun een polis aan te bieden. Het is een sociaal kerkhof voor kortgeschoolde mensen met een laag inkomen en veel sociale risico's; zij betalen meer en krijgen minder, als ze al een verzekeringsmaatschappij kunnen vinden die hun nog een betaalbare polis wil verkopen. Vinden ze er geen, dan zit er voor hen niets anders op dan bij de openbare onderstand aan te kloppen. En ik gebruik bewust de woorden 'openbaar' en 'onderstand', want van maatschappelijk welzijn is dan geen sprake.

Zo kom ik terug bij één van onze drie evangelisten, namelijk Mattheus, de man van het effect. Inderdaad, in een maatschappij die het wettelijk stelsel vervangt door bijstand aan de ene kant en uitbreidt met tweede en derde pijlers aan de andere kant, dreigen middengroepen te worden opgesplitst in burgers zonder, en mensen met pech. De ene groep komt er –voorlopig nog– goed vanaf. De andere groep ondergaat, al dan niet gelaten, het lot, dat ook toeval wordt genoemd, maar het geenszins is. Want een aftakeling van de sociale zekerheid –afbreken onder het mom van verbouwing– overkomt ons niet. Een ontmanteling van de sociale zekerheid wordt door de ene bewust nagestreefd en door de andere kortzichtig doorgevoerd.

Behalve om de voor de hand liggende redenen om sociale fraude van de hand te wijzen, namelijk te weinig inkomsten ingevolge bijdragefraude en te veel uitgaven ingevolge uitkeringsfraude, en behalve om de fundamentele of principiële redenen, namelijk het schenden van de legaliteit ingevolge wetsovertredingen en het schaden van de legitimiteit ingevolge onrechtvaardigheden, gaat het voor ons onmiskenbaar ook om het voortbestaan van de sociale zekerheid als hoeksteen of steunbeer van de samenleving.

- Daarom moeten we oppassen met het juridisch toelaten van ontwijking en opletten met het politiek gedogen van ontduiking.
- Daarom moeten we werk maken van een verstandige aanpak van sociale fraude, slagvaardig, maar zonder een heksenjacht te ontketenen.
- Daarom moeten we sociale fraude kennen en begrijpen.
- En daarom dus moeten we het onderzoek van Jef Pacolet en An Marchal lezen en gebruiken.

Beiden hebben met hun onderzoek een bijzonder boeiende bijdrage geleverd aan het voorbereiden van "de strijd tegen sociale fraude in België", om het met de titel van het programma voor vandaag te zeggen. Het overzicht van controles en sancties, het inzicht in de wereld van de inspecties, het doorzicht bij het in kaart brengen van het beleid ter zake en het zicht op talloze bijkomende maatregelen doen ons, voortaan minder gehinderd door kennis van zaken, meer nadenken over sociale fraude en beter beseffen hoe sociale fraude werkt. Ik hoop dat de studie niet zonder gevolg zal blijven, opdat de kiezer aan de keizer zou geven wat de keizer toekomt, zodat de keizer aan de kiezer zou teruggeven wat de kiezer toekomt. Een goede, sterke sociale zekerheid om te beginnen.

ZWARTWERK EN FRAUDE: DE PLAATS VAN DE ADMINISTRATIEVE GELDBOETES IN HET SANCTIONERINGSBELEID

DOOR **PAUL PIRENNE**

Directeur-generaal, afdeling van de Juridische Studiën en de documentatie FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg

1. **DE WET VAN 30 JUNI 1971 BETREFFENDE DE ADMINISTRATIEVE GELDBOETES TOEPASSELIJK IN GEVAL VAN INBREUK OP SOMMIGE SOCIALE WETTEN**

1.1. **VERVANGINGSMAATREGEL VOOR DE EIGENLIJKE STRAFMAATREGEL**

Aan de oorsprong van de administratieve boete ligt de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboetes toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten: de bedoeling was om een stelsel van vervangingsmaatregelen in te voeren voor de strafmaatregelen *sensu stricto* die in de meeste sociale wetten voorkwamen.

Deze vervangingsmaatregel neemt de vorm aan van een administratieve boete opgelegd door de door de Koning aangewezen ambtenaar, in dit geval de Directeur-generaal van de Afdeling van de juridische studiën, van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg.

De door de wet gestelde voorwaarden voor het opleggen van deze administratieve boetes zijn:

Als door een van de inspectiediensten een proces-verbaal tot vaststelling van een inbreuk werd opgesteld ten laste van een werkgever, dan wordt dit proces-verbaal aan de arbeidsauditeur overgemaakt. Deze beslist of de dader van de feiten voor de correctionele rechtbank wordt vervolgd of dat hem een minnelijke schikking wordt voorgesteld.

Indien de auditeur om verscheidene redenen (inopportuun karakter) meer bepaald beslist om het dossier te seponeren, dan wordt het dossier overgemaakt aan de dienst administratieve boetes van mijn afdeling.

Nadat de werkgever werd verzocht om zijn verweermiddelen voor te leggen, beslist de Directeur-generaal, hetzij om een administratieve boete op te leggen, hetzij desgevallend eveneens het dossier op basis van duidelijk omliggende criteria te seponeren.

Met andere woorden, in tegenstelling tot de procedure bij het gemeen strafrecht maakt de seponering door de auditeur van een inbreuk op het arbeidsrecht geen einde aan alle vormen van vervolging, aangezien voor de meeste inbreuken een administratieve boete kan worden opgelegd.

De administratieve boetes hebben – zoals het Arbitragehof in zijn arrest van 1 juli 1997 bevestigt – niet het onterende karakter van de strafrechtelijke boete, aangezien ze niet op het strafregister van de dader van de feiten komen.

Tot slot moet worden onderstreept dat, behalve in uitzonderlijke gevallen, het minimum- en maximumbedrag van de administratieve boete steeds lager ligt dan het minimum- en maximumbedrag van de strafrechtelijke boete.

1.2. TOEPASSINGSGEBIED

Het toepassingsgebied van de wet van 30 juni 1971 is uitermate groot en raakt haast alle wetgevingen van het arbeidsrecht (arbeidswet van 16 maart 1971, wet betreffende het welzijn op het werk, koninklijk besluit nr. 5 betreffende het bijhouden van sociale documenten, reglementering inzake deeltijdse arbeid, wet van 12 april 1965 betreffende de bescherming van het loon der werknemers, enz.).

Met uitzondering van de werkloosheidsreglementering zijn echter alle inbreuken op het vlak van sociale zekerheid uitgesloten uit het toepassingsgebied van de wet van 30 juni 1971.

1.3. FEITELIJKE DEPENALISERING SINDS 1 MAART 1998

De wet van 23 maart 1994 houdende sommige maatregelen op het vlak van het arbeidsrecht tegen het zwartwerk had geleid tot een aanzienlijke stijging van de bedragen van de strafmaatregelen en de administratieve maatregelen die op sommige inbreuken op het arbeidsrecht van toepassing zijn; het ging in de eerste plaats om inbreuken eigen aan het zwartwerk.

Bij wijze van voorbeeld:

geen inschrijving van een werknemer in het personeelsregister werd tot op 1 april 1994 bestraft met een administratieve boete van 2.000 à 50.000 BEF (50 à 1.239 EUR), waarbij desgevallend nog de schadevergoeding aan de RSZ kwam; vanaf 1 april 1994 bedragen de administratieve boetes 75.000 BEF à 375.000 BEF (1.859 à 9.296 EUR).

Deze stijging van de minimum- en maximumbedragen heeft geleid tot een aanzienlijke afname van de strafvorderingen, zoals we in de statistieken kunnen aflezen.

Ik herinner mij in dit verband overigens dat een arbeidsrechtbank in 1996 had geoordeeld dat, rekening houdende met het “monsterbedrag” van de administratieve boete in dit bijzondere geval en met de wil tot verbetering van de verzoeker, men terecht kon ingaan op het verzoek van de aanvrager om voorwaarden en termijnen toe te staan.

Uit hoofde van de wet van 13 februari 1998 tot wijziging van artikel 5 van de wet van 30 juni 1971 heeft de wetgever besloten dat de vastgestelde inbreuken op het sociale strafrecht bij voorkeur zouden worden vervolgd door middel van administra-

tieve boetes, behalve indien het gaat om inbreuken begaan op het vlak van tewerkstelling van illegale werknemers, met andere woorden tewerkstelling van werknemers die noch over een verblijfsvergunning, noch over een arbeidsvergunning beschikken.

Dat is wat ik de feitelijke depenalisering van het sociale strafrecht zou noemen.

In de statistieken zien we de gevolgen van deze nieuwe wetgeving.

1.4. TOEPASSING VAN VERZACHTENDE OMSTANDIGHEDEN

Het Arbitragehof had in zijn arresten nr. 40/97 en 45/97 van 14 juli 1997 geoordeeld dat de wet van 30 juni 1971 in strijd was met artikel 10 en 11 van de Grondwet, aangezien ze voor de personen die bij de arbeidsrechtbank beroep aantekenen, niet de mogelijkheid voorziet om een boete te krijgen die lager ligt dan het wettelijke minimum, daar waar voor een inbreuk tegen dezelfde bepaling, degene die voor de correctionele rechtbank verscheen, kon genieten van de toepassing van artikel 85 van het strafrecht.

De wetgever heeft hieruit zijn conclusies getrokken en besliste om een systeem in te voeren waarbij de strafrechtelijke procedure en de procedure van de administratieve boetes op voet van gelijkheid komen te staan, en dit door een nieuw systeem in te voeren dat van het gemene strafrecht afwijkt en van toepassing is op het niveau van de correctionele rechtbank én op het niveau van de beslissing die door de Directeur-generaal van de afdeling Studiën wordt genomen, en van de arbeidsrechtbank in geval van beroep.

Opdat echter de maatregelen voldoende blijven afschrikken, wordt de drempel waaronder men niet kan gaan, vastgelegd op 40% van het minimum voor alle door de wet van 30 juni 1971 beoogde inbreuken, behalve voor de tewerkstelling van clandestiene buitenlandse werknemers; voor deze inbreuken wordt de drempel bepaald op 80%.

2. INBREUKEN EIGEN AAN HET ZWARTWERK

Er bestaat geen wettelijke definitie voor zwartwerk. Wij oordelen echter dat de voornaamste inbreuken op het vlak van sociale fraude zijn:

- de inbreuken met betrekking tot de sociale documenten. Het gaat in hoofdzaak om het niet inschrijven van werknemers in het personeelsregister of in de aanwezigheidsregisters voor sommige categorieën van werknemers (losse medewerkers in de horeca, tuinbouw). Sinds 1 januari 2003 komt daarbij uiteraard ook nog het ontbreken van een onmiddellijke aangifte van tewerkstelling (Dimona);

- inbreuken op het vlak van deeltijds werk. Het gaat in hoofdzaak om het ontbreken van een arbeidscontract voor deeltijdse arbeid waarin het werkrooster en het werkstelsel zijn opgenomen, en, als het werkrooster variabel is, het niet aanplakken van het werkrooster;
- de inbreuken op het vlak van tewerkstelling van clandestiene werknemers. Het gaat in hoofdzaak om de tewerkstelling van buitenlandse werknemers die niet uit de E.U. afkomstig zijn en noch een geldige verblijfstitel, noch een geldige arbeidsvergunning hebben;
- de inbreuken op het vlak van tewerkstelling in het zwart van uitkeringsgerechtigde werklozen. Naar aanleiding hiervan herinneren we eraan dat, volgens het Hof van Cassatie, deze inbreuk slechts ten laste van de werkgever kan worden gelegd als wordt bewezen dat hij de situatie van werkloosheid van zijn werknemer kende.

Uiteraard zijn er ook nog andere situaties waarin zich zwartwerk voordoet (ontbreken van de aangifte van overuren, toekennen van bijkomende voordelen die niet bij de sociale zekerheid worden aangegeven), maar voor wat betreft de inbreuken die onder het toepassingsgebied van de wet op de administratieve boetes vallen, zijn bovengenoemde vier categorieën de belangrijkste.

Tabel 1 geeft een overzicht van het totaal aantal vastgestelde inbreuken, het percentage strafvorderingen en het percentage administratieve vervolgingen.

Men ziet hier een gevoelige stijging van het aantal inbreuken vastgesteld tussen 1992 en de daaropvolgende jaren, met een maximum van 21.626 inbreuken in 1997. Sinds 1999 is het aantal inbreuken opnieuw gedaald tot een gemiddelde van 14.000 à 15.000 inbreuken.

Het percentage strafvorderingen bedroeg 54,64% in 1992 en nog 47,48% in 1995, maar daalde dan tot 23,02% in 1998, 24,04% in 1999 en 25,55% in 2001.

De percentages voor 2001 en 2002 zijn nog niet significant.

Het percentage administratieve vervolgingen varieert tussen 19% in 1992 en 34% in 1998.

Het percentage voor zowel administratieve als strafrechtelijke boetes bedroeg 73,64% in 1992 (54,64% + 19%) en ligt voor de jaren 1996, 1997, 1998 om en bij de 58%.

TABEL 1: STATISTIEKEN OVER HET TOTAAL AANTAL OVERTREDINGEN EN VERVOLGINGSPERCENTAGES

	Totaal aantal inbreuken op- gemaakt door de inspectie	Aantal inbreuken gesanctioneerd door een penale geldboete	Aantal inbreuken in afwachting van definitieve bericht van arbeidsaudi- teur	Aantal inbreuken gesanctioneerd door een admi- nistratieve geld- boete	Aantal inbreuken gesanctioneerd door een klasse- ment zonder ge- gevolg	Aantal inbreuken nog te behan- delen door de juristen van de dienst SDG	Totaal aantal behandelde in- breuken door de dienst SDG						
1992	9.578	5.233	54,64%	1	0,01%	1.82	19,00%	2.524	26,35%	0	0,00%	4.344	45,35%
1993	16.128	7.658	47,48%	2	0,01%	3.837	23,79%	4.620	28,65%	11	0,07%	8.468	52,50%
1994	18.018	6.157	34,17%	3	0,02%	5.509	30,57%	6.334	35,15%	15	0,08%	11.858	65,81%
1995	17.601	4.786	27,19%	11	0,06%	6.117	34,75%	6.664	37,86%	23	0,13%	12.804	72,75%
1996	19.425	4.991	25,69%	40	0,21%	6.145	31,63%	8.188	42,15%	61	0,31%	14.394	74,10%
1997	21.626	5.343	24,71%	119	0,55%	6.947	32,12%	8.876	41,04%	341	1,58%	16.164	74,74%
1998	17.693	4.073	23,02%	278	1,57%	6.018	34,01%	6.374	36,03%	950	5,37%	13.342	75,41%
1999	14.516	3.489	24,04%	622	4,28%	4.341	29,90%	3.459	23,83%	2.605	17,95%	10.405	71,68%
2000	13.78	3.383	24,55%	695	5,04%	2.979	21,62%	2.228	16,17%	4.495	32,62%	9.702	70,41%
2001	14.841	3.981	26,82%	1.634	11,01%	1.502	10,12%	1.257	8,47%	6.467	43,58%	9.226	62,17%
2002	15.717	4.385	27,90%	3.620	23,03%	415	2,64%	458	2,91%	6.839	43,51%	7.712	49,07%
TOTAAL	178.923	53.479	29,89%	7.025	3,93%	45.630	25,50%	50.982	28,49%	21.807	12,19%	118.419	66,18%

TABEL 2: STATISTIEKEN OVER HET TOTAAL AANTAL OVERTREDINGEN EN VERVOLGINGSPERCENTAGES: ZWART WERK

	Totaal aantal inbreuken gemaakt door de inspectie	Aantal inbreuken gesancioneerd door een penale geldboete	Aantal inbreuken in afwachting van definitieve bericht van arbeidsauditeur	Aantal inbreuken gesancioneerd door een administratieve geldboete	Aantal inbreuken gesancioneerd door een klassemment zonder gevolg	Aantal inbreuken nog te behandelen door de juristen van de dienst SDG	Totaal aantal behandelde inbreuken door de dienst SDG
9	71.108	18.842	3.204	20.194	19.529	9.339	49.062
17	17.358	5.488	522	3.175	6.285	1.888	11.348
19	5.079	2.060	295	1.009	1.177	538	2.724
19.1	9.084	3.172	767	1.622	1.972	1.551	5.145
34	23.039	5.042	1.001	8.114	5.948	2.934	16.996
TOTAAL	125.668	34.604	5.789	34.114	34.911	16.250	85.275
		27,54%	4,61%	27,15%	27,78%	12,93%	67,86%

9 = sociale documenten

17 = werkloosheid

19 = werknemers vreemde nationaliteit

19.1 = 19 maar zonder verblijfsvergunning of attest van immatriculatie

34 = deeltijdse arbeid

TABEL 3: VERHOUDING TUSSEN HET TOTAAL AANTAL OVERTREDINGEN EN HET TOTAAL AANTAL OVERTREDINGEN IN VERBAND MET ZWARTWERK

	Alle inbreuken Zwartwerk		
Totaal aantal inbreuken opgemaakt door de inspectie	178.923	125.668	70,24
Aantal inbreuken gesanctioneerd door een penale geldboete	53.479	34.604	64,71
Aantal inbreuken in afwachting van definitieve bericht van arbeidsauditeur	7.025	5.789	82,41
Aantal inbreuken gesanctioneerd door een administratieve geldboete	45.630	34.114	74,76
Aantal inbreuken gesanctioneerd door een klassement zonder gevolg	50.982	34.911	68,48
Aantal inbreuken nog te behandelen door de juristen van de dienst SDG	21.807	16.250	74,52
Totaal aantal behandelde inbreuken door de dienst SDG	118.419	85.275	72,01

Het gaat hier om het totaal aantal inbreuken vastgesteld voor de 5 typische inbreuken van het zwartwerk.

Men moet hierbij opmerken dat het aantal “zwartwerk”-inbreuken goed is voor 70% van het totaal aantal vastgestelde inbreuken.

TABEL 4: STATISTIEKEN OVER DE BEDRAGEN VAN DE BOETES

Jaar	AG	Opgelegde bedragen Geïnde bedragen*		
1999	2.244	163.421.500 4.051.113,17	bedrag niet beschikbaar bedrag niet beschikbaar	BEF €
2000	1.667	114.354.723 2.834.779,54	66.970.231 58,56% 1.660.148,66	BEF €
2001	2.373	141.627.627 3.510.857,17	91.259.370 64,44% 2.262.260,69	BEF €
2002	2.703	170.261.161 4.220.663,94	72.189.356 42,40% 1.789.527,38	BEF €

* Geïnde bedragen = geïnde sommen

Het gaat hier om het aantal beslissingen tot administratieve boetes, genomen in de loop van de voorbije 4 jaar, de opgelegde bedragen en de betaalde bedragen voor de beslissingen die betrekking hebben op het lopende jaar.

Voor het jaar 2002 zijn de geïnde bedragen niet significant; aangezien de betaaltermijnen voor de administratieve boetes drie maanden bedragen, werden de betalingen van de boetes die in oktober, november en december 2002 werden opgelegd, ten vroegste in het begin van 2003 uitgevoerd.

TABEL 5: STATISTIEKEN OVER DE ONTVANGSTEN

Jaar	AG	Ontvangsten	
1999	2.244	125.884.989 3.120.607,36	BEF €
2000	1.667	93.162.577 2.309.439,96	BEF €
2001	2.373	125.218.744 3.104.091,58	BEF €
2002	2.703	127.287.200 3.155.367,27	BEF €

De geregistreerde ontvangsten omvatten de betalingen van de administratieve geldboetes die opgelegd werden in het lopende jaar of in de voorgaande jaren en die nog niet geregistreerd werden.

Het gaat hier om de bruto-ontvangsten van het jaar, ongeacht de datum van de administratieve boete. Zo werden in 2002 niet alleen de in 2002 opgelegde administratieve boetes betaald, maar ook de administratieve boetes die de vorige jaren werden opgelegd (betaling na vonnis, toekenning van betalingsvoorwaarden en -termijnen, de boete werd overgenomen door de Administratie van Registratie en Domeinen).

TABEL 6: STATISTIEKEN OVER DE BEROEPEN BIJ DE RECHTBANKEN

Jaar	AG	Verzoekschrift	Vonnis		Totaal	Beroep		Arrest		Totaal									
			B	V		W	DG	NB	Vo		B	V	A						
1999	2.244	252	11,23%	140	55	11	206	81,75%	25	6	31	15,05%	2	2	18	2	2	26	83,87%
2000	1.667	162	9,72%	99	21	6	126	77,78%	45	4	49	38,89%	0	0	13	2	0	15	30,61%
2001	2.373	157	6,62%	95	24	5	124	78,98%	8	4	12	9,68%	0	3	0	0	0	3	25,00%
2002	2.703	207	7,66%	42	12	0	54	26,09%	7	0	7	12,96%	0	1	0	0	0	1	14,29%

B = bevestiging van de AG
 V = vermindering van de AG
 A = annulatie van de AG

W = beroep van de werkgever
 DG = beroep van de directeur-generaal

NB = nieuw bedrag
 Vo = bevestiging van de AG
 B = bevestiging van het vonnis
 V = vermindering van het vonnis
 A = annulatie van het vonnis

Het gaat hier om de statistieken van elk beroep dat voor de rechtbank werd aangetekend. Men kan zien dat het aantal vonnissen die de administratieve boete annuleren, vrij klein blijft: 11 op 206 in 1999.

2.1. **SCHETS VAN EEN NIEUW BELEID**

Eenzijds heeft de aanzienlijke stijging van de bedragen van de strafrechtelijke en administratieve boetes in 1994 in de volgende jaren niet echt geleid tot een gevoelige daling van het aantal processen-verbaal dat door de inspectiediensten werd opgesteld, aangezien deze processen-verbaal slechts het topje van de ijsberg waren.

Anderzijds stel ik ook vast dat in sommige sectoren, die vooral bij de sociale fraude betrokken zijn (horeca, tuinbouw), het vaak dezelfde werkgevers zijn die een boete krijgen. Het afschrikkende effect van de strafrechtelijke of administratieve boete volstaat dus niet langer om deze bedrieglijke frauduleuze gedragingen te voorkomen.

2.2. **NIEUWE STRIJDMIDDELEN TEGEN HET ZWARTWERK**

Op het vlak van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg noteren we voornamelijk de volgende nieuwe strijdmiddelen:

2.2.1. **De samenwerkings- en partnerschapsakkoorden** ondertekend door de Minister van Werkgelegenheid en de vakbonds- en werkgeversorganisaties van de sectoren die bij het zwartwerk betrokken zijn.

- Overeenkomst in de tuinsector waarin de klemtoon wordt gelegd op de strijd tegen schijnzelfstandigheid.

- Overeenkomst in de schoonmaaksector waarin de klemtoon wordt gelegd op de noodzaak om de praktijken van oneerlijke concurrentie uit te roeien, zoals:

- het inzetten van werknemers die clandestien op het grondgebied van de Europese Unie verblijven;
- het zwartwerk;
- het inzetten van schijnzelfstandigen.

- Overeenkomst in de bouwsector waarin de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg zich ertoe verbindt om controleacties op touw te zetten die buiten de gebruikelijke activiteitenperiodes en dan vooral op zaterdag worden uitgevoerd; de Confederatie Bouw engageert zich tot het voeren van een informatie- en sensibiliseringscampagne onder haar leden, met de bedoeling de transparantie en openbaarheid van de bouwplaatsen te bevorderen.

- Bijzondere overeenkomst in de bouwsector voor de regio Antwerpen.

2.2.2. De wet houdende oprichting van een Federale raad voor de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude

Deze wet werd op 3 april 2003 door de Senaat goedgekeurd en moet nog in het Belgisch Staatsblad worden gepubliceerd.

De Raad wordt samengesteld uit vertegenwoordigers van de verschillende federale overheidsdiensten die met zwartwerk te maken hebben (Werkgelegenheid, Arbeid, Sociale zekerheid, Justitie, Financiën).

De Raad wordt in hoofdzaak belast met de uitvoering van het beleid zoals vastgesteld door de Ministerraad, waarbij aandacht wordt besteed aan de coördinatie van de acties gevoerd door de verschillende besturen die bevoegd zijn voor de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude en de sensibilisering van de verschillende diensten en besturen (art. 8).

2.2.3. De Commissie voor de hervorming van het sociale strafrecht

Deze commissie werd opgericht binnen de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg door het koninklijk besluit van 19 juli 2001 en heeft onder meer als taak:

- In het dossier van de controle van de normen van sociaal recht:
 - studie van de diversifiëring en versterking van de preventieve acties.
- Op het vlak van de inbreuken en de straffen:
 - onderzoek naar de precisie van de beschrijvingen van de geïncrimineerde gedragingen;
 - toevoeging van deze beschuldigingen en straffen in deze coherente strafschemata's.
- Op het vlak van de depenalisering en decriminalisering:
 - onderzoek naar de mogelijkheid om op het vlak van depenalisering en decriminalisering een objectief criterium te bepalen;
 - verbetering van de coherentie van de strafrechtelijke en administratieve boetes;
 - onderzoek naar de ontwikkeling van alternatieve maatregelen, waaronder niet-repressieve maatregelen.

(Vertaling)

INHOUDSTAFEL

ZWARTWERK EN FRAUDE: DE PLAATS VAN DE ADMINISTRATIEVE GELD- BOETES IN HET SANCTIONERINGSBELEID

1. DE WET VAN 30 JUNI 1971 BETREFFENDE DE ADMINISTRATIEVE GELDBOETES TOEPASSELIJK IN GEVAL VAN INBREUK OP SOMMIGE SOCIALE WETTEN	741
1.1. VERVANGINGSMAATREGEL VOOR DE EIGENLIJKE STRAFMAATREGEL	741
1.2. TOEPASSINGSGEBIED	742
1.3. FEITELIJKE DEPENALISERING SINDS 1 MAART 1998	742
1.4. TOEPASSING VAN VERZACHTENDE OMSTANDIGHEDEN	743
2. INBREUKEN EIGEN AAN HET ZWARTWERK	743
2.1. SCHETS VAN EEN NIEUW BELEID	750
2.2. NIEUWE STRIJDMIDDELEN TEGEN HET ZWARTWERK	750

OVERHEIDSBELEID TEN AANZIEN VAN SOCIALE FRAUDE EN ZWARTWERK — SYNDICALE BESCHOUWINGEN

DOOR **MADDIE GEERTS**

Nationaal Secretaris, ACV

1. VERSCHIJNINGSVORMEN

Twee verschillende fenomenen worden daaronder meestal verstaan:

- sociale fraude, nl. het ten onrechte genieten van een sociale uitkering, en dus ten onrechte overheidsuitgaven provoceren (in deze bijdrage minder aan de orde);
- zwartwerk, nl. het ontduiken of ontwijken van sociale bijdragen en bedrijfsvoorheffing, en dus minder overheidsinkomsten provoceren.

2. ZWARTWERK

Een eenduidige definitie is moeilijk te geven. Als vakbond zijn we er tegen gekant om diverse redenen: minder inkomsten voor de solidariteit, vernietiging van reguliere arbeid, ontsnappen aan beschermingsregels bv. inzake veiligheid. Tussen bedrijven of beroepen ontstaat daardoor deloyale concurrentie en neerwaartse druk op decente lonen. En ten slotte heeft de consument weinig kwaliteitscontrole of verhaal tegen slecht afgeleverd werk.

Het is nochtans een vrij goed ingeburgerd gebruik, waarmee zelfs in onze productie-statistieken rekening wordt gehouden.

Waarom? Het is verleidelijk voor de werkgever en werknemer, voor de firma en voor de klant. Bovendien is het tijds klimaat (en het politieke discours) van die aard dat je moet gaan geloven dat het de grootste weldaad voor je is als je zo min mogelijk belastingen betaalt.

Bijdragen betalen is bijna onethisch geworden, zeker als de terugverdieneffecten minder zichtbaar zijn of als er voorgespiegeld wordt dat die onvoldoende zullen zijn (bv. pensioen).

Mensen hebben particuliere legitimaties om in het zwarte circuit weinig of veel te presteren: compenseren van inkomensverlies, te lage uitkeringen, voldoende vrije tijd en arbeidsflexibiliteit, rigide reglementering, toenemend gebruik van onderaanneming, enz.

Verder zijn er nogal wat mogelijkheden om eerder grijs dan zwart te (laten) werken. Er wordt dan geopteerd voor een minimale aangifte bv. een lager volume dan de reëel gepresteerde uren, inschrijven in een statuut met lagere sociale en fiscale bij-

dragen, outsourcing naar een lagere CAO met eventueel wat extra's. En geregeld moeten we met de sociale partners en de RSZ het begrip loon bijsturen, omdat de vindingrijkheid van sommige bedrijven enorm groot is als het gaat over zgn. geschenken, premies, beroepskosten.

De overheid deed duchtig haar duit in het zakje om zwartwerk wit te wassen. Het resultaat is toch nog grijs, maar het is nu wel gelegaliseerd, bv. fiscale aftrekbaarheid van dienstencheques, PWA, andere doelgroepgerichte maatregelen, lagere RSZ voor studentenarbeid, beperkte aangifte van werk in de horeca.

Ten slotte blijft de pakkans klein en zijn de boetes niet navenant. Dat is anders wanneer het om uitkeringsfraude gaat: de uitkeringstrekker die betrapt wordt, is met terugwerkende kracht eventueel zijn/haar totale inkomen kwijt.

Het ACV blijft voorstander van fiscale en parafiscale heffing op alle loonelementen, om een sterk uitgebouwde sociale zekerheid en diensten aan de bevolking te financieren. We vinden wel dat de lasten eerlijker moeten verdeeld worden over alle inkomens. We vinden ook dat "universele" uitkeringen niet exclusief aan het werknemersstelsel mogen aangerekend worden, maar over alle inkomens moeten gespreid zijn.

En ten slotte moeten er duidelijke criteria zijn om het type werkstatuut te bepalen, voornamelijk om het verschil te duiden tussen werknemer en zelfstandige, zodat er geen ruimte meer is voor rare bokkensprongen zoals schijnzelfstandigen, bijberoepen, zgn. professionals.

Toch even een kanttekening rond vrijwilligerswerk. De notie "undeclared work" kan ook slaan op vrijwilligerswerk of thuisblijvende personen. Het zou een ramp zijn voor de sociale cohesie als we deze inzet allemaal moeten "vermarkten", bv. militanteninzet in de vakbeweging, professionele onthaalouders versus ouders – grootouders, ...

3. HET OVERHEIDSOPTREDEN

Sedert begin jaren '90 was er een hernieuwde aandacht van de overheid via verscherpte controles en sancties. Het samenwerkingsprotocol van 1993 heeft geleid tot een geïntegreerde aanpak van alle inspectiediensten. In 1995 werd dit protocol uitgebreid tot de regionale inspectiediensten (hoewel de onderlinge samenwerking nog veel verbeterd kan worden). Minister Miet Smet organiseerde in 1996 een rondetafelconferentie ter bestrijding van het zwartwerk. Het federaal regeerakkoord 1999 legde de nadruk op preventiebeleid via modernisering van de overheid en de administratieve vereenvoudiging. Met Minister Onkelinx werden krachtlijnen opgesteld betreffende de strijd tegen illegale arbeid.

Toch is er nog steeds een gebrek aan repressiebeleid:

■ de overheid heeft nooit een duidelijke keuze (willen/kunnen) maken tussen strafrechtelijke of administratiefrechtelijke betuigeling;

- in de praktijk is er een depenalisering van ons sociaal strafrecht. Er zijn geen richtlijnen in de parketten t.a.v. vervolgingen van sociaalrechtelijke misdrijven. Arbeidsauditoraat is een luxeprobleem voor de parketten, tenzij er een link is met de georganiseerde misdaad of met financieel-economische fraude;
- de communicatie tussen justitie en sociale departementen loopt mank (cfr. copernicushervorming);
- de sociale-inspectiediensten blijven structureel onderbemand en ondergewaardeerd. Nochtans is de sociale inspectie omwille van haar specialisatie en deskundigheid een noodzakelijke schakel;
- er zijn onvoldoende beschikbare en relevante gegevens bij sociale inspectie (de informatisering is pas recent op gang gekomen).

Recentere maatregelen zijn eerder preventief gericht. Volgens ons werkt die aanpak uitstekend. Indien zulke politiek zijn verlengstuk zou vinden in het zwartgeldcircuit zou alles nog efficiënter zijn: als er in de economie geen zwartgeld circuleert en als ook dat gecontroleerd wordt (opheffing bankgeheim, vermogenskadaster,...), is er geen ruimte meer om te ontwijken. Voorbeelden van preventieve aanpak zijn o.m. de veralgemening van Dimona per 1.1.2003; de CAO's en de protocollen van de bouwsector, de affichage van wanbetalers sociale zekerheid uit diezelfde sector op de website van de RSZ en het feit dat zulke bedrijven niet kunnen meedingen bij openbare aanbestedingen, de sensibilisatiecampagne van Minister Onkelinx tegen zwartwerk en illegale arbeid.

4. BELEIDSAANBEVELINGEN

Allereerst moet de overheid een ander signaal uitzenden, nl. belasting betalen is niet onethisch; sociale zekerheid is de degelijkste risicoverzekering en risicoverdeler, uitkeringen moeten omhoog om opnieuw vervangingsinkomen te zijn, iedereen moet "iets" betalen (m.a.w. activeringsprogramma's waarbij de totale SZ-bijdrage wordt afgeschaft, zijn geen goed signaal).

Tengevolge van de toenemende informatisering (kruispuntbank, DMFA, DIMONA) zijn nieuwe pistes van toezicht mogelijk. Bovendien kunnen uitvoeringsorganisaties meer betrokken worden bij de inperking van fout gebruik en het tegengaan van misbruik. Binnen het ACV willen we ons niet beperken tot het uitwerken van een werkloosheidsdossier, maar ook wijzen op kansen tot werk, opleiding of activeringsprogramma's.

De opsporing van sociale misdrijven berust bij de reguliere politiediensten, doch het mankeert duidelijk aan een "geïntegreerde opsporingsdienst". Het controlebeleid werd reeds enigszins geüniformiseerd, t.g.v. de samenwerkingsprotocollen van 1993 en 1996. Problemen blijven: gebrekkige wisselwerking, weinig follow-up, overlapping van bevoegdheden, personeelstekort en groot personeelsverloop (vooral voldoende gespecialiseerd personeel, universitair geschoold, ontbreekt). Sociale misdrijven opsporen en vervolgen is binnen justitie duidelijk geen prioriteit.

Er is geen uniform registratiesysteem voor de verschillende inspectiediensten.

Er is nood aan een uniform en gebruiksvriendelijk registratie-instrument.

De sociale-inspectiediensten zijn weliswaar productief wat het aantal interventies betreft, maar dit drukt zich niet uit in een (voldoende) effectieve recuperatie voor de sociale zekerheid (ter vergelijking: de fiscale recuperatie is 10 X groter). Dit wordt gedeeltelijk verklaard door het ontbreken van een repressiebeleid en de praktijk die grotendeels gericht is op verzoening en minnelijke schikking. Hierdoor ontstaat er een soort "sociale ruling". Dit is een gevaarlijke tendens: niet alleen krijgen de fraudeurs een kans om hun inbreuken achteraf in regel te stellen (zonder veel extra kosten), maar bovendien wordt fraudebestrijding ontmoedigd. Sociale ruling mag nooit toegelaten worden na inbreuk. Zelfs in een preventieve aanpak kan ruling slechts omzichtig en gecontroleerd aangewend worden. We zijn wel vragende partij om anticipatieve sociale ruling in te voeren, net zoals fiscale ruling mogelijk is.

We herhalen wat vooraf al vermeld werd: duidelijke afspraken over het statuut van personen, en halfslachtige statuten snel overbrengen naar reguliere situaties bv. onthaalouders, kunstenaars, PWA-arbeid, huisbedienden, enz. Grijszette situaties zijn soms aanvaardbaar vanuit het oogpunt van doelgroepenbeleid of eenvoudige contractuele relatie voor huisarbeid, maar ze kunnen sneller evolueren naar bv. buurtdiensten met een meer volledig statuut.

Naar het voorbeeld van de bouwsector kunnen afspraken gemaakt worden over preventie en controle. Wanneer de deloyale concurrentie met loonkostdumping sterk is, vragen de bedrijven er zelf om. Misschien kan ook het systeem van zwarte lijsten op de website van de RSZ (nu alleen de bouw) of het intrekken van vergunningen (nu bij de professionele voetbalclubs) veralgemeend worden.

INHOUDSTAFEL

OVERHEIDSBELEID TEN AANZIEN VAN SOCIALE FRAUDE EN ZWARTWERK — SYNDICALE BESCHOUWINGEN

1. VERSCHIJNINGSVORMEN	753
2. ZWARTWERK	753
3. HET OVERHEIDSOPTREDEN	754
4. BELEIDSAANBEVELINGEN	755

ZWARTWERK EN FRAUDE: EEN BEDREIGING VOOR DE VERZORGINGSSTAAT — INBRENG VAN DE ONDERNEMINGSWERELD

DOOR **PIETER TIMMERMANS**

Directeur-generaal, VBO

Het mission statement van het VBO (1) geeft duidelijk aan waarvoor we als organisatie staan en welke waarden we verdedigen ten aanzien van onze leden alsook tegenover de maatschappij in het algemeen: integriteit, ethisch ondernemen en ethisch gedrag, corporate governance,... sturen het optreden van het VBO. Fraude past niet in dit rijtje. Nochtans is het een wijdverspreid fenomeen, een soort monster van Lochness, dat met de regelmaat van de klok en meestal in verkiezingsperioden opduikt. Anderen bestempelen fraude als één van de nationale sporten van de Belgen.

Dit vraagt om wat meer uitleg alsook een poging tot verklaring, evenals enkele denksporen tot oplossing.

1. **VIER BEPALENDE FACTOREN VOOR FRAUDE**

Wetenschappelijk onderzoek heeft uitgewezen dat het al dan niet plegen van fraude in hoofdzaak bepaald wordt door:

- de hoogte van het voordeel dat de betrokkene geniet wanneer hij fraudeert (uitgespaarde belasting, genoten uitkering,...): hoe hoger de belasting, hoe groter de aan drang om ze te omzeilen; hoe belangrijker de uitkering, hoe begeriger men zal zijn om toch maar deze uitkering te kunnen ontvangen;
- de kans dat iemand gesnapt wordt wanneer hij fraude pleegt: hoe groter de pak-kans, hoe minder kans op fraude;
- de hoogte en vorm van de boete wanneer de fraudeur gesnapt wordt: hoe harder de straf aangevoeld wordt, hoe groter het afraadend effect, tenzij... de straf als zo onrealistisch zwaar ervaren wordt dat niemand ze nog toepasbaar acht;
- het milieu waarin de betrokkene vertoeft: indien iedereen in de onmiddellijke omgeving fraudeert, is het geen schande om ook te frauderen (normvervaging).

(1) Zie website www.vbo.be, onder de rubriek 'Presentatie'.

Een succesvol fraudebestrijdend beleid moet op alle vier de factoren tegelijkertijd inspelen.

2. HOE SCOORT BELGIE OP DEZE 4 FACTOREN?

Op elk van deze vier terreinen is er werk op de plank voor de volgende regering. Laat mij dit even illustreren met enkele voorbeelden waarmee werkgevers het moeilijk hebben:

- als je in een land leeft waar de belastingdruk tot de hoogste van de wereld behoort, dan moet je niet verstedd staan dat burgers en ondernemers hieraan willen ontsnappen; ik ga hier niet de gekende cijfers herhalen, maar toch één frappant gegeven: als je als werkgever een werknemer in dienst neemt met een brutoloon van 100, dan kost hij jou gemiddeld genomen 170 en houdt de betrokkene er gemiddeld 55 van over;
- als je de Administrateur-generaal van de RVA hoort vertellen dat de controle op de beschikbaarheid van werkzoekenden voor de arbeidsmarkt is toegenomen van 1 naar 2 millibar (2), dan kan je je terecht vragen stellen; anderzijds volstaat het om er even het onderzoeksrapport van J. Pacolet en A. Marchal (3) bij te nemen, om vast te stellen dat zij 40 blz. nodig hebben om meer dan 10 inspectiediensten inzake sociale zekerheid te beschrijven;
- bonafide ondernemingen die zich inspinnen om de wetgeving toe te passen, gaan gebukt onder steeds meer administratieve formaliteiten die met nieuwe of zwaardere straffen gesanctioneerd worden; om onduidelijke redenen ging bv. de veralgemening begin dit jaar van DIMONA – de elektronische aangifte van tewerkstelling – gepaard met een verdriedubbeling van de minimumboete bij niet-naleving van die verplichting; denkt men nu werkelijk dat men met deze onrealistische repressieve attitude de zaak gaat oplossen? In de strijd tegen doelbewust georganiseerde fraude wordt o.i. teveel een repressief klimaat gecreëerd rond reguliere tewerkstelling;
- normvervaging vraagt om heropvoeding; naast de good-news-show zou het communicatiebudget van de overheid wat meer ruimte mogen bieden voor informatie en sensibilisatie over sociale plichten en burgerzin.

Mijn excuses voor het misschien al te pessimistische beeld dat ik hier ophang. Mijn bedoeling bestaat er enkel in om aan te tonen dat ook in de sociale zekerheid de bestrijding van het fenomeen 'fraude' nog voor verbetering vatbaar is.

(2) Bar is in de fysica de eenheid van druk. Millibar is dus 1/1000 van de basiseenheid van druk!

(3) J. Pacolet en A. Marchal (2001): Sociale fraude in België, controle- en beschermingsmechanismen en omvang, HIVA K.U. Leuven, p. 61-101.

3. ACTOREN/FACTOREN M.B.T. DE ORGANISATIE VAN ZWARTWERK IN ONDERNEMINGEN

Heel wat factoren én actoren beïnvloeden de organisatie van zwartwerk in de context van een onderneming. We denken daarbij ondermeer aan:

- de eigen onderneming: de onderneming zoekt te overleven en wil daardoor maximaal haar kosten naar beneden halen; een onderneming zoekt ook winstmaximalisatie om attractief te zijn voor kapitaalverschaffers;
- andere ondernemingen: omwille van de hoge concurrentiedruk met andere ondernemingen wordt een onderneming verplicht haar eigen strategie aan te passen en kostenreducties te zoeken om competitief te blijven;
- de overheid: overregulering en reglementitis verhogen de kansen op het overtreden van een wetgeving of reglement;
- de eigen werknemers: zij hebben er vaak geen enkel probleem mee dat er creatief wordt omgesprongen met verloningsvormen omdat ook zij een maximalisatie van hun netto-inkomen nastreven.

4. NADELIGE GEVOLGEN VAN ZWARTWERK VOOR ONDERNEMINGEN

Niettegenstaande de niet te onderschatten druk die van elk van deze actoren/factoren uitgaat, is het VBO principieel gekant tegen zwartwerk en fraude in het algemeen, en wel om de volgende redenen:

- het werkt concurrentievervalsend;
- het zorgt voor verlies van marktaandelen;
- het jaagt de sociale zekerheid op nodeloze kosten en ondergraaft haar financieringsbasis;
- het bezoedelt het sociale milieu, de burgerzin en de verantwoordelijkheidszin;
- het is onrechtvaardig t.a.v. de onvergrote massa van burgers en ondernemers die correct handelen.

5. VERWACHTINGEN VAN HET VBO

Volgens het VBO dient ‘tegelijkertijd’ een meersporenbeleid gevolgd te worden, een meersporenbeleid dat fraude aanpakt bij de wortel en dat dus niet enkel symptomen bestrijdt. Het moet o.i. op de volgende krachtlijnen gebaseerd zijn:

5.1. VERDERE VERLAGING VAN DE LASTEN OP ARBEID

Dit hoeft geen verder betoog. Je kan een citroen éénmaal, tweemaal uitpersen, maar geen driemaal. Een onderneming die dag in dat uit een moordende concurrentiestrijd uitvecht zal gemakkelijker in de verleiding komen om aan de torenhoge sociale lasten te ontsnappen door de grenzen van het sociaal recht af te tasten.

5.2. EEN EENVOUDIGERE EN DUIDELJKERE WETGEVING

Overreglementering is ook zelf medeoorzaak van zwartwerk. Wij hebben de onverkwikkelijke neiging om steeds alles tot in de puntjes te willen regelen, zelfs de uitzondering op de uitzondering. We moeten daarmee ophouden. Onze wetgeving is te complex geworden. Wie in België kent nog de exacte regels inzake deeltijdse arbeid? Bijna niemand.

5.3. REDELIJKHEID EN RECHTSZEKERHEID ALS LEITMOTIV VOOR CONTROLEDIENSTEN

Uiteenlopende interpretaties tussen controlediensten, rechtzettingen met aanzienlijke retroactieve werking in betwistbare gevallen, gebrek aan motivering van beslissingen, onredelijke bestraffing voor kleine, puur formele overtredingen: het zijn in werkgeversmiddens vaak gehoorde klachten die voor heel wat wrevel zorgen.

5.4. AUTOREGULERING IS VAAK EFFICIENTER DAN REPRESSIEF OPTREDEN

De voorstellen inzake schijnzelfstandigen die begin dit jaar door de bevoegde ministers gelanceerd werden, zullen voor meer problemen dan oplossingen zorgen. Ze gaan immers volledig voorbij aan de sociaal-economische realiteit van vandaag. Met de werkelijke wens van de betrokken partijen in een arbeidsrelatie wordt blijkbaar zelfs geen rekening meer gehouden. De recente sectorale convenanten in bv. de bouw- en de bewakingssector daarentegen zullen veel meer opleveren omdat zij veel gericht, veel praktischer, veel realistischer zijn dan een ontoepasbaar regime waarbij men vertrekt van de stelling dat iedereen werknemer is en men pas computermatig kan becijferen of iemand werknemer of zelfstandige is.

5.5. STOP MET HET STIGMATISEREN VAN WERKGEVERS

Een werkgever kan in de ogen van sommige ministers niet streng genoeg bestraft worden, wanneer zelfs de kleinste onregelmatigheid vastgesteld wordt. Een werkloze die ten onrechte een uitkering heeft ontvangen, ter verantwoording roepen, wordt daarentegen als asociaal bestempeld. Dat men eens stopt met voortdurend een groep van mensen die per slot van rekening garant staat voor onze welvaart, te stigmatiseren.

INHOUDSTAFEL

ZWARTWERK EN FRAUDE: EEN BEDREIGING VOOR DE VERZORGINGSSTAAT INBRENG VAN DE ONDERNEMINGSWERELD

1. VIER BEPALENDE FACTOREN VOOR FRAUDE	759
2. HOE SCOORT BELGIE OP DEZE 4 FACTOREN?	760
3. ACTOREN/FACTOREN M.B.T. DE ORGANISATIE VAN ZWARTWERK IN ONDERNEMINGEN	761
4. NADELIGE GEVOLGEN VAN ZWARTWERK VOOR ONDERNEMINGEN	761
5. VERWACHTINGEN VAN HET VBO	761
5.1. VERDERE VERLAGING VAN DE LASTEN OP ARBEID	761
5.2. EEN EENVOUDIGERE EN DUIDELIJKERE WETGEVING	762
5.3. REDELIJKHEID EN RECHTSZEKERHEID ALS LEITMOTIV VOOR CONTROLEDIENSTEN. . .	762
5.4. AUTOREGULERING IS VAAK EFFICIENTER DAN REPRESSIEF OPTREDEN	762
5.5. STOP MET HET STIGMATISEREN VAN WERKGEVERS	762

DE BESTRIJDING VAN FISCALE FRAUDE IN EEN ACTUEEL PERSPECTIEF

DOOR **VICTOR DAUGINET**

Advocaat en Gastprofessor, Universiteit Antwerpen

INLEIDING

In België is er sinds dertig jaar geen regering geweest die niet bij het opstellen van de begroting voorzag in bijkomende inkomsten uit de strijd tegen de fiscale fraude. De middelen die werden voorzien, waren van verschillende aard. Jaren geleden geloofde men steevast dat het strafrechtelijk vervolgen van fiscale delicten, of minstens het vervolgbaar maken, dermate afschrikwekkend zou zijn, dat het angstmoetief de hebzucht zou overwinnen. Er kwam een inflatie van “bijzondere strafwetgevingen” die evenwel niet heeft geleid tot een effectieve bestrijding van de fiscale fraude, zoveel is zeker.

Thans wordt gewag gemaakt van maatregelen die die fraude nog zouden bevorderen. Er wordt genoemd: het toepassen van forfaits, onvoldoende inzet van middelen.

Het is misschien best eens te kijken hoe fiscale fraude mogelijk is. Dan zal bestrijden heel wat gemakkelijker zijn.

1. DE “GOEDE” EN DE “SLECHTE” BELASTINGEN

Na de Tweede Wereldoorlog is de belasting in het perspectief gesteld van een rechtvaardige herverdeling van middelen. Velen dachten dat het goed was hoge, progressieve belastingen te heffen op hogere inkomens en lagere op mindere inkomens. Dat maakte in de jaren zeventig de verleiding groot om “stille” belastingverhogingen door te voeren door de belastingtarieven niet of minder te indexeren. Het sociaal karakter kreeg dan een ander gezicht omdat elke arbeider en bediende in een minimum van tijd aankeek tegen een tarief van 50% en meer op de bovenste schijf van hun inkomsten. Overuren werden bijna automatisch zwart omdat de som van parafiscaliteit en inkomstenbelastingen elk bijkomend inkomen wegtaxeerde.

Reeds vanaf het jaar na de invoering van het Wetboek van inkomstenbelastingen in 1964, werden de belastingschijven in de personenbelasting als volgt vastgesteld (Wet van 27 december 1965, B.S. 7 januari 1966):

Voor de schijf boven 1.000.000 BEF	47,5%
Van 2.000.000 BEF tot 3.000.000 BEF	52,5%
Van 3.000.000 BEF tot 4.000.000 BEF	57,5%
Boven 4.000.000 BEF	60,0%

Deze schalen, alsmede de toepasselijke tarieven zijn ongewijzigd gebleven tot 1977. Toen werden de tarieven opgetrokken tot (Wet van 22 december 1977, B.S. 24 december 1977):

Voor de schijf boven 1.000.000 BEF	52,5%
Van 1.500.000 BEF tot 2.000.000 BEF	57,5%
Van 2.000.000 BEF tot 3.000.000 BEF	63,0%
Van 3.000.000 BEF tot 4.000.000 BEF	69,0%
Boven 4.000.000 BEF	72,0%

Ingevolge de zeer beperkte indexatie van deze schalen gaf dit aanleiding in 1981 tot de inhouding van de bedrijfsvoorheffingen tegen de volgende tarieven:

Voor de schijf boven 1.000.000 BEF	55,65%
Van 1.500.000 BEF tot 2.000.000 BEF	60,95%
Van 2.000.000 BEF tot 3.000.000 BEF	66,78%
Met als toptarief	71,55%

Hierbij moesten uiteraard de gemeentebelastingen geteld worden en vanaf het inkomstenjaar 1982 ook de bijdragen voor sociale zekerheid die naargelang van het geval 10% (tussen 3.000.000 BEF en 5.000.000 BEF) of 25% bedroegen (voor inkomens van meer dan 5.000.000 BEF) (Wet van 28 december 1983 houdende fiscale en begrotingsbepalingen, B.S. 30 december 1983). Hierbij moest er rekening mee gehouden worden dat enig tekort aan tijdige voorafbetaling of enige sanctie voor een tekortaanpak, onverbiddeleijk leidde tot confiscatie van het inkomen en soms erger, door de werking van de intresten.

Men kan zich afvragen wie een rechtsnorm kan aanvaarden die vrijwel alle inkomsten wegneemt die voortkomen uit arbeidsinspanningen.

Sinds 1986 is er een zekere verbetering waarneembaar, met ups en downs, maar het probleem blijft fundamenteel een onaanvaardbaar hoge beslaglegging op arbeidsinkomen.

Voor KMO's is de situatie, tot vandaag, bijna pervers. Vermits de belasting slaat op een jaarinkomen en een efficiënte en sluitende controle daarop voor een kleine onderneming vrijwel onmogelijk is, vraagt de overheid het onmogelijke.

Het herverdelende oogmerk van de hoge belastingtarieven op arbeid mist volledig zijn doel. Niet alleen worden gewone werkende mensen abnormaal getroffen en worden inkomens van huisartsen en soortgelijke vrije beroepen teruggebracht tot een schamel loon, de belasting werkt niet herverdelend omdat zij teruggewenteld of doorgewenteld wordt naar het zwakste economische niveau. De arbeider, bediende, ondernemer, vrijberoeper die gespecialiseerd, jong en gezond is, stelt zijn eisen in termen van netto en wentelt de belasting terug naar de bron van zijn inkomen. De onderneming die ongeschoold personeel tewerkstelt en overschotten op de arbeidsmarkt opneemt, blijft rustig op het bestaansminimum werken.

Tiberghien schrijft in de jaren tachtig dat niet het herverdelende karakter van de belasting moet voorop staan bij de keuze ervan maar haar efficiëntie. De belasting moet goed, gemakkelijk en onbetwist vaststelbaar zijn. Daarenboven moet de inning ervan steeds mogelijk worden gemaakt.

De wetgever is doof gebleven voor deze terechte oproep. Nog steeds worden onmogelijk controleerbare belastingen toegepast die daarenboven, in voorkomend geval, onmogelijk te verhalen zijn. De belasting over het inkomen van een jaar is een haalbare kaart voor zover kan gerekend worden op voluntariaat in de vorm van voorheffingen die door anderen worden afgehouden en betaald. Voor kleine ondernemingen geldt die regel niet en zijn de inkomstenbelastingen manifest onaangepast. Het klinkt dan ook onbegrijpelijk dat men het toepassen van forfaits aanziet als fraudebevorderend. Het is integendeel een poging om een belasting te heffen en te innen in een biotoop waar die niet thuishoort.

2. DE BELASTINGEN EN DE BRAVE MENS

In dezelfde gedachtegang moet men aankijken tegen de BTW-carrouselfraude. Het gaat hier om criminele activiteiten die niets met fiscaliteit te maken hebben. Het is wel via een naïef belastingstelsel dat de poort wagenwijd wordt opengezet om miljarden overheids gelden naar de georganiseerde criminaliteit te versluizen. Het procédé is dermate simpel dat men zich afvraagt waarom misdadigers het nog elders gaan zoeken.

Meer politie en belastingambtenaren hiertegen inzetten is als een gat in de romp van een zeeschip stoppen met kurken.

Men moet geen belastingen maken die door brave mensen wordt betaald en zonder enig verweer door gangsters kunnen worden afgenomen.

De strijd tegen de BTW-carrouselfraude is gewonnen door enkele zeer eenvoudige ingrepen in de BTW-wetgeving zoals die werden toegepast voor de bouwsector.

3. DE GROTE EN DE KLEINE FRAUDE

Vanuit een vaag ethisch gevoel vermannen velen zich om dit onderscheid onaanvaardbaar te noemen. Dit zou wellicht anders zijn mocht de Nederlandse taal gewoon twee verschillende woorden gebruiken voor deze verschillende fenomenen. In de praktijk gebeurt dat ook wel. De administratie spreekt van “overtredingen” en “belastingontduiking”. Bij de bepaling van administratieve sancties wordt dit onderscheid uitvergroot door bijvoorbeeld inzake BTW een overtreding te sanctioneren met 20% en een fraude met 200% (zie art. 70 §§ 1 en 2 en K.B. nr. 41 van 30 januari 1987 – B.S. 7 februari 1987).

De wetgever heeft via wetten en K.B.’s uiting gegeven aan het oordeel dat er een verschillende behandeling moet zijn van overtreders van de twee soorten.

Dit onderscheid doortrekken en bevestigen zou de bestrijding van de werkelijke fiscale fraude sterk vergemakkelijken:

- De gewone belastingovertredingen kunnen vastgesteld worden via gewone controles. In dit domein kondigt een belangrijke modernisering zich aan. In Nederland werkt men reeds met een zogenaamd “audit file” dat een geïnformatiseerde omgang met de bestanden van de belastingplichtige gemakkelijk maakt. De controle kan anticipatief gebeuren waardoor er meer gestreefd wordt naar het vermijden van de overtreding dan naar de opsporing en bestraffing ervan.

De zware fraude moet bestreden worden zoals dat behoort, harder, politioneler, maar zeker verschillend met het onderzoek naar de gewone overtreding.

- Bij invoering in de wet van de notie “belastingontduiking” als verschillend met gewone overtredingen, ontstaat er een dubbele strafbaarheid met landen als Luxemburg en Zwitserland wat fiscaal en strafrechtelijk onderzoek zou toelaten bij Zwitserse en Luxemburgse banken voor de opsporing van belastingontduiking.

- Een even belangrijk voordeel bij de bestrijding van de fraude zou zijn dat de repressieve witwaswetgeving zou kunnen toegepast worden, waardoor niet alleen de internationale opsporing zou kunnen verbeteren maar eveneens de bestraffing behoorlijk zou verzwaren door de verplichte verbeurdverklaring van alle vermogensvoordelen uit het misdrijf.

- Op psychologisch vlak zal de maatschappelijke afkeer van fiscale fraude dezelfde zijn als voor andere misdrijven, nu slechts een zeer klein gedeelte van de bevolking zich eraan bezondigt.

- De administratieve sanctionering kan rechtvaardiger verlopen.

4. DE OVERDREVEN COMPLEXITEIT

Zolang de grondslag van een belangrijk gedeelte van de staatsinkomsten geheven wordt op basis van de inkomens van de burgers en ondernemingen, zullen de fiscale wetgevingen zeer complex blijven.

Ondertussen is er een belangrijke inspanning geleverd door een algemene rullingmogelijkheid in het leven te roepen. Indien die zowel door de administratie als door de rechtsonderhorigen met de juiste mentaliteit wordt toegepast, zal een correcte heffing de regel worden, zeker voor de grote en middelgrote ondernemingen.

In de rullingpraktijk is het belangrijk om “economisch” met de belasting om te gaan en zich bewust te zijn van de belastingconcurrentie tussen de landen. België mag zich hier zeker niet naïef opstellen. Dit kan belangrijke inkomsten opleveren in een sfeer van wel begrepen verstandhouding tussen overheid en ondernemingen. Hoe meer de rullingpraktijk zal aangevoeld worden als een efficiënt en interessant instrument, hoe beter de fraude bestreden wordt. Elk voorafgaand akkoord met de fiscale administratie veronderstelt immers het openleggen van een volledig dossier.

Voor de kleine ondernemingen lijkt voorlopig de pragmatische richting de beste: forfait. Bij een verdere ontwikkeling van de technologie en vooral bij een verdere professionalisering van sommige beroepen (bijvoorbeeld horeca) zullen andere anti-fraudeprocédés kunnen toegepast worden. Het vandaag invoeren van een geregistreerde “belasting”-tickkas, drijft enkel vele kleine ondernemingen verder naar de marginaliteit toe.

5. BESLUIT

De juiste aanpak van de strijd tegen de fiscale fraude is niet in de eerste plaats te vinden in een inflatie van repressie en sanctionering. In het verleden is bewezen dat dit geen resultaten oplevert. Naast een noodzakelijke, fundamentele revisie van het belastingstelsel (voor de lange termijn), zijn er een reeks ingrepen mogelijk die de heffing, controle en de inning van de belasting efficiënter en daardoor rechtvaardiger kunnen maken. Het onderscheid tussen zware fiscale fraude en de gewone belastingovertreding speelt daarin een belangrijke rol.

INHOUDSTAFEL

DE BESTRIJDING VAN DE FISCALE FRAUDE IN EEN ACTUEEL PERSPECTIEF

INLEIDING	765
1. DE "GOEDE" EN DE "SLECHTE" BELASTINGEN	765
2. DE BELASTINGEN EN DE BRAVE MENS	767
3. DE GROTE EN DE KLEINE FRAUDE	768
4. DE OVERDREVEN COMPLEXITEIT	769
5. BESLUIT	769

ZWARTWERK EN FRAUDE: OVERZICHT VAN BELEIDSMATREGELEN *

DOOR PIERRE-PAUL MAETER

Kabinetschef van Laurette Onkelinx, de voormalige Minister van Werkgelegenheid

In haar verklaring “De brug naar de 21e eeuw”, legde de regering de nadruk op de noodzaak van een sociaal actieve Staat. Onder de zeven maatregelen die voorzien werden om de werkgelegenheidsgraad beduidend te doen stijgen, had de Regering ook het bestrijden van zwartwerk weerhouden. Er was onder meer voorzien om deze strijd te voeren op het vlak van de diensten aan huis en aan personen, maar het was natuurlijk vanzelfsprekend dat alle activiteitssectoren bij deze strijd moesten worden betrokken.

Op 29 oktober 1999 stelde de Minister van Werkgelegenheid, Laurette Onkelinx, aan de Regering een nota voor over het algemeen beleid op het vlak van de bestrijding van illegale tewerkstelling in België. De Regering heeft deze nota overgenomen en ik zal de bouwstenen van deze regeringsmededeling gebruiken om mijn uiteenzetting te ondersteunen.

De toegepaste strategie is globaal van aard. De Minister wilde meerdere initiatieven simultaan ontwikkelen, om in te gaan tegen twee bestaande vormen van niet-aangegeven tewerkstelling: het grijze circuit en de geïntegreerde ondergrondse economie.

Het grijze circuit is de bekendste vorm van niet-aangegeven tewerkstelling en gaat over diensten aan huis die onderling geleverd worden door privé-personen. Soms gaat het ook over tewerkstelling in kleine ondernemingen. Deze fraudevorm kenmerkt zich door het individuele en weinig gestructureerde aspect ervan.

Het andere aspect betreft de geïntegreerde ondergrondse economie. Dit vindt men binnen de ondernemingen zelf en in de distributiesector. Dit kan beschouwd worden als de moderne vorm van de niet-aangegeven tewerkstelling.

Alle sectoren zijn hierbij betrokken en meestal zijn de karakteristieken dezelfde: het zijn kleine ondernemingen, de activiteiten zijn vaak sterk seizoengebonden, men gebruikt zeer veel arbeidskrachten en de concurrentie is zeer kostengevoelig.

* Deze toespraak beperkt zich tot een overzicht van de initiatieven die Mevrouw Laurette Onkelinx als Vice-Eerste Minister en Minister van Werkgelegenheid nam sedert 1999.

Zoals ik daarnet vermeldde, omvat het actieplan een reeks maatregelen die binnen een gerichte en globale strategie met een dubbele benaderingswijze passen. De ene is gericht op preventie, de andere op repressie. Het geheel van deze maatregelen heeft een interactief effect en zou dus efficiënt moeten zijn. De nadruk wordt ook gelegd op de noodzakelijke samenwerking tussen de verschillende ministeriële departementen die belang hebben bij de bestrijding van de illegale tewerkstelling. Om dit actieplan tot een goed einde te brengen, lieten wij ons inspireren door de mededeling van de Europese Commissie van 1998 over zwartwerk. Dit is en blijft een bijzonder interessant document.

Allereerst de **preventieve actie**.

■ In de loop van 2001 werd er een brochure verspreid met de titel “Zwartwerk, de rekening is gepeperd!”. Deze boodschap werd via advertenties in kranten en weekbladen en via de voornaamste radiozenders van ons land onder de aandacht van het grote publiek gebracht. De brochure was gericht tot alle privé-personen of bedrijven die mogelijk een beroep zouden doen op andere personen of andere bedrijven voor het uitvoeren van werkzaamheden. De campagne werd zeer gunstig onthaald, ook al blijft het moeilijk om te oordelen over de impact en de efficiëntie van een dergelijke maatregel.

De inspectie van de sociale wetten heeft een belangrijke rol gespeeld in de verspreiding van de brochure, want in elke onderneming die bezocht werd, is de brochure overhandigd, samen met wat meer uitleg van de sociale inspecteur.

■ De tweede preventieve actie moedigt het overleg aan met de professionele actoren en hun betrokkenheid bij het bestrijdingsplan tegen illegale tewerkstelling. Iedereen kent de schadelijke gevolgen van zwartwerk op het vlak van de eerlijke concurrentie en wij waren dus van mening dat het noodzakelijk was om de professionele actoren bij deze strijd te betrekken, onder meer door het afsluiten van samenwerkingsovereenkomsten.

Het is een relatief eenvoudig idee, aangezien we gewoon de professionelen uit de diverse sectoren willen betrekken bij de drie stadia van de bestrijding van zwartwerk, namelijk bij de preventie, bij de opsporing en bij het beteugelen van de overtredingen.

Voor het eerste deel is het duidelijk dat de professionele actoren perfect op de hoogte zijn van hun branche en dat ze bijgevolg bijzonder goed geplaatst zijn om informatie te verzamelen en om die bij de andere professionelen te verspreiden, bijvoorbeeld via de gespecialiseerde pers of door gebruik te maken van omzendbrieven.

Andere doelstelling: het opsporen van de fraude.

Dit is mogelijk door aan de controlediensten de frauduleuze praktijken en in het bijzonder de fraudetechnieken die gebruikt worden, mee te delen waarvan de professionelen kennis hebben. Hun ervaring, hun deskundigheid en hun terreinkennis zijn troeven voor het detecteren van fraude. Een aannemer in de bouw kan bijvoorbeeld zeggen dat voor een werf van een bepaalde omvang er een bepaald aantal

werkuren noodzakelijk is. Onder dat niveau is het onmogelijk om, met respect voor de sociale verplichtingen, die bouwopdracht binnen de gestelde termijnen en met inachtneming van de vastgelegde voorwaarden uit te voeren. Dit is dus een element dat toelaat om illegale tewerkstelling op het spoor te komen.

De professionelen uit de sector kunnen ook deelnemen aan de betoelaging, onder meer door zich burgerlijke partij te stellen tijdens een rechtszaak en door de vonnissen die uitgesproken werden door de boetstraffelijke correctionele rechtbanken in de vakpers te publiceren. Wanneer de professionelen zich burgerlijke partij stellen, is het duidelijk dat zij het slachtoffer zijn van zwartwerk.

De samenwerkingsovereenkomst werd een succes. Tijdens deze regeerperiode heeft de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg inderdaad vier overeenkomsten afgesloten. Twee met de bouwsector, één met de schoonmaaksector en één met de bewakingssector. Er werden werkgroepen opgericht, paritair samengesteld uit de administratie en de sociale partners, en er werden specifieke controles in het vooruitzicht gesteld. In elke overeenkomst is een evaluatie van de samenwerking voorzien.

De zaak is aan het rollen gegaan en zou niet meer moeten stoppen.

■ Het derde element van het preventieve aspect is de actie die door de arbeidsinspecties ondernomen wordt. De sociale controleurs en inspecteurs beschikken over bijvoorbeeld over de bevoegdheden die vastgelegd zijn in de wet van 16 november 1972 over de arbeidsinspectie. Deze bevoegdheden sluiten perfect aan bij de preventieve actie. Wij hebben de ploegen van de arbeidsinspectie versterkt en zodoende kunnen er op termijn dertig controleurs aan de slag.

Het tweede deel van de globale benadering is de **actie**.

Die actie kreeg concreet vorm door de aanvaarding van de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen. Dit is de wet die het gebruik zal toelaten van dienstencheques voor het uitvoeren van buurtwerken of -diensten. Dit houdt de activiteiten in met of zonder handelskarakter, die inspelen op individuele, persoonlijke of familiale noden die zich in het raam van het dagelijkse leven laten gevoelen, de thuishulp van huishoudelijke aard of de kinderopvang, zonder natuurlijk de hulp aan huis voor bejaarden, zieken of gehandicapten te vergeten. Dit systeem treedt op 1 mei 2003 in werking en werd voorafgegaan door een lange overlegperiode met de Gewesten.

Behalve preventie en actie moet men ook een repressief luik voorzien. Zoals ik voordien aanstipte, heeft de Minister van Werkgelegenheid de nadruk gelegd op de noodzakelijke samenwerking tussen de verschillende Federale Overheidsdiensten die belang hebben bij de bestrijding van zwartwerk.

Laurette Onkelinx stelde aan de Regering een wetsontwerp voor, dat de oprichting voorziet van een permanente coördinatiestructuur voor de verschillende acties tegen het zwartwerk en de sociale fraude, die gevoerd worden door de diensten van de sociale inspecties en van de arbeidsinspectie.

Een eerste stap kwam er dankzij het Samenwerkingsprotocol dat op 30 juli 1993 ondertekend werd door de diverse betrokken federale ministeries, waarbij zich later de ministeries van de gewesten aansloten. Zodoende beantwoordden zij aan de noodzaak tot meer samenhang in de strijd tegen het zwartwerk. Het doel van dit protocol was aan alle inspectiediensten de mogelijkheid te geven om het werk te verdelen, tot een efficiëntere controle te komen van de inbreuken op de sociale wetgeving en het bevorderen van een betere samenwerking en dus een betere coördinatie tussen deze diensten te bekomen. In het kader van dit protocol werden talrijke en kwalitatief hoogstaande acties ondernomen. Toch bleek de eindbalans voor heel wat deelnemers uiteindelijk negatief te zijn. Hiervoor waren meerdere redenen aan te halen, waarvan de voornaamste het ontbreken van een permanente structuur was en het gebrek aan een "drijvende kracht" op het niveau van het Directiecomité en van de arrondissementscellen.

Het wetsontwerp werd aangenomen door de Kamer van Volksvertegenwoordigers en zeer recent ook door de Senaat. De wet zal dus weldra zorgen voor de oprichting van de Federale Raad tegen de illegale arbeid en de sociale fraude, van het Federale Coördinatiecomité en van de Arrondissementscellen. In de documentatiemap zult u de tekst vinden van de toekomstige wet, die weldra gepubliceerd zal worden en die op 1 juli 2003 van kracht zal worden.

Ik kan nu de inhoud van het wetsvoorstel niet in detail bespreken, maar dankzij deze permanente structuur, waaraan het tot nu toe schrijnend ontbrak, voorziet de Staat zich van een professioneel instrument, dat moet toelaten om gecoördineerde acties in ons land te ondernemen en om bekendheid te geven aan de inspanningen die op dit vlak geleverd worden. Deze interministeriële structuur zal ook kunnen overgaan tot een gecoördineerde actie met andere Europese landen.

Deze permanente structuur zal alle reeds bestaande samenwerkingsprotocollen overnemen. Ik denk daarbij in het bijzonder aan het samenwerkingsprotocol dat in mei 2001 door Laurette Onkelinx en door Frank Vandenbroucke afgesloten werd over de mensenhandel. Via dit samenwerkingsprotocol bundelen de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid en de inspectie van de sociale wetten van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg hun krachten, om op een gestructureerde manier de strijd aan te binden tegen de problematiek van de mensenhandel in ons land.

De sociale fraude en de illegale arbeid kennen geen grenzen en daarom is het ook van kapitaal belang dat men de betrekkingen met onze naaste burens ontwikkelt.

Hierover wilde Laurette Onkelinx graag op een gestructureerde manier met onze Europese partners samenwerken. Sedert meerdere maanden zijn wij gesprekken begonnen met Frankrijk, die zullen uitmonden in het afsluiten van een administra-

tief samenwerkingsakkoord over de bestrijding van illegale arbeid tussen ministeries van de Franse Republiek (Ministère des Affaires Sociales, du Travail et de la Solidarité, Ministère de l'Agriculture, Ministère de l'Équipement) en de Belgische Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal overleg.

Deze overeenkomst wordt weldra getekend en beantwoordt aan een behoefte vanwege de arbeidsinspecteurs langs beide zijden van de grens.

Het voornaamste doel is het organiseren van een betere samenwerking tussen de Franse en de Belgische overheid, via de oprichting van een grensoverschrijdende werkgroep. Die zal zorgen voor preventieacties, die onder meer gericht zijn op het makkelijker maken van de vaststelling van inbreuken in elk van beide landen.

In de toekomst zouden er Frans-Belgische brigades kunnen komen, die veel efficiënter kunnen controleren. Dit is de eerste overeenkomst en de aanzet om ons toe te laten om op deze wijze verder te werken, onder meer met het Groothertogdom Luxemburg, met Nederland en met Duitsland.

Van deze verschillende initiatieven kunnen we uiteraard effecten op middellange en lange termijn verwachten. Binnen die termijnen zullen de voorstellen die door de Commissie geformuleerd werden ter hervorming van het Sociaal Strafrecht aan bod komen.

Op initiatief van Laurette Onkelinx werd in 2001 een Commissie ter hervorming van het Sociaal Strafrecht opgericht. Deze Commissie bestaat uit personen die zich beroepshalve bezighouden met sociaal recht en met strafrecht en ze zijn afkomstig uit gerechtskringen, uit de magistratuur en uit de administratie. De Commissie krijgt assistentie van onderzoekers en van administratief personeel.

Deze Commissie is door de Regering belast met het formuleren van voorstellen over de hervorming van het Sociaal Strafrecht. De eerste voorstellen werden voorgelegd in 2002. Ze zijn bijzonder interessant, maar ze moeten wel nog concreet omgezet worden in wetteksten. De voorstellen gaan onder meer over het vorderingsrecht van het arbeidsauditoraat en van de onderzoeksrechter, over de burgerrechtelijke actie die de arbeidsauditeur zou kunnen ondernemen, over de oprichting van een gespecialiseerde boetstraffelijke correctionele kamer binnen de rechtbanken van eerste aanleg en bij het hof van beroep en over de herschikking van de rechten en plichten van de diensten van de arbeidsinspectie. Zoals u ziet, gaat het om belangrijke werkzaamheden, die moeten uitmonden in reglementaire en wetgevende teksten.

Er werd tijdens deze regeerperiode dus een beweging in gang gezet, die zich – gezien de belangrijkheid en de omvang van het fenomeen van de sociale fraude en van de illegale arbeid in België – tijdens de volgende regeerperiode zou moeten doorzetten.

STRIJD TEGEN BELASTINGFRAUDE OP GROTE SCHAAL: DE BELGISCHE BENADERING

DOOR **FRANK PHILIPSEN**

Kabinetschef van de heer Alain Zenner, Regeringscommissaris belast met de vereenvoudiging van de fiscale procedures en de strijd tegen de grote fiscale fraude

Meneer de voorzitter,
Dames en heren,

1. Het is voor mij een grote eer om hier vandaag het woord te richten tot een internationaal publiek dat zelfs na twee dagen, dat hoop ik althans, nog steeds graag wil weten hoe de huidige regering belastingfraude op grote schaal probeert aan te pakken.
2. Deze uitdaging is niet nieuw in ons land. Grensoverschrijdende georganiseerde misdaad kreeg immers reeds heel wat aandacht sinds het rapport van 8 december 1998 van de onderzoekscommissie van de Senaat belast met het onderzoek naar de georganiseerde misdaad in België. Dit verslag wierp een licht op de achtergrond en de bestanddelen van structuren op fraudegevoelige gebieden.

Iedereen weet dat de georganiseerde misdaad in de jaren negentig om verscheidene redenen toenam. Wat dat betreft, verwijs ik naar de afschaffing van de grenzen binnen de Gemeenschap, het openstellen van de Oostbloklanden naar het Westen toe, de globalisering van de economie en de automatisering en versnelling van financiële transacties. Vandaag de dag kunnen we met een muisklik grote bedragen naar de rest van de wereld overschrijven. Activiteiten controleren wordt zo des te moeilijker.

In haar conclusies deed de onderzoekscommissie een aantal aanbevelingen waarbij in hoofdzaak de klemtoon werd gelegd op de nood aan een multidisciplinaire aanpak van dit fenomeen. Dit komt er vooral op neer dat men moet afstappen van de vroegere modus operandi, waarbij elke dienst in zijn specifieke domein geïsoleerd optreedt zonder rekening te houden met de andere betrokken overheden en – en dat is zelfs nog erger – zonder deze te raadplegen of ermee samen te werken. De enigen die uit een dergelijke strategie voordelen halen, zijn de fraudeurs.

3. In haar inleidende beleidsverklaring van juli 1999 maakte de Belgische regering van de strijd tegen de grensoverschrijdende georganiseerde misdaad uitdrukkelijk een prioriteit.

Verder keurde de Ministerraad op 31 mei 2000 haar veiligheids- en detentieplan goed, dat op basis van wetenschappelijke beoordelingen twee doelstellingen vooropstelt: de eigenlijke beperking van alle vormen van misdaad en de grotere doeltreffendheid op het vlak van de identificatie en gerechtelijke vervolging van misdadigers. Wat de financiële en fiscale kwesties aangaat, volgt dit plan twee hoofdprioriteiten: de identificatie van en de strijd tegen de georganiseerde misdaad, alsmede de opsporing en inkrimping van witteboordencriminaliteit.

Voor de rest verwijzen we naar de recente stimulans van het College van procureurs-generaal, die hierin bestaat dat het nationale veiligheidsplan 2003-2004 de hoogste voorrang zal geven aan de strijd tegen financiële criminaliteit.

4. Reeds meer dan twee jaar geleden, meer bepaald op 25 oktober 2000, werd Alain Zenner tot regeringscommissaris aangesteld om mee te werken aan de creatie van een nieuw fiscaal landschap. Een commissaris is een lid van de Federale regering dat voltijds aan een minister wordt toegevoegd en aan wie in het kader van de prioriteiten van de regering specifieke opdrachten worden toevertrouwd.

De tweevoudige opdracht van Alain Zenner – de vereenvoudiging van de fiscale procedures en de strijd tegen grootschalige belastingfraude – kadert in het verlangen van de regering om een nieuw fiscaal klimaat te creëren en daarbij vooral te komen tot een eerlijker belastingstelsel.

5. Dit klimaat bestaat uit drie luiken: de vermindering van de fiscale en parafiscale druk; de herschikking van de relaties tussen de belastingbetaler en de fiscus, door een vereenvoudiging van de fiscale procedures, en, zoals u wel begrijpt, een doeltreffende aanpak van belastingfraude.

Deze drie luiken kaderen in eenzelfde strategie, die ernaar streeft om het belastingstelsel draaglijker en doorzichtlijker te maken en de instemming met de belastingbijdrage te bewerkstelligen, teneinde de financiering van de overheidsopdrachten met de nodige solidariteit te verzekeren en de grondslag te leggen voor een duurzame economische groei.

6. Het eerste luik van dit nieuwe klimaat, dat uiteraard essentieel is, betreft de vermindering van de fiscale en de parafiscale druk, en meer specifiek de lasten op de arbeid, teneinde onze belastingdruk geleidelijk aan te herleiden tot het Europese gemiddelde.

In het verleden had het Belgische belastingsysteem een ontoelaatbare hoogte bereikt. Maar zoals iedereen weet, heeft fiscale buitensporigheid steeds een averechts effect.

Daar komt nog bij dat wij ten gevolge van de concurrentiestrijd tussen de Lidstaten van de Europese Unie gedwongen zijn om nog gematigder te zijn. Anders zouden wij het risico lopen dat er met de invoering van de euro en de creatie van de Europese maatschappij, behalve een kapitaalvlucht, ook een uitbreiding zou komen van de praktijk van het “tax shopping” en van de delokalisering van de economische activiteiten.

In elk geval startte en realiseerde de meerderheid sinds haar ontstaan in juli 1999 een aantal initiatieven om de fiscale druk te verminderen. Ik denk hier meer bepaald aan de hervorming van de personenbelasting en de vennootschapsbelasting.

7. Het tweede luik van onze strategie bestaat in de herschikking van de relaties tussen de belastingbetaler en de fiscale overheid. Hiervoor moet de administratieve cultuur veranderen. De taak van het belastingkantoor bestaat er immers niet in tot elke prijs belastingen op te leggen, maar wel om de juiste belasting te weerhouden. Daarom moeten de waarden waaraan de administratie bij het uitvoeren van haar taken moet voldoen, opnieuw worden gedefinieerd. De betrekkingen tussen de belastingcontroleur en de belastingbetaler moeten een nieuwe structuur krijgen. Het evenwicht dat duidelijk werd verstoord, moet nu worden hersteld.

Deze doelstelling houdt in: reorganisatie van de belastingdiensten, informatisering, harmonisering en vereenvoudiging van alle belastingregelingen. In die context is het duidelijk belangrijk dat de formaliteiten zo veel mogelijk worden afgeschaft.

Transparantie en onpartijdige informatie voor belastingbetalers, belastingconsulenten en belastingambtenaren vormen de basis voor de nieuwe fiscale cultuur die we willen installeren. Een belangrijke stap op dit vlak is de invoering in de Belgische wetgeving, kort geleden, van de mogelijkheid om geval per geval een voorafgaandelijke beslissing te bekomen. Dit systeem, dat in andere landen reeds lang geleden werd ingevoerd, biedt de belastingbetalers de mogelijkheid om met de overheid de reële fiscale gevolgen te bespreken van verrichtingen en investeringen die ze hebben gepland.

8. Het derde luik van het nieuwe fiscale klimaat betreft de strijd tegen grootschalige en georganiseerde belastingfraude. Wat de belastingfraude betreft, moet er een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds fiscale overtredingen, zoals kleinschalige overtredingen van de belastingwetgeving, en georganiseerde belastingmisdriven

anderzijds. Deze grootschalige misdrijven worden over het algemeen op internationaal niveau georganiseerd en doen een beroep op geraffineerde systemen; de enige bedoeling is de belastingen te ontduiken of onrechtmatig te genieten van belastingkredieten. Typische voorbeelden zijn het gebruik van malafide kasgeldvennootschappen, de organisatie van BTW-carrouzels en de fraude met minerale oliën.

Om deze clandestiene operaties uit te voeren zijn alle middelen goed, van de eenvoudigste tot de alleringewikkeldste. Offshore-vennootschappen, ingewikkelde netwerken van bankrekeningen en exotische financiële oorden – de zogenaamde belastingparadijzen voor de fraudeurs, maar een ware hel voor onze belastingagenten en rechters – zijn wat dat betreft, bijzonder populair.

Maar laten we duidelijk zijn: het is niet onze bedoeling om tegen onze medeburgers een heksenjacht op touw te zetten, maar wel om de grootscheepse georganiseerde misdaad te bestrijden. Ook op dat vlak moet de actie van de overheid worden bijgestuurd. Als ik met het verkeer vergelijk, zou ik stellen dat het uiteraard gemakkelijker is om een voetganger die naast het zebrapad oversteeft, een bekeuring te geven dan om ondernemers te bestraffen die vrachtwagenchauffeurs uitbuiten, met de gekende gevolgen voor de openbare veiligheid. Het spreekt voor zich dat eerst moet worden ingegrepen daar waar de schoen het meest knelt.

9. Men vraagt de commissaris vaak om schattingen te maken in verband met belastingfraude. Dat is niet gemakkelijk. Fraude maakt deel uit van de schemereconomie en is per definitie clandestien. De fraude kan dan ook niet het voorwerp uitmaken van statistische gegevens waarvan men kan veronderstellen dat ze een precieze schatting geven. Bovendien vertegenwoordigt de op grote schaal georganiseerde fraude slechts een deel van de belastingfraude als geheel, die op haar beurt slechts een deel uitmaakt van de schemereconomie, naast andere vormen van fraude.

Vele nationale en internationale instellingen en deskundigen hebben gepoogd om op basis van hun eigen parameters cijfers te plakken op belastingfraude. Als we rekening houden met deze verschillende vertrekpunten, dan moeten we hun uiteenlopende resultaten steeds met enig voorbehoud beschouwen. Toch geven sommige cijfers een idee over de omvang van dit fenomeen.

Sinds de oprichting in 1991 en tot het einde van vorig jaar bracht de Belgische witascel 422 gevallen van grootscheepse en georganiseerde fraude voor de justitiële autoriteiten. Dit type van misdaad komt onmiddellijk na illegale drugshandel, illegale handel in goederen en georganiseerde misdaad. Belastingfraude komt dus op de vierde plaats en is goed voor ongeveer 3,85 miljard of 39,2% van het totale bedrag van alle geregistreerde klachten. Het merendeel van deze gevallen, namelijk 87%, betreft BTW-carrouzels. Door het zeer kleine risico op fysiek letsel, de eenvoudige opstarting, de beperkte strafrechtelijke sancties en de enorme financiële winst, is het niet te verwonderen dat criminele organisaties hun acties graag in dit type van fraude ontwikkelen.

Alleen al de Belgische Federatie der Brandstoffenhandelaars schat het jaarlijkse verlies aan belastingen in haar sector op een half miljard. Dat komt overeen met het bedrag dat de Belgische fiscus jaarlijks in de carrouselkwesties int.

10. Wat de algemene strategie van onze acties aangaat, mogen we niet vergeten dat de commissaris er niet naar streeft om de plaats van de fiscus in te nemen, dan wel om de acties van alle diensten die rechtstreeks of onrechtstreeks bij grootschalige belastingfraude betrokken zijn, te steunen, te coördineren, te besturen en te controleren.

Dat houdt in de eerste plaats het open maken in van een aantal eenheden, teneinde de coördinatie van de initiatieven te bevorderen, financiële verliezen te vermijden en frustratie bij de onderzoekers te voorkomen. Met dat doel werden verschillende projecten ingevoerd om op nationaal en internationaal niveau de noodzakelijke samenwerking te verzekeren tussen alle betrokken departementen, administraties en diensten (politie, justitie, economie, sociale zaken, werkgelegenheid en arbeid,...).

11. Eveneens met het oog op een multidisciplinaire aanpak werden de partnerschapsbanden tussen de overheidsdiensten en de privé-sector nog aangewakkerd. De privé-sector is zich immers bewust geworden van het feit dat niet alleen de schatkist bij deze kwestie bedrogen uitkomt. Grootschalige georganiseerde fraude leidt voor onze ondernemingen tot concurrentievervalsing en het verlies van belangrijke marktaandeelen. Dat verklaart het verzoek van beroepsorganisaties om mee te werken in de strijd tegen fraudeurs. Eerlijk gezegd betekent dat voor België een opvallende culturele evolutie.
12. Zoals zo vaak gebeurt, weet iedereen dat er een probleem is: sommigen praten erover zonder iets te doen, anderen proberen stappen te ondernemen. Daarom is het van doorslaggevend belang om duidelijk de problemen en uitdagingen te omschrijven. Dit verklaart waarom Alain Zenner op 27 maart 2001 zijn actieplan, getiteld "Naar een nieuwe fiscale cultuur...", voorstelde. Let wel: dit plan is niet definitief, het is een eerste reeks voorstellen die desgevallend moet worden aangevuld en gewijzigd in functie van de opgedane ervaringen. Toch werd zo'n 85% van de verschillende voorgestelde maatregelen reeds verwezenlijkt.
13. Vooral wat de strijd tegen grootschalige belastingfraude aangaat, wil ik uw aandacht vestigen op de volgende punten op het terrein.

14. Ter uitvoering van twee protocols die op 20 juli 2000 tussen de Minister van Justitie en de Minister van Financiën werden afgesloten teneinde de strijd tegen de BTW-carrousel en de fraude met minerale oliën aan te binden, werden in 2001 effectief twee ondersteuningsteams opgericht. Deze teams, samengesteld uit politieagenten en ambtenaren van financiën, zijn belast met de nodige operationele en strategische analyses.
15. Een andere prioriteit bestond erin om een aantal belastingagenten toe te wijzen aan de procureurs des Konings en de centrale politiediensten voor de strijd tegen de georganiseerde economische en financiële misdaad. Op basis van de wetgeving van 1992 en 1994 waren in 2000 vier koninklijke besluiten en ministeriële besluiten nodig om deze wettelijke bepalingen te activeren. Dat betekent dat sinds 2001 de judiciële en politieke overheid kunnen rekenen op de steun van de fiscale en financiële deskundigen. De speciale politie-eenheden krijgen de ondersteuning van Financiën in de vorm van een personeelstoename van ongeveer 25%.
16. In dezelfde geest van samenwerking tussen de departementen en ondanks het handvest van de belastingbetaler in 1986, leek het noodzakelijk dat een beperkte groep van douaneambtenaren en de hoger genoemde belastingambtenaren die aan het politiedepartement werden toegewezen, tot ambtenaren van de judiciële politie werden benoemd. Door dit initiatief krijgen zij de kans om hun onderzoeksbevoegdheid uit te breiden en is hun actiegebied niet langer beperkt tot het optreden als getuige. Een aantal wetsvoorstellen werd onlangs door het Parlement goedgekeurd en ligt nu ter ondertekening bij de Koning.
17. Zonder de passe-partout van de BTW-registratienummers zijn BTW-carrousel onmogelijk. Dat is de voornaamste reden waarom we op 1 juli 2001 een kritische procedure invoerden om deze nummers toe te kennen. Geen registratie gaat nog door zonder voorafgaande controle van de werkelijke bedoelingen en de fiscale achtergrond van de kandidaat BTW-plichtige handelaar en zijn adviseurs. Op basis van de informatie die door alle registratiediensten wordt verzameld, werd een gegevensbank opgesteld die voortdurend wordt aangevuld met alle relevante informatie over verdachte handelaars en hun adviseurs.
18. Sinds 1 september 2001 is in de administratiesoftware van de BTW-administratie een systeem van fraude-indicatieve knipperlichten in voege. De bedoeling is om aan de hand van de vergelijking van objectieve elementen zo snel mogelijk stromannen, schermvennootschappen en, in het algemeen, onwaarheden in het aangiftegedrag van de belastingbetalers op te sporen, teneinde het opzetten van frauduleuze structuren te voorkomen.

19. Om een doeltreffende inzameling van de belastingschulden te verzekeren, werden een aantal samenwerkingsakkoorden ondertekend tussen de afdelingen belastingen en inning. Zo voorkomt de administratie bijvoorbeeld de terugbetaling van BTW-kredieten aan debiteurs van andere belastingafdelingen.
20. In elk geval was het voor de commissaris vanaf het begin een boeiende uitdaging om het gepaste evenwicht te vinden tussen zijn twee opdrachten, wetende dat het nooit de bedoeling kan zijn om fraude te vergemakkelijken of commerciële activiteiten onder onmogelijke formaliteiten te bedelven. Toch moesten specifieke wetgevende maatregelen worden uitgewerkt.
21. Om tijdig malafide belastingplichtige handelaars in de brandstoffensector op te sporen, moeten zij sinds 1 juli 2001 maandelijks een BTW-aangifte doen en maandelijks de verschuldigde BTW aflossen. Dankzij deze wettelijke bepaling kunnen belastingbetalers die alleen bestaan om facturen uit te schrijven zonder enige fiscale verplichtingen na te komen, zo snel mogelijk worden herkend.
22. Om carrousels van goederen in entrepots te vermijden, zou de verkoop van goederen die onder een suspensief accijnzenstelsel vallen, vrij van BTW moeten zijn. Vroeger beslisten de zakenlui zelf wie als belastingschuldenaar zou optreden, met alle negatieve fiscale gevolgen van dien. In feite werden zwendelondernemingen opgericht met als enige bedoeling als facturenfabrieken op te treden. Dit werd op 1 januari 2002 gewijzigd door een BTW-vrijstelling op te leggen zolang de goederen nog in opslagplaatsstatuut zijn. Het innen van onbetaalde BTW door een oneerlijke ondernemer wordt zo vermeden. De belastingschuldenaar wordt dan ook duidelijk geïdentificeerd: met name de persoon die effectief de goederen uit de opslagplaats haalt.
23. Faillissementen worden vaak gebruikt als fraudetechniek om het correct nakomen van de belastingplicht te ontwijken. Om gemakkelijker de eerste liquidatiebalans te kunnen opstellen, te bepalen wat de oorzaken en omstandigheden van het faillissement zijn en de betrouwbaarheid van de feitelijke of wettelijke bestuurders schuldig aan grootschalige georganiseerde belastingfraude te onderzoeken, werden in de herstellwet van 4 september 2002 specifieke bepalingen ingevoerd.
24. Dankzij een recent wettelijk initiatief, dat momenteel ter ondertekening bij de Koning ligt, krijgen de BTW-inningsagenten dezelfde inspectiebevoegdheid als hun collega's van de belastingen. Zo beschikken ze over alle middelen in verband met de presentatie van de boekhouding, het verzoek om informatie, de uitvoering van na-

vragen bij de bank en toegang tot de professionele zones om de vermogenssituatie van de belastingschuldenaar te bepalen en zijn fiscaal en financieel onvermogen te voorkomen.

25. Verder verwijzen we naar de recente uitbreiding van de beslagleggingsmogelijkheden bij criminele zaken volgens de wet van 19 december 2002, die bijvoorbeeld ook geldt voor gevallen van georganiseerde fiscale fraude.
26. Toch zijn operationele en wetgevende initiatieven alleen niet voldoende om groot-schalige belastingfraude aan te pakken. Daarom moeten de respectieve onderzoekseenheden over moderne controlemiddelen beschikken en hebben we onlangs geïnvesteerd in de uitbreiding van de computertoepassingen met grondige risicoanalyses, in de permanente sensibilisering van onze ambtenaren, in de aankoop van containerscanners en in hondenbrigades.
27. Op internationaal niveau kan de belastingadministratie rekenen op verschillende middelen om de correcte toepassing van de belastingwetgeving te garanderen en op die manier internationale fraudestructuren te bestrijden. Sommige van deze kwesties zijn al een aantal jaren oud, wat uit volgende opsomming blijkt:
 - de Benelux-conventie van 1952 (5 september 1952) en de Europese richtlijnen van 1976 (76/308/EEG van 15 maart 1976) over het toepassingsveld van de inning;
 - de algemene Benelux-conventie van 1969 (29 april 1969) aangaande de correcte toepassing van de wettelijke bepalingen voor omzetbelastingen, douane en accijnzen;
 - de Europese richtlijnen van 1977 (77/799/EEG van 19 december 1977, gewijzigd en voltooid door de richtlijnen 79/1070/EEG van 6 december 1979) aangaande de wederzijdse hulp op het vlak van directe belastingen, BTW en accijnzen;
 - de Europese verordening van 1992 (218/92 van 27 januari 1992) voor de administratieve samenwerking binnen de Gemeenschap op het vlak van de BTW;
 - de Europese verordening van 1997 (515/97 van 13 maart 1997) voor de administratieve samenwerking en wederzijdse ondersteuning op het vlak van de douane.
28. Voor de rest moeten we verwijzen naar de specifieke maatregelen die in de verschillende verdragen ter voorkoming van dubbele belasting werden vermeld, en naar specifieke bilaterale overeenkomsten tussen een aantal Lidstaten. Deze overeenkomsten beschrijven bijvoorbeeld de omstandigheden waaronder de aanwezigheid van buitenlandse ambtenaren is toegestaan voor fiscaal onderzoek op het grondgebied van een ander land. In elk geval en wat ook de gebruikte middelen zijn, is het belangrijkste tot nog toe, de spontane informatie-uitwisseling tussen de fiscale eenheden van de verschillende landen. Ook dit maakt deel uit van de nieuwe

fiscale cultuur: openbare ambtenaren moeten de reflex hebben om hun collega's in het buitenland te informeren als ze over cruciale informatie beschikken betreffende een andere dan hun eigen staat.

Niettegenstaande dit indrukwekkende arsenaal van samenwerkingsmogelijkheden, klagen de openbare ambtenaren vaak over het gebrek aan internationale operationele samenwerking. Eerlijk gezegd denk ik dat dat eerder te wijten is aan hun gebrek aan kennis of initiatief op dit vlak. Vooraleer nieuwe wettelijke initiatieven te eisen, moeten de bestaande worden geoptimaliseerd.

29. Om af te sluiten verwijs ik naar twee splinternieuwe initiatieven die we hebben ondernomen om fraudestructuren te voorkomen, de ene op het vlak van de carroussels, de andere op het vlak van de fraude met minerale oliën.
30. Sinds het begin van dit jaar werd met verschillende staten een aantal protocols goedgekeurd op het domein van de strijd tegen carrouselfraude, teneinde rechtstreeks contact tussen de lokale belastingdiensten mogelijk te maken. Het komt hierop neer dat, daar waar de wetgeving een maximum termijn van drie maanden oplegt en de richtlijn op dit vlak geen uitstel voorziet, deze specifieke overeenkomsten een antwoord eisen binnen een periode van acht tot eventueel dertig dagen. Het lijkt geen enkele twijfel dat snelle wederzijdse ondersteuning cruciaal is in de strijd tegen carrouselstructuren.

In dit opzicht werd een bijzondere procedure ontwikkeld om tijdig de vestiging van carrouselstructuren tegen te gaan door de andere lidstaat te ondervragen over relevante elementen, zoals:

- de fiscale en criminele antecedenten van de medecontracterende partij;
- de aard van het opgegeven adres op de factuur (rekeninghoudend kantoor, adres verblijfplaats,...);
- de fiscale en BTW-situatie van de medecontracterende partij betreffende de invoering van belastingsaangiften en de betaling van belastingschulden;
- de details van de aangegeven cijfers, vooral wat de verrichtingen binnen de Gemeenschap betreft.

31. Sinds enige tijd zijn de beroepsverenigingen evenals de douane- en accijnzenautoriteiten in België en Nederland zich ervan bewust dat frauduleuze structuren op het domein van de minerale oliën bijzonder actief zijn in de richting noord-zuid. Het doorslaggevende vertrekpunt in dit dossier is de noodzaak om tijdig en vóór aankomst informatie te verzamelen over de werkelijke bestemming van grensoverschrijdende transporten van olieproducten. Op die manier is het inderdaad mogelijk om olieleveringen die het factuurverkeer niet volgen, in beslag te nemen.

Wetende dat accijnsproducten niet zijn voorzien in het niet eens gerealiseerde Europese accijnzenwaarschuwingssysteem, hebben beide landen in overleg met de privé-sector besloten om een specifiek controlesysteem te organiseren onder de naam "parallel waarschuwingssysteem". Dit middel betreft een specifiek systeem van informele en vrijwillige informatie over de leveringen van minerale oliën binnen de Gemeenschap, van Nederland naar België, geleverd door raffinaderijen, traders en opslagplaatsen. Deze informatie-uitwisseling valt onder de algemene Benelux-conventie van 29 april 1969 en wordt geleid door de specifieke ondersteunings-eenheid minerale oliën.

32. Bij wijze van conclusie wil ik nog zeggen dat ik ervan overtuigd ben dat de grootste uitdaging van de overheid in de strijd tegen fraude, bestaat in het oprichten van een coherente reeks van structuren en bepalingen die het mogelijk maken om hard en snel op te treden, teneinde grote financiële verliezen te voorkomen. Heden ten dage beseffen de Belgische openbare en politieke overheden, maar ook de privé-beroepsorganisaties dat hiervoor een multidisciplinaire preventieve en repressieve benadering absoluut noodzakelijk is. De bedoeling van deze strategie is om de fraudeurs hard aan te pakken, hun geld in beslag te nemen en hen naar de gevangenis te sturen.

Ons uiteindelijke doel moet zijn: het herstel van een redelijk niveau van belastingdruk en ware wettelijke zekerheid op het vlak van belastingen en dat, voor alle deelnemers aan het economische leven en in combinatie met weloverwogen controleactiviteiten. Als we hierin zijn geslaagd, zal een groot deel van de bevolking ons nieuwe fiscale klimaat dat we zo graag willen vestigen, aanvaarden.

Ik dank u voor uw aandacht.

(Vertaling)

DEEL 2: ZWARTWERK EN FRAUDE: EEN DRIEVOUDIGE BEDREIGING VOOR DE EUROPESE VERZORGINGSSTAAT

1. Omvang en determinanten in internationaal perspectief

ZWARTWERK IN EUROPA VANUIT BELGISCH PERSPECTIEF. EEN TOEGENOMEN BEWUSTZIJN VAN DE DRIEVOUDIGE BEDREIGING VOOR DE VERZORGINGSSTAAT	789
CONTROLE VAN HET BNP VAN DE LANDEN VAN DE EUROPESE UNIE: MEEREKENING VAN DE VERBORGEN ECONOMIE	823
DE SCHADUWECONOMIEEN IN DE WERELD: OMVANG, OORZAKEN EN GEVOLGEN	831
HUISHOUDDIENSTEN EN DE INFORMELE ECONOMIE	889
HUISHOUDELIJK WERK VERRICHT DOOR DERDEN	899
HET VOORKOMEN VAN FRAUDE: POLITIEKE, ADMINISTRATIEVE EN WETTELIJKE VOORWAARDEN	905

ZWARTWERK IN EUROPA VANUIT BELGISCH PERSPECTIEF. EEN TOEGENOMEN BEWUSTZIJN VAN DE DRIEVOUDIGE BEDREIGING VOOR DE VERZORGINGSSTAAT

DOOR **JOZEF PACOLET EN AN MARCHAL**

Hoger Instituut voor de Arbeid, Katholieke Universiteit Leuven

INLEIDING

De organisatie van het colloquium over ‘Undeclared work, a threat to the welfare state’ (1) voor het Europees Centrum voor Werknemersvraagstukken (Europäisches Zentrum für Arbeitnehmerfragen) heeft ons in staat gesteld om een overzicht te krijgen op de Europese initiatieven en bekommernissen in verband met zwartwerk en sociale fraude vanuit een Belgisch perspectief. Dit overzicht loopt ook parallel met de structuur en de benadering van dit thema in dit nummer van het ‘Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid’.

De voorbije jaren hebben zowel de Europese Commissie als het Europees Parlement hun bezorgdheid uitgedrukt aangaande het belang van zwartwerk en de nood aan strategieën om dit fenomeen te bestrijden. De nationale overheden, bureaus voor de statistiek en onderzoekers zijn zich echter ook meer bewust geworden van het fenomeen en de problemen die ermee gepaard gaan. Ondanks de hardnekkige onzekerheid betreffende de grootte van dit probleem en de evolutie ervan – is dit een stijgende tendens? – is het noodzakelijk om de strijd ertegen nog uit te breiden. De bedoeling van het colloquium van april 2003 was om het debat te documenteren en het bewustzijn en het beleid verder aan te moedigen. Tot de instrumenten om dit probleem te analyseren en op te lossen, behoren goede definities, goede statistieken, goede analyses van oorzaken en gevolgen, goede (lees “would-be en betere”) oplossingen en, misschien nog in de grootste mate, een goed burgerlijk plichtsbesef. Deze laatste factor gaat echter het domein van onze analyse te buiten.

(1) De auteurs wensen hun dank te betuigen aan het EZA en de Europese Commissie voor de steun die zij verleenden voor deze conferentie en, onrechtstreeks, ook voor het opstellen van dit artikel. De kans die de Europese Commissie ons bood om commentaar te geven bij de Regioplan-studie van 2001 tijdens het Europese congres van 26 februari 2002 was een stimulans voor het schrijven van dit artikel (Pacolet, 2002). Dit artikel haalde dus voordeel uit de resultaten van hun studie. Alle opinies, nalatigheden en vergissingen vallen uiteraard volledig onder de verantwoordelijkheid van de auteurs.

Verschillende bijdragen in dit nummer hebben het over de definities en de gebruikte methodes om de omvang van zwartwerk te meten. Wij legden de klemtoon op wat het vertrekpunt was voor het Europese gedeelte van het colloquium: “Is zwartwerk een drievoudige – misschien zelfs wel meervoudige – bedreiging voor de verzorgingsstaat en zou een groter bewustzijn bij en een grotere medewerking van alle actoren bijdragen tot het neutraliseren van de negatieve gevolgen van het fenomeen?”

1. NOOD AAN BETERE DEFINITIES EN STATISTIEKEN

1.1. DEFINITIE

In ons artikel in het Belgische luik van dit nummer (Pacolet & Marchal, 2003a) lichten we de nood aan een goede definitie van tevoren toe, nog voor we cijfers over zwartwerk aanhalen en dat, om interpretatie- en vergelijkbaarheidsproblemen te voorkomen. Er is een verschil in terminologie tussen “niet-aangegeven” en “niet-waargenomen” economie en tussen “niet-gemelde” en “niet-geregistreerde” economie, termen die door Paul Konijn worden gebruikt.

Het OESO-handboek heeft het over de “niet-waargenomen economie”, evenals over de behoefte om de niet-officiële economie te beschrijven in tegenstelling tot de meer georganiseerde economie. Het onderkent eveneens het huishoudelijk werk. De OESO-definitie maakt een onderscheid tussen niet-aangegeven (of ondergrondse) en illegale activiteiten. Dit leidt tot weer een ander afbakeningsprobleem.

De Europese Commissie maakt een onderscheid tussen zwartwerk en criminele activiteiten. Hoewel het niet-betalen van belastingen door het niet-aangeven ervan per definitie niet van illegale of criminele aard is, zouden we opteren voor een bredere definitie van zwartwerk. In de eerste plaats zijn alle niet-aangegeven activiteiten overtredingen van wetten en voorschriften. Ten tweede gaan ze soms hand in hand met criminele activiteiten en daarom moeten ze extra gecontroleerd worden, bijvoorbeeld als illegaal werk of zelfs hulp in het huishouden gepaard gaan met illegale immigratie en soms zelfs met mensenhandel. Zulke fenomenen leiden niet alleen tot bijdrage- en belastingontduiking, maar eveneens tot armzalige arbeidsomstandigheden en vele sociaal niet-beschermde werknemers. Het spreekt voor zich dat de controle en de sancties verhoudingsgewijs moeten zijn en dat ze verschillend moeten zijn in functie van de aard en de omvang van de overtreding, maar het is ook een feit dat ze allemaal leiden tot een vermindering van de belastinginkomsten. Om die reden moeten de beleidsmakers rekening houden met alle verschillende oorzaken en vormen van zwartwerk en niet-aangegeven inkomsten.

Het ontbreken van een hanteerbare definitie – zeker op internationaal niveau, omdat er verschillende wetten en voorschriften zijn – is een van de redenen waarom het verzamelen van statistische gegevens zo moeilijk is.

1.2. UITGEBREID OVERZICHT VAN ZWARTWERK

Zwartwerk lijkt een wijdverspreid fenomeen te zijn en gaat van niet-officieel, min of meer occasioneel zwartwerk tot een verraderlijke erosie van de officiële economie door fiscale en sociale fraude en zelfs tot de sociaal destabiliserende bedreiging van georganiseerde fraude. Voor sommigen hebben deze drie verschillende sferen weinig of zelfs niets gemeenschappelijk. Voor ons echter delen ze, ondanks de wereld van verschil tussen hen onderling, het kenmerk dat ze een bedreiging zijn voor de verzorgingsstaat en er soms ook in verstrikt zitten. Er is een enorm groot verschil tussen niet-aangegeven huishoudelijke activiteiten en criminele activiteiten, maar, zoals we reeds eerder zeiden, deze huishoudelijke activiteiten kunnen in sommige landen worden uitgevoerd door illegale migranten, wat leidt tot overtredingen van sociale rechten en andere primaire arbeidsomstandigheden, waardoor deze activiteiten automatisch minder onschuldig worden. Verdraagzaamheid bij het definiëren van de activiteiten leidt tot verdraagzaamheid ten opzichte van de fenomenen zelf, wat op zich al een probleem is. Het afzwakken van de definitie, het gebrek aan informatie over de fenomenen, de onderschatting en het gebrek aan controle lijken allemaal hand in hand te gaan. De angst is groot dat, als het volume van zwartwerk blijft toenemen, het steeds meer de bonafide praktijken zal vervangen.

Net als bij een vorig onderzoek in België (Pacolet & Geeroms, 1995) zijn we nog steeds voorstanders van een strenge houding en een ruime definitie van zwartwerk waartoe zelfs ontwijking moet worden gerekend. In de definitie van de OESO over 'ondergrondse economie' vinden we ook de notie van ontwijking van de druk van overheidsbesluiten, controle, belastingen en socialezekerheidsbijdragen. Voor beleidsmakers zou dus het geheel van niet-belaste activiteiten, uitgebreid tot ontwijking, het niet-betalen van belastingen en fiscale uitgaven, ter tafel moeten komen (2). Deze voorkeur voor een ruime definitie (met inbegrip van onwettige activiteiten in de categorie van niet-aangegeven activiteiten) is niet in strijd met de Europese definitie, die in de Europese Richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid (Europese Commissie, 2003, p. 7) werd opgenomen: 'Zwartwerk' betekent "elke betaalde activiteit die wettelijk is wat de aard ervan betreft, maar die niet is aangegeven aan de overheid". Vanuit het standpunt van het werkgelegenheidsbeleid is het begrijpelijk dat we ons op deze definitie zouden moeten concentreren, aangezien de andere onwettige activiteiten behoren tot de gewone prioriteiten van wetshandhaving (3). Binnen het bestek en de ambitie van de Europese Werkgelegenheidsstrategie om 'zwartwerk' om te zetten in officiële banen, is het duidelijk dat alleen wettelijke

(2) In België was Prof. M. Frank, die eveneens een ruime definitie hanteerde, meer dan 50 jaar lang de 'pionier' wat deze studierichting betreft. Zijn carrière illustreert het feit dat een levenslang durend project vereist is om op dit vlak het verschil te maken.

(3) Ook in de politiek is en blijft de scheidingslijn onduidelijk. De kwestie van het huispersoneel wordt in het nieuwe Belgische regeringsakkoord (2003) opgenomen in de paragraaf 'mensenhandel', die deel uitmaakt van het hoofdstuk 'veiligheid' (Een creatief en solidair België, 2003, p. 39). De huidige Belgische regering is ook van plan om een voorstel in te dienen om prostitutie te legaliseren, waardoor het aantal niet-aangegeven activiteiten zou verminderen omdat voor dit soort activiteiten officiële contracten zouden worden opgesteld.

activiteiten kunnen worden opgenomen. In de statistieken maken de illegale activiteiten deel uit van de niet-aangegeven activiteiten en in de dagelijkse realiteit kan men zien hoe werk, inkomen, fraude en georganiseerde misdaad in elkaar verstrengeld kunnen raken. Vanuit het standpunt van de wetshandhaving en de strijd tegen alle soorten van fraude, maken deze activiteiten van dit fenomeen deel uit.

2. NIVEAU EN EVOLUTIE VAN ZWARTWERK

2.1. NIVEAU VAN ZWARTWERK: OVER- OF ONDERSCHAT?

Zo komen we bij het tweede probleem: neemt het volume van zwartwerk toe? Uiteraard is dit een kwestie van definitie en meting. Dit is per definitie een probleem voor de niet-geregistreerde, niet-aangegeven activiteiten. Het probleem is: hoe kunnen we de niet-waargenomen economie waarnemen? De bestaande schattingen liggen te ver uiteen om dit gebrek aan een hanteerbare definitie te aanvaarden. Variaties van 1 tot 17% zijn veel te groot. De schattingen zelf liggen overigens zeer hoog, omdat ze beperkt lijken te zijn tot bepaalde industrieën en niet tot de volledige economie kunnen worden veralgemeend. De schattingen voor niet-aangegeven inkomen zijn per definitie niet dezelfde als die voor zwartwerk: ze kunnen ook kapitaalinkomen of inkomen uit zelfstandig werk omvatten. Verder is het onduidelijk of en hoe niet-aangegeven bezoldigd werk is opgenomen in de eigenlijke nationale aggregaten. Als het inbegrepen is en als het op een wezenlijke manier inbegrepen is, dan zijn de implicaties voor de belastingdruk (per definitie op de officiële economie) enorm groot. Dit is een bijkomende reden om het probleem van de schatting en definitie au sérieux te nemen. Stel dat 17% van het nationale inkomen niet-aangegeven is en dat de belastingdruk 50% bedraagt. Dat zou betekenen dat er een belastingdruk is van 60% op de officiële economie. Sommige buitenlandse onderzoekers zijn van oordeel dat de niet-aangegeven activiteiten in België zelfs 22% van het Belgische BBP uitmaken (Schneider, 2003). Dat is een schatting van wat niet in de officiële nationale rekeningen is waargenomen. De Belgische officiële nationale rekeningen omvatten zulk een hoog niveau van schaduw economie niet (zie Pacolet & Marchal, 2003). Als we voor België de informatie over de schatting van de niet-aangegeven economie op zo'n 3,8% (inbegrepen in het officiële BBP) combineren met de 22% (boven op het officiële inkomen), dan zou dat betekenen dat er een niet-waargenomen economie is van $(3,8 + 22)/(100 + 22) = 21\%$, wat er zou op neerkomen dat 79% van de economie wettelijk is. Het goede nieuws zou zijn dat, de fraude buiten beschouwing gelaten, de totale belastingdruk veel lager zou liggen.

2.2. OP ZOEK NAAR STATISTISCHE EN WETENSCHAPPELIJKE GELOOFWAARDIGHEID

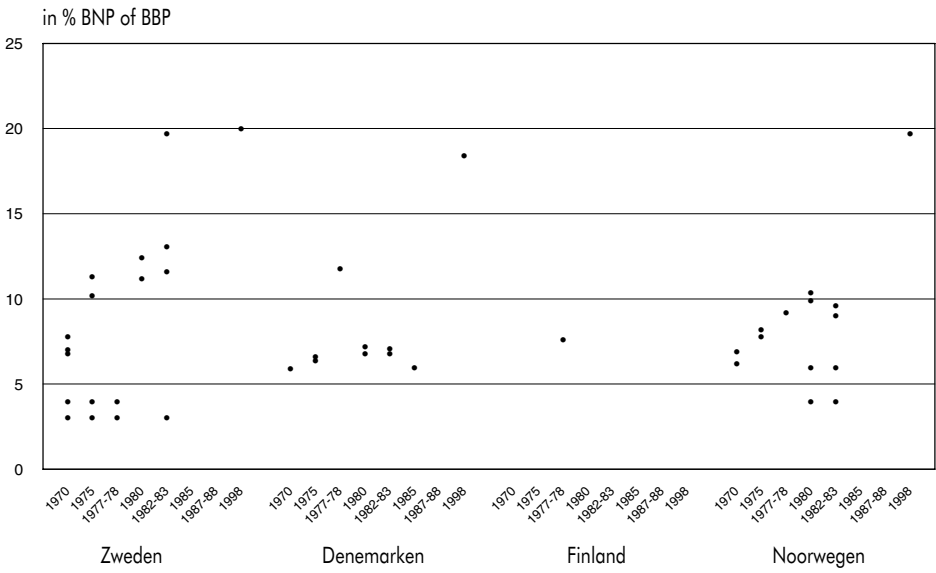
Dit gebrek aan betrouwbare cijfers illustreert dat het probleem door de overheid wordt onderschat. In onze vorige studie over sociale fraude, gedefinieerd als fraude in zowel het belastings- als het uitkeringsstelsel, hadden we de indruk dat het misbruik van uitkeringen vaak wordt overschat en streng wordt bestraft, terwijl belastingfraude vaak wordt onderschat. Dit doet denken aan de T-shirts die je soms op

vakantie ziet: 'No school, no job, no problem'. Dit ligt in de sfeer van wat P. Konijn verder in dit nummer stelt, als hij opmerkt dat "Eurostat oordeelt dat tot nog toe geen hanteerbare definitie van clandestiene, verborgen of illegale economie werd ontwikkeld die zou kunnen worden gebruikt om vergelijkbare en waardevolle schattingen te maken". We moeten de redenering 'Geen definitie, geen statistiek, geen probleem' vermijden, want die kan leiden tot 'geen (officiële) banen'.

Sinds de herziening in 1993 van het Systeem van Nationale Rekeningen (VN, 1993) blijkt er een aantal definities te bestaan. Bovendien hebben statistici en academici ons een aantal methodes bezorgd voor het schatten van de clandestiene economie en belastingontduiking en -ontwijking. Toch kende de officiële internationale belangstelling pas sinds kort een nieuwe opflakking. Het OESO-handboek waarin de niet-waargenomen economie wordt gemeten, dateert maar van 2002; het VN-overzicht van de methodologieën voor zwartwerk werd in 1993 en in 2001 geschreven en verder onderzoek is gepland. De inspanningen van Eurostat (zie P. Konijn in dit nummer) om de volledigheid van nationale rekeningen te garanderen, geven duidelijke richtlijnen en criteria voor een verbetering van de methodologieën en inspanningen van de nationale instituten voor statistiek.

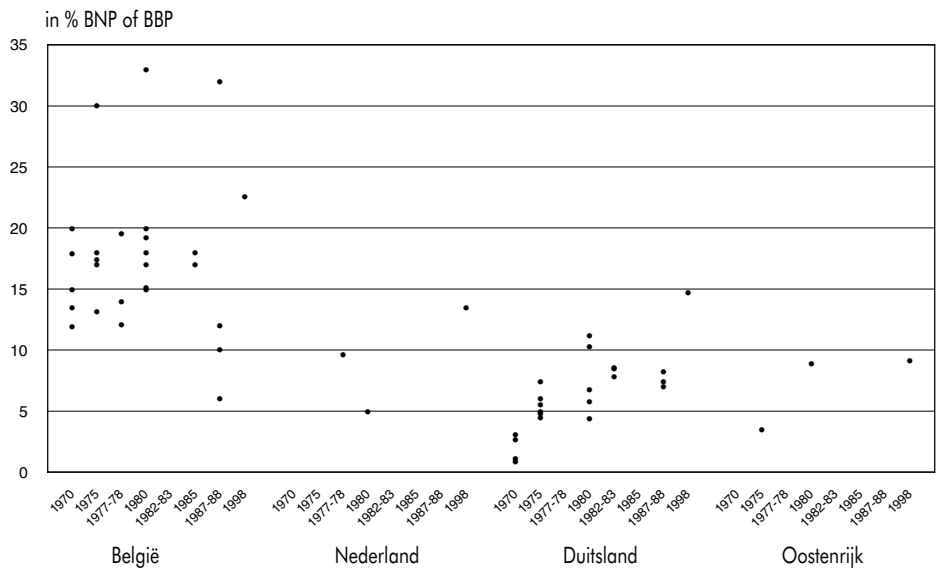
Ondertussen zitten we nog steeds zonder afdoende informatie. Schattingen voor eenzelfde periode volgens de verschillende methoden kunnen van land tot land variëren van 1 tot 10 en zelfs binnen één enkele methode kunnen ze nog leiden tot een grote mate van onzekerheid. In de onderstaande grafieken stellen we de schattingen voor die afkomstig zijn uit enkele studies van de voorbije twee decennia voor een aantal Europese (en andere) landen. Ze illustreren de verschillen tussen de studies en het scala van schattingen dat binnen eenzelfde studie kan voorkomen. Ze tonen in geen geval een duidelijk stijgende of dalende tendens van de schaduw economie. In het beste geval is enige stabiliteit merkbaar in het klassemment van de landen met een hoger of lager niveau van niet-aangegeven economie.

FIGUUR 1: AANDEEL VAN ZWARTWERK IN ENKELE LANDEN



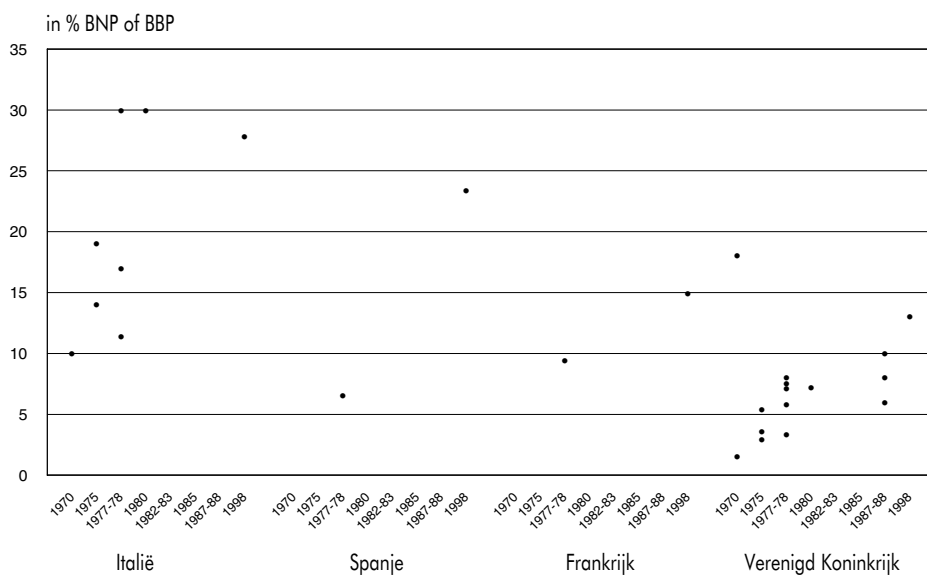
Bron: Pacolet J. & Geeroms H., 1996 en Schneider F., 1999

FIGUUR 2: AANDEEL VAN ZWARTWERK IN ENKELE LANDEN



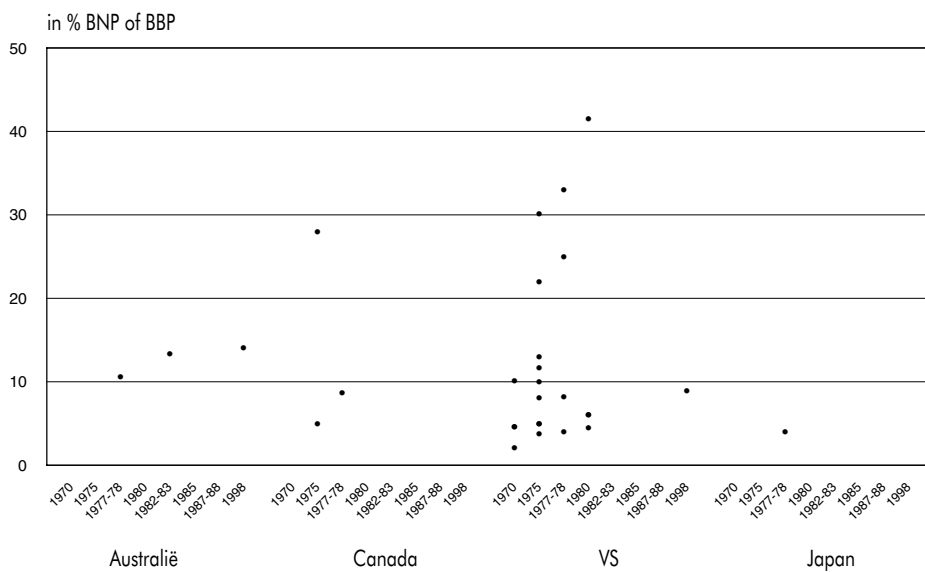
Bron: Pacolet J. & Geeroms H., 1996 en Schneider F., 1999

FIGUUR 3: AANDEEL VAN ZWARTWERK IN ENKELE LANDEN



Bron: Pacolet J. & Geeroms H., 1996 en Schneider F., 1999

FIGUUR 4: AANDEEL VAN ZWARTWERK IN ENKELE LANDEN



Bron: Pacolet J. & Geeroms H., 1996 en Schneider F., 1999

Momenteel is er, wat deze macro-economische schattingen betreft, een lichte irritatie merkbaar bij de nationale rekenaars. Het OESO-handboek over het meten van de niet-waargenomen economie becommentarieert deze schattingen: "niet omdat ze als nuttig worden beschouwd bij het schatten van de clandestiene productie, maar omdat ze de neiging hebben om spectaculair hoge metingen op te leveren, wat in sterke mate de aandacht van politici en dagbladen trekt" (OESO, 2002, p. 187). Verder citeert de OESO ook Statistics Canada: 'Ons statistieksysteem zou, althans wat de economische statistieken betreft, pijnlijk ongeschikt zijn als het er niet zou in slaan om 'verborgen' transacties van die omvang te detecteren' (ibid.). Of, zoals het statistisch overzicht van de OESO verder zegt: 'De statistieken hebben echter wel de neiging om spectaculair hoge metingen op te leveren die geen degelijke wetenschappelijke basis hebben, maar desondanks de aandacht trekken van politici en dagbladen' (Blades & Roberts, 2002). We kunnen ten minste hopen dat deze publieke aandacht het voordeel heeft dat ze voor meer bewustzijn zorgt, alhoewel sommigen zich afvragen of het weergeven van de omvang van de ondergrondse economie in termen van aantal deelnemers en het bedrag van de belastingontduiking niet nog meer mensen zou inspireren om hetzelfde te doen.

Tijdens het colloquium in april 2003 verenigden we twee groepen (nationale rekenaars en academici) om te komen tot een beter begrip en wederzijdse kennis van de toegepaste methodes. De schattingen van de niet-gemeten economie komen niet overeen met niet-belaste activiteiten of inkomsten. Sommige verschillen kunnen worden verklaard door de verschillen tussen het bruto- en het netto-inkomen. De omzetting in echte variabelen, zoals tewerkstelling, zou moeten leiden tot een grotere convergentie van de schattingen of de opvallende tegenstrijdigheden die moeten worden weggewerkt (bijvoorbeeld, de hoge nominale schattingen van Schneider kunnen nauwelijks worden omgezet in reële tewerkstelling rekening houdende met de lage lonen in de schaduw economie, want dat zou de relatieve omvang nog vergroten).

Het gedetailleerde rapport van de Belgische Nationale Rekeningen (beschreven in Pacolet & Marchal, 2003a) legt uit hoe een gedetailleerde bottom-up benadering moet worden gebruikt om de volledigheid of 'exhaustiviteit' in de Nationale Rekeningen te bereiken. Hieruit blijkt hoe dit een hoogwaardig instrument zou kunnen zijn om de clandestiene economie te schatten en het publieke debat daarover te stimuleren. Het geeft een potentieel inzicht in de omvang van de niet-aangegeven inkomsten en productie in de verschillende sectoren en kan aan de basis liggen van een discussie over de realiteit van de parameters die in de nationale rekeningen worden gebruikt, en van een vergelijking met de academische resultaten. Er is enige terughoudendheid – en zeker in België – om het debat hierover op gang te brengen. In andere landen en op Europees niveau is het debat geopend. Toch neemt België actief deel aan de verbetering van zijn nationale rekeningen opdat ze volledig zouden zijn. Ons land was een van de landen die werden vermeld in het recente overzicht van de Verenigde Naties over de methodes om de niet-waargenomen economie in de nationale rekeningen op te nemen, en het zal ook verder bijdragen tot de schatting van illegale activiteiten.

We denken dat we, met een minimum aan “logische rekenkunde”, ook kunnen uitgaan van de controle-instanties zelf om niet alleen hun inspanningen om fraude te ontmaskeren te beschrijven, maar ook hun resultaten in de strijd ertegen, met inbegrip van het feit dat het schatten van de omvang van de fraude deel uitmaakt van de strijd. Dit staat regelrecht tegenover de houding die we op sommige momenten in het Belgische controlesysteem ontdekten, toen we om informatie vroegen over de grootte van het fraudefenomeen. De reactie was dat hun belangrijkste verantwoordelijkheid de strijd tegen de fraude was, en niet het bestuderen of schatten van het volume ervan. De schattingen van de fraude die van de gewone en bijzondere controleactiviteiten binnen de fiscale en sociale overheid afkomstig zijn, kunnen naast de macro-economische schattingen en het werk van de nationale rekenaars een derde bron van informatie zijn over dit fenomeen.

Deze drie soorten statistieken zijn belangrijk, niet alleen om het bewustzijn op te wekken, maar ook om beleidsvormen te ontwikkelen en op te volgen. Wij zijn voorstander van een uitgebreide kijk op zwartwerk, met inbegrip van de huishoudsector, traditionele industrieën en illegale en criminele activiteiten, omdat op de een of andere manier – en met totaal verschillende niveaus van belang en risico – al deze activiteiten een bedreiging vormen voor de verzorgingsstaat.

2.3. CONCLUSIE

De behoefte aan gepaste statistieken is een *conditio sine qua non* om zwartwerk verder uit te roeien. Hoewel een Belgische politieke partij en de huidige Belgische regering in haar recentste regeringsakkoord aanhalen dat ze de strijd tegen fiscale en sociale fraude willen verscherpen, zijn duidelijke schattingen van de omvang van het fenomeen nog steeds vaag of niet voorhanden. Zo kondigde de Belgische socialistische partij tijdens haar verkiezingscongres haar voornemen aan om de fraude met 50% in te dijken (we veronderstellen dat het om een ruime definitie gaat). In het regeringsakkoord werden geen precieze doelstellingen geformuleerd. In recente interviews (Laatste Nieuws, 9 augustus 2003) werd het bedrag van 1 miljard EUR als doelstelling geopperd. Dat zou inhouden dat de totale fraude slechts 2 miljard EUR zou bedragen, wat aanzienlijk lager ligt dan zelfs de meest gematigde schattingen (zie Pacolet & Marchal, 2003). Uit dit korte overzicht blijkt duidelijk dat dit (per definitie voor niet-aangegeven activiteiten?) het zwakke punt is in de hele beleidslijn. Betrouwbare statistieken zijn zelfs een nog grotere noodzaak als er van beleidsdoelstellingen en benchmarking sprake is. We moeten niet verwonderd zijn dat de Europese Commissie van de strijd tegen zwartwerk een prioriteit maakt in de Richtsnoeren voor het Werkgelegenheidsbeleid 2003. Daarin staat dat “de verbetering van de statistische kennis over de omvang van zwartwerk in de Lidstaten en de EU een prioriteit moet zijn” (Europese Commissie 2003, p. 7). Concreter uitgedrukt: “De Lidstaten ... zullen investeren in de ontwikkeling van de statistische basis op nationaal niveau en op het niveau van de EU om de omvang van het probleem en de vorderingen die op nationaal niveau worden geboekt, te meten. De beleidsvormen zijn erop gericht om tegen 2010 in elke Lidstaat een aanzienlijke vermindering van zwartwerk te bewerkstelligen, gebaseerd op een verbeterde statistische basis” (ibid., p. 14).

3. DE VERZORGINGSSTAAT IN GEVAAR

Zoals reeds eerder vermeld, is het uitgebreide overzicht van het fenomeen van zwartwerk waarover we momenteel beschikken, geïnspireerd door de drievoudige bedreiging van de verzorgingsstaat. Deze bedreiging geldt voor alle types van activiteiten, gaande van de ondergrondse of minder-officiële activiteiten tot de onwettelijke. De bedreiging kan zowel van de oorzaak als van de remedie komen.

3.1. ZWARTWERK: DE DRIEVOUDIGE BEDREIGING VOOR DE VERZORGINGSSTAAT

In dit overzicht maken we een onderscheid tussen drie types van activiteiten onder welke vorm zwartwerk zich kan ontwikkelen: tewerkstelling in de huishoudelijke sfeer, tewerkstelling op de officiële arbeidsmarkt en activiteiten in de misdaadsector.

De tewerkstelling in de huishoudelijke sfeer en op het vlak van buurtdiensten wordt voor de huishoudens steeds belangrijker en noodzakelijker. (Voor België wordt het bedrag ervan in de Nationale Rekeningen zelfs even hoog geschat als dat voor de niet-aangegeven lonen, hoewel dat waarschijnlijk een overschatting is. Zie Pacolet & Marchal, 2003a). Toch houdt 'niet-aangegeven' werk in deze sector vaak niet alleen relatief lage lonen in, maar ook de afwezigheid van bescherming door de sociale zekerheid en verder de slechte werkomstandigheden. Tot slot willen we ook wijzen op de illegale activiteiten waarbij illegale migranten in deze sector worden tewerkgesteld, of de niet-officiële activiteiten die door 'au pairs' worden uitgevoerd. Als bij wijze van oplossing voor dit probleem de regularisatie zonder belasting naar voren wordt geschoven, dan leidt dit niet tot een directe verandering in de begroting van de regering, maar het zou de situatie van de werknemers wel aanzienlijk kunnen verbeteren. Anderzijds verergert het ook de toekomstige begroting voor sociale bescherming en zou het ook voor wat neveneffecten kunnen zorgen, als de gebruikers van dit soort werk tot de hogere inkomensklasse behoren. De vraag is of dit soort toegevoegde waarde moet worden belast en waarom eventueel niet. Het risico is dat als we deze vrijstelling aanvaarden, andere categorieën van toegevoegde waarde dezelfde behandeling zullen eisen, waardoor een verdere erosie van de fiscale basis zou ontstaan.

In de tweede plaats houdt het voorkomen, in meer of mindere mate, van zwartwerk in de traditionele industrieën niet alleen de impliciete erosie van de financieringscapaciteit van de Staat en het socialebeschermingssysteem in, maar het leidt ook tot fiscale en sociale dumping en de uitsluiting van eerlijke handelspraktijken. Zwartwerk veronderstelt een aantasting van andere (wettelijke) activiteiten en kan resulteren in een algemeen verspreide mentaliteit, gekenmerkt door het ontbreken van een publiek aansprakelijkheidsgevoel, waardoor zwartwerk in een vicieuze cirkel terechtkomt.

Ten derde wordt de definitie van zwartwerk vaak gekoppeld aan illegale en criminele praktijken. Dit rechtstreekse of onrechtstreekse verband – onrechtstreeks in die zin dat het de publieke mentaliteit ondermijnt – en het gebrek aan een gepast controle- en boetesysteem scheppen een broedplaats voor grootschalige georganiseerde misdaad en georganiseerde fraude, wat uiteindelijk uitloopt op een sociaal destabiliserende bedreiging en een staatsstelsel dat zelf in gevaar is.

Dit uitgebreide overzicht van niet-aangegeven activiteiten maakt in vele opzichten deel uit van de definitie die door onderzoekers en bureaus voor statistiek en zelfs in de documenten van de beleidsmakers wordt gebruikt. Zelfs als er een wereld van verschil is, dan zijn ze nog in elkaar verstrengeld en alle drie types hebben dat gemeenschappelijk dat ze een bedreiging vormen voor de verzorgingsstaat en voor de ruim gedefinieerde sociale bescherming. Het rechtstreekse verband met de verzorgingsstaat is het feit dat niet-aangegeven activiteiten de financiering van sociale uitgaven ondermijnen, sociale regelgeving uit de weg gaan en het politieke debat een voedingsbodemp geven om het niveau van de sociale bescherming nog verder in te krimpen. Het niveau van zwartwerk en de invloed ervan op de economische activiteiten is cruciaal. De meting van het niveau van zwartwerk is in dit politieke debat niet triviaal. Als het niveau hoog is, is ook het gebrek aan inkomen voor het financieren van de verzorgingsstaat groot, net als de noodzaak om ertegen te strijden. Als het niveau laag is, moeten we ermee ophouden het niveau van de verzorgingsstaat ervoor verantwoordelijk te stellen en moeten we ophouden met pleiten voor een vermindering van het niveau van de sociale bescherming. Hoe overtuigend is het bewijs dat er een verband bestaat tussen zwartwerk en sociale bescherming, of hoe overtuigend is het bewijs dat sociale bescherming de doeltreffendheid en de economische groei beperkt?

3.2. DE VERHOUDING TUSSEN BELASTINGEN, SOCIALE BESCHERMING EN ZWARTWERK

3.2.1. Neemt het niveau van zwartwerk toe?

Neemt het volume van zwartwerk toe? Bij gebrek aan betrouwbare en vergelijkbare statistische gegevens kunnen we hier niet op antwoorden. Sommige studies geven de indruk van wel (bv. F. Schneider) en pleiten voor een verdere afname van de belastingdruk. Dat is nochtans eigenaardig, want de economie wordt in steeds meer regels vastgelegd en dus zouden we een daling van zwartwerk kunnen verwachten (zie verder). Als de belastingdruk afneemt (wat het geval is), dan zou, volgens sommige theorieën, de niet-aangegeven economie in omvang moeten afnemen.

Er is met andere woorden geen afdoend antwoord betreffende de evolutie of de bepalende factoren van zwartwerk. In de samenvattende cijfers hierboven stellen we een evolutie in de tijd vast van de schattingen van zwartwerk. We herkennen landen met globaal genomen verschillende niveaus, maar we zien ook verschillende tendensen. Deze verschillen worden uiteraard beïnvloed door de verschillende

schattingmethodes. In sommige landen lijkt het niveau ook te stijgen, terwijl het in andere landen dan weer lijkt te dalen. We zullen enkele van de bepalende factoren meer gedetailleerd bekijken.

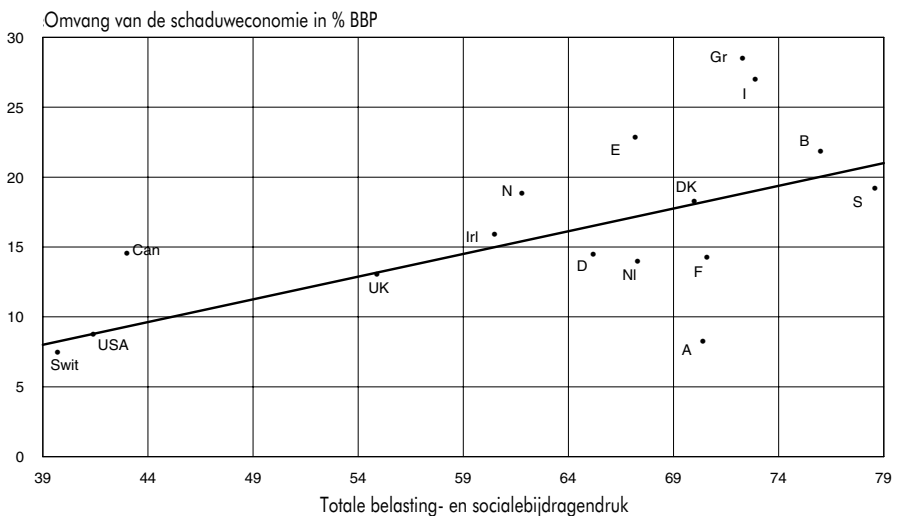
3.2.2. Is het niveau van zwartwerk hoog (en stijgt het) ten gevolge van hoge (en stijgende) niveaus van belasting en sociale bescherming?

a) Niveau

Bij vele gelegenheden wordt het economische motief voor ondergrondse economie als voornaamste oorzaak aangehaald: hoge niveaus van belastingen en sociale bijdragen leiden tot zwartwerk. Dit is het beeld (figuur 5) dat we enkele jaren geleden verkregen op basis van de studie van Prof. F. Schneider (1999). Schneider zelf levert nieuwe bewijzen verder in dit nummer (F. Schneider, 2003). Zo komen we dan tot de uitdaging (of zelfs bedreiging) die we tijdens dit colloquium willen bespreken. Is er meer belastingontduiking ten gevolge van de hogere belastingtarieven en zal de verzorgingsstaat of de Staat in het algemeen steeds moeilijker te behouden zijn bij de huidige hoge niveaus van ontwikkeling ten gevolge van de erosie van de belastinginkomsten? Of zullen beleidswijzigingen om deze last te doen afnemen, uiteindelijk tot hetzelfde resultaat leiden, namelijk de vermindering van de sociale uitgaven of andere taken van de Staat? Dezelfde vragen kunnen worden gesteld aangaande het totale niveau van de sociale bijdragen of de werkelijke last als een aandeel van het BBP.

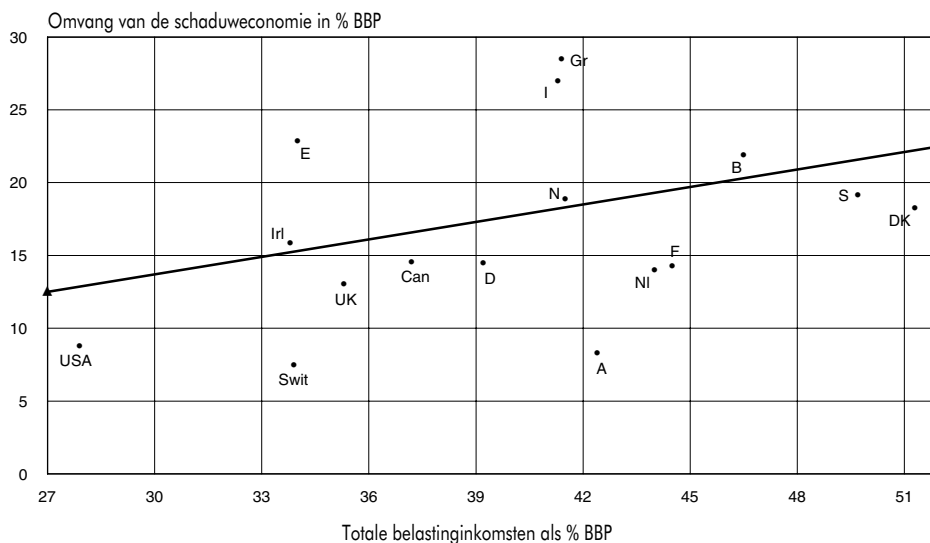
Onderstaande figuur 6 geeft een beeld van de relatie tussen de omvang van de schaduweconomie en de totale belastinginkomsten.

FIGUUR 5: VERHOUDING TUSSEN DE NOMINALE FISCALE EN PARAFISCALE DRUK EN HET AANDEEL VAN ZWARTWERK



Bron: Schneider (1999)

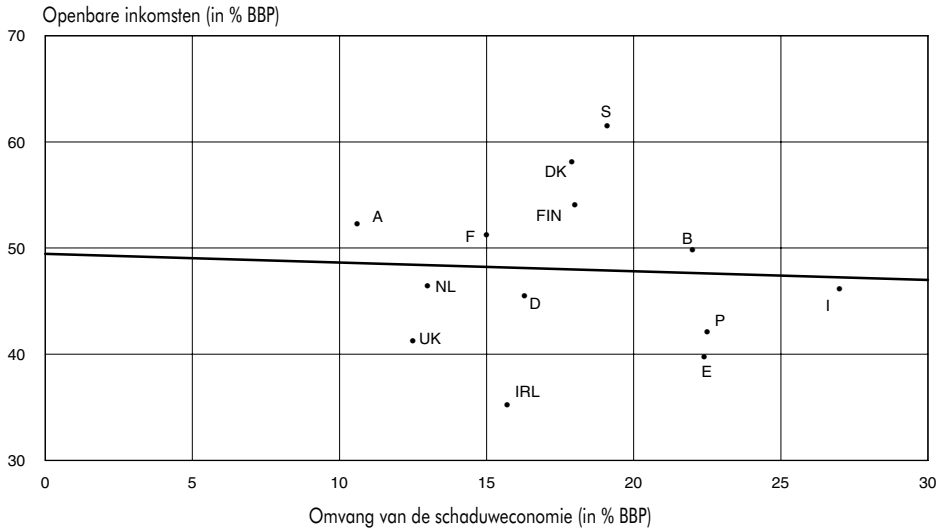
FIGUUR 6: VERHOUDING TUSSEN HET TOTALE BELASTINGINKOMEN EN HET AANDEEL VAN ZWARTWERK



Bron: Schneider (1999)

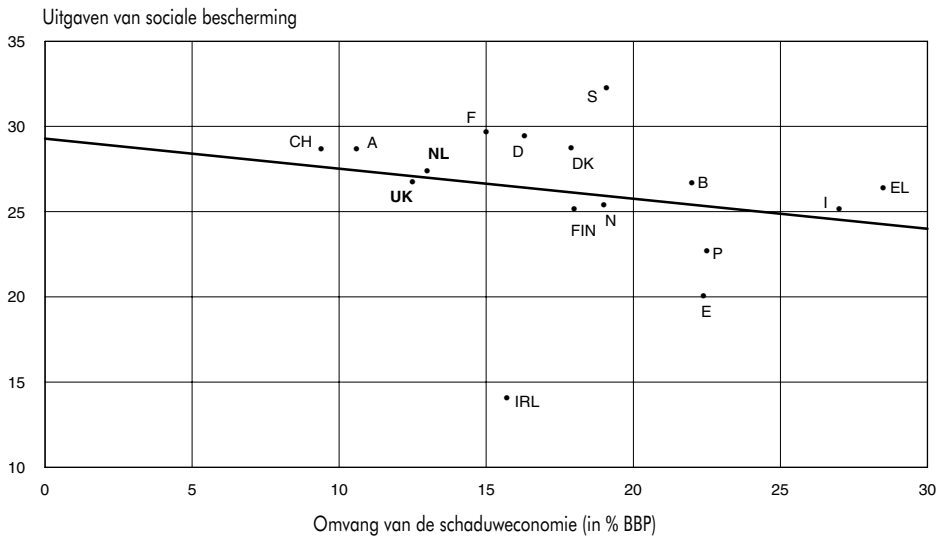
Dit beeld wordt beïnvloed door een aantal uitschieters. De verhouding tussen de belastingdruk en het niveau van de clandestiene economie is minder expliciet en verschilt als we de voorgestelde landen veranderen. Zoals blijkt uit figuur 5 en 6, zijn er landen met een omvangrijke niet-aangegeven sector en een lage belastingdruk, maar zijn er ook landen met een eerder kleine schaduweconomie en toch een hoge belastingdruk. Voor de EU wordt deze verhouding zelfs nog negatiever, als de relatie tussen de omvang van zwartwerk en het niveau van de sociale uitgaven wordt vergeleken (figuur 8). Landen met een hoger niveau van sociale bescherming hebben een lager niveau van zwartwerk. Dit maakt onze bezorgdheid over de verzorgingsstaat nog groter. Er is geen tegenstrijdigheid tussen het hoge niveau van sociale bescherming en het lage niveau van zwartwerk.

FIGUUR 7: VERHOUDING TUSSEN DE OMVANG VAN ZWARTWERK EN DE OPENBARE INKOMSTEN (IN % VAN HET BBP), 2001



Bron: Schneider 2003 – Eurostat EURO-indicatoren

FIGUUR 8: OMVANG VAN ZWARTWERK (2001/2002) EN UITGAVEN VOOR SOCIALE BESCHERMING (2000), IN % VAN HET BBP

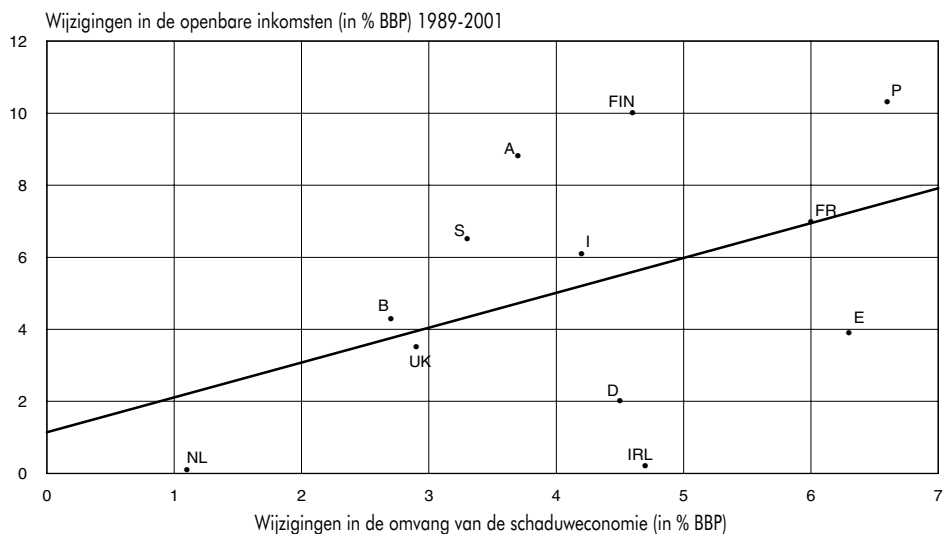


Bron: Schneider 2003 en Eurostat 2003

b) Evolutie

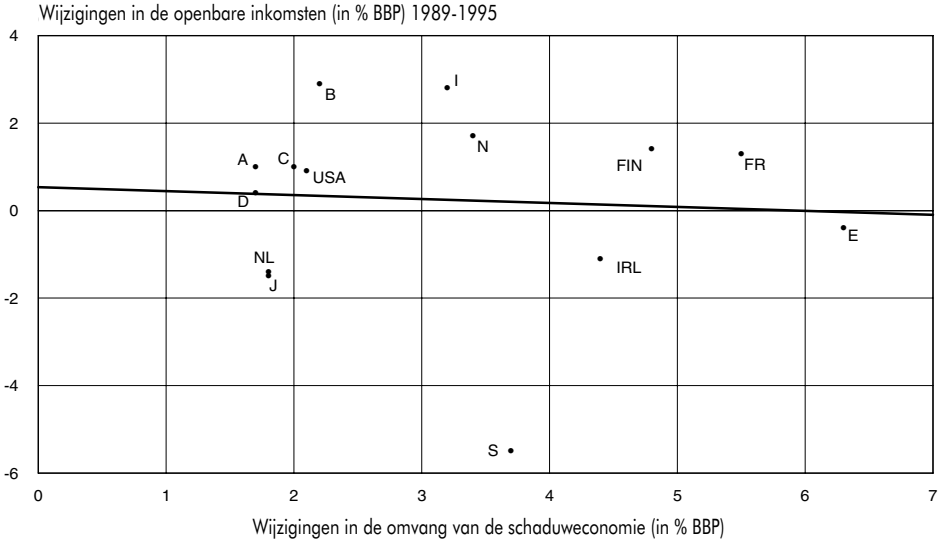
De nieuwe studie van Prof. Schneider (2003; zie verder in dit nummer) geeft nieuwe bewijzen die bevestigen dat het niveau van zwartwerk stijgt. Heeft de stijging van het niveau volgens deze studie te maken met de toenemende belastingdruk? Als we kijken naar de informatie die de studie geeft en rekening houden met de evolutie van de socialebeschermingsuitgaven of de openbare inkomsten, zoals deze in onderstaande figuren zijn weergegeven, dan lijkt er een duidelijk positieve tendens te zijn wat betreft de stijgende niveaus van zwartwerk en de toenemende belastingdruk (figuur 9). Maar heerst er onder ons geen algemeen gevoel dat zwartwerk hardnekkig aanwezig is, ondanks de afnemende – of ten minste stagnerende – fiscale en parafiscale druk? Als we deze reeks in twee periodes opsplitsen, dan krijgen we het volgende resultaat: landen met dalende of trager groeiende openbare inkomsten hebben een iets snellere groei van zwartwerk (figuur 10 en 11). Voor de verandering in sociale uitgaven krijgen we een ander beeld: een snellere groei van de sociale uitgaven valt samen met een snellere toename van zwartwerk in de langere periode van 1991-2000, maar ook (zij het dan minder duidelijk) in de periode van 1991-1996 en in de periode van 1996-2000 (figuur 12 tot 14). Deze verhoudingen zijn niet afdoend en moeten verder worden onderzocht: een hoog niveau van sociale bescherming valt niet noodzakelijk samen met een hoog niveau van zwartwerk, maar toenemende sociale uitgaven wel (brengen zij misschien groepen naar voren die bij zwartwerk betrokken zijn?). Als we bijvoorbeeld de sociale bescherming in natura aanzien als een aandeel van de sociale bescherming in zijn geheel, dan komen we tot een negatieve verhouding (figuur 15). Is sociale bescherming in natura beter bestand tegen zwartwerk?

FIGUUR 9: VERHOUDING TUSSEN DE TOENAME VAN ZWARTWERK EN WIJZIGINGEN IN DE OPENBARE INKOMSTEN 1989-2001



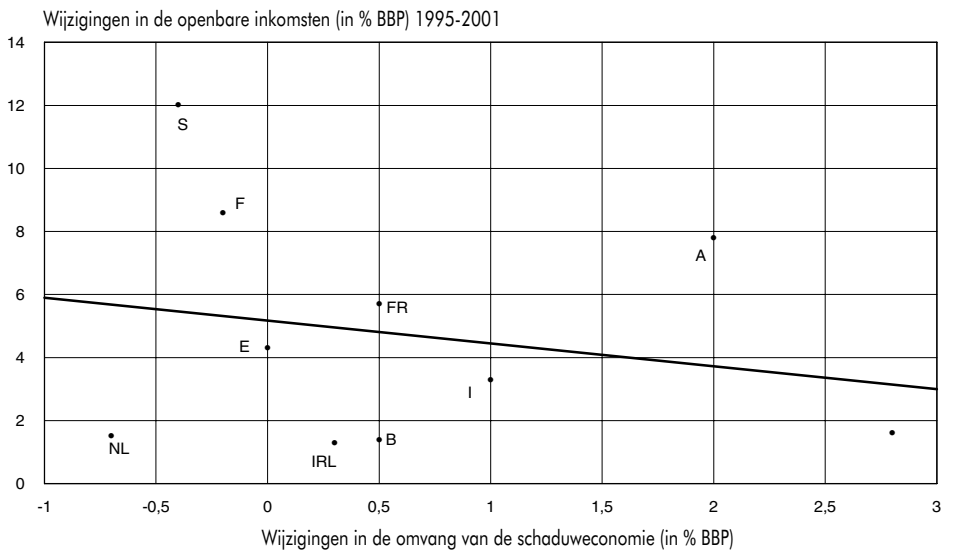
Bron: Schneider (2003) – OESO-Gezondheidsgegevens 2002 – Eurostat EURO-indicatoren

FIGUUR 10: VERHOUDING TUSSEN DE TOENAME VAN ZWARTWERK EN WIJZIGINGEN IN DE OPENBARE INKOMSTEN 1989-1995



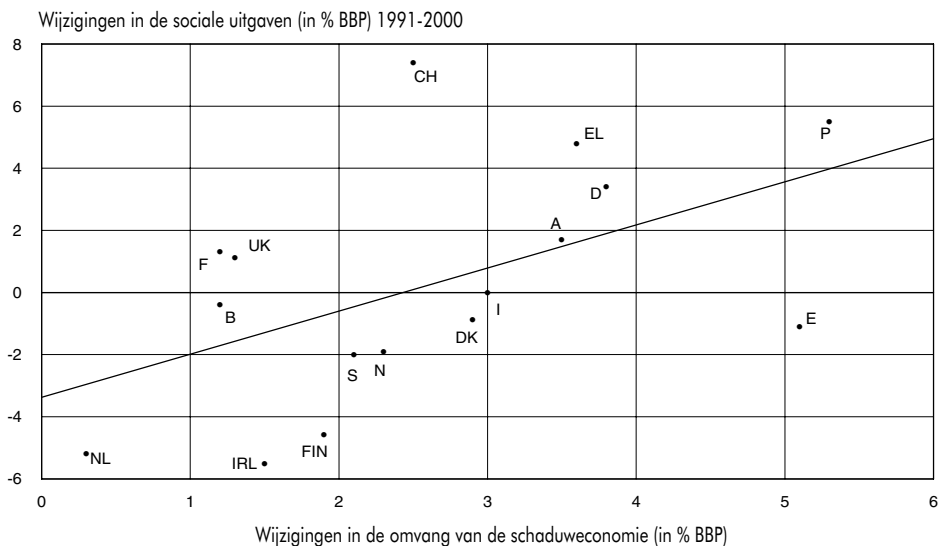
Bron: Schneider (2003) – OESO-Gezondheidsgegevens 2002 – Eurostat EURO-indicatoren

FIGUUR 11: VERHOUDING TUSSEN DE TOENAME VAN ZWARTWERK EN WIJZIGINGEN IN DE OPENBARE INKOMSTEN 1995-2001



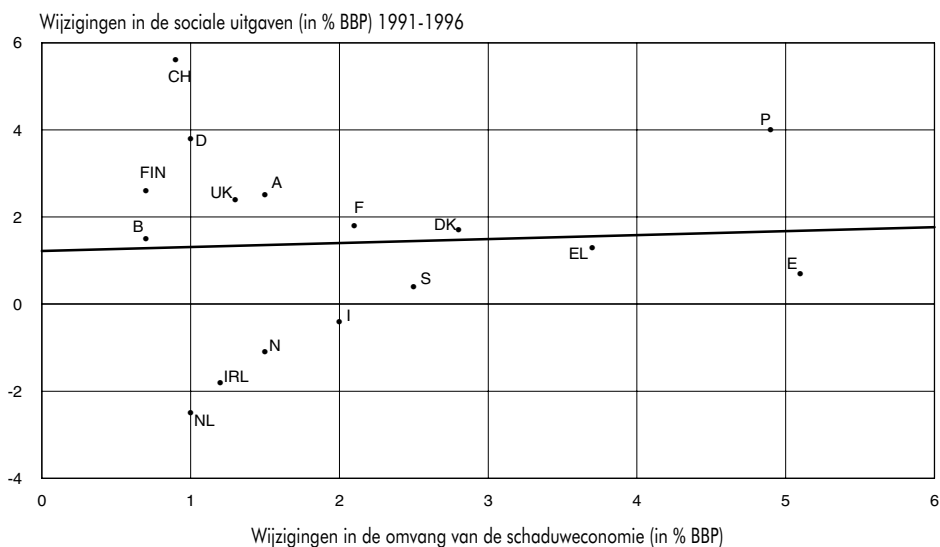
Bron: Schneider (2003) – OESO-Gezondheidsgegevens 2002 – Eurostat EURO-indicatoren

FIGUUR 12: VERHOUDING TUSSEN DE TOENAME VAN ZWARTWERK EN WIJZIGINGEN IN DE SOCIALE UITGAVEN 1991-2000



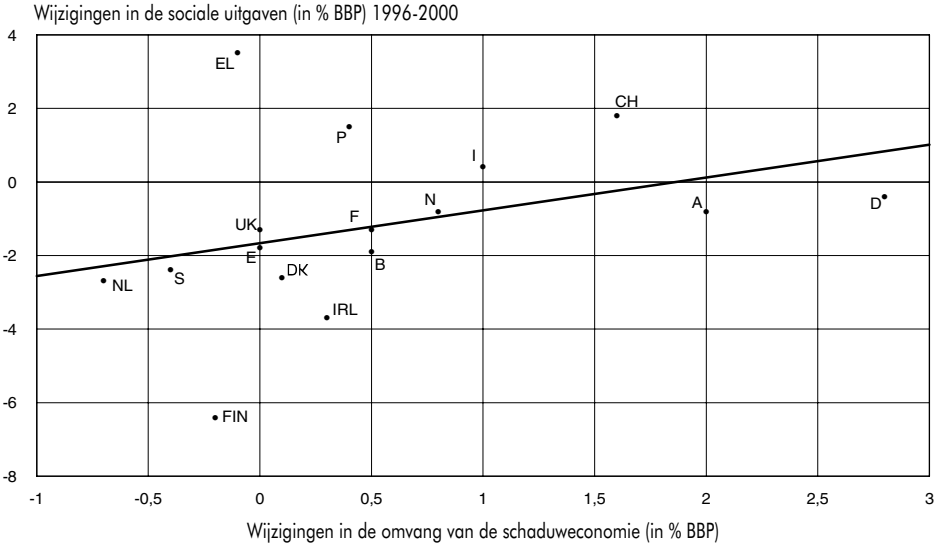
Bron: Schneider (1999) en Eurostat (2003)

FIGUUR 13: VERHOUDING TUSSEN DE TOENAME VAN ZWARTWERK EN WIJZIGINGEN IN DE SOCIALE UITGAVEN 1991-1996



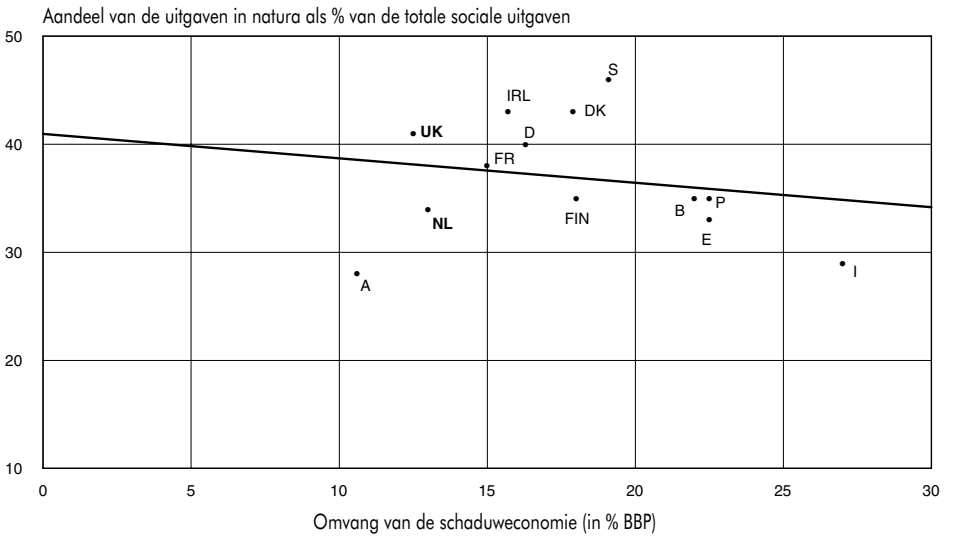
Bron: Schneider (1999) en Eurostat (2003)

FIGUUR 14: VERHOUDING TUSSEN DE TOENAME VAN ZWARTWERK EN WIJZIGINGEN IN DE SOCIALE UITGAVEN 1996-2000



Bron: Schneider (1999) en Eurostat (2003)

FIGUUR 15: OMVANG VAN ZWARTWERK (2001/2002) EN IN NATURA-GERICHTHEID VAN SOCIALE BESCHERMING (1995)

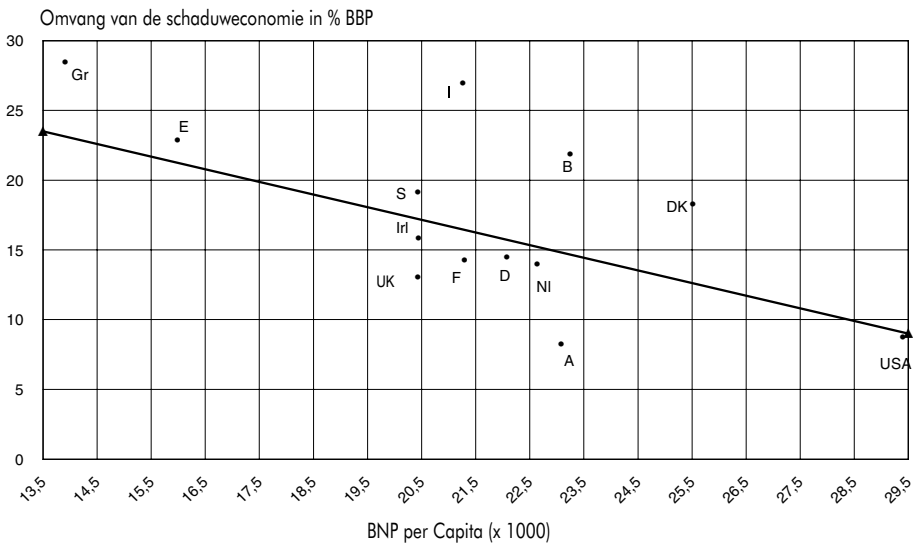


Bron: Schneider (2003) en OESO (1998)

3.2.3. Bepalende factoren voor het niveau van zwartwerk

We kunnen niet langer de indruk vermijden dat het niveau van de niet-officiële economie (dit heeft inderdaad een ietwat andere betekenis) en de clandestiene economie ook verband houden met de fases van de economische ontwikkeling. In figuur 16 wordt de verhouding weergegeven tussen het nationale inkomen per capita en het niet-aangegeven inkomen.

FIGUUR 16: VERHOUDING TUSSEN HET NATIONALE INKOMEN EN HET AANDEEL VAN ZWARTWERK



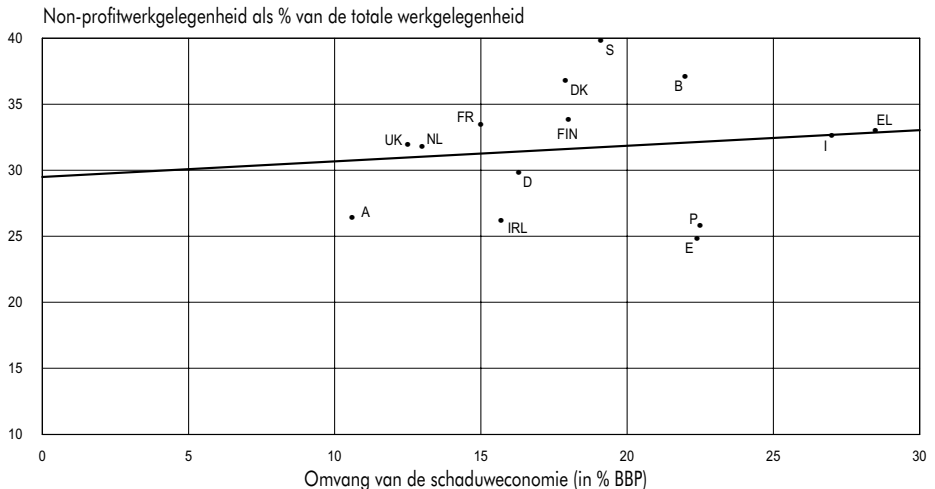
Het ziet er naar uit dat landen met een laag inkomensniveau worden gekenmerkt door een grotere omvang van zwartwerk. Hoe rijker de economie, hoe minder niet-aangegeven economie. In sommige van deze economieën maakt een hoger niveau van openbare diensten (tot 30% van het geheel van de activiteiten) het uitvoeren van niet-officiële activiteiten ingewikkelder. Verder worden heel wat economische activiteiten steeds formeler gemaakt, waardoor de kansen op zwartwerk worden beperkt. Naarmate de economische groei of het inkomen stijgt, worden sommige inkomsten zwaarder belast: deze situatie zou tot belastingontduiking en zwartwerk moeten leiden, maar in werkelijkheid is dat niet zo.

3.3. OP ZOEK NAAR ANDERE BEPALENDE FACTOREN VOOR ZWARTWERK

De plaats die België in de lijst van landen en hun niveau van zwartwerk inneemt, is even opmerkelijk als de lijst zelf, aangezien bovenaan de lijst van landen met een hoog aandeel van zwartwerk, de welvaartsstaten uit het Middellandse-Zeegebied staan, gevolgd door de Scandinavische landen (zie figuur 17, waar alle landen in kwestie in het rechtergedeelte van de figuur staan). België bevindt zich in het midden tussen deze twee groepen, met een vrij hoog niveau van zwartwerk. Op precies dezelfde plaats vonden we België ook terug toen we het aspect “ontwikkeling van diensten” bestudeerden in de context van het Belgische nationale actieplan voor tewerkstelling in 2001 en voordien. We hebben daaruit afgeleid dat België kan worden geklasseerd bovenaan de lijst van landen met een hoog niveau van tewerkstelling in de non-profitdiensten. Dit is in sterke mate wat wij beschouwen als de verzorgingsstaat (met weglating van de contante uitgaven van de verzorgingsstaat). Deze zijn beter ontwikkeld in de Scandinavische landen. Maar België situeert zich tevens aan het andere uiteinde van het spectrum waar het gaat om het niveau van zelfstandig werk, samen met de Middellandse-Zeelanden (Pacolet & Van Damme, 2001). In de gezondheidszorg bijvoorbeeld speelt deze categorie een rol in België, maar hierop ligt in dit artikel niet de klemtoon (4). Wat is het verband met het aandeel van zwartwerk?

3.3.1. Zwartwerk en het aandeel van de non-profitwerkgelegenheid

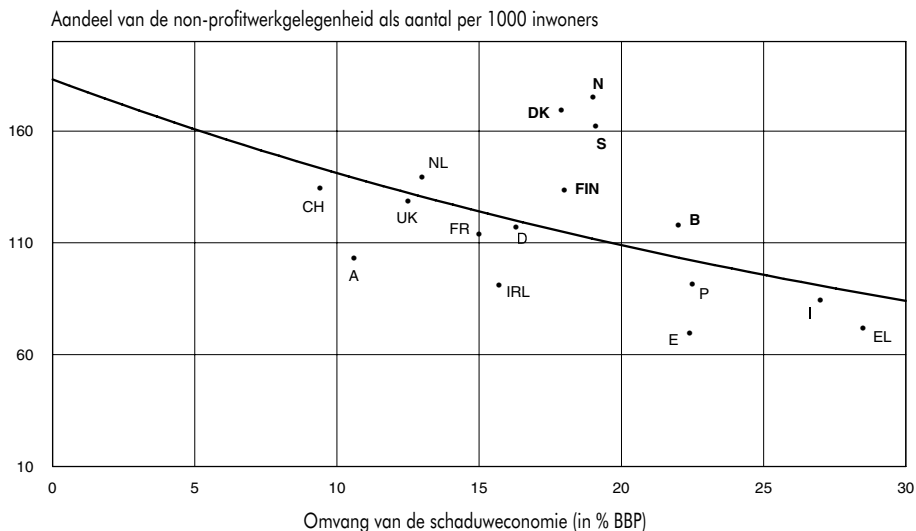
FIGUUR 17: OMVANG VAN DE SCHADUWECONOMIE (2001/2002) EN AANDEEL VAN DE NON-PROFITWERKGELEGENHEID ALS % VAN DE TOTALE WERKGELEGENHEID



Bron: Schneider (1999) en Eurostat (2003)

(4) Het artikel van J. Yfantopoulos illustreert het hoge niveau van zwartwerk in de Griekse gezondheidszorg. Het ligt ook vrij hoog in de hypothese van de nationale rekeningen in België (zie Pacolet & Marchal, in dit nummer).

FIGUUR 18: OMVANG VAN DE SCHADUWECONOMIE (2001/2002) EN AANDEEL VAN DE NON-PROFITWERKGELEGENHEID ALS AANTAL PER 1000 INWONERS

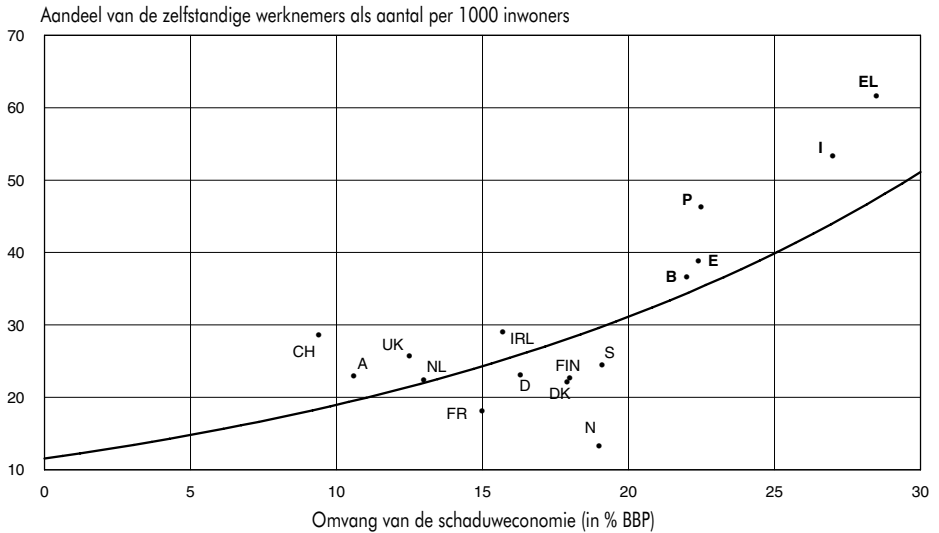


Bron: Schneider (1999) en Eurostat (2003)

We kunnen vaststellen dat België hoog geklasseerd staat als een zeer ontwikkelde verzorgingsstaat. Uitgedrukt als % van de totale werkgelegenheid, is er geen duidelijke relatie (tenzij misschien een lichtjes positieve) tussen de non-profitwerkgelegenheid en zwartwerk, maar er lijkt wel een negatieve relatie te bestaan tussen het aandeel van zwartwerk en het aantal personen per 1000 inwoners dat in de non-profitsector actief is. Dit illustreert het feit dat activiteit in de non-profitsector minder ruimte laat voor zwartwerk. Dit blijkt echter niet voor alle non-profitsectoren zo te zijn, zoals is af te leiden uit de Belgische informatie over fraude in de gezondheidssector.

3.3.2. Zwartwerk en zelfstandige tewerkstelling

Uit figuur 19 kunnen we afleiden dat België, samen met de landen van de Middellandse Zee, naar voren treedt als een land met een relatief groot aandeel van zelfstandig werk (uitgedrukt in aantal personen per 1000 inwoners). Hoe hoger het aantal zelfstandige werknemers, hoe groter het aandeel van zwartwerk. Dit wordt ook bevestigd door waarnemingen die elders werden gedaan in de zogenoemde "risicosectoren" voor zwartwerk, waar heel wat zelfstandigen eigenlijk in dienst zijn (catering-industrie, kleinhandel, tuinbouw). In sommige gevallen, zoals ook in België, is er ook het probleem van het gebruik/misbruik van het statuut van zelfstandige werknemer om bijdragen uit aangegeven werk te voorkomen (maar deze situatie is inbegrepen in het officieel geregistreerde BBP). Hier gaat het erom de hogere sociale bijdragen van werknemers te vermijden.

FIGUUR 19: OMVANG VAN DE SCHADUWECONOMIE (2001/2002) EN AANDEEL VAN DE ZELFSTANDIGE WERKNEMERS ALS AANTAL PER 1000 INWONERS

Bron: Schneider (1999) en Eurostat (2003)

Dit toont nogmaals aan dat het op Europees niveau niet volledig kan worden bewezen dat zwartwerk en een hoog niveau van de verzorgingsstaat hand in hand gaan. Integendeel: een hoog niveau van sociale bescherming is niet mogelijk met een hoog niveau van zwartwerk en een hoog niveau van sociale bescherming en sociale uitgaven, die ook deel uitmaken van het officiële BBP, laten minder ruimte voor zwartwerk. Maar er is nog meer. Om te voldoen aan zijn voornemen om sociale uitgaven te doen, heeft de Staat een brede basis nodig om deze uitgaven te financieren. De basis verbreden voor belastingen en sociale bijdragen is de grootste bekommernis.

3.4. BENCHMARKING EN DOELSTELLINGEN

In een recente studie voor de EG (Regioplan, 2001) werd vermeld dat er geen behoefte is aan doelstellingen in de strijd tegen fraude, in die zin dat voor de controleurs prestatie- of succesratio's niet nuttig zijn. Dat wekt enige verbazing, aangezien het bepalen van doelstellingen voor elke activiteit wenselijk blijkt te zijn en zelfs nog meer in dit geval, waar het bijzonder moeilijk is om te registreren en aan benchmarking te doen. Vooral indien het fenomeen zwartwerk lijkt uit te breiden, moet het op de voet worden gevolgd.

We zijn van mening dat het ook op dit vlak de moeite loont om een benchmarkbeleid en -praktijk te voeren, wat het bepalen van doelstellingen, indicatoren en richtsnoeren inhoudt of toch vergemakkelijkt. Uit de uitbreiding van de “opencoördinatiemethode” naar het Europese niveau voor verschillende beleidslijnen (werkgelegenheid, armoede, pensioenen) blijken de haalbaarheid en het nut van een dergelijke strategie. Deze methode veronderstelt het bepalen van gemeenschappelijke doelstellingen op Europees niveau, het ontwerpen van gepaste nationale beleidsvormen om deze doelstellingen op Europees niveau te halen, en het opmaken van verslagen aangaande de ontwikkelingen en resultaten van het nationale beleid. Op die manier is een vergelijking tussen de Europese landen, gebaseerd op vergelijkbare feiten en cijfers, alleen mogelijk als een gemeenschappelijke definitie en gemeenschappelijke statistieken worden gebruikt. Zo komen we weer bij het probleem van het definiëren en meten van het niveau van de clandestiene economie en/of de ontwijking van belastingen en sociale bijdragen.

3.5. SECTOREN EN SOCIAAL-PROFESSIELE CATEGORIEËN

Niet minder belangrijk is het verzamelen van feiten en cijfers om bepaalde sectoren en groepen te identificeren die in het bijzonder geïsoleerd zijn, omdat men er zeker van moet zijn dat de grootste overtreders eerst worden aangepakt. We zijn er voorstander van dat zwartwerk in de ruimst mogelijke zin wordt bestreden: niet alleen die activiteiten die aan of net over de grens van de criminaliteit liggen, zoals georganiseerde fraude en internationale fraude, maar ook de talloze individueel en publiek meer aanvaarde vormen van misbruik. De criminalisering (hogere boetes) van sommige daden, zoals de witteboordencriminaliteit die in sommige landen voorkomt, illustreert deze verschuiving: deze daden worden een misdaad en moeten als dusdanig worden beoordeeld. Het is niet nodig om voor deze daden een verschillend niveau van tolerantie te handhaven. Dit kan worden vergeleken met de nieuwe houding en beleidslijn in België, met strengere maatregelen tegen bestuurders die verkeersovertredingen begaan of onder invloed rijden. Er is meer controle en de straffen zijn strenger. Binnen deze context is er geen reden om misbruik van sociale bijdragen of uitkeringen anders te behandelen; beide vormen van misbruik kunnen worden gecontroleerd en bestraft. Maar ook hier bestaat het gevaar dat degenen die al uitkeringen krijgen, vaker worden gecontroleerd en beoordeeld in termen van geschiktheid en misbruik, en de sancties voor uitkeringsfraude zijn ook streng (Pacolet & Marchal, 2001). Er wordt over dit type van sociale fraude (uitkeringsfraude) steeds meer beraadslaagd, maar in termen van macro-economische massa en zelfs in termen van mogelijkheden blijft de invloed van dit misbruik waarschijnlijk beperkt.

Naar onze mening dragen beste praktijken, zoals lage forfaitaire inkomsten of belastingvrijstelling voor bepaalde categorieën (bijvoorbeeld de horeca of hulp in het huishouden) niet bij tot het oplossen van het probleem, omdat ze de balans van de openbare financiën in gevaar brengen. Hoe kunnen we aan de keizer geven wat hij nodig heeft om onze verzorgingsstaat te organiseren? (Zie de bijdrage van J. Renders

in dit nummer). Het is opmerkelijk hoe, binnen de context van de OESO en de EU, de ambitie om fiscale concurrentie en het niet-belasten van kapitaalinkomen te vermijden, uiteindelijk heeft geleid tot de identificatie van systemen van oneerlijke belastingconcurrentie en de daaruit voortvloeiende, lange lijst van belastingparadijzen, met als uiteindelijke gevolg een (zij het dan bescheiden) voorstel om inkomen uit spaargelden te belasten. Een gelijkaardige evolutie is denkbaar voor het belasten van andere niet-aangegeven inkomsten.

Men moet zich niet alleen inspannen om rekening te houden met niet-aangegeven economie, in de betekenis van "niet aan de nationale rekeningen aangegeven", maar ook om een precieze beschrijving te geven van het niet-aangegeven inkomen, met inbegrip van de niet-belaste inkomsten en activiteiten. Dit zou ook bijdragen tot de strijd tegen zwartwerk.

4. POLITIEK BEWUSTZIJN EN BELEIDSOPTIES

We stellen vast dat men zich er meer en meer van bewust is dat het belangrijk is om fiscale en sociale fraude juist te definiëren, te meten en te bestrijden. Deze bekommernis neemt toe onder druk van de bewijzen van bepaalde studies die hebben vastgesteld dat zwartwerk in omvang toeneemt.

4.1. POLITIEK BEWUSTZIJN

Ondanks deze onzekerheid komt het toenemende politieke bewustzijn tot uiting in een aantal initiatieven die door het Europese Parlement en de Europese Commissie worden genomen. De Europese Werkgelegenheidsstrategie versterkt dit beleid. Dezelfde belangstelling en hetzelfde debat zijn merkbaar op nationaal niveau, zowel wat onderzoek als actie betreft. Om de problemen met metingen en definities op te lossen, zowel op globaal niveau, als op het niveau van de OESO en Eurostat, werden stimulanzen gelanceerd om de metingen te verbeteren en de niet-waargenomen economie eveneens op te nemen. Een belangrijke stap is het feit dat het Italiaanse voorzitterschap voor de tweede helft van 2003 van de strijd tegen zwartwerk een prioriteit maakt (5). Een groeiend bewustzijn begint met degelijke cijfers, criteria en doelstellingen (zoals bij elke opencoördinatiemethode). Daardoor wordt het huidige volume van artikels over metingen even waardevol als de actie zelf. In België bevestigt de nieuwe regeringsverklaring haar strijd tegen (alle types van) fraude. Ook in België ontbreken nog een aantal feiten en cijfers om het resultaat later te kunnen beoordelen.

(5) Het Programma van het Italiaanse voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie (1 juli tot 31 december 2003), 'Europe: citizens of a shared dream', p. 34: Het Italiaanse voorzitterschap plant een Europees congres... en is klaar om een resolutie van de Raad op te stellen gebaseerd op de conclusies van het congres.

4.2. WOULD-BE EN BETERE OPLOSSINGEN

4.2.1. De illusie van belastingvrijheid/defiscalisering en deregulering

Zoals we reeds eerder zeiden, zal naar onze mening belastingvrijstelling of vermindering van de belastingdruk het probleem niet oplossen, omdat belasting alleen kan en mag worden geheven als er duidelijk publieke en sociale noden zijn. Met het oog op de vergrijzing van de bevolking spreekt het voor zich dat de sociale uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg zullen moeten toenemen. Om de verzorgingsstaat op hetzelfde peil te houden en verder te ontwikkelen moeten er meer inkomsten zijn. De strijd tegen zwartwerk door belastingvrijstelling zal bijgevolg alleen leiden tot lagere belastinginkomsten. Dat de verlaging van de belastingen ook zal leiden tot minder zwartwerk, is hoe dan ook niet zeker. Integendeel, terwijl de fiscale en parafiscale druk in vele landen afneemt, stijgt het niveau van zwartwerk.

Er wordt algemeen aangenomen dat het niveau van zwartwerk hoger ligt tengevolge van de hogere belastingdruk. Behalve het gebrek aan statistisch bewijs, is er nog een reden waarom dit voor ons niet vanzelfsprekend is. Vaak wordt melding gemaakt van het bestaan van een noord/zuid-gradient in Europa. We beseffen dat regio's met een lager niveau van belastingen en sociale bescherming, een hoger niveau van niet-officiële economie en niet-aangegeven economie hebben, terwijl in zwaarder belaste democratische samenlevingen, de schaduw economie kleiner is (6). Is het feit dat hoe collectiever de economie is, hoe minder deze niet-officieel kan worden georganiseerd, een statistisch artefact – of is het een stap vooruit in de ontwikkeling –, terwijl een armere economie nog steeds minder uitgebreide, formele productiestructuren heeft? Het is niet zeker dat de niet-officiële economie een doeltreffende productiewijze is. Uiteindelijk zullen de formelere economieën minder gevoelig zijn voor de ontwikkeling van niet-aangegeven activiteiten.

4.2.2. De belastingdruk verlagen in weinig productieve sectoren/beroepen

Een realistischere belastingstrategie lijkt de verlaging van de fiscale en parafiscale druk (ook BTW) te zijn voor minder productieve beroepen. Dat gebeurt reeds in een aantal landen voor bepaalde activiteiten. In de Regioplan-studie worden de vermindering (afschaffing) van socialezekerheidsbijdragen voor ongeschoold werk en de BTW-verlaging voor laaggeschoold werk vermeld als een goede praktijk (Renooy, 2003, p. 6). Maar ook hier zijn er grenzen omdat er nood is aan openbare inkomsten. Soms leidt een dergelijke maatregel tot een tegenstrijdig resultaat: maatregelen om de belastingen te verlagen bijvoorbeeld worden soms gecompenseerd door een hogere BTW. Verder maken we ons zorgen over het feit dat deze strategie de industriële structuur ertoe zou kunnen aanzetten om naar minder productieve activiteiten over te stappen.

(6) We zijn er helemaal niet van overtuigd dat dit voor een planeconomie ook geldt.

4.2.3. Administratieve preventie en dienstencheques

Meer preventieve maatregelen zoals het vereenvoudigen van administratieve verplichtingen en de regels in het algemeen door middel van de integratie en nieuwe ontwikkelingen in de informatica, (7) kan bijdragen tot een beperking van de overtredingen ten gevolge van onwetendheid en verkeerde interpretaties. Er moeten echter ook acties worden ondernomen om de systemen tussen de verschillende administraties compatibel te maken teneinde de registratie en uitwisseling van gegevens te vereenvoudigen. Zulke acties leiden niet alleen tot rechtstreekse verminderingen van de administratieve rompslomp (voor de bedrijven en voor de regeringsadministratie), maar voorkomen ook het niet-aangeven, verbeteren de doeltreffendheid van het controlesysteem en scheppen nieuwe controle mogelijkheden. Integratie van het controleapparaat is een waardevol doel, maar doordat er zoveel aspecten mee gemoeid zijn, is dit eerder onrealistisch. Meer gezamenlijke inspanningen en de aanvoer van bijkomende middelen voor informatie-uitwisseling (met inbegrip van verslagen en "logische" analyses) blijken noodzakelijk te zijn.

Verder pleiten we niet voor de compensatie van negatieve gevolgen van de administratie door de creatie van nieuwe systemen (bijvoorbeeld dienstencheques) op zich of door de creatie van nieuwe vormen van subsidies en belastingvrijstelling. Deze maatregelen kunnen slechts aanvaardbaar zijn na een degelijke inschatting van de behoeften (de regering subsidieert alleen verdienstelijke goederen, omwille van de billijkheid en de herverdeling). Het argument creatie van werkgelegenheid alleen (hoe prijzenswaardig en ondernemend dat ook moge zijn) is niet voldoende. Evenmin aanvaardbaar is te stellen dat, in geval van niet-belasting, moeilijk te realiseren belastingheffing of belastingontwijking, er helemaal geen belastingen moeten worden geheven. Als we de intrinsieke eigenschappen van sommige goederen en diensten waarvoor vouchers worden voorgesteld, grondig onderzoeken, blijkt dan niet dat het soms luxegoederen blijven waarvoor luxe belastingen gepast zijn, zelfs als de verdeling en het gebruik ervan steeds "democratischer" wordt? Bovendien is voor de vouchers een complex administratief systeem vereist, met inbegrip van de creatie van een nieuw betalings- en boekhoudsysteem teneinde fraude te voorkomen. Of is het de bedoeling om een nieuwe multinationale industrie te creëren, gebaseerd op subsidies, belastingvrijheid en aftrekbaarheid? Bijkomende problemen zijn onder meer dat de dienstencheques kunnen rivaliseren met bestaande systemen (bijvoorbeeld officiële thuiszorg) of privé-diensten, en dat ze het openbare geld kunnen kanaliseren naar minder dringende uitgaven (bijvoorbeeld huishouddiensten, ook als er op het vlak van gezondheid of afhankelijkheid geen problemen zijn).

(7) Toen hem werd gevraagd naar maatregelen om te komen tot administratieve vereenvoudiging in de strijd tegen fraude, antwoordde een stafid van de Belgische Regeringscommissaris, belast met de vereenvoudiging van de belastingprocedures en de strijd tegen grootschalige belastingfraude, dat dit heel eenvoudig in één woord kon worden samengevat: 'e-government' (Philipsen, tijdens het colloquium van april 2003).

4.2.4. Informatiecampagnes om het bewustzijn te stimuleren

Om verschillende redenen is de verzorgingsstaat in gevaar en de bereidheid om te betalen staat op het spel als geen of minder belastingen worden betaald. Er is sprake van een onderontwikkeld solidariteitsgevoel. Het is waarschijnlijk gevaarlijk om af te gaan op solidariteit en altruïsme bij het bepalen van beleidsvormen. Misschien moeten we zelfs de sleutelfunctie van eigenbelang in diensten, uitgaven, functies en de legitimiteit van de Staat beklemtonen. Dat gevoel van eigenbelang maakt uiteindelijk maatregelen aanvaardbaar voor de bevolking wat betreft bijvoorbeeld verkeerscontroles en controles op rijden onder invloed. Een van de conclusies van de Regioplan-studie is dat informatiecampagnes de publieke mentaliteit en opinie kunnen wijzigen en zelfs het gedrag kunnen beïnvloeden (als men tenminste in reclame gelooft). We vinden dat dit niet voldoende is als het niet wordt gecombineerd met een groter publiek bewustzijn dat belastingen op en aangifte van alle activiteiten en inkomsten noodzakelijk zijn. Het kan zelfs een averechts effect sorteren als het wordt gecombineerd met een veralgemeende uiteenzetting over belastingdruk en de nood om deze te verminderen (wat het geval is als tegelijkertijd allerlei belastingverlagingen en -vrijstellingen worden voorgesteld) of als het maar blijft geconfronteerd worden met de ondoeltreffendheden van het openbare systeem. Nogmaals, belastingen mogen alleen worden geheven als ze nodig zijn en ze moeten waar mogelijk worden verlaagd, teneinde fraude te voorkomen.

4.2.5. Behoeft aan controle en sancties

Voortgaande op het vorige punt, menen wij dat controles die zeer frequent worden gehouden – waarbij acties die in bepaalde sectoren of in verband met specifieke voorschriften worden gehouden, publiek worden aangekondigd – kunnen leiden tot een groter bewustzijn en daardoor preventief werken. De kans om te worden gepakt, moet groter zijn. Daarvoor zouden meer gezamenlijke inspanningen tussen de verschillende bestaande controlediensten (tussen de verschillende ministeries met betrekking tot belasting- en uitkeringsfraude op nationaal en internationaal niveau) nuttig zijn. Verder moet er voortdurend worden geïnvesteerd in moderne uitrusting en goed opgeleid personeel. Zoals we in onze studie over sociale fraude in België (Pacolet & Marchal, 2001) aanhaalden, zijn de controles die worden uitgevoerd, productief, zelfs financieel gesproken.

4.2.6. Partnerschap tussen de Staat en de sociale partners

Uit een aantal colloquia, waaronder ook dit, blijkt dat het steeds belangrijker wordt dat de vakbonden en de industrie samen harder ten strijde trekken tegen zwartwerk. Er blijft nog veel meer op het spel staan als de verdraagzaamheid ten opzichte van dit fenomeen blijft bestaan: “zwartwerk is tenminste werk”, wordt gezegd. Als antwoord hierop zouden wij stellen dat een moderne economie en informatiemaatschappij geen behoefte heeft aan niet-aangegeven activiteiten (met uitzondering van vrijwilligerswerk en huishoudactiviteiten). Soms zijn werkgevers actief betrokken bij fraudemechanismen en in sommige activiteitensectoren vindt dit zelfs op struc-

turele basis plaats. Bonafide bedrijven en officiële, goed beschermde banen lopen het risico om van de markt te worden uitgesloten vanwege de concurrentie die ze van malafide bedrijven ondervinden. Voor de vakbonden ondermijnt de hardnekkigheid van het misbruik van uitkeringen, in combinatie met zwartwerk, de legitimiteit – en zelfs de financiering – van de elementen van sociale bescherming. Bovendien bestaat er het gevaar dat zij samenlevingen creëren die worden gekenmerkt door wantrouwen en egoïsme, in plaats van legitimiteit, samenhang en solidariteit. Voor ons, die lid zijn van een onderzoeksinstituut dat met de vakbond is verbonden, lijkt dit niet de minste twijfel (8). Maar dat de werkgevers en beleidsmakers in het algemeen hierover niet anders moeten denken, staat voor ons eveneens als een paal boven water. Als dus het niveau van zwartwerk niet alleen hoog is, zoals nu het geval blijkt te zijn, maar bovendien ook nog stijgt, dan moeten er aanzienlijk meer inspanningen worden geleverd – inspanningen waarvan de kosten, per definitie, volledig worden gecompenseerd in termen van economische en sociale voordelen.

Om die reden nemen in sommige landen de vakbonden en werkgevers als actieve partners deel aan de strijd tegen zwartwerk. Het Belgische Ministerie van Arbeid bijvoorbeeld heeft onlangs een akkoord afgesloten met de onderhoudsdiensten en de transportsector. Deze sectoren hebben zich ertoe geëngageerd om acties te ondernemen tegen fraude, niet alleen op een preventieve manier (door het publiek te informeren over de kwaliteit en de garanties die wettelijke bedrijven geven), maar ook op een repressieve manier (door voor het gerecht als aanklager op te treden). Verder zullen ze malafide praktijken aan de overheid melden. Dit is een gemeenschappelijke strijd tegen fraude, aangegaan door werknemers, werkgevers en regering, of dat zou het althans moeten zijn.

CONCLUSIES

Er werden het voorbije decennium substantiële vorderingen gemaakt op het vlak van het definiëren en meten van de niet-aangegeven economie. Op het niveau van de OESO en van Eurostat, maar ook op nationaal niveau (bijvoorbeeld in België) hebben de nationale rekenaars goed werk geleverd in hun streven naar volledigheid (of 'exhaustiviteit') en bij het (onrechtstreeks) schatten van het volume van zwartwerk. Nochtans blijft de controversie bestaan vanwege de verschillen tussen de officiële statistische metingen en andere onderzoeksresultaten aangaande het feit of het niveau van zwartwerk hoog, hoger of het hoogst ligt. Wel lijkt er enige consensus te bestaan dat het niveau toeneemt. Ondanks deze onenigheid – of juist omdat de schattingen zo hoog liggen – neemt ook het politieke bewustzijn aangaande de ernst van het probleem toe, gedeeltelijk dankzij de Europese politieke invloed. Volgens de Belgische en internationale aanwijzingen houdt de nieuwe terra incognita die tijdens het HIVA-EZA-colloquium van april 2003 aan het licht kwam, grote volumes van niet-belasting, belastingontduiking en -ontwijking in, evenals fiscale uitgaven, waardoor op de rest van het belastbare inkomen een zware druk wordt

(8) HIVA, Hoger Instituut voor de Arbeid, werd opgericht door de gemeenschappelijke inspanningen van de Vlaamse Christelijke Werknemersorganisatie ACW en de Katholieke Universiteit Leuven.

gelegd en de verzorgingsstaat ernstig wordt bedreigd. De nationale rekenaars, de sociale zekerheid en de fiscus, maar ook de onderzoekers zouden moeten samenwerken om dit domein verder te onderzoeken.

De bezorgdheid is zeker gegrond omwille van de band tussen de verzorgingsstaat en de fiscale en parafiscale druk. Welke aspecten van zwartwerk we ook in beschouwing nemen, dit hebben ze allemaal gemeen: de degradatie van de kwaliteit van de banen en de openbare inkomsten, belastingen en sociale bescherming die ermee in verband staan, en tot slot ook een degradatie op het vlak van “fiscale burgerzin” of burgerschap. Als wordt geconcludeerd dat het hoge niveau van belastingen de hoofdoorzaak is en om die reden moet worden verlaagd, dan wijst deze conclusie eens te meer op een rechtstreekse bedreiging voor de verzorgingsstaat. Er zijn indicatoren dat dit verband niet zo evident is in de EU-Lidstaten en dat zelfs het niveau van zwartwerk niet zo hoog is als sommige schattingen ons willen doen geloven. Of het niveau van zwartwerk nu hoog of laag ligt, is zelfs niet eens van belang. Als het hoog is, dan zou het ons tot de conclusie kunnen brengen dat het wordt veroorzaakt door het feit dat de belastingen en sociale bijdragen te hoog zijn. Maar door de strijd aan te binden tegen zwartwerk zou men de belastingen op de officiële economie kunnen verlagen. Als het niveau van zwartwerk daarentegen laag is, dan kunnen we ophouden met de verzorgingsstaat de schuld ervoor in de schoenen te schuiven en ophouden met argumenten aan te halen vóór een vermindering in de verzorgingsstaat. De controverse en het gebrek aan bewijs wijzen erop dat het probleem wordt onderschat.

We hopen echt dat in België en in Europa deze Rubicon van onderschatting van het probleem en de nood om de strijd ertegen aan te binden, wordt overgestoken.

(Vertaling)

BIBLIOGRAFIE

Bernabé Sabine (2002), *Informal Employment in countries in transition: a conceptual framework*, artikel voor het Belgisch-Europese colloquium 'Undeclared economy: a threat to the welfare state', 28-29 april 2003, London School of Economics. Centre for analysis of social exclusion, Londen.

Blades Derek & Roberts David (2002), 'Measuring the non-observed economy', *Statistisch overzicht*, OESO, vol. 5, p. 8.

Bratanova Lidia (2002), *Inventory of national practices in estimating hidden and informal economic accounts*, UNECE.

Ceder Nieuwsbrief, 2003, vol. 10, Studiedienst van CD&V, Brussel.

Commissie van de Europese Gemeenschappen (14 januari 2003), *The future of the European Employment Strategy (EWS) 'A Strategy for full employment and better jobs for all'*, Brussel.

Commissie van de Europese Gemeenschappen (8 april 2003), *Proposal for a council decision on guidelines for the employment policies of the member states*, Brussel.

Commissie van de Europese Gemeenschappen DG V (1998), *mededeling van de Commissie over zwartwerk*, Communicaties van de Commissie com (98)-219, Brussel.

Frank M. (1998), 'Au-delà des aspects budgétaires de la fraude et de la sous-estimation fiscales', *Courrier Hebdomadaire*, vol. 1620-1621, p. 1-56.

Hofmann Alexander (2002), *Shadow economy: new policy issues at european level, Undeclared work: empirical evidences and new policy issue at European level*, juni 2002, Academie van Avignon, Brussel.

International Labour Office (ILO) (2002), *Women and men in the informal economy: a statistical picture*, ILO sector werkgelegenheid, Genève.

Kazemier Brugt (2003), *The underground economy. A survey of methods and estimates*, artikel voor het Belgisch-Europees colloquium 'Undeclared work: a threat to the welfare state', 28-29 april 2003, Brussel, Statistiek Nederland, Voorburg.

Isachsen H. & Ström S. (1980), 'The hidden economy: The labour market and tax evasion', *Skandinavian Journal of Economics*, vol. 82, p. 304-311.

Mateman S. & Renooy P.H. (2001), *Undeclared labour in Europe. Towards an integrated approach of combatting undeclared labour*, Regioplan, Amsterdam.

NBB (2001), De berekeningsmethode voor het BBP en het BNP volgens het ESR 1995, NBB, Brussel.

OESO (2002), *Measuring the non-observed economy*. Handboek, OESO, Parijs.

Pacolet J. & Marchal A. (26 februari 2002), 'Dimension and control of undeclared work and social fraud in Belgium', in Europese Commissie (ed.), *Undeclared Work – The Informal Economy*, Seminar, Brussel, Centre Albert Borschette.

Pacolet J. & Geeroms H. (1995), 'Sociale en fiscale fraude in België. Situering, vormen en omvang', in M. Despontin en M. Jegers (ed.), *De Sociale Zekerheid Verzekerd? Referaten van het 22e Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres*, VUB Press, Brussel, p. 619-670.

Pacolet J. & Marchal A. (2001), *Sociale Fraude in België: controle- en bestrijdingsmechanismen en omvang*, HIVA-K.U. Leuven, Leuven.

Pacolet J. & Marchal A. (2003a), 'Sociale fraude en zwartwerk in België: zoektocht naar het ondefinieerbare?', *BTSZ*, jrg. 45. nr. 3 (speciaal nummer).

Pacolet J. & Marchal A. (2003b), 'Zwartwerk en fraude: een drievoudige bedreiging voor de Belgische en Europese verzorgingsstaat', *BTSZ*, jrg. 45. nr. 3 (speciaal nummer).

Pacolet J. & Marchal A. (2003c), 'Undeclared work in Europe from a Belgian perspective. An increased awareness of the threefold threat to the welfare state', *BTSZ*, jrg. 45. nr. 3 (speciaal nummer).

Pacolet J. & Marchal A. (red.) (2003d), 'Undeclared work: a threat to the welfare state, proceedings of a Belgian-European colloquium/Zwartwerk en fraude: een bedreiging voor de verzorgingsstaat/ Travail au noir et fraude: une menace pour l'Etat-providence', 28/29 april 2003, Brussel, in *Belgische Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, jrg. 45. nr. 3 (speciaal nummer).

Pacolet J. & Van Damme (2002), *Tewerkstellingscreatie in België in de commerciële dienstensector en de quataire sector. Impact van het Europees werkgelegenheidsbeleid*, HIVA-K.U. Leuven, Leuven.

Pacolet J. & Van De Putte I. (2000), *De kost van niet-belasten*, HIVA-K.U. Leuven, Leuven.

Pacolet J. (26 februari 2002), 'Undeclared work in Europe: Some comments on the Regioplan study', in Europese Commissie (ed.), *Undeclared Work – The informal economy*, Seminar, Brussel, Centre Albert Borschette.

Regeerakkoord Verhofstadt II (10 juli 2003), Een creatief en solidair België. Zuurstof voor het land.

Renooy P. (2003), Undeclared work in Europe – Understanding variety. Artikel voorgesteld tijdens de EU-workshop 'Informal/undeclared work: research on its changing nature and policy strategies in an enlarged Europe, Brussel, 21 mei 2003, Regioplan, Amsterdam/Stockholm.

Schneider, F. & Enste D.H. (2000), 'Shadow Economies: size, causes and consequences', *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVIII, p. 77-114.

Schneider, F. (1999), Shadow economies around the world: Negligible – or a concern for policy makers? Samenvatting, Oostenrijk, Linz.

Schneider, F. (2003), De schaduwconomieën in de wereld: omvang, oorzaken en gevolgen, artikel voor het Belgisch-Europese colloquium 'Undeclared economy: a threat to the welfare state, in *BTSZ*, vol 45, nr. 3 (speciaal nummer).

Tagle Laura (juni 2002), Shadow economy: empirical evidences. Shadow economy: empirical evidences and new policy issue at European level, Academie van Avignon, Brussel.

Teufelsbauer Werner (juni 2002), The need for EU policy initiatives, Undeclared work: empirical evidences and new policy issue at European level, Academie van Avignon, Brussel.

INHOUDSTAFEL

ZWARTWERK IN EUROPA VANUIT BELGISCH PERSPECTIEF. EEN TOEGENOMEN BEWUSTZIJN VAN DE DRIEVOUDIGE BEDREIGING VOOR DE VERZORGINGSSTAAT

INLEIDING	789
1. NOOD AAN BETERE DEFINITIES EN STATISTIEKEN	790
1.1. DEFINITIE	790
1.2. UITGEBREID OVERZICHT VAN ZWARTWERK	791
2. NIVEAU EN EVOLUTIE VAN ZWARTWERK	792
2.1. NIVEAU VAN ZWARTWERK: OVER- OF ONDERSCHAT?	792
2.2. OP ZOEK NAAR STATISTISCHE EN WETENSCHAPPELIJKE GELOOFWAARDIGHEID	792
2.3. CONCLUSIE	797
3. DE VERZORGINGSSTAAT IN GEVAAR	798
3.1. ZWARTWERK: DE DRIEVOUDIGE BEDREIGING VOOR DE VERZORGINGSSTAAT	798
3.2. DE VERHOUDING TUSSEN BELASTINGEN, SOCIALE BESCHERMING EN ZWARTWERK.	799
3.3. OP ZOEK NAAR ANDERE BEPALENDE FACTOREN VOOR ZWARTWERK	808
3.4. BENCHMARKING EN DOELSTELLINGEN	810
3.5. SECTOREN EN SOCIAAL-PROFESSIELE CATEGORIEËN	811
4. POLITIEK BEWUSTZIJN EN BELEIDSOPTIES	812
4.1. POLITIEK BEWUSTZIJN	812
4.2. WOULD-BE EN BETERE OPLOSSINGEN	813
CONCLUSIES	816
BIBLIOGRAFIE	818

CONTROLE VAN HET BNP VAN DE LANDEN VAN DE EUROPESE UNIE: MEEREKENING VAN DE VERBORGEN ECONOMIE

DOOR **PAUL KONIJN**

Eurostat, Europese Commissie, Luxemburg

Een van de vele taken van Eurostat is de controle van de berekening van het bruto nationaal product (BNP) door de lidstaten, omdat dit een belangrijke maatstaf is voor de begroting van de EU. Bij deze controleprocedure hechten we vooral belang aan wat wij de volledigheid van het BNP noemen, met andere woorden, de meerekening van het inkomen van alle economische activiteiten, ook degene die in de verborgen economie, de clandestiene economie of economie van welke naam dan ook, worden uitgevoerd.

Met deze presentatie wil ik u informeren over het werk dat op dit vlak door de nationale rekenaars wordt gepresteerd en welke conclusies eventueel uit dit werk kunnen worden getrokken aangaande de omvang van de verborgen economie in de EU-Lidstaten. Eerst wil ik toelichten waarom de volledigheid van het BNP zo belangrijk is. Vervolgens verklaar ik het verschil tussen niet-waargenomen inkomen en niet-aangegeven inkomen en waarom dit onderscheid in deze context belangrijk is. Ik geef ook een korte beschrijving van de voornaamste instrumenten die de nationale rekenaars gebruiken om de niet-waargenomen economie in het BNP op te nemen. Tot slot kaart ik twee kwesties aan waaraan u misschien niet zult denken: ten eerste, wat kunnen de nationale rekenaars zeggen over de omvang van de verborgen economie? Ten tweede, is het BNP nu volledig of is het nog steeds mogelijk dat het ruimschoots wordt onderschat, zoals wel eens wordt gesuggereerd?

Het vierde "eigen middel" waarmee de Lidstaten bijdragen tot de EU-begroting is gebaseerd op het BNP [eigenlijk het BNI (Bruto Nationaal Inkomen) sinds 2002]. Het werd in 1989 ingevoerd. Heden ten dage is het de belangrijkste inkomensstroom van de EU: het vertegenwoordigt meer dan 50% van de begroting. Omwille van het groot belang van dit statistisch aggregaat, is het ook uitermate belangrijk dat het juist wordt gemeten. De Commissie (Eurostat) kreeg de opdracht om de betrouwbaarheid, vergelijkbaarheid en volledigheid van het BNP te garanderen. Sindsdien werken Eurostat en de Lidstaten samen aan de verbetering van de meting van het BNP in dit opzicht. Op de details zullen we hier niet verder ingaan, maar over het algemeen kunnen we stellen dat dit werk twee hoofdelementen bevat: har-

monisatie van definities en concepten [die bijvoorbeeld leiden tot de goedkeuring van het Europees Systeem van Rekeningen 1995 (ESR95)] en gedetailleerde controle van de betrouwbaarheid van de meetmethodes.

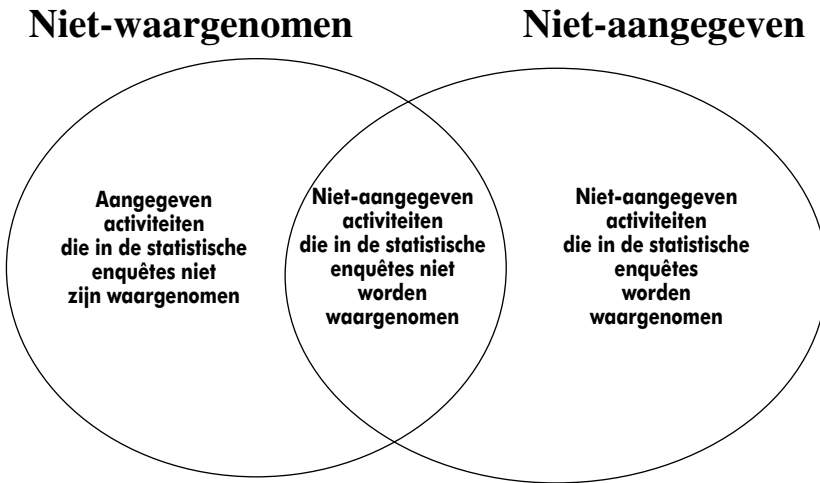
Vooraf wat volledigheid betreft, moesten gemeenschappelijke standaarden worden ontwikkeld. We gaan eerst dieper in op de precieze betekenis van "volledigheid". Het BNP meet het inkomen. Het meet het inkomen dat de inwoners van een land met productieve activiteiten verdienen. Het BNP is volledig als heel dit inkomen inbegrepen is, ongeacht of het aan de fiscale overheid werd aangegeven of door de statistische overheid werd waargenomen, of niet.

De nationale rekenaars streven ernaar de schattingen van de economische activiteit zo volledig mogelijk te maken, ook al kan een deel daarvan niet worden waargenomen. Dat een bepaalde economische activiteit niet kan worden waargenomen, kan verschillende redenen hebben. Er kunnen statistische redenen zijn: het is voor een bureau voor de statistiek onmogelijk om onafgebroken toezicht te houden op alle ondernemingen en huishoudens van een economie, eenvoudig omdat de begroting en praktische redenen dat niet toelaten. De bureaus voor de statistiek staan ook steeds onder een zware druk om de administratieve last op de ondernemingen te beperken, zodat er voortdurend wordt gesnoeid in de omvang van de steekproeven voor de ramingen en het aantal vragen. In sommige landen is er in bepaalde takken van de economie, zoals in sommige dienstensectoren, ook een tekort aan ramingen. Het is de taak van de nationale rekenaars om handige manieren te vinden om ook dat te meten wat niet wordt waargenomen.

Een andere reden waarom een activiteit niet wordt waargenomen, is het feit dat ondernemingen zichzelf niet spontaan aangeven, of ze geven een kleiner omzetcijfer aan dan ze eigenlijk halen, of ze geven minder werknemers aan dan ze eigenlijk hebben, enz. Met andere woorden, ze proberen iets te verbergen, vaak omwille van de belastingen of de sociale zekerheid. Een deel van deze activiteiten wordt op de een of andere manier wel in statistische bronnen verwerkt, maar waarschijnlijk niet alles. Daardoor is er een verschil tussen de niet-waargenomen activiteiten en de niet-aangegeven activiteiten. Deze activiteiten leiden respectievelijk tot een niet-waargenomen en een niet-aangegeven inkomen. "Niet-waargenomen" verwijst naar het statistische domein. Het zijn die activiteiten die om het even welke reden niet door de statistische onderzoeken worden opgepikt. "Niet-aangegeven" verwijst naar het fiscale domein. Het is dat inkomen dat ten onrechte niet aan de fiscale overheid werd aangegeven.

De twee concepten mogen niet door elkaar worden gehaald. De statistici zijn geïnteresseerd in het eerste concept; de beleidsvoerders hebben doorgaans belangstelling voor het tweede concept. Hier en daar overlappen de concepten elkaar, maar er zijn ook verschillen.

Ik heb geprobeerd om dit hieronder grafisch voor te stellen. De linker cirkel is het niet-waargenomen inkomen, de rechter het niet-aangegeven inkomen. In de middelste zit het overlappende gedeelte: het inkomen dat zowel aan de fiscale als aan de statistische overheid ontsnapt. Links zit een gedeelte van het normaal aangegeven inkomen dat in statistische onderzoeken nooit wordt waargenomen, bijvoorbeeld omdat sommige bureaus voor de statistiek geen gebruik maken van fiscale bronnen. Rechts zit een gedeelte van het niet-aangegeven inkomen dat toch op een of andere manier wordt waargenomen.



De omvang van de cirkels en het overlappende gedeelte moeten uiteraard niet als indicatief worden gezien voor deze delen in de werkelijkheid.

Zoals ik al eerder vermeldde, proberen de nationale rekenaars het niet-waargenomen inkomen in hun meting van het BNP op te nemen. Ze proberen normaal gezien niet de omvang van de niet-waargenomen economie afzonderlijk te schatten (aangezien dit geen economische betekenis zou hebben). Ze proberen doorgaans evenmin om het niet-aangegeven inkomen expliciet te meten. Hoewel dit een interessant aggregaat is, is het zeer moeilijk om het in de praktijk om te zetten. Dat zou inhouden dat elk aggregaat van de rekeningen zou moeten worden opgesplitst in een aangegeven en een niet-aangegeven gedeelte. Er zijn gewoonweg geen statistische bronnen die dit mogelijk maken.

Ik gebruik de termen niet-waargenomen en niet-aangegeven inkomen eveneens om geen ongedefinieerde termen als verborgen economie, clandestiene economie, schemereconomie, enz. te hoeven gebruiken. Ik denk niet dat we ooit betekenisvolle statistieken kunnen geven over de verborgen economie als we onze definities niet eerst preciezer maken. De uitgebreide academische literatuur over dit onderwerp heeft nog steeds geen duidelijke conceptuele structuur opgeleverd. Dit heeft veel auteurs er echter niet van weerhouden om toch puntschattingen van “de” schemereconomie voor te stellen.

Ik meen dat we preciezer zouden moeten zijn en zouden moeten proberen om bijvoorbeeld ontduiking van inkomstenbelasting en van BTW te meten, na te gaan hoeveel mensen bij niet-aangegeven arbeid betrokken zijn, enz. We zouden dus de klemtoon moeten leggen op sommige specifieke aspecten van de verborgen economie, eerder dan op “de” verborgen economie als geheel.

Na deze uitweiding keren we terug naar de statistiek. Welke methodes gebruiken de nationale rekenaars om het niet-waargenomen inkomen toch in het BNP op te nemen?

De voornaamste methode om volledigheid te garanderen, is het gebruik van zo veel mogelijk onafhankelijke gegevensbronnen. Een kenmerk van de nationale rekeningen is de integratie van alle beschikbare gegevensbronnen in een consistente en unieke structuur. Wat in één bron ontbreekt, kan in een andere bron wel zijn opgenomen.

Bij een zeer gedetailleerde productuitsplitsing bijvoorbeeld, worden gegevens over het aanbod van producten (productie en invoer) vergeleken met de vraag naar producten (intermediair en finaal verbruik, investering, uitvoer). Zo zouden gegevens uit fiscale bronnen ook kunnen worden vergeleken met gegevens die door de ondernemingen worden gemeld. De tewerkstellingscijfers opgegeven door de huishoudens zouden kunnen worden vergeleken met die die door de bedrijven worden opgegeven.

De integratie van verschillende gegevensbronnen is een essentieel element in het proces, maar kan ontoereikend kunnen zijn. Expliciete verdere aanpassingen kunnen noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld voor het inkomen dat in geen enkele bron is opgenomen. Hier wordt het uiteraard pas echt moeilijk en hiervoor moeten de nationale rekenaars bijvoorbeeld afgaan op academisch onderzoek of schattingen door deskundigen, om aanwijzingen te vinden over hoe groot die aanpassingen zouden moeten zijn. Deze aanpassingen worden zeer gedetailleerd doorgevoerd, d.w.z. per industrietak of volgens specifieke componenten, zoals lonen. Ze kunnen verwijzen naar niet-waargenomen en niet-aangegeven inkomen. Heel wat landen proberen in dit stadium het onderscheid te maken tussen de verschillende types van aanpassingen, dus we hebben enige aanwijzing betreffende de omvang van de expliciete aanpassingen die voor het niet-aangegeven inkomen worden gemaakt. Dit betekent echter niet dat deze aanpassingen op zich een volledige meting van niet-aangegeven inkomen zijn.

Het OESO-handboek “Measuring the non-observed economy” geeft heel wat informatie over de methoden die door de statistici in deze context worden gebruikt.

We keren even terug naar de manier waarop Eurostat de kwestie van de volledigheid tot nog toe heeft aangepakt.

Het kernpunt van het werk is een beslissing van de Commissie uit 1994 die het werk bepaalt dat door de Lidstaten moet worden gepresteerd om de volledigheid van hun rekeningen te verbeteren en te bewijzen. Het werk bestond uit vier hoofdonderdelen:

- de Lidstaten moesten een lijst van gemaakte aanpassingen voorleggen; deze lijsten werden dan voor alle landen vergeleken;
- de Lidstaten moesten een systematische vergelijking maken van de tewerkstelling;
- de Lidstaten moesten een lijst voorleggen van alle fooien en al het inkomen in natura die in het BNP zijn opgenomen;
- de Lidstaten moesten nagaan of er fiscale auditgegevens voorhanden waren en of deze zouden kunnen worden gebruikt als bron voor het niet-aangegeven inkomen.

De eerste drie onderdelen bleken hun vruchten af te werpen. De landen werden systematischer bij het maken van expliciete aanpassingen. De vergelijking van de tewerkstelling wordt in vele landen stilaan een regelmatig onderdeel van het compilatieproces. Fooien en inkomen in natura worden nu mee opgenomen. De resultaten van het vierde onderdeel (fiscale audits) waren daarentegen teleurstellend (fiscale audits zijn gewoonlijk gericht op verdachte gevallen en vormen dus geen representatieve steekproef).

Sinds met de controle van het niveau van het BNP werd begonnen, werden een aantal herzieningen van het BNP naar boven toe doorgevoerd, alleen al als resultaat van een grotere volledigheid. Bijvoorbeeld:

- Italië verhoogde het niveau van het BNP met ongeveer 16%. Dit kwam eigenlijk na een herziening naar boven toe van ongeveer 9%, in 1979, die het gevolg was van de invoering van een systematische balans van aanbod en verbruik op een gedetailleerd productniveau;
- Griekenland verhoogde het BNP met 20%, voornamelijk om rekening te houden met niet-gemeten activiteiten in verscheidene gebieden die met toerisme en landelijke regio's te maken hebben;
- Portugal kende een toename van 10% om de ontoereikende dekking van informele activiteiten te compenseren;
- Luxemburg verhoogde met 8% ten gevolge van een betere meting van de financiële diensten.

Eurostat oordeelt dat er nu een bevredigend niveau van betrouwbaarheid, vergelijkbaarheid en volledigheid is bereikt. Bevredigend betekent dat deze gegevens voor begrotingsdoeleinden kunnen worden gebruikt. Het betekent echter niet dat er geen verdere verbeteringen mogelijk zijn, maar die zouden waarschijnlijk toch niet leiden tot ingrijpende verschuivingen in de bijdragen van de afzonderlijke Lidstaten. Waar wel nog verbeteringen noodzakelijk zijn, is op het vlak van de meerekening van activiteiten die vaak illegaal zijn, zoals productie van en handel in drugs, smokkelarij en prostitutie. In sommige landen zijn dergelijke activiteiten wel inbegrepen, maar niet in allemaal. Dit is een van onze doelstellingen voor de komende jaren, maar we verwachten geen al te grote impact.

Dat is dus het goede nieuws van mijn presentatie. Nu komt het slechte nieuws.

We vinden dat we er vrij goed in slagen om het niet-waargenomen inkomen in het BNP op te nemen. Welke informatie kunnen we hieruit afleiden betreffende het niet-aangegeven inkomen of de verborgen economie?

Jammer genoeg niet veel. Zoals ik reeds eerder zei, is het in de praktijk zeer moeilijk om het onderscheid te maken tussen het niet-waargenomen inkomen en het niet-aangegeven inkomen, en aanpassingen die in nationale rekeningen worden gemaakt, kunnen niet als dusdanig worden overgenomen om de omvang van de verborgen economie weer te geven.

Kunnen we daar dan niets aan doen? Ik denk dat we de nationale rekeningen kunnen gebruiken als bron van informatie voor de analyse van specifieke kenmerken van de verborgen economie. Zoals ik eerder zei, meen ik dat het nuttiger zou zijn om de klemtoon te leggen op bijvoorbeeld BTW- of belastingfraude en om voor deze aspecten indicatoren te verzamelen, eerder dan te proberen om de "verborgen economie" als dusdanig te meten. De nationale rekeningen zouden hierbij kunnen helpen.

Op basis van de nationale rekeningen zou men bijvoorbeeld de BTW kunnen berekenen die in theorie aan de BTW-overheid betaald had moeten worden als alle transacties waarvoor BTW verschuldigd is, zouden zijn aangegeven. Deze theoretische BTW kan dan worden vergeleken met de eigenlijke BTW-ontvangsten om een indicator te bekomen voor de BTW-fraude. Dit is eigenlijk reeds een standaard gebruik in verschillende landen. Vaak levert dit een kloof van enkele procenten op. Het geeft duidelijk aan dat de nationale rekeningen niet-aangegeven inkomen meerekenen.

Een andere mogelijke, zij het dan moeilijker uit te voeren analyse is de vergelijking van het inkomen zoals het in de nationale rekeningen is geregistreerd, met het inkomen zoals het aan de fiscale overheid is aangegeven. Verschillen in definities bemoeilijken deze analyse, maar die obstakels zijn niet onoverkomelijk. Dit soort analyse werd in het verleden overigens reeds uitgevoerd, maar is niet echt gebruikelijk.

Ik zei reeds dat Eurostat van mening is dat een bevredigend niveau van volledigheid is bereikt. Toch wordt in de pers regelmatig gesuggereerd dat een groot deel van de schemereconomie nog steeds niet is gedekt, wat betekent dat het BNP ruimschoots wordt onderschat. Als dat zo was, dan zou dat verreikende gevolgen hebben voor het economische beleid, voor de EU-begroting, voor het Stabiliteits- en Groeipact, enz. Maar kan dit waar zijn? We bekijken deze kwestie even van de andere kant. Hoeveel ruimte zou er in de statistieken zijn voor het onderschatten van de schemereconomie? Niet-aangegeven activiteiten zijn niet gelijkmatig over de volledige economie verdeeld, maar zijn normaliter geconcentreerd in specifieke industrietakken (bouw, handel, taxi, enz.) en kleine ondernemingen, in totaal een eerder klein aandeel van het BNP, maximum pakweg 30%. Als het BNP met pakweg 20% onderschat zou zijn, dan zou dat inhouden dat het terzijde gelaten deel van de schemereconomie in deze industrietakken en kleine ondernemingen ongeveer 67% zou bedragen. Dat is gewoonweg niet aannemelijk.

Bovendien wordt een groot deel van de economie, bijvoorbeeld de overheidsdiensten, huisvestingsdiensten, financiële diensten, per definitie volledig gemeten, gezien de bronnen en meetmethodes. Het is dan ook onwaarschijnlijk dat een groot deel van de verborgen economie nog steeds niet in het BNP is opgenomen. Ik wil daarmee niet beweren dat het BNP nu in alle Lidstaten perfect wordt gemeten; het gaat hier tenslotte om statistieken en statistische fouten zijn dus niet uitgesloten. Maar – zoals ik al eerder zei – we hoeven geen ingrijpende veranderingen meer te verwachten in het BNP van de Lidstaten.

Om af te sluiten hoop ik dat ik u ervan heb kunnen overtuigen dat het BNP in de Lidstaten voldoende rekening houdt met de verborgen economie. Verder hoop ik dat ik duidelijk kon maken waarom het voor de nationale rekenaars moeilijk zo niet onmogelijk is om de verborgen economie los van de officiële economie te meten. Ik merkte tussen haakjes op dat dit verband houdt met het feit dat er voor de verborgen economie nog steeds geen bruikbare definitie bestaat. Ik ga er ook van uit dat het niet erg nuttig is om te proberen om “de” verborgen economie te meten; we kunnen beter proberen om specifieke aspecten van de verborgen economie (zoals belastingontduiking) te meten, omdat die makkelijker te definiëren zijn. In dat opzicht kunnen de nationale rekeningen als analyse-instrument bijzonder nuttig zijn.

(Vertaling)

DE SCHADUWECONOMIEËN IN DE WERELD: OMVANG, OORZAKEN EN GEVOLGEN

DOOR **FRIEDRICH SCHNEIDER**

Professor in de economie, Afdeling Economie – Universiteit Johannes Kepler in Linz, Oostenrijk

1. INLEIDING

Aangezien de misdaad en de ondergrondse economische activiteiten (ook deze in de schaduw economie) in heel de wereld een onontkoombaar feit zijn, proberen de meeste samenlevingen deze activiteiten in de hand te houden door middel van talloze maatregelen, zoals straf, gerechtelijke vervolging, economische groei of opleiding. Statistische gegevens verzamelen over wie er betrokken is bij clandestiene (of misdadige) activiteiten, de frequentie waarmee deze activiteiten voorkomen en de omvang ervan, is van doorslaggevend belang om afdoende en doeltreffende beslissingen te nemen aangaande de toewijzing van de middelen van een land op dit vlak. Jammer genoeg is het bijzonder moeilijk om nauwkeurige informatie te bekomen over deze clandestiene activiteiten (of activiteiten die een deelgroep vormen van de schaduw economie) op de goederen- en arbeidsmarkt, omdat geen van de individuen die bij deze activiteiten betrokken zijn, geïdentificeerd wenst te worden. Vandaar ook dat men gerust kan stellen dat de wetenschapper door zijn passie om het onbekende te kennen wordt gedreven om schemereconomische activiteiten te schatten.

Hoewel er uitgebreide literatuur (1) over een aantal aspecten van de verborgen economie bestaat, hebben Schneider (de auteur van onderhavig artikel) en Enste onlangs een uitgebreid rapport geschreven, waarbij ze zich concentreren op de omvang van de schaduw economie in termen van toegevoegde waarde. Bovendien is het onderwerp nog steeds vrij omstreden (2) en is er onenigheid over de definitie van schemereconomische activiteiten, de schattingsprocedures en het gebruik van de schattingen in economische analyses en bij beleidsaspecten (3). Nochtans zijn er

(1) De literatuur over de “schaduw-”, “clandestiene”, “informele”, “secundaire”, “contante” of “parallele” economie blijft maar toenemen. Talloze onderwerpen – wijze van meten, oorzaken, gevolgen op de officiële economie – worden geanalyseerd. Een voorbeeld zijn de publicaties van rapporten door Frey en Pommerehne (1984); Thomas (1992); Loayza (1996); Pozo (1996); Lippert en Walker (1997); Schneider (1994a, 1994b, 1997, 1998a); Johnson, Kaufmann en Shleifer (1997), en Johnson, Kaufmann en Zoido-Lobaton (1998a); en voor een algemeen rapport met het globale bewijs van zijn omvang in termen van toegevoegde waarde, zie Schneider en Enste (2000).

(2) Zie bv. in het *Economic Journal*, vol. 109, nr. 456, juni 1996, thema “Controversy: on the hidden economy”.

(3) Zie de uiteenlopende opinies van Tanzi (1999), Thomas (1999) en Giles (1999).

over de hele wereld duidelijke aanwijzingen dat de schaduw economie zich uitbreidt, en is er slechts weinig bekend over de omvang van de schaduw economie in overgangs-, ontwikkelings- en industrielanden voor het jaar 2000. De omvang, de oorzaken en de gevolgen zijn verschillend voor elk type van land, maar er zijn vergelijkingen mogelijk en dat kan voor sociale wetenschappers en het publiek in het algemeen interessant zijn. Ook voor de politici kunnen ze nuttig zijn omdat zij vroeg of laat met dit fenomeen moeten afrekenen. Deze pogingen tot meten verlopen uiteraard uiterst moeizaam, aangezien zwartwerk nu net wordt uitgevoerd om officiële registratie te vermijden. Wie overigens aan een academicus, een deskundige van de openbare sector, een beleids- of econoomanalist of een politicus vraagt wat zwartwerk nu precies is of zelfs maar hoe groot die is, krijgt steeds een ander antwoord.

De wetenschappelijke aantrekkingskracht van de ondergrondse economie heeft mij ertoe geïnspireerd om deze moeilijke kwestie aan te pakken en de uitdagende taak aan te nemen om alle beschikbare gegevens over schaduw economie voor 110 landen te verzamelen en tot slot een aantal inzichten te geven over de voornaamste oorzaken van de schaduw economie en de gevolgen ervan voor de officiële economie. Paragraaf 2 is een poging om de schaduw economie te omschrijven. Paragraaf 3 geeft de empirische resultaten van de omvang van de schaduw economie voor meer dan 110 landen overal ter wereld. In paragraaf 4 worden de voornaamste oorzaken van de schaduw economie bestudeerd. In paragraaf 5 volgt een korte beschrijving van de verschillende methodes om de omvang van de schemer economie te schatten en in paragraaf 6 wordt een samenvatting gegeven en een conclusie getrokken.

2. DE OMSCHRIJVING VAN SCHADUW ECONOMIE: EEN POGING

De meeste auteurs die de schaduw economie proberen te meten, staan voor de moeilijkheid om deze te omschrijven. Een veel gebruikte werkomschrijving is: alle momenteel niet-geregistreerde economische activiteiten die bijdragen tot het officieel berekende (of waargenomen) bruto nationaal product (4). Smith (1994, p. 18) omschrijft deze economie als "op de markt gebaseerde productie van al dan niet wettelijke goederen die in de officiële schattingen van het BBP niet worden waargenomen." Aangezien deze definities nog veel vragen onbeantwoord laten, kan tabel 1 handig zijn om een beter gevoel te ontwikkelen voor een redelijke, aanvaardbare omschrijving van de wettelijke en onwettelijke clandestiene economie of schaduw economie.

Uit tabel 1 blijkt duidelijk dat de schaduw economie niet-aangegeven inkomen omvat afkomstig uit de productie van wettelijke goederen en diensten, hetzij van geldelijke transacties, hetzij van ruilhandel - met andere woorden alle economische activiteiten die doorgaans belastbaar zouden zijn als ze aan de (fiscale) overheid zouden

(4) Deze omschrijving wordt bijvoorbeeld gebruikt door Feige (1989, 1994), Schneider (1994a), Frey en Pommerehne (1984) en Lubell (1991).

worden gemeld. Algemeen genomen is het bijzonder moeilijk, zo niet onmogelijk om een precieze definitie te geven, aangezien “de schaduw economie zich maar blijft ontwikkelen volgens het ‘principe van stromend water’: deze economie past zich aan aan wijzigingen in de belastingen, sancties van de fiscale overheid, algemene morele houdingen, enz.” (Mogensen, et. al. 1995 p. 5). Dit artikel legt niet de klemtoon op belastingontduiking of vervulling van de belastingplicht, omdat het dan te lang zou worden. Bovendien is belastingontduiking een ander onderwerp, waarover reeds heel wat onderzoek werd gevoerd (5).

TABEL 1: TAXONOMIE VAN TYPES VAN ACTIVITEITEN IN DE SCHADUWECONOMIE *

Type van activiteit	Geldelijke transacties		Niet-geldelijke transacties	
	Belastingontduiking	Belastingontwijking	Belastingontduiking	Belastingontwijking
Illegale activiteiten	Handel in gestolen goederen; drugs-handel en -vervaardiging; prostitutie; gokkerij; smokkelarij en fraude		Ruilhandel in drugs, gestolen goederen, smokkelarij, enz. Vervaardigen of kweken van drugs voor eigen gebruik. Diefstal voor eigen gebruik.	
Wettelijke activiteiten	Niet-aangegeven inkomen van zelfstandige; lonen, salarissen en activa van niet-aangegeven werk dat met wettelijke diensten en goederen verband houdt	Kortingen voor werknemers, randvoordelen	Ruilhandel van wettelijke diensten en goederen	Alle doe-het-zelf en hulp aan burens

* De structuur van de tabel is overgenomen van Lippert en Loop (1997, p. 5) met bijkomende opmerkingen.

3. DE OMVANG VAN DE SCHADUWECONOMIEEN OVER DE HELE WERELD — BEVINDINGEN VOOR 110 LANDEN

Voor enkele landen en soms voor een groep van landen (zoals de OESO- of de transitielanden) werd onderzoek uitgevoerd om de omvang van de schaduw economie te schatten; hierbij werden verschillende methodes en tijdspannes gebruikt. In tabel 2 tot 8 werd gepoogd om een consistente vergelijking te maken van de schattingen van de omvang van de schaduw economie in verschillende landen, voor een bepaal-

(5) Zie bijvoorbeeld het recente overzicht van Andreoni, Erard en Feinstein (1998).

de periode en dit, op basis van vergelijkbare methodes, die in paragraaf 5 zullen worden besproken, en van de resultaten daarvan voor 110 landen overall ter wereld voor de periode 1999-2000 (6).

3.1. ONTWIKKELINGSLANDEN

Voor de ontwikkelingslanden werden de "physical input"-methode (elektriciteit), de "currency demand"-methode en de modelbenadering (DYMIMIC) gebruikt. De resultaten werden gegroepeerd voor Afrika, Azië en Zuid-Amerika. Ze zijn weergegeven in tabel 2, 3 en 4 en figuur 1, 2 en 3.

De resultaten voor 24 Afrikaanse landen zijn opgenomen in tabel 2 en figuur 1.

(6) Hierbij mag niet worden vergeten dat dergelijke vergelijkingen tussen landen slechts een ruw schets geven van de classificatie van de landen volgens de omvang van de schaduwconomie, omdat elke methode gebreken vertoont; deze gebreken worden in paragraaf 5 uiteengezet. Zie bv. Thomas (1992, 1999) en Tanzi (1999). Bij deze vergelijking werd voor alle landen ten minste dezelfde periode (1999/2000) gebruikt. Indien mogelijk werden de waarden als gemiddelden berekend, respectievelijk voor 1999 en 2000.

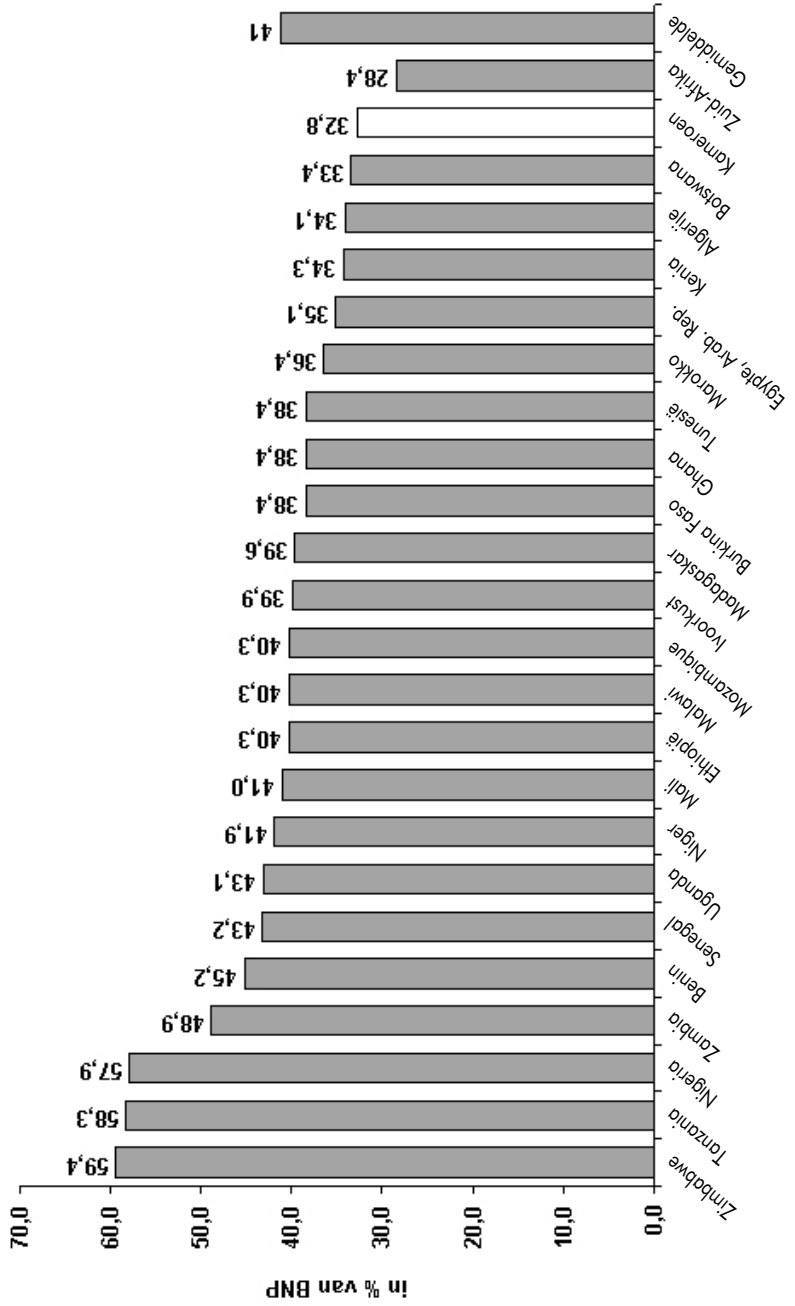
TABEL 2: OMVANG VAN DE SCHADUW- (EN OFFICIELE) ECONOMIE VAN 24 AFRIKAANSE NATIES

AFRIKA	BNP aan marktprijzen (huidige US \$ in miljard) 2000	Schaduweco- nomie in % van het BNP 1999/2000	Schaduweco- nomie US \$ in miljard) 2000	Schaduweco- nomie Atlas- BNP per capita	BNP per Atlas- methode (huidige US \$)	Privé- verbruik per capita (huidige US \$)	Bevolking van 15-64 jaar oud totaal (duizend) 2000	Bevolking, totaal (duizend) 2000
1 Algerije	506,1	34,1	172,6	538,8	1580	731	18555	30399
2 Benin	21,5	45,2	9,7	167,2	370	283	3192	6272
3 Botswana	52,8	33,4	17,6	1102,2	3300	1835	882	1602
4 Burkina Faso	21,7	38,4	8,3	80,6	210	148	5418	11274
5 Kameroen	82,8	32,8	27,2	190,2	580	415	7921	14876
6 Ivoorkust	86,1	39,9	34,4	239,4	600	418	8773	16013
7 Egypte, Arab. Rep.	996,6	35,1	349,8	523,0	1490	1126	38708	63976
8 Ethiopië	63,3	40,3	25,5	40,3	100	77	33356	64298
9 Ghana	48,3	38,4	18,5	126,7	330	210	10778	19306
10 Kenia	102,2	34,3	35,1	120,1	350	272	16160	30092
11 Madagaskar	38,0	39,6	15,1	99,0	250	216	8112	15523
12 Malawi	16,6	40,3	6,7	68,5	170	135	5232	10311
13 Mali	22,6	41,0	9,3	98,4	240	168	5407	10840
14 Marokko	324,6	36,4	118,1	429,5	1180	728	17567	28705
15 Mozambique *	35,8	40,3	14,4	84,6	210	170	9346	17691
16 Niger	18,1	41,9	7,6	75,4	180	142	5213	10832
17 Nigeria	367,3	57,9	212,6	150,5	260	147	65863	126910
18 Senegal	42,9	43,2	18,5	211,7	490	361	5067	9530
19 Zuid-Afrika	1226,4	28,4	348,3	857,7	3020	1871	26713	42801
20 Tanzania	89,8	58,3	52,4	157,4	270	226	17714	33696
21 Tunesië	185,7	38,4	71,3	806,4	2100	1231	6163	9564
22 Uganda	61,6	43,1	26,5	129,3	300	243	10722	22210
23 Zambia	27,9	48,9	13,6	146,7	300	274	5097	10089
24 Zimbabwe *	71,4	59,4	42,4	273,2	460	357	6515	12627
GEMIDDELDE	188	41	69	280	764	491	14103	25624

* Onbetrouwbare cijfers door burgeroorlog en politieke onrust.

Bron: eigen berekeningen gebaseerd op de Worldbank Data, Washington D.C., 2002.

FIGUUR 1: AFRIKA: SCHADUWECOMIE IN % VAN BNP 1999/2000



Gemiddeld bedroeg de omvang van de schaduweconomie in Afrika (in procent van het BBP) 41% voor de jaren 1999/2000. Zimbabwe, Tanzania en Nigeria hebben met 59,4, 58,3 en 57,9% veruit de grootste schaduweconomie. In de middenzone zitten Mozambique, Ivoorkust en Madagaskar met 40,3, 39,9 en 39,6%. Onderaan bevinden zich Botswana met 33,4, Kameroen met 32,8 en Zuid-Afrika met 28,4%. Globaal gesproken stellen we vast dat de omvang van de schaduweconomie, die in Afrika eigenlijk een parallelle economie is, vrij groot is.

In tabel 3 en figuur 2 zijn de resultaten voor Azië weergegeven en hier is het enigszins moeilijk om alle Aziatische landen op dezelfde manier te behandelen, omdat Japan, Singapore en Hongkong industrielanden en de andere eerder ontwikkelingslanden zijn. Maar aangezien ik besloten had om de landen volgens continent te groeperen, moet ik deze landen zo laten staan, ook al zijn dan niet alle landen ontwikkelingslanden.

TABEL 3: OMWANG VAN DE SCHADUW- (EN OFFICIELE) ECONOMIE VAN 26 AZIATISCHE NATIES

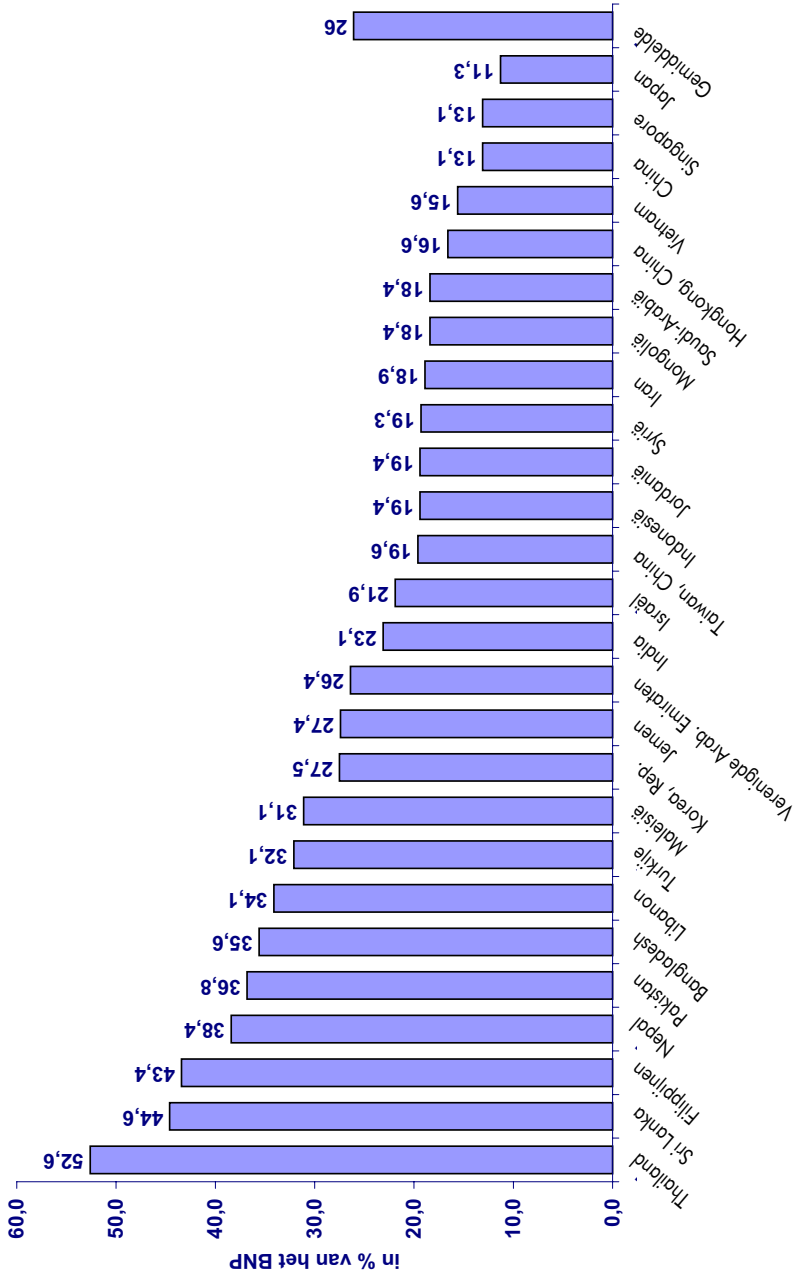
AZIE	BNP aan marktprijzen (huidige US \$ in miljard) 2000	Schaduweco- nomie in % van het BNP 1999/2000	Schaduweco- nomie (huidige US \$ in miljard) 2000	Schaduweco- nomie Atlas- BNP per capita	BNP per Atlas- methode (huidige US \$)	Privé- verbruik per capita (huidige US \$)	Bevolking van 15-64 jaar oud totaal (duizend) 2000	Bevolking, totaal (duizend) 2000
1 Bangladesh	468,9	35,6	166,9	131,7	370	279	76241	131050
2 China *	10652,8	13,1	1395,5	110,0	840	413	862212	1262460
3 Hongkong, China	1654,7	16,6	274,7	4302,7	25920	13902	4966	6797
4 India	4531,8	23,1	1046,8	104,0	450	294	625220	1015923
5 Indonesië **	1426,6	19,4	276,8	110,6	570	490	135563	210421
6 Iran	937,7	18,9	177,2	304,3	1610	760	37715	63664
7 Israël	1060,1	21,9	232,2	3659,5	16710	10458	3857	6233
8 Japan	49011,6	11,3	5538,3	4025,1	35620	19966	86423	126870
9 Jordanië	83,1	19,4	16,1	331,7	1710	2794	4887	4887
10 Korea, Rep.	4550,2	27,5	1251,3	2450,3	8910	5540	34081	47275
11 Libanon **	174,2	34,1	59,4	1367,4	4010	3346	2718	4328
12 Maleisië	823,9	31,1	256,2	1051,2	3380	1642	14375	23270
13 Mongolië *	9,5	18,4	1,8	71,8	390	268	1463	2398
14 Nepal	56,9	38,4	21,8	92,2	240	178	12729	23043
15 Pakistan	596,0	36,8	219,3	161,9	440	343	75308	138080
16 Filipijnen	793,2	43,4	344,2	451,4	1040	648	44545	75580
17 Saudi-Arabië	1736,6	18,4	319,5	1330,3	7230	2747	11214	20723
18 Singapore	983,7	13,1	128,9	3240,9	24740	9176	2849	4018
19 Sri Lanka	160,0	44,6	71,4	379,1	850	610	13055	19359
20 Syrië	159,6	19,3	30,8	181,4	940	718	9070	16189
21 Taiwan, China	3144,0	19,6	616,2	2720,5	13880	8695	15521	22173
22 Thailand	1205,4	52,6	634,1	1052,0	2000	1179	41367	60728
23 Turkije	2009,2	32,1	644,9	995,1	3100	2183	41917	65293
24 Verenigde Arab.								
Emiraten	0,0	26,4	0,0	7191,4	27240	N.A.	2070	2905
25 Vietnam *	313,5	15,6	48,9	60,8	390	266	48125	78523
26 Jemen	73,9	27,4	20,2	101,4	370	282	8337	17507
GEMIDDELDE	3331	26	531	1384	7037	3298	85144	132681

* Nog steeds een in hoofdzaak communistisch land.

** Onbetrouwbare cijfers door burgeroorlog en politieke onrust.

Bron: eigen berekeningen gebaseerd op de Worldbank Data, Washington D.C., 2002.

FIGUUR 2: AFRIKA: SCHADUWECONOMIE IN % VAN BNP 1999/2000



Als we kijken naar de 26 Aziatische landen, waarvan de resultaten in tabel 3 zijn opgenomen, dan zien we dat Thailand met een omvang van 52,6% van het officiële BBP veruit de grootste schaduw economie had in de jaren 1999/2000. Dan volgen Sri Lanka met 44,6% en de Filippijnen met 43,4%. In het midden bevinden zich India met 23,1%, Israël met 21,9% en Taiwan en China met 19,6%. Onderaan staan Singapore met 13,1% en Japan met 11,3%. Gemiddeld bedroeg de omvang van de schaduw economie 26% van het officiële BBP voor de jaren 1999/2000. Men ziet dat de gemiddelde omvang van de schaduw economie behoorlijk lager ligt in vergelijking met de Afrikaanse en Zuid- en Latijns-Amerikaanse landen.

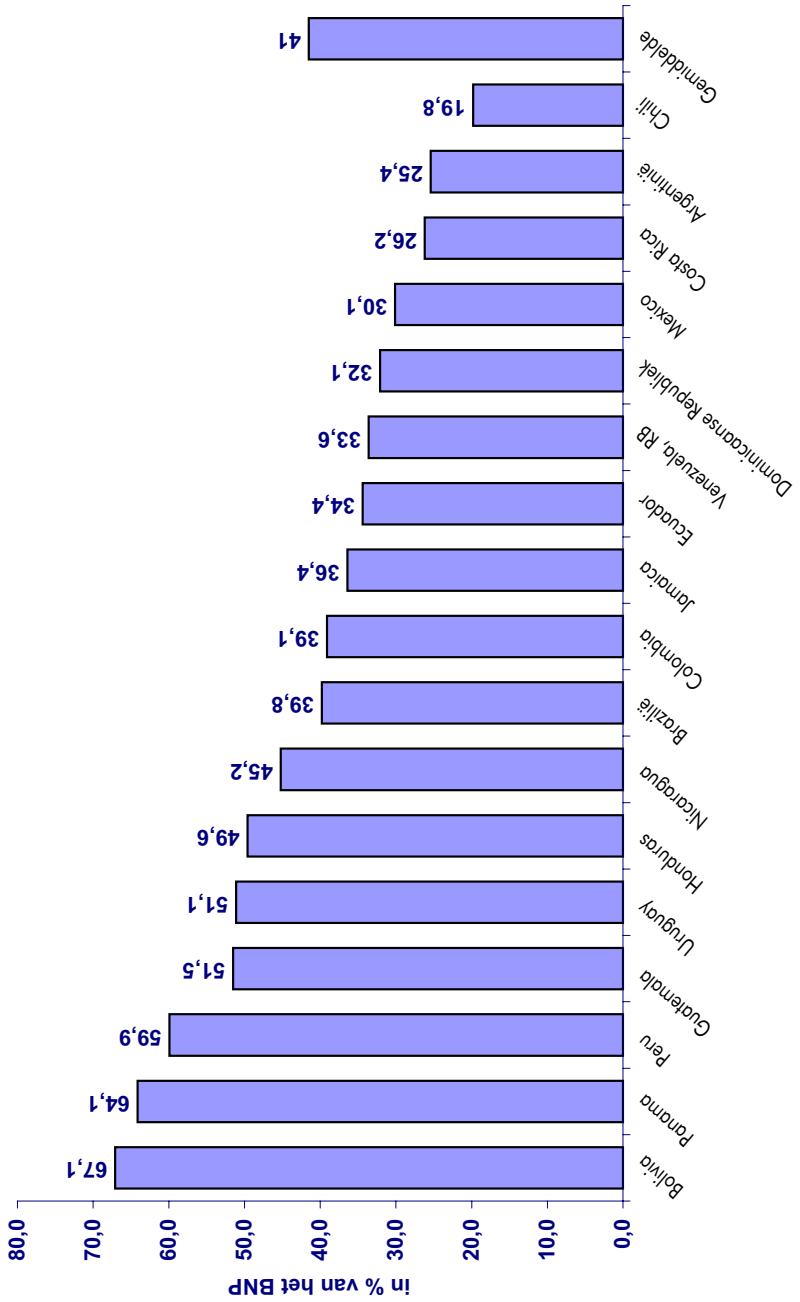
In tabel 4 en figuur 3 is de omvang van de schaduw economie voor de jaren 1999/2000 weergegeven voor 17 Zuid- en Latijns-Amerikaanse staten. De gemiddelde omvang van de schaduw economie in deze 17 staten bedraagt 41%.

TABEL 4: OMVANG VAN DE SCHADUW- (EN OFFICIELE) ECONOMIE VAN 17 LATIJNSE EN ZUID-AMERIKAANSE LANDEN

AZIE	BNP aan marktprijzen (huidige US \$ in miljard) 2000	Schaduweco-nomie in % van het BNP 1999/2000	Schaduweco-nomie (huidige US \$ in miljard) 2000	Schaduweco-nomie Atlas-BNP per capita	BNP per Atlas-methode (huidige US \$)	Privé-verbruik per capita (huidige US \$)	Bevolking van 15-64 jaar oud totaal (duizend) 2000	Bevolking, totaal (duizend) 2000
1 Argentinië	2774,4	25,4	704,7	1894,8	7460	5457	23175	37032
2 Bolivia	80,6	67,1	54,1	664,3	990	732	4695	8329
3 Brazilië	5697,7	39,8	2267,7	1424,8	3580	2186	112569	170406
4 Chili	681,4	19,8	134,9	908,8	4590	2937	9793	15211
5 Colombia	788,5	39,1	308,3	789,8	2020	1294	26427	42299
6 Costa Rica	146,2	26,2	38,3	998,2	3810	2802	2383	3811
7 Dominicaanse Republiek	186,3	32,1	59,8	683,7	2130	1824	5208	8373
8 Ecuador	123,8	34,4	42,6	416,2	1210	668	7774	12646
9 Guatemala	187,4	51,5	96,5	865,2	1680	1409	6016	11385
10 Honduras	57,9	49,6	28,7	426,6	860	612	3519	6417
11 Jamaica	69,9	36,4	25,5	950,0	2610	1910	1615	2633
12 Mexico	5597,7	30,1	1684,9	1526,1	5070	3961	60868	97966
13 Nicaragua	21,1	45,2	9,5	180,8	400	415	2755	5071
14 Panama	93,7	64,1	60,1	2089,7	3260	2107	1804	2856
15 Peru	519,2	59,9	311,0	1245,9	2080	1471	15856	25661
16 Uruguay	193,8	51,1	99,0	3066,0	6000	4403	2079	3337
17 Venezuela, RB	1193,2	33,6	400,9	1448,2	4310	3144	14868	24170
GEMIDDELDE	1083	41	372	1152	3062	2196	17730	28205

Bron: eigen berekeningen gebaseerd op de Worldbank Data, Washington D.C., 2002

FIGUUR 3: ZUID-AMERIKA: SCHADUWECOMIE IN % VAN HET BNP 1999/2000



De grootste schaduw economie situeert zich in Bolivia met 67,1%, gevolgd door Panama met 64,1% en Peru met 59,9%. De kleinste schaduw economie bevindt zich in Chili, met 19,8%, gevolgd door Argentinië met 25,4%. Als men de resultaten van de tabellen 2-4 naast elkaar legt, ziet men dat de omvang van de schaduw economie van Zuid-Amerika en Afrika vergelijkbaar is en de schaduw economie in Azië iets kleiner is.

3.2. TRANSITIELANDEN

De omvang van de schaduw economie van de transitielanden die eveneens op basis van de “currency demand”, “physical input”- en DYMIMIC-benadering werden geëvalueerd, is voorgesteld in tabel 5 en figuur 4.

TABEL 5: OMVANG VAN DE SCHADUW- (EN OFFICIELE) ECONOMIE VAN 23 TRANSITIELANDEN

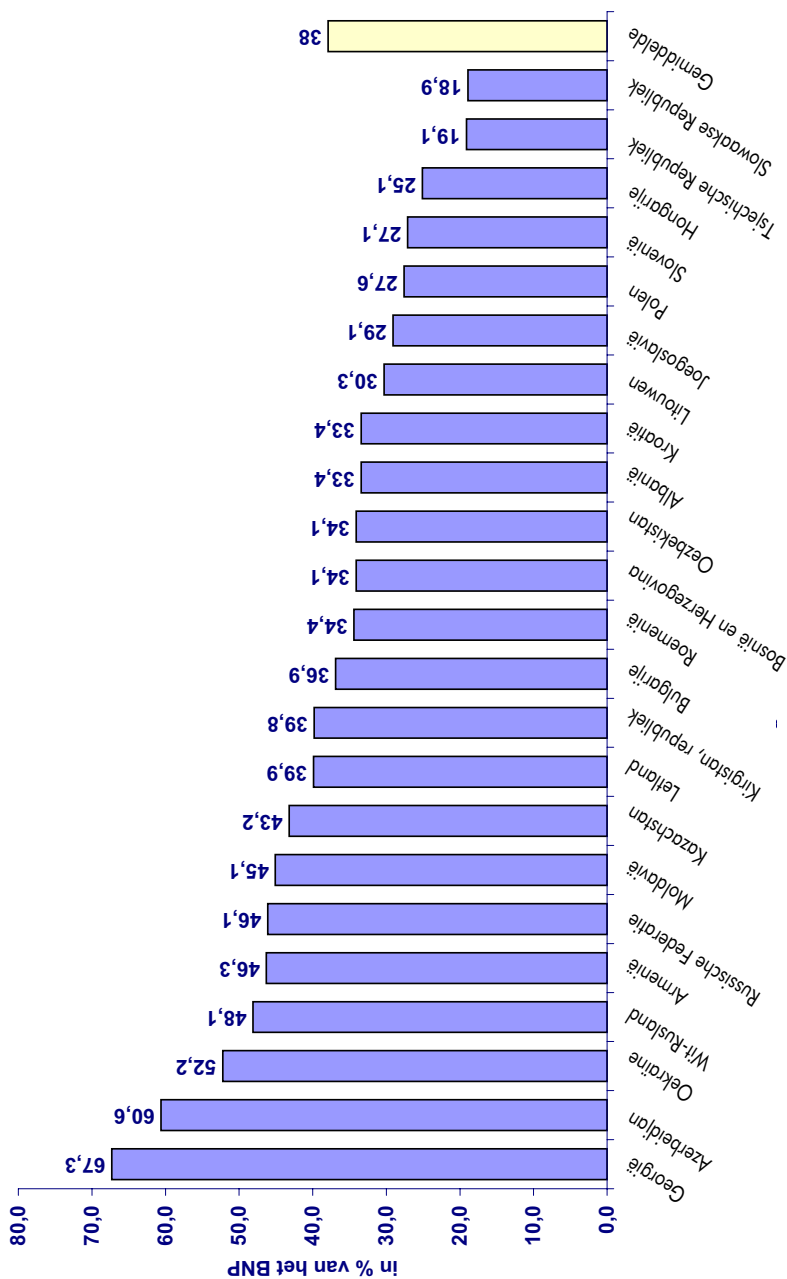
AZIE	BNP aan marktprijzen (huidige US \$ in miljard) 2000	Schaduweco- nomie in % van het BNP 1999/2000	Schaduweco- nomie (huidige US \$ in miljard) 2000	Schaduweco- nomie Atlas- BNP per capita	BNP per capita 2000, Atlas- methode (huidige US \$)	Privé- verbruik per capita (huidige US \$)	Bevolking van 15-64 jaar oud totaal (duizend) 2000	Bevolking, totaal (duizend) 2000
1	Albanië **	33,4	12,9	374,1	1120	1012	2188	3411
2	Armenië	19,3	8,9	240,8	520	479	2572	3803
3	Azerbeidzjan */ **	49,2	29,8	363,6	600	389	5170	8049
4	Wit-Rusland *	299,6	144,1	1380,5	2870	1707	6803	10005
5	Bosnië en Herzegovina **	46,2	15,8	419,4	1230	N.A.	2830	3977
6	Bulgarije	116,7	43,1	560,9	1520	1060	5563	8167
7	Kroatië	187,2	62,5	1543,1	4620	2483	2970	4380
8	Tsjechische Republiek	500,1	19,1	1002,8	5250	2690	7165	10273
9	Georgië	30,5	67,3	424,0	630	514	3347	5024
10	Hongarije	440,6	25,1	1182,2	4710	2903	6856	10022
11	Kazachstan *	170,5	43,2	544,3	1260	785	9838	14869
12	Kirgistan, republiek	12,2	4,9	107,5	270	207	2950	4915
13	Litouwen	71,8	39,8	1165,1	2920	1885	1609	2372
14	Litouwen	111,2	30,3	887,8	2930	1970	2482	3695
15	Moldavië */ **	13,6	45,1	180,4	400	323	2893	3550
16	Polen	1568,2	27,6	432,8	4190	2614	26555	38650
17	Roemenië	363,8	34,4	125,2	1670	1209	15355	22435
18	Russische Federatie *	2484,4	46,1	1145,3	1690	825	101243	145555
19	Slowaakse Republiek	187,7	18,9	35,5	3700	1890	3732	5402
20	Slovenië	180,7	27,1	49,0	10050	5008	1396	1988
21	Oekraïne	308,5	52,2	161,0	700	374	33833	49501
22	Oezbekistan *	74,2	34,1	122,8	360	197	14620	24752
23	Joegoslavië **	84,5	29,1	273,5	940	629	7115	10637
	GEMIDDELDE	320	117	742	2354	1354	11699	17193

* Nog steeds een in hoofdzaak communistisch land

** Onbetrouwbare cijfers door burgeroorlog en politieke onrust

Bron: eigen berekeningen gebaseerd op de Worldbank Data, Washington D.C., 2002

FIGUUR 4: EUROPA - OVERGANGSLANDEN: SCHADUWECONOMIE IN % VAN HET BNP 1999/2000



23 transitielanden werden onderzocht en de gemiddelde omvang van de schaduw-economie in procent van het officiële BBP bedraagt 38% voor de jaren 1999/2000. Georgië heeft met 67,3% veruit de grootste schaduw-economie, gevolgd door Azerbeidzjan met 60,6% en de Oekraïne met 52,2%. In het midden bevinden zich Bulgarije en Roemenië met 36,9 en 34,4% en onderaan Hongarije met 25,1%, de Tsjechische Republiek met 19,1% en de Slowaakse Republiek met 18,9%.

3.3. OESO-LANDEN

3.3.1. West-Europese OESO-landen

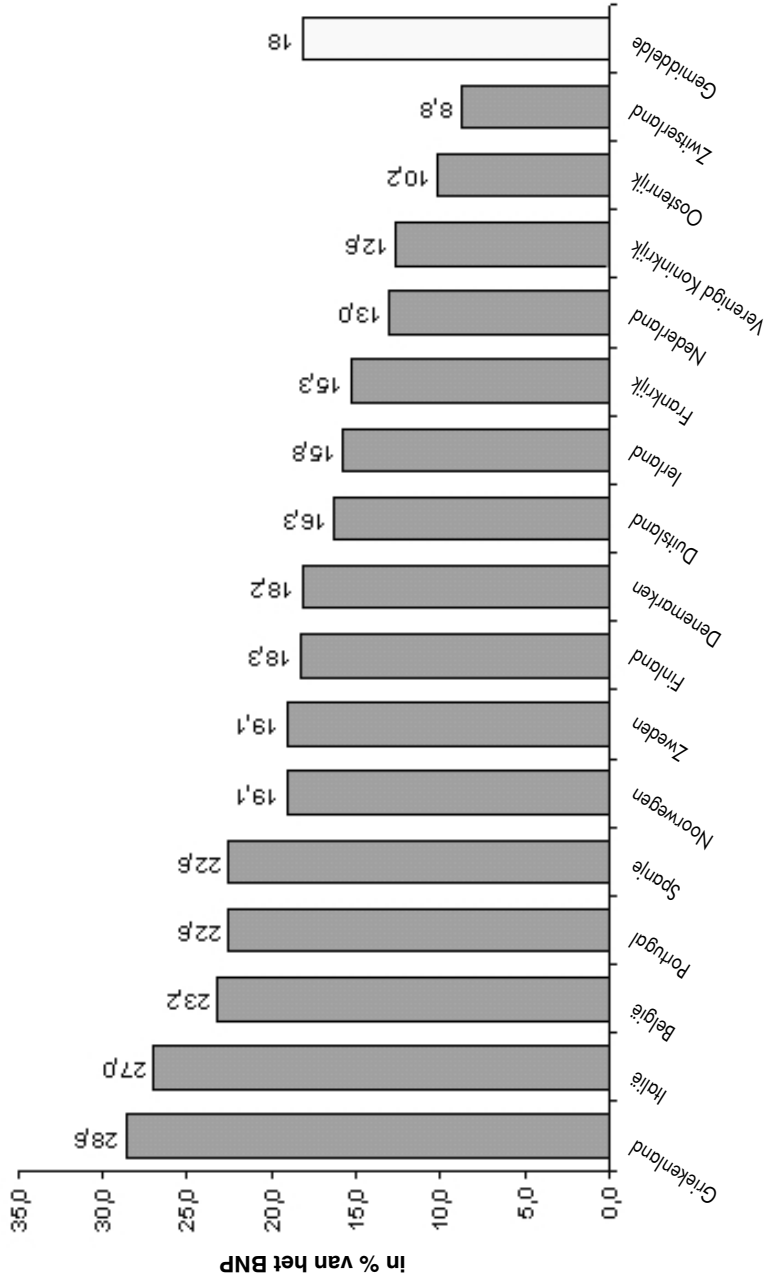
Voor 16 West-Europese OESO-landen werd de omvang van de schaduw-economie in procent van het officiële BBP berekend voor de jaren 1999/2000. Deze resultaten zijn weergegeven in tabel 6 en figuur 5.

TABEL 6: OMVANG VAN DE SCHADUW- (EN OFFICIELE) ECONOMIE VAN 16 WEST-EUROPESE OESO-LANDEN

AZIE	BNP aan marktprijzen (huidige US \$ in miljard) 2000	Schaduweco- nomie in % van het BNP 1999/2000	Schaduweco- nomie (huidige US \$ in miljard) 2000	Schaduweco- nomie Atlas- BNP per capita	BNP per capita 2000, Atlas- methode (huidige US \$)	Privé- verbruik per capita (huidige US \$)	Bevolking van 15-64 jaar oud totaal (duizend) 2000	Bevolking, totaal (duizend) 2000
1 Oostenrijk	1859,8	10,2	189,7	2572,4	25220	14659	5501	8110
2 België	2290,6	23,2	531,4	5693,3	24540	11899	6736	10252
3 Denemarken	1601,1	18,2	291,4	5875,0	32280	14546	3562	5336
4 Finland	1194,0	18,3	218,5	4598,8	25130	11542	3469	5177
5 Frankrijk	13046,5	15,3	1996,1	3736,3	24420	12033	38453	58892
6 Duitsland	18592,5	16,3	3030,6	4094,6	25120	13241	55915	82150
7 Griekenland	1151,1	28,6	329,2	3420,6	11960	8404	7116	10560
8 Ierland	802,1	15,8	126,7	3580,3	22660	12073	2546	3794
9 Italië	10667,2	27,0	2880,1	5443,2	20160	11253	39026	57690
10 Nederland	3675,4	13,0	477,8	3246,1	24970	12395	10835	15919
11 Noorwegen	1602,3	19,1	306,0	6595,2	34530	15382	2913	4491
12 Portugal	1032,4	22,6	233,3	2513,1	11120	6643	6776	10008
13 Spanje	5524,0	22,6	1248,4	3408,1	15080	8403	26965	39465
14 Zweden	2244,8	19,1	428,7	5183,7	27140	12931	5710	8869
15 Zwitserland	2537,7	8,8	223,3	3356,3	38140	22057	4836	7180
16 Verenigd Koninkrijk	14170,7	12,6	1785,5	3078,2	24430	15492	38996	59739
GEMIDDELDE	5125	18	894	4150	24181	12685	16210	24227

Bron: eigen berekeningen gebaseerd op de Worldbank Data, Washington D.C., 2002

FIGUUR 5: EUROPA — WEST-EUROPESE OESO-LANDEN: SCHADUWECOMOMIE IN % VAN HET BNP 1999/2000



Griekenland en Italië hebben met 28,6 en 27,0% veruit de grootste schaduwconomie. In het midden bevinden zich Denemarken, met 18,2%, en Duitsland, met 16,3%, en onderaan staan Oostenrijk met 10,2% en Zwitserland met 8,8%. De gemiddelde omvang van de schaduwconomie in deze 16 OESO-landen bedraagt voor de jaren 1999/2000 18%.

3.3.2. OESO-landen in Noord-Amerika en aan de Grote Oceaan

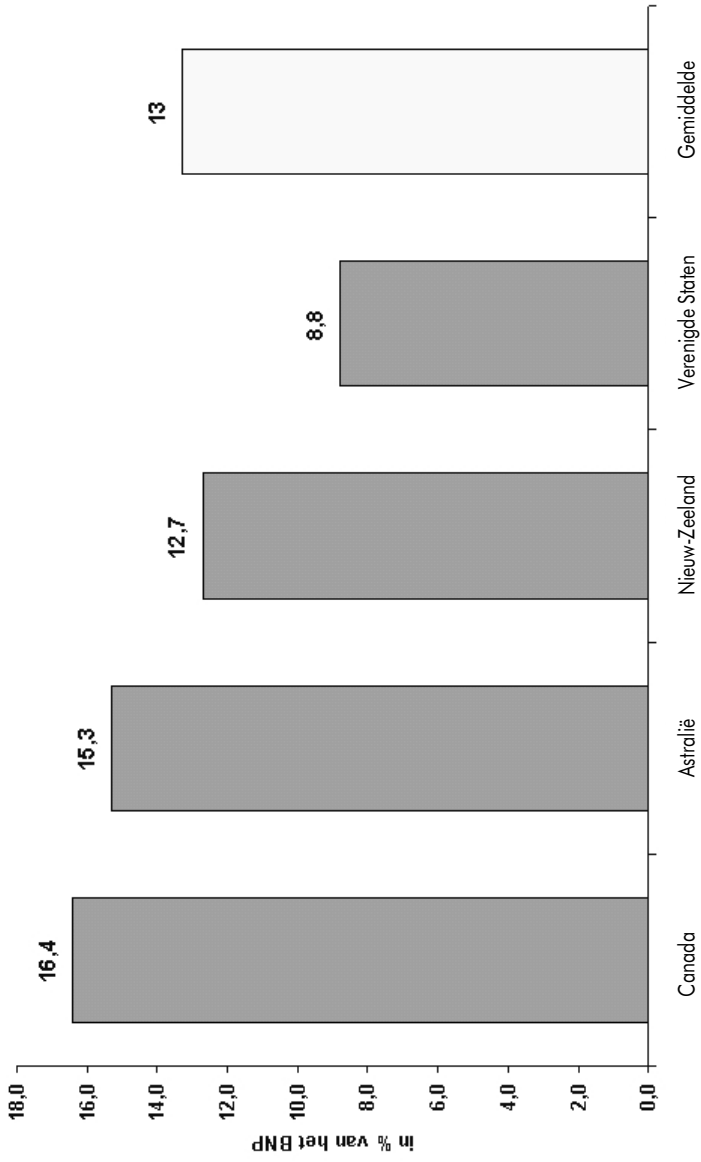
In tabel 7 en figuur 6 is de omvang weergegeven van de schaduwconomie in % van het officiële BBP voor de jaren 1999/2000 voor vier OESO-Landen (Australië, Canada, Nieuw-Zeeland en de Verenigde Staten).

TABEL 7: OMWANG VAN DE SCHEMER- (EN OFFICIELE) ECONOMIE VAN 4 OESO-LANDEN

AZIE	BNP aan marktprijzen (huidige US \$ in miljard) 2000	Schaduweco- nomie in % van het BNP 1999/2000	Schaduweco- nomie (huidige US \$ in miljard) 2000	Schaduweco- normie Atlas- BNP per capita	BNP per Atlas- methode (huidige US \$)	Privé- verbruik per capita (huidige US \$)	Bevolking van 15-64 jaar oud totaal (duizend) 2000	Bevolking, totaal (duizend) 2000
1 Canada	6713,5	16,4	1101,0	3465,3	21130	11933	20995	30750
2 Verenigde Staten	98253,0	8,8	8646,3	3000,8	34100	22265	185783	281550
GEMIDDELDE	52483	13	4874	3233	27615	17099	103389	156150
1 Australië	3791,5	15,3	580,1	3096,7	20240	12556	12895	19182
2 Nieuw-Zeeland	460,7	12,7	58,5	1649,7	12990	9204	2504	3831
GEMIDDELDE	2126	14	319	2373	16615	10880	7700	11506

Bron: eigen berekeningen gebaseerd op de Worldbank Data, Washington D.C., 2002

FIGUUR 6: SCHADUWECONOMIE IN % VAN HET BNP 1999/2000 — CANADA, AUSTRALIË, NIEUW-ZEELAND EN DE VERENIGDE STATEN



Van deze landen heeft Canada met 16,3% de grootste schaduw economie, gevolgd door Australië met 15,3%, Nieuw-Zeeland met 12,7% en tot slot de Verenigde Staten met 8,8%. Gemiddeld bedraagt de omvang van de schaduw economie in deze landen 13,5%.

3.3.3. Schaduweconomie en arbeidskrachten in de schaduw economie in 21 OESO-landen

Tot slot worden enkele bijkomende resultaten van de schaduw economie voor een ruimere periode, met name van 1989 tot 2002, getoond, evenals de arbeidskrachten in de schaduw economie in 21 OESO-landen. De omvang en de ontwikkeling van de schaduw economie van 21 OESO-landen voor de periode 1989/90-2001/02 is voorgesteld in tabel 8.

TABEL 8: OMVANG VAN DE SCHADUW ECONOMIE IN OESO-LANDEN

OESO-landen	Omvang van de schaduw economie (in % van het BBP) indien de "Currency demand"-methode wordt gebruikt					
	Gemid- delde 1989/90	Gemid- delde 1991/92	Gemid- delde 1994/95	Gemid- delde 1997/98	Gemid- delde 1999/2000	Gemid- delde 2001/2002*
1. Australië	10,1	13,0	13,5	14,0	14,3	14,1
2. België	19,3	20,8	21,5	22,5	22,2	22,0
3. Canada	12,8	13,5	14,8	16,2	16,0	15,8
4. Denemarken	10,8	15,0	17,8	18,3	18,0	17,9
5. Duitsland	11,8	12,5	13,5	14,9	16,0	16,3
6. Finland	13,4	16,1	18,2	18,9	18,1	18,0
7. Frankrijk	9,0	13,8	14,5	14,9	15,2	15,0
8. Griekenland	22,6	24,9	28,6	29,0	28,7	28,5
9. Groot-Brittannië	9,6	11,2	12,5	13,0	12,7	12,5
10. Ierland	11,0	14,2	15,4	16,2	15,9	15,7
11. Italië	22,8	24,0	26,0	27,3	27,1	27,0
12. Japan	8,8	9,5	10,6	11,1	11,2	11,1
13. Nederland	11,9	12,7	13,7	13,5	13,1	13,0
14. Nieuw-Zeeland**	9,2	9,0	11,3	11,9	12,8	12,6
15. Noorwegen	14,8	16,7	18,2	19,6	19,1	19,0
16. Oostenrijk	6,9	7,1	8,6	9,0	9,8	10,6
17. Portugal	15,9	17,2	22,1	23,1	22,7	22,5
18. Zweden	15,8	17,0	19,5	19,9	19,2	19,1
19. Zwitserland	6,7	6,9	7,8	8,1	8,6	9,4
20. Spanje ***	16,1	17,3	22,4	23,1	22,7	22,5
21. VS	6,7	8,2	8,8	8,9	8,7	8,7
Ongewogen gemiddelde voor 21 OESO-landen	13,2	14,3	15,7	16,7	16,8	16,7

Bronnen: "Currency demand"-benadering, eigen berekeningen

* Preliminare waarden.

** De cijfers werden berekend volgens de MIMIC-methode en de "Currency demand"-benadering.

Bron: Giles (1999b).

*** De cijfers berekend voor 1989/90, 1990/93 en 1994/95 zijn van Mauleon (1998) en de cijfers voor 1997/98 en 1999 zijn eigen berekeningen.

Voor de 21 OESO-landen werd ofwel de “Currency demand”-methode, ofwel de DYMIMIC-methode gebruikt. De resultaten voor deze landen zijn weergegeven in tabel 8 voor de periodes 1989/90 tot 2001/2002. Voor deze laatste periode 2001/2002 heeft Griekenland met 28,5% van het officiële BBP de grootste schaduw-economie, gevolgd door Italië met 27,0% en Portugal met 22,5%. In de middenzone zitten Duitsland, met een schaduw-economie van 16,3% van het officiële BBP, gevolgd door Ierland met 15,7% en Frankrijk met 15,0% van het officiële BBP. Onderaan zitten Oostenrijk met 10,6% van het BBP en de Verenigde Staten met 8,7% van het officiële BBP. In de OESO-landen stelt men voor de jaren negentig een vrij grote stijging van de schaduw-economie vast. Gemiddeld genomen bedroeg de schaduw-economie in deze 21 OESO-landen 13,2% voor de jaren 1989/90 en dit cijfer steeg voor 2001/2002 tot 16,7%. Als we de tweede helft van de jaren negentig in beschouwing nemen, dan zien we dat voor sommige landen de schaduw-economie niet langer stijgt en zelfs lichtjes daalt, zoals het geval is voor België met 22,5% in 1997/98 tegenover 22,0% in 2001/2002, voor Denemarken met 18,3% in 1997/98 tegenover 17,9% in 2001/2002 of voor Finland met 18,9% in 1997/98 tegenover 18,0% in 2001/2002. Voor andere landen dan weer – zoals Nieuw-Zeeland – blijft de schaduw-economie toenemen: 11,9% in 1997/98 tegenover 12,6% in 2001/2002. Voor Duitsland geldt een stijging van 14,9% in 1997/98 tot 16,3% in 2001/2002. Vandaar dat het onmogelijk is om een algemene conclusie te trekken over het feit of de schaduw-economie op het einde van de jaren negentig stijgt of daalt. Dit verschilt van land tot land, maar in sommige landen werden inspanningen geleverd om de omvang van de schaduw-economie te stabiliseren, terwijl deze inspanningen in andere landen (zoals Duitsland) geen vruchten afwierpen.

Als we de omvang en de uitbreiding van de schaduw-economie bekijken in termen van toegevoegde waarde in de tijd, dan legt de analyse de klemtoon op de “schaduw”arbeidsmarkt, aangezien er op de officiële arbeidsmarkt een bijzonder hechte relatie en een “sociaal netwerk” bestaat tussen mensen die in de schaduw-economie actief zijn (7). Bovendien houdt elke activiteit in de schaduw-economie in zekere zin per definitie een “schaduw”arbeidsmarkt in: daardoor omvat de “schaduw”arbeidsmarkt” alle gevallen waarbij de werknemers of werkgevers, of beiden, een “schaduw-economiepositie” innemen. Waarom werken mensen in de schaduw-economie? Op de officiële arbeidsmarkt liggen de kosten die firma’s (en individuen) moeten betalen als ze “officieel” iemand in dienst nemen, bijzonder hoog door de druk van de belastingen en de sociale bijdragen op lonen, maar ook door de wettelijke administratieve overheidsbesluiten om de economische activiteit te controleren (8). In een aantal OESO-landen liggen deze kosten hoger dan het werkelijk door de werknemer verdiende loon, waardoor een sterke stimulans ontstaat om in de schaduw-economie te werken. Gedetailleerdere theoretische informatie over de beslissing

(7) Pionierswerk op dit vlak werd verricht door L. Frey (1972, 1975, 1978, 1980), Cappiello (1986), Lubell (1991), Pozo (1996), Bartlett (1998) en Tanzi (1999).

(8) Dit geldt zeker voor Europa (bv. in Duitsland en Oostenrijk), waar de totale belasting- en sociale-zekerheidsdruk goed is voor tot 100% extra boven op het werkelijk verdiende loon; zie ook deel 5.1.

om in de clandestiene economie te gaan werken, is te vinden bij Lemieux, Fortin en Fréchette (1994) die micro-gegevens gebruiken uit een onderzoek dat in het Canadese Québec werd uitgevoerd. Hun studie biedt meer bepaald een economisch inzicht in de omvang van de vervorming die door de inkomensbelasting en het socialezorgstelsel worden veroorzaakt. De resultaten van deze studie suggereren dat de uren die in de schaduw-economie worden gepresteerd, een reactie zijn op wijzigingen in het nettoloon in de reguliere (officiële) sector. Hun empirische resultaten schrijven dit toe aan een (foutieve) allocatie van werk uit de officiële naar de informele sector, waar het niet wordt belast. In dit geval is de substitutie tussen de arbeidsmarktactiviteiten in de twee sectoren bijzonder hoog. Deze empirische bevindingen geven duidelijk weer dat “participatiegraden en gepresteerde uren in de clandestiene sector ook omgekeerd evenredig zijn met het aantal uren dat in de reguliere sector wordt gewerkt” (Lemieux, Fortin en Fréchette 1994 p. 235). Deze bevindingen tonen een grote negatieve elasticiteit aan van de uren die in de schaduw-economie worden gewerkt, zowel wat betreft het loon in de reguliere sector als de grote mobiliteit tussen de twee sectoren.

Illegaal werk kan vele vormen aannemen. Het clandestien werken kan worden beschouwd als een tweede baan na (of zelfs tijdens) de normale werkuren. Een tweede vorm is zwartwerk door individuen die niet aan de officiële arbeidsmarkt deelnemen. Een derde bestanddeel is de tewerkstelling van mensen (bv. clandestiene of illegale immigranten), die geen toestemming hebben om in de officiële economie te werken. Empirisch onderzoek over de arbeidsmarkt in de schaduw-economie is zelfs nog moeilijker dan over de toegevoegde waarde van de schaduw-economie, aangezien er slechts weinig bekend is over het gemiddelde aantal uren dat een “schaduw-economiewerker” effectief werkt (van voltijds tot slechts enkele uren); daardoor is het ook niet makkelijk om empirische feiten te bepalen (9).

(9) Voor ontwikkelingslanden bestaat er wel wat literatuur over de schaduwarbeidsmarkt, bv. het recentste werk van Dallago (1990), Pozo (1996), Loayza (1996) en vooral Chickering en Salahdine (1991).

TABEL 9: SCHATTINGEN VAN DE OMVANG VAN DE "ARBEIDSKRACHTEN IN DE SCHADUWEECONOMIE" EN VAN DE PRODUCTIVITEIT IN DE OFFICIËLE EN DE SCHADUWEECONOMIE IN ENKELE OESO-LANDEN 1974-1998

Landen	Jaar	Officieel BBP per capita in US \$	BBP schaduw-economie in US \$ per capita	Omvang van de schaduw-economie (in % van het officiële BBP) "Currency demand"/"benadering"	Arbeidskrachten-schaduw-economie per 1000 mensen***	Deelnemers schaduw-economie in % van het officiële aantal arbeidskrachten****	Bronnen arbeidskrachten in de schaduw-economie
Oostenrijk	90-91	20.636	25.382	5,47	300-380	9,6	Schneider (1998) en eigen berekeningen
	97-98	25.874	29.630	8,93	500-750	16,0	
Denemarken	1980	13.233	18.658	8,6	250	8,3	Mogensen, et al. (1995) en eigen berekeningen
	1986	18.496	26.356	9,8	390	13,0	
	1991	25.946	36.558	11,2	410	14,3	
	1994	34.441	48.562	17,6	420	15,4	
Frankrijk	1975-82	12.539	17.542	6,9	800-1500	3,0-6,0	De Grazia (1983) en eigen berekeningen
	1997-98	24.363	34.379	14,9	1400-3200	6,0-12,0	
Duitsland	1974-82	11.940	17.911	10,6	3000-4000	8,0-12,0	De Grazia (1983), F. Schneider (1998b) en eigen berekeningen
	1997-98	26.080	39.634	14,7	7000-9000	19,0-23,0	
Italië	1979	8.040	11.736	16,7	4000-7000	20,0-35,0	Gaetani en d'Aragona (1979) en eigen berekeningen
	1997-98	20.361	29.425	27,3	6600-11400	30,0-48,0	
Spanje	1979-80	5.640	7.868	19,0	1250-3500	9,6-26,5	Ruesga (1984) en eigen berekeningen
	1997-98	13.791	19.927	23,1	1500-4200	11,5-32,3	
Zweden	1978	15.107	21.981	13,0	750	13,0-14,0	De Grazia (1983) en eigen berekeningen
	1997-98	25.685	37.331	19,8	1150	19,8	
Europese Unie	1978	9.930	14.458	14,5	15.000	-	De Grazia (1983) en eigen berekeningen
	1997-98	22.179	32.226	19,6	30.000	-	
OESO (Europa)	1978	9.576	14.162	15,0	26.000	-	De Grazia (1983) en eigen berekeningen
	1997-98	22.880	33.176	20,2	48.000	-	

* Bron: OESO, Parijs, verschillende jaren.

** Bron: eigen berekeningen.

*** Geschat aantal voltijdse banen, inclusief de niet-geregistreerde werknemers, illegale immigranten en tweede banen.

**** In procent van de bevolking van 20 tot 69 jaar oud, ondervragingsmethode.

In tabel 9 worden de schattingen weergegeven voor de arbeidskrachten in de schaduweconomie voor 7 OESO-landen (Oostenrijk, Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Italië, Spanje en Zweden). In Oostenrijk steeg het aantal arbeidskrachten in de schaduweconomie voor de jaren 1997-1998 van 500.000 tot 750.000 of 16% van het aantal officiële arbeidskrachten (gemiddelde waarde). In Denemarken blijkt uit de ontwikkeling van de jaren tachtig en negentig dat het aandeel van de Deense bevolking dat bij de schaduweconomie betrokken is, toenam van 8,3% van het totale aantal arbeidskrachten in 1980 tot 15,4% in 1994 – een vrij opmerkelijke toename van het aantal arbeidskrachten in de schaduweconomie; in 15 jaar tijd verdubbelde het bijna. In Frankrijk was het aantal arbeidskrachten in de schaduweconomie (in de jaren 1997/98) gestegen tot 6 à 12% van het officiële aantal arbeidskrachten; in absolute cijfers komt dat neer op een stijging van 1,4 tot 3,2 miljoen. In Duitsland steeg dit cijfer van 8 à 12% in de periode 1974-1982 tot 22% (18 miljoen) in de jaren 1997/98. Ook voor Frankrijk en Duitsland wordt een zeer sterke toename van het aantal arbeidskrachten in de schaduweconomie waargenomen. Ook in andere landen ligt het aantal arbeidskrachten in de schaduweconomie vrij hoog: in Italië 30-48% (1997-1998), Spanje 11,5-32% (1997-1998) en Zweden 19,8% (1997-1998). In de Europese Unie zijn voor de jaren 1997-1998 ongeveer 30 miljoen mensen bij illegale activiteiten betrokken en in alle Europese OESO-landen samen werken 48 miljoen mensen illegaal.

Deze cijfers tonen aan dat de arbeidsmarkt in de schaduweconomie levendig is, en ze kunnen verklaren waarom men bijvoorbeeld in Duitsland zulk een (aanhoudend) hoog werkloosheidscijfer noteert. In tabel 9 wordt een eerste en voorafgaande berekening gemaakt van het officiële BNP per capita en het BBP per capita van de schaduweconomie, uitgedrukt in US \$. Zo wordt onmiddellijk duidelijk dat in alle onderzochte landen het BBP per capita van de schaduweconomie heel wat hoger ligt – in alle landen gemiddeld om en bij de 40% (10). Dit toont duidelijk aan dat de productiviteit in de schaduweconomie hoogst waarschijnlijk een stuk hoger ligt dan de officiële economie – een duidelijke aanwijzing dat de werkinspanning, bv. de stimulans om effectief te werken, in de schaduweconomie groter is. Over het algemeen tonen deze preliminaire resultaten duidelijk aan dat het aantal arbeidskrachten in de schaduweconomie ook vrij hoog ligt in de OESO-ontwikkelingslanden, ook al bevat de berekening dan nog heel wat fouten; ook hier blijkt echter dat de arbeidsmarkt van de schaduweconomie in de meeste landen een vrij grote omvang heeft bereikt.

(10) Dit is een opzienbarend resultaat, maar het moet verder worden gecontroleerd, omdat in de officiële BBP-cijfers per capita de volledige economie is inbegrepen, met een aantal zeer productieve sectoren (zoals elektronica, staal, machineparken, enz.) en de cijfers voor de schaduweconomie traditioneel in hoofdzaak de dienstensector (en de bouwsector) bevatten. Daardoor zou men het tegenovergestelde resultaat kunnen verwachten, aangezien de productiviteit in de dienstensector gewoonlijk veel lager ligt dan in voornoemde sectoren. Aanleiding tot fouten zijn mogelijkerwijze, ofwel een onderschatting van het aantal arbeidskrachten in de schaduweconomie, ofwel een overschatting van de toegevoegde waarde in de schaduweconomie.

4. DE VOORNAAMSTE OORZAKEN VAN DE UITBREIDING VAN DE SCHADUWECONOMIE

4.1. TOENAME VAN DE DRUK VAN DE BELASTINGEN EN DE SOCIALEZEKERHEIDSBIJDRAGEN

Uit bijna alle studies (11) is gebleken dat de toename van de druk van de belastingen en de socialezekerheidsbijdragen de voornaamste oorzaak is van de uitbreiding van de schaduwconomie. Aangezien belastingen een invloed hebben op de keuzes voor werk en vrije tijd en ook de voorraad arbeidskrachten in de schaduwconomie, of de niet-belaste tak van de economie, stimuleren, baart de vervorming van deze keuze de economen heel wat kopzorgen. Hoe groter het verschil is tussen de totale kostprijs voor arbeid in de officiële economie en de netto-inkomens (uit arbeid), hoe groter de stimulans om dit verschil te vermijden en in de schaduwconomie te werken. Aangezien dit verschil in het algemeen afhangt van de totale druk van het socialezekerheidsstelsel en de belastingen, zijn dit de sleutelkenmerken van het bestaan en de uitbreiding van de schaduwconomie. Maar zelfs ingrijpende belastinghervormingen met grote verlagingen van de belastingtarieven leiden niet tot een wezenlijke vermindering van de schaduwconomie. Deze kunnen alleen de omvang van de schaduwconomie stabiliseren en verdere uitbreiding ervan voorkomen. Maatschappelijke netwerken en persoonlijke relaties, de hoge winst uit onge-regelde activiteiten en daarmee verband houdende investeringen in kapitaal en menselijke hulpbronnen zijn sterke banden die mensen ervan weerhouden om naar de officiële economie over te stappen. Voor Canada verwachtte Spiro (1993) gelijkaardige reacties van mensen die met een stijging van de indirecte belastingen te maken krijgen (BTW, belasting op goederen en diensten). Na de invoering van de belasting op goederen en diensten in 1991 – midden in de recessie – stapten individuen die ten gevolge van de recessie met economische ontberingen te kampen hadden, over naar de schaduwconomie, wat leidde tot een wezenlijk verlies aan belastinginkomsten. “Jammer genoeg is het zo dat, eens deze gewoonte ontwikkeld is, er weinig kans bestaat dat er weer vanaf wordt gestapt, alleen omdat de economische groei hervat.” (Spiro 1993 p. 255). Soms keren ze zelfs helemaal niet meer terug naar de officiële sector, zelfs niet op lange termijn. Dit feit maakt het voor politici des te moeilijker om ingrijpende hervormingen door te voeren omdat de kans bestaat dat ze er niet veel winst uit halen (12).

(11) Zie Thomas (1992); Lippert en Walker (1997); Schneider (1994, 1997, 1998, 2000); Johnson, Kaufmann en Zoido-Lobaton (1998a, 1998b); Tanzi (1999) en Giles (1999a) om slechts een paar recente werken te noemen.

(12) Zie Schneider (1994b, 1998b) voor een gelijkaardig resultaat van de gevolgen van een ingrijpende belastinghervorming in Oostenrijk voor de schaduwconomie. Schneider toont aan dat een aanzienlijke inkrimping van de druk van de directe belastingen niet leidde tot een aanzienlijke inkrimping van de schaduwconomie. Omdat wettelijke belastingontwijking werd afgeschaft en andere factoren, zoals de overheidsbesluiten, niet werden gewijzigd, bleef voor een aanzienlijk deel van de belastingbetalers ook de druk van de belastingen en de overheidsbesluiten ongewijzigd.

De belangrijkste factor in de neoklassieke modellen is het marginale belastingtarief. Hoe hoger het marginale belastingtarief, hoe groter het substitutie-effect en hoe groter de vervorming van de beslissing arbeid-vrije tijd. Vooral als er rekening wordt gehouden met het feit dat het individu ook een inkomen kan hebben uit de schaduw-economie, is het substitutie-effect beslist groter dan het inkomenseffect (13) en vandaar dat het individu ook minder in de officiële sector werkt. De globale doeltreffendheid van de economie is bijgevolg (*ceteris paribus*) kleiner en de vervorming leidt tot een verlies aan welvaart (in overeenstemming met het officiële BNP en de belasting.) Maar ook van de welvaart kan worden gezegd dat hij toeneemt, als de welvaart van degenen die in de schaduw-economie werken, mee wordt gerekend (14).

De empirische gevolgen van de invloed van de belastingdruk voor de schaduw-economie worden besproken in de studies van Schneider (1994b, 2000) en Johnson, Kaufmann en Zoido-Lobatón (1998a, 1998b); al deze auteurs vonden duidelijke bewijzen voor de globale invloed van de belasting op de schaduw-economie. Deze sterke invloed van de indirecte of directe belastingen op de schaduw-economie wordt nader toegelicht met de bespreking van de empirische resultaten in het geval van Oostenrijk en de Scandinavische landen. Voor Oostenrijk is de drijvende kracht voor de schemereconomische activiteiten in de eerste plaats de druk van de directe belastingen (met inbegrip van de socialezekerheidsbijdragen), die de grootste invloed heeft, gevolgd door de intensiteit van de overheidsbesluiten en de complexiteit van het belastingstelsel. Tot een gelijkaardig resultaat komt Schneider (1986) ook voor de Scandinavische landen (Denemarken, Noorwegen en Zweden). In elk van de drie landen hebben een aantal belastingvariabelen (gemiddelde tarief directe belastingen, gemiddelde totale belastingtarief (indirecte en directe belastingen)) en marginale belastingtarieven het verwachte positieve teken (bij "currency demand") en zijn ze statistisch gezien betekenisvol. Tot vergelijkbare resultaten komen ook Kirchgassner (1983, 1984) voor Duitsland en Klovekand (1984) voor Noorwegen en Zweden.

Heel wat andere recente studies geven meer bewijzen voor de invloed van de inkomensbelastingtarieven op de schaduw-economie: Cebula (1997), die de gegevens van Feige over de schaduw-economie gebruikt, vond het bewijs van de impact van de belastingtarieven van de regering, de kansberekeningen op controle door de fiscus en het strafbeleid van de fiscus, op de relatieve omvang van de schaduw-economie in de Verenigde Staten. Cebula concludeert dat een beperking van de verdere verhoging van het hoogste marginale belastingtarief voor het inkomen misschien niet leidt tot een verdere uitbreiding van de schaduw-economie, terwijl verhoogde fiscuscontroles en -straffen kunnen leiden tot een verkleining van de omvang van de schaduw-economie. Zijn bevindingen tonen aan dat er over het algemeen een sterke

(13) Als vrije tijd als een normaal goed wordt beschouwd.

(14) Zie Thomas (1992) p. 134-7.

invloed is van de staatsactiviteiten op de omvang van de schaduwconomie: bijvoorbeeld, als het marginale federale belastingtarief voor de personenbelasting met één procent toeneemt, *ceteris paribus*, dan neemt de schaduwconomie met 1,4 procent toe. Bij een ander onderzoek vonden Hill en Kabir (1996) het empirische bewijs dat marginale belastingtarieven relevanter zijn dan gemiddelde belastingtarieven en dat een substitutie van directe door indirecte belastingen naar alle waarschijnlijkheid niet leidt tot een betere vervulling van de belastingplicht. Nog meer bewijs voor de invloed van belasting op de schaduwconomie wordt geboden door Johnson, Kaufmann en Zoido-Lobato (1998b), die tot de conclusie zijn gekomen dat het niet de hogere belastingtarieven *per se* zijn die een uitbreiding van de omvang van de schaduwconomie bewerkstelligen, maar wel de ondoeltreffende en discretionaire toepassing van het belastingstelsel en de overheidsbesluiten door de regeringen. Hun bevinding dat er een *negatieve* correlatie (15) bestaat tussen de omvang van de niet-officiële economie en de *bovenste* (marginale) belastingtarieven, klinkt misschien ongewoon. Maar aangezien met andere factoren, zoals belastingaftrekbaarheid, belastingverlagingen, vrijstellingen van belastingen, de keuze tussen verschillende belastingssystemen en allerlei andere opties voor wettelijke belastingontwijking, geen rekening werd gehouden, is het niet zo verwonderlijk (16). Anderzijds vinden Johnson, Kaufmann en Zoido-Lobato (1998b) een *positieve* correlatie tussen de omvang van de schaduwconomie en de druk van de vennootschapsbelasting. Ze komen tot de globale conclusie dat er een groot verschil is tussen de impact van de druk van de directe belastingen en de vennootschapsbelasting. Institutionele aspecten, zoals de doeltreffendheid van de administratie, de omvang van de controlerechten van de politici en de bureaucraten en het volume van de omkoperij en vooral dan de corruptie, spelen daarom een belangrijke rol bij dit “onderhandelingsspel” tussen regering en belastingbetalers.

In tabel 10 werd gepoogd om een verklaring te vinden voor de verschillende omvang van de schaduwconomie in enkele van de 21 OESO-landen, door een vergelijking te maken van de globale belastingen en socialezekerheidsbijdragen met de omvang van de schaduwconomie van de verschillende landen en dat, voor het jaar 1996.

(15) Hoe hoger het bovenste marginale belastingtarief, hoe kleiner de omvang van de schaduwconomie.

(16) Friedman, Johnson, Kaufmann en Zoido-Lobato (1999) kwamen bij een analyse in verschillende landen tot een gelijkaardig resultaat, nl. dat hogere belastingtarieven worden geassocieerd met minder officiële activiteit als percentage van het BBP. Ze stellen dat ondernemers met clandestiene activiteiten beginnen, niet zozeer om de officiële belastingen te vermijden, dan wel om de druk van de bureaucratie en de corruptie te beperken. Als we echter naar hun empirische (regressie-)resultaten kijken, dan is de bevinding dat hogere belastingtarieven in verband staan met een lager aandeel van de niet-officiële economie, niet echt overtuigend en in de meeste gevallen, bij het gebruik van verschillende belastingtarieven, komen ze niet tot een statistisch betekenisvol resultaat.

TABEL 10: OMVANG VAN DE SCHADUW-ECONOMIE EN DE DRUK VAN DE BELASTING EN DE SOCIALEZKERHEIDSBIJDRAGEN IN OESO-LANDEN

Land	Omvang van de schaduw-economie (in % van het BBP)	Tarief belasting op de toegevoegde waarde (in %)	Gemiddelde tarief directe belastingen (in %)**	Tarief socialezekerheidsbijdragen werknemers*** (in %)	Tarief socialezekerheidsbijdragen werkgevers*** (in %)	Totaal tarief socialezekerheidsbijdragen (in %)	Totale druk socialezekerheidsbijdragen + directe belastingen: som van (4)+(5)+(3) (in %)	Totale druk belastingen en sociale zekerheid: som van (2)+(3)+(4)+(5)
	1996 (1)	1996 (2)	1996 (3)	1996 (4)	1996 (5)	1996 (6)	1996 (7)	1996 (8)
Griekenland	28,5	18,0	11,0	15,8	27,5	43,3	54,3	72,3
Italië	27,0	19,0	12,0	9,9	32,0	41,9	53,9	72,9
Spanje	22,9	16,0	13,0	6,6	31,6	38,2	51,2	67,2
België	21,9	21,0	19,0	10,0	26,0	36,0	55,0	76,0
Zweden	19,2	25,0	20,0	4,0	29,6	33,6	53,6	78,6
Noorwegen	18,9	23,0	19,0	7,0	12,8	19,8	38,8	61,8
Denemarken	18,3	25,0	36,0	9,0	0,0	9,0	45,0	70,0
Ierland	15,9	21,0	20,0	7,2	12,3	19,5	39,5	60,5
Canada	14,6	7,0	21,0	7,0	8,0	15,0	36,0	43,0
Duitsland	14,5	15,0	18,0	16,1	16,1	32,2	50,2	65,2
Frankrijk	14,3	20,6	6,0	13,0	31,0	44,0	50,0	70,6
Nederland	14,0	17,5	10,0	31,0	8,8	39,8	49,8	67,3
U.K.	13,1	17,5	16,0	10,7	10,2	21,4	37,4	54,9
VS	8,8	3,0	17,0	7,6	13,8	21,4	38,4	41,4
Oostenrijk	8,3	20,0	8,0	18,2	24,2	42,4	50,4	70,4
Zwitserland	7,5	6,5	10,0	11,6	11,6	23,2	33,2	39,7

* Tarieven voor het jaar 1996; VS: gemiddelde omzetbelasting.

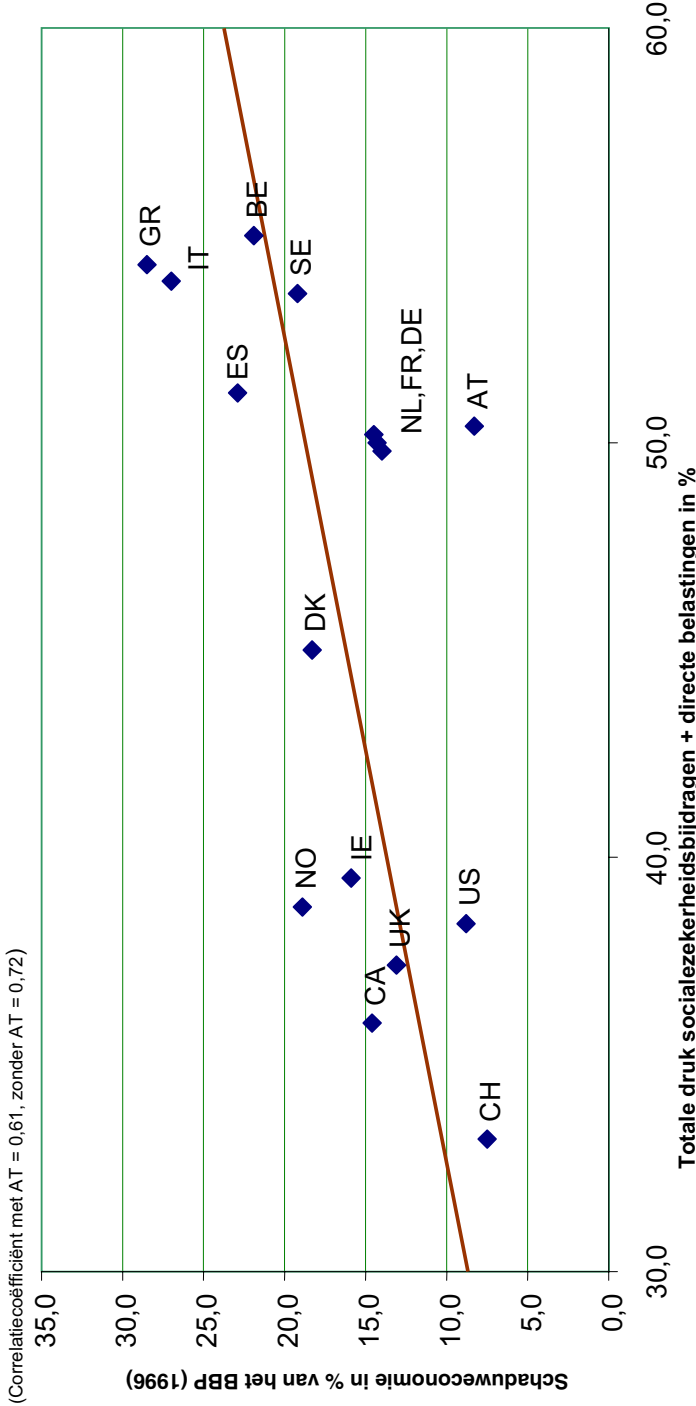
** Het gemiddelde tarief directe belastingen is de som van alle inkomensbelastingen (+ belastingen loonkosten en arbeidskrachten) betaald op wedden en salarissen (inclusief het inkomen van zelfstandigen), gedeeld door de bruto-arbeidskosten van iemand met een gemiddeld inkomen.

*** Het tarief wordt berekend op basis van het jaarlijkse bruto-inkomen van iemand met een gemiddeld inkomen.

Bron: eigen berekeningen en OESO-werkdossier 176, 1997, Parijs

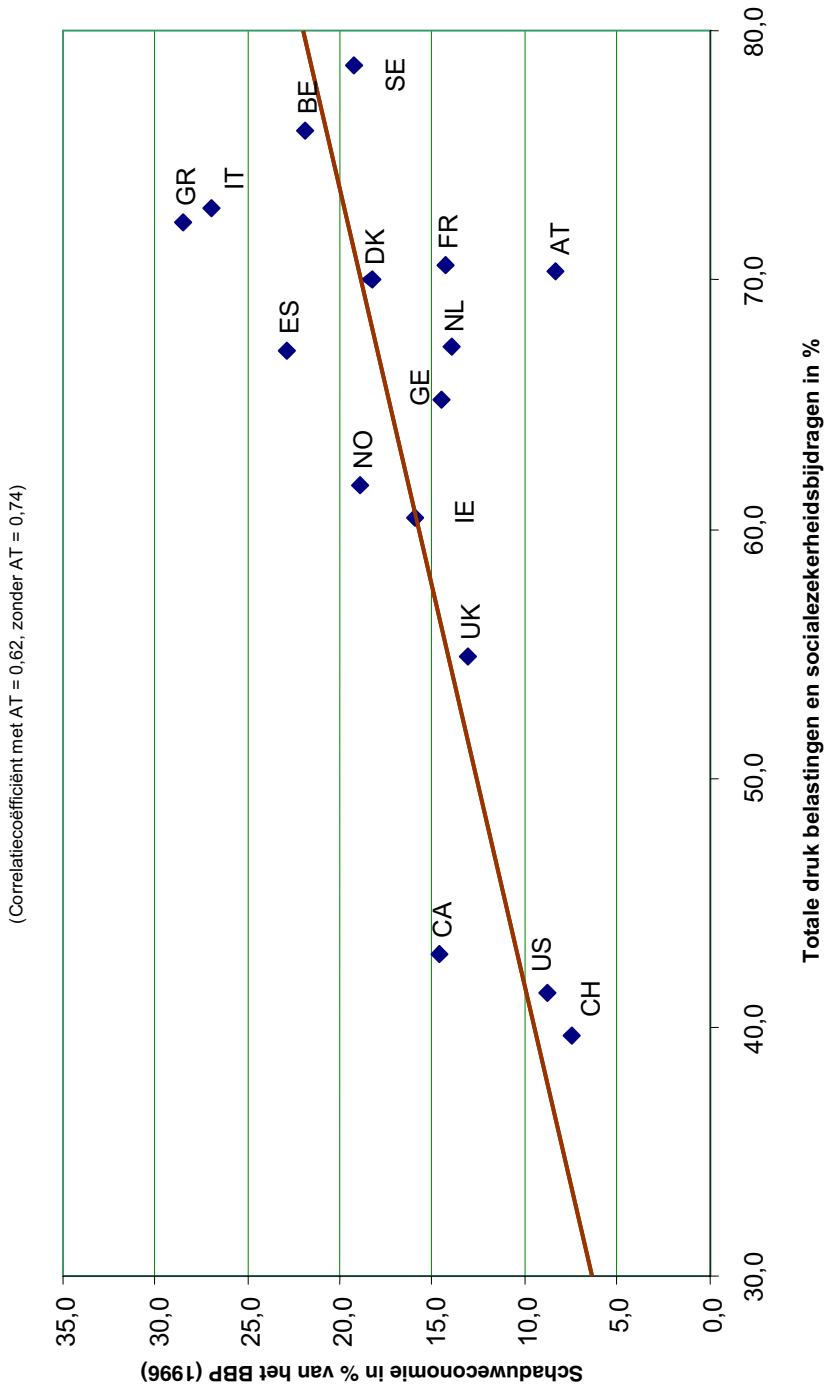
Met uitzondering van Spanje (schaduwecconomie 22,9%, belasting- en socialezekerheidsdruk 67,2%), hebben landen als Griekenland, Italië, België en Zweden in 1996 de grootste schaduwecconomie en tevens de hoogste belasting- en socialezekerheidsdruk (72,3, 72,9, 76,0 en 78,6%), terwijl landen als Zwitserland en de Verenigde Staten de laagste belasting- en socialezekerheidsdruk hebben (39,7 en 41,4%), alsook de kleinste schaduwecconomie (7,5 en 8,8%)! Uiteraard zijn er uitzonderingen, zoals het Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk, met een vrij hoge globale belasting- en socialezekerheidsdruk (54,9 en 70,4%) en een vrij kleine schaduwecconomie (13,1 en 8,3%); maar het algemene beeld schijnt te kloppen: hoe hoger de socialezekerheids- en belastingdruk, hoe groter de schaduwecconomie, ceteris paribus. De stevige positieve verhouding, waarbij een toenemende druk van belasting en sociale zekerheid ook een grotere schaduwecconomie veroorzaakt, wordt ook aangetoond in de figuren 7.1 en 7.2.

FIGUUR 7.1.: OMVANG VAN DE SCHADUWËCONOMIE TEN OPZICHTE VAN DE TOTALE DRUK SOCIALEZKERHEIDSBIJDRAGEN + DIRECTE BELASTINGEN* JAAR 1996



* Som van alle inkomensbelastingen betaald op wedden en lonen (inclusief inkomen van zelfstandigen) gedeeld door de bruto-arbeidskosten van iemand met een gemiddeld inkomen.

FIGUUR 7.2.: OMVANG VAN DE SCHADUWECONOMIE: TOTALE DRUK BELASTINGEN* EN SOCIALEZEKERHEIDSBIJDRAGEN 1996



* BTW-tarief en gemiddelde belastingtarief in %

Als men de correlatiecoëfficiënt tussen de druk van de belasting en de sociale zekerheid en de omvang van de schaduw economie berekent, dan heeft de coëfficiënt een waarde van 0,61, wat statistisch gesproken duidelijk verschillend is van nul.

4.2. INTENSITEIT VAN DE OVERHEIDSBSLUITEN

De stijgende intensiteit van de overheidsbesluiten (vaak bepaald door het aantal wetten en overheidsbesluiten, zoals licentievereisten) is nog een belangrijke factor, die de vrijheid (of keuze) beperkt voor individuen die in de officiële economie tewerkgesteld zijn (17). Men moet daarbij denken aan arbeidsmarkt wetgevingen, handelsbarrières en arbeidsbeperkingen voor vreemdelingen. Johnson, Kaufmann en Zoido-Lobatón (1998b) geven een globaal, doorslaggevend empirisch bewijs van de invloed van de (arbeids)wetgevingen op de schaduw economie; de impact is duidelijk beschreven en theoretisch afgeleid in andere studies, bv. voor Duitsland (Deregulation Commission 1990/91). Overheidsbesluiten leiden tot een substantiële stijging van de arbeidskosten in de officiële economie. En aangezien de meeste van deze kosten naar de werknemers kunnen worden doorgeschoven, bieden deze kosten nog een stimulans om te gaan werken in de schaduw economie, waar deze kosten kunnen worden vermeden. Een empirisch bewijs ter ondersteuning van het model van Johnson, Kaufmann en Shleifer (1997), dat onder meer voorspelt dat landen met meer algemene reglementering van hun economie, meestal ook een hoger aandeel van de niet-officiële economie in het totale BBP hebben, is te vinden in hun empirische analyse. Een stijging met één punt van de reglementeringsindex (gaande van 1 tot 5, waarbij 5 = de meeste overheidsbesluiten in een land), ceteris paribus, wordt geassocieerd met een stijging van 8,1 procent toename van het aandeel van de schaduw economie, als het wordt gecontroleerd voor het BBP per capita (Johnson et. al. (1998b), p. 18). Ze besluiten dat precies de tenuitvoerbrenging van de reglementering, die de sleutelfactor is van de druk die op firma's en individuen weegt, en niet de globale uitbreiding van de reglementering – meestal niet versterkt – firma's naar de schaduw economie drijft. Friedman, Johnson, Kaufmann en Zoido-Lobatón (1999) komen tot een vergelijkbaar resultaat.

In hun studie wordt elke voorhanden zijnde meting van de reglementering significant in correlatie gebracht met het aandeel van de niet-officiële economie en is het teken van de relatie ondubbelzinnig: meer reglementering gaat samen met een grotere schaduw economie. Een stijging met één punt in een reglementeringsindex (gaande van 1 tot 5) stemt overeen met een stijging van 10% in de schaduw economie voor 76 ontwikkelings-, transitie- en industrielanden.

(17) Zie voor een (maatschappelijke) psychologische, theoretische fundering van deze eigenschap, Brehm (1966, 1972), en voor een (eerste) toepassing van de schaduw economie, Pelzmann (1988).

Deze bevindingen tonen aan dat de regeringen meer de klemtoon zouden moeten leggen op een betere handhaving van wetten en overheidsbesluiten, eerder dan het aantal ervan op te drijven. Sommige regeringen geven echter de voorkeur aan deze laatste beleids optie (meer overheidsbesluiten en wetten) als ze proberen de schaduw economie te beperken, voornamelijk omdat deze leidt tot een grotere macht van de bureaucraten en een hoger tewerkstellingscijfer in de openbare sector.

4.3. DIENSTEN IN DE OPENBARE SECTOR

Een toename van de schaduw economie leidt tot verminderde staatsinkomsten, waardoor de kwaliteit en de hoeveelheid van de openbaar voorziene goederen en diensten kunnen afnemen. Uiteindelijk kan dit leiden tot een stijging van de belastingtarieven voor firma's en individuen in de officiële sector, vaak in combinatie met een achteruitgang van de kwaliteit van de openbare goederen (zoals de openbare infrastructuur) en van de administratie, met als gevolg nog sterkere stimulansen om aan de schaduw economie deel te nemen. Johnson, Kaufmann en Zoido-Lobato (1998b) stellen voor deze relatie een eenvoudig model voor. Hun bevindingen tonen aan dat kleinere schaduw economieën voorkomen in landen met hogere belastinginkomsten als deze werden bereikt door lagere belastingtarieven en minder omkoperij in de bedrijven. Landen met een betere rechtsstaat, gefinancierd door belastinginkomsten, hebben ook een kleinere schaduw economie. Transitielanden hebben hogere reglementeringsniveaus die leiden tot een aanzienlijk vaker voorkomen van omkoperij, hogere effectieve belastingen op officiële activiteiten en een uitgebreide discretionaire structuur van overheidsbesluiten en bijgevolg ook een grotere schaduw economie. De globale conclusie is dat "welvarender landen" van de OESO, maar ook sommige Oost-Europese landen zich in het "juiste evenwicht" bevinden tussen een relatief lage druk van belastingen en overheidsbesluiten, een vrij grote inkomstenmobilisatie, een goed recht en controle van de corruptie en een [relatief] kleine niet-officiële economie. Een aantal Latijns-Amerikaanse landen en sommige landen van de voormalige Sovjet-Unie daarentegen vertonen kenmerken die getuigen van een "slecht evenwicht": de discretie en druk van belastingen en overheidsbesluiten op de firma's is hoog, het recht is zwak, er is veel omkoperij en een vrij groot aandeel van de activiteiten behoort tot de niet-officiële economie" (Johnson, Kaufmann en Zoido-Lobato 1998a p. 1).

5. METHODES VOOR HET SCHATTEN VAN DE OMVANG VAN DE SCHADUWECONOMIE (18)

Zoals reeds vermeld in paragraaf 2 is het een uiterst moeilijke en uitdagende taak om te proberen de omvang van een schaduw economie te meten. In deze paragraaf wordt een uitgebreid overzicht gegeven van de huidige kennis van de verschillende

(18) Deze paragraaf sluit nauw aan bij Schneider en Enste (2000).

procedures om de schaduw economie te schatten. Om de omvang en de ontwikkeling van de schaduw economie te meten zijn er drie algemeen verspreide types van methodes. Ze worden in de volgende drie stukken kort besproken.

5.1. RECHTSTREEKSE BENADERINGEN

Dit zijn micro-benaderingen die gebruik maken, hetzij van degelijk ontworpen onderzoeken en steekproeven gebaseerd op vrijwillige antwoorden of belastingcontroles en andere methoden gebaseerd op de medewerking van de respondent. Steekproefonderzoeken ontworpen voor het schatten van de schaduw economie worden in een aantal landen veelvuldig gebruikt (19) om de schaduw economie te meten. Het belangrijkste nadeel van deze methode is dat ze dezelfde gebreken heeft als alle andere onderzoeken: de gemiddelde precisie en resultaten hangen in grote mate af van de bereidwilligheid van de geënquêteerden om mee te werken. Het is moeilijk om de toename van niet-aangegeven werk te bepalen op basis van een rechtstreekse vragenlijst. De meeste geënquêteerden aarzelen om frauduleus gedrag toe te geven en in veel gevallen zijn de antwoorden niet echt betrouwbaar, waardoor het moeilijk is om op basis van dit type van antwoorden een echte schatting – in monetaire termen – te maken van de omvang van niet-aangegeven werk. Het belangrijkste voordeel van deze methode ligt in de gedetailleerde informatie over de structuur van de schaduw economie, maar de resultaten van dit soort van onderzoeken zijn bijzonder gevoelig voor de manier waarop de vragenlijst is opgesteld (20).

Schattingen van de schaduw economie kunnen eveneens worden gebaseerd op de discrepantie tussen het inkomen dat bij de belastingen wordt aangegeven, en het inkomen dat door selectieve proeven wordt gemeten. Fiscale controleprogramma's waren in dit opzicht bijzonder doeltreffend. Deze werden ontworpen om het bedrag van het niet-aangegeven belastbare inkomen te meten en werden gebruikt om de schaduw economie in een aantal landen te bestuderen (21). Deze benadering kampt met een aantal moeilijkheden. Ten eerste staat het gebruik van gegevens betreffende de vervulling van de belastingplicht gelijk met het gebruik van een (mogelijk tendentieuze) steekproef van de bevolking. Aangezien over het algemeen een selectie van belastingbetalers voor belastingcontrole niet willekeurig gebeurt, maar is gebaseerd op eigenschappen van ingestuurde (belasting)aangiften waaruit een zekere aannemelijkheid van (belasting)fraude blijkt, is deze steekproef niet willekeurig voor de hele bevolking. Deze factor zou dit soort schattingen van de scha-

(19) De rechtstreekse methode van vrijwillig steekproefonderzoek werd uitgebreid gebruikt voor Noorwegen, door Isachsen, Klovland en Strom (1982) en Isachsen en Strom (1985). Voor Denemarken werd deze methode gebruikt door Mogensen (et. al., 1995) waarin de auteurs "schattingen" van de schaduw economie vermelden van 2,7 procent van het BBP voor 1989, 4,2 procent van het BBP voor 1991, 3,0 procent van het BBP voor 1993 en 3,1 procent van het BBP voor 1994.

(20) De voor- en nadelen van deze methode worden uitvoerig besproken door Mogensen et. al. (1995) in hun uitstekende en zeer voorzichtig uitgevoerde onderzoek.

(21) In de Verenigde Staten, IRS (1979, 1983), Simon en Witte (1982), Witte (1987), Clotefelter (1983) en Feige (1986). Voor een uitgebreidere bespreking, zie Dallago (1990) en Thomas (1992).

duweconomie kunnen beïnvloeden. Ten tweede weerspiegelen schattingen gebaseerd op belastingcontroles dat gedeelte van het inkomen uit de schaduweconomie dat de overheid aan het licht heeft kunnen brengen en waarschijnlijk slechts een fractie is van het verborgen inkomen.

Nog een nadeel van de twee rechtstreekse methodes (onderzoeken en belastingcontroles) is dat ze slechts tot puntschattingen leiden. Bovendien is het onwaarschijnlijk dat ze alle “schaduw”activiteiten weergeven en dus geven ze slechts ondergrensschattingen. Ze kunnen (althans nu) geen schattingen geven van de ontwikkeling en de groei van de schaduweconomie op langere termijn. Zoals reeds werd aangehaald, hebben deze methodes ten minste toch één onmiskenbaar voordeel: ze geven gedetailleerde informatie over de zwarte activiteiten en de structuur en de samenstelling van wie in de schaduweconomie is tewerkgesteld.

5.2. ONRECHTSTREEKSE BENADERINGEN

Deze benaderingen, die ook “indicator”-benaderingen worden genoemd, zijn voornamelijk macro-economisch en maken gebruik van een aantal economische en andere indicatoren die informatie bevatten over de ontwikkeling van de schaduweconomie (in de tijd). Momenteel zijn er vijf indicatoren die enige “sporen” nalaten van de ontwikkeling van de schaduweconomie:

5.2.1. De discrepantie tussen de nationale uitgaven- en inkomensstatistieken

Deze benadering is gebaseerd op discrepanties tussen de inkomens- en uitgavenstatistieken. In de nationale boekhouding zou het inkomensniveau van het BNP gelijk moeten zijn met het uitgavenniveau van het BNP. Dus als er een onafhankelijke schatting van de uitgaven van de nationale boekhouding voorhanden is, kan de kloof tussen het uitgavenniveau en het inkomensniveau worden gebruikt als indicator voor de omvang van de ondergrondse economie (22). Aangezien echter de statistici van nationale boekhoudingen ervoor terugdeinzen om deze discrepantie te minimaliseren, moet voor dit doeleinde de oorspronkelijke discrepantie, of de eerste schatting, worden gebruikt, eerder dan de gepubliceerde discrepantie. Als alle onderdelen van de uitgavenpost foutloos zouden worden gemeten, dan zou deze benadering inderdaad een goede schatting opleveren van de schaal van de schaduweconomie. Jammer genoeg is dat niet het geval en de discrepantie weerspiegelt alle weglatingen en fouten van waar dan ook in de statistieken van de nationale boekhouding en de schemereconomische activiteiten. Deze schattingen kunnen daarvoor ruw en weinig betrouwbaar overkomen (23).

(22) Zie bv. Franz (1983) voor Oostenrijk; MacAfee (1980), O'Higgins (1989) en Smith (1985) voor Groot-Brittannië; Petersen (1982) en Del Boca (1981) voor Duitsland; Park (1979) voor de Verenigde Staten. Voor een onderzoek en kritische opmerkingen, zie Thomas (1992).

(23) Een verwante benadering vinden we terug bij Pissarides en Weber (1988), die microgegevens uit onderzoeken naar het huishoudensbudget gebruiken om de omvang te schatten van de te lage inkomens-aangifte door zelfstandigen. Ook deze microbenadering kampt met min of meer dezelfde moeilijkheden en de cijfers die voor de schaduweconomie worden berekend, kunnen ruw overkomen.

5.2.2. De discrepantie tussen de officiële en de eigenlijke arbeidsmarkt

Een afnemende deelname van de arbeidskrachten aan de officiële economie kan worden gezien als een aanwijzing voor een toenemende activiteit in de schaduw-economie. Als men ervan uitgaat dat de deelname van de arbeidskrachten constant is, dan kan een afname van het officiële deelnamecijfer worden gezien als een indicator van de toename van de activiteiten in de schaduw-economie, ceteris paribus (24). De zwakheid van deze methode ligt in het feit dat verschillen in deelnamegraad ook andere oorzaken kunnen hebben. Bovendien kunnen mensen in de schaduw-economie werken en tegelijkertijd een job hebben in de "officiële" economie. Daardoor kunnen zulke schattingen worden beschouwd als zwakke indicatoren voor de omvang en de ontwikkeling van de schaduw-economie.

5.2.3. De transactiebenadering

Deze benadering werd ontwikkeld door Feige (25). De benadering gaat ervan uit dat er in de tijd een constante relatie bestaat tussen het transactievolume en het officiële BNP. Feiges benadering vertrekt daarom van de groothedenvergelijking van Fisher, $M \cdot V = p \cdot T$ (waarbij M = geld, V = snelheid, p = prijzen en T = totaal transacties). Er moeten veronderstellingen worden gemaakt aangaande de omloopsnelheid van geld en de relaties tussen de waarde van het transactietotaal ($p \cdot T$) en het totale (=officiële + niet-officiële) nominale BNP. Door het totale nominale BNP met de totale transacties in verband te brengen, kan het BNP van de schaduw-economie worden berekend door het officiële BNP van het nominale BNP af te trekken. Om echter cijfergegevens af te leiden voor de schaduw-economie moet Feige een basisjaar veronderstellen waarin er geen schaduw-economie is en daardoor de verhouding van $p \cdot T$ ten opzichte van het totale nominale (officiële = totale) BNP "normaal" en in de tijd constant zou zijn, als er geen schaduw-economie was. Ook deze methode vertoont een aantal zwakke punten: bijvoorbeeld de veronderstelling dat er een basisjaar zonder schaduw-economie zou zijn en de veronderstelling dat een "normale" transactie-verhouding in de loop van de tijd constant zou zijn. Om bovendien betrouwbare schattingen over de schaduw-economie te bekomen, moeten precieze cijfergegevens van het totale volume van de transacties beschikbaar zijn. Deze beschikbaarheid kan bijzonder moeilijk haalbaar zijn voor cash-transacties, omdat deze onder meer afhangen van de duurzaamheid van de bankbiljetten, in termen van de kwaliteit van het papier waarop ze worden gedrukt (26). Verder wordt er in deze benadering uitgegaan van het feit dat alle variaties in de verhouding tussen de totale transactiewaarde en het officieel gemeten BNP te wijten zijn aan de schaduw-

(24) Zulke studies werden gemaakt voor Italië, zie bv. Contini (1981) en Del Boca (1981); voor de Verenigde Staten, zie O'Neill (1983), voor een overzicht en kritische opmerkingen, zie Thomas (1992).

(25) Voor een uitgebreide beschrijving van deze benadering, zie Feige (1996); voor een toepassing ervan voor Nederland, zie Boeschoten en Fase (1984), en voor Duitsland, Langfeldt (1984).

(26) Voor een gedetailleerde kritiek op de transactiebenadering, zie Boeschoten en Fase (1984), Frey en Pommerehne (1984), Kirchgassner (1984), Tanzi (1982, 1986), Dallago (1990), Thomas (1986, 1992, 1999) en Giles (1999a).

economie. Dat betekent dat een aanzienlijke hoeveelheid gegevens vereist is om financiële transacties te scheiden van “zuivere” kruisbetalingen, die volledig wettelijk zijn en niets met schaduwconomie te maken hebben. Theoretisch gesproken mag deze benadering dan al aantrekkelijk zijn, over het algemeen is het zo moeilijk om te voldoen aan de empirische vereisten voor betrouwbare schattingen, dat de toepassing ervan tot twijfelachtige resultaten zou kunnen leiden.

5.2.4. De “Currency demand”-benadering

De “Currency demand”-benadering werd voor het eerst gebruikt door Cagan (1958), die een correlatie berekende van de valutavraag en de belastingdruk (als een oorzaak van schaduwconomie) voor de Verenigde Staten voor de periode 1919 tot 1955. 20 jaar later gebruikte Gutmann (1977) dezelfde benadering, maar hij gebruikte geen statistische procedures; in plaats daarvan keek hij “alleen maar” naar de verhouding tussen de valuta en het giraal geld voor de jaren 1937 tot 1976.

De benadering van Cagan werd verder ontwikkeld door Tanzi (1980, 1983), die econometrisch een “Currency demand”-functie schatte voor de Verenigde Staten voor de periode 1929 tot 1980 teneinde de schaduwconomie te berekenen. Zijn benadering veronderstelt dat de schemertransacties (of verborgen transacties) ondernomen worden in de vorm van contante betalingen, zodat ze geen voor de overheid waarneembare sporen nalaten. Een toename in de omvang van de schaduwconomie leidt bijgevolg tot een grotere vraag naar valuta. Om de “buitenmatige” valutavraag die daar het gevolg van is, te isoleren, wordt econometrisch een vergelijking gemaakt in de tijd. Alle traditionele mogelijke factoren, zoals de ontwikkeling van het inkomen, betalingsgewoonten, interestvoeten, enz., worden gecontroleerd. Bovendien zijn variabelen, zoals druk van directe en indirecte belastingen, overheidsbesluiten en de complexiteit van het belastingstelsel – factoren die doorgaans worden beschouwd als de belangrijkste factoren die mensen ertoe aanzetten om in de schaduwconomie te gaan werken – in deze geschatte vergelijking opgenomen. De basisregressievergelijking voor de valutavraag zoals die door Tanzi wordt voorgesteld (1983), is de volgende:

$$\ln (C / M_2)_t = \beta_0 + \beta_1 \ln (1 + TW)_t + \beta_2 \ln (WS / Y)_t + \beta_3 \ln R_t + \beta_4 \ln (Y / N)_t + u_t$$

waarbij $\beta_1 > 0$, $\beta_2 > 0$, $\beta_3 < 0$, $\beta_4 > 0$

Verklaring:

\ln staat voor natuurlijke logaritmen,

C / M_2 is de verhouding van kasmiddelen tot de lopende en depositorekeningen,

TW is een gewogen gemiddelde belastingtarief (om wijzigingen in de omvang van de schaduwconomie te benaderen),

WS / Y is een proportie van lonen en wedden in het nationale inkomen (om de wijzigende modellen voor betalingen en monetaire tegoeden weer te geven),

R is de interest betaald voor spaartegoeden (om de substitutiekosten van kastegoeden) weer te geven, en
Y / N is het inkomen per capita (27).

De “buitenmatige” stijging in valuta, wat het bedrag is dat door de (hierboven vermelde) conventionele of normale factoren niet kan worden verklaard, wordt dan toegeschreven aan de stijgende belastingdruk en de andere redenen die mensen drijven tot werken in de schaduw economie. Cijfers betreffende de omvang en de ontwikkeling van de schaduw economie kunnen in eerste instantie worden berekend door de vergelijking te maken tussen de ontwikkeling van de valuta als de druk van directe en indirecte belastingen (en van de overheidsbesluiten) zo laag mogelijk wordt gehouden, en de ontwikkeling van de valuta bij de huidige (hogere) druk van de belastingen en overheidsbesluiten. In de veronderstelling, in tweede instantie, dat de omloopsnelheid voor valuta die in de schaduw economie worden gebruikt, dezelfde is als voor de wettelijke M1 in de officiële economie, dan kan de omvang van de schaduw economie worden berekend en met het officiële BBP worden vergeleken.

De “Currency demand”-benadering is een van de meest gebruikte benaderingen. Deze benadering werd op vele OESO-landen toegepast, (28) maar werd om verschillende redenen desondanks bekritiseerd (29). De meest aangehaalde bezwaren voor deze methode zijn:

- Niet alle transacties in de schaduw economie worden contant betaald. Isachsen en Strom (1985) gebruikten de ondervragingsmethode en ontdekten dat in 1980 in Noorwegen ruw geschat 80 procent van alle transacties in de verborgen sector contant werden betaald. De omvang van de totale schaduw economie (met inbegrip van de ruilhandel) zou dus wel eens nog groter kunnen zijn dan oorspronkelijk geschat.
- Bij de meeste studies wordt als oorzaak voor de schaduw economie slechts één bepaalde factor, nl. de belastingdruk, aangehaald. Andere factoren (zoals de impact van overheidsbesluiten, de houding van de belastingbetalers ten overstaan van de staat, de “belastingmoraliteit”, enz.) worden echter niet in overweging genomen, omdat voor de meeste landen geen betrouwbare informatie voorhanden is. Als deze

(27) De schatting van zulk een “Currency demand”-vergelijking werd door Thomas (1999) bekritiseerd, maar een deel van zijn kritiek werd overdacht in het werk van Giles (1999a, 1999b) en Bhattacharyya (1999), die beiden gebruik maakten van de recentste econometrische technieken.

(28) Zie Schneider (1997, 1998a), Johnson, Kaufmann en Zoido-Lobatón (1998a) en Williams en Windebank (1995).

(29) Zie Thomas (1992, 1999), Feige (1986) en Pozo (1996).

andere factoren ook een impact hebben op de omvang van de clandestiene economie – en dat lijkt waarschijnlijk – dan zou die wel eens groter kunnen zijn dan uit de meeste studies blijkt (30).

■ Een ander zwak punt van deze benadering, tenminste als ze op de Verenigde Staten wordt toegepast, wordt besproken door Garcia (1978), Park (1979) en Feige (1996), die erop wijzen dat stijgingen in valuta en giraal geld grotendeels te wijten zijn aan een vertraging in giraal geld eerder dan aan een toename in valuta veroorzaakt door activiteiten in de schaduw-economie.

■ Blades (1982) en Feige (1986, 1996) bekritisieren de studies van Tanzi op grond van het feit dat de US-dollar als een internationale valuta wordt gebruikt. Tanzi had de US-dollars in overweging moeten nemen (en controleren) die als internationale valuta worden gebruikt en als contant geld in het buitenland worden bewaard. (31). Bovendien beweren Frey en Pommerehne (1984) en Thomas (1986, 1992, 1999) dat de parameterschattingen van Tanzi niet echt stabiel zijn (32).

■ Nog een zwak punt van deze procedure in de meeste studies is de veronderstelling dat geld in beide types van economie dezelfde omloopsnelheid heeft. Te oordelen naar Hill en Kabir (1996) voor Canada en Klovland (1984) voor de Scandinavische landen, bestaat er al een vrij grote onzekerheid aangaande de omloopsnelheid van geld in de officiële economie; de snelheid van geld in de clandestiene sector is nog moeilijker in te schatten. Zonder te weten welke snelheid valuta in de schaduw-economie hebben, moet men de veronderstelling aanvaarden dat de omloopsnelheid van het geld in beide sectoren “gelijk” is.

(30) Een (zwakke) rechtvaardiging voor het gebruik van alleen de belastingvariabele is het feit dat deze variabele veruit de grootste impact heeft op de omvang van de schaduw-economie in de bij de auteurs bekende studies. De enige uitzondering daarop is de studie van Frey en Weck-Hannemann (1984), waarin de variabele “belastingimmoraliteit” een kwantitatief grotere en statistisch gesproken sterkere invloed heeft dan het aandeel van de directe belastingen in de modelbenadering. In de studie van Pommerehne en Schneider (1985), voor de V.S., zijn behalve belastingmaatregelen, ook gegevens voor reglementeringen, belastingimmoraliteit en minimumlonen beschikbaar; de belastingvariabele heeft een dominerende invloed en draagt ruim geschat 60 à 70 procent bij aan de omvang van de schaduw-economie. Zie ook Zilberfarb (1986).

(31) In een andere studie door Tanzi (1982, esp. pp. 110-113) gaat hij uitdrukkelijk tegen deze kritiek in. Een heel zorgvuldig onderzoek van het bedrag aan US-dollars dat in het buitenland wordt gebruikt, en de US-valuta die in de schaduw-economie en de “klassieke” misdaadactiviteiten worden gebruikt, werd uitgevoerd door Rogoff (1998), die tot de conclusie kwam dat de biljetten met een hoge nominale waarde de belangrijkste aandrijvingskracht zijn voor de groei van de schaduw-economie en de klassieke misdaadactiviteiten ten gevolge van de verlaagde transactiekosten.

(32) In studies voor Europese landen komen Kirchgaessner (1983, 1984) en Schneider (1986) tot de conclusie dat de schattingsresultaten voor Duitsland, Denemarken, Noorwegen en Zweden vrij betrouwbaar zijn als de “Currency demand”-methode wordt gebruikt. Hill en Kabir (1996) vinden voor Canada dat de uitbreiding van de schaduw-economie varieert in functie van de gebruikte belastingvariabele; zij besluiten dat “als de theoretisch gezien beste belastingtarieven worden geselecteerd en een waaier van aanvaardbare snelheidswaarden wordt gehanteerd, deze methode de groei van de ondergrondse economie tussen 1964 en 1995 schat op 3 à 11 procent van het BBP.” (Hill en Kabir [1996, p. 1553]).

- Tot slot blijft ook de veronderstelling van een basisjaar zonder schaduw economie voor kritiek vatbaar. Van deze veronderstelling afstappen zou een aanpassing naar boven toe inhouden van de cijfergegevens uit het merendeel van de reeds gedane studies.

5.2.5. De "Physical Input"-methode (elektriciteitsverbruik)

a) De methode van Kaufmann en Kaliberda (33)

Om de globale (officiële en niet-officiële) economische activiteit in een economie te meten, nemen Kaufmann en Kaliberda (1996) aan dat het verbruik van elektrische energie wordt beschouwd als de beste fysische indicator van de globale economische activiteit. De globale (officiële en niet-officiële) economische activiteit en het elektriciteitsverbruik werden over de hele wereld empirisch waargenomen om te komen tot een elasticiteit van elektriciteit/BBP die in de buurt van de één ligt. Door 'bij benadering' een meting van de globale economie te maken en dit van de schattingen van het officiële BBP af te trekken, leiden Kaufmann en Kaliberda een schatting van het niet-officiële BBP af. Dat betekent dat Kaufmann en Kaliberda suggereren dat de groei van het totale elektriciteitsverbruik een indicator is omdat deze de groei van het officiële en het niet-officiële BBP voorstelt. Volgens deze benadering kan het verschil tussen de groeivoet van het geregistreerde (officiële) BBP en de groeivoet van het totale elektriciteitsverbruik worden toegeschreven aan de groei van de schaduw economie. Deze methode is zeer eenvoudig en aantrekkelijk, maar kan op verschillende gronden toch worden bekritiseerd:

- Niet alle ondergrondse activiteiten vereisen een grote hoeveelheid elektriciteit (bv. persoonlijke diensten) en er kunnen ook andere energiebronnen worden gebruikt (gas, olie, steenkool, enz.), zodat slechts een deel van de schaduw economie wordt gevat.
- Met de tijd is ook de techniek aanzienlijk vooruitgegaan. Zowel de productie als het gebruik van elektriciteit zijn doeltreffender dan in het verleden en dat geldt niet alleen voor het officiële, maar ook voor het niet-officiële gebruik.
- Er kunnen aanzienlijke verschillen of wijzigingen bestaan in de flexibiliteit van elektriciteit/BBP in functie van het land en de periode (34).

b) De methode van Lackó

Lackó (1996, 1998, 1999) veronderstelt dat een bepaald deel van de schaduw economie verband houdt met het privé-verbruik van elektriciteit. Het omvat onder meer de zogenaamde huishoudproductie, doe-het-zelfactiviteiten en andere niet-geregis-

(33) Deze methode werd eerder al gebruikt door Lizzeri (1979), Del Boca en Forte (1982) en veel later ook door Portes (1996), Kaufmann en Kaliberda (1996) en Johnson, Kaufmann en Shleifer (1997). Voor een kritiek hierop, zie Lackó (1998).

(34) Johnson, Kaufmann en Shleifer (1997) doen een poging om aan te passen aan wijzigingen in de flexibiliteit van elektriciteit/BBP.

treerde productie en diensten. Lackó veronderstelt dat in landen waar het deel van de schaduw economie dat met het privé-elektriciteitsverbruik verband houdt, groot is, de rest van de clandestiene economie, met andere woorden het deel dat Lackó niet kan meten, ook groot is. Lackó (1996, pp.19 ff.) gaat ervan uit dat in elk land een deel van het elektriciteitsverbruik van het huishouden in de schaduw economie wordt gebruikt.

Lackó's benadering (1998, p.133) kan worden beschreven door volgende twee vergelijkingen:

$$\ln E_i = \alpha_1 \ln C_i + \alpha_2 \ln PR_i + \alpha_3 G_i + \alpha_4 Q_i + \alpha_5 H_i + u_i \quad (1)$$

waarbij $\alpha_1 > 0$, $\alpha_2 < 0$, $\alpha_3 > 0$, $\alpha_4 < 0$, $\alpha_5 > 0$

$$H_i = \beta_1 T_i + \beta_2 (S_i - T_i) + \beta_3 D_i \quad (2)$$

waarbij $\beta_1 > 0$, $\beta_2 < 0$, $\beta_3 > 0$

Verklaring:

i : het cijfer dat aan het land werd toegekend,

E_i : elektriciteitsverbruik van het gezin per capita in land i in Mtoe (miljoen ton olie equivalent),

C_i : werkelijk verbruik van het gezin per capita zonder het elektriciteitsverbruik in land i in US-dollars (bij koopkrachtpariteit),

PR_i : de werkelijke verbruiksprijs van 1 kWh van elektriciteit voor privé-gebruik in US-dollars (bij koopkrachtpariteit),

G_i : de relatieve frequentie van het aantal maanden waarin verwarming in de huizen in land i noodzakelijk is,

Q_i : de verhouding van andere energiebronnen dan elektrische energie ten opzichte van alle energiebronnen, in het energieverbruik van een gezin,

H_i : de productie per capita van de clandestiene economie,

T_i : de verhouding van de som van het betaalde persoonlijke inkomen, de vennootschapswinst en de belastingen op goederen en diensten ten opzichte van het BBP,

S_i : de verhouding van de uitgaven voor het openbare maatschappelijke welzijn ten opzichte van het BBP en

D_i : de som van het aantal personen ten laste van ouder dan 14 en inactieve verdieners, beide per 100 actieve verdieners.

In een studie van verschillende landen berekent Lackó een vergelijking (1) waarbij H_i door vergelijking (2) wordt vervangen. De econometrische schattingsresultaten kunnen dan worden gebruikt om een volgorde van de landen op te stellen in functie van het elektriciteitsverbruik in hun schaduw economie. Voor de berekening van de eigenlijke omvang (toegevoegde waarde) van de schaduw economie zou Lackó moeten weten hoeveel BBP wordt geproduceerd door één eenheid elektriciteit in de schaduw economie van elk land. Aangezien deze gegevens niet bekend zijn, neemt zij het resultaat van een van de bekende schattingen uit de schaduw economie, die met een andere benadering voor een markteconomie voor het begin van de jaren negentig werden uitgevoerd; zij past dan deze verhouding op de andere landen toe. Lackó gebruikte de schaduw economie van de Verenigde Staten als dergelijke basis

(met als waarde van de schaduw economie 10,5% van het BBP overgenomen van Morris (1993)) en dan berekent ze de omvang van de schaduw economie voor andere landen. Ook Lacko's methode is voor kritiek vatbaar:

- Niet alle ondergrondse activiteiten vereisen een grote hoeveelheid elektriciteit en er kunnen ook andere energiebronnen worden gebruikt.
- Ondergrondse activiteiten vinden niet alleen in de gezinssfeer plaats.
- Het valt te betwijfelen of de verhouding van de uitgaven voor maatschappelijk welzijn kan worden gebruikt als de verklarende factor voor de schaduw economie, zeker in transitie- en ontwikkelingslanden.
- Verder kan men zich afvragen welke de betrouwbaarste basiswaarde is van de schaduw economie om de omvang van de schaduw economie voor alle andere landen te berekenen, in het bijzonder voor de transitie- en ontwikkelingslanden.

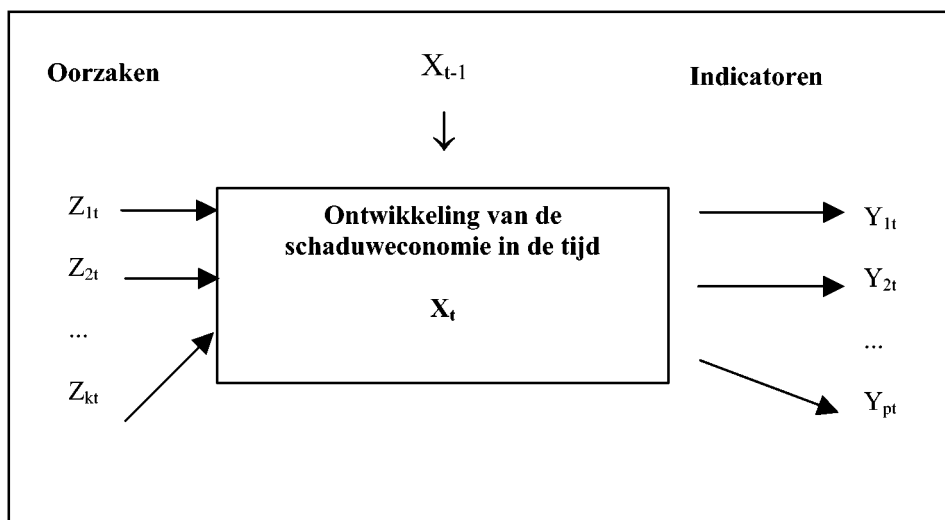
5.3. DE MODELBENADERING (35)

Alle tot nog toe beschreven methodes om de omvang en de ontwikkeling van de schaduw economie te schatten, houden slechts rekening met één indicator die alle effecten van de schaduw economie "moet" weergeven. Toch spreekt het voor zich dat de gevolgen ervan tegelijkertijd opduiken op de productie-, arbeids- en geldmarkt. Een zelfs nog grotere kritiek geldt het feit dat met de oorzaken die de omvang van de verborgen economie bepalen, slechts rekening wordt gehouden in enkele van de monetaire benaderingen, die gewoonlijk slechts één oorzaak, namelijk de belastingdruk, in overweging nemen. De modelbenadering houdt expliciet rekening met verschillende oorzaken voor het bestaan en de groei, maar ook met de uiteenlopende gevolgen van de schaduw economie in de loop van de tijd. De gebruikte empirische methode verschilt tamelijk veel van de methodes die tot nog toe werden gebruikt. Ze is gebaseerd op de statistische theorie van de niet-waargenomen variabelen, die bepaalt dat uiteenlopende oorzaken en uiteenlopende indicatoren van het fenomeen moeten worden gemeten. Voor de schatting wordt een factor analyserende methode gebruikt om de verborgen economie te meten als een niet-waargenomen variabele in de tijd. De onbekende coëfficiënten worden geschat in een reeks van structurele vergelijkingen waarin de "niet-waargenomen" variabele niet rechtstreeks kan worden gemeten. Het DYMIMIC (dynamic multiple-indicators

(35) Dit gedeelte is een samenvatting van een uitgebreidere studie door Aigner, Schneider en Ghosh (1988, p. 303), waarbij deze benadering in de tijd wordt toegepast voor de Verenigde Staten. De pioniers van deze benadering zijn Weck (1983), Frey en Weck-Hannemann (1984), die deze benadering toepasten op gegevens van een representatieve steekproef voor de 24 OESO-landen gespreid over enkele jaren. Alvorens ze tot deze benadering kwamen, ontwikkelden ze het concept van het "soft modeling" (Frey, Weck en Pommerehne (1982), Frey en Weck (1983a en 1983b)), een benadering die werd gebruikt om een classificatie op te stellen van de relatieve omvang van de schaduw economie in verschillende landen.

multiple-causes)-model bestaat over het algemeen uit twee delen, het metingsmodel verbindt de niet-waargenomen variabelen met de waargenomen indicatoren. Het model van de structurele vergelijkingen omschrijft oorzakelijke relaties binnen de niet-waargenomen variabelen. In dit geval is er één niet-waargenomen variabele: de omvang van de schaduw economie. Er wordt van uitgegaan dat deze door een reeks van indicatoren voor de omvang van de schaduw economie wordt beïnvloed, waardoor wordt weergegeven dat de schaduw economie structureel afhankelijk is van variabelen die nuttig kunnen zijn bij het voorspellen van de beweging en omvang ervan in de toekomst. De interactie in de tijd tussen de oorzaken Z_{it} ($i = 1, 2, \dots, k$), de omvang van de schaduw economie X_t en de indicatoren Y_{jt} ($j = 1, 2, \dots, p$) is weergegeven in figuur 8.

FIGUUR 8: ONTWIKKELING VAN DE SCHADUWECONOMIE IN DE TIJD



a) Oorzaken

Er bestaat uitgebreide literatuur (36) over de mogelijke oorzaken en indicatoren van de schaduw economie, waaronder volgende drie types van oorzaken worden onderscheiden:

- De druk van de directe en indirecte belastingen, zowel de werkelijke als de ontvangen: een toenemende belastingdruk zorgt voor een sterke stimulans om te werken in de schaduw economie.

(36) Thomas (1992); Schneider (1994a, 1997); Pozo (1996); Johnson, Kaufmann en Zoido-Lobaton (1998a, 1998b) en Giles (1999a, 1999b).

■ De druk van overheidsbesluiten als benadering voor alle andere staatsactiviteiten: er wordt verondersteld dat toename van de druk van overheidsbesluiten een sterke stimulans is om de schaduw economie te betreden.

■ De “belastingmoraal” (de houding van de burger ten overstaan van de staat), de bereidheid van individuen (ten minste gedeeltelijk) om hun officiële bezigheden te verlaten en de schaduw economie te betreden: er wordt verondersteld dat een afnemende belastingmoraal de neiging heeft om de omvang van de schaduw economie te doen toenemen (37).

b) Indicatoren

Een wijziging in de omvang van de schaduw economie kan in onderstaande indicatoren tot uiting komen:

■ Ontwikkeling van geldelijke indicatoren: als de activiteiten in de schaduw economie toenemen, zijn bijkomende geldelijke transacties vereist.

■ Ontwikkeling van de arbeidsmarkt: toenemende participatie van de werknemers in de clandestiene economie leidt tot een afnemende participatie in de officiële economie. Zo zou men ook kunnen verwachten dat meer activiteiten in de clandestiene sector tot uiting komen in kortere werktijden in de officiële economie.

■ Ontwikkeling van de productiemarkt: een uitbreiding van de schaduw economie houdt in dat de inbreng (vooral dan van arbeid) uit de officiële economie verdwijnt (althans gedeeltelijk); deze verschuiving zou het officiële groeicijfer van de economie doen dalen.

Deze laatste vorm van modelbenadering werd gebruikt door Giles (1999a, 1999b) en door Giles, Linsey en Gupsa (1999) en Giles en Tedd (2002). Zij berekenen voornamelijk een uitgebreid (dynamisch) MIMIC-model om een tijdserie-index te bepalen van de verborgen/gemeten productie in Nieuw-Zeeland of Canada en dan een afzonderlijk “cash-demand”-model te schatten om tot een criterium te komen waarmee deze index kan worden omgezet in procenten. In tegenstelling tot vroegere empirische studies over de verborgen economie besteden zij voldoende aandacht aan de niet-stationaire en mogelijke co-integratie van tijdseriegegevens in beide modellen. Ook hier behandelt dit DYMIMIC-model de verborgen productie als een latente variabele en gebruikt het verschillende (meetbare) oorzakelijke variabelen en indicatorvariabelen. Het eerstgenoemde houdt metingen in van de gemiddelde en marginale belastingtarieven, inflatie, werkelijke inkomens en de mate van reglementering in de economie. De laatstgenoemde houdt wijzigingen in van de

(37) Toen ze deze benadering op Europese landen toepasten, kipten Frey en Weck-Hannemann (1984) met de moeilijkheid dat ze geen betrouwbare informatie konden krijgen voor de serie oorzaken, behalve dan de gegevens over de druk van directe en indirecte belastingen. Daarom werd hun studie ook bekritiseerd door Helberger en Knepel (1988), die argumenteren dat de resultaten onstabiel waren waar het gaat om de veranderende variabelen in het model en in de tijd.

deelnamegraad van de (mannelijke) arbeidskrachten en van de bevoorradingsverhouding contant geld/geld. In hun vergelijking contant geld-giraal geld laten ze ruimte voor verschillende snelheden van de geldomloop in de verborgen en geregistreerde economie. Hun vergelijking contant geld-giraal geld wordt niet gebruikt als een inbreng om de variatie in de verborgen economie in de tijd te bepalen – ze wordt alleen gebruikt om de gemiddelde waarde op lange termijn te bekomen van de verborgen/gemeten productie, zodat de index voor deze verhouding, voorspeld door het DYMIMIC-model, kan worden gebruikt om een niveau en procenten te berekenen voor de schaduw economie. Met zijn recente combinatie van de “Currency demand”-benadering en de DYMIMIC-benadering toont Giles duidelijk aan dat enige vooruitgang werd geboekt in de technische schatting van de schaduw economie en dat een aantal kritieke punten werd aangepakt.

6. **SAMENVATTING EN CONCLUSIES**

Er moeten heel wat hindernissen worden overwonnen om de omvang van de schaduw economie te meten (toegevoegde waarde en arbeidskrachten) en de gevolgen ervan voor de officiële economie te analyseren, maar er werd wel enige vooruitgang geboekt. In dit artikel werd aangetoond dat, hoewel het moeilijk is om de omvang van de schaduw economie (toegevoegde waarde en arbeidskrachten) in te schatten, het niet onmogelijk is. Ik heb aangetoond dat met verschillende methodes, bv. de “Currency demand”-benadering, de “Physical input”-methode, de discrepantiemethode en de modelbenadering, enig inzicht kan worden gegeven in de omvang en de ontwikkeling van de schaduw economie (arbeidskrachten) van de ontwikkelings-, transitie- en OESO-landen. De algemene indruk betreffende de resultaten van deze methoden is dat de schaduw economie (arbeidskrachten) voor alle onderzochte landen een opmerkelijk grote omvang heeft bereikt. De resultaten zijn weergegeven in tabel 11.

TABEL 11: GEMIDDELDE OMVANG VAN DE SCHADUWECONOMIE VOOR ONTWIKKELINGS-, OVERGANGS- EN OESO-LANDEN (TOEGEVOEGDE WAARDE EN ARBEIDSKRACHTEN) VOOR TWEE PERIODES (1999/2000)

Landen	Gemiddelde omvang van de schaduw economie — Toegevoegde waarde in % van het officiële BBP 1999/2000 "Currency demand"- en DYMIMIC-methode (aantal landen)	Gemiddelde omvang van de schaduw economie — arbeidskrachten in % van de officiële arbeidskrachten 1999-2000 Steekproefonderzoeks- en discrepantiemethode (aantal landen)
Ontwikkelingslanden		
Afrika	41 (23)	48,2 (23)
Centraal- en Zuid-Amerika	41 (18)	45,1 (18)
Azië *	29 (26)	33,4 (26)
Transitieland	35 (23)	–
Westelijke OESO-landen - Europa	18 (16)	16,4 (7)
OESO-landen in Noord-Amerika en de Grote Oceaan	13,5 (4)	–

* Hier zijn niet alle landen ontwikkelingslanden (Japan, Singapore of Hongkong).

Bron: eigen berekeningen

Bij wijze van samenvatting: zoals reeds werd aangehaald, bestaat er geen "beste" of algemeen aanvaarde methode; elke benadering heeft specifieke sterke en zwakke punten, maar ook specifieke inzichten en resultaten. Hoewel de verschillende methoden voor een vrij brede waaier van schattingen zorgen, is er een gemeenschappelijke bevinding, nl. dat de omvang van de schaduw economieën voor de meeste transitie landen en alle onderzochte OESO-landen het voorbije decennium is toegenomen. Een gelijkaardige bevinding kan worden gedaan voor de "schaduw arbeidsmarkt", die steeds meer de aandacht trekt ten gevolge van de hoge werkloosheidscijfers in de Europese OESO-landen. Verder tonen de resultaten van deze studie aan dat een toenemende druk van belasting en socialezekerheidsbijdragen, in combinatie met de toenemende wetgevende activiteiten van de staat, de belangrijkste drijfveren zijn voor de omvang en groei van de schaduw economie. Tot slot, bij wijze van conclusie: schaduw economieën vormen een complex fenomeen dat voor grote mate in de geïndustrialiseerde en ontwikkelde landen aanwezig is. Mensen beginnen om uiteenlopende redenen met schemereconomische activiteiten; tot de

voornaamste redenen behoren de acties van de regering, vooral op het gebied van belastingen en overheidsbesluiten. Bij deze twee inzichten komt nog een derde, zij het iets minder belangrijke: een regering die ernaar streeft om de ondergrondse activiteit af te remmen, moet eerst en vooral de complexe en vaak tegenstrijdige relaties analyseren van de gevolgen van hun eigen beleidsbeslissingen.

(Vertaling)

7. BIBLIOGRAFIE

- Aigner, Dennis, Schneider, Friedrich en Damayanti Ghosh (1988), Me and my shadow: estimating the size of the US hidden economy from time series data, in W. A. Barnett; E. R. Berndt en H. White (eds.): *Dynamic econometric modeling*, Cambridge (Mass.): Cambridge University Press, pp. 224-243.
- Andreoni, James, Erard, Brian, en Jonathan Feinstein (1998), Tax compliance, *Journal of Economic Literature*, 36, pp. 818-860.
- Bagachwa, M.S.D. en A. Naho (1995), Estimating the second economy in Tanzania, *World Development*, 23, nr. 8, pp. 1387-1399.
- Bhattacharyya, D.K. (1999), On the Economic Rationale of Estimating the Hidden Economy, *The Economic Journal*, 109/456, pp. 348-359.
- Blades, Derek (1982), The Hidden Economy and the National Accounts, *OECD (Occasional Studies)*, Parijs, pp. 28-44.
- Boeschoten, Werner C. en Marcel M.G. Fase (1984), *The volume of payments and the informal economy in the Netherlands 1965-1982*, M. Nijhoff, Dordrecht.
- Brehm, J.W. (1966), *A theory of psychological reactance*. New York (Academic Press).
- Brehm, J.W. (1972), *Responses to loss of freedom. A theory of psychological reactance*. Morristown (General Learning Press).
- Cagan, Phillip (1958), The Demand for Currency Relative to the Total Money Supply, *Journal of Political Economy*, 66:3, pp. 302-328.
- Cebula, Richard J. (1997), An Empirical Analysis of the Impact of Government Tax and Auditing Policies on the Size of the Underground Economy: The Case of the United States, 1993-94, *American Journal of Economics and Sociology*, 56:2, pp.173-185.
- Clotefelter, Charles T. (1983), Tax evasion and tax rates: An analysis of individual return, *Review of Economic Statistics*, 65/3, pp. 363-373.
- Contini, Bruno (1981), Labor market segmentation and the development of the parallel economy – the Italian experience, *Oxford Economic Papers*, 33/4, pp. 401-12.
- Del Boca, Daniela (1981), Parallel economy and allocation of time, *Micros (Quarterly Journal of Microeconomics)*, 4/2, pp. 13-18.

Del Boca, Daniela en Francesco Forte (1982), Recent empirical surveys and theoretical interpretations of the parallel economy in Italy; Tanzi, Vito (1982) (ed.), *The underground economy in the United States and abroad*, Lexington (Mass.), Lexington, pp. 160-178.

Feige, Edgar L. (1986), A re-examination of the "Underground Economy" in the United States. *IMF Staff Papers*, 33/4, pp. 768-781.

Feige, Edgar L. (1989) (ed.), *The underground economies. Tax evasion and information distortion*, Cambridge, New York, Melbourne, Cambridge University Press.

Feige, Edgar L. (1994), The underground economy and the currency enigma, *Supplement to Public Finance/Finances Publiques*, 49, pp. 119-136.

Feige, Edgar L. (1996), Overseas holdings of U.S. currency and the underground economy, in Pozo, Susan (ed.), *Exploring the Underground Economy*, Kalamazoo, Michigan, pp. 5-62.

Franz, A. (1983), Wie groß ist die "schwarze" Wirtschaft?, *Mitteilungsblatt der Österreichischen Statistischen Gesellschaft*, 49/1, pp. 1-6.

Frey, Bruno S. en Weck, Hannelore (1983a), Bureaucracy and the Shadow Economy: A Macro-Approach, in Hanusch, Horst (ed.), *Anatomy of Government Deficiencies*, Berlijn, Springer, pp. 89-109.

Frey, Bruno S. en Weck, Hannelore (1983b), Estimating the Shadow Economy: A 'Naive' Approach, *Oxford Economic Papers*, 35, pp. 23-44.

Frey, Bruno S. en Weck-Hannemann, Hannelore (1984), The hidden economy as an "unobserved" variable, *European Economic Review*, 26/1, pp. 33-53.

Frey, Bruno S. en Pommerehne, Werner (1984), The hidden economy: State and prospect for measurement, *Review of Income and Wealth*, 30/1, pp. 1-23.

Frey, Bruno S., Weck, Hannelore en Pommerehne, Werner (1982), Has the shadow economy grown in Germany? An exploratory study, *Weltwirtschaftliches Archiv*, 118/4, pp. 499-524.

Friedman, E., Johnson, S., Kaufmann, D. en Zoido-Lobatón, P. (1999), Dodging the grabbing hand: The determinants of unofficial activity in 69 countries, *Discussion paper*, Washington D.C: World Bank.

Garcia, Gillian (1978), The Currency Ratio and the Subterranean Economy, *Financial Analysts Journal*, 69:1, pp. 64-66.

Giles, David, e.a. (1999a), Measuring the hidden economy: Implications for econometric modelling, *The Economic Journal*, 109/456, pp.370-380.

Giles, David, e.a. (1999b), Modelling the hidden economy in the tax-gap in New Zealand, *Working paper*, Department of Economics, University of Victoria, Canada.

Giles, David, e.a., Tedds, Linsey, M. en Werkneh, Gugsu (1999), The Canadian underground and measured economies, *Working paper*, Department of Economics, University of Victoria, Canada.

Giles, David, e.a. en Linsey M. Tedds (2002), Taxes and the Canadian Underground Economy, Canadian Tax Paper nr. 106, Canadian Tax Foundation, Toronto/Ontario.

Gutmann, Pierre M. (1977), The Subterranean Economy, *Financial Analysts Journal*, 34:1, pp. 24-27.

Hartzenburg, G.M. en Leimann, A., The Informal Economy and its Growth Potential, in: Adebian, E. en Standish, B. (eds.) *Economic Growth in South Africa*, Oxford, Oxford University Press, 1992, pp. 187-214.

Helberger, Claus en Knepel, Hans (1988), How big is the shadow economy? A re-analysis of the unobserved-variable approach of B. S. Frey en H. Weck-Hannemann, *European Economic Journal*, 32, pp. 965-76.

Hill, Roderick en Kabir, Muhammed (1996), Tax rates, the tax mix, and the growth of the underground economy in Canada: What can we infer?, *Canadian Tax Journal/Revue Fiscale Canadienne*, 44/ 6, pp. 1552-1583.

IRS (1979), *Estimates of income unreported on individual tax reforms*, Washington D.C.: Internal revenue service, U.S. Department of the Treasury.

IRS (1983), *Income tax compliance research: Estimates for 1973-81*, Washington D.C.: Internal revenue service, U.S. Department of the Treasury.

Isachsen, Arne J. en Strom, Steinar (1985), The size and growth of the hidden economy in Norway, *Review of Income and Wealth*, 31/1, pp. 21-38.

Isachsen, Arne J., Klovland, Jan en Strom, Steinar (1982), The hidden economy in Norway, in Tanzi Vito (ed.), *The underground economy in the United States and Abroad*, Heath, Lexington, pp. 209-231.

Johnson, Simon, Kaufmann, Daniel en Andrei Shleifer (1997), *The unofficial economy in transition*, Brookings Papers on Economic Activity, Fall, Washington D.C.

Johnson, Simon; Kaufmann, Daniel en Zoido-Lobaton, Pablo (1998a), Regulatory discretion and the unofficial economy, *The American Economic Review*, 88/ 2, pp. 387-392.

Johnson, Simon; Kaufmann, Daniel en Zoido-Lobaton, Pablo (1998b), *Corruption, public finances and the unofficial economy*, Washington, D.C.: The World Bank, discussion paper.

Kaufmann, Daniel en Kaliberda, Aleksander (1996), Integrating the unofficial economy into the dynamics of post socialist economies: A framework of analyses and evidence, Washington, D.C., The Worldbank, *Policy research working paper 1691*.

Kirchgaessner, Gebhard (1983), Size and development of the West German shadow economy, 1955-1980, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 139/2, pp. 197-214.

Kirchgaessner, Gebhard (1984), Verfahren zur Erfassung des in der Schattenwirtschaft erarbeiteten Sozialprodukts, *Allgemeines Statistisches Archiv*, 68/4, pp. 378-405.

Klovland, Jan (1984), Tax Evasion and the Demand for Currency in Norway and Sweden: Is there a Hidden Relationship?, *Scandinavian Journal of Economics*, 86:4, pp. 423-39.

Lackó, Mária (1996), *Hidden economy in East-European countries in international comparison*, Laxenburg, International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA), working paper.

Lackó, Mária (1998), *The hidden economies of Visegrad countries in international comparison: A household electricity approach*, in Halpern, L. en Wyplosz, Ch. (eds.), Hungary: Towards a market economy, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press, p. 128-152.

Lackó, Mária (1999), *Hidden economy an unknown quantity? Comparative analyses of hidden economies in transition countries in 1989-95*, Working paper 9905, Department of Economics, University of Linz, Oostenrijk.

Langfeldt, Enno (1984), The unobserved economy in the Federal Republic of Germany, in Feige, Edgar L. (ed.), *The unobserved economy*, Cambridge University Press, pp. 236-260.

Lippert, Owen en Michael Walker (eds.) (1997), *The underground economy: Global evidences of its size and impact*, Vancouver, B.C., The Frazer Institute.

Lizzeri, C. (1979), *Mezzogiorno in controllo*, Enel, Napels.

Loayza, Norman V. (1996), The economics of the informal sector: a simple model and some empirical evidence from Latin America, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 45, pp. 129-162.

MacAfee, Kerrick (1980), A Glimpse of the hidden economy in the national accounts, *Economic Trends*, 136, pp. 81-87.

Madzarevic, Sanja en Mikulic, Davor (1997), *Measuring the unofficial economy by the system of national accounts*, Zagreb: Institute of Public Finance, working paper.

Mauleon, Ignacio (1998), Quantitative Estimation of the Spanish Underground Economy, *Discussion paper*, Department of Economics and History, University of Salamanca, Salamanca, Spanje.

Mogensen, Gunnar V., Kvist, Hans K., Körmendi, Eszter en Pedersen, Soren (1995), *The shadow economy in Denmark 1994: Measurement and results*, Study nr. 3, Copenhagen, The Rockwool Foundation Research Unit.

Morris, B. (1993), *Editorial Statement*, International Economic Insides, IV, International Statistical Yearbook, Boedapest.

O'Higgins, Michael (1989), Assessing the underground economy in the United Kingdom, in Feige, E.L. (ed.), *The underground economies: tax evasion and information distortion*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 175-195.

O'Neill, David M. (1983), Growth of the underground economy 1950-81: Some evidence from the current population survey, *Study for the Joint Economic Committee*, U.S. Congress, Joint Committee, Print 98-122, U.S. Gov. Printing Office, Washington.

Park, T. (1979), *Reconciliation between personal income and taxable income*, pp. 1947-77, mimeo, Washington D.C., Bureau of Economic Analysis.

Pelzmann, Linde (1988), *Wirtschaftspsychologie, Arbeitslosenforschung, Schattenwirtschaft, Steuerpsychologie*, Wenen, New York (Springer).

Petersen, Hans-Georg (1982), Size of the public sector, economic growth and the informal economy: Development trends in the Federal Republic of Germany, *Review of Income and Wealth*, 28/2, pp. 191-215.

Pissarides, C. en Weber, G. (1988), An expenditure – based estimate of Britain's black economy, *CLE working paper*, nr. 104, Londen.

Pommerehne, Werner W. en Friedrich Schneider (1985), The decline of productivity growth and the rise of the shadow economy in the U.S., *Working Paper 85-9*, University of Aarhus, Aarhus, Denemarken.

Portes, Alejandro (1996), The informal economy, in Pozo, Susan (ed.), *Exploring the underground economy*, Kalamazoo, Michigan, pp. 147-165.

Pozo, Susan (ed.) (1996), *Exploring the underground economy: Studies of illegal and unreported activity*, Michigan, W.E. Upjohn, Institute for Employment Research.

Rogoff, Kenneth, (1998), Blessing or Curse? Foreign and underground demand for euro notes, *Economic policy: The European Forum*, 26, pp. 261-304.

Schneider, Friedrich (1986), Estimating the size of the Danish shadow economy using the currency demand approach: An attempt, *The Scandinavian Journal of Economics*, 88/4, pp. 643-668.

Schneider, Friedrich (1994a), Measuring the size and development of the shadow economy. Can the causes be found and the obstacles be overcome? in Brandstaetter, Hermann, en Güth, Werner (eds.), *Essays on Economic Psychology*, Berlijn, Heidelberg, Springer Publishing Company, pp. 193-212.

Schneider, Friedrich (1994b), Can the shadow economy be reduced through major tax reforms? An empirical investigation for Austria, *Supplement to Public Finance/Finances Publiques*, 49, pp. 137-152.

Schneider, Friedrich (1997), The shadow economies of Western Europe, *Journal of the Institute of Economic Affairs*, 17/3, pp. 42-48.

Schneider, Friedrich (1998a), Further empirical results of the size of the shadow economy of 17 OECD-countries over time, *Paper to be presented at the 54th Congress of the IIPF Cordoba, Argentina and discussion paper*, Department of Economics, University of Linz, Linz, Oostenrijk.

Schneider, Friedrich (1998b), Stellt das Anwachsen der Schwarzarbeit eine wirtschaftspolitische Herausforderung dar? Einige Gedanken aus volkswirtschaftlicher Sicht, Linz, *Mitteilungen des Instituts für angewandte Wirtschaftsforschung (IAW)*, 1/98, pp. 4-13.

Schneider, Friedrich (2000), The Increase of the Size of the Shadow Economy of 18 OECD-Countries: Some Preliminary Explanations, *Paper presented at the Annual Public Choice Meeting*, maart 10-12, 2000, Charleston, S.C.

- Schneider, Friedrich en Enste, (2000), Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences, *The Journal of Economic Literature*, 38/1, pp. 77-114.
- Simon, C.B. en Witte, A.G. (1982), *Beating the system: The underground economy*, Boston, (Mas.), Urban House.
- Smith, J.D (1985), Market motives in the informal economy, in Gaertner, W. en Wenig, A. (eds.), *The economics of the shadow economy*, Heidelberg, Springer Publishing Company, pp. 161-177.
- Spiro, Peter S. (1993), Evidence of a Post-GST Increase in the Underground Economy, *Canadian Tax Journal/ Revue Fiscale Canadienne*, 41:2, pp. 247-258.
- Tanzi, Vito (1980), The Underground Economy in the United States: Estimates and Implications, *Banca Nazionale del Lavoro*, 135:4, pp. 427-453.
- Tanzi, Vito (1982) (ed.), *The underground economy in the United States and abroad*, Lexington (Mass.), Lexington.
- Tanzi, Vito (1982), A second (and more skeptical) look at the underground economy in the United States, in Tanzi, Vito (1982) (ed.), *The underground economy in the United States and abroad*, Lexington (Mass.), Lexington, pp. 38-56.
- Tanzi, Vito (1983), The Underground Economy in the United States: Annual Estimates, 1930-1980, *IMF-Staff Papers*, 30:2, pp. 283-305.
- Tanzi, Vito (1986), The underground economy in the United States, Reply to comments by Feige, Thomas, en Zilberfarb, *IMF - Staff Papers*, 33/4, pp. 799-811.
- Tanzi, Vito (1999), Uses and Abuses of Estimates of the Underground Economy, *The Economic Journal*, 109/456, pp.338-340.
- Thomas, Jim J. (1986), The underground economy in the United States: A comment on Tanzi, *IMF-Staff Papers*, Vol. 33, no. 4, pp. 782-789.
- Thomas, Jim J. (1992), *Informal economic activity*, LSE, Handbooks in Economics, London: Harvester Wheatsheaf.
- Thomas, Jim J. (1999), Quantifying the Black Economy: 'Measurement without Theory' Yet Again?, *The Economic Journal*, 109/456, pp. 381-389.
- Weck, Hannelore (1983), *Schattenwirtschaft: Eine Möglichkeit zur Einschränkung der öffentlichen Verwaltung? Eine ökonomische Analyse*, Bern-Frankfurt.

Williams, Colin C. en Windebank, Jan (1995), Black market work in the European Community: Peripheral work for peripheral localities?, *International Journal of Urban and Regional Research*, 19/1, pp. 23-39.

Witte, A.D. (1987), The nature and extend of unreported activity: A survey concentrating on a recent US-research, in Alessandrini, S. en Dallago, B. (eds.), *The unofficial economy: Consequences and perspectives in different economic systems*, Gower: Aldershot.

Yoo, Tiho, en Hyun, Jin K., (1998), International comparison of the black economy: Empirical evidence using micro-level data, *Unpublished paper*, Presented at the 1998 Congress of the International Institute of Public Finance, Cordoba, Argentina.

Zilberfarb, Ben-Zion (1986), *Estimates of the underground economy in the United States, 1930-80*. IMF-Staff Papers, 33/ 4, pp. 790-798.

INHOUDSTAFEL

DE SCHADUWEECONOMIEEN IN DE WERELD: OMVANG, OORZAKEN EN GEVOLGEN

1. INLEIDING	831
2. DE OMSCHRIJVING VAN SCHADUWEECONOMIE: EEN POGING	832
3. DE OMVANG VAN DE SCHADUWEECONOMIEEN OVER DE HELE WERELD — BEVINDINGEN VOOR 110 LANDEN	833
3.1. ONTWIKKELINGSLANDEN	834
3.2. TRANSITIELANDEN	843
3.3. OESO-LANDEN	846
4. DE VOORNAAMSTE OORZAKEN VAN DE UITBREIDING VAN DE SCHADUWEECONOMIE	857
4.1. TOENAME VAN DE DRUK VAN DE BELASTINGEN EN DE SOCIALEZEKERHEIDSBIJDRAGEN	857
4.2. INTENSITEIT VAN DE OVERHEIDSBESLUITEN	864
4.3. DIENSTEN IN DE OPENBARE SECTOR	865
5. METHODES VOOR HET SCHATTEN VAN DE OMVANG VAN DE SCHADUWEECONOMIE	865
5.1. RECHTSTREEKSE BENADERINGEN	866
5.2. ONRECHTSTREEKSE BENADERINGEN	867
5.3. DE MODELKENNERING	874
6. SAMENVATTING EN CONCLUSIES	877
7. BIBLIOGRAFIE	880

HUISHOUDDIENSTEN EN DE INFORMELE ECONOMIE

DOOR **ROBERT ANDERSON**

Coördinator, Living Conditions
Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden

1. INLEIDING

Dit artikel is in ruime mate gebaseerd op een rapport dat in 2001 door de Stichting werd gepubliceerd (1). Het was onze eerste poging om de mogelijkheden voor de creatie van tewerkstelling in deze complexe en moeilijke sector (als we dit al een sector kunnen noemen) te onderzoeken, waarbij we de klemtoon legden op officiële tewerkstelling, maar ons tegelijkertijd ook bewust waren van het feit dat zwartwerk de basis vormde voor een groot aanbod aan huishouddiensten.

De bedoeling van dit artikel is in de eerste plaats de huishouddiensten te kenschetsen, evenals het belang ervan voor de waaier van arbeidsstatussen gaande van zwartwerk tot voltijdse tewerkstelling. In dit artikel wordt nagegaan waarom deze diensten aan belang winnen en hoe in de behoefte aan deze diensten wordt voorzien. Tot slot worden een aantal problemen of kwesties geïdentificeerd voor de ontwikkeling van de huishouddiensten en voor de omzetting ervan in kwaliteitsbanen.

2. ACHTERGROND

Huishouddiensten werden in het EU-beleid en in onderzoeksdocumenten van het voorbije decennium beklemtoond als zijnde een bijzonder betekenisvolle sector voor zowel de werkgelegenheid als voor betaald werk in de informele economie.

Volgens sommigen bieden deze diensten een potentieel voor de creatie van laaggeschoolde banen, die dringend nodig zijn ten gevolge van het hoge aandeel “ongeschoolde” werknemers onder de werklozen – zie bv. de Europese strategie uit het midden van de jaren negentig die de Plaatselijke initiatieven voor ontwikkeling en

(1) Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden (2001), *Tewerkstelling in Huishouddiensten*, Luxemburg, Bureau voor Officiële Publicaties der Europese Gemeenschappen.

werkgelegenheid bevorderde; verder ook de Derde sector en werkgelegenheid. Er bestaat echter ook enig scepticisme ten aanzien van het groeipotentieel van de dienstensector, vooral in verband met het potentieel voor de betaling van deze diensten door privé-huishoudens. De Werkgroep van hoge ambtenaren betreffende gewijzigde omstandigheden in het bedrijfsleven (2) suggereert dat "Het potentieel voor dit type van tewerkstelling (primaire persoonlijke dienstverlening) in ruime mate werd tenietgedaan door een combinatie van een oneconomisch prijzenbeleid en een gebrek aan erkenning. Als deze problemen zouden worden verholpen, zouden dergelijke activiteiten een bijzonder groot potentieel hebben voor de creatie van banen."

In sommige huishoudelijke diensten is zwartwerk eerder de regel dan de uitzondering; dit is typisch voor werk in sectoren die arbeidsintensief zijn en een kleine winstmarge hebben. Dienstverlening op maat aan gezinnen en individuen (verzorging, schoonmaak, enz.) was lange tijd het sleutelement van de vraag naar zwartwerk, hoewel de ontwikkeling ervan door culturele tradities en algemene aanvaarding werd beïnvloed.

3. VAN ONBETAALD WERK TOT BETAALD WERK EN OFFICIELE TEWERKSTELLING

Hier vloeien duidelijk twee ontwikkelingen in elkaar. Historisch gezien bestonden huishouddiensten voornamelijk uit onbetaald huishoudelijk werk/verzorging uitgevoerd door vrouwen. De ontwikkeling van deze taken tot betaald werk levert sommige vrouwen een inkomen op, terwijl dienstverlening aan kinderen en andere afhankelijke personen een manier is om werk en gezinsleven met elkaar te verzoenen; zo kunnen andere vrouwen een arbeidsplaats innemen.

Betaald werk in huishouddiensten dekt het volledige spectrum van arbeidsomstandigheden, gaande van voltijdse, verzekerde en op pensioen rechtgevendende tewerkstelling en deeltijdse, zelfstandige, occasionele of andere "atypische" arbeidscontracten, tot betaald werk dat "niet-aangegeven" is en misschien ook het vrijwilligerswerk compenseert.

De openbare politiek streeft er nu duidelijk naar om vorderingen te maken op het vlak van officiële tewerkstelling in deze sector, niet alleen door de creatie van banen, maar ook door de omzetting van zwartwerk in officiële tewerkstelling.

(2) Europese Commissie (1998), *Managing change; final report of the High Level Group on economic and social implications of industrial change.*

4. HUISHOUDDIENSTEN EN GENDER

Het geslacht neemt een centrale plaats in in kwesties van zwartwerk. Verslagen over gelijke kansen voor mannen en vrouwen melden dat nieuwe bronnen van tewerkstelling vaak in de diensten- en zorgverleningssector liggen, waar vrouwen meer kansen krijgen om een arbeidsplaats in te nemen – maar waarin vrouwen ook reeds oververtegenwoordigd zijn.

Hoewel sommige categorieën van gezins- of huishouddiensten, zoals binnenhuisinrichting, herstellingen, tuinkarweitjes en auto-onderhoud in hoofdzaak mannenaangelegenheden zijn, is het duidelijk dat de meeste tewerkstellingscategorieën in de huishouddiensten taken zijn die vrouwen in hun eigen huis ook reeds uitvoeren, maar dan onbetaald. Als vrouwen huishouddiensten tegen betaling uitvoerden, kregen ze vaak een minimumloon en moesten ze zich aan restrictieve omstandigheden onderwerpen. Klaarblijkelijk kan een groot deel van het werk in de huishouddiensten dat momenteel beschikbaar is, slechts gespreide werkuren, werkonzekerheid en armzalige werkomstandigheden bieden.

Toch kan men reeds aantonen dat in sommige sectoren armzalige voorwaarden en omstandigheden niet onvermijdelijk zijn. In sommige Lidstaten bijvoorbeeld wordt werk in de kinderverzorging momenteel geprofessionaliseerd en gereguleerd om zowel de werknemers als de kinderen te beschermen, en worden er mogelijkheden geboden voor loopbaanontwikkeling.

Tewerkstelling in huishouddiensten zoals schoonmaken, boodschappen doen en koken, kinderverzorging en bejaardenverzorging, neemt aanzienlijk toe, zowel in omvang als in sociale termen. Het volledige gamma van betaalde activiteiten die hiertoe kunnen worden gerekend, omvat al het werk dat binnen het huis van de consument wordt uitgevoerd (bv. schoonmaak, wassen en strijken, kinderverzorging, zorgverlening aan hulpehoevende bejaarden, tuinieren, herstellingen aan het huis of de inhoud ervan); werk uitgevoerd in en rondom het huis (bv. kinderoppas, wassen en strijken, naaien en herstellingen); werk buiten het huiselijke kader uitgevoerd als een alternatieve dienst ter vervanging van verbruik thuis (bv. restaurants, bereiding en verkoop van snacks, broodjes, enz.) en andere diensten waarbij het werk in een atelier, fabriek of een ander bedrijfsgebouw wordt uitgevoerd (bv. auto-onderhoud, schoonmaken van tapijten, productie in de fabriek van gekoelde en diepgevroren maaltijden). We kunnen hier ook enkele “nieuwe” diensten aan toevoegen, die door de bestaande gemeenschaps- of openbare voorzieningen worden geleverd, zoals kinderverzorging (kinderdagverblijven, naschoolse opvang) en respijtzorg en dagcentra voor bejaarden en gehandicapten (in sommige staten, bv. Finland, bestaan deze structuren al enkele tientallen jaren).

5. OORZAKEN VAN DE CREATIE VAN WERKGELEGENHEID IN DE HUISHOUDDIENSTEN

Onbetaald werk in gezin of huishouden wordt steeds meer in betaalde banen omgezet ten gevolge van:

- demografische ontwikkelingen en veranderingen in de structuur van de privé-huishoudens;
- ontwikkelingen in de werkgelegenheidssituatie en het inkomen van individuen en privé-huishoudens;
- maatschappelijke en culturele veranderingen;
- politieke maatregelen in antwoord op nieuwe behoeften en vereisten.

Het stijgende aantal bejaarden, vooral alleenwonende bejaarden, in combinatie met steeds meer 'uithuizige' gezinnen leidt tot een grotere behoefte aan externe bronnen voor verzorging en ondersteuning. Deze diensten kunnen door openbare diensten worden geleverd, waarvoor dan de marktprijs wordt betaald, of door vrijwilligers- en buurtorganisaties. Door het toenemende aantal echtscheidingen en scheidingen is er verder ook een aanzienlijke stijging van het aantal huishoudens van alleenstaanden en eenoudergezinnen. Gelijklopend daarmee daalt het aantal huishoudens waar verschillende generaties samenwonen – met als gevolg, de stijging van de vraag (op de markt) naar diensten die voordien op basis van gedeelde arbeid werden geleverd of werden geleverd voor verschillende leden van het huishouden tegelijkertijd. Hiertoe rekenen we koken, wassen, strijken, maar ook kinderoppas en verzorging van andere hulpbehoevenden. Dit is een waarneembare tendens, ook al kan in sommige gevallen het tegenovergestelde worden opgemerkt; bijvoorbeeld kinderen die langer in het ouderlijk huis verblijven, ook al zijn ze al volwassen, of oudere familieleden die in het huishouden worden opgenomen omdat ze hulpbehoevend zijn.

Wijzigingen in de werkgelegenheidssituatie en het inkomen van individuele groepen van de bevolking stimuleren eveneens de ontwikkeling van types van betaald werk. Door het steeds groter wordende aandeel van werkende vrouwen is ook de behoefte aan hulp voor huishoudendiensten, kinderoppas en begeleiding voor bejaarden en gehandicapten toegenomen. Terzelfder tijd kunnen werkende vrouwen, door het feit dat zij een loon verdienen, zulke diensten ook betalen. Verder wordt ook een stijging vastgesteld van het aantal huishoudens met twee loontrekkers of met een inkomen dat hoger ligt dan het gemiddelde. De winnaars in het polarisatieproces van de inkomens en de arbeidsmarkt hebben voldoende koopkracht om voor een brede waaier van huishoudendiensten te betalen.

Anderzijds stijgt ook het aantal huishoudens waar alle volwassen leden werkloos zijn of slechts een laag inkomen uit betaalde tewerkstelling hebben. Deze verliezers in het polarisatieproces van de inkomens en de arbeidsmarkt kunnen niet anders dan huishoudendiensten tegen lage prijzen aan te bieden.

Een meer persoonsgebonden levensstijl, gecombineerd met de steeds hogere eisen van het hedendaagse arbeidsleven, hebben sociale en culturele veranderingen teweeggebracht die de gezins- en de gemeenschapsstructuur beïnvloeden en voor de mensen het aanbod aan onbetaalde verzorgingsdiensten kunnen beperken. Dit geldt niet alleen voor de structuren voor gezinsondersteuning, die in verschillende opzichten tegelijkertijd sterker en zwakker kunnen zijn, maar ook voor de gemeenschaps- en buurtstructuren en andere structuren voor wederzijdse hulp.

De beleidsvormen van de regering en de wijzigingen in de openbare sector (vaak als reactie op de sociale ontwikkelingen) hebben eveneens een invloed op de waaier van betaald werk in huishoud diensten – bv. welzijnsvoorzieningen, gezinsondersteuning, enz.

Deze tendensen en ontwikkelingen hebben de Stichting ertoe aangezet om dieper in te gaan op de ontwikkeling van de huishoud diensten, die bij de beleidsmakers een hoofdbekommernis blijken te zijn, niet alleen wat tewerkstelling en sociale bescherming aangaat, maar ook op het vlak van gelijke kansen en sociale uitsluiting.

6. ONDERZOEK VAN DE STICHTING

Het onderzoek werd uitgevoerd in acht Lidstaten: Duitsland, Oostenrijk, Finland, Frankrijk, Italië, Nederland, Portugal en de UK.

6.1. STREEFDOELEN

- de aard en de omvang inschatten van de tewerkstelling in de huishoud diensten, die traditioneel onbetaalde diensten waren;
- de kenmerken van de tewerkstelling in de huishoud diensten documenteren;
- maatregelen identificeren om de kwaliteit van het arbeidsleven voor deze werknemers te verbeteren (vooral op het vlak van verzoening tussen werk en gezinsleven).

6.2. METHODES

- overzicht (met inbegrip van nationale onderzoeken);
- lokale studies (twee per land), omdat systematische gegevens zelden voorhanden zijn;
- identificatie van goede praktijken door middel van gesprekken met werkgevers (zeer moeilijk te vinden);
- gesprekken met werknemers in de sectoren schoonmaak, kinderverzorging en bejaardenverzorging.

6.3. CONCEPTEN

“Huishouddiensten” staat voor alle diensten zowel binnen als buiten het huis van de gebruiker die de leden van een privé-huishouden ondersteunen en die voordien werden geleverd door de leden van het huishouden – maar het is moeilijk om te weten waar de grens moet worden getrokken op het vlak van het niveau van de bekwaamheden (bv. loodgieterswerk, verpleging). Er wordt in deze studie geen rekening gehouden met mensen die normaal in een institutionele omgeving verblijven, maar sommige voorzieningen en sommige werknemers kunnen betrokken zijn bij het verlenen van zowel residentiële of semi-residentiële diensten als thuishulpdiensten; dezelfde werknemers kunnen betrokken zijn bij het verlenen van huishouddiensten in zowel de officiële als de niet-aangegeven tewerkstelling.

7. POLITIEKE MAATREGELEN

Er is een uitgebreide waaier van politieke maatregelen om tewerkstelling te stimuleren, vergelijkbaar met de preventieve maatregelen om zwartwerk te bestrijden (waarbij de klemtoon ligt op stimulansen op het vlak van belastingen en uitkeringen). Op het niveau van de EU hebben de werkgelegenheidsmaatregelen sinds 2001 vooral zwartwerk aangepakt; deze maatregelen werden nu versterkt.

Op nationaal niveau heeft de overheid van elk van de acht landen beleidsvormen ingevoerd voor de ontwikkeling van de huishouddiensten: van de 25 geïdentificeerde maatregelen waren er twee in hoofdzaak op de werknemer gericht, 14 op de gebruiker en 9 op de werkgever.

Gebruikers: uitbreiding en verschuiving van de zorgdiensten – met als doelstelling de kwaliteit en het volume van de zorgverlening te verbeteren; toelagen voor thuiszorg; dienstenchèques; programma’s voor belastingkrediet – door de diensten fiscaal aftrekbaar te maken zou het verschil in kostprijs tussen aangegeven en niet-aangegeven werknemers moeten afnemen.

Werknemers: activeringsprogramma’s voor uitgesloten groepen door de toegang tot de tewerkstelling te bevorderen van groepen met een lagere inzetbaarheid (oudere vrouwen, immigranten, langdurig werklozen), kwamen in alle landen voor (gedeeltelijk ten gevolge van het werkgelegenheidsbeleid van de EU). Deze doelgroepen zouden echter kunnen worden geassocieerd met de idee dat ze een negatieve invloed hebben op de status en het imago van de betrokken bezigheden.

Werkgevers: maatregelen om vrouwenondernemingen een duw in de rug te geven; opleiding voor ondernemerschap; startsubsidies voor verleners van huishouddiensten.

8. GROEISCHEMA VAN DE WERKGELEGENHEID

De groei is duidelijk, maar niet gelijkmatig. De tendensen in de werkgelegenheid in kaart brengen, is uiterst moeilijk: statistische bronnen gebruiken verschillende concepten en definities; hebben geen gegevens over de individuele bezigheden in de sector van de huishoud diensten; kunnen in sommige landen geen onderscheid maken tussen kinderverzorgers en bejaardenhulpers; in sommige sectoren, bv. de schoonmaak, kan geen onderscheid worden gemaakt tussen diensten voor huishoudens en diensten voor ondernemingen. Toch blijkt over het algemeen dat de groei in de kinderverzorging en de diensten voor voedselvoorziening het sterkst is.

Er blijkt een groot aantal behoeften te zijn waaraan niet wordt voldaan, in het bijzonder voor bejaardenverzorging, kinderverzorging en huishoudelijke taken; zo wordt de behoefte aan hulpverlening in Finland geschat op 15.000 banen; er zijn openstaande betrekkingen voor 200.000 banen in de sector van de persoonlijke dienstverlening in Duitsland en voor 500.000 jobs in de sector van de gemeenschapsvoorzieningen in Frankrijk. Het kernprobleem bestaat erin, de latente vraag om te zetten in een vraag die op koopkracht is gebaseerd; zwartwerk is doorgaans goedkoper en zorgt dus in alle landen voor een zeer grote concurrentie.

De sector van de schoonmaak thuis is zeer complex, aangezien zwartwerk algemeen verspreid is. Naar schatting 50-80% van de huishoudelijke werknemers heeft een niet-aangegeven baan: in Oostenrijk blijkt uit studies dat 70% van de banen in de huishoudsector niet is aangegeven; anderen schatten het aantal illegale werknemers in de Oostenrijkse huishoudens op 300.000, terwijl er slechts 5.000 bij de overheid geregistreerd staan; een Franse studie uit 1997 vond voor elke aangegeven werknemer in de huishoudsector vijf niet-aangegeven werknemers; in Italië bedraagt deze verhouding naar schatting 3:1. Niet alle contant betaalde werk is illegaal; in Nederland bijvoorbeeld werken veel vrouwen slechts enkele uren per week als schoonmaakster, waarbij ze onder de minimumdrempel verdienen en geen inkomstenbelasting of sociale zekerheid aan de overheid hoeven aan te geven.

9. KWALITEIT VAN DE TEWERKSTELLING

Lage lonen zijn een probleem – ze maken het noodzakelijk om vele uren te werken en treffen toch al oververtegenwoordigde groepen: vrouwen en werknemers die bereid zijn om onzekere banen te aanvaarden (bv. studenten en immigranten). Dit is voor een deel de oorzaak, maar ook voor een deel het gevolg van de relatief zwakke status van de sociale beroepen.

Sociale bescherming is absoluut een sleutelement. Uit het onderzoek bleek dat er een scheiding is tussen relatief goed beschermde werknemers (voornamelijk degene die voor de regering en in de tertiaire sector werken, vooral dan in de kinderverzor-

ging en, in mindere mate, in de bejaardenzorg) en werknemers met slechts weinig bescherming (in hoofdzaak zelfstandigen in heel de sector van de huishouddiensten).

Deeltijds werk is meer dan gebruikelijk in de huishouddiensten, maar op enkele uitzonderingen na zien de werknemers, gezien de lage uurlonen, het deeltijds werk eerder als een beperking dan als een keuze. In sommige landen nemen werknemers die de uren waarop ze werken, kunnen kiezen, doorgaans immers verschillende jobs aan, vaak ten koste van de kwaliteit en hun gezins- en sociale leven.

De carrièrevooruitzichten in de huishouddiensten zijn eerder beperkt, voornamelijk omdat er geen officiële manieren zijn om in deze sector carrière te maken en omdat de bekwaamheden die door ervaring of opleiding werden verworven, slechts weinig erkenning krijgen; bovendien hebben zelfstandige werknemers vaak verschillende werkgevers (soms tegelijkertijd). Verder zijn er slechts weinig mogelijkheden om carrière te maken en over te gaan van een lager geschoolde naar een hoger geschoolde baan, of van de ene subsector naar de andere over te stappen. Uit de studie bleek dat er desondanks een zeker potentieel is om carrière te maken, als de werknemer coördinatie- en beheersverantwoordelijkheden op zich neemt; de ervaring van sociale ondernemingen lijkt hier bijzonder beloftevol.

10. GELIJKE KANSEN

De arbeidsmarkt voor huishouddiensten blijft vrij seksistisch en overwegend vrouwelijk. We worden hier geconfronteerd met een vicieuze cirkel in die zin dat traditionele vrouwelijke bekwaamheden bij de zorgverlening meer worden gewaardeerd dan bekwaamheden die door opleiding werden verworven. Aan huishoudelijke bezigheden wordt een zwakke status toegeschreven; en mannen hebben de neiging om werk in deze sector te vermijden.

De toetreding van mannen tot de sector van de huishouddiensten bevorderen, wordt duidelijk vooropgesteld, maar heeft tot nog toe niet tot veel actie geleid in de programma's voor gelijkheid van kansen. De zwakke status van de zorgverlening aan familieleden en de huishouddiensten maakt deel uit van een diep ingewortelde sociale situatie die slechts langzaam verandert.

De wijdverbreide tewerkstelling van immigranten in de sector van de huishouddiensten is een kernkwestie. In sommige landen wordt een groot deel van de lager geschoolde banen in de sector van de huishouddiensten uitgevoerd door immigranten van buiten de EU. Deze werknemers vinden het bijzonder moeilijk om aan hoger geschoolde banen te komen, omwille van de taalproblemen, de beperkingen op het vlak van verblijfs- en werkvergunningen en het gebrek aan erkenning van hun diploma's. Door de uitbreiding van de Europese Unie is het van doorslaggevend belang dat dit probleem wordt aangepakt, vooral omdat veel immigranten uit de Oost-Europese landen afkomstig zijn.

11. POLITIEKE DOELSTELLINGEN

Bij wijze van conclusie vermelden we nog dat de politieke doelstellingen voor de huishouddiensten passen in het kader van de doelstellingen van de werkgelegenheidsstrategie van de EU voor meer en betere banen en voor een veelomvattende arbeidsmarkt. De voornaamste drie politieke doelstellingen in verband met de huishouddiensten zijn:

- kwaliteitsbanen creëren in de sector van de huishouddiensten (in de context van het beleid voor de creatie van werkgelegenheid);
- de werkomstandigheden in de sector van de huishouddiensten verbeteren (in de context van het beleid voor een modernisering van de sociale bescherming);
- gelijkheid van kansen bevorderen voor de toegang tot de geschoolde bezigheden in de sector van de huishouddiensten (in de context van de harmonisering van de gelijke kansen in alle beleidsvormen).

Er moet gekozen worden voor een uitgebreide strategische benadering om deze doelstellingen te bereiken, met het oog op: verbeteren van de kennis en de informatie; verhogen van het bewustzijn; ontwikkelen van erkenning en bevoegdheden; aanmoedigen van vernieuwing; beschermen van de rechten; creëren van partnerships; en beveiligen van de gemeenschappelijke financiële stimulansen.

Dergelijke strategieën worden dan misschien wel vaak aangehaald, ze stellen ons toch voor een aantal dilemma's. Een voorbeeld: enerzijds is de voornaamste manier om de status van huishouddiensten te doen toenemen, de creatie van opleidings- en vormingssystemen; anderzijds is dit in strijd met de bedoeling om de huishouddiensten te gebruiken als springplank naar de arbeidsmarkt voor ongeschoolde werknemers. Het is moeilijk om de status van een sector die door laaggeschoolden wordt beheerst, op te krikken. We moeten zoeken naar nieuwe vormen van werkorganisatie en kwaliteitsontwikkelingen (in het bijzonder voor de huishoudelijke schoonmaak); toch schijnen heel wat privé-huishoudens de voorkeur te geven aan rechtstreekse aanwerving van (laaggeschoolde) niet-aangegeven werknemers. Daarom is het belangrijk dat doeltreffende middelen worden gevonden om de kwaliteit te controleren en de normen te verbeteren, zelfs al zijn de werknemers laaggeschoold. Tot slot, als een betere structurering van het aanbod essentieel is, dan gebeurt dit waarschijnlijk door de eis kracht bij te zetten dat meer tewerkstelling wordt gecreëerd en dat meer zwartwerk in betaalbare diensten in de officiële economie wordt omgezet.

(Vertaling)

INHOUDSTAFEL

HUISHOUDDIENSTEN EN DE INFORMELE ECONOMIE

1. INLEIDING	889
2. ACHTERGROND	889
3. VAN ONBETAALD WERK TOT BETAALD WERK EN OFFICIELE TEWERKSTELLING	890
4. HUISHOUDDIENSTEN EN GENDER	891
5. OORZAKEN VAN DE CREATIE VAN WERKGELEGENHEID IN DE HUISHOUDDIENSTEN	892
6. ONDERZOEK VAN DE STICHTING	893
6.1. STREEFDOELEN	893
6.2. METHODES	893
6.3. CONCEPTEN	894
7. POLITIEKE MAATREGELEN	894
8. GROEISCHEMA VAN DE WERKGELEGENHEID	895
9. KWALITEIT VAN DE TEWERKSTELLING	895
10. GELIJKE KANSEN	896
11. POLITIEKE DOELSTELLINGEN	897

HUISHOUDELIJK WERK VERRICHT DOOR DERDEN

DOOR MIET SMET

Europees Parlementslid en Minister van Staat

In Europa werkt een groot aantal vrouwen als huishoudhulp of poetsvrouw (1) in andere gezinnen. Gezien het meestal om zwartwerkers gaat, is hun aantal zeer moeilijk te schatten. De maatschappelijke ontwikkelingen, meer bepaald de grotere participatie van vrouwen aan de arbeidsmarkt, doen de vraag naar dit type werk stijgen terwijl het aanbod beperkt blijft. De vraag is dus: hoe kunnen we aan deze discrepantie tussen vraag en aanbod tegemoetkomen? Dit is het onderwerp van mijn rapport dat op 30 november 2000 door de plenaire zitting van het Europees Parlement werd goedgekeurd onder de titel '**Huishoudelijk werk in de informele sector**'. Voorafgaand aan de redactie van dit rapport vond een openbare hoorzitting plaats, waarop nationale deskundigen hun ervaringen toelichtten.

1. SITUATIESCHETS

1.1. WAT IS HUISHOUDELIJKE ARBEID?

De Internationale Arbeidsorganisatie definieert huishoudhulp als volgt: *"Huishoudelijke hulpen en schoonmakers vegen, stofzuigen, wassen en poetsen de vloer, zorgen voor de was, doen inkopen en schaffen voor het huishouden noodzakelijke producten aan, bereiden het eten, dienen de maaltijden op en verrichten allerlei andere huishoudelijke functies"*. Het is de enige definitie; de Europese Unie heeft zelf geen definitie.

Kenmerken van dit huishoudelijke werk zijn:

- het wordt meestal uitgevoerd door vrouwen;
- het wordt meestal in het 'zwart' verricht;
- het vertoont meestal versplinterde werktijden voor verschillende werkgevers gedurende enkele uren per week;
- de werknemers hebben geen statuut;
- de werknemers hebben geen recht op sociale bescherming;

(1) Hier gaat het niet over werknemers van onderhoudsbedrijven of over huisvrouwen die er zelf voor hebben gekozen thuis te blijven om hun eigen huishouden te bestieren.

- de werknemers zijn nauwelijks op de hoogte van hun rechten en kunnen op elk moment ontslagen worden;
- en de werknemers zijn niet gesyndiceerd; er is dus weinig vakbondsinteresse.

1.2. STAP IN DE GOEDE RICHTING: HET FORMALISEREN VAN DE HUISHOUDELIJKE ARBEID

Indien we van huishoudelijke arbeid een volwaardig beroep wilt maken – en dat willen we – dan moet er een strategie ontwikkeld worden om een statuut aan ‘huishoudelijk werk bij derden’ te geven. In verschillende Europese landen werden daartoe pogingen ondernomen.

De elementen, waarmee dan rekening gehouden werd, zijn de volgende:

- Formele huishouidarbeid moet qua kostprijs concurrentieel zijn met de zwarte huishouidarbeid, anders blijven de gebruikers een beroep doen op zwarte arbeid.
- Om formele huishouidarbeid concurrentieel te maken met zwarte huishouidarbeid zal de overheid financieel moeten tussenkomen in de kosten van het statuut.
- De kosten van het statuut houden voornamelijk verband met het verzekeren van minimale socialezekerheidsrechten voor de werknemer en een eventuele fiscale aftrek voor de werkgever.
- De organisatie van de sector moet worden verzekerd, bijvoorbeeld, door het inschakelen van een interimkantoor of door de organisatie van plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen. Er is immers nood aan een punt waar vraag en arbeid elkaar op de arbeidsmarkt ontmoeten.

De evolutie die we in deze sector zien, verschilt niet zo veel van de evolutie in het kinderopvangdossier. Opvang van kinderen was traditioneel een taak van de vrouwen thuis. Naarmate vrouwen meer buitenshuis gingen werken, werd deze taak langzaam geprofessionaliseerd. Hetzelfde fenomeen doet zich voor bij de huishoudelijke arbeid.

1.2.1. De situatie in België

Volgens ramingen zijn er in België 300.000 personen die bij derden huishoudelijk werk verrichten.

Een deel hiervan is sedert 1994 ingeschreven bij de PWA's. Het systeem van PWA's voorziet dat werklozen, met behoud van hun werkloosheidsvergoeding, maximaal 45 uur per maand kunnen bijklussen. De werklozen ontvangen daarvoor per bijgeklust uur een nettoloon van ongeveer 3,70 EUR, ze zijn tegelijkertijd in orde met de sociale zekerheid en vallen onder de arbeidswetgeving. De werkgever betaalt de werknemer met PWA-cheques waarvoor hij tussen de 4,95 en de 7,45 EUR betaalt en die hij gedeeltelijk van de belasting mag aftrekken. De PWA-agentschappen hebben op hun beurt de verplichting een deel van hun ontvangsten te besteden aan de scholing van hun werknemers. In juni 2000 stonden 128.613 gebruikers ingeschre-

ven bij deze agentschappen, hierdoor werd er voor 47.883 personen werk gecreëerd. In 1999 werkte zo'n persoon gemiddeld 29 uur per maand; voor $\frac{3}{4}$ van de uren werd huishoudelijk werk verricht.

Sedert 1 mei 2003 is er een nieuw systeem van dienstencheques in voege. Particulieren kunnen bij Accor een dienstencheque kopen ter waarde van 6,20 EUR. Met deze dienstencheques kunnen ze een werkneemster/werknemer van een erkende onderneming (2) een prestatie in hun woonplaats laten uitvoeren. Afhankelijk van het gewest waarin de particulier woont, gaat het hier over thuishulp van huishoudelijke aard, kinderopvang of hulp aan huis voor bejaarden, zieken en gehandicapten. De erkende ondernemingen moeten voor de uitvoering van deze prestaties een beroep doen op werkzoekenden die specifiek werden aangeworven in het kader van het dienstenchequesysteem. De werkneemsters/werknemers moeten minimaal halftijds tewerkgesteld zijn met een arbeidsovereenkomst bij deze erkende ondernemingen, die ze dan zelf uitzendt naar één of meerdere particulieren. Hun loon wordt voor een deel betaald door de particulieren (via de aankoop van de dienstencheque); de rest wordt betaald door de federale overheid en door de gewesten. Deze dienstencheques zijn net als de PWA-cheques, fiscaal aftrekbaar.

Het systeem van dienstencheques leidt ertoe dat werknemers in vast dienstverband actief zijn. Maar bij beide systemen moet de overheid een financiële inbreng doen om zogezegd 'wit werk' te verkrijgen; niemand is immers bereid om de ware kostprijs van deze diensten te betalen.

1.2.2. Situatie in andere EU-lidstaten

In het rapport wordt verder ingegaan op verschillende positieve ervaringen in andere lidstaten (Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Italië en Portugal) om het huishoudelijk werk uit het zwarte circuit te halen. Uit deze ervaringen kan worden afgeleid dat de diversiteit van het huishoudelijk werk noopt tot een regulering van de markt en de arbeidsomstandigheden.

1.3. MIGRANTENVROUWEN EN HUISHOUDELIJK WERK

Een gedeelte van het zwartwerk in het huishouden wordt verricht door migrantenvrouwen. Deze groep verdient speciale aandacht aangezien uit onderzoek blijkt dat er vaak misbruik gemaakt wordt van deze migrerende werksters. Allereerst hebben deze vrouwen te maken met dezelfde willekeur als andere personen, die in het zwart, huishoudelijk werk verrichten. Maar aangezien zij vaak illegaal in de lidstaten van de Europese Unie verblijven, komt daar nog eens bij dat vrouwen uit deze groep meestal 'geïsoleerd' leven en afhankelijk zijn van hun werkgever. Ze worden vaak uitgebuit (zeer lage, zelfs ontbrekende bezoldiging en lange werkdagen) door hun werkgever en stoten soms op geweld. Degenen die daarentegen wel legaal in

(2) Zowel commerciële ondernemingen, VZW's, ziekenfondsen, OCMW's, ondernemingen met een sociaal doel of zelfstandige werkgevers kunnen erkend worden.

de Europese Unie verblijven en die dus over een werkvergunning beschikken, zijn vaak het slachtoffer van chantage in verband met het al dan niet verlengen van hun werkvergunning. Rond de problematiek van deze migrantenvrouwen zijn een aantal actiegroepen werkzaam.

2. WAT WORDT ER IN DE RESOLUTIE GEVRAAGD?

De resolutie, zoals goedgekeurd door het Europees Parlement op 30 november 2000, vraagt dat er werk wordt gemaakt van de volgende zaken:

- de ontwikkeling van een Europese definitie van huishoudelijk werk;
- het verzamelen van statistieken over zwart huishoudelijk werk en het maken van een studie over de kosten en gevolgen van dit zwartwerk;
- de erkenning van huishoudelijk werk als een volwaardig beroep en maatregelen ter verbetering van het imago en het statuut van huishoudelijk werk;
- de inschrijving van huishoudelijk werk in het Europees werkgelegenheidsbeleid. Concreet betekent dit dat bij de opstelling van de werkgelegenheidsrichtsnoeren – die de krijtlijnen uitzetten van het Europees werkgelegenheidsbeleid – rekening gehouden moet worden met de specifieke kenmerken van huishoudelijk werk. Verder kunnen speciale richtsnoeren opgesteld worden zodat op Europees niveau bijvoorbeeld, de sociale rechten van de werknemer kunnen vastgelegd worden in samenspraak met de lidstaten en de sociale partners;
- bestrijden van zwartwerk door de lidstaten en de sociale partners;
- de ontwikkeling door de lidstaten van een ontmoetingsplaats tussen vraag en aanbod, bijvoorbeeld, de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen;
- een financiële tussenkomst door de lidstaten om ‘wit’ huishoudelijk werk betaalbaar te houden;
- het internationaal huispersoneel: de lidstaten moeten een studie laten uitvoeren over de situatie in hun eigen land. Er moeten minimale arbeidsvoorwaarden verbonden worden aan de afgifte van visa voor huishoudelijk personeel bij diplomaten. Verder moeten er voor de opvang van vrouwelijke migranten speciale centra opgericht worden waar hulp wordt verleend aan vrouwen die misbruikt zijn en waar men instaat voor de aanleg van dossiers om verblijfsvergunningen te verkrijgen.

3. WAT IS ER SEDERTDIEN GEREALISEERD?

Is er sedert de goedkeuring van het rapport in 2000 reeds enige vooruitgang geboekt?

- De aandacht voor het probleem is gegroeid; na de goedkeuring van het rapport werden voor de eerste maal conferenties georganiseerd waar ‘huishoudelijk werk verricht door autochtonen’ aan bod kwam: Rome, Tütsing en Brussel. De aandacht

voor allochtone personen die huishoudelijk werk uitvoeren, was er reeds geruime tijd voor het rapport. In België verscheen recent nog een studie van de Koning Bouwdeijnstichting over internationaal huispersoneel.

■ Tijdens de jaarlijkse opmaak van de werkgelegenheidsrichtsnoeren heeft het Europees Parlement onder mijn impuls reeds verschillende keren amendementen goedgekeurd over huishoudelijk werk. Deze amendementen hebben betrekking op een grotere aandacht voor zwartwerk in sectoren waar veel vrouwen actief zijn, op de creatie van een statuut voor banen die moeilijk binnen het bestaande reguliere systeem kunnen worden gebracht en op de erkenning van betaalde huishoudelijke arbeid door derden als een volwaardige arbeidssector. Bovendien bestaat er sedert juli 2003 een specifiek werkgelegenheidsrichtsnoer over zwartwerk.

■ De Europese Commissie heeft twee seminars over zwartwerk georganiseerd en laat een nieuwe studie over zwartwerk maken.

■ Onder het Italiaans Voorzitterschap (3) werd in juli 2003 in Varese een informele raad omtrent zwartwerk gehouden. Op basis van de conclusies van deze vergadering zal een resolutie opgemaakt worden (4).

■ Verschillende publicaties: de Europese stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden publiceerde in 2002 een nieuwe studie over 'Werkgelegenheid in huishoudelijke diensten'. Deze studie gaat dieper in op de huishoudelijke diensten in acht lidstaten en geeft aanbevelingen om de situatie van het huishoudelijk personeel te verbeteren. Naar aanleiding van de conferentie in Tütsing verscheen een boek over 'betaald huishoudelijk werk'.

(4) Deze resolutie werd tijdens de Raad Sociale Zaken van 20 oktober 2003 goedgekeurd.

(3) Italië is voorzitter van de Europese Unie van 1 juli 2003 tot 31 december 2003.

INHOUDSTAFEL

HUISHOUDELIJK WERK VERRICHT DOOR DERDEN

1. SITUATIESCHETS	899
1.1. WAT IS HUISHOUDELIJKE ARBEID?	899
1.2. STAP IN DE GOEDE RICHTING: HET FORMALISEREN VAN DE HUISHOUDELIJKE ARBEID	900
1.3. MIGRANTENVROUWEN EN HUISHOUDELIJK WERK	901
2. WAT WORDT ER IN DE RESOLUTIE GEVRAAGD?	902
3. WAT IS ER SEDERTDIEN GEREALISEERD?	902

HET VOORKOMEN VAN FRAUDE: POLITIEKE, ADMINISTRATIEVE EN WETTELIJKE VOORWAARDEN

DOOR **BERT VAN CAELENBERG**

Secretaris-generaal, Eurofedop

1. DEFINITIE VAN FRAUDE

In de strafwetboeken van de lidstaten van de Europese Unie wordt het woord “fraude” bijna identiek geformuleerd als het verwerven van middelen door het benadelen van anderen, bijvoorbeeld door valse gegevens voor te wenden of door ware gegevens achter te houden.

Geen enkele eigendomsmisdaad neemt zoveel vormen aan als fraude. Niet alleen de modus operandi is steeds verschillend, ook de plaats en de gelegenheid verschillen erg. Fraude is een misdaad met vele gezichten en impliceert in vele gevallen het bestaan van andere misdaden: omkoperij, corruptie. Als wij de handelingen gericht tegen lijf en leven buiten beschouwing laten, is er geen enkele andere misdaad met zo'n vergaande, rechtstreekse en onrechtstreekse sociale impact als fraude.

Een hooggeplaatst lid van de politie, belast met de strijd tegen de economische misdaad, omschreef zijn acties op het gebied van fraudebestrijding als volgt: na de fraude ruimen wij de sociale afval op die door gedistingeerde “gentlemen-criminelen” wordt achtergelaten.

2. GESELECTEERDE VORMEN VAN FRAUDE

Doordat fraude zo veelvuldig voorkomt, moet een groot aantal politieke, administratieve en wettelijke voorwaarden vervuld worden, gericht op de concrete bestrijding van ernstige gevallen van fraude. Met het oog op een duidelijke formulering van de maatregelen die moeten genomen worden, geven wij hierna een opsomming van enkele belangrijke misdrijven en de mogelijke antwoorden erop.

2.1. SUBSIDIEFRAUDE IN DE EUROPESE UNIE

Op het gebied van de landbouw alleen verliest de Unie jaar na jaar ongeveer 2,5 miljard EUR ten gevolge van onwettelijke handelingen. De Europese Unie gaf zelf het antwoord op dit fraudeprobleem door in 1999 het bureau voor de bestrijding van fraude OLAF op te richten.

De taken van OLAF omvatten:

- het opsporen en vervolgen van fraude op douanegebied;
- de strijd tegen het misbruik van subsidies;
- de strijd tegen belastingontduiking voor zover deze een impact heeft op het budget van de Gemeenschap;
- de strijd tegen corruptie;
- andere inbreuken op de wet die schade toebrengen aan de Gemeenschap.

Toen de verslaggever van de commissie "begrotingscontrole" in het Europees Parlement de fraudestatistieken voor 2000 voorstelde, gaf hij aan dat het aantal fraudegevallen voor dat jaar op een enorme, bijna dramatische manier was gestegen. De schade die het budget van de Europese Unie ten gevolge van de ontduiking van belastingen en heffingen opliep, bedroeg voor 2000 alleen meer dan twee miljard EUR.

Wij wensen hier geen opsomming te geven van de fraudegevallen die zich hebben voorgedaan, noch van de maatregelen die werden voorgesteld; informatie hierover kan worden geconsulteerd via de verslagen die over de huidige activiteiten van OLAF beschikbaar zijn.

2.2. BELASTINGFRAUDE EN ONTDUIKING VAN HEFFINGEN

Volgens onze zeer voorzichtige raming bedraagt het verlies dat iedere lidstaat van de Europese Unie jaarlijks ondervindt, ongeveer eentiende van zijn belastingopbrengst. De ontduiking van belastingen op het gebied van werknemerslonen is in dit verband verwaarloosbaar. Het grootste deel van de verliezen bestaat uit niet-betaalde verbruikersbelastingen en achterstallen van inkomsten- en vennootschapsbelasting. Belastingfraude is dus niet alleen een zaak van belastingrechtvaardigheid, maar ook, binnen de globale context van een nationale economie, een sociale zaak.

Bijgevolg, om onze stelling te staven en tegelijkertijd aan te duiden wat gedaan moet worden, kunnen wij het voorbeeld nemen van Oostenrijk, met zijn zeer sterke en behoorlijk functionerende Administratie van Financiën, die een vergelijking met de rest van Europa gemakkelijk kan doorstaan. In 2001 alleen bedroeg het verlies aan belastingachterstallen 5,8 miljard EUR. Ongeveer 3,8 miljard van dit bedrag kan niet meer worden geïnd ten gevolge van insolventie, gerechtelijke akkoorden en stopzetting van de activiteiten. Wat de overige 2 miljard EUR betreft, is er gewoon een tekort aan personeel om dit bedrag te innen. Sinds 1993 is het personeelsaantal van de Oostenrijkse Administratie van Financiën gedaald met 2.300 werknemers.

Onder de titel "Voorkoming van Fraude 2001" gaf de Oostenrijkse Administratie van Financiën in haar verslag een duidelijk antwoord op de vraag wat gedaan moet worden: ook al nam het aantal controleorganen in vergelijking met het jaar 2000 met 5,4% af, het resultaat dat door het geheel van financiële controleurs in 2001 werd gerealiseerd, bedroeg 1,6 miljard EUR meer. Dit komt overeen met een resultaat van 684.000 EUR per voltijdse controleur. Indien het personeelsaantal aangevuld was

geweest, zou het totale resultaat, na aftrek van de bijkomende personeelskosten van 7,7 miljoen EUR, 84 miljoen EUR hoger hebben gelegen. Iedere bijkomende financiële controleur bezorgt de Staat dus, na aftrek van de personeelskosten, een meerinkomst van 631.000 EUR per jaar. Conclusie: het ligt dus niet aan de motivatie (of het gebrek aan motivatie) van het personeel.

De formule is bijgevolg, kort uitgedrukt: meer financiële ambtenaren zorgen voor meer inkomsten. De opleiding van financiële controleurs is echter een onderneming die heel wat inspanning vergt. Voordat een ambtenaar volledig gekwalificeerd en volledig inzetbaar zal zijn, zullen gemiddeld vijf jaar zijn verstreken. Ook hier moet echter worden gewezen op het verband tussen belastingen en sociale rechtvaardigheid.

2.3. **CORRUPTIE: OMKOPERIJ, FRAUDE, ONWETTELIJKE BETALINGEN**

Zoals hierboven aangehaald, zijn frauduleuze praktijken in de regel misdrijven die vele vormen kunnen aannemen en bijgevolg niet op basis van een zuiver crimineel-wetenschappelijke definitie kunnen worden beoordeeld. Het zou beter zijn om dergelijke handelingen in één begrip samen te vatten: corruptie. Dit verschijnsel heeft sedert de vroege jaren negentig op internationaal vlak dramatische afmetingen aangenomen.

Uit de tekst van de Conventie over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie blijkt dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen actieve en passieve corruptie. Passieve corruptie verwijst naar gevallen waarin iemand voordelen, van welke aard ook, voor zichzelf of voor derden opeist, ontvangt of aanneemt. Actieve corruptie verwijst naar het feit dat voordelen worden gegeven of toegezegd om zijn eigen doelen te verwezenlijken.

De belangrijkste middelen van corruptie zijn omkoperij, fraude en onwettelijke betalingen. Er zijn Staten in de Europese Unie die tot onlangs hebben gewacht om strengere wettelijke maatregelen te nemen waardoor omkoperij in de internationale handel kan worden tegengegaan.

Indien we het aspect van de belastingwetgeving even buiten beschouwing laten, beschikt de Europese Unie niet over een uniforme wijze van criminele bestraffing van handelspraktijken die gepaard gaan met corruptie. In het bijzonder bij openbare aanbestedingen blijkt hoe sterk omkoperij en fraude mekaar in een snel tempo opvolgen. Kandidaten bieden de afzonderlijke beslissingsverantwoordelijken financiële voordelen om de opdracht binnen te halen. Dit omkoopgeld wordt later dan "teruggewonnen" via de hoge prijzen, het leveren van een uitzonderlijk lage kwaliteit of zelfs de niet-uitvoering van contracten.

Het slachtoffer is vrijwel altijd de samenleving. Deze criminele feiten kenmerken zich in de meeste gevallen door de grote zorgvuldigheid waarmee zij gepleegd worden, zodat de bewijslevering heel wat moeite kost.

Een groot probleem is ook het groeiend aantal gevallen van onwettelijke betalingen die door privé-lobbyisten worden verricht aan politieke leiders, het toekennen van zogenaamd "speed money" (geld om de beslissing van een autoriteit te bespoedigen). In dit laatste geval wendt iemand zich tot verkozen parlementsleden om deze door middel van een onwettelijke betaling te beïnvloeden opdat beslissingen in zijn voordeel worden genomen of speciale verzoeken worden aangevochten.

2.4. INVESTERINGSFRAUDE

Tot besluit willen wij hier in het kort ingaan op een bijzondere, hedendaagse vorm van fraude, de investeringsfraude. Het gaat om financiële adviseurs, vaak zelfstandig te werk gaand, die privé-investeerders ertoe aanzetten om bepaalde aandelen, fondsen of leningen te kopen. Het geïnvesteerde kapitaal wordt dan bij volmacht overgedragen aan de financiële adviseur. Bijvoorbeeld, net voordat de oorlog in Irak uitbrak, werd aangeraden om "Irak-fondsen" aan te kopen. Het geïnvesteerde geld verdwijnt dan in de donkere kanalen van internationale geldstromen.

Financiële marktexperts ramen de schade die investeerders in 2002 alleen opliepen, op 25 miljard EUR. De Openbare Aanklager van Frankfurt/Main toonde aan wat hier tegen kan worden gedaan: een goed bemande dienst van speciaal opgeleide aanklagers die deze vorm van fraude aanpakken. Deze absoluut noodzakelijke, officiële voorwaarden ontbreken bijvoorbeeld in Düsseldorf, met een hoge graad van investeringsfraude als gevolg.

Dit voorbeeld toont aan wat nodig is om de rechtsstaat te verzekeren:

- personeel: voldoende personeel, met een aangepaste opleiding;
- wet: het mogelijk maken van openbare aanklachten.

3. OPMERKINGEN VAN DE VAKBONDEN

Fraude in zijn verschillende, criminele vormen is een complex verschijnsel vanuit crimineel-sociologisch standpunt. De sociale gevolgen zijn enorm. De verschillende manieren van fraude die wij hierboven bij wijze van voorbeeld hebben aangehaald, zouden dit moeten hebben aangetoond. Het personeel in overheidsdienst in een groot aantal sectoren – financiën, politie en rechtbanken – gaat vooraan in de strijd tegen deze vorm van sociaal noodlottige misdaden.

Indien wij als samenleving met succes onszelf willen verdedigen, moeten de beleidsmakers de volgende voorwaarden scheppen:

- een sterke openbare dienst, met een personeelsstatuut aangepast aan de speciale taken die men als overheidsdienst dient te vervullen;
- goed opgeleid personeel, voldoende in aantal;
- voldoende hoge salarissen en een adequate sociale bescherming;
- vastlegging op Europees niveau van een wetgeving vanuit de afzonderlijke materiële en formele strafwetgevingen van de verschillende EU-lidstaten;
- beperking van de nationale soevereiniteit op het gebied van de misdaadbestrijding, ten gunste van een politieke en justitiële samenwerking op EU-niveau (een Europees arrestatiebevel is een eerste stap in die richting);
- oprichting van een EU-database op het gebied van fraude.

De Europese Unie heeft een ambitieus programma opgezet om door middel van het scheppen van een ruimte van vrijheid, veiligheid en wettelijkheid de interne veiligheid te verzekeren. Dit programma moet nu door middel van concrete maatregelen worden uitgevoerd.

INHOUDSTAFEL

HET VOORKOMEN VAN FRAUDE: POLITIEKE, ADMINISTRATIEVE EN WETTELIJKE VOORWAARDEN

1. DEFINITIE VAN FRAUDE	905
2. GESELECTEERDE VORMEN VAN FRAUDE	905
2.1. SUBSIDIEFRAUDE IN DE EUROPESE UNIE	905
2.2. BELASTINGFRAUDE EN ONTDEUKING VAN HEFFINGEN	906
2.3. CORRUPTIE: ONKOPERIJ, FRAUDE, ONWETTELIJKE BETALINGEN.	907
2.4. INVESTERINGSFRAUDE	908
3. OPMERKINGEN VAN DE VAKBONDEN	908

2. Landenstudie

DE ZWARTE ECONOMIE: EEN OVERZICHT VAN METHODEN EN RAMINGEN	913
ONDERGRONDSE ECONOMIE IN DE OOST-EUROPESE LANDEN: DE IMPACT VAN BELASTINGEN EN CORRUPPTIE	957
DE ROL VAN DE ONDERGRONDSE ECONOMIE IN ITALIE EN DE BELEIDSLIJNEN TER BESTRIJDING ERVAN	983
ONDERGRONDSE ECONOMIE EN NIET-AANGEGEVEN BETALINGEN IN DE GEZONDHEIDSSECTOR: HET GEVAL GRIEKENLAND	1007

DE ZWARTE ECONOMIE: EEN OVERZICHT VAN METHODEN EN RAMINGEN *

DOOR **BRUGT KAZEMIER**

Centraal Bureau voor de Statistiek, Nederland — Divisie Macro-economische statistieken en Publicatie, Sector Ontwikkeling en Ondersteuning

1. DE GESCHIEDENIS IN HET KORT

De zwarte economie is geen recent fenomeen. Reeds in het begin van de twintigste eeuw raamden economen haar omvang. Helfferich (1914) hield bij zijn schatting van de omvang van het Duitse nationale inkomen voor de jaren 1888-1913 bijvoorbeeld rekening met de zwarte economie: *“Für das an sich steuerpflichtige, durch die Veranlagung aber nicht erfasste Einkommen ist ein nicht unerheblicher Zuschlag zu machen, der vorwiegend auf etwa 10% geschätzt wird”*.

Op basis van dit cijfer raamde Bongers (1915) de omvang van het ontdoken inkomen uit productie in Nederland op 20%: *“Waar in Duitsland én de belastingwetten en hun uitvoering veel scherper zijn dan in Nederland, én de opvatting dat ontdoeking der belastingwet geoorloofd is, in een individualistisch land als het onze natuurlijk veel groter is dan bij de Oostelijke naburen, schatten wij dit surplus voor Holland op 20 pct. of f 140.000.000,-”*. In een latere publicatie raamde Bongers (1923) de omvang van het zwarte inkomen in 1919 op 10%. Hij rechtvaardigde deze halvering door de gewijzigde belastingwetten en de verbeterde controle.

De Langen (1939) kwam uit op nog lagere schattingen. Hij raamde de inkomstenbelastingfraude in 1929 en 1934 op 6,2% en 4,4%. Bij deze cijfers merkt hij op dat de fraudepercentages verband houden met de economische situatie. De meeste belastingontduiking komt voor in activiteiten die gevoeliger zijn voor economische schommelingen dan activiteiten waarin geen of nauwelijks belastingontduiking plaatsvindt.

Ook het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) maakte toen al ramingen van de zwarte economie. Als vuistregel gebruikte het een percentage van 10% als marge boven op het niet-ontdoken inkomen (Derksen, 1939). Uit de dossiers van het CBS

* De meningen die in dit document worden uitgedrukt, zijn die van de auteur en weerspiegelen niet noodzakelijk de beleidslijnen van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

kunnen we afleiden dat ook een andere schatting werd gehanteerd, zie tabel 1. Dit 'voorstel' nam de ramingen van De Langen voor 1929 en 1934 als uitgangspunt en ging uit van 10% in 1921. De percentages voor de andere jaren werden afgeleid via inter- en extrapolatie.

TABEL 1: SCHATTINGEN VAN FRAUDEPERCENTAGES, AFGELEID UIT DE DOSSIERS VAN HET CBS

1921	10,0 (Hypothese)	1930	5,8
1922	9,5	1931	6,2
1923	9,0	1932	4,6
1924	8,5	1933	4,5
1925	8,0	1934	4,4 (De Langen)
1926	7,5	1935	4,4
1927	7,0	1936	4,5
1928	6,5	1937	4,8
1929	6,2 (De Langen)	1938	4,8

Bron: Van Eck en Kazemier (1989)

In de tweede helft van de jaren '70 begon de academische wereld zich te interesseren voor de zwarte economie. De macro-economische theorie kon de economische ontwikkelingen die belangrijk waren voor het economische beleid, niet voorspellen. Feige (1979) weet dat aan de gebruikte statistische informatie. De statistieken zouden onvolledig zijn wegens het bestaan van een niet-waargenomen economie. Volgens hem overdrijven economische statistieken de ernst van de economische problemen en hij haalt de woorden van een econoom van de Chicago School aan: *"If the facts don't fit the theory, check the facts"* (Indien de feiten niet overeenkomen met de theorie, controleer dan de feiten) (Feige, 1981).

Een van de eerste personen die ramingen van de omvang van de zwarte economie publiceerden, was Gutmann (1977). Hij gebruikte de zogenaamde methode van de 'C/D-ratio', die eerder werd geïntroduceerd door Cagan (1958). Deze methode wordt gebruikt om de verhouding tussen het chartaal geld en de deposito's (Chartaal geld/Deposito's) te bestuderen. De voornaamste aanname is dat de C/D-ratio enkel wordt beïnvloed door belastingen en overheidsreglementeringen. Feige (1979) en Tanzi (1980) hadden kritiek op deze methode en stelden de 'transactie-methode' of 'vraag-naar-chartaal-geld-methode' voor. Later werden nog veel andere methoden uitgewerkt. Vooral in de jaren '80 werd onderzoek naar de zwarte economie heel populair in de academische wereld. Op het einde van de jaren '80 verloor de academische wereld zijn interesse tot voor kort, met bijvoorbeeld Tanzi (1999), Thomas (1999) en Schneider en Enste (2000).

De problemen in de macro-economie trokken ook de aandacht op de kwaliteit van de macro-economische statistieken, in het bijzonder de nationale rekeningen. De eerste resultaten van academische onderzoekers zoals deze waarvan eerder sprake, leidden ertoe dat de mensen dachten dat de officiële statistieken de realiteit niet correct weergaven en erger nog, dat de kloof tussen de realiteit en de statistieken steeds groter werd. Daardoor begonnen de instituten voor de statistiek met hun onderzoek naar de omvang van de ondergrondse economie en naar het effect van dat fenomeen op de kwaliteit van hun statistieken.

TABEL 2: TERMINOLOGIE UIT DE LITERATUUR

Unofficial economy	Secondary economy	Illegal economy
Unrecorded economy	Parallel economy	Illegitimate economy
Unmeasured economy	Dual economy	Irregular economy
Unobserved economy	Informal economy	Untaxed sector
Non-observed economy	Counter economy	Marginal economy
Unreported economy	Alternative economy	Patchwork economy
Hidden economy	Autonomous sector	Economia periferica
Concealed economy	Economia occulta	Auswichwirtschaft
Unexposed sector	Schattenwirtschaft	Cash economy
Invisible sector Twilight zone	In kind circuit	
Economia sommersa	Moonlight economy	Non-market economy
Subterranean economy	Black economy	Subsistence economy
Underground economy	Gray sector	Service economy
Other economy	Clandistine economy	Household economy
Second economy	Secret economy	Communal economy

Bron: Van Eck en Kazemier (1989)

Tot op dat moment was er geen eensgezindheid over de definitie van de zwarte economie. Tal van verschillende termen of omschrijvingen werden gebruikt en bijna alle onderzoekers gebruikten hun eigen definities. Tabel 2 geeft een overzicht van de terminologie die in de literatuur te vinden is. Dit probleem met betrekking tot de definities werd aangepakt door de instituten voor de statistiek, onder andere door Van Tuijnen (1984). Vooral bij statistieken is het erg belangrijk dat de definities duidelijk en op elkaar afgestemd zijn. Voor de nationale rekeningen werd het probleem rond definities opgelost in het SNR '93, de uitgave van 1993 van het Systeem van Nationale Rekeningen (Commissie van de Europese Gemeenschappen et al., 1993). De kernwoorden zijn 'ondergrondse economie', 'illegale economie' en 'informele economie'.

Een nieuwe stimulans, vooral voor de instituten voor de statistiek binnen de Europese Unie om hun onderzoek naar de zwarte economie kracht bij te zetten, was de lancering in 1988 van het Bruto Nationaal Product (BNP) als basis voor de vierde financiële bron van eigen middelen (88/376/EEG Euratom). Op dit moment is het

BNP-cijfer het belangrijkste eigen middel voor de EU, dat voor ongeveer 50% van alle eigen middelen wordt gebruikt. Op die manier werden de nationale rekeningen als het ware de 'aangifte voor inkomstenbelasting' van de EU-lidstaten. Daardoor ontstond er een behoefte aan een harmonisatie van de nationale rekeningen binnen alle EU-landen. Één aspect van die harmonisatie was dat alle nationale instituten voor de statistiek Eurostat moesten kunnen overtuigen dat hun nationale rekeningen ook rekening hielden met de inkomsten uit de zwarte economie.

Maar niet alleen binnen de EU, ook buiten de EU investeerden instituten voor de statistiek veel energie in het inschatten van de zwarte economie. Vooral de instituten voor de statistiek in de Oost-Europese landen en de landen van de voormalige USSR waren erg inventief en vernieuwend. Ze hadden geen andere keuze, want ze hadden niet alleen grote moeite met het verzamelen van gegevens, ze hadden ook een extreem grote zwarte economie. Jammer genoeg zijn de meeste resultaten van de studies door instituten voor de statistiek enkel gepresenteerd tijdens seminars en workshops. Daarom zijn ze nog moeilijker op te sporen dan de resultaten van de onderzoeken door de academische wereld.

Om de landen bij te staan in hun inspanningen voor het samenstellen van complete nationale rekeningen, publiceerde de OESO onlangs een handboek over dit onderwerp (OESO, 2002). Dit handboek werd samengesteld door een internationaal team van experts uit de OESO, het IAB, het IMF, het Interstate Statistical Committee van het GOS, de Italiaanse Statistische Rijksdienst (ISTAT), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en Goskomstat Rusland. Het doel was de algemene mening onder de statistici en de experts van nationale rekeningen weer te geven met betrekking tot de beste manier van werken.

Deel 2 van dit artikel besteedt aandacht aan de definities van dit fenomeen, zoals zij werden ingevoerd in het Systeem van Nationale Rekeningen van 1993 (SNR'93). Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de ondergrondse economie (voornamelijk belastingontduiking en ontduiking van administratieve verplichtingen, zoals het invullen van statistische vragenlijsten), de illegale economie (productie en handel van drugs, prostitutie enz.) en de informele economie (kleinschalige, weinig georganiseerde productie).

Deel 3 geeft een samenvatting van de belangrijkste methoden die in de literatuur worden beschreven, die worden gebruikt om de omvang van de zwarte economie te ramen. Het doel van dit document is de meest gebruikte, bekendste en interessantste methoden voor te stellen. De aandacht ligt bij het meten van de zwarte economie. Er wordt geen aandacht besteed aan methoden voor het meten van de informele economie. In de meeste West-Europese landen is de informele economie niet zo groot en heeft het bestaan ervan nauwelijks een invloed op de kwaliteit van de statistieken van de nationale rekeningen. Er wordt ook geen aandacht besteed aan de methoden voor het meten van de illegale economie. Er is veel onderzoek gedaan op dit gebied. Toch zijn de meeste beschikbare ramingen niet meer dan vermoe-

dens van experts. Tot op zekere hoogte is dit ook het geval voor de onderzoeken door Gervais (1994), van der Werf en van de Ven (1996), van der Werf (1998) en Groom, Davies en Balchin (1998). In tegenstelling tot vele anderen, die zich enkel richten op één of twee aspecten, proberen deze auteurs een raming te geven van de totale toegevoegde waarde die uit de illegale economie voortvloeit.

De methoden en schattingen die in deel 3 worden vermeld, bieden niet de nodige details om nuttig te kunnen zijn voor de nationale rekeningen. In plaats van top-down, zijn nationale rekenaars genoodzaakt het fenomeen bottom-up te benaderen. Ze starten met de gegevensbronnen die beschikbaar zijn. Dan beoordelen ze zorgvuldig de kwaliteit en de geldigheid van die cijfers voor elke industrietak of elke sector. Indien er aanwijzingen zijn dat de gegevensbronnen niet volledig zijn, worden nauwkeurige aanpassingen gedaan voor de ontbrekende ondergrondse activiteiten. De aanwijzingen hiervoor kunnen afkomstig zijn van vergelijkingen met andere gegevensbronnen, informatie van de belastingdiensten of resultaten van onderzoeken in kranten en tijdschriften. Daarnaast brengen ze aanpassingen aan voor witte vlekken in de waarneming, fooien en inkomen in natura. Indien mogelijk worden deze aanpassingen gebaseerd op de resultaten van onderzoeken die worden geleid door de academische wereld of door de statistische instituten zelf. Bij wijze van voorbeeld beschrijft deel 4 kort het proces waarmee de nationale rekeningen in Nederland worden samengesteld.

De vele beschikbare metingen leiden tot verschillende resultaten. En het lijkt erop dat hoe meer onderzoek wordt verricht, des te meer de ramingen uit elkaar lopen.

In deel 5 worden de verschillende ramingen voor een aantal landen samengebracht. Verder wordt ervoor gepleit dat de academische wereld en statistici zouden samenwerken om tot één, algemeen aanvaarde raming van de zwarte economie te komen.

2. DEFINITIE VAN DE NIET-WAARGENOMEN ECONOMIE

Het Systeem van Nationale Rekeningen van 1993 (SNR'93) bevat een wereldwijd aanvaarde reeks definities waar de nationale rekeningen op gebaseerd zijn. Wegens de discussies in de jaren '80 van de vorige eeuw over de omvang van de niet-waargenomen economie en het verstorende effect ervan op de statistieken van de nationale rekeningen, vermeldt het uitdrukkelijk dat alle productieve activiteiten moeten worden opgenomen in de nationale rekeningen, ongeacht of die al of niet werden geregistreerd.

Een belangrijk element daarbij is dat niet alle activiteiten een bijdrage leveren tot het nationale inkomen. Sommige activiteiten vallen buiten de afbakening van het bruto nationaal product. Bovendien benoemt het SNR'93 een aantal activiteiten waarvan wordt gedaan alsof ze plaatsvinden. De productiegrens van het SNR'93 kan als volgt worden samengevat (SNR'93 par. 6,18):

- de productie van alle individuele of collectieve goederen of diensten die worden geleverd of die bedoeld zijn om te worden geleverd aan eenheden die niet hun producenten zijn, met inbegrip van de productie van goederen en diensten die worden verbruikt in het proces van de productie van dergelijke goederen en diensten;
- de productie voor eigen rekening van alle goederen die door hun producenten worden behouden voor eigen eindconsumptie of bruto-investeringen;
- de productie voor eigen rekening van huisvesting door eigenaar-bewoners en van huishoudelijke en persoonlijke diensten die worden geproduceerd door het tewerkstellen van betaald huishoudelijk personeel.

Niet-productieve activiteiten dragen niet bij tot het nationale inkomen. Dit betekent ook dat niet-waargenomen, niet-productieve activiteiten (bijvoorbeeld fraude met sociale uitkeringen) geen invloed hebben op de ramingen van het nationale inkomen.

2.1. DE ONDERGRONDSE ECONOMIE

Ondergrondse activiteiten zijn activiteiten die op zich niet verboden zijn. Ze worden ondergronds zodra een of meer verplichtingen die uit die activiteiten voortvloeien, niet worden vervuld. Voorbeelden zijn: belastingontduiking, nachtwerk door kinderen, tewerkstelling van illegale immigranten, lonen die ver beneden het minimumloon liggen, het niet invullen van statistische vragenlijsten. Volgens het SNR omvat de ondergrondse economie alle wettelijke productieactiviteiten die (SNR'93, par. 6.34) opzettelijk voor de overheid worden verborgen gehouden om de volgende redenen:

- a. om het betalen van inkomstenbelasting, BTW of andere belastingen te vermijden;
- b. om het betalen van bijdragen voor sociale zekerheid te vermijden;
- c. om het nakomen van bepaalde wettelijke vereisten zoals minimumlonen, maximumuren, veiligheids- of gezondheidsvereisten enz. te vermijden;
- d. om het naleven van bepaalde administratieve procedures, zoals het invullen van statistische vragenlijsten of andere administratieve formulieren, te vermijden.

Hoewel het samenbrengen van al deze soorten ondergrondse activiteiten onder één noemer logisch lijkt, is het niet praktisch. Om praktische redenen zou het beter zijn een onderscheid te maken tussen 'belastingontduiking' (punten a en b), 'ontduiking van wettelijke vereisten' (punt c) en 'ontduiking van administratieve verplichtingen' (punt d), omdat ze allemaal een verschillende invloed hebben op de kwaliteit van de nationale rekeningen en bij de meting allemaal op een verschillende manier moeten worden aangepakt.

2.2. ILLEGALE PRODUCTIE

Het SNR van 1993 paragraaf 6.30 bepaalt: *“ondanks de voor de hand liggende moeilijkheden bij de verwerking van gegevens over illegale productie, wordt deze in de productiecijfers van het systeem opgenomen”*. Paragraaf 3.54 bepaalt dat *“illegale handelingen die de eigenschappen van transacties vertonen – met name de eigenschap dat er een wederzijdse toestemming bestaat tussen de partijen – op dezelfde manier als wettelijke handelingen worden behandeld”*. De productie en verkoop van drugs, de heling van gestolen goederen en prostitutie behoren bijvoorbeeld tot het productieveld. Anderzijds worden afpersing, chantage en diefstal uitgesloten omdat er geen sprake is van wederzijdse toestemming. Sommige transacties, zoals belastingen, geldboetes en schadeloosstellingen, zijn verplicht. In deze gevallen worden de collectieve erkenning en aanvaarding door de gemeenschap beschouwd als het equivalent van wederzijdse toestemming.

Illegale productie wordt in het SNR'93 in twee categorieën ingedeeld: de productie van goederen en diensten waarvan de handel, de distributie of het louter bezit bij wet verboden is (bijvoorbeeld productie en handel van drugs); en productieactiviteiten die normaal gezien wettelijk zijn, maar illegaal worden doordat ze worden uitgevoerd door ongeoorloofde producenten (bijvoorbeeld dokters zonder het vereiste diploma). Beide vormen van productie worden opgenomen in de productiecijfers, op voorwaarde dat er werkelijke processen mee gemoeid zijn die goederen of diensten opleveren waar een werkelijke marktvraag voor bestaat.

Er is geen duidelijke lijn tussen illegale productie en ondergrondse productie. Maar in essentie verwijst illegale productie naar *illegaliteit in de strikte zin van het woord*, namelijk handelingen die de strafwet overtreden en gepaard gaan met crimineel gedrag. Ondergrondse productie heeft daarentegen te maken met *illegaliteit in de brede zin van het woord*, met inbreuken tegen de regels en eisen omtrent belastingen, socialezekerheids-/pensioenbijdragen, minimumlonen, maximumuren, veiligheids- en gezondheidsvoorschriften enz.

2.3. INFORMELE PRODUCTIE

De internationale definitie van de informele sector wordt gegeven door de resolutie van de Vijftiende Internationale Conferentie van Arbeidsstatistici (International Conference of Labour Statisticians – ICLS) in 1993 met betrekking tot statistieken van tewerkstelling in de informele sector, die werd overgenomen door het SNR'93 (Bijlage bij par. 4). *“De informele sector kan algemeen worden omschreven als bestaande uit eenheden die zich bezighouden met de productie van goederen of diensten die als hoofddoel hebben een baan en een inkomen voor de betrokken personen te creëren. Typisch voor deze eenheden is dat ze meestal met een beperkte organisatie werken, slechts een beperkt of helemaal geen onderscheid maken tussen arbeid en kapitaal als productiefactoren en op kleine schaal actief zijn. Arbeidsrelaties – als die er zijn – zijn meestal gebaseerd op onregelmatig werk, familie of persoonlijke en sociale relaties, in plaats van contractuele overeenkomsten met formele garanties”*.

In het algemeen bestaat de informele sector uit kleine gezinsondernemingen die:

- een welbepaalde omvang niet overschrijden voor wat betreft de betrokken personen, werknemers, of werknemers tewerkgesteld op een continue basis;
- niet geregistreerd zijn volgens de verschillende specifieke vormen van de nationale wetgeving, zoals vennootschaps- of handelswetten, belasting- of socialezekerheidswetten, regels van beroepsorganisaties of gelijkaardige regels, wetten of richtlijnen opgelegd door nationale wetgevende organen.

Indien gewenst kunnen kleine landbouwondernemingen of gezinsondernemingen die in de landbouwsector worden geregistreerd, worden uitgesloten.

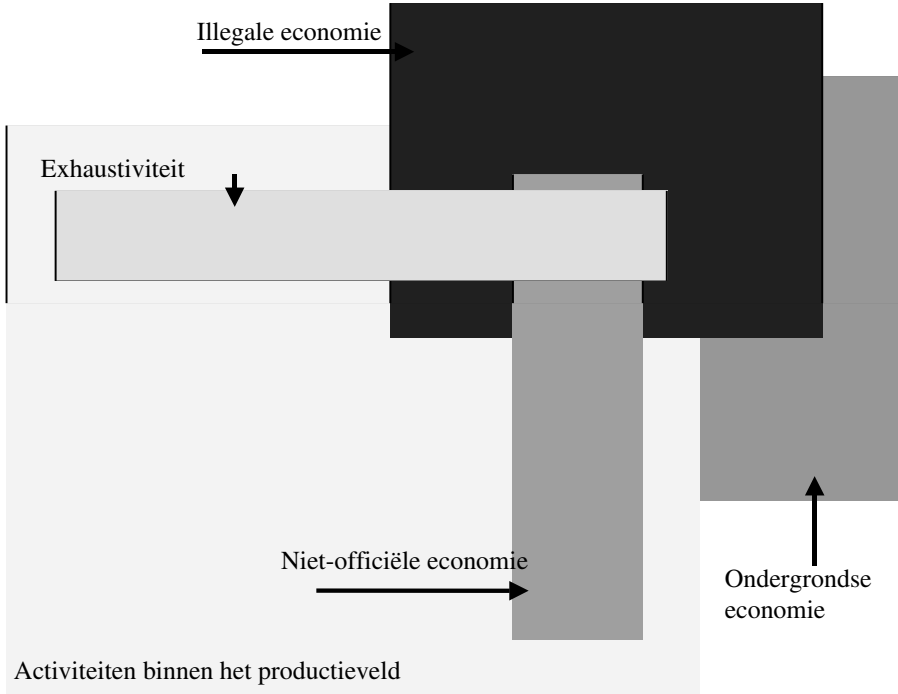
2.4. VOLLEDIGHEID OF EXHAUSTIVITEIT

In 1988 werd het Bruto Nationaal Product (BNP) de basis van de vierde financiële bron van eigen middelen van de Europese Unie (88/376/EEG Euratom). Dit was de start van harmonisatie binnen heel de EU van de interpretatie en implementatie van het Europese Rekeningenstelsel (ESR), de Europese uitbreiding van het SNR. Tijdens dit proces voerde Eurostat de term 'exhaustiviteit' in. Onder deze noemer werd heel wat energie besteed aan het betrekken van ondergrondse activiteiten, fooien, inkomsten in natura en witte vlekken in de waarneming, het (correcte) gebruik van enquêtes rond gezinsbudgetten, het gebruik van internationale handelsstatistieken, de ramingen voor de bouw en de detailhandel en de validering met statistieken voor arbeid. De instituten voor de statistiek waren verplicht te bewijzen dat alle transacties correct waren verwerkt, anders moesten ze hun ramingen herzien. De nodige herzieningen, zowel naar boven als naar onder, waren soms erg ingrijpend.

2.5. DE RELATIE TUSSEN DE ONDERGRONDSE ECONOMIE, DE ILLEGALE ECONOMIE, DE INFORMELE ECONOMIE EN VOLLEDIGHEID (EXHAUSTIVITEIT)

De termen 'ondergrondse economie', 'illegale economie', 'informele economie' en 'exhaustiviteit' houden verband met het belangrijkste fenomeen dat de kwaliteit van de ramingen van de nationale rekeningen kan beïnvloeden. Elk fenomeen wordt vanuit een verschillend standpunt gedefinieerd: de fiscale en administratieve wetten, de strafwetgeving, de arbeidsmarkt en de statistische methoden. Daardoor kunnen ze elkaar overlappen. Inkomens uit illegale activiteiten zullen bijvoorbeeld hoogstwaarschijnlijk niet worden aangegeven aan de belastingdienst. Zowel illegale als ondergrondse activiteiten zullen hoogstwaarschijnlijk niet worden gerapporteerd in statistische vragenlijsten. In hoeverre deze activiteiten dan toch worden opgenomen in de nationale rekeningen, hangt af van de methoden die worden gebruikt om deze rekeningen samen te stellen. Figuur 1 toont de verhouding aan tussen de verschillende fenomenen.

FIGUUR 1: DE RELATIE TUSSEN DE ONDERGRONDSE ECONOMIE, DE ILLEGALE ECONOMIE, DE NIET-OFFICIELE ECONOMIE EN EXHAUSTIVITEIT



3. **METHODEN OM DE OMVANG VAN DE ONDERGRONDSE ECONOMIE TE BEREKENEN**

De methoden die worden gebruikt om de omvang van de ondergrondse economie te berekenen, kunnen worden ingedeeld in drie categorieën (tabel 3). De eerste bestaat uit alle methoden die een schatting maken op basis van een model en wordt 'macromodelmethode' genoemd. De tweede categorie bestaat uit alle methoden die teruggaan op een zorgvuldige en gedetailleerde gegevensanalyse. Deze categorie noemt met de 'micromethode'. De derde categorie bestaat uit methoden die niet in de eerste twee kunnen worden ondergebracht.

TABEL 3: EEN INDELING VAN DE METHODEN DIE WORDEN GEBRUIKT OM DE OMVANG VAN DE ONDERGRONDSE ECONOMIE IN TE SCHATTEN

Macromodelmethoden	Monetaire methoden ■ Chartaal geld/Deposito's-methode ■ Transactiemethode ■ Vraag-naar-chartaal-geld-methode Discrepantiemethode Gevoeligheidsanalyse Latentvariabelenmethode Fysieke-inputmethode
Micromethoden	Discrepantieanalyse op individuele gegevens Belastingscontroles Gezinsbudgetenquêtes ■ Vraag naar zwartwerk ■ Aanbod van zwartwerk ■ Methode met gerandomiseerde respons
Andere methoden	Waarneming en participatie Delphi-methode

3.1. MONETAIRE METHODEN

Er worden drie monetaire methoden beschreven: de chartaal geld/deposito's-methode, de transactiemethode en de vraag-naar-chartaal-geld-methode. De grondgedachte achter deze methoden is een verband te leggen tussen monetaire ontwikkelingen en officiële BBP-ramingen, aan de hand van regressietechnieken en een aantal hypothesen omtrent de "cash"-aard van ondergrondse transacties, de belastingdruk enz. Aangenomen wordt dat alle monetaire ontwikkelingen die niet worden verklaard door het welbepaalde model, te wijten zijn aan een onderschatting van het officiële BBP.

3.1.1. Chartaal geld/Deposito's-methode

De methode met de verhouding chartaal geld/deposito's gebruikt cijfers over de verhouding tussen het chartaal geld en het giraal geld. Volgens Gutmann (1977) wordt de verhouding chartaal geld/deposito's enkel beïnvloed door wijzigingen in belastingen en andere overheidsreglementeringen die de manier waarop mensen betalingen uitvoeren, wijzigen. Aangenomen wordt dat de belangrijkste reden waarom mensen hun gedrag wijzigen, is dat zij bepaalde activiteiten wensen te verbergen om zo belastingen te vermijden.

Gutmann illustreert de methode met een voorbeeld uit de VS. Na een korte verhoging tijdens de Tweede Wereldoorlog blijft de verhouding chartaal geld/deposito's voor de VS tot 1961 bijna constant. Op dat moment gaat ze weer omhoog. Volgens Gutmann vormt dit een contrast met de vooroorlogse ontwikkelingen. De vooroorlogse ontwikkelingen zouden na de oorlog moeten verdergaan. De verhoging van de C/D-ratio kan enkel te wijten zijn aan wijzigingen in het betalingsgedrag. Het

toenemende aantal transacties dat contant wordt betaald, moet worden veroorzaakt door een toename van de ondergrondse economie. Hij raamt de omvang van de ondergrondse economie in de VS in 1976 op 10% van het officiële BBP. Mirus en Smith (1981) gebruiken een gelijkaardige methode voor Canada. Ze ramen de ondergrondse economie in Canada in 1976 op ongeveer 16% van het BBP.

Gutmann gaat uit van de volgende stellingen:

- de chartaal geld/deposito's-verhouding in de officiële economie veranderde niet sedert 1937-1941;
- giraal geld wordt enkel in de officiële economie gebruikt;
- het overschot aan chartaal geld wordt enkel gebruikt in de ondergrondse economie. Dit overschot wordt berekend als het verschil tussen de hoeveelheid chartaal geld in omloop en de hoeveelheid geld die zou circuleren indien de C/D-ratio dezelfde zou zijn als in de periode 1937-1941;
- één dollar chartaal geld in de ondergrondse economie genereert evenveel inkomen als één dollar M1 (= chartaal geld + deposito's) in de officiële economie.

Feige (1980) introduceert een variant op de C/D-methode. Eerst vervangt hij de stelling dat er geen ondergrondse economie zou zijn in 1937-1941 door de stelling van een ondergrondse economie van 5% van het officiële BBP in 1964. Het resultaat is een kleine ondergrondse economie in de jaren '50 en een snel groeiende ondergrondse economie in de jaren '70 tot 14% van het officiële BBP in 1979.

Feige heeft ook kritiek op Gutmann's laatste stelling. Hij gaat ervan uit dat één dollar in de ondergrondse economie 10% meer inkomen creëert dan één dollar in de officiële economie. De reden daarvoor is dat de ondergrondse economie voor een relatief groot deel uit diensten bestaat, die minder onderlinge transacties opleveren dan de industrie. Bovendien trekt hij de veronderstelling dat alle ondergrondse activiteiten met chartaal geld zouden betaald worden, in twijfel. In de plaats daarvan gaat hij ervan uit dat eenderde van alle ondergrondse activiteiten worden betaald per overschrijving of per cheque. Wanneer hij deze nieuwe stellingen toepast, schat hij de omvang van de ondergrondse economie in 1979 op 28% van het officiële BBP.

Anderen hadden kritiek op de onderliggende veronderstelling dat wijzigingen in de chartaal geld/deposito's-ratio enkel het gevolg zijn van de ondergrondse economie. Garcia (1978) opperde bijvoorbeeld dat de verhoging van de C/D-ratio werd veroorzaakt door de afname van geld in de vorm van zichtrekeningen en de toename van verschillende types spaarrekeningen. Na correctie voor deze verschuiving blijft de C/D-verhouding in de VS sedert de Tweede Wereldoorlog vrijwel constant.

Ook Laurent (1979) en Cramer (1980) beschouwden de C/D-ratio als een ongeschikte manier om de ondergrondse economie te meten. Volgens hen is de omloopsnelheid van de verschillende types geld op een verschillende manier geëvolueerd. Ze verkiezen de totale hoeveelheid chartaal geld en bankoverschrijvingen in aanmerking te nemen, wat de belangrijkste variabele is in de transactiemethode.

3.1.2. Transactiemethode

De transactiemethode werd voor het eerst beschreven door Feige (1979). Het uitgangspunt is de vergelijking van Fisher: $M \times V = P \times T$. In woorden betekent dit dat de totale voorraad geld (M) vermenigvuldigd met de omloopsnelheid (V) gelijk is aan het totale aantal transacties (T) vermenigvuldigd met de prijs van deze transacties (P). Bovendien wordt aangenomen dat er een constante verhouding bestaat tussen de geldstromen en het totale nationale inkomen: $M \times V = P \times T = k \times Y_{\text{totaal}}$ waarbij $Y_{\text{totaal}} = Y_{\text{officieel}} + Y_{\text{ondergronds}}$.

De geldvoorraad (chartaal geld plus dadelijk opvraagbare deposito's) is onmiddellijk meetbaar. De geldomloopsnelheid kan worden geschat. Indien $Y_{\text{officieel}}$ en $Y_{\text{ondergronds}}$ gekend zijn voor een zeker basisjaar, kan de omvang van de ondergrondse economie worden berekend voor alle volgende jaren. Feige past deze methode toe voor de VS. Uitgaande van een onbestaande ondergrondse economie in 1939 raamt hij de omvang ervan in 1979 op 27%. Dit resultaat voor 1979 ligt verrassend dicht bij het resultaat dat hij verkreeg met de C/D-ratiomethode.

Cramer (1980, 1981) wijst op twee problemen met deze methode. Ten eerste bestaat de mogelijkheid dat financiële aspecten die geen bijdrage leveren tot het nationale inkomen niet helemaal worden geëlimineerd. Voorbeelden zijn de invoering van een strenger cash management, de invoering van repo-overeenkomsten en de euro-dollardeposito's die frequent van eigenaar wisselen. Ten tweede heeft hij kritiek op Feige's schatting van de geldomloopsnelheid.

3.1.3. Vraag-naar-chartaal-geld-methode

In tegenstelling tot Gutmann, gaat Tanzi (1980) ervan uit dat de relatieve vraag naar chartaal geld niet alleen wordt beïnvloed door veranderingen in de belastingwetten en overheidsreglementeringen. Hij is het er echter met Gutmann over eens dat relatieve wijzigingen in hoeveelheid chartaal geld die toe te schrijven zijn aan wijzigingen in belastingregels en wetten, helemaal in de ondergrondse economie verdwijnen. Om de invloed van wijzigingen in de belastingwetten te isoleren, gaat hij ervan uit dat de vraag naar chartaal geld als onderdeel van het totale geld $C/M2$ (waarbij $M2$ staat voor chartaal geld + zichtdeposito's + deposito's op termijn) afhankelijk is van belastingen, het aandeel van de lonen en salarissen in het totale persoonlijke inkomen, de intrest op termijndeposito's en werkelijk inkomen per capita. Op basis van een regressieanalyse komt hij uit op twee verschillende ramingen van de theoretische vraag naar chartaal geld:

- de vraag naar chartaal geld indien de belastingen niet waren veranderd sedert 1929;
- de vraag naar chartaal geld indien er helemaal geen belastingen zouden zijn.

In elk van de gevallen werd het verschil tussen de werkelijke vraag en de theoretische vraag beschouwd als de totale hoeveelheid chartaal geld in de ondergrondse economie. Ervan uitgaande dat de omloopsnelheid van het geld in de ondergrondse

economie en de officiële economie gelijk zijn, schatte hij de omvang van de ondergrondse economie in de VS in 1979 op 3,4 à 5,1% van het officiële BBP volgens de eerste variant en 8,1 à 11,7% volgens de tweede variant. Ramingen voor andere landen worden beschreven in tabel 4.

TABEL 4: OVERZICHT VAN RAMINGEN VAN DE ONDERGRONDSE ECONOMIE DOOR MIDDEL VAN MONETAIRE METHODEN; JAREN ROND 1980*

Land	Jaar	Raming als % van het BBP	Methode*	Bron
Australië	1978/79	10	Vraag	Tucker (1982)
België	1980	15,2	Vraag	Mont (1982)
	1981	20,8	Vraag	Geeroms (1983)
Canada	1976	16,3	C/D	Mirus en Smith (1981)
	1976	5,0-7,8	Vraag	(idem)
	1978	23,6	Trans	(idem)
	1980	14,5	Trans	(idem)
	1980	10,1	Trans	Mirus en Smith (1989)
Denemarken	1980	3,7	Vraag	Mogensen et al. (1995)
Duitsland (BRD)	1978	8	Vraag	Kirchengassner (1983)
	1980	3,7	Vraag	Langfeldt (1989)
	1980	27	Trans	(idem)
Frankrijk	1979	6,7	Vraag	Barthelemy (1989)
Ierland	1980	8	Vraag	Boyle (1980)
Italië	1978	30	Vraag	Saba (1980)
Nederland	1980	6,3-17,5	Trans	Boeschoten en Fase (1984)
	1983	4,6	C/D	Fase (1984)
	1983	1,5-23,5	Vraag	(idem)
Noorwegen	1978	9,2	Vraag	Klovland (1980)
	1978	6,3	Vraag	Isachsen et al. (1982)
Spanje	1978	23	Vraag	Lafuente (1980)
Verenigd Koninkrijk	1979	3,3-11,0	Vraag	Matthews (1982)
	1979	15	Trans	Feige (1979)
Verenigde Staten	1976	10,2	C/D	Gutmann (1977)
	1976	3,4-11,7	Vraag	Tanzi (1982b)
	1978	2,9-4,9	Vraag	(idem)
	1979	14-28	C/D	Feige (1980)
	1979	27	Trans	(idem)
Zweden	1976	9,3-12,4	C/D	Veckans Affärer (1978)
	1978	13,2	Vraag	Klovland (1980)
Zwitserland	1980	3,7	Vraag	Frey en Weck (1983)

* Sommige auteurs stelden ramingen voor voor meer jaren dan deze die in de tabel zijn opgenomen.

** Trans: Transactiemethode; C/D: C/D-ratiomethode; Vraag: Circulatie/vraagmethode.

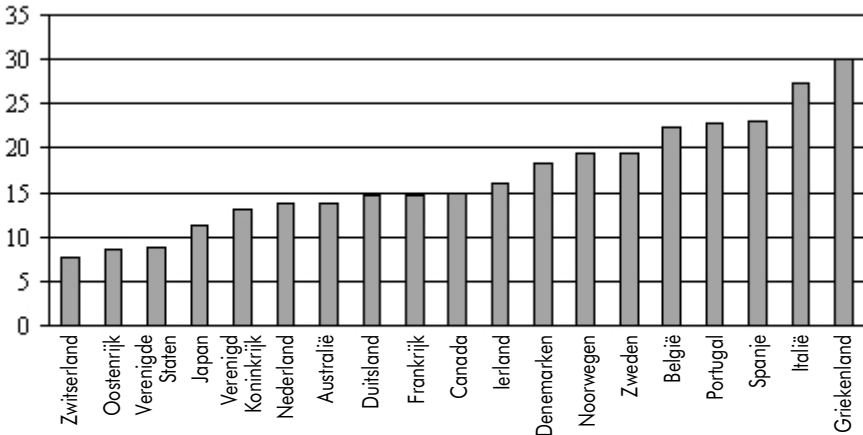
Mogensen et al. (1995) gebruiken deze methode voor Denemarken. Ze ramen verschillende functies van de vraag. De belastingvariabele geeft het verwachte teken, maar de geraamde coëfficiënten zijn niet significant of slechts bijna significant. Men kan zich afvragen of in dat geval de verschillen tussen de werkelijke en de theoretische vraag naar contant geld te wijten zijn aan het bestaan van een ondergrondse economie. Schneider (2000) stelt recentere ramingen voor, voor vele jaren en vele landen. Figuur 2 toont zijn ramingen voor de OESO-landen voor 1996-1997. De geraamde vraagfuncties worden evenwel niet gerapporteerd.

De onderliggende veronderstellingen voor de drie monetaire methoden zijn op zijn minst twijfelachtig. Een cruciale stelling van de circulatie/deposito's-methode en de circulatie/vraagmethode is dat een groeiende ondergrondse economie wordt veroorzaakt door wijzigingen in de belastingregels en overheidsvoorschriften, wat leidt tot een toenemende vraag naar contant geld. Aangenomen wordt dat de meeste ondergrondse betalingen contant gedaan worden. Deze aanname is niet gecontroleerd.

Barens (1982) gebruikte zowel de chartaal geld/depositomethode als de vraag-naar-chartaal-geld-methode voor Nederland. De resultaten waren verrassend. De C/D-ratio daalde sedert het einde van de Tweede Wereldoorlog tot het einde van de jaren '70. Dit zou erop wijzen dat de omvang van de ondergrondse economie in Nederland tijdens die periode zou gedaald zijn, wat niet waarschijnlijk lijkt.

FIGUUR 2: RAMINGEN VAN DE ONDERGRONDSE ECONOMIE DOOR MIDDEL VAN DE VRAAG-NAAR-CHARTAAL-GELD-METHODE, GEMIDDELDE 1996-1997

Ondergrondse economie als percentage van het BBP



Bron: Schneider (2000)

In een poging om de vraag-naar-chartaal-geld-methode voor Nederland te implementeren, raamt Barens vrij veel vraagfuncties. Net als bij Klovland voor Noorwegen, blijkt de invloed van belasting op de vraag naar chartaal geld negatief te zijn voor alle specificaties. Dit komt niet overeen met de verwachtingen en de veronderstellingen van Tanzi en zou er opnieuw op wijzen dat de omvang van de ondergrondse economie in Nederland kleiner geworden is. Barens en Klovland tonen aan dat de stelling dat belastingen en overheidsvoorschriften de omvang van de ondergrondse economie beïnvloeden op een manier die men kan verwachten, alvast niet zeker is.

Zowel het model van Feige als dat van Cramer werden toegepast op Nederland (Boeschoten en Fase, 1984). De resultaten tonen, net als bij de C/D-ratiomethode van Barens, een kleiner wordende ondergrondse economie tot 1977, gevolgd door een stijging in de daaropvolgende jaren. Volgens Boeschoten en Fase is dit het resultaat van de verkeerde stelling van een constante verhouding tussen de totale geldstroom en het nationale inkomen. Ze gaan ervan uit dat deze verhouding afgenomen is ten gevolge van de structurele wijzingen in de economie. Daarom brengen ze een derde variant naar voren waarin ze uitgaan van een constante verhouding tussen totale geldstromen en werkelijke transacties. In het extreemste model leidt dit tot een stijging van de ondergrondse economie van 0% in 1965 tot 17,5% in 1980. Boeschoten en Fase stellen ook nog enkele andere varianten voor. De resultaten van deze varianten verschillen aanzienlijk. Dit wijst erop dat deze methode nog niet robuust is en geen betrouwbare resultaten oplevert.

3.2. DISCREPANTIEMETHODEN

In een discrepantieanalyse worden twee of meer statistieken of gegevensbronnen met elkaar vergeleken. Beide statistieken of bronnen moeten informatie verschaffen over dezelfde (economische) variabelen, of er worden verschillende methoden gebruikt om informatie af te leiden uit dezelfde gegevensbron. Deze methode is niet nieuw en wordt al tientallen jaren gebruikt door instituten voor de statistiek om de kwaliteit en de geldigheid van hun statistieken te beoordelen. In Nederland vergeleek Derksen (1939) bijvoorbeeld het nationaal inkomen op basis van gegevens over de productie met gegevens hoofdzakelijk op basis van belastingaangiften. Bij het CBS (1951) werd deze methode gebruikt om indicatoren te berekenen voor de kwaliteit van de statistieken van de nationale rekeningen van 1948.

3.2.1. Nationale rekeningen versus inkomensstatistieken

Van der Laan en De Waard (1985) passen de discrepantiemethode toe op de nationale rekeningen en de inkomensstatistieken in Nederland. De laatste zijn hoofdzakelijk gebaseerd op fiscale informatie, terwijl de nationale rekeningen voor meer dan 80% afgeleid zijn uit niet-fiscale informatie. Beide statistieken omschrijven het beschikbare inkomen van de gezinnen. Na correctie voor een groot aantal verschillen in de definitie besloten Van der Laan en De Waard dat de kloof tussen beide statistieken gemiddeld 5,5% bedroeg voor de periode 1977-1985. In principe kan deze

kloof worden beschouwd als een schatting van de omvang van de zwarte economie, die reeds in de nationale rekeningen is opgenomen. Maar op een meer gedetailleerde manier pleitten de verschillen vaak tegen zo een besluit. Bovendien werd ongeveer de helft van de kloof veroorzaakt door niet-aangegeven rente-inkomsten (Kazemier, 1991) die niet bijdragen tot het nationale inkomen.

3.2.2. Nationaal inkomen op basis van de inkomsten versus nationaal inkomen op basis van de uitgaven

Studenski (1958) onderscheidt drie methoden om het nationale inkomen te ramen. Indien het nationale inkomen gebaseerd is op gegevens over de productie, noemt hij dit de 'productiebenadering'. Indien de gegevens over internationale handel, consumptie en investeringen de basis voor de raming zijn, is dit de 'bestedingsuitgavenbenadering'. Indien het nationaal inkomen wordt afgeleid uit gegevens over het inkomen, noemt Studenski dit de 'inkomstenbenadering'. Over het algemeen zijn de schattingen op basis van inkomen het laagst. Een van de redenen daarvoor is het bestaan van de ondergrondse economie. Belastingontduiking wordt wegens zijn aard niet opgenomen in de belastinggegevens. De goederen en diensten die door dit ondergrondse inkomsten worden betaald, zijn ten minste deels inbegrepen in de gegevens over consumptie en productie.

Van alle OESO-landen lenen vooral de nationale rekeningen van het Verenigd Koninkrijk zich zeer goed voor zo een discrepantieanalyse, omdat zij ramingen van het nationaal inkomen leveren, zowel op basis van inkomen als van bestedingen (MacAfee, 1980; O'Higgins, 1989). Volgens MacAfee zijn de statistische fouten op lange termijn gemiddeld nul, waardoor het verschil tussen beide kan worden beschouwd als een aanwijzing voor de omvang van de ondergrondse economie.

3.2.3. Werkelijke belasting op de toegevoegde waarde versus theoretische belasting op de toegevoegde waarde

Een andere toepassing van de discrepantiemethode is een vergelijking van de werkelijke hoeveelheid belasting op de toegevoegde waarde (BTW) die door de regering wordt geheven, met de zogenaamde theoretische BTW-inkomsten. De theoretische BTW-waarden kunnen worden berekend op basis van aanbod- en gebruiktabellen of input- en outputtabellen en zijn gelijk aan de BTW-inkomsten die de overheid had kunnen innen indien er geen ondergrondse economie was en er geen faillissementen waren geweest. Het Centraal Bureau voor de Statistiek gebruikt deze analyse als een jaarlijkse aannemelijkheidstest van hun schattingen van de nationale rekeningen (CBS, 2001). We weten van Willard (1989) dat in Frankrijk een gelijkaardige controle wordt uitgevoerd.

3.2.4. Vraag naar arbeid versus aanbod van arbeid

Lonen en tewerkstelling gemeten aan werkgeverszijde (vb. productiestatistieken) kunnen worden vergeleken met lonen en tewerkstelling gemeten aan werknemerszijde (gezinsenquête over de actieve bevolking). Het verschil tussen beide kan een aanwijzing zijn van wat ontbreekt in de productiestatistieken. De Europese Commissie gebruikte deze discrepantieanalyse als een van de middelen om de exhaustiviteit van de nationale rekeningen van de EU-lidstaten te beoordelen (Hayes en Lozano, 1998). Meer toepassingen van de discrepantieanalyse worden voorgesteld in tabel 5.

TABEL 5: OVERZICHT VAN RAMINGEN VAN DE ONDERGRONDSE ECONOMIE DOOR MIDDEL VAN DE DISCREPANTIEANALYSE; JAREN ROND 1980

Land	Jaar	Raming als % van het BBP	Bron
België	1969	11,0	Frank (1983)
Denemarken	1974/75	6,0	Økonomiske Rad (1977)
Duitsland (BRD)	1968	8,9	Albers (1974)
	1974	4,8	Petersen (1982)
Frankrijk	1965	23,2	Roze (1971)
Nederland	1977	6	Kazemier, Van der Laan en Van Tuinen (1984)
	1977-1981	5,5	Van der Laan en De Waard (1985)
Verenigd Koninkrijk	1976	3,3	MacAfee (1980)
	1970-1980	2	O'Higgins (1989)
VS	1977	3,9	Park (1979)
	1982	3,5-4,0	Parker (1982)
Zweden	1970-1980	3-7	Hansson (1982)

Bron: Van Eck en Kazemier (1989)

* Sommige auteurs stelden ramingen voor voor meer jaren dan deze die in de tabel zijn opgenomen

3.3. GEVOELIGHEIDSANALYSE

Experts hebben dikwijls een bepaald beeld van de omvang van de ondergrondse economie in de verschillende sectoren van de economie. Deze kennis in combinatie met informatie over de relatieve grootte van de sectoren, kan worden gebruikt om een beeld te krijgen van de gevoeligheid van het nationale inkomen voor het bestaan van ondergrondse activiteiten. Op die manier ramen Weck en Frey (1985) de omvang van de ondergrondse economie in Zwitserland op 2,7% van het officiële BBP. Ze gaan ervan uit dat het officiële BBP geen rekening houdt met de toegevoegde waarde van ondergrondse activiteiten. Zeker voor de EU-lidstaten en de EU-kandidaat-lidstaten, maar ook voor vele andere landen is deze veronderstelling onjuist.

Broesterhuizen (1985) maakt een indeling van het nationale inkomen aan de hand van de methoden die werden gebruikt om de nationale rekeningen samen te stellen. Hij onderscheidt zes categorieën. Elke van deze categorieën is op een verschillende manier gevoelig voor ondergrondse activiteiten:

- Niet rechtstreeks gemeten activiteiten. Ramingen van de productie die niet rechtstreeks wordt gemeten, worden niet beïnvloed door het responsgedrag van producenten. Wanneer de productie van landbouw bijvoorbeeld door experts wordt gemeten, die een onafhankelijke raming maken van de oogsten, zijn de schattingen van de landbouwproductie niet beïnvloed door het responsgedrag van de boeren.
- Activiteiten die door de overheid worden gecontroleerd. De overheid, semi-overheidsinstellingen, banken en verzekeringsmaatschappijen worden vaak streng gecontroleerd door de overheid. In veel landen hebben deze sectoren weinig mogelijkheden om activiteiten verborgen te houden voor controle.
- Grote bedrijven. Hoewel grote bedrijven de gelegenheid hebben om deel te nemen aan de ondergrondse economie, hebben ze meestal minder risicovolle manieren om belastingen te vermijden.
- Middelgrote ondernemingen. Deze bedrijven hebben minder mogelijkheden om belastingen te beperken langs wettelijke weg.
- Kleine bedrijven en zelfstandigen. De toegevoegde waarde van deze activiteiten wordt vaak geraamd aan de hand van informatie over productie en toegevoegde waarde per werknemer van de middelgrote ondernemingen. Met andere woorden, indien de activiteiten in middelgrote ondernemingen niet worden waargenomen, zal dit ook leiden tot een onderschatting van de toegevoegde waarde van kleine bedrijven en zelfstandigen. Indien bovendien een deel van deze kleinschalige activiteiten niet wordt meegerekend, is de onderschatting nog groter.
- Fiscale gegevens: activiteiten, waarvan de toegevoegde waarde wordt geraamd op basis van fiscale gegevens.

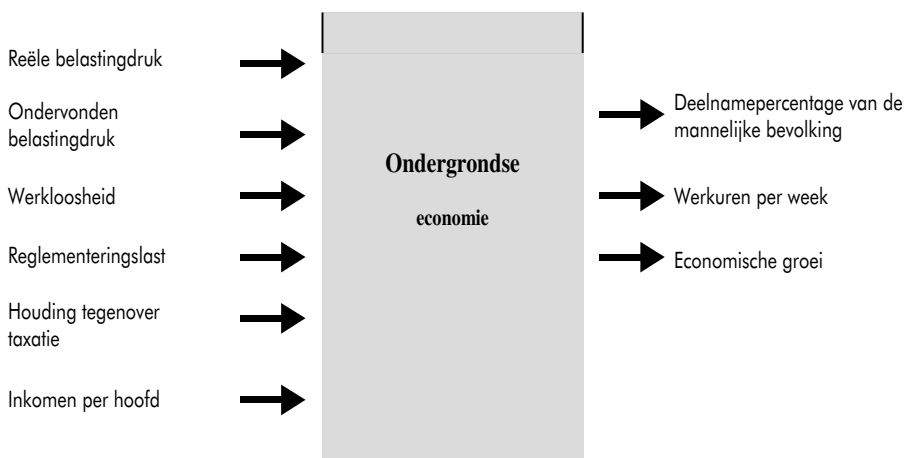
Voor elke van deze categorieën werd een veronderstelling voor ondergrondse activiteiten geformuleerd. Het besluit was dat het erg onwaarschijnlijk is dat de nog niet in het nationale inkomen opgenomen ondergrondse economie groter zou zijn dan 5% van het officiële BBP, en dat de economische groei met 0,5% werd onderschat. Via een gelijkaardige aanpak schat Fisher (1982) de maximale omvang van de ondergrondse economie in Australië op 5%. Voor het Verenigd Koninkrijk komt Rose (1983) uit op schattingen van 4% tot 7,2% van het officiële BBP. In een recente studie (UN, 2002) werd de maximale omvang van het deel van de ondergrondse economie dat wellicht in het officiële BBP van Canada ontbreekt, geraamd op 2,7%.

3.4. METHODE MET NIET-GEOBSERVEERDE VARIABLEN

Tal van methoden die worden gebruikt bij de raming van de omvang van de ondergrondse economie schenken weinig aandacht aan de achtergronden en omstandigheden die leiden tot het ontstaan van een ondergrondse economie. Dit is niet het geval bij Frey en Weck (1983). Voor hun methode zijn deze variabelen van wezenlijk belang. Ze ramen de omvang van de ondergrondse economie op basis van wijzi-

gingen in de variabelen die een invloed hebben op de omvang en de groei van de ondergrondse economie en de sporen die de ondergrondse activiteiten achterlaten in de economie. Ze gebruiken een techniek, LISREL (Linear Interdependent Structural Relationships) genaamd. Met LISREL is het mogelijk een doorsnede- of tijdreeksanalyse te maken van de verhouding tussen een niet-waargenomen afhankelijke variabele enerzijds en één of meer waargenomen verduidelijkende variabelen anderzijds. Aangezien de niet-waargenomen variabele niet gekend is, wordt hij vervangen door een reeks indicatoren. Het resultaat van de analyse is een schatting van de relatieve omvang van de niet-geobserveerde variabele (relatief voor de twee secties of de jaren). Om de werkelijke omvang te schatten heeft men exacte schattingen nodig voor twee secties of jaren. Deze kunnen worden gebruikt als referentie en de grootte voor elke sectie of elk jaar kan worden berekend.

FIGUUR 3: OORZAKEN EN GEVOLGEN VAN DE ONDERGRONDSE ECONOMIE

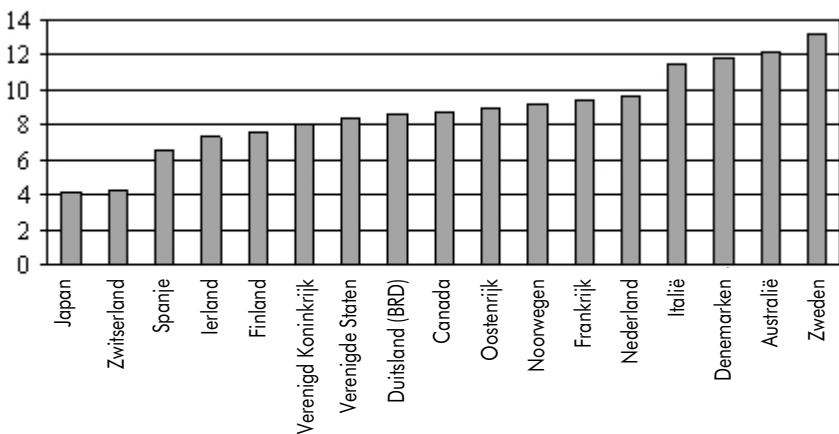


Volgens Frey en Weck kan de omvang van de ondergrondse economie worden verklaard door de werkelijke belastingdruk, de perceptie van de belastingdruk, het werkloosheidscijfer, de last van de wetgeving (vb. het aantal wetten), de houding tegenover het betalen van belastingen en het beschikbare inkomen per hoofd. Sporen die in de economie worden achtergelaten, zijn het percentage actieven in de mannelijke bevolking, het aantal werkuren per week en de groei van het BBP. Voor hun model gebruiken ze de gegevens van een groot aantal landen. Eerst berekenen ze de relatieve omvang van de ondergrondse economie in elk land. Als referentiepunt gebruiken ze schattingen op basis van de 'geldvraag' voor Noorwegen en Zweden. Hun resultaten vindt u in figuur 4.

De classificatie van Frey en Weck in figuur 4 verschilt fors van die van Schneider in figuur 2. Oostenrijk, Nederland en Australië schoven bijvoorbeeld sterk op naar rechts (relatief grotere ondergrondse economie) en Ierland en Spanje schoven sterk op naar links (relatief kleinere ondergrondse economie).

FIGUUR 4: RAMINGEN VAN DE ONDERGRONDSE ECONOMIE DOOR MIDDEL VAN DE METHODE MET ONGEOBSERVEERDE VARIABELEN, 1978

Ondergrondse economie als % van het BBP



Bron: Frey en Weck (1983)

Deze latentevariabelenmethode van Frey en Weck kan ernstig in vraag worden gesteld. Ten eerste kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de gebruikte variabelen. Waarom is het aantal werkuren per week bijvoorbeeld een aanwijzing (spoor) voor de ondergrondse economie? Is het niet eerder een reden? Bovendien, en dit is ernstiger, zijn de resultaten niet stabiel. Helberger en Knepel (1988) tonen aan dat zelfs een kleine wijziging in bijvoorbeeld het aantal landen, tot andere resultaten leidt. Zo leidt het uitsluiten van Finland – minder dan 1% van de totale bevolking van alle OESO-landen en minder dan 1% van het totale BBP in de OESO – tot niet-significante ramingen van bijna alle coëfficiënten in het model. Ze besluiten: *“Rekening houdend met alle tekortkomingen en dubbelzinnigheden van de gegevens die in het model worden gebruikt, zou het gevaarlijk zijn aan te nemen dat de latente variabele van Frey en Weck-Hannemann werkelijk de schaduw economie is”*.

De latentevariabelenmethode werd recent verbeterd door Giles (1999a, 1999b). Hij gebruikt het MIMIC-model, dit is een variant van het LISREL-model. Volgens hem bedroeg de ondergrondse economie in Nieuw-Zeeland gemiddeld bijna 9% van het BBP in de periode 1968-1994. De ramingen variëren van 6,8% in 1968 tot 11,3% in 1994.

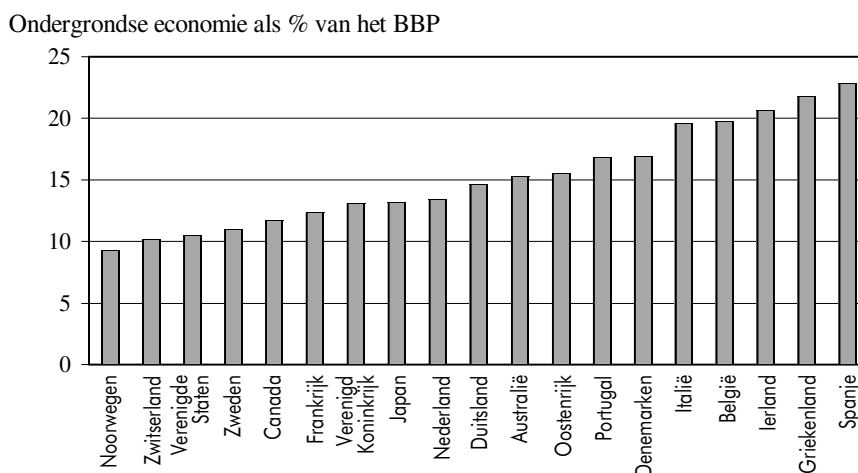
3.5. METHODEN MET FYSIEKE INPUT

Indien er een sterk verband bestaat tussen een correct gemeten variabele en het nationale inkomen, kan deze variabele worden gebruikt om de economische groei van de ondergrondse economie te voorspellen. Indien er bovendien een min of meer vast en stabiel verband bestaat tussen beide, kunnen de verschillen in de groeicijfers wellicht wijzen op een tendens in de ramingen van het nationale inkomen. Kaufman en Kaliberda (1996) gaan ervan uit dat er een stabiel verband bestaat tussen het gebruik van elektriciteit en het nationaal inkomen. Dus indien het gebruik van elektriciteit sneller toeneemt dan het nationaal inkomen wordt het verschil tussen beide groeicijfers veroorzaakt door de ondergrondse economie.

Deze methode krijgt kritiek, onder andere door de OESO (2000). Het klopt misschien wel dat er een stabiel verband bestaat tussen de output van sommige industrieën, maar dit geldt niet voor alle industrieën. De output van de landbouw hangt bijvoorbeeld sterk af van de weersomstandigheden. En in heel wat ontwikkelings- en transitielanden is elektriciteit niet eens de belangrijkste bron van energie in de industrie. Andere argumenten tegen het gebruik van dit elektriciteitsgebruikmodel zijn dat het geen rekening houdt met de tendens naar meer energie-efficiënte productie en de uitvinding van energie-efficiënte consumptiegoederen.

Schneider (2000) beschrijft een verbetering van deze methode door Lackó. De ramingen van Lackó van de omvang van de ondergrondse economieën in de OESO-landen in 1990 liggen rond 15% van het officiële BBP, zie figuur 5. Opmerkelijk zijn de posities van Noorwegen en Zweden, die naar links verschoven ten opzichte van de rangschikking van Frey en Weck met de latente variabelenmethode en de rangschikking van Schneider met de vraag-naar-chartaal-geld-methode.

FIGUUR 5: RAMINGEN VAN DE ONDERGRONDSE ECONOMIE DOOR MIDDEL VAN DE FYSIEKE-INPUTMETHODE, 1990



Bron: Schneider (2000). Ramingen door Lackó

3.6. METHODE VAN HET ARBEIDSMARKTPARTICIPATIEPERCENTAGE

Een uitbreidende ondergrondse economie moet samengaan met een toename van de ondergrondse tewerkstelling. Dit is de basisgedachte achter de methode van het participatiepercentage van de arbeidskrachten (Contini, 1981). Wanneer het moeilijker wordt een job te vinden in de officiële economie, wordt de deelname aan de ondergrondse economie groter. Daardoor is een daling van de officiële tewerkstelling volgens de methode met het arbeidsmarktparticipatiepercentage een teken dat er een verschuiving plaatsvindt van de officiële arbeidsmarkt naar de ondergrondse arbeidsmarkt. Uit de daling van de officiële tewerkstelling in Italië tijdens de jaren '70 besluit Contini dat in 1977 17 tot 20% van de beroepsbevolking in Italië in de ondergrondse economie tewerkgesteld was. Hij schat dat het inkomen, dat met dit ondergronds werk werd verworven, 14 tot 20% van het officiële BBP bedroeg. Met een gelijkaardige methode raamt Martino (1980) de omvang van de ondergrondse economie in Italië voor datzelfde jaar op 25-33% van het BBP.

Van Eck en Kazemier besloten dat in Nederland in de vroege jaren '80 – een periode met hoge werkloosheidscijfers – daadwerkelijk een verschuiving plaatsvond van de officiële naar de ondergrondse arbeidsmarkt. Maar er was ook een verschuiving van de ondergrondse arbeidsmarkt naar onbetaald werk, zoals allerhande klussen. Deze laatste verschuiving was even groot als de eerste. De omvang van de ondergrondse arbeidsmarkt bleef dus ongeveer gelijk.

3.7. DISCREPANTIEANALYSE VOOR INDIVIDUELE GEGEVENS

Naast een discrepantieanalyse op macroniveau kan men ook een discrepantieanalyse maken op microniveau. Bij een microdiscrepantieanalyse worden gegevens van individuele personen of bedrijven die bij de belastingdiensten of andere overheidsinstanties worden opgevraagd, vergeleken met bijvoorbeeld gegevens uit enquêtes. Voor Nederland werd deze methode in 1985 toegepast bij een onderzoek naar verborgen inkomen uit intresten uit giro-, bank- en spaarrekeningen (Kazemier, 1991). De Nederlandse Centrale Bank verzamelde de gegevens van 1981 over de intrest die door 1369 gezinnen werd ontvangen, voor zover zij deze intrest konden opsporen in hun gegevens. Het Ministerie van Financiën verzamelde de gerapporteerde gegevens voor de intresten van dezelfde gezinnen, voor zover de belastingformulieren werden ingevuld. Beide gegevensbestanden werden in dezelfde volgorde geplaatst, anoniem gemaakt en verstuurd naar het Centraal Bureau voor de Statistiek voor verdere analyse. De resultaten van dit onderzoek waren bijna dezelfde als de macrodiscrepantieanalyse door Van der Laan en Kazemier (1990), die eerder reeds werd besproken.

De Internal Revenue Service (IRS, 1979; Parker, 1984) deed een gelijkaardige microdiscrepantieanalyse voor de VS. Een steekproef van 50.000 belastingaangiften werd erg nauwkeurig gecontroleerd en vergeleken met gegevens van informatieaangiften. Informatieaangiften zijn rapporten die betalers van bepaalde soorten inkomens, zoals lonen en salarissen die worden uitbetaald door werkgevers, en intresten

die door banken worden uitbetaald, moeten invullen. Daaruit bleek dat ongeveer 25% van alle in de informatieangiften gerapporteerde inkomsten niet werd vermeld in de belastingaangiften.

Dilnot en Morris (1981) rapporteerden een ander voorbeeld van een microdiscrepantieanalyse, die in het Verenigd Koninkrijk werd gebruikt. In een aantal gezinnen vergeleken ze de uitgaven en de inkomsten. De uitgaven werden gemeten in de Gezinsuitgaven Enquête van 1977. De inkomstengegevens werden bekomen uit belastingformulieren. Indien de uitgaven onverklaarbaar hoger waren dan het inkomen, werd aangenomen dat het verschil tussen beide cijfers gelijk was aan het ondergrondse inkomen.

3.8. BELASTINGCONTROLES

Een van de eerste systematische aanpakken om de omvang van één aspect van de ondergrondse economie in Nederland te ramen, namelijk het ontdoken onroerend vermogen, was van Bongers (1923) voor de periode 1913-1920. Niet alle onroerende goederen waar vermogensbelasting op verschuldigd was, werden correct aangegeven bij de belastingdienst. Een deel van deze onthulling werd ontdekt na het overlijden van een eigenaar, bij de inning van de successierechten. Bij ongeveer een kwart van alle vermogens die hoger waren dan de drempel van de vermogensbelasting, werd vastgesteld dat gemiddeld 27% van die eigendom niet was aangegeven. De belastingsfraude als percentage van het aangegeven eigendom bedroeg $25\% \cdot 27 / (100 - 27) = 9,2\%$. Derksen (1939) en De Langen (1939) passen deze berekeningen toe voor de periode 1921-1933. Ze ramen de omvang van het ondergrondse eigendom tussen 6,0% (1933 door Derksen) en 19% (1925 door De Langen).

De Internal Revenue Service (IRS, 1979) nam een representatieve steekproef van belastingaangiften. De informatie in deze belastingaangiften werd zorgvuldig gecontroleerd. Deze controle werd veel nauwkeuriger en preciezer uitgevoerd dan normaal mogelijk is, rekening houdend met de beschikbare capaciteit van de belastingdiensten. Daardoor was de omvang van de ontdekte belastingfraude ook hoger dan gemiddeld. Wanneer de resultaten van dit onderzoek worden geëxtrapoleerd naar de totale bevolking, raamt de IRS de totale belastingfraude op 6% van de totale aangegeven inkomsten.

Belastingcontroles zullen nooit alle belastingontduiking kunnen blootleggen. Ramingen op basis van belastingcontroles onderschatten daardoor gewoonlijk de ondergrondse economie. Anderzijds houden onderzoeken door de belastingdiensten ook rekening met andere types belastingfraude, die andere methoden niet meerekenen, zoals bijvoorbeeld het overdreven aangeven van onkosten.

Op een gelijkaardige manier raamt Van Bijsterveld de belastingfraude door ondernemers in Nederland. Volgens hem bedroeg de totale belastingfraude door ondernemers in 1975 meer dan 450 miljoen euro (meer dan 1000 miljoen gulden). Tweederde van alle ondernemers die een mogelijkheid hadden om te frauderen, deden dat ook werkelijk.

3.9. GEZINSENQUETES

Enquêtes zijn de meest voor de hand liggende manier om gedetailleerde gegevens te verzamelen over de ondergrondse economie. Maar in vergelijking met andere methoden is dit een erg dure methode. Bovendien wordt vaak geargumenteed dat enquêtes nooit betrouwbare resultaten opleveren omdat mensen nooit al hun verborgen activiteiten zullen bekennen. Voor een deel van de ondergrondse economie klopt dit zeker, bijvoorbeeld de aangifte van een te laag verkoopcijfer door bedrijven of het 'aandikken' van onkosten. Relatief weinig mensen zijn bij deze activiteiten betrokken. En wegens de delicate aard van het onderwerp zullen slechts weinigen geneigd zijn om informatie prijs te geven, zelfs wanneer de anonimiteit wordt gegarandeerd. Het klopt ook voor activiteiten van administratieve aard, zoals bijvoorbeeld het niet aangeven van intresten op spaargelden. Deze activiteiten zijn erg moeilijk te meten tijdens een gesprek, niet alleen omdat mensen waarschijnlijk niet bereid zijn om hierover informatie prijs te geven, maar ook gewoon omdat onderzochten problemen hebben om zich te herinneren hoeveel intresten werden ontvangen tijdens het vorige jaar.

Een deel van de ondergrondse economie waarvoor enquêtes nuttig kunnen zijn, is zwartwerk. Ten eerste zijn er veel mensen bij betrokken. Ten tweede heeft het uitvoeren van arbeid een zodanige impact op de dagelijkse activiteiten dat men zich dat achteraf veel beter herinnert dan bijvoorbeeld het ontvangen van intresten. Bovendien wordt het uitvoeren van (bijkomend) zwartwerk – althans in Nederland – dikwijls beschouwd als slechts een lichte inbreuk (Van Eck en Kazemier, 1988). Om die reden kunnen we aannemen dat ten minste een gedeelte van de zwartwerkers bereid is om daarover informatie te geven.

Resultaten van enquêteonderzoek naar ondergrondse activiteiten moeten erg zorgvuldig worden geïnterpreteerd, vooral wanneer de enquête gericht is op het aanbod van zwartwerk. Het is erg waarschijnlijk dat het niet reageren selectief is. Mensen die betrokken zijn bij zwartwerk zullen eerder weigeren mee te werken dan mensen die geen betrokken partij zijn. Deze weigering is moeilijk te beperken en is ook moeilijk te corrigeren. Bovendien zijn pogingen om het gebrek aan repons te verminderen niet noodzakelijk beter voor de resultaten. Doorgedreven overreding om deel te nemen aan de enquête kan ertoe leiden dat mensen beslissen dat ook te doen, maar niet noodzakelijk dat ze correct antwoorden op de gevoelige vragen. Daarom kunnen te veel inspanningen om een goede respons te krijgen de betrouwbaarheid van de resultaten nog meer doen afnemen. Het is de kunst een evenwicht te vinden tussen een gebrek aan respons, een selectief gebrek aan respons en een onjuiste respons.

Er zijn verschillende manieren om de bereidwilligheid om correct te antwoorden aan te moedigen. Een daarvan is de gevoelige vragen erg zorgvuldig in te leiden. Een andere is de techniek van gerandomiseerde antwoorden.

Het voorbehoud met betrekking tot de geldigheid van de resultaten is minder sterk wanneer mensen wordt gevraagd naar ondergrondse uitgaven of de vraag naar zwartwerk. Indien men de keuze heeft tussen de aankoop van een product of dienst met een factuur of hetzelfde product of dezelfde dienst zonder factuur, maar goedkoper, is het niet verboden de goedkoopste oplossing te kiezen. Een nadeel van gezinsenquêtes over zwartwerk is dat de vraag van bedrijven niet wordt gemeten.

Ondanks alle argumenten die men kan opperen, besluiten Helberger en Knepel (1988): *“Zelfs de beste statistische methoden kunnen duidelijk geen betrouwbare empirische resultaten formuleren over een fenomeen waar weinig over geweten is. Daarom moet onderzoek in de toekomst meer gericht zijn op rechtstreekse in plaats van onrechtstreekse methoden voor het meten van de schaduw economie”*.

3.9.1. De vraag naar zwartwerk

In 1980 hield het Centraal Bureau voor de Statistiek twee enquêtes, één over de ondergrondse uitgaven bij kappers, schoonmakers en autoherstellers, en één over ondergrondse herstel- en onderhoudswerken aan woningen (Blokland, 1982). De laatste werd in 1981 herhaald (Kazemier, 1984). Volgens de eerste enquête was ongeveer 10% van alle activiteiten ondergronds. Volgens de laatste werd ongeveer 20% van alle betrokken arbeid onder tafel betaald. Er werd gemiddeld geen BTW betaald voor ongeveer 7% van de totaal uitgegeven bedragen (arbeid plus materialen). Gelijkaardige enquêteonderzoeken werden 1981 in de VS (Smith, 1985) en in 1989 in Noorwegen (Isachsen, Klovland en Strøm, 1982; Isachsen en Strøm, 1989) uitgevoerd. In Noorwegen bevatten de enquêtes ook vragen over het aanbod van zwartwerk. 29% van iets meer dan 700 ondervraagden rapporteerden ondergrondse uitgaven, wat overeenkwam met 1,5% van het officiële BBP. 20% van de ondervraagden gaven toe dat zij deelnamen aan de ondergrondse arbeidsmarkt. De totale ondergrondse lonen bedroegen 0,85% van het officiële BBP.

3.9.2. Het aanbod van zwartwerk

Het NIPO (1976, 1979) rapporteerde dat 10% van alle mensen van 18 jaar en ouder in Nederland bijbaantjes had. Deze besluiten werden genomen uit een gerandomiseerde gezinsenquête die door dat instituut werd uitgevoerd. Enkele jaren later deden Renooy (1984) en Mevissen en Renooy (1986) onderzoek met enquêtes op kleine schaal. Ze combineerden dit met diepte-interviews met een aantal deelnemers van de ondergrondse economie.

Bloeme en Van Geuns (1987) onderzochten de ondergrondse activiteiten van bedrijven. Ze combineerden het stellen van vragen met onderzoek van de dossiers van de Handelskamers en dieptegesprekken met cruciale informanten en deelnemers aan ondergrondse activiteiten. Net als Mevissen en Renooy bereikten ze geen kwantitatieve resultaten.

In 1983/1984 leidde het Centraal Bureau voor de Statistiek de eerste grootschalige gerandomiseerde enquête (meer dan 3.800 ondervraagden) over het aanbod van zwartwerk in Nederland (van Eck en Kazemier, 1988 en 1989). Er werd bijzonder veel aandacht besteed aan de methodologie van de enquête. Hun enquête werd onderverdeeld in acht gerandomiseerde mini-enquêtes. Deze mini-enquêtes verschilden door de manier van communicatie tussen de ondervrager en de ondervraagde, en door de vraagstelling en de volgorde van de vragen over het gevoelige onderwerp.

Er werden drie communicatie-interfaces ingebouwd: persoonlijk gesprek, telefoon en post. Hoewel het de duurste manier was, moet de voorkeur gegeven worden aan het persoonlijke gesprek. Dit medium biedt de beste mogelijkheden om gevoelige of delicate vragen voorzichtig in te leiden, vragen te stellen over complexe onderwerpen, complexe enquêtes te gebruiken en bijkomende informatie toe te voegen om vragen aan de ondervraagde te verduidelijken. Anderzijds kan de fysieke aanwezigheid van een interviewer de ondervraagden een onbehaaglijk gevoel geven, wat ertoe kan leiden dat ze sociaal gewenste antwoorden geven. Telefoon en enquêtes via de post zijn anoniemer en goedkoper. Maar de vragenlijsten moeten eenvoudiger zijn en een voorzichtige inleiding van gevoelige vragen is moeilijker (telefoon) of zelfs onmogelijk (post).

Hoewel de interface van het gesprek een belangrijke invloed heeft op de beslissing van een persoon om deel te nemen, is het ontwerp van de enquête, en meer specifiek de inleiding, de volgorde en de formulering van de vragen over de gevoelige onderwerpen de cruciale factor om te vermijden dat er geen reactie of een onjuist antwoord komt. Van de vele manieren waarop vragen over zwartwerk kunnen worden gesteld, zijn de extremen een rechtstreekse aanpak en een voorzichtige, stapsgewijze aanpak, of zelfs een gewoon gesprek.

Het hoogste deelnemingscijfer voor de ondergrondse arbeidsmarkt van personen van 15 jaar en ouder bedroeg 11,7%. Deze raming werd afgeleid uit een combinatie van persoonlijke gesprekken en een stapsgewijze inleiding van de vragen over het aanbod van zwartwerk. De totale som geld die daarbij betrokken is, werd geraamd op 1% van het BBP. De slechtste methode was de rechtstreekse aanpak via de post: een deelnemingscijfer van 5,3% en 0,2% van het BBP (Kazemier en Van Eck, 1992). Behalve een raming van de omvang van het zwartwerk, kan onderzoek via enquêtes ook een inzicht geven in de structuur en de werking ervan. Kazemier en Van Eck (1986) besloten dat de ondergrondse arbeidsmarkt vrij goed leek op de officiële arbeidsmarkt. Op beide markten waren dezelfde eigenschappen verantwoordelijk

voor het al dan niet behalen van succes. Mensen die een sociale uitkering ontvingen en weinig mogelijkheden hadden op de officiële arbeidsmarkt, hadden niet meer succes op de ondergrondse arbeidsmarkt dan anderen. Dit resultaat is vandaag misschien niet verrassend, maar was dat in die tijd wel. Deze resultaten werden bevestigd door enquêtes die later nog werden uitgevoerd (Allaart et al., 1987; Koopmans, 1989).

In België deed Pestiau (1983) een niet-gerandomiseerde en niet-representatieve enquête in Luik en omstreken. Hij vroeg de interviewers naar ondervraagden te zoeken binnen hun eigen familie- en kennissenkring. 47% van 330 ondervraagden gaf toe dat zij deelnamen aan de ondergrondse arbeidsmarkt; 36% gaf te kennen dat zij zwartwerk uitbetaalden. Zo een niet-gerandomiseerde enquête kan wellicht nuttig zijn om de ondergrondse economie te begrijpen, maar de resultaten van zo een enquête kunnen moeilijk worden veralgemeend.

Lemieux, Fortin en Fréchette (1994) rapporteerden resultaten van een gerandomiseerde grootschalige enquête, gehouden in de lente van 1986, die werd gevoerd in het telgebied van grootstad Quebec. Ze hadden iets meer dan 2.100 respondenten. 8,5% daarvan bevestigde dat zij deelnam aan de ondergrondse economie; 16,8% kocht goederen in de ondergrondse economie. Net als het onderzoek van Pestieu zijn de resultaten van dit onderzoek moeilijk te veralgemenen.

In Denemarken werden vele jaren na elkaar op regelmatige tijdstippen grootschalige enquêtes gehouden (Mogensen et al, 1995). De eerste vond plaats in 1980. In dat jaar gaf 8,3% van alle 3000+ ondervraagden toe dat ze deelnamen aan de ondergrondse economie. Bij het tweede onderzoek, in 1982, was er een opmerkelijke stijging van het deelnemingscijfer tot 13,4%. Sederdien varieerden de ramingen tussen 12,0% en 14,5%. Na correctie van het gerapporteerde aantal uren dat in de ondergrondse economie werd gepresteerd met een verlaagde rapportering van 20%, werd de totale omvang van de ondergrondse economie geraamd op ongeveer 3-4% van het officiële BBP.

3.9.3. Gerandomiseerde respons

Gerandomiseerde responstechnieken worden soms gebruikt om de bereidwilligheid van ondervraagden om mee te werken aan een enquêteonderzoek rond gevoelige onderwerpen, te verhogen. Deze techniek werd uitgewerkt door Warner (1965) en Greenberg et al. (1969). Ondervraagden gebruiken een randomiserend toestel om te bepalen welke vraag ze zullen beantwoorden. De interviewer en onderzoekers kennen het resultaat van het randomiserende proces niet, ze weten dus niet welke vraag werd beantwoord. Besluiten kunnen enkel worden getrokken uit het gedrag van een groep. Deze procedure garandeert individuele anonimiteit. Nederhof (1987) suggereert dat onderzoek naar zwartwerk een perfecte toepassing is voor het gebruik van deze technieken.

Van Eck and Kazemier (1989) implementeerden twee varianten van de gerandomiseerde responstechniek in een kleinschalige enquête. Ze vonden dat de interviewers – ondanks een grondige en professionele opleiding – geen vertrouwen hadden in deze methode en dat zij niet geloofden dat de ondervraagden correcte antwoorden hadden gegeven. Ondervraagden vonden de techniek “een beetje vreemd”, “grappig” of “onoverzichtelijk”. Van Eck en Kazemier besloten daarom dat deze techniek niet geschikt is voor een enquête op grote schaal, of ten minste niet de kosten waard was.

Het Ministerie van Sociale Zaken voegde een tweede wijziging toe aan deze techniek (van Gils et al., 1996; Van der Heijden en van Gils, 1996; Landsheer et al., 1999; van der Heijden et al., 2000). In een proefonderzoek in 1996 testten ze de methode op een staal mensen met een sociale uitkering, die waren betrappt op inkomstenfraude. Een gedeelte van het staal werd ondervraagd op een traditionele manier, een ander deel met de techniek met gerandomiseerde antwoorden. De resultaten met gerandomiseerde respons waren dubbel zo goed als de resultaten met de traditionele enquêtes. Toch gaf slechts 50% van de ondervraagden de fraude toe, wat minder was dan verwacht. Uit het onderzoek kon men afleiden hoe de methode kon worden verbeterd.

Het onderzoek werd in 2000 herhaald op een groot gerandomiseerd staal mensen met een sociale uitkering, een uitkering voor arbeidsongeschiktheid of een werkloosheidsuitkering (van Gils, van der Heijden en Rosebeek, 2001). Het totale staal bestond uit meer dan 3.600 ondervraagden. De resultaten met betrekking tot zwartwerk worden vermeld in tabel 6. Een tweede grootschalige follow-up werd in 2002 gehouden. Verwacht wordt dat de resultaten dit jaar worden gepubliceerd.

TABEL 6: ZWARTWERK IN NEDERLAND, 2000. RAMINGEN DOOR MIDDEL VAN DE GERANDOMISEERDE RESPONSMETHODEN

	Wet op de Arbeidsongeschiktheids- verzekering (WAO)	Werkloosheids- wet (WW)	Algemene Bijstandswet (ABW)*
Heeft kleine baantjes gedaan voor of via familie, zonder de overheid daarvan op de hoogte te brengen	14%	17%	23%
Had een officieel betaalde job of deed tijdelijk werk zonder de overheid daarvan op de hoogte te brengen	2%	3%	6%
Deed zwartwerk	6%	7%	12%

Bron: van Gils et al. (2001)

* De percentages mogen niet bij elkaar worden opgeteld wegens dubbeltellingen

3.10. WAARNEMING EN PARTICIPATIE

Waarneming en participatie ('participation at the grassroots') is een methode die vaak wordt gebruikt bij culturele antropologie. Bij deze methode gaan de onderzoekers naar de gemeenschappen die ze bestuderen, toe en door deelname aan die gemeenschap doen ze de waarnemingen die ze nodig hebben voor hun onderzoek. Een goed voorbeeld op het vlak van de illegale economie is een onderzoek naar de smokkel van sigaretten in Napels (USN, 1976). De onderzoekers slaagden erin het vertrouwen te winnen van de smokkelaars. Ze konden zelfs de sigaretten-smokkel observeren. Op basis van hun eigen waarnemingen en van gesprekken met de betrokken personen, maakten ze een raming van de omvang van het fenomeen.

Een ander voorbeeld is het onderzoek van Mars (1982) naar de ondergrondse economie in Georgië (op dat moment nog USSR). Hij beschrijft hoe het feit dat men lid is van een invloedrijke familie of invloedrijke vrienden en kennissen heeft, invloed heeft op de kansen van die persoon in de ondergrondse economie.

Een nadeel van waarneming en deelname is dat het enkel kan worden gebruikt om fenomenen binnen een relatief klein geografisch gebied te onderzoeken. De resultaten die met deze methode worden behaald, zijn vaak niet geschikt voor veralgemening.

3.11. DELPHI-METHODE

Experts van belastingontduiking verschillen van mening over de omvang en de structuur van de ondergrondse economie. Een methode om experts met verschillende meningen te raadplegen, is de Delphi-methode (Linstone en Turoff, 1975). Deze methode gebruikt de kennis en meningen van een zorgvuldig geselecteerd panel experts. De deelnemende experts weten niet wie de andere experts zijn en ze ontmoeten elkaar niet. In een eerste ronde wordt bij deze experts om informatie verzocht via een geschreven vragenlijst. Er is op voorhand geen criterium om te beslissen wiens mening het zwaarste zou moeten wegen. De onderzoeker maakt een samenvatting van alle meningen en vraagt elk van de experts om daar hun opmerkingen over te geven. Op dat moment hebben experts de mogelijkheid om hun mening bij te stellen. Hun opmerkingen worden verzameld, samengevat en weer verspreid. Dit gaat verder tot de experts een zekere mate van consensus hebben bereikt.

Een verschil met een normaal panelonderzoek bij experts is dat er geen rechtstreekse interactie is met de leden van het panel. Bij onderzoek naar controversiële onderwerpen, bijvoorbeeld de omvang van de ondergrondse economie, is dit erg belangrijk (Blokland, 1982). Met de Delphi-methode kunnen de deelnemers zich aanpassen aan anderen zonder gezichtsverlies te lijden of bij hun mening blijven zonder als dwarsligger te worden beschouwd. Op deze manier wordt ook vermeden dat de meest overtuigende spreker het gesprek domineert.

De ISMO (1985) probeerde deze methode te gebruiken om een inzicht te krijgen in de omvang en de structuur van de ondergrondse economie. Maar deze methode werkte niet. De experts in het panel reageerden niet zonder voorbehoud en zonder overleg. In plaats van hun eigen mening gaven ze het officiële standpunt van de organisatie waar ze waren tewerkgesteld. Bovendien was het panel te verscheiden. De experts hadden geen kennis over dezelfde aspecten van de ondergrondse economie. Er was dus geen gemeenschappelijke basis voor het gesprek.

4. NATIONALE REKENINGEN

De methoden en schattingen die in deel 3 worden vermeld, bieden niet de nodige details om nuttig te kunnen zijn voor de nationale rekeningen. In plaats van top-down te werken, zijn nationale rekenaars genoodzaakt bottom-up te werken. Ze starten met de gegevensbronnen die beschikbaar zijn. Dan beoordelen ze zorgvuldig de kwaliteit en de geldigheid van die cijfers voor elke industrietak of elke sector. Indien er aanwijzingen zijn dat de gegevensbronnen niet volledig zijn, worden uitdrukkelijke aanpassingen gedaan voor de ontbrekende ondergrondse activiteiten. De aanwijzingen kunnen afkomstig zijn van vergelijkingen met andere gegevensbronnen, informatie van de belastingdiensten of resultaten van onderzoeken in kranten en tijdschriften. Daarnaast brengen ze aanpassingen aan voor witte vlekken in de waarneming, fooien en inkomen in natura. Indien mogelijk worden de aanpassingen gebaseerd op de resultaten van de onderzoeken die door de academische wereld of het instituut voor de statistiek zelf werden verkregen.

Hoewel vele instituten voor de statistiek veel energie hebben besteed om de ondergrondse activiteiten in hun ramingen van de nationale rekeningen te integreren, zijn er slechts weinigen die hun ramingen publiceren. Zie bijvoorbeeld de inventaris van nationale methoden, die onlangs werd gepubliceerd door de Verenigde Naties (UN, 2002).

De transitielanden lijken het minst terughoudend te zijn om hun ramingen te publiceren. Bij deze landen werd aan de EU-kandidaten gevraagd de zogenaamde Eurostat Tabular Framework in te vullen voor Eurostat. Deze structuur bestaat uit een reeks gedetailleerde tabellen. Het invullen van deze tabellen helpt om de exhaustiviteit van de nationale rekeningen te rechtvaardigen en voorkomt dubbeltellingen. De Eurostat Tabular Framework is gebaseerd op een structuur die door ISTAT (Calzaroni, 2000; OESO, 2002) werd uitgewerkt. Het verdeelt de probleemgebieden binnen de niet-waargenomen economie (zie deel 2: ondergrondse economie, informele economie, illegale economie) naar drie categorieën van statistische problemen: registratieproblemen (steekproeftrekking), non-respons en een onderrapportage. Eurostat voegde daar uitdrukkelijk nog een probleemgebied aan toe, dat bestaat uit alle activiteiten die moeilijk te meten zijn, maar die niet ondergronds, illegaal of informeel zijn. Voorbeelden zijn fooien, inkomsten in natura, productie van landbouwproducten voor eigen gebruik, constructie en herstelling van onroerende goederen voor eigen rekening.

Van de EU-lidstaten zijn er ramingen beschikbaar voor Italië (UN, 2002), België (NBB, 2001; Pacolet en Marchal, 2003) en Nederland (Kazemier 2003). ISTAT beschrijft gedetailleerd hoe hun ramingen worden berekend. Hun ramingen worden echter niet ontleed per bedrijfstak of nijverheid. Ze ramen de omvang van de ondergrondse economie op 16-17% van het BBP. Het Instituut voor de Nationale Rekeningen van België raamt de totale omvang op 3-4%. Een uiteenzetting over de methoden die worden gebruikt door het Centraal Bureau voor de Statistiek wordt in de volgende paragrafen gegeven. Meer details vindt u in Kazemier (2003).

4.1. HET GEVAL NEDERLAND

De voornaamste vier kenmerken van de Nederlandse samenstelling van de nationale rekeningen sedert de algemene herziening in 1999 (referentiejaar 1995), zijn:

- het gebruik van een uitgebreid Algemeen Bedrijvenregister. Dit register wordt gebruikt als het steekproefkader voor alle bedrijfsenquêtes. Er wordt veel energie besteed aan het bijwerken van het systeem om het zo actueel mogelijk te houden;
- de beschikbaarheid van een groot aantal jaarlijkse bedrijfsstatistieken over inkomsten, eindconsumptie, detailhandel, kapitaalvorming, internationale handel, productie en handel van energie enz.;
- de confrontatie en integratie van al deze statistieken in gedetailleerde aanbod- en gebruikstabellen zowel in huidige prijzen als in de prijzen van het voorbije jaar. Met deze laatste is een confrontatie en integratie qua volume mogelijk;
- een simultane samenstelling van gedetailleerde voorraad- en gebruikstabellen en een volledige reeks gedetailleerde sectorrekeningen.

Tijdens de confrontatieprocedure en voor het begin van de integratieprocedure worden correcties aangebracht voor witte vlekken in de observatie, voor verschillen in de definities tussen de gebruikte gegevensbronnen en de nationale rekeningen (bijvoorbeeld voor inkomsten in natura) en voor nog niet verwerkte ondergrondse activiteiten.

Aangenomen wordt dat ondergrondse activiteiten voor belastingontduiking vooral plaatsvinden (1) in kleine bedrijven, (2) in bedrijven waarin vrijwel de gehele productieketen is geconcentreerd, (3) in bedrijven waar relatief weinig goederen en diensten worden gebruikt, en (4) door middel van vervalste rekeningen. Van grote bedrijven wordt aangenomen dat zij voldoende mogelijkheden hebben om op een wettelijke manier belastingen te mijden.

Er zijn twee manieren om belastingen te vermijden. De eerste is een overdreven aangifte van intermediair verbruik of kostenfraude. Een algemene correctie wordt aangebracht voor dit type fraude voor alle bedrijven in verdachte industrietakken (en dienstenbedrijven) met minder dan 10 werknemers. De tweede is de aangifte van een te lage omzet. Omzetfraude wordt gecorrigeerd door de productieramingen

op te trekken, zowel voor toegevoegde waarde als voor intermediair verbruik. Deze komt vooral voor in de textiel- en lederindustrie, bouw, handels- en herstellingsbedrijven, hotels, restaurants en cafés, gezondheidszorg en commerciële diensten.

De totale hoeveelheid nauwkeurige aanpassingen van de toegevoegde waarde omwille van de ondergrondse activiteit bedraagt ongeveer 1% van het nationale inkomen in 1995. Daarnaast worden ondergrondse activiteiten impliciet inbegrepen tijdens de confrontatie- en integratieprocedure. Deze kan worden geraamd door een vergelijking van de werkelijke BTW-betalingen met de verschuldigde BTW zoals berekend uit de nationale rekeningen. Het gemiddelde verschil tijdens de laatste jaren tussen beide bedraagt ongeveer 2,5% (CBS, 2001). De overeenkomstige toegevoegde waarde bedraagt ongeveer 1,25% van het nationale inkomen. Totale aanpassingen voor inkomsten in natura bedragen bijna 1,5% procent.

Correcties voor ondergrondse activiteiten in de leder- en textielindustrie zijn gebaseerd op een rapport van de Vakraad voor de Confectie-industrie (1992), en op een onderzoek bij kledingsateliers in Amsterdam door Zorlu en Reil (1997). Ze besloten dat na een piek in 1992, de mate van activiteit in de ondergrondse kledingsateliers drastisch daalde naar bijna nul in 1995.

Iedereen weet dat een groot deel van de activiteiten in de bouw plaatsvindt in de ondergrondse economie. Nederland vormt daarop geen uitzondering. Daarom worden aanzienlijke aanpassingen aangebracht om de ondergrondse economie in deze sector mee te tellen. Aanpassingen voor de ongesubsidieerde bouw van huizen zijn gebaseerd op onderzoek door Lourens, Kranenborg en Ritmeijer (1992); aanpassingen voor kleine woningonderhoudswerken zijn gebaseerd op een rapport dat werd gepubliceerd door SWOKA, Instituut voor Strategisch Consumentenonderzoek (Wilms, 1990).

Sedert de jaren negentig leiden belastingdiensten vele onderzoeken naar verborgen betalingen en verborgen omzet in hotels, restaurants en cafés. Bijgevolg hebben de belastingdiensten een goede kennis van de belastingontduiking in deze sector, waardoor de gelegenheden voor belastingfraude aanzienlijk werden verlaagd. Daardoor zijn de ondergrondse activiteiten sedert het einde van de jaren '70 gedaald, hoewel het wellicht hoger is dan nul. De aanpassingen variëren van 1,5% van de totale omzet in hotels tot 5% van de officiële lonen in restaurants en cafés. Deze aanpassingen houden geen rekening met fooien. Voor restaurants en cafés worden deze laatste geschat op 15-20% van de brutolonen of 4% van de totale output.

In Nederland is er een grote vraag naar kinderdagverblijven. Aan deze vraag kan niet worden voldaan via het officiële aanbod. Daarom worden bijkomende ramingen gemaakt voor de ondergrondse kinderopvang. Deze ramingen zijn gebaseerd op het Aanvullend Voorzieningengebruik Onderzoek van 1995 (AVO95) en een werkdocument van 1995 gepubliceerd door de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA, 1995).

Een belangrijk deel van de persoonlijke diensten wordt verschaft buiten het normale circuit, bijvoorbeeld schoonmaakpersoneel, kinderoppas enzovoort. Vele daarvan zijn niet verwerkt in de statistische waarneming, maar ze zijn ook niet ondergronds omdat de betrokken bedragen onder de belastingsdrempel liggen. Daarom maakt de bijkomende raming van deze activiteiten geen onderscheid tussen officiële en ondergrondse activiteiten. De ramingen zijn gebaseerd op het Gezinsbudgetonderzoek en op een studie door Homan (1991): *“Ongeveer 16% van de gezinnen geniet huishoudelijke hulp voor ongeveer 4 uur per week tegen een gemiddelde kost van ongeveer NLG 40,- [= 18,15 EUR] per week. Huishoudelijke hulp wordt relatief vaak gebruikt door bejaarde alleenstaanden en actieve gezinnen met twee inkomens”*.

5. EN VERDER?

Er bestaat duidelijk geen eensgezindheid over de omvang van de ondergrondse economie. De ramingen lopen ver uiteen. In het algemeen leveren ramingen via monetaire methoden de spectaculairste resultaten op. In het geval van Italië raamt Schneider de omvang van de ondergrondse economie die niet in het BBP is opgenomen, op iets meer dan 27% van het officiële BBP. Maar volgens ISTAT omvat dit reeds een aanpassing voor ondergrondse activiteiten van ongeveer 16%. Dit betekent dat de totale ondergrondse economie van Italië $(27 + 16) / (100 + 27) = 34\%$ van de totale – officiële en ondergrondse – economie zou bedragen. Maar binnen de categorie van de monetaire methoden lopen de resultaten soms erg uit elkaar, van 5% tot 25% en meer. De belangrijkste reden daarvoor is dat ze vrij gevoelig zijn voor de onderliggende stellingen. Hetzelfde geldt voor ramingen op basis van elektriciteitsverbruik en de categorie met latente variabelenmethoden.

Gevoeligheids- en discrepantieanalyses meten niet volledig de ondergrondse economie. Een discrepantieanalyse kan enkel meten wat reeds in ten minste één van de vergeleken statistieken of gegevensbronnen is verwerkt. Ze zal echter nooit de ondergrondse activiteiten opsporen die in beide of geen van beide inbegrepen is. Een gevoeligheidsanalyse is een soort gesystematiseerde gissing van een expert. De resultaten worden grotendeels bepaald door de mate waarin men vertrouwen heeft in de nationale rekeningen.

Gezinsenquête en methoden die bij culturele antropologie worden gebruikt, zoals deelname en waarneming, zijn het beste geschikt om een inzicht te krijgen in de structuur van de ondergrondse economie. Maar ze bestuderen slechts een gedeelte van de ondergrondse economie, hoofdzakelijk bijbaantjes en extra verdiensten. Ramingen door middel van deze methoden kunnen daarom worden beschouwd als te laag.

Er worden slechts weinig ramingen beschikbaar gemaakt door instituten voor de statistiek. Over het algemeen zijn deze erg terughoudend om deze cijfers te publiceren. Dit is op zijn minst opmerkelijk, want zij zijn diegenen die door de academische

wereld worden ervan beschuldigd statistieken te maken van slechte kwaliteit. De beste verdediging is de gebruikte methodologieën te publiceren voor het samenstellen van de nationale rekeningen en aan te tonen welke aanpassingen worden gemaakt aan de basisgegevensbronnen wegens ontbrekende ondergrondse activiteiten.

Nieuw onderzoek moet ernaar streven, de kloof tussen de verschillende beschikbare ramingen te overbruggen. Daarvoor is een gemeenschappelijke inspanning nodig van zowel de academische wereld als de statistici. Het kan niet dat alle methoden de ondergrondse economie meten en geheel verschillende resultaten bereiken. Onderzoekers uit de academische wereld zouden kritischer moeten worden met betrekking tot de stellingen waar ze van uitgaan. Ook zou meer rekening moeten worden gehouden met bijzondere eigenschappen van het systeem van nationale rekeningen. De personen die de methoden gebruiken die enkel ramingen voor de ondergrondse economie in haar geheel opleveren, moeten aanwijzingen geven waar de ondergrondse activiteiten die zij hebben berekend, aan moeten worden toegewezen (per sector of industrietak). Nationale rekenaars zouden de methoden die ze gebruiken om hun nationale rekeningen samen te stellen, gedetailleerd moeten publiceren, evenals de correcties die ze aanbrengen voor de ondergrondse economie. Dit zou het begin kunnen zijn van een opbouwende discussie over de werkelijke omvang en de structuur van de ondergrondse economie.

(Vertaling)

BIBLIOGRAFIE

- Albers, W., *Umverteilungswirkung der Einkommenssteuer*. Albers, W. (ed), Offentliche Finanzwirtschaft und Verteilung II (Duncker & Humblot, Berlin), 1974, pp. 69-144.
- Allaart, P.C., Kunnen, R., van Ours, J.C. en van Stiphout, H.A., *OSA-trendrapport 1987; Actuele informatie over de arbeidsmarkt* (OSA, 's-Gravenhage), 1987.
- Barens, J.J., *Macro-economische methoden voor de raming van de omvang van het officiële circuit* (Erasmus University, Rotterdam) (essay), 1982.
- Barthelemy, Ph., 1989, *The Underground Economy in France*, Feige (1989), pp. 281-294.
- Bijsterveld, W.J. van, *Aangepaste versie van het verslag van een onderzoek naar de aard en de omvang van de belastingfraude* (Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage), 1980.
- Blokland, J., *Het officiële circuit: een nadere begripsbepaling*, Statistisch Magazine (CBS) 2(2), 1982, pp. 4-9.
- Boeschoten, W.C. en Fase, M.M.G., *Betalingsverkeer en officiële economie in Nederland 1965-1982*, (De Nederlandse Bank, Amsterdam), 1984.
- Bonger, W.A., *Vermogen en inkomen in Nederland (II, 1908-1913)*, De Nieuwe Tijd 20, 1915, pp. 226-249, 269-291.
- Bonger, W.A., *Vermogen en inkomen in Nederland gedurende de oorlogstijd (1913-1920)*, Ontwikkeling, Amsterdam, 1923.
- Boyle, G.E., *A Glimpse at the Non-accounted Economy: the Case of Ireland*, Paper presented at the International Conference on the Unobserved Economy, 3-6 June 1982, NIAS, Wassenaar, 1982.
- Broesterhuizen, G.A.A.M., *The Unobserved Sector and the National Accounts in the Netherlands*, Gaertner en Wenig, 1985, pp. 105-126.
- Cagan, Ph., *The Demand for Currency Relative to the Total Money Supply*, Journal of Political Economy, 66(4), 1958, pp. 303-328.
- Calzaroni, M., *The Exhaustiveness of Production Estimates: New Concepts and Methodologies*, Proceedings of the International Conference on Establishment Surveys, Buffalo, 2000, Statistics Canada, Ottawa, 2000.

CBS, *Centraal Bureau voor de Statistiek, Statistische en Econometrische verkenningen*, 6(4), pp. 168-180 (CBS, Den Haag), 1951.

CBS, Centraal Bureau voor de Statistiek, *De Nederlandse Economie 2000*, CBS Voorburg/Heerlen.

Commission of the European Communities, International Monetary Fund (IMF), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), United Nations (UN), World Bank, 1993, *System of National Accounts 1993*, Brussel/Luxemburg, New York, Parijs, Washington D.C., 2001.

Contini, B., *The Second Economy of Italy*, Journal of Contemporary Studies, 4(3), reprinted in Tanzi (1982a), pp. 199-208.

Cramer, J.S., *The Regular and the Irregular Circulation of Money in the United States*, A&E Report 11/80, University of Amsterdam, 1980.

Cramer, J.S., *Coreferaat bij Feige's lezing*, Openbare Uitgaven, 13(4), 1981, pp. 173-175.

Derksen, J.B.D., *Berekening van het nationaal vermogen uit de aangiften van de successiebelasting*, De Nederlandse Conjunctuur, X, 1939, pp 1-16.

Dilnot, A. en Morris, C.N., *What Do We Know About the Black Economy?*, Fiscal Studies, 2(1), 1981, pp. 58-73.

Eck, R. van en Kazemier, B., *Features of the Hidden Economy in the Netherlands*, Review of Income and Wealth, 34(3), 1988, pp. 251-273.

Eck, R. van en Kazemier, B., *Zwarte arbeid, een empirische en methodologische studie*, PhD-thesis, University of Amsterdam, 1989.

Fase, M.M.G., *Informeel economie en geldomloop*, Vereniging voor de Staathuishoudkunde (1984), 1984, pp. 59-94.

Feige, E.L., *How Big is the Irregular Economy?*, Challenge, 22(5), 1979, pp. 5-13.

Feige, E.L., *A New Perspective on Macroeconomic Phenomena*, Mimeo, Netherlands Institute for Advanced Studies, Wassenaar, 1980.

Feige, E.L., *The UK's Unobserved Economy*, Journal of Economic Affairs, 1, 1981, pp. 205-212.

Feige, E.L. (ed), *The Underground Economies; Tax Evasion and Information Distortion*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989.

Frank, M., *Essay on the Unrecorded Economy by the Fiscal Approach and its Incidence of Income in Belgium*, University of Brussels, 1983.

Frey, B.S. en Weck, H., *Estimating the Shadow Economy: A 'Naive' Approach*, Oxford Economic Papers, 35, 1983, pp. 23-44.

Gaertner, W. en Wenig, A. (eds), *The Economics of the Shadow Economy Proceedings; October 1983, Bielefeld*, Springer-Verlag, Berlijn, 1985.

Garcia, G., *The Currency Ratio and the Subterranean*, Financial Analyst Journal, Nov/Dec., 1978.

Geeroms, H., *De ondergrondse economie in België*, Tijdschrift voor Economie en Management, 28(1), 1983, pp. 77-91.

Gervais, G., *The Size of the Underground Economy in Canada*, Studies in National Accounting, Catalogue 13-603E, Nr. 2 – Occasional (Statistics Canada).

Giles, D.E.A., *Measuring the Hidden Economy: Implications for Econometric Modeling*, The Economic Journal, 109, 1999a, pp. 370-380.

Giles, D.E.A., *Modelling the hidden economy and the tax-gap in New Zealand*, Empirical Economics, 24, 1999b, pp. 621-640.

Gils, G. van, van der Heijden, P. en Rosebeek, A., *Randomized Response: Onderzoek naar regelovertreding; Resultaten ABW, WAO en WW*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, 2001.

Greenberg, B.G., Abul-Ela, A.L.A., Simmons, W.R. en Horwitz, D.G., *The Unrelated Question Randomized Response Model: Theoretical Framework*, Journal of the American Statistical Association, 64, 1969, pp. 520-539.

Groom, C., Davies, T., en Balchin, S., *Developing A Methodology For Measuring Illegal Activity For The UK National Accounts*, Economic Trends, 536, 1998, pp. 33-71.

Gutmann, P.M., *The Subterranean Economy*, Financial Analysts Journal, 34, 1977, pp 26-28.

Hansson, I., *The Underground Economy in a High Tax Country: the Case of Sweden*, Tanzi (1982a), 1982, pp. 233-243.

Hayes, K. en Lozano, E., *Validating the Exhaustiveness of the GNP Estimates of the European Union Member States*, Proceedings of the Joint IASS/IAOS Conference, Statistics for Economic and Social Development, September 1998, International Statistical Institute, Voorburg, 1998.

Heijden, P.G.M. van der, en van Gils, G., *Some logistic regression models for randomized response data*, Forcina, A., Marchetti, G.M., Hattinger, R., Galmacci, G. (eds), *Statistical Modelling; Proceedings of the 11th International Workshop on Statistical Modelling, Orvieto, Italië, 15-19 juli, 1996*, 1996, pp. 341-348.

Heijden, P.G.M. van der, van Gils, G., Bouts, J. en Hox, J.J., *A Comparison of Randomized Response, Computer-Assisted Self-Interview, and Face-to-Face Direct Questioning; Eliciting Sensitive Information in the Context of Welfare and Unemployment Benefit*, Sociological Methods & Research, 28(4), 2000, pp. 505-537.

Helberger, C. en Knepel, H., *How Big is the Shadow Economy? A Re-Analysis of the Unobserved-Variable Approach of B.S.*, Frey en H. Weck-Hannemann. European Economic Review 32, 1988, pp. 965-976.

Helfferich, K., *Deutschlands Volkswohlstand 1888-1913*, Verlag von Georg Stilke, Berlijn, 1914.

Homan, M.E., *Income, time-budgets, income valuation and legitimate income in the Netherlands*, VUGA, 's-Gravenhage, 1991.

Isachsen, A.J., Klovland, J.T. en Strøm, S., *The Hidden Economy in Norway*, Tanzi (1982a), 1982, pp. 209-232.

IRS, Inland Revenue Service, *Estimates of Income Unreported on Individual Income Tax Returns*, Publication 1104, Government Printing Office, Washington D.C., 1979.

Isachsen, A.J., Klovland, J.T., en Strøm, S., *The Hidden Economy in Norway*, Tanzi (1982a), pp. 209-232.

Isachsen, A.J. en Strøm, S., 1989, *The Hidden Economy in Norway with Special Emphasis on the Hidden Labor Market*, Feige (1989), 1982, pp. 251-266.

ISMO, Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik, *Rapport van de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 's-Gravenhage, 1984-1985, nr. 17050, 's-Gravenhage, 1985.

Kaufmann, D. en Kaliberda, A., *Integrating the Unofficial Economy into the Dynamics of Post-Socialist Economies: A Framework of Analysis and Evidence*, Kaminski en Barłomiej (ed), 1996, *Economic Transition in Russia and the new states in Eurasia, International Politics of Eurasia Series, vol 8*, Sharpe, Armonk en Londen, 1996, pp. 81-120.

Kazemier, B., *De enquête woningonderhoud en -verbetering 1981; een onderzoek naar het zwarte circuit*, Statistisch magazine 4(1), 1984, pp. 31-38.

Kazemier, B., *Concealed Interest Income of Households in the Netherlands; 1977, 1979, 1981*, Public Finance 46(3), 1991, pp. 443-453.

Kazemier, B., *The measurement of the non-observed economy in the Dutch national accounts*, Paper presented at Conference on "The Non-Observed Economy: Measurement and Policy Issues", Rome, 20-21 januari 2003, 2003.

Kazemier, B. en van Eck, R., *De zwarte arbeidsmarkt; Kansen voor kansarmen?*, Economisch Statistische Berichten 8-10-1986, 1986, pp. 976-981.

Kazemier, B. en van Eck, R., *Survey investigations of the hidden economy; Some methodological results*, Journal of Economic Psychology, 13, 1992, pp. 569-587.

Kazemier, B., van der Laan, P. en Van Tuinen, H.K., *Vergelijking van gegevens over het inkomen van gezinshuishoudingen uit fiscale bron en uit de Nationale rekeningen*, Statistisch Magazine 4(1), 1984, pp. 23-30.

Kirchgassner, G., *Size and Development of the West German Shadow Economy: 1955-1980*, Journal of Institutional and Theoretical Economics 139(2), 1983, pp. 197-214.

Klovland, J.T., *In Search of the Hidden Economy: Tax Evasion and the Demand for Currency in Norway and Sweden*, Discussion paper 18/80 Norwegian School for Economics and Business Administration, Bergen, 1980.

Koopmans, C.C., *Informele arbeid*, PhD-thesis, University of Amsterdam, 1989.

Laan, P. van der en de Waard, J.W.B., *Vergelijking tussen de inkomensstatistiek en de Nationale rekeningen. Statistische Onderzoekingen M26*, CBS, Voorburg/Heerlen, 1985.

Lafuente, A., *Una medición de la economía oculta en España*, Boletín de Estudios Económicos 1980, 1980, pp. 581-593.

- Landsheer, J.A., P. van der Heijden en G. van Gils, *Trust and Understanding, Two Psychological Aspects of Randomized Response; A Study of a Method for Improving the Estimate of Social Security Fraud*. *Quality & Quantity* 33, 1999, pp. 1-12.
- Langen, J.W. de, *Enkele opmerkingen over de controle en repressiemiddelen van de fiscus*. Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap 48 (Muusses, Purmerend), 1939.
- Langfeldt, E., *The Unobserved Economy in the Federal Republic of Germany: A Preliminary Assessment*. Feige (1989), 1989, pp. 197-217.
- Laurent, R.D., *Currency and Subterranean Economy*. *Federal Reserve Bank of Chicago*, Economic Perspectives maart/april 1979, 1979.
- Lemieux, T., Fortin, B. en Fréchette, P., *The effects of Taxes on Labor Supply in the Underground Economy*, *The American Review* (84), 1994, pp. 231-254.
- Linstone, H.A. en Turoff, M. (eds), *The Delphi-Method, Techniques and Applications*, Addison-Wesley Publishing Company, 1975.
- Lourens, E., Kranenborg, A. en Ritmeijer, W.S.R., *Zwart werken in de vrije sector woningbouw*, EIB, Amsterdam, 1991.
- MacAfee, K., *A Glimpse of the Hidden Economy in the National Accounts*. *Economic Trends*, C.S.O., 1980(8), 1980, pp. 81-87.
- Mars, G., *Cheats at Work: an Anthropology of Workplace Crime*, London, 1982.
- Martino, A., *Another Italian Miracle*, Paper, Mont Pelerin Society, Stanford Conference, 1908.
- Matthews, K., *The Demand for Currency and the Rise of Black Economy in the UK*, *Journal of Economic Studies*, 9, 1982.
- Mirus, R. en Smith, R.S., *Canada's Irregular Economy*, *Canadian Public Policy – Analyse de Politiques*, 7(3), pp. 444-453, reprinted in Tanzi (1982a), 1981, pp. 273-284.
- Mirus, R. en Smith, R.S., *Canada's Underground Economy*, Feige (1989), 1989, pp. 267-280.
- Mogensen, G.V., Kvist, H.K., Körmendi, E. en Pedersen, S., *The Shadow Economy in Denmark 1994; Measurement and Results*, The Rockwool Foundation Research Unit, Copenhagen, 1995.

Mont, J., *De zwarte activiteiten in België: oorzaken, omvang en implicaties*, Tijdschrift voor Economie en Management, 27(3), 1982, pp. 259-273.

NBB, Nationale Bank van België, *De berekeningsmethode voor het BBP en het BNP volgens ESR 1995*, NBB, Brussel, 2001.

Nederhof, A.J., 1987, *Enquêteeren naar zwart werk*, Economisch Statistische Berichten, 4-3-1987, pp. 217-220.

OESO, 2002, *Measuring the Non-Observed Economy; A Handbook*, (ECD, Parijs).

O'Higgins, M., *Assessing the Underground Economy in the United Kingdom*, Feige (1989), 1982, pp. 175-195.

Økonomiske Rad, *Dansk økonomi*, Statens Tryknings Kontor, Kopenhagen, 1977.

OSA, Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, *Behoeft en effectieve vraag van alleen- en tweeverdieners*, OSA-werkdocument W130, 's-Gravenhage, 1995.

Pacolet, J. en Marchal, A., 2003, *Sociale fraude en zwartwerk in België: zoektocht naar het ondefinieerbare?*, Paper presented at the Belgian-European colloquium "Undeclared work: a threat to the welfare state", 28-29 april 2003, Brussel.

Park, T., *Reconciliation Between Personal Income and Taxable Income 1947-1977*, Bureau of Economic Analysis, Washington D.C., 1979.

Parker, R., 1982, *Presentation to the Federal Statistics Users Conference, november 1982*.

Parker, R.P., *Improved Adjustments for Misreporting of Tax Return Information Used to Estimate the National Income and Product Accounts, 1977*, Survey of Current Business, 64(6), 1984, pp. 17-25.

Petersen, H.G., *Size of the Public Sector, Economic Growth and the Informal Economy: Development Trends in the Federal Republic of Germany*, Review of Income and Wealth, 28(2), 1982, pp. 191-215.

Rose, R., *Getting by Three Economies: the resources of the Official, Unofficial and Domestic Economies*, Studies in Public Policy, 110, University of Strathclyde, 1983.

Roze, H., *Prestations sociales, impôt direct et cellule de revenus*, Economie et Statistique, 20, 1971, pp. 3-14.

Saba, A., *L'Industria Sommersa*, Padua, Marsilio, 1980.

- Schneider, F. en Enste, D., 2000, *Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences*, Journal of Economic Literature, 38, pp. 77-114.
- Smith, D., *Market Motives in the Informal Economy*, Gaertner en Wenig, (1985), 1985, pp. 161-177.
- Studenski, P., *The Income of Nations; Theory, Measurement and Analysis: Past and Present; A Study in Applied Economics and Statistics*, New York, 1958.
- Tanzi, V., *Underground Economy Built on Illicit Pursuits is Growing Concern of Economic Policymakers*, IMF-Survey 4-2-1980, 1980, pp. 34-37.
- Tanzi, V. (ed), *The Underground Economy in the United States and Abroad*, Lexington Books, Toronto.
- Tanzi, V., 1982b, *A Second (and More) Skeptical Look at the Underground Economy in the United States*, Tanzi, (1982a), 1982a, pp. 103-118.
- Tanzi, V., 1999, *Uses and Abuses of Estimates of the underground Economy*, The Economic Journal, 109, pp. 338-340.
- Thomas, J.J., *Quantifying the Black Economy: 'Measurement Without Theory' Yet Again?*, The Economic Journal, 109, 1999, pp. 381-389.
- Tucker, M., *The Underground Economy in Australia*, Tanzi, (1982a), 1982, pp. 315-322.
- Tuinen, H.K. van, *Zwarte activiteiten en de Nationale rekeningen*, Statistisch Magazine, 4(1), 1984, pp. 19-22.
- UN, United Nations, *Inventory of National Practices in Estimating Hidden and Informal Activities for National Accounts*, United nations, Genève, 2000.
- USN, Università degli Studi di Nàpoli, *Atti del convegno su proletario marginale e sottoproletariato*, USN, Napels, 1976.
- Vakraad voor de Confectie-industrie, Werkgroep bestrijding illegale confectieateliers, *Illegale confectie-ateliers – een geïntegreerde bestrijding*, 1992.
- Veckans Affärer, *Nytt sätt at mäta dolda ekonomin: nära 10 procen av BNP är svart*, Veckans Affärer, 22, 1978, pp. 11-13.
- Vereniging voor de Staathuishoudkunde, *De Informele Economie: Preadviezen 1984*, Stenfert Kroese, Leiden, 1984.

Warner, S.L., *Randomized Response: A Survey Technique for Eliminating Evasive Answer Bias*, Journal of the American Statistical Association, 60, 1965, pp. 63-69.

Weck, H. en Frey, B.S., *Measuring the Shadow Economy: the case of Switzerland*, Gaertner en Wenig, (1985), 1985, pp. 76-104.

Werf, R. van der, *Illegal production in the national accounts*, Netherlands Official Statistics, 1998 (herfst), 1998, pp. 23-27.

Werf, R. van der en van de Ven, P., 1996, *The illegal economy in the Netherlands*, Paper presented at the 24th General Conference of the International Association for Research in Income and Wealth, Lillehammer, 18-24 augustus, 1996.

Willard, J.C., *The Underground Economy in National Accounts*, Guidebook to Statistics on the Hidden Economy, United Nations, New York, 1992, pp. 79-103. Earlier published in 1989 in French in *Economie et Statistique*, 226, 1989, pp. 35-51.

Wilms, A., *Consument en zwarte bestedingen*, SWOKA, 's-Gravenhage, 1990.

Zorlu, A. en Reil, F., *De Amsterdamse confectie-industrie*, Economisch Statistische Berichten, 8-10-1997, 1997, pp. 756-759.

INHOUDSTAFEL

DE ZWARTE ECONOMIE: EEN OVERZICHT VAN METHODEN EN RAMINGEN

1. DE GESCHIEDENIS IN HET KORT	913
2. DEFINITIE VAN DE NIET-WAARGENOMEN ECONOMIE	917
2.1. DE ONDERGRONDSE ECONOMIE	918
2.2. ILLEGALE PRODUCTIE.	919
2.3. INFORMELE PRODUCTIE.	919
2.4. VOLLEDIGHEID OF EXHAUSTIVITEIT	920
2.5. DE RELATIE TUSSEN DE ONDERGRONDSE ECONOMIE, DE ILLEGALE ECONOMIE, DE INFORMELE ECONOMIE EN VOLLEDIGHEID (EXHAUSTIVITEIT)	920
3. METHODEN OM DE OMVANG VAN DE ONDERGRONDSE ECONOMIE TE BEREKENEN	921
3.1. MONETAIRE METHODEN.	922
3.2. DISCREPANTIEMETHODEN	927
3.3. GEVOELIGHEIDSANALYSE	929
3.4. METHODE MET NIET-GEOBSERVEERDE VARIABELEN.	930
3.5. METHODEN MET FYSIEKE INPUT	933
3.6. METHODE VAN HET ARBEIDSMARKTPARTICIPATIEPERCENTAGE.	934
3.7. DISCREPANTIEANALYSE VOOR INDIVIDUELE GEGEVENS	934
3.8. BELASTINGCONTROLES	935
3.9. GEZINSENQUETES	936
3.10. WAARNEMING EN PARTICIPATIE	941
3.11. DELPHI-METHODE	941
4. NATIONALE REKENINGEN	942
4.1. HET GEVAL NEDERLAND	943
5. EN VERDER?	945
BIBLIOGRAFIE	947

ONDERGRONDSE ECONOMIE IN DE OOST-EUROPESE LANDEN: DE IMPACT VAN BELASTINGEN EN CORRUPTIE (1)

DOOR **MARIA LACKO**

Senior Researcher, Economisch instituut, Hongaarse Academie der Wetenschappen
Professor, Weens Instituut voor Internationale Economische Studies

1. INLEIDING

Zoals in de literatuur algemeen aanvaard is, bestaan er drie hoofdoorzaken voor de verborgen economie in de markteconomie van de industrielanden: de overmatige belastingdruk, de densiteit van de overheidsregulering en het hoge corruptieniveau. Deze factoren zijn ook in de huidige transitielanden doorslaggevend. Aangezien de transitie een systeemwijziging inhoudt in de instellingen van de maatschappij en de economie, hebben de institutionele factoren echter meer kracht om hier de verborgen activiteiten te beïnvloeden dan in de economieën van de industrielanden.

De verborgen economie was reeds in het communistische tijdperk aanwezig. De oorzaken ervan waren echter specifiek voor dat systeem: het ging om permanente tekortkomingen en de onmogelijkheid om wettelijke particuliere ondernemingen te vestigen en te beheren (2). De omvang van de verborgen economie in het communistische tijdperk inschatten, ging ook met een aantal moeilijkheden gepaard. We beschikken over slechts enkele studies die gepoogd hebben om de verborgen economie in de communistische landen te meten. Zo werd voor Hongarije reeds vóór 1989 vastgesteld dat een uitgebreide verborgen economie goed was voor -25% van het officiële BBP (3). Deze vrij uitgebreide verborgen activiteit had plaats ondanks het feit dat in Hongarije, dat “de vrolijkste barak in het communistische kamp” werd genoemd, de vestiging van kleine ondernemingen reeds in de jaren tachtig enigszins werd aangemoedigd.

Een unieke bron over de verborgen economie in de Sovjet-Unie was een interessant onderzoek waarbij aan de sovjet-emigranten werd gevraagd naar de aard en de omvang van hun activiteiten en hun inkomen in de sovjet-economie. Volgens de

(1) Het onderzoek wordt gesteund door onderzoeksproject nr. 15623 van het FWF (Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, Oostenrijk) “Belastingtarieven, corruptie en verborgen economie” gecoördineerd door Michael Landesmann.

(2) J. Kornai (1992).

(3) R. I. Gábor en P. Galasi (1981), J. Árvay en A. Vértes (1992).

resultaten van deze studie schommelde de omvang van de verborgen inkomens tussen 27 en 50% van het officiële inkomen, afhankelijk van de regio (4). Er werd eveneens geschat dat 12% van alle werkuren in de stedelijke sovjet-economie werd gespendeerd aan private economische activiteiten (5).

De systeemwijziging na 1989 bracht voor de voordien centraal geplande economieën grote en vaak onverwachte veranderingen mee. Een enorme daling van de productie ging gepaard met hoge inflatie, toenemende werkloosheid en grote aantallen inactieven. De rol van de staat nam spectaculair af en privé-bezit kende een uitbreiding door het privatiseringsproces en het ontstaan van nieuwe private ondernemingen. De rechtstreekse herverdeling werd vervangen door een belastingsysteem als manier om de staatsinkomsten te garanderen. De belastingtarieven lagen vrij hoog omdat de belastinginkomsten niet alleen de traditionele hoge sociale uitgaven geërfd van het communistische tijdperk moesten financieren, maar ook de nieuwe opdrachten, bijvoorbeeld de toekenning van werkloosheidsuitkeringen.

Er vonden ook ingrijpende veranderingen plaats in de sectorale productiesamenstelling. De socialistische zware industrie verdween bijna volledig, terwijl de omvang en de kwaliteit van de dienstverleningen spectaculair toenamen. Sommige transitie-landen hebben reeds een aandeel van diensten in de productie dat met dat van de markteconomie van de industrielanden vergelijkbaar is (6). De schaarste en de files van wachtenden voor een auto, een appartement, een telefoonlijn, elektronische producten, enz. zijn verdwenen, maar de werkelijke koopkracht van lonen en wedden is pijsnel gedaald. Als onderdeel van dit proces werden heel wat diensten die in het socialistische tijdperk gratis of tegen lage prijzen werden aangeboden, omgezet in diensten aan de volle prijs.

Ten gevolge van de arbitraire en niet-doorzichtige werking van de staat onder het communistische regime stond het vertrouwen in de staat op een laag pitje. Door de schokken van het overgangproces ging de geloofwaardigheid van het staatsbeheer nog verder achteruit. In de postsocialistische landen ligt het corruptieniveau hoog, een pak hoger dan in de markteconomieën van de industrielanden. Al deze ontwikkelingen leidden tot een groei van de verborgen economie in de overgangslanden. Hogerop vermeldde ik dat de afschaffing van de particuliere sector een van de hoofdoorzaken was van de verborgen economie in het socialistische tijdperk. Na 1989 stond het licht weer op groen voor de ontwikkeling van de particuliere sector en toch ging, paradoxaal genoeg, het ontstaan van particuliere initiatieven gepaard met een uitbreiding van de verborgen economie. De reden voor deze tegenstrijdigheid is het feit dat het betreden van de particuliere markt werd bemoeilijkt door de barrières van de bureaucratie, de hoge belastingtarieven en de corruptie op grote schaal.

(4) G. Grossmann (1991).

(5) V. Treml (1992).

(6) Gács (2003).

2. **OMVANG EN MEETMETHODES VAN DE VERBORGEN ECONOMIE IN DE TRANSITIELANDEN**

In het voorbije decennium werden 4 verschillende methodes uitgewerkt om de omvang van de verborgen economie in de overgangslanden te meten (zie tabel 1). De vier methodes werden gebruikt om de omvang van de verborgen economie in de verschillende landen te meten en daarbij dezelfde definitie van verborgen activiteiten en meetmethode toe te passen (7). Deze definities en methodes waren voor deze vier benaderingen echter tamelijk verschillend.

TABEL 1: VERSCHIEDENE SCHATTINGEN VOOR DE OMVANG VAN DE VERBORGEN ECONOMIE IN 18 OVERGANGSLANDEN

	[1]	[2]	[3]	[4]
Methode	totaal elektr.- verbruik	elektr.-verbruik gezin	aangepast totaal elektr.-verbruik	"dymimic"
Maatstaf	% van totaal BBP	% van officiële BBP	% van officiële BBP	% van werkdeelnamen
Auteur(s)	Kaufmann Kaliberda a	Lackó b	Eilat-Zinnes c	Schneider d
	1995	1997	1997	2000/2001
Azerbeidzjan	60,6	43,2	91,0	50,7
Wit-Rusland	19,3	39,2	25,0	40,9
Bulgarije	36,2	42,5	38,0	30,4
Kroatië	23,5	31,1	33,0	27,4
Tsjechische Rep.	11,3	18,1	24,0	12,6
Estland	11,8	32,0	70,0	33,4
Georgië	62,6	46,8	121,0	53,2
Hongarije	29,0	25,5	36,0	20,9
Kazachstan	34,3	30,0	38,0	33,6
Letland	35,3	42,5	36,0	29,6
Litouwen	21,6	36,0	41,0	20,3
Moldavië	35,7	51,8	128,0	35,1
Polen	12,6	13,4	16,0	20,9
Roemenië	19,1	29,4	12,0	24,3
Rusland	41,6	39,7	49,0	40,9
Slowaakse Rep.	5,8	20,9	14,0	16,3
Oekraïne	48,9	48,0	84,0	41,2
Oezbekistan	6,5	26,0	9,0	33,2

* Dynamic multiple-indicators multiple causes

Bronnen: a Johnson, Kaufmann en Schleifer (1998)

b Lackó (2000)

c Eilat en Zinnes (2000)

d Schneider (2002)

(7) M. Alexeev en W. Pyle (2001) schatten de omvang van de niet-officiële economie in de voormalige Sovjet-republieken door middel van de methode van Kaufmann en Kaliberda, maar de oorspronkelijke omvang van de niet-officiële economie was verschillend, gebaseerd op resultaten van Grossmann (1991).

De pioniersmethode, de zogenaamde '*Total electricity method*', werd in het midden van de jaren negentig door Kaufmann en Kaliberda geschetst (8). Dit was een vrij eenvoudige, maar aantrekkelijke methode. Kaufmann en Kaliberda gingen ervan uit dat het totale elektriciteitsverbruik van een land werd beschouwd als de beste fysieke indicator voor de globale economische activiteit. Ze beweerden dat het verschil tussen het groeipercentage van het geregistreerde, officiële BBP en het groeipercentage van het totale elektriciteitsverbruik kon worden toegeschreven aan de groei of de achteruitgang van de verborgen economie.

Wij hebben zelf tijdens onze onderzoeken ervaren dat, nu net in de transitielanden, de geregistreerde structuurwijzigingen een grote invloed hadden op de wijzigingen in de totale elektriciteitsintensiteit en om die reden zou de methode van Kaufmann en Kaliberda wel eens tot misleidende schattingen hebben kunnen leiden wat de omvang van de verborgen economie in sommige landen betreft (9). Daarom hebben wij de zogenaamde '*Household electricity method*' (10) uitgewerkt. Ik meende dat, aangezien sommige verborgen activiteiten niet in geregistreerde fabrieken en winkels worden uitgevoerd, de verschillen tussen de landen in het huishoudelijk gebruik van elektriciteit te maken hebben, niet alleen met de doorslaggevende factoren van het typische huishoudelijke gebruik – zoals de verschillen in gezamenlijk privé-verbruik, de energieprijzen, het verbruik van andere vormen van energie en het klimaat – maar ook met verschillen in de verborgen inkomens en de activiteiten. Proxies voor de verborgen activiteiten waren de belastingtarieven, de steeds grotere daling van de productie sinds 1989 en de inflatie.

Recenter nog ontwikkelden Eilat en Zinnes (2000) een *Modified total electricity method*, die de voornaamste fouten van de "Total electricity method" verbetert door rekening te houden met wijzigingen van andere factoren, prijzen, productiesamenstelling en doeltreffendheid. Vervolgens brachten ze de overblijvende, onverklaarde wijzigingen in het elektriciteitsverbruik in verband met wijzigingen in de verborgen economie. Hun resultaten omvatten eveneens de productie voor huishoudelijk gebruik; daarom lagen hun waarden gemiddeld veel hoger dan alle andere schattingen die voor de overgangslanden werden uitgevoerd.

Schneider (2002) werkte de methode *Dynamic multiple-indicators multiple-causes* uit voor de OESO- en de transitielanden. Deze methode behandelt de verborgen productie als een latente variabele en gebruikt verschillende (meetbare) toevallige variabelen en indicatorvariabelen. Tot de toevallige variabelen behoren metingen van de gemiddelde en marginale belastingtarieven, inflatie, werkelijk inkomen en de mate van reglementering in de economie. De indicatorvariabelen

(8) Kaufmann en Kaliberda (1996)

(9) Lackó (2000b)

(10) Lackó (2000a)

omvatten wijzigingen van de participatieratio van de arbeidskrachten en de relatie chartaal geld/geldaanbod contant geld/geld.

Ondanks de verschillende definities en methodes die voor de vier benaderingen worden gebruikt, zien we in tabel 2 dat de correlaties tussen de resultaten van deze schattingen voor 18 transitielanden groot zijn en een grotere verborgen economie volgens de ene methode samengaat met een grotere verborgen economie volgens de andere methodes.

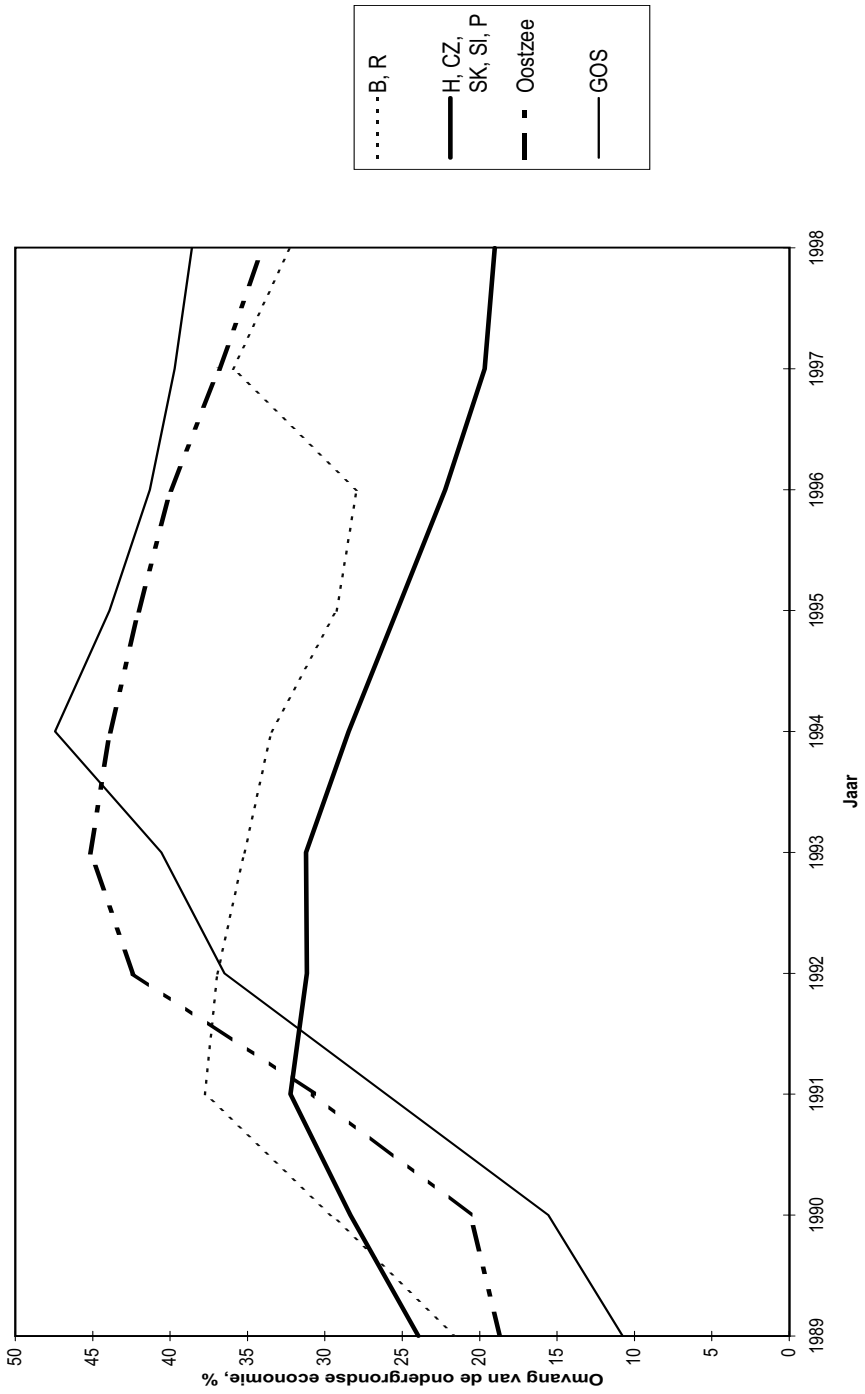
TABEL 2: CORRELATIES TUSSEN DE OMVANG VAN DE VERBORGEN ECONOMIE GESCHAT VOLGENS VERSCHILLENDE METHODES IN 18 OVERGANGSLANDEN

	KK ^a	L ^b	EZ ^c
KK			
L	0.761		
EZ	0.739	0.756	
S ^d	0.771	0.741	0.675

Bron: eigen berekeningen
 a Kaufmann en Kaliberda (1996)
 b Lackó (2000a)
 c Eilat en Zinnes (2000)
 d Schneider (2002)

Transitie is een proces dat in de tijd vordert; vandaar dat het ook belangrijk is om het ontwikkelingspatroon van de omvang van de verborgen economie te bestuderen vanaf het ogenblik dat de transitie van start ging. In verschillende Centraal- en Oost-Europese landen ontwikkelden zich vanaf 1989 heel wat onderdelen van de economie, de markt- en staatsinstellingen werden machtiger, de werking van de markt verliep soepeler, de corruptie nam af en de groei van de economie gaat de goede richting uit. Toch ontwikkelen de instellingen zich in een aantal andere landen bijzonder langzaam of zijn ze zelfs ongewijzigd gebleven.

FIGUUR 1: EVOLUTIE VAN DE OMVANG VAN DE ONDERGRONDSE ECONOMIE IN VIER GROEPEN VAN TRANSITIELANDEN



Figuur 1 toont de ontwikkeling van het aandeel van de verborgen economie in 4 groepen van transitielanden voor de periode van 1989 tot 1998, geschat volgens de Household electricity method (11). In de groep van Hongarije, de Tsjechische Republiek, Slowakije, Polen en Slovenië was de oorspronkelijke omvang van de verborgen economie groter dan in andere transitielanden. Na een piek in 1991-1993 nam het aandeel van de verborgen economie echter af, om tot slot te stabiliseren op 20%. In de landen van de voormalige Sovjet-Unie daarentegen lag de oorspronkelijke waarde lager, de piek bedroeg maar liefst 45% en de omvang van de verborgen economie lijkt te zijn gestabiliseerd op 40%. Bulgarije en Roemenië volgden een derde evolutietype: na een dalende tendens begon het gemiddelde aandeel van de verborgen economie opnieuw te stijgen.

Eilat en Zinnes (2000) stelden voor de Balkanlanden ook een groeiend aandeel van de verborgen economie vast voor de periode na 1994.

3. EEN NIEUWE INDICATOR: SUBJECTIEF BELASTINGTARIEF

De ervaring leert ons dat de invloed van belastingtarieven en die van corruptie onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn: gewoon de wettelijke belastingtarieven van alle landen met elkaar vergelijken kan misleidend zijn, als we geen rekening houden met de omgeving waarin ze hun impact laten voelen, vooral dan met de manier waarop de overheid in de landen in kwestie optreedt. Om een degelijke vergelijking te kunnen maken, definiëren we een nieuwe indicator, het zogenaamde subjectieve belastingtarief, wat overeenkomt met een traditioneel belastingtarief gewogen door het niveau van ondoeltreffendheid van de institutionele omgeving:

$ts = t * 1/k$, waarbij

ts: subjectief belastingtarief

t: traditioneel belastingtarief

k: corruptie-index, een hogere waarde staat voor minder corruptie

De corruptie-index (k) meet de institutionele doeltreffendheid; de reciproque waarde (1/k) is de mate van ondoeltreffendheid van de institutionele omgeving. Hoe corrupter de omgeving, hoe groter de druk (van fysische en psychologische kosten) op de actoren van de economie.

Theoretisch wordt er een onderscheid gemaakt tussen twee types van corruptie: kleine en grote corruptie. Kleine corruptie verwijst naar de corruptie van bureaucraten, belastinginspecteurs en administrateurs en is praktisch gezien een extra belasting die op de handel wordt geheven. Grote corruptie heeft te maken met de houding van de politici, vertegenwoordigers van het parlement en anderen en beïnvloedt het morele gedrag van de belastingbetalers. Meer kleine corruptie betekent

(11) Lackó (2000c).

dus dat het nominale belastingtarief t wordt aangevuld met een bijkomende belasting die van de corruptie afhangt; meer grote corruptie daarentegen wijst erop dat in het land in kwestie de openbare inkomsten waarschijnlijk minder voor de noodzakelijke openbare diensten worden gebruikt en dat de risico's van ordelijk zaken doen groter zijn. Bij extreem grote corruptie zijn de drie hoofdfuncties van de openbare sector vervormd: de toewijzingsfunctie (toewijzing tussen de collectieve en particuliere goederen), de herverdelingsfunctie (herverdeling tussen armen en rijken) en de stabiliseringsfunctie (het begrotingsbeleid gebruiken om het tewerkstellingsniveau voldoende hoog te houden, het prijsniveau en het begrotingstekort te stabiliseren, enz.).

Waarom we dit tarief "subjectief" noemen, spreekt voor zich: het weerspiegelt het feit dat de objectieve waarde van de belastingtarieven doorgaans door economische agenten wordt gezien of geïnterpreteerd in het kader van de kwaliteit van de openbare administratie die deze belastingen bepaalt, int en uitgeeft.

Terwijl het subjectieve belastingtarief in de eerste plaats op het microniveau wordt ondervonden, wordt het besef in het algemeen gedeeld (zoals blijkt uit de corruptie-index die elk van de landen kenmerkt) en daardoor kan de impact ervan ook op macroniveau worden gevoeld en geïnterpreteerd.

4. SUBJECTIEF BELASTINGTARIEF EN OMVANG VAN DE VERBORGEN ECONOMIE

Over de impact van de belastingen en de corruptie bestaat reeds uitgebreide literatuur. Johnson *et al.* (1998) onderzoeken de relatie tussen belastingen, corruptie en de niet-officiële economie. Na een theoretisch model te hebben opgebouwd, tonen ze empirisch aan dat de belastingdruk op de agenten veel meer afhangt van de grootte van de omkoperij en corruptie dan van de grootte van de belastingtarieven op zich. Voor deze studie werden indicatoren voor de belastingdruk gebruikt uit de Global Competitiveness Survey 1997 van het World Economic Forum (12). Johnson *et al.* zien een onbeduidende verhouding, met een dubbelzinnig teken, tussen de grootte van de vennootschaps- en inkomensbelastingtarieven enerzijds en de door de firma's gemelde belastingdruk anderzijds. Ze komen eveneens tot de vaststelling dat de omvang van omkoperij en corruptie de door de ondernemingen ervaren belastingdruk aanzienlijk beïnvloedt.

Friedman *et al.* (2000) stellen de volgende vraag: wat drijft ondernemers en grote bedrijven naar de clandestiniteit? Ze stellen twee rivaliserende hypothesen voor: (1) hoge belastingen, (2) speciale politieke en maatschappelijke instellingen die de economie bepalen, zoals overmatige bureaucratie en corruptie, en een zwakke wettelij-

(12) Deze bron verzamelde antwoorden op onderstaande vraag: "Belemmert of bevordert het belastingstelsel in uw land het concurrentievermogen van de ondernemingen?" De evaluatie ging van 1 tot 7, waarbij een hogere waarde stond voor betere kansen voor particuliere bedrijven.

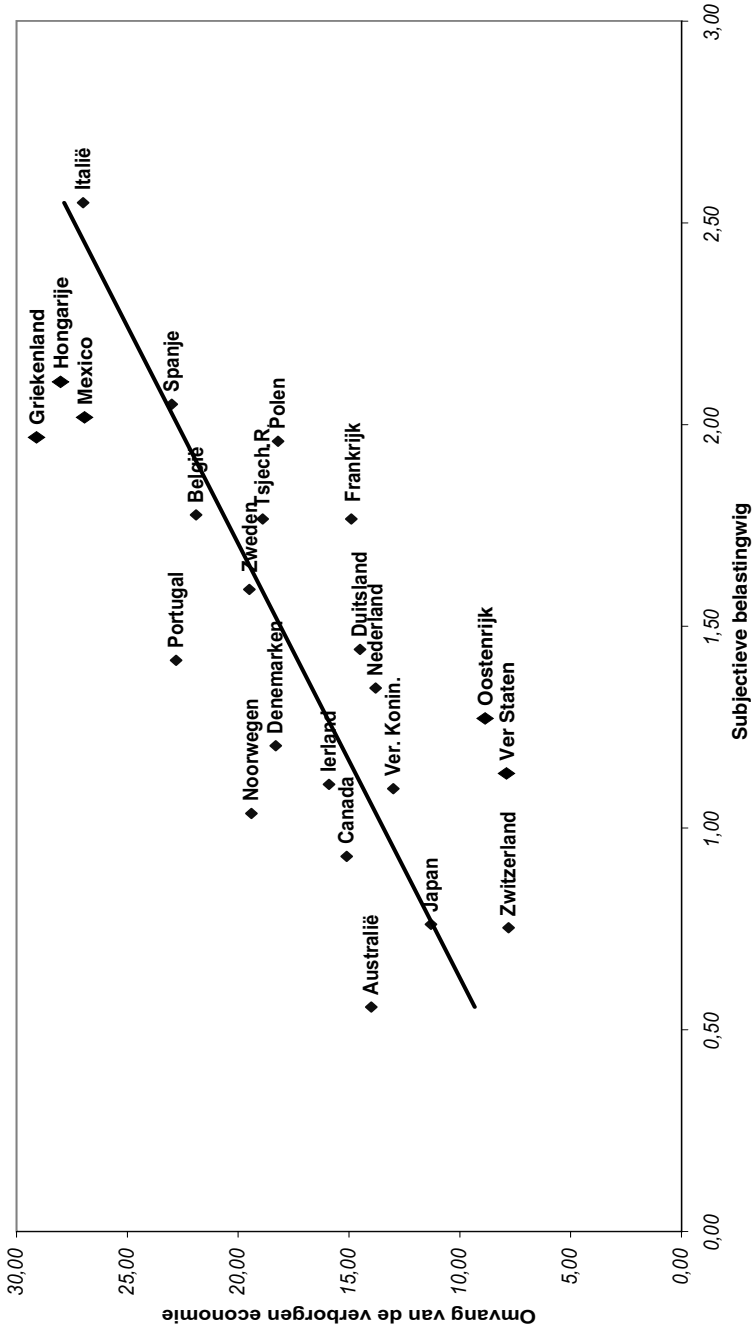
ke omkadering. Om beide hypothesen te testen gebruiken ze gegevens van 69 landen voor de jaren negentig, voor variabelen zoals belastingtarieven, bureaucratie, corruptie, de wettelijke omgeving en de omvang van de niet-officiële economie. De analyse levert geen bewijs dat hogere tarieven voor directe of indirecte belastingen verband houden met een grotere niet-officiële economie. In feite vinden de auteurs in zekere zin het bewijs dat hogere belastingtarieven verwant zijn met een kleinere clandestiene sector. Als de inkomensniveaus per capita worden gecontroleerd (om ruimte te scheppen voor de mogelijkheid dat rijkere landen een beter geleide administratie hebben en met hogere belastingtarieven werken), verliest deze verhouding nochtans haar betekenis. In vergelijking worden meer bureaucratie, grotere corruptie en een zwakkere wettelijke omkadering allemaal geassocieerd met een grotere niet-officiële economie, (in de meeste gevallen) zelfs als het inkomen per capita wordt gecontroleerd.

Deze bevindingen worden niet alleen bevestigd voor de volledige steekproef, maar ook voor de verschillende groeperingen van landen, zoals de OESO-landen, de transitielanden en de Latijns-Amerikaanse landen. Hoewel Friedman et al. met acht verschillende metingen van belastingtarieven werken, leggen ze de klemtoon op de synthetische index voor belastingtarieven van de Heritage Foundation, waarbij een hogere score (op een schaal van 1 tot 5) staat voor een belastingstelsel met een hogere druk, d.w.z. hogere gemiddelde en marginale belastingtarieven (13). De negatieve of insignificante verhouding tussen de belastingtarieven en de niet-officiële economie in de OESO-landen is een ware verrassing, vooral omdat deze analyse om te beginnen gegevens nodig had over de omvang van de verborgen economie, en om deze gegevens te schatten (door middel van de "Currency demand"-methode) moest de positieve invloed van de belastingtarieven worden verondersteld en gecontroleerd (zie Schneider en Enste, 2000).

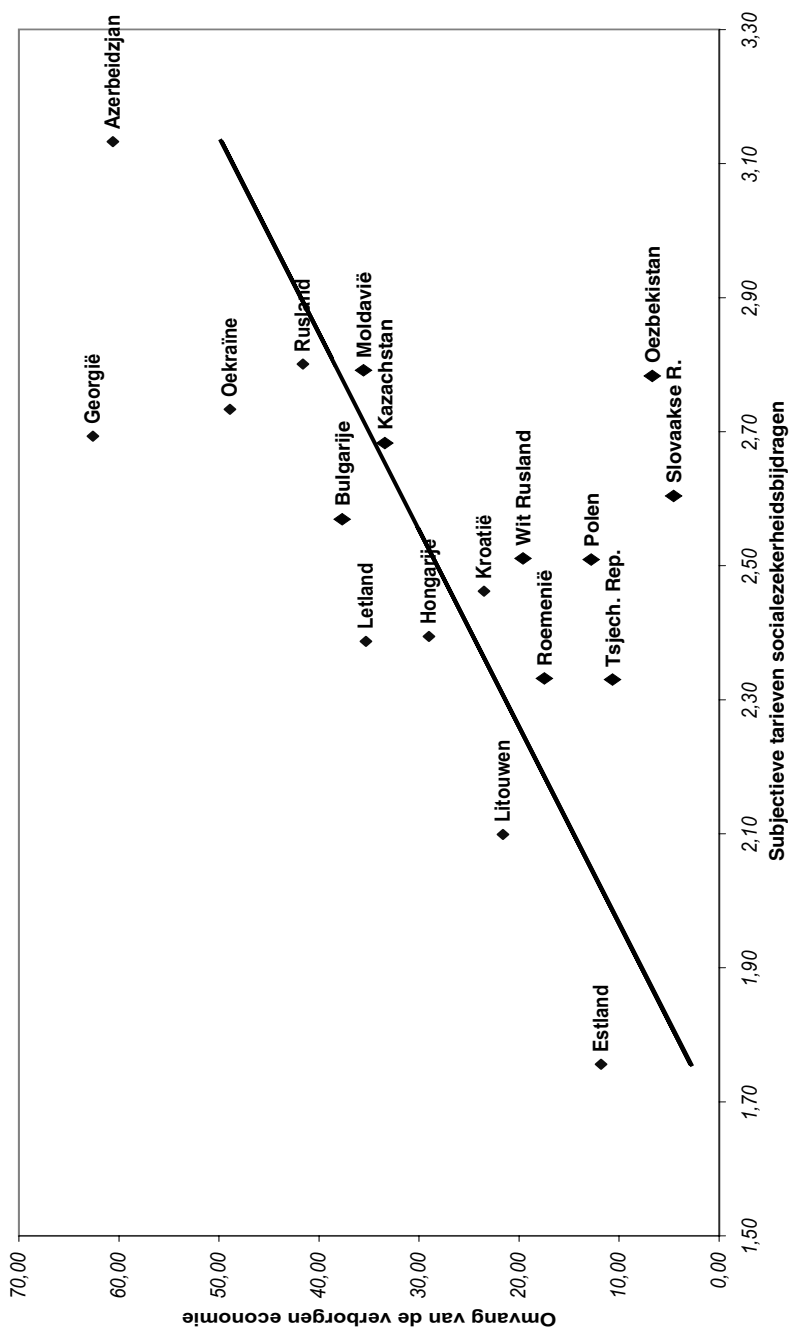
Daar waar de eerder vermelde artikels de impact van de belastingtarieven en de corruptie in de verborgen economie afzonderlijk onderzoeken, concentreren wij ons in dit artikel op de impact van de interactie tussen de belastingtarieven en de corruptie, met name het subjectieve belastingtarief.

(13) Deze index is een gemiddelde van inkomensbelastingen en vennootschapsbelastingen aangepast aan andere belastingen, zoals belasting op de toegevoegde waarde, omzetbelasting en staat- en lokale belastingen.

FIGUUR 2: SUBJECTIEVE BELASTINGWIG EN OMVANG VAN DE VERBORGEN ECONOMIE IN DE OESO-LANDEN, 1996



FIGUUR 3: SUBJECTIEVE TARIEVEN SOCIALEZEKERHEIDSBIJDRAGEN EN OMVANG VAN DE VERBORGEN ECONOMIE IN DE OVERGANGSLANDEN, 1997



In figuur 2 zien we, aan de hand van een steekproef van OESO-landen in 1996, dat er een duidelijk positieve verhouding bestaat tussen een type van subjectief belastingtarief, de subjectieve belastingwrig en de omvang van de verborgen economie.

In figuur 3, opgesteld op basis van een steekproef van 18 transitielanden, kunnen we eveneens een positieve verhouding aantonen tussen een ander type van subjectief belastingtarief, het subjectieve tarief voor socialezekerheidsbijdragen en de omvang van de verborgen economie. Verschillende belastingtarieven werden voor beide steekproeven gebruikt, eenvoudigweg omdat er geen gelijkaardige, vergelijkbare gegevens beschikbaar zijn voor de bevolking van de OESO- en transitielanden samen.

We kunnen zien dat landen die in beide figuren zijn opgenomen, bijvoorbeeld Hongarije, goed passen in beide correlaties, en dat ze van alle OESO-landen bijna de grootste subjectieve belastingwig en verborgen economie hebben, daar waar ze bij de transitielanden behoren tot de landen met gematigde subjectieve belastingtarieven en een middelmatige omvang van de verborgen economie.

TABEL 3: REGRESSIEVERGELIJKINGEN TER VERKLARING VAN DE OMVANG VAN DE VERBORGEN ECONOMIE IN 21 OESO-LANDEN IN 1996

	Afhankelijk variabele: omvang van de verborgen economie (% van het officiële BBP)			
	1 met objectieve belastingwig	2 met corruptie	3 met objectieve belastingwig èn corruptie	4 met subjectieve belastingwig
Onafhankelijke variabele				
ln BBP/capita	-11,1 [-4.3]	-6,7 [-1.7]	-6,5 [-1.9]	-6,5 [-2.3]
ln belastingwig	8,3 [3]		7,2 [2.7]	
ln corruptie		-9,3 [-2.3]	-7,1 [-2.0]	
ln subjectieve belastingwig				7,2 [3.9]
aR2	0,63	0,57	0,68	0,7
aantal obs.	21	21	21	21
methode	OLSQ	OLSQ	OLSQ	OLSQ

a Schattingen volgens "Currency demand"-methode voor de OESO-landen van Schneider (2000)

Bron: eigen berekeningen

Tabel 3 toont de resultaten van de regressieschattingen voor de verhouding tussen de subjectieve belastingwig en de omvang van de verborgen economie in 21 OESO-landen in 1996. In kolom (1) en (2) zien we dat alleen de traditionele belastingwig en de corruptie-index significant zijn en het juiste teken hebben: hogere belastingen en hogere corruptieniveaus gaan, ceteris paribus, samen met een grotere verborgen economie. In kolom (3) staan de belastingwig en de corruptie-index samen in één vergelijking. Men kan vaststellen dat de coëfficiënt van de belastingwig ongeveer gelijk is aan de coëfficiënt van de corruptie-indicator. Uit deze coincidentie kan men afleiden dat de subjectieve belastingwig de relevante verklarende variabele zou kunnen zijn. In kolom (4) kunnen we dit type van vergelijking zien, met de variabele subjectieve belastingwig met een hogere R²-index.

TABEL 4: REGRESSIES TER VERKLARING VAN DE OMVANG VAN DE VERBORGEN ECONOMIE IN 18 OVERGANGSLANDEN

1997			
Afhankelijke variabele: omvang van de verborgen economie α (% van het totale BBP)			
Onafhankelijke v.	[1] met objectieve belastingtarief	[2] met objectieve belastingtarief èn corruptie	[3] met subjectieve belastingtarief
In BBP/capita	-25,77 [-5.29]	-13,8 [-1.98]	-15,2 [-2.95]
In subj. bijdragen soc. Zh.	16,74 [1.05]	19,7 [1.39]	
In corruptie		-25,2 [-2.19]	
In subj. bijdragen soc. Zh.			23,07 [2.56]
Dummy	Oezbekistan Slowakije	Oezbekistan Slowakije	Oezbekistan Slowakije
αR^2	0,68	0,76	0,77
RMSE	9,7	8,5	8,2
Aantal obs.	18	18	18
Methode	OLSQ	OLSQ	OLSQ

α Schattingen volgens de "Total electricity"-methode door Johnson, Kaufmann, Schleifer (1998)

Bron: eigen berekeningen

Tabel 4 bevat gelijkaardige regressietypes voor 18 transitielanden in 1997. Door een gebrek aan gelijkaardige gegevens over de belastingwig hebben we hier de berekeningen gemaakt met de tarieven voor de socialezekerheidsbijdragen. Hoewel de coëfficiënt van de socialezekerheidsbijdragen noch alleen, noch samen met de corruptie-index betekenisvol is, is het subjectieve tarief voor de sociale bijdragen wel significant en klopt de vergelijking beter.

In beide berekeningen (tabel 3 en 4) wordt het BBP per capita gecontroleerd om beter te doen uitkomen dat rijkere landen een betere administratie hebben en met hogere belastingtarieven en minder corruptie werken.

Men kan in zekere mate terecht stellen dat deze resultaten toevallig zijn of dat ze een soort tautologische verhouding inhouden. Tautologisch omdat voor de schatting van de hier gebruikte waarden van de afhankelijke variabele, namelijk de omvang van de verborgen economie – in het bijzonder in het geval van de OESO-landen – de belastingtarieven precies werden gebruikt. De causaliteit van de verhouding tussen de verborgen economie en de omvang van de corruptie moet ook verder worden geanalyseerd.

Om deze vermoedens aan de kant te schuiven, toon ik hier enkele resultaten van het lopende onderzoek over subjectieve belastingtarieven, waaraan ik momenteel werk. In dit werk ben ik erin geslaagd om aan te tonen dat subjectieve belastingtarieven geschikt zijn om niet alleen de omvang van de verborgen economie te verklaren, maar ook het gedrag van andere zichtbare segmenten van de arbeidsmarkt (14). In het volgende deel heb ik het voornamelijk over de beslissende factoren voor de werkloosheid in verschillende landen.

5. SUBJECTIEF BELASTINGTARIEF EN WERKLOOSHEIDSCIJFERS

In mijn onderzoek werden berekeningen gemaakt van gegevens van OESO-landen voor 1995-1999 met de hulp van de factoren die in de literatuur doorgaans de omvang van de werkloosheid verklaren, maar ook het corruptieniveau in de landen in kwestie als element van het subjectieve belastingtarief.

Bij de verklaring van de verschillen tussen de landen op het vlak van werkloosheid, worden volgende traditionele verklarende factoren genoemd: belastingen op arbeid, de vrijgevigheid van het systeem van werkloosheidsuitkeringen, de aard van het loononderhandelingsstelsel, de syndicalisatiegraad, de sterkte van de wetgeving ter bescherming van de tewerkstelling, het belang van de arbeidsnormen en de actieve arbeidsmarktbelevingsvormen en de inflatie [Zie Nickell (1997), Dahlin (2002)].

(14) Zie Lackó (2003).

Het is algemeen bekend dat belastingen op arbeid een invloed hebben op de beslissingen van de werknemer aangaande de hoeveelheid arbeid die hij moet leveren, en op de beslissingen van de werkgever aangaande de hoeveelheid arbeid die hij moet aanbieden.

De aanwezigheid van het subjectieve belastingtarief eerder dan de gebruikelijke belastingen kan deze traditionele gevolgen van belastingen op arbeid wijzigen: hogere subjectieve belastingen ten gevolge van de steeds corruptere omgeving kunnen eveneens het arbeidsaanbod ontmoedigen, maar kunnen ook bijdragen tot een kleinere vraag naar arbeid.

Nickell (1997) formuleert dit als volgt: een vrijgevig systeem van werkloosheidsuitkeringen doet de werkloosheid toenemen volgens twee mechanismen. (1) Het verkleint de angst voor werkloosheid en doet de druk op de lonen bij de werknemers rechtstreeks toenemen. (2) Het doet de 'doeltreffendheid' van werklozen als mogelijke opvullers van vacante posten afnemen doordat ze kieskeuriger kunnen zijn.

Het loononderhandelingsstelsel heeft verschillende bijwerkingen voor de werkloosheid. De vakbonden en de indicator die de mate van syndicalisatie weergeeft, kunnen een belangrijke rol spelen in het onderhandelingsstelsel. Een uitgebreide dekking door de vakbonden heeft de neiging om bij te dragen tot een loonsverhoging en dus tot een toename van het werkloosheidscijfer. Dit gevolg kan echter worden gecompenseerd als vakbonden en werkgevers deze onderhandelingsactiviteiten coördineren.

In deze regressies werd het inflatiecijfer opgenomen om te corrigeren in functie van wijzigingen in het macro-economische beleid.

TABEL 5: REGRESSIES VOOR HET WERKLOOSHEIDSCIJFER

	Afhankelijke variabele in werkloosheidscijfer		
	[1] met objectieve belastingwig	[2] met objectieve belastingwig èn corruptie	[3] met subjectieve belastingwig
In belastingwig	0,79 [6.62]	0,66 [4.86]	
In corruptie		-0,55 [-3.1]	
In subjectieve wig			0,62 [7.93]
In uitkeringen	-0,035 [0.43]	0,115 [1.52]	0,13 [1.73]
ILOCNV	0,0076 [5.62]	0,0057 [4.78]	0,0057 [4.82]
Coördinatie	-0,23 [-9.39]	-0,26 [-11.6]	-0,26 [-11.65]
Densiteit	0,0047 [3.36]	0,008 [4.39]	0,0083 [6.12]
Dekking			
In inflatie	-0,065 [2.10]	-0,061 [-1.83]	-0,064 [-1.90]
Tendens	-0,05 [-3.17]	-0,063 [-4.47]	-0,0064 [-4.48]
Dummy	HON, DTSL	HON, DTSL	HON, DTSL
aantal obs.	125	119	119
R2	0,65	0,74	0,74
RMSE	0,2916	0,2517	0,2516

Bron: eigen berekeningen

Sommige resultaten zijn weergegeven in tabel 5. De verschillende regressies verklaren het werkloosheidscijfer in de OESO-landen in 1995-1999. De regressievergelijkingen werden geschat volgens de methode "Two-stage Least Squares", met door White gecorrigeerde standaardfouten bij heteroscedasticiteit. Omdat de variabele corruptie mogelijkwijze endogeen is, moesten er meetinstrumenten worden voor-

zien. Deze instrumenten zijn: de gemiddelde waarde van vijf verschillende indices van etnische-taalkundige fractionering van de bevolking, de wettelijke origine van het vennootschapsrecht of het wetboek van koophandel (English Common Law), het percentage van de bevolking dat tot de protestantse godsdienst behoorde, en de absolute waarde van de latitude van het land.

We hebben hier drie verschillende regressies: één zonder de variabele die de corruptie voorstelt [kolom 1], een andere met de variabele corruptie als bijkomende variabele [kolom 2] en een derde met de variabele corruptie geplaatst in de variabele subjectieve belastingwig [kolom 3].

Bij de eerste regressie zijn de parameters van onderstaande variabelen significant en hebben ze het juiste teken: de belastingwig, een proxy van de stroefheid van de arbeidsmarkt (bv. het land heeft zich bij het ILO-verdrag ter bescherming van werknemers aangesloten), de intensiteit van de coördinatie van werkgevers en werknemers bij de loononderhandeling, de densiteit van de vakbonden, de inflatie en de tijdtrend. De coëfficiënt van de samenvattende meting van de uitkeringsbedragen is niet significant. De gevolgen van de dekking door de vakbonden bleken niet significant te zijn en werden in deze regressies weggelaten.

Als we rekening houden met de corruptie-index als een bijkomende variabele, dan blijkt het teken van deze variabele negatief te zijn, wat betekent dat meer corruptie wordt geassocieerd met een hoger werkloosheidscijfer, ceteris paribus. In regressie [2] zien we dat de variabele samenvattende meting van de uitkeringsbedragen bijna significant is en de aangepaste R² is 0,74. Interessant is dat de absolute waarden van de parameters belastingwig en corruptie-index dicht bij elkaar liggen en de tekens elkaars tegengestelde zijn. Dat betekent dat, als we met de corruptie rekening houden als element van de subjectieve belastingwig (zie kolom 3), dan is de coëfficiënt van de subjectieve belastingwig in sterk mate vergelijkbaar met de in kolom [2] vermelde coëfficiënt.

TABEL 6: REGRESSIES VOOR HET LANGDURIGWERKLOOSHEIDSCIJFER

	Afhankelijke variabele in langdurigwerkloosheidscijfer			
	[1] met objectieve belastingwig	[2] met objectieve belastingwig èn corruptie	[3] met subjectieve belastingwig	[4] met subjectieve belastingwig en vakbonds- dichtheid en dekking door de vakbond
In belastingwig	1,39 [4.88]	1,1 [4.58]		
In corruptie		-1,42 [-4.69]		
In subjectieve wig			1,21 [6.03]	0,68 [4.94]
In uitkeringen	0,135 [0.99]	0,58 [3.76]	0,52 [3.86]	0,28 [2.53]
ILOCNV	0,017 [6.47]	0,0123 [4.37]	0,012 [4.42]	0,011 [5.03]
Coördinatie	-0,317 [-5.42]	-0,301 [-5.77]	-0,31 [6.02]	-0,41 [-9.74]
Densiteit				0,087 [6.20]
Dekking				0,56 [6.03]
In inflatie	-0,147 [-2.84]	-0,22 [-3.33]	-0,21 [-3.44]	-0,153 [-3.51]
Tendens	-0,084 [-2.96]	-0,104 [-4.15]	-0,104 [-4.26]	-0,108 [-5.45]
Dummy	HON, DTSL.	HON, DTSL.	HON, DTSL.	HON, DTSL.
aantal obs.	122	116	116	116
R2	0,7	0,77	0,78	0,87
RMSE	0,5	0,4462	0,4407	0,3464

Bron: eigen berekeningen

In tabel 6 zijn de regressieberekeningen opgenomen die het langdurigwerkloosheidscijfer verklaren. In kolom [1] en [2] bevatten de regressies geen vakbondsvariabelen (vakbonds-dichtheid en dekking door de vakbond). In deze regressies herkennen we dezelfde eigenschappen als bij het totale werkloosheidscijfer: een significan-

te positieve parameter voor de belastingwig, een parameter met een absolute waarde die vergelijkbaar is, maar het tegenovergestelde teken heeft als dat van de corruptie-index. Het belang van het effect van deze factoren (belastingwig en corruptie-index, met name de subjectieve belastingwig) is niettemin groter in het geval van de langdurig werklozen (1,2 tegenover 0,6). We kunnen bijvoorbeeld stellen dat de gevoeligheid van het langdurigwerkloosheidscijfer voor het subjectieve belastingtarief tweemaal sterker is dan het totale werkloosheidscijfer. Als we rekening houden met de effecten van zowel de vakbonds-dichtheid als de dekking door de vakbonden (zie kolom 4), dan blijkt de parameter dekking door de vakbonden uitermate positief te zijn, de parameter subjectieve belastingwig wordt lager, maar blijft uitermate significant. De aangepaste R2 stijgt van 0,77 tot 0,87.

Uit de combinatie van de vorige berekeningen blijkt dat het subjectieve belastingtarief een belangrijke verklarende variabele is voor de ontwikkelingen zowel in de zichtbare als de niet-zichtbare segmenten van de arbeidsmarkt in de OESO-landen.

6. **SAMENVATTING**

Zoals algemeen wordt aangenomen, zijn er drie hoofdoorzaken voor de verborgen economie in de markteconomieën van de industrielanden: de overmatige belastingdruk, de densiteit van de overheidsbesluiten en het hoge corruptieniveau. Deze factoren zijn ook in de huidige transitielanden belangrijk. Aangezien de overgang een wijziging van systeem inhoudt voor de instellingen van de maatschappij en de economie, hebben de institutionele factoren echter meer kracht om hier de verborgen activiteiten te beïnvloeden dan in de economie van de industrielanden.

De verborgen economie was reeds in het communistische tijdperk aanwezig. De oorzaken ervan waren echter specifiek voor dat systeem: nl. de permanente tekortkomingen en de onmogelijkheid om wettelijke particuliere ondernemingen te vestigen en te beheren.

De systeemwijziging na 1989 bracht grote en vaak onverwachte veranderingen mee voor de voordien centraal geplande economieën. Een enorme daling van de productie ging gepaard met hoge inflatie, toenemende werkloosheid en hoge aantallen inactieven. De rol van de staat nam spectaculair af en duurzaam persoonlijk bezit kende een uitbreiding door het privatiseringsproces en het ontstaan van nieuwe particuliere ondernemingen. Rechtstreekse herverdeling werd vervangen door een belastingstelsel als een manier om de staatsinkomsten te garanderen. De belastingtarieven lagen vrij hoog omdat de belastinginkomsten niet alleen de traditionele hoge welzijnsuitgaven geërfd van het communistische tijdperk moesten financieren, maar ook de nieuwe opdrachten, bijvoorbeeld de toekenning van werkloosheidsuitkeringen.

Er vonden ook ingrijpende veranderingen plaats in de sectorale productiesamenstelling. De socialistische zware industrie verdween bijna volledig, terwijl de omvang en de kwaliteit van de dienstverleningen spectaculair toenamen. Sommige transitie-landen hebben reeds een aandeel van diensten in de productie dat met dat van de markteconomie van de industrielanden vergelijkbaar is. De schaarste en de files van wachtenden voor een auto, een appartement, een telefoonlijn, elektronische producten, enz. zijn verdwenen, maar de werkelijke koopkracht van lonen en wedden is pijlsnel gedaald. Als onderdeel van dit proces werden heel wat diensten die in het socialistische tijdperk gratis of tegen lage prijzen werden aangeboden, omgezet in diensten aan de volle prijs.

Als gevolg van de arbitraire en niet-doorzichtige werking van de staat tijdens het communistische regime stond het vertrouwen in de staat traditioneel op een laag pitje. Door de schokken van het overgangsproces ging de geloofwaardigheid van het staatsbeheer nog verder achteruit. In de postsocialistische landen ligt het corruptieniveau hoog, een pak hoger dan in de markteconomieën van de industrielanden. Al deze ontwikkelingen leidden tot een groei van de verborgen economie in de transitie-landen.

De ervaring van de economie in industrie- en transitie-landen leerde dat de effecten van belastingtarieven en de institutionele omgeving op de industriële wereld onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn: gewoon de wettelijke belastingtarieven van alle landen met elkaar vergelijken kan misleidend zijn, als we geen rekening houden met de omgeving waarin ze hun impact laten voelen, vooral dan met de manier waarop de overheid in de landen in kwestie optreedt. Om een degelijke vergelijking te kunnen maken, definieerden we een nieuwe indicator, het subjectieve belastingtarief, die overeenkomt met een traditioneel belastingtarief gewogen door het niveau van ondoeltreffendheid van de institutionele omgeving. Aan de hand van regressieschattingen voor verschillende landen werd aangetoond dat het subjectieve belastingtarief geschikt is om niet alleen de omvang van de verborgen economie te verklaren, maar ook de ontwikkelingen van de zichtbare segmenten van de arbeidsmarkt, zowel in de OESO- als in de transitie-landen.

(Vertaling)

APPENDIX: VARIABELEN, DEFINITIES, GEGEVENSBRONNEN

Belastingwig: socialezekerheidsbijdragen en persoonlijk inkomen van werknemers en werkgevers min overdrachtsuitgaven als een percentage van de bruto-arbeidskosten, alleenverdiener gehuwd paar, loonniveau van gemiddelde productiewerker, OESO-loonbelasting, 2001

Coördinatie: coördinatie (werkgever + werknemers): mate van coördinatie tussen werkgever en vakbonden, gerangschikt van laag (1) tot hoog (3), bron: Riboud et al. (2002)

Corruptie: corruptie-index: corruptieniveau gerangschikt van laag (10) tot hoog (1), bron: Transparency International

Dekking: index voor de dekking door de vakbonden: 1: minder dan 25 % van bezoldigde werknemers zijn door collectieve arbeidsovereenkomsten gedekt, 2: tussen 26 en 69% is gedekt, 3: 70% of meer is gedekt. Bron: Riboud et al. (2002)

Densiteit: vakbondsdensiteit: percentage van bezoldigde werknemers die tot een vakbond behoren, bron: Riboud et al. (2002)

Etnische-taalkundige fractionering: gemiddelde waarde van vijf verschillende indices voor etnische en taalkundige fractionering. De waarde varieert van 0 tot 1. Bron: La Porta et al. (1998)

Godsdienst: het percentage van de bevolking van elk land dat tot de protestantse godsdienst behoorde, bron: La Porta et al. (1998)

ILOCNV: ILO-verdrag: cumulatief aantal ILO-verdragen dat door het land werd bekrachtigd. Gebaseerd op wettelijke documenten, bron: Rama en Actecona (2002)

Inflatie: inflatiecijfers, bron: OESO, Economic Outlook, 2000

Langdurigwerkloosheidscijfer: werklozen die voor onafgebroken periodes van een jaar of langer werkloos zijn, percentage van het totale aantal arbeidskrachten, bron: KILM, 2001

Latitude: de absolute waarde van de latitude van het land, op een schaal van 0 tot 1 weergegeven, bron: La Porta et al. (1998)

Log BBP/capita: logaritmen van het BBP per capita uitgedrukt in US-dollar bij koopkrachtpariteit, OESO, 2000

SOCSC: tarieven socialezekerheidsbijdragen, bron: Schaffer en Turley (2000)

Uitkeringen: samenvattende meting van uitkeringsbedragen in de OESO: gewogen gemiddelde van de bruto-vervangingsbedragen voor zeven mogelijke werkloosheidsperiodes. Benefit and wages, OESO, 2002 en Vodopivec, Wörgötter, Raju (2003)

Werkloosheidscijfer: verhouding werklozen ten opzichte van het relevante aantal arbeidskrachten, bron: KILM, 2001

Wettelijke oorsprong: identificeert de wettelijke oorsprong van het vennootschapsrecht of het wetboek van koophandel van elk land. Bron: La Porta et al. (1998)

BIBLIOGRAFIE

Árvey, J. en Vértes, A. (1992), A magánszektor és a rejtett gazdaság súlya Magyarországon (De omvang van de particuliere sector en de verborgen economie in Hongarije), *Statisztikai Szemle*, 4 (7), pp. 517-529.

Alexeev, M., Pyle, W. (2001), A Note on Measuring the Unofficial Economy in the Former Soviet Republics, *William Davidson Werkdossier nummer 436*, september 2001.

Dahlin, B. (2002), Unemployment and Labor Market Rigidities within the OECD: 1989-2000, gestencilde publicatie, Duke University, Durham, Verenigde Staten.

Eilat, Y., Zinnes, C. (2000), The Evolution of the Shadow Economy in Transition Countries: Consequences for Economic Growth and Donor Assistance, *CAER II Discussienota nr. 83*, Harvard Institute for International Development.

Friedman, E., Johnson, A., Kaufmann, D., Zoido-Lobaton, P. (2000), Dodging the grabbing hand: determinants of unofficial activity in 69 countries, *Journal of Public Economics* 76, pp. 459-493.

Gábor, R. I. en Galasi, P. (1981), A "második" gazdaság. Tények és hipotézisek (De "secundaire" economie: feiten en hypotheses) Boedapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Gács, J. (2003), Structural Change and Catching Up: Experience of the Ten Candidate Countries in: Mooslechner, P., en Tumpel-Gugerell, G. (eds.), *Convergence and Divergence in Europe - Growth and Regional Development in an Enlarged European Union*, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.

Grossmann, G. (1991), Wealth Estimates Based on the Berkeley-Duke Émigré Questionnaire: A Statistical Compilation, *Berkeley-Duke Occasional Papers on the Second Economy in the USSR*, Nr. 27, mei.

Hanousek en Palda (2002), Quality of Government Services and the Civic Duty to Pay Taxes in the Czech and Slovak Republics, and other Transition Countries, *CERGE-EI Discussienota nr. 96*.

ILO (2001), Key Indicators of the Labour Market (KILM).

Johnson, S., Kaufmann, D. en Zoido-Lobaton, P. (1998), Corruption, Public Finance and the Unofficial Economy, *Discussienota Wereldbank*.

Johnson, S., Kaufmann, D., Schleifer, A. (1997), Politics and Entrepreneurship in Transition Economies, *William Davidson Institute aan de Universiteit van Michigan, Werkdossier nummer 57*.

Kaufmann, D. en Kaliberda, A. (1996), Integrating the Unofficial Economy into the Dynamics of Post-Socialist Economies: A Framework for Analysis and Evidence, in Kaminski, B. (ed.), *Economic Transition in Russia and the New States of Eurasia*, Londen: M.E. Sharpe, pp. 81-120.

Kornai, J. (1992), *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.

La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Schleifer, A., Vishny, R. (1998), The Quality of Government, *Werkdossier National Bureau of Economic Research: 6727*, september 1998.

Lackó, M. (1998), Hidden economies of Visegrad countries in International Comparison: a household electricity approach, in Halpern, L. en Wyplosz, Ch. (1998), *Hongarije: Towards a Market Economy*, Cambridge University Press, Cambridge.

Lackó, M. (2000a), Hidden economy - an unknown quantity? Comparative analysis of hidden economies in transition countries 1989-1995, *The Economics of Transition*, Vol. 8. Nr. 1, pp. 117-149.

Lackó, M. (2000b), Do Power Consumption Data, Tell the Story in *Plan, Shortage and Transition*, Muskin, E. en Simonovits, A. (eds), Harvard U. Press, 2000.

Lackó, M. (2000c), *Egy rázószektor: a rejtett gazdaság és hatásai a poszt-szocialista országokban háztartási áramfelhasználásra épülő becslések alapján* (Een treffende sector: de verborgen economie en de impact ervan in de postsocialistische landen aan de hand van schattingen gebaseerd op het elektriciteitsverbruik van de gezinnen), TÁRKI-KTI, Boedapest, 2000.

Lackó, M. (2003), 'Wandering around' the segments of labor market: cross-country comparison of the impact of tax rates and corruption, dossier voorgesteld bij de Inleidende workshop bij Enterprise Development, Informal Economy and Labour Markets, 4-5 april 2003, Weens Instituut voor Internationale Economische Studies, Oostenrijk.

Loyza, N. A. (1997), The Economics of the Informal Sector, A Simple Model and Some Empirical Evidence from Latin America, *Werkdossier Onderzoek inzake beleid*, Wereldbank.

Nickell, S. (1997), Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, nummer 3, pp. 55-74.

OESO (1998), *The Tax/benefit Position of Employees*, Organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling, Parijs.

Rama, M. en Actecona, R. (2002), A Database of labor market Indicators across Countries, World Bank, Washington D.C..

Riboud, M., Sanchez-Paramo, C., Silva-Jauregui, C.(2002), Does Eurosclerosis Matter? Institutional Reform and labor Market Performance in Central and Eastern European countries in the 1990s, *Employment Policy Primer*, Wereldbank.

Rose-Ackermann, S. (1997), *Corruption and Development*, Washington D.C.: De Wereldbank: Jaarlijkse bankconferentie over de ontwikkelingseconomie.

Schaffer, M.E. en Turley, G (2000), Effective versus Statutory Taxation: Measuring Effective Tax Administration in Transition Economies, *Werkdossier nummer 347*, The William Davidson Institute.

Schneider, F. (2002), The Size and Development of the Shadow Economies of 22 Transition and 21 OECD Countries, *Discussienota nr. 514*, IZA Bonn.

Schneider, F. en Enste, D. (2000), Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences, *Journal of Economic Literature* Vol. XXXVIII, maart 2000, pp. 77-114.

Treml, V. (1992), A Study of Labor Inputs Into the Second Economy of the USSR, *Berkeley-Duke Occasional Papers on the Second Economy in the USSR*, Nr. 33, januari.

Vodopivec, M., Wörgötter, A. en Raju, D. (2003), Unemployment Benefit Systems in Central and Eastern Europe: A Review of the 1990s, *Social Protection Discussion Paper Series*, Nr. 0310, De Wereldbank.

INHOUDSTAFEL

ONDERGRONDSE ECONOMIE IN DE OOST-EUROPESE LANDEN: DE IMPACT VAN BELASTINGEN EN CORRUPTIE

1. INLEIDING	957
2. OMVANG EN MEETMETHODES VAN DE VERBORGEN ECONOMIE IN DE TRANSITIELANDEN	959
3. EEN NIEUWE INDICATOR: SUBJECTIEF BELASTINGTARIEF	963
4. SUBJECTIEF BELASTINGTARIEF EN OMVANG VAN DE VERBORGEN ECONOMIE	964
5. SUBJECTIEF BELASTINGTARIEF EN WERKLOOSHEIDSCIJFERS	970
6. SAMENVATTING	975
APPENDIX: VARIABELEN, DEFINITIES, GEGEVENSBRONNEN	977
BIBLIOGRAFIE	979

DE ROL VAN DE ONDERGRONDSE ECONOMIE IN ITALIE EN DE BELEIDSLIJNEN TER BESTRIJDING ERVAN

DOOR **LAURA CASTELLUCCI (1)**

Professor, Faculteit Economie, Universiteit "Tor Vergata", Rome

1. DE ALGEMENE ACHTERGROND EN DE OMVANG VAN DE ONDERGRONDSE ECONOMIE VOOR HET EUROJAAR

Voor vele "waarnemers" wordt Italië gekenmerkt door een uitgebreide ondergrondse sector (2) die groter zou zijn dan de overeenkomstige sector in de andere landen van de Europese Unie, met (mogelijk) de uitzondering van alleen de Middellandse-Zeelanden. Bovendien zou deze sector ook nog groeien. Hoewel het moeilijk is om deze per definitie onbekende sector te meten, voerden een aantal instellingen en auteurs, waaronder ikzelf (en een medeauteur) "cijfers" aan. Verschillende methoden werden uitgewerkt en gebruikt teneinde te komen tot een zo nauwkeurig mogelijke meting van de omvang van de verborgen economie in verschillende landen en dat sinds vele jaren. Hoewel een dergelijke nauwkeurigheid met betrekking tot het *niveau* van de verborgen economie niet mogelijk is door jaar na jaar dezelfde berekeningswijze te gebruiken, kan men de *dynamiek* van de verborgen economie wel nauwkeurig meten. Daarom leg ik meer de nadruk op de dynamiek van de verborgen economie dan op de omvang (3) ervan, althans voor wat de algemene achtergrond van Italië betreft.

Om de werking van de Italiaanse economie in de voorbije halve eeuw, tot het eurojaar 1999, beknopt te beschrijven, zou ik de volgende drie algemeen erkende kenmerken aanhalen. Een op de export gebaseerd model zou aan de oorsprong kunnen liggen van het economische wonder; de werking van het systeem ging over het algemeen vergezeld van een expansief ofwel "welwillend" fiscaal beleid, terwijl het monetaire beleid de rol van waakhond heeft gespeeld. Om het streefdoel voor de export te halen, werd het instrument "devaluatie van de wisselkoers" (rijkelijk) gebruikt, terwijl een expansief fiscaal beleid verantwoordelijk was voor de aangroei van de enorme overheidsschuld (die nog steeds een bron van zorgen is) als een manier om grotere tekorten te financieren.

(1) Dit artikel bouwt verder op een vorig artikel, dat tijdens een conferentie in Rome, aan de Universiteit Tor Vergata, werd voorgesteld: "The Non-Observed Economy: Measurement and Policy Issues", 20-21 januari 2003, georganiseerd door de OESO, ISTAT, CEIS, CENSIS.

(2) In dit artikel gebruik ik clandestiene economie, ondergrondse economie, verborgen economie, schaduweconomie en dergelijke als synoniemen, om herhaling te vermijden.

(3) Zie bijlage C.

Bij deze structurele factoren zou ik er nog één willen toevoegen, die even fundamenteel is als de eerder genoemde, namelijk de ondergrondse economie.

Zoals ik reeds eerder zei, heb ik de voorbije zes jaar, samen met een medeauteur, uitgebreid toegepast onderzoek uitgevoerd (voornamelijk aan de hand van de “Currency demand”-benadering, vanaf de jaren zeventig) van de verborgen economie in Italië (4). Onze studie heeft ons ten minste twee eerder duidelijke resultaten opgeleverd. Ten eerste is het aandeel van de ondergrondse economie ten opzichte van het BBP sinds 1970 vrij stabiel gebleven. Ten tweede is het aandeel van de ondergrondse economie in onze “Mezzogiorno” altijd al hoger geweest dan in de rest van het land. Dit laatstgenoemde resultaat was inderdaad verwacht. Het eerste daarentegen was totaal niet verwacht. Met andere woorden, onze berekeningen bevestigen wat een algemeen waarnemer over Italië zou zeggen, namelijk dat er een grotere verborgen economie is in het Zuiden van Italië dan in de centrale en noordelijk gelegen regio’s en dat dat altijd het geval is geweest. De omvang is in het Zuiden zelfs groter dan in de rest van het land, maar dat is noch het enige, noch het belangrijkste verschil tussen de twee delen van het land. Er zijn enkele zeer belangrijke kwalitatieve verschillen tussen de twee gebieden; deze verschillen zijn afhankelijk van de oorzaken van de verborgen economie, die zeer specifiek zijn voor de sociaal-economische omgeving en waarmee rekening moet worden gehouden als men probeert het bestaan zelf van de ondergrondse economie aan te tonen door een ad-hocbeleidsinterventie (zie verder) toe te passen.

Wat het eerste (onverwachte) resultaat aangaat, zouden we durven spreken van een ‘Natuurlijk’ cijfer voor de ondergrondse economie, alleen om de aandacht te vestigen op de structurele dimensie van het fenomeen. Met andere woorden, wat we willen beklemtonen is het feit dat de verborgen economie, als we het probleem van de ware omvang ervan even terzijde schuiven, in de jaren van waarneming (van 1970 tot 1997, zie tabel 1 en grafiek 1) schommelt rondom een gemiddelde waarde, zonder dat daarbij de stijgende trend tot uiting komt waarvan zo dikwijls sprake is (zelfs niet voor de recentere jaren, die niet in de grafiek zijn opgenomen). We zijn tot dit resultaat gekomen door gebruik te maken van een onrechtstreekse methode voor het meten van de ondergrondse economie, namelijk de monetaire (aangepaste) Tanzi-methode (5), maar dit resultaat werd ook bevestigd toen we andere methodes gebruikten. Een daarvan is de rechtstreekse methode voor het meten van belastingontduiking, en een andere methode, die

(4) Bovi M. – Castellucci L., Cosa sappiamo dell’economia sommersa in Italia al di dei luoghi comuni? Alcune proposizioni empiricamente fondate, *Economia Pubblica*, 2001, anno xxxi, n. 6;

Bovi M. – Castellucci L., “Wat weten we, behalve wat algemeen bekend is, over de omvang van de clandestiene economie in Italië?”, *Quaderni Ceis*, 1999, nr. 120;

Bovi M. – Castellucci L., enkele korte artikels over de *Ceis-nieuwsbrief*, in 1996, '97, '98, '00.

(5) Zie de korte bijlage A bij dit artikel en/of de volledige tekst, (in het Italiaans) in *Economia pubblica*, nr. 6, 2001 of een vorige tekst (in het Engels), *Quaderni Ceis* 99, die u op mijn website kunt vinden.

gebruik maakt van de gegevens van de arbeidsmarkt, neemt de verhouding in aanmerking tussen niet-officiële en officiële werknemers (of werksituatie) als indicator voor de ondergrondse economie. Belastingontduiking (met name van de belasting over de toegevoegde waarde) varieert in deze periode van waarneming, maar er zijn tekenen die wijzen op een dalende, eerder dan een stijgende tendens (het zou interessant zijn om na te gaan of deze dalende tendens in een stijgende tendens wordt omgezet door de zeer recente belastingamnestie die door de huidige regering werd ingevoerd, zoals de theorie voorspelt). Hetzelfde geldt voor de verhouding tussen de niet-officiële en de officiële werknemers, die blijkt te fluctueren en niet zozeer een precieze groeiende tendens volgt, ten minste tot vóór enkele jaren.

1.1. HET ZUIDEN IN VERGELIJKING MET HET CENTRUM EN HET NOORDEN

De definitie van Italië als een “dualistische” economie moet een duidelijk omschreven betekenis krijgen. De twee delen van het land, het Zuiden en het Centrum/Noorden, zijn niet slechts twee gebieden in een verschillend ontwikkelingsstadium (6) en hebben meer dan slechts verschillende niveaus van inkomen per capita; het zijn in zekere zin twee verschillende realiteiten. Dit klopt in vele opzichten (arbeids- en kapitaalproductiviteit, doeltreffendheid van de overheid, sociologische aspecten, zoals vruchtbaarheidscijfer, aantal echtscheidingen, schoolbezoek, enz.) met inbegrip van de ondergrondse economie. Met andere woorden, de verborgen economie in dit deel van het land is geen grotere of kleinere versie van eenzelfde fenomeen, het is een wezenlijk ander fenomeen met andere motiveringen en oorzaken aan de basis. De toepasselijkheid van deze opmerking, als ze dan al correct is, ligt op het beleidsvlak, omdat een beleid pas doeltreffend is als het de oorzaken aanpakt van de gevolgen die het wil verhelpen. Om deze opvatting nader toe te lichten, volstaat het te denken aan het feit dat de verborgen economie of eenvoudigweg de belastingontduiking in het Zuiden inderdaad een grotere omvang heeft dan in de rest van het land (zoals in de volksmond wordt beweerd en door de gegevens wordt bevestigd), niettegenstaande het feit dat (elk van) de regeringen – in de hoop de ontwikkeling van de regio te versnellen – in het verleden aan de regio steeds extra fiscale stimulansen hebben toegekend in die zin dat zowel de tarieven voor de vennootschapsbelasting als de socialezekerheidsbijdragen werden verlaagd (voor dezelfde jaren en in sommige gevallen kwam de provisie neer op volledige vrijstelling).

De tarieven voor de vennootschapsbelasting en de socialezekerheidsbijdragen worden over het algemeen gezien als de factoren die een rol spelen bij de beslissing van een bedrijf om naar de clandestiniteit over te stappen en in feite worden hogere

(6) Ik sta zeer sceptisch tegenover het “inhaalverhaal” van het Zuiden, wat de logische verklaring is van de tweevoudigheid van het land als men uitgaat van de idee van geografische delen die zich in twee verschillende ontwikkelingsstadia bevinden. In mijn ogen zijn er geen overtuigende aanwijzingen voor deze verklaring: noch het inkomen per capita, noch het verbruik per capita overbrugt de kloof.

tarieven geassocieerd met een grotere ondergrondse economie en lagere tarieven met een kleinere ondergrondse economie. Dat is niet het geval voor het Zuiden van Italië. Politiek gezien is dit resultaat een belangrijke les die echt moet worden geleerd, want theoretisch gezien is het een aanmoediging om naar specifiekere verklaringen op zoek te gaan. Daarom hebben we geprobeerd om een (geloofwaardige) manier te vinden om de verborgen economie te meten in de twee delen van het land afzonderlijk. De procedure is een beetje ingewikkeld (zie nogmaals ons artikel van 1999 of 2001) en is gebaseerd op een wiskundige vergelijking (weergegeven als vergelijking [*] in bijlage A) die de vraag naar niet-officiële werknemers van de bedrijven voorstelt en die kan worden beschouwd met betrekking tot het land als een geheel en met betrekking tot het zuidelijke deel van het land afzonderlijk. De twee doorslaggevende regressoren in de vergelijking zijn de starheid van de arbeidsmarkt en de “verwachte boete”. We stellen voor om deze laatste regressor te zien als de “geloofwaardigheid” van de Staat en we verwachten dat hij bij de verklaring van de VE in het Zuiden een belangrijker rol zal spelen dan in de rest van het land. Naar onze mening is niet zozeer het feit dat er minder belastingen moeten worden betaald, belangrijk (dat had geen invloed, zoals ik al eerder zei), maar wel de mate van waarschijnlijkheid dat men meent ontmaskerd te zullen worden. Met andere woorden, om te verklaren dat er in het Zuiden, ten opzichte van de rest van het land, een grotere ondergrondse economie is ondanks de lagere tarieven voor de vennootschapsbelasting en de lagere socialezekerheidsbijdragen, kan het niet anders dan dat de geloofwaardigheid van de Staat absoluut en relatief gesproken in dit deel van het land op een laag pitje staat. In het kader van onze empirische toepassing, waarin de geloofwaardigheid van de Staat geconcretiseerd werd als de subjectieve waarschijnlijkheid om ontmaskerd te worden, hadden we verwacht dat de variabele die dit aspect omvat, een belangrijker rol zou spelen bij de verklaring van de verborgen economie in het Zuiden ten opzichte van de rest van het land en we zijn ook inderdaad tot die conclusie gekomen.

2. HET NATUURLIJKE CIJFER VOOR DE ONDERGRONDSE ECONOMIE

De ietwat raadselachtige stabiliteit van de omvang van de ondergrondse economie moet hypothetisch en indien mogelijk ook empirisch worden gestaafd. Vanuit het statistische-econometrische standpunt vonden we effectief een evenwichtsrelatie tussen de variabelen die door Tanzi werden voorgesteld om de ondergrondse economie te verklaren. Vanuit economisch standpunt ligt de interpretatie van onze resultaten moeilijker, omdat het concept van een economisch evenwicht op zich al ingewikkeld is. Met andere woorden, uit de wezenlijke stabiliteit die voor het percentage van de ondergrondse economie ten opzichte van het BBP werd waargenomen, blijkt dat onze economie altijd al heeft gefunctioneerd met een min of meer constante verhouding van niet-officiële economie ten opzichte van de officiële en dat is wat we een Natuurlijk cijfer voor de ondergrondse economie noemen.

Nu we de verborgen economie als een structuurfenomeen hebben gezien, komt een andere vraag in onze gedachten op. Hoe is het mogelijk dat tijdens de jaren waarin wij observeerden, geen enkele regering (en er waren er heel wat, aangezien sommige het maar enkele maanden uithielden) erin was geslaagd om de verborgen economie te bestrijden? Gaat het hier om niet meer dan nog een “regeringsfout” of moeten we een andere verklaring zoeken? Het antwoord dat we voorstellen, is dat geen enkele regering zich er ooit voor heeft ingezet om de verborgen economie te bestrijden, omdat de ondergrondse economie, waar het gaat over de economische opbrengst en als de morele dimensie terzijde wordt geschoven, een positieve invloed *zou kunnen* hebben. Vanuit het economische standpunt van de regering kan het bestaan van de verborgen economie aantrekkelijk zijn, omdat het mogelijk is om bij een bepaalde omvang ervan winst te maken, zowel in termen van belastinginkomsten, als in termen van een werkloosheidscijfer dat feitelijk lager ligt dan het officiële. Het is mijn bedoeling om na te gaan of er redenen zijn om aan te nemen dat geen regering in het verleden ooit echt vastberaden was om de verborgen economie aan te pakken, omwille van de verwachte opbrengst, en of deze redenen dan nu niet meer bestaan.

3. DE ONDERGRONDSE ECONOMIE EN HET MAATSCHAPPELIJK WELZIJN

Het is in feite niet ongewoon om in de (theoretische en/of empirische) literatuur aanwijzingen te vinden voor de mogelijke “opbrengst” uit het bestaan van een ondergrondse sector of eenvoudigweg uit de belastingontduiking voor wat de belastinginkomsten betreft (7). Dit is het geval voor Italië in de periode 1970-1985. Men kan aantonen dat, in deze jaren, het bestaan van de verborgen economie wordt geassocieerd met meer opbrengst. Om dit te zien moet men een empirische oefening uitvoeren volgens de methodologie van von Zameck (8) en het groeicijfer van het nominale BBP berekenen dat nodig is om belastingverliezen door belastingontduiking te voorkomen. Grafiek 2 in de bijlage geeft deze bevindingen weer. In deze grafiek is duidelijk te zien dat vanaf de 1985 de dingen veranderen. Het groeipercantage van het nominale BBP dat nodig is om belastingverlies te voorkomen, viel samen met het (dalende) groeicijfer van het eigenlijke BBP en lag nog later zelfs hoger. De regering nam dan haar toevlucht tot haar eerste (en vanuit het inkomensstandpunt zeer succesvolle) belastingamnestie. Als het extra inkomen van de belastingamnestie alleen probeert het verlies dat (eventueel) het gevolg is van belastingontduiking, te compenseren, kan de arbeidsmarkt verklaren waarom de regering nog steeds geen pogingen ondernam om de verborgen economie te bestrijden, omdat die per slot van rekening wordt gezien als een manier om de werkloosheid te temperen (vooral dan in het Zuiden), bij een restrictief begrotingsbeleid.

(7) Een klassieke referentie is Peacock A.T. - Shaw G.K., “Tax Evasion and Tax Revenue Loss”, *Public Finance/Finances Publiques*, 1982, vol. 37, nr. 2.

(8) Von Zameck W., “Tax evasion and tax revenue loss: another elaboration of the Peacock-Shaw approach”, *Public Finance/Finances Publiques*, 1989, vol. 44, nr. 2.

Eigenlijk wordt het werkloosheidscijfer in 1984 een getal met twee cijfers, namelijk 10,4%, en pas in 2001 komt het weer onder de 10% (9,5%). Als het officiële werkloosheidscijfer hoog ligt, dan wordt de niet-officiële tewerkstelling als positief ervaren door de regering, (waarschijnlijk) door de vakbonden en de werknemers zelf die als alternatief alleen de werkloosheid hebben. In deze omstandigheden kan het bestaan van een ondergrondse sector worden gezien als een manier om de samenleving een duwtje in de rug te geven. Ik ben geneigd te geloven dat dit in Italië het geval was en het jaar 1993 is doorslaggevend om mijn standpunt nader toe te lichten.

In 1993 (en in de twee daaropvolgende jaren), na 8 jaar met een vrij stabiele verborgen economie, kent het aandeel van de verborgen economie een belangrijke toename met twee procentpunten volgens de cijfers die worden verkregen als men van de hoger genoemde (aangepaste) Tanzi-methode gebruik maakt. Opmerkelijk is dat men tot dezelfde mate van toename van de verborgen economie komt als een andere meting wordt gebruikt, namelijk die van de arbeidsmarkt. Het cijfer voor de werkelijke productie per capita (voor de prijzen van 1990) door ondergrondse werknemers, maakte alleen al in het jaar 1993 een sprong naar boven toe van twee (drie) procentpunten. Deze sprong naar boven wordt verklaard door het feit dat in dat jaar de akkoorden van Maastricht in voege zijn getreden.

Om aan de voorwaarden te voldoen moest Italië de overheidsschuld drastisch doen dalen, meer bepaald door te besnoeien in de overheidsuitgaven en/of de belastinginkomsten te doen toenemen. De enorme schuld was het resultaat van de economische beleidskeuzes die in het verleden waren gemaakt en die, zoals gezegd, streefden naar garanties voor "sociale vrede" door de overheidsuitgaven te doen toenemen. De beperking die door het Verdrag van Maastricht werd opgelegd, vereiste dat de regering een restrictieve begrotingspolitiek voerde (wat ze ook deed), maar aangezien er toch niets vereist was op het vlak van de omvang van de niet-officiële economie, kon deze de taak die de overheidsuitgave in het verleden vervulde, overnemen. Met andere woorden, ik ben geneigd de "piek" in de ondergrondse economie te zien als een neutraliserende kracht, in termen van sociaal effect, van het "nieuwe" restrictieve begrotingsbeleid. Na enkele jaren kregen de structurele redenen opnieuw de bovenhand en het percentage heeft de neiging om naar zijn natuurlijke niveau terug te keren.

Het verhaal dat ik heb verteld, is gebaseerd op een zorgvuldig uitgevoerde studie van de macrogegevens voor de geanalyseerde periode. Deze studie heeft mij doen inzien dat de regering nooit de verborgen economie heeft willen bestrijden, zij het dan telkens om andere redenen. De analyse dateert van 1970 en benadert het heden in feite zo dicht mogelijk (9), maar we hebben geprobeerd om tot 2001 te

(9) Mijn medeauteur en ik zijn overigens bezig met het updaten van onze metingen van de verborgen economie aan de hand van de aangepaste Tanzi-methode. Tabel 1 is geüpdatet tot 2001, maar aangezien er in de tijdreeks een aantal structurele onderbrekingen zijn, niet in het minst in het geld en de M2 van de gezinnen, moeten we verder onderzoek verrichten vooraleer we de tabel kunnen publiceren. Toch kan ik nu reeds zeggen dat de verborgen economie niet lijkt uit te breiden.

komen. Ze gaat terug tot 1970 en dat voornamelijk om twee redenen. In de jaren zeventig lijkt de economische structuur van Italië te veranderen dankzij een proces van verticale integratie onder de bedrijven. Het is ook in het begin van de jaren zeventig (1973) dat een eigentijds personenbelastingstelsel wordt ingevoerd ter vervanging van een ad-remsysteem dat slechts weinig inkomen oplevert (10). Het feit dat in de periode van 1970 tot 1997 de verhouding van niet-officiële tot officiële economie min of meer stabiel was, heeft mij ervan overtuigd dat de verborgen economie in Italië alleen in termen van structurele redenen kan worden verklaard. En aangezien er in de (relevante) structurele kenmerken van onze economie tijdens deze periode van intensieve waarneming geen wijzigingen kunnen worden vastgesteld, is het niet zo verwonderlijk dat een stabiele verborgen economie werd waargenomen. Uiteraard kan ik niet ontkennen dat een verlaging van de belastingtarieven of inkrimping van de socialezekerheidswig kan bijdragen tot een beperking van de belastingontduiking (11), of dat een tijdelijk toegenomen waarschijnlijkheid om bij ontduiking ontmaskerd te worden, hetzelfde effect kan hebben, maar ik beschouw zulke interventies, die maar net in staat zijn om belastingontduiking of verborgen economie te beïnvloeden, als eerder marginaal; ze raken de structurele grondslagen niet. Deze structurele grondslagen liggen vooral in:

- het feit dat de economie een structuur heeft die ontduiking en verborgen economie “propageert”, omdat ze is gebaseerd op zeer kleine, niet-technologische bedrijven (12);
- een laag “niveau van geloofwaardigheid” van de Staat;
- een hoog niveau van “ondoeltreffendheid” van de overheid en haar interactie met de privé-sector;
- een “bureaucratische benadering” van elk type en elk niveau van openbare organisatie die *rent seeking* aanmoedigt, maakt de werking van het systeem bijzonder verwarrend, schuift beslissingen op de lange baan en maakt de illegale sector zeer aantrekkelijk,...

In het volgende gedeelte worden kort de eerste twee punten besproken. Wat het derde punt betreft, wil ik er alleen op wijzen dat een ondoeltreffende overheid niet alleen noodzaak is, het bestaan van een grote niet-officiële sector te dulden (het is uiteraard waar dat hoe doeltreffender de fiscus is, hoe minder ontduiking er is), maar dat zij tevens de beste gelegenheden voor bedrijven creëert om in de clandestiniteit te gaan en voor ambtenaren om een tweede (ondergrondse) baan aan te nemen. Een voorbeeld zou de dienstensector kunnen zijn, want sommige diensten die door de overheid zouden moeten worden geleverd, worden in feite niet of met veel vertraging geleverd. De overheid doeltreffender maken is niet evident en neemt veel tijd in beslag, maar er niets aan doen is eerder een

(10) Zie mijn hoofdstuk over Italië in Messere K. (ed.), *The Tax System of Industrialized Countries*, Oxford Univ. Press, 1998.

(11) Zoals door de standaardtheorie wordt gesuggereerd.

(12) Om nog maar te zwijgen van het aandeel van de zelfstandigen ten opzichte van de totale tewerkstelling, dat groter is dan in de meeste andere OESO-landen.

beslissing dan een onvermijdelijk resultaat. Het vierde punt valt inderdaad buiten de inhoud van deze studie. Het volstaat om op te merken dat het het eerste punt kracht bijzet.

Het is bekend dat de verborgen economie of gewoonweg de belastingontduiking niet losstaat van de structuur van de economie waarin ze zich voordoet, waarbij de omvang van de bedrijven en de doeltreffendheid van de fiscus het belangrijkste zijn. Het is nu enigszins bewezen, ook in andere landen, dat kleinere bedrijven meer ontduiken dan de grotere en dat er tevens pogingen tot verklaring zijn voor het verband tussen de omvang van het bedrijf en de belastingontduiking, (13) in die zin dat de beperkte dimensie van een bedrijf wordt verklaard als het resultaat van de beslissing om klein te blijven, teneinde het gemak van het ontduiken niet te hoeven opgeven. Het feit dat 95% van onze bedrijven minder dan tien werknemers tewerkstelt, (14) zou eventueel althans een deel van onze structurele ontduiking kunnen verklaren. Bovendien zijn sommige activiteiten "zichtbaar", terwijl andere dat minder zijn, waardoor ze zich relatief gezien in een betere positie bevinden om te ontduiken. Een recente en nauwkeurige studie (15) over de geneigdheid om de IRPEG (venootschapsbelasting) te ontduiken – studie die werd uitgevoerd op basis van een statistische analyse met meerdere kansvariabelen – heeft aangetoond hoe sommige specifieke factoren, behalve dan de omvang van het bedrijf, die omgekeerd evenredig is met de ontduiking, een rol spelen bij de beslissing om te ontduiken. Tot deze factoren behoren: financiële indicatoren, zoals laag kapitaal/solvabiliteitsratio; lage kapitalisatie; recente oprichting van het bedrijf. Deze factoren zijn in Italië wel degelijk courant.

■ Zoals ik reeds eerder zei, kan de beperkte geloofwaardigheid van de Staat een ander deel van de structurele ontduiking bij ons verklaren. Bij het standaardmodel voor belastingontduiking, dat zijn oorsprong vond bij het artikel van Allingham-Sandmo (16), beslist een belastingbetaler die de openbare diensten tot het uiterste benut, bij een gegeven inkomen, hoeveel hij kan investeren in een risicoactiviteit die neerkomt op ontduiking van inkomstenbelasting. Om te beslissen of hij ontduikt en zo ja, hoeveel, houdt de belastingbetaler rekening met zijn belastingtarief, de boete die hij moet betalen als hij wordt betrapt, en de waarschijnlijkheid dat hij wordt betrapt. Belastingtarieven, het bedrag van de boetes en de waarschijnlijkheid daarvan zijn parameters die de beslissing van de belastingbetaler beïnvloeden en die in de literatuur werden geanalyseerd. Zonder deze literatuur door te nemen kan men zich gemakkelijk gevallen voorstellen waarbij een grotere waarschijnlijkheid om

(13) Zie bijvoorbeeld CER, nr. 3, 2001, p. 48. Men redeneert dat de gevolgen van ontduiking groter zijn dan het bedrag van de boete dat moet worden betaald indien men door de fiscus wordt betrapt, zoals blijkt uit het model voor belastingontduiking als een risicokeuze. Vermoedelijk kan de ondernemer in de verborgen sector niet dezelfde productietechnologie gebruiken als in de officiële sector.

(14) Bank van Italië, Jaarverslag, mei 2002, p. 19.

(15) Di Nicola F., Santoro A., Determinanti dell'evasione dell'Irpeg, SIEP, 2000.

(16) Allingham M.G. – Sandmo A., "Income tax evasion: a theoretical analysis", in *Journal of public Economics*, 1972, nr. 1.

betrapt te worden, doeltreffender is om belastingontduiking in te dijken dan een hogere boete, terwijl in andere gevallen het omgekeerde waar is. In het geval van Italië ga ik ervan uit dat in de “Mezzogiorno” het niveau van de belastingtarieven en dat van de boete absoluut minder doeltreffend zijn dan de waarschijnlijkheid om ontduiking in te perken. Hetzelfde geldt voor de verborgen economie, wat gewoon een breder concept is dan belastingontduiking.

4. DE ALGEMENE ACHTERGROND NA HET EUROJAAR

Hoewel ik van oordeel ben dat een regering zich er steeds moet voor inzetten om ontduiking in te tomen en de niet-officiële economie uit te roeien op grond van (morele) overwegingen van billijkheid, kan ik begrijpen dat in sommige omstandigheden het bestaan van ontduiking en niet-officiële economie, voor het welzijn van een land gunstig kan zijn in plaats van nadelig. Er werd aangetoond dat als het eenvoudige model voor belastingontduiking van Allingham-Sandmo wordt uitgebreid om de hypothese van een gegeven inkomen uit te schakelen en het aanbod van werk toe te voegen (d.w.z. dat het inkomen van de belastingbetaler afhankelijk is van het gekozen aantal werkuren), is het mogelijk om te komen tot een sociale winst uit belastingontduiking in die zin dat het de risiconame en inkomensstijging stimuleert (17). Zo werd ook de aandacht gevestigd op het feit dat de verborgen economie belastingwinst kan opbrengen in plaats van belastingverlies en het eigenlijke werkloosheidscijfer naar beneden kan halen. In die zin kan het welzijn er dan door verbeteren. Als dat in de voorbije jaren voor Italië het geval is geweest, dan kan men zich naar mijn mening afvragen of de “omstandigheden” na het eurojaar dermate veranderd zijn dat ze de mogelijkheid om sociaal voordeel te halen uit belastingontduiking en/of verborgen economie hebben uitgeschakeld.

Het Italiaanse economische wonder van de jaren vijftig en zestig vindt zijn oorsprong in de vele kleine (en middelgrote) bedrijven, die zeer flexibel waren en competitief wilden zijn op een internationale markt waar slechts weinig technologische goederen werden uitgewisseld. De economische groei verliep trager in de jaren zeventig (3,8% tegenover de vorige 6%) met het toenemende belang van de grotere bedrijven: een proces van verticale integratie dat de schaalvoordelen kon opstrijken, leek te werken en zou slechts het begin blijken te zijn. Jammer genoeg lag de piek in de toename van de gemiddelde grootte van de bedrijven nu net in de jaren zeventig. In de daaropvolgende decennia begon de gemiddelde grootte van de bedrijven wereldwijd af te nemen, maar in Italië aan een hoger tempo. Momenteel verliest Italië terrein wat internationale concurrentie betreft, en het verliest nog meer terrein in de “rijpe” sectoren en in de sector waar de kleine bedrijven de overhand hebben. Omdat het model door de export wordt geleid, is de inkrimping van het groeicijfer van het BBP geen verrassing, aangezien we in termen van internationale concurrentie terrein verliezen. Bovendien is de toevlucht tot een devaluatie van de wisselkoers

(17) Cowell F.A., *Cheating the Government*, 1990, CA, MIT press. Tax Evasion with Labour Income, *Journal of public economics*, 1985, vol. xxvi.

nog slechts een herinnering aan het verleden, terwijl het stabiliteitspact het begrotingsbeleid beperkingen oplegt. In dit wezenlijk veranderde scenario bestaat het gevaar dat men zijn toevlucht zoekt in de ondergrondse economie om economische problemen, zoals werkloosheid, te verlichten, in plaats van zich ervoor in te zetten om dit fenomeen in te dijken. Er zijn redenen om aan te nemen dat dit in het begin van de jaren negentig ook is gebeurd (zie boven) en dat het ook opnieuw zou kunnen gebeuren. Per slot van rekening maakt de inkrimping van de gemiddelde grootte van de bedrijven de omgeving nog beter geschikt voor verborgen economie. Dit beschouw ik als een ware bedreiging voor het economische herstel van Italië: wat in het begin van de jaren negentig bespreekbaar was, zou tien jaar later schadelijk kunnen zijn, gezien de veranderingen in de internationale context. Zo is het mogelijk dat de internationale concurrentie niet wordt ingehaald via niet-vernieuwende microbedrijven; geen winst in de export kan het gevolg zijn van een “onmogelijke” devaluatie van de wisselkoers om de eenvoudige reden dat Italië in de eurozone ligt; en geen belastingwinst zou het gevolg kunnen zijn van belastingontduiking, omdat de veranderingen die in het globaliseringstijdperk plaatsvonden, (18) altijd en wereldwijd meer gevaar voor winstderving opleveren (19) en Italië is daarop geen uitzondering. De verdraagzaamheid ten opzichte van een ondergrondse sector komt nu volledig zonder economische ondersteuning te staan.

5. ENKELE BELEIDSBEPALINGEN VAN DE VOORBIJE JAREN

Een snelle blik op de voorbije jaren tot 2002 kan nuttig zijn. De eeuwwisseling is gekenmerkt door ingrijpende veranderingen in Italië en de gevolgen daarvan zijn nog niet allemaal duidelijk, maar ze vereisen wel pogingen tot verklaring. Ten eerste kan men uit de literatuur afleiden dat er een algemeen verspreid akkoord is om het jaar 1998 uit te kiezen als het jaar dat enige “inkrimping” van de verborgen economie vertoont (zie bijlage C); er werd naar voren gebracht dat de beweging in deze richting naar alle waarschijnlijkheid wordt voortgezet tot in 1999 en 2000 (zie Zizza, mijn voetnoot 9 et al.). Ten tweede moet worden vastgesteld dat ons nationaal instituut voor de statistiek en Eurostat zelf grote inspanningen hebben geleverd om de “statistische ondergrond” uit de nationale rekeningen te halen als het BNP wordt gemeten (m.a.w. er wordt gestreefd naar volledigheid bij het verzamelen van gegevens (20)). Ten derde winnen de aspecten zeden en billijkheid (waarschijn-

(18) Om een op grote schaal misbruikt woord te gebruiken.

(19) Zie onder meer: Tanzi, V., Globalization, technological developments and the work of fiscal termites, *Brooklyn Journal of International Law*, 2001, vol. xxvi, nr. 4. Tanzi, V., *Globalizzazione e sistemi fiscali*, Banca Etruria/Studi e Ricerche, 2002.

(20) Om aan die volledigheid te voldoen, gebruikt Istat twee methodes: de eerste is de *demografische benadering van de werkgelegenheid* om de inbreng van arbeid te berekenen gebaseerd op de volkstelling en een onderzoek naar de arbeidskrachten (d.w.z. het aanbod van werk); ten tweede wordt het inkomen per capita dat door een zelfstandige wordt geproduceerd, (indien nodig) aangepast, omdat het niet lager kan liggen dan het gemiddelde inkomen dat door zijn werknemers wordt verdiend (deze methode staat bekend als de Franz '85-methode).

lijk) aan stootkracht, aangezien sinds de begrotingswet van 1999 expliciet rekening wordt gehouden met de inkrimping van de schaduwconomie en de mogelijke belevingsvormen om mensen ertoe aan te zetten de schaduwconomie te verlaten. (Er werd ook een comité opgericht voor het “opduiken” van de verborgen economie).

Mijn interpretatie van deze recente feiten is inderdaad hypothetisch, niet alleen omdat de uitwerking van de recente gegevens eerder beperkt is, maar ook omdat er tegenstrijdige aanwijzingen blijken te zijn. Als we het resultaat van een lichte daling in de verborgen economie in 1998, en mogelijk in de daaropvolgende jaren, au sérieux nemen, kan men naar aanvaardbare verklaringen zoeken. Het eerste aspect waarnaar we moeten zoeken, is uiteraard de belastingdruk en in feite kan hieruit een gedeeltelijke verklaring worden afgeleid. In 1998 bedroeg de (globale) belastingdruk (39%) meer dan 3 procentpunten minder dan in de voorafgaande jaren: 40% in '91, 43,3% in '92 en een piek van 43,6% in '97 (in 1999, 2000 en 2001 bedraagt de belastingdruk opnieuw 40%). Een andere verklaring zou kunnen worden gevonden in het feit dat een aantal vroegere beleidsacties in voege zijn getreden (21), met name de zogenaamde “contratti di riallineamento” (herschikkingscontracten) voor het Zuiden, die in 1996 werden ingevoerd; het zogenaamde “Treu-package” (naar de naam van de toenmalige Minister van Arbeid) van 1997 en enkele andere “onrechtstreekse” maatregelen om de werkgelegenheid te doen toenemen, zoals de belastingkredieten voor bedrijven die nieuwe werknemers in dienst nemen en de zogenaamde “prestiti d'onore” (interestloze lening) voor jongeren die zelfstandige willen worden (in een noodgebied). De gevolgen van deze bepalingen werden (in geringe mate) onderzocht (22) en geen enkele blijkt in staat te zijn om noemenswaardige resultaten te boeken, maar het is mogelijk dat zij, in combinatie met andere factoren, een positieve invloed hebben gehad op de beslissing om uit de verborgen economie weg te trekken.

In 2001 werd op een vergelijkbare basis een andere, gelijkaardige bepaling ingevoerd die de omzetting van niet-officiële in officiële werkgelegenheid moest stimuleren; deze bepaling, die bekendstaat als de “dichiarazione di emersione” (verklaring van bereidwilligheid om naar buiten te treden), geeft de bedrijven fiscaal en op het vlak van de sociale zekerheid stimulansen voor drie jaar en dit staat los van de geografische ligging. Uiteraard is het nog te vroeg om te beoordelen hoe doeltreffend deze bepalingen kunnen zijn (persoonlijk verwacht ik weinig effect (23)) maar het is een feit dat de begrotingswetten van de voorbije drie jaar het pro-

(21) Om nog maar te zwijgen van de algemene bepalingen om de starheid van de arbeidsmarkt te verminderen.

(22) Men kwam tot de vaststelling dat tot 2002 de bepaling ervoor gezorgd heeft dat 212.000 mensen uit de verborgen economie zijn teruggekeerd. Eigenaardig genoeg werd het grootste succes geboekt in een zuidelijke streek, Puglia. IRES, *Il Rapporto sul Mezzogiorno*, Palmieri S. (Ed), 2002, p. 147.

(23) Zoals blijkt uit het jaarrapport 2001 over de Economische omstandigheden van ons land, rapport dat door het Ministerie van Economie wordt uitgegeven, werd voor het jaar 2001 een toename met 334.100 voltijds tewerkgestelde werknemers vastgesteld. Het resultaat werd toegeschreven aan het belastingkrediet dat werd toegekend aan bedrijven die in de periode 2001-2003 nieuwe mensen in dienst namen. Ditzelfde Rapport onderstreept het feit dat de daling van het werkloosheidscijfer in 2001 groter was in het Zuiden dan in de rest van het land.

bleem van de ondergrondse economie hebben aangepakt met de invoer van "specifieke" stimulansen voor het verlaten van de verborgen economie. Dit zou kunnen worden geïnterpreteerd als een stap in de goede richting, maar men moet niet vergeten dat zelfs goed ontworpen, specifieke bepalingen alleen het "grijze" gedeelte van de verborgen economie kunnen beïnvloeden. Voor het zwarte gedeelte is een efficiëntere overheid noodzakelijk, evenals een grotere geloofwaardigheid van de Staat.

6. BELEIDSSUGGESTIES EN ENKELE OPMERKINGEN BIJ WIJZE VAN CONCLUSIE

Naar mijn mening heeft geen enkele regering zich in het verleden ingezet om de ondergrondse economie uit te schakelen of toch ten minste de omvang ervan te beperken. De oorzaak hiervan zou kunnen liggen in de echte (of eerder veronderstelde) onmiddellijke opbrengst in termen van hogere tewerkstelling of sterkere groei of gewoonweg hogere belastinginkomsten. Zelfs als we billijkheid en morele overwegingen even terzijde laten, kunnen de bovengenoemde resultaten niet als vanzelfsprekend worden aangenomen, ook al hadden ze in het verleden wel een zekere invloed. Ik ga ervan uit dat de omstandigheden nu zo veranderd zijn in vergelijking met het verleden, dat ze de mogelijkheid om op de internationale arena concurrerend te zijn, nog verder beperken, precies door het feit dat er een ondergrondse sector is. Voor de uitdaging voor de toekomst, in hoofdzaak een wezenlijke verbetering van ons internationaal concurrentievermogen, moet de regering beleidsbeslissingen nemen die losstaan van het verleden omdat de huidige omstandigheden losstaan van die van het verleden. Van de drie (plus één) structuren die ik in het begin heb aangehaald, heeft alleen de restrictieve rol van het monetaire beleid het overleefd (hoewel met een enigszins gewijzigd perspectief, nl. van een nationaal naar een Europees). Zal de vierde, meer bepaald het Natuurlijke cijfer voor de ondergrondse economie, het wel overleven? Als de regering niet tussenkomt, veronderstel ik dat het antwoord ja zal zijn, aangezien er aanwijzingen in die richting zijn, zoals de kleine en zelfs afnemende omvang van de bedrijven, hun lage kapitalisatie, het aandeel zelfstandigen, enz. Maar als de regering beslist om niet tussen te komen (in de vorm van een engagement), is het verlies aan welzijn onvermijdelijk, zelfs beperkt tot de economische aspecten, omdat de ondergrondse economie de "zwakheden" van onze economie, zoals gebrek aan vernieuwing, volwaardige productiegoederen, beperkte technologische inhoud, nog versterkt (24).

Uit de bovenstaande analyse kan ik afleiden dat de huidige situatie voor de regering een grote kans blijkt te zijn om zich in te zetten om de ondergrondse economie in te dijken. Aan de nood aan belastinginkomsten, die toch al door de evolutie in de werking van de geïntegreerde economieën (vermogensbelasting is het beste voorbeeld) bedreigd is, kan alleen worden voldaan door een herstel van de economie. Hiervoor zijn structurele veranderingen noodzakelijk en een daarvan zou kunnen

(24) Zie nogmaals BI, Jaarrapport, 2002.

zijn dat van ons Natuurlijk cijfer voor ondergrondse economie wordt afgestapt. Hier-na volgen enkele opmerkingen bij wijze van conclusie en/of specifieke beleidssug-gesties:

- een nationaal economiebeleid zou waarschijnlijk slechts weinig effect hebben, omdat het land dualistisch is, zelfs wat de schemereconomie betreft. Het typische gebruik dat erin bestaat de marginale belastingtarieven voor de inkomstenbelasting en de socialezekerheidsbijdragen te verminderen, zou waarschijnlijk slechts weinig resultaat hebben in het Centrum-Noorden van het land en in de Mezzogiorno zelfs helemaal geen;
- voor de Mezzogiorno stel ik daarom voor, om de “geloofwaardigheid” van de Staat te doen toenemen (zoals blijkt uit de empirische toepassingen, is de relatief belang-rijkste variabele in het Zuiden de geloofwaardigheid uitgedrukt in de subjectieve waarschijnlijkheid dat men wordt ontmaskerd). Een grotere geloofwaardigheid zou uiteraard ook een positieve invloed hebben in de rest van het land;
- reken er niet op dat een vermindering van de socialezekerheidsbijdragen grote positieve gevolgen zou hebben, aangezien er aanwijzingen zijn dat ze geen doorslag-gevende variabele in se zijn, maar hun betekenis voor de beslissingen van de bedrij-ven hangt van andere variabelen af (25);
- neem geen toevlucht tot (frequente) belastingamnestieën: ze brengen de geloof-waardigheid schade toe en verhogen de belastinginkomsten op lange termijn niet;
- maak gebruik van specifieke bepalingen voor een duidelijk omschreven probleem;
- voer verder onderzoek uit naar de arbeidsmarkt en de kenmerken ervan, zoals de geografische ligging, duur, leeftijdsopbouw, enz.

(Vertaling)

(25) Hoewel het vrij eigenaardig lijkt, gezien het belang dat in de literatuur en in de discussies in het algemeen aan de socialezekerheidsbijdragen wordt gehecht, is dit het resultaat dat we verkregen van een andere toepassing die we hebben uitgevoerd. De toepassing bestond erin een soort “ruimtelijke” analyse te maken van de clandestiene economie door gebruik te maken van metingen die door enkele auteurs voor verschillende landen werden uitgevoerd en die in de literatuur voorkomen. Zie bijla-ges B en/of, Bovi M. – Castellucci, Un’analisi “spaziale” del sommerso e qualche timido suggerimento di policy, *Nieuwsbrief Ceis*, 2002, december.

BIBLIOGRAFIE

Allingham, M.G., Sandmo, A., Income tax evasion: a theoretical analysis, *Journal of Public Economics*, 1972, nr. 1.

Bank van Italië, Jaarrapport, mei 2002.

Bovi, M., The nature of the underground economy. Some evidence from OECD countries, ISAE, Documento di lavoro, nr. 26, 2002.

Bovi, M., Castellucci, L., Cosa sappiamo dell'economia sommersa in Italia al di là dei luoghi comuni?, *Economia Pubblica*, 2001, nr. 6.

Bovi, M., Castellucci, L., "Wat weten we, behalve wat algemeen bekend is, over de omvang van de clandestiene economie in Italië?", *Quaderni Ceis*, 1999, nr. 120.

Bovi, M., Castellucci, L., verschillende korte artikels in de *Nieuwsbrief Ceis*, 1996, '97, '98, '00, '02.

Cardini, P., Passerini, P., The underground economy, the demand for currency approach and the analysis of discrepancies: some recent European experience, *Review of Income and Wealth*, juni, 2001.

CER, 2001, nr. 3.

Cowell, F.A., Tax evasion with labour income, *Journal public economics*, 1985.

Cowell, F.A., *Cheating the government*, 1990, Ca, MIT press.

Fortin, B., Lacroix, G., Montmarquette, C., Are underground workers more likely to be underground consumers?, *Economic Journal*, oktober 2000.

Gwartney, Lawson, Park, Skipton, Economic freedom of the world: 2001 Jaarrapport, The Fraser Institute, Vancouver, 2001.

Johnson, Kaufmann, Zoido-Lobaton, Regulatory Discretion and the Unofficial Economy, *American Economic Review*, 1998, '88.

Messere, K.(ed), The Tax System in Industrialized Countries, Oxford University press, 1998.

Ministerie van Economie, Jaarrapport over de Economische Omstandigheden van het Land, 2001.

Nicoletti, Scarpetta, Boylaud, Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation, *OESO, Afdeling Economie*, WP 226, 1999.

Peacock, A.T., Shaw, G.K., Tax evasion and tax revenue loss, *Public Finance*, 1982, nr. 2.

Schneider, Enste, Shadow Economies: Size, Causes and Consequences, *Journal of Economic Literature*, 2000, XXXVIII.

Tanzi, V. Globalization, Technological Developments and the Works of Fiscal Termi-tes, *Brookling Journal of International Law*, 2001, nr. 4.

Tanzi, V. Globalizzazione e sistemi fiscali, Banca Etruria, 2002.

Transparency International, Corruption Perception Index, 2000.

von Zameck, W., Tax Evasion and Tax Revenue Loss: Another Elaboration of the Peacock-Shaw Approach, *Public Finance*, 1989, nr. 2.

Zizza, R., Metodologie di stima dell'economia sommersa: un'applicazione al caso ita-
liano, Temi di Discussione, Bank van Italië, december, 2002. nr. 463.

BIJLAGE 1:

Tanzi-methode toegepast op Italië – geschatte vraag naar betaalmiddelen:

$$[1] (LC_t - LM2_t) = \beta_0 + \beta_1 LDIR_t + \beta_2 LWSNI_t + \beta_3 LR_t + \beta_4 LYX_t + e_t$$

waarbij: L = log

\hat{a} = coëfficiënten (I = 1,...4)

C = betaalmiddelen in het bezit van de gezinnen

Mⁿ = voorraad geld (gedefinieerd als Mⁿ, meer bepaald bezit aan betaalmiddelen+rekeningtegoeden+andere deposito's) in het bezit van de huishoudsector

TDIR = effectief tarief van de directe belastingen

WSNI = verhouding van lonen en wedden in landbouw en bouwsector ten opzichte van de totale lonen en wedden

R = netto-opbrengst van de rekeningtegoeden

YX = werkelijke binnenlandse vraag per capita

e = foutbegrip ten gevolge van de stochastische aard van de vergelijking

Langetermijnoplossing: $(LC - LM2) = 3.61 + 0.44 * LDIR - 0.20 * LR - 2.41 * LYX$

Vraag naar arbeid in de clandestiene sector:

$$CMA = RUT_n + CAM = (RUL - RUT) + (RUT - RUT_n)$$

bijgevolg is de verwachte boete:

$$CAM = (RUL - RUT) + (RUT - RTU_n) - RUT_n$$

waarbij:

CMA = verwachte marginale kosten

CAM = verwachte marginale boete (waarschijnlijkheid dat men wordt ontmaskerd, vermenigvuldigd met de grootte van de boete)

RUL = bruto eenheidsloon voor officiële werknemer (in equivalente arbeidseenheden ULA)

RUT = eenheidsloon voor officiële werknemer (idem, officieel ULA)

RUT_n = eenheidsloon voor niet-officiële werknemer (idem, niet-officieel ULA)

Langetermijnoplossing:

$$(*) LIULN = 11.7 + 0.33 * LIDIS - 0.42 * LICAM$$

(Regressoren: starheid van de arbeidsmarkt en de verwachte boete, meer bepaald de geloofwaardigheid van de Staat)

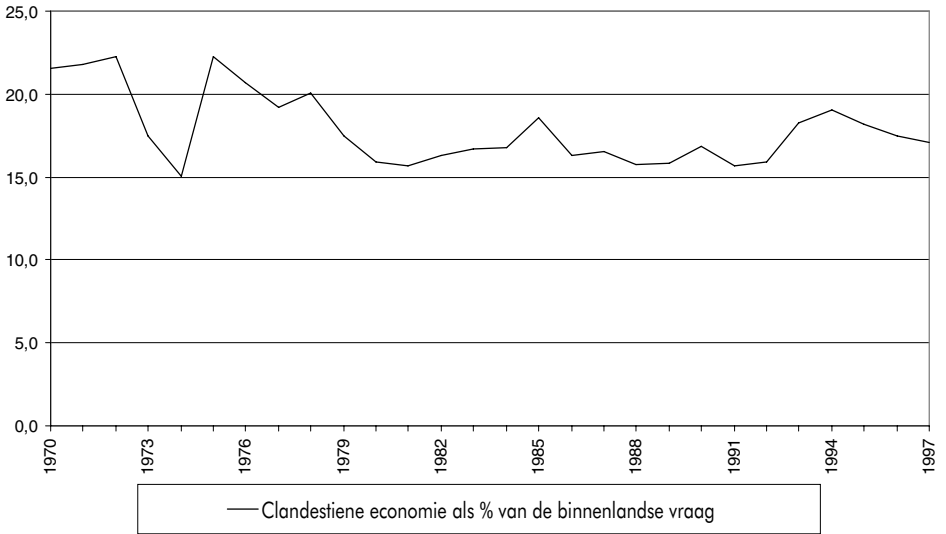
Met behulp van een vergelijking op regionaal niveau (*) konden we de ondergrondse economie schatten per regio, Centrum-Noorden en Zuiden.

TABEL 1: DE CLANDESTIENE ECONOMIE IN ITALIE — TANZI-METHODE (1e ALTERNATIEF)

	Betaalmiddelen		Clandestiene economie	
	Onwettelijk	Wettelijk	Niveau	Als % van BV*
1970	2851.347	13316.65	11847.63	21.41189
1971	3344.632	15563.37	13154.71	21.49041
1972	4111.915	18802.09	14550.41	21.86946
1973	4229.101	23822.9	14107.18	17.75225
1974	4441.273	29157.73	14344.18	15.23189
1975	6515.86	29600.14	25028.71	22.01294
1976	7494.099	36117.9	27721.69	20.74899
1977	8632.824	45161.18	31452.03	19.11559
1978	10761.97	53310.03	39129.07	20.18752
1979	11403.15	66760.84	40061.87	17.0806
1980	12606.38	80044.62	47061.09	15.74919
1981	14968.52	95816.45	55893.1	15.62207
1982	18243.26	113218.7	68077.5	16.11329
1983	19520.62	116898.4	83605.7	16.6988
1984	22517.95	134103	94086.3	16.79153
1985	27353.33	148411.7	115449.8	18.43071
1986	27601.93	170374.1	116735	16.20078
1987	30613.17	184982.8	131193.6	16.5492
1988	32072.22	204624.8	138492.4	15.67367
1989	36330.56	232061.4	149632.3	15.65558
1990	41980.8	249593.2	177801	16.81969
1991	44829.62	289548.4	180861.1	15.4826
1992	47679.02	299092	196144.2	15.94125
1993	57648.66	312315.3	227023.8	18.45848
1994	61032.16	322091.8	240150.1	18.94868
1995	58804.75	324577.3	237547.6	18.11734
1996	59718.55	345511.4	244917.6	17.2841
1997	63739.84	375039.2	246653.7	16.99552

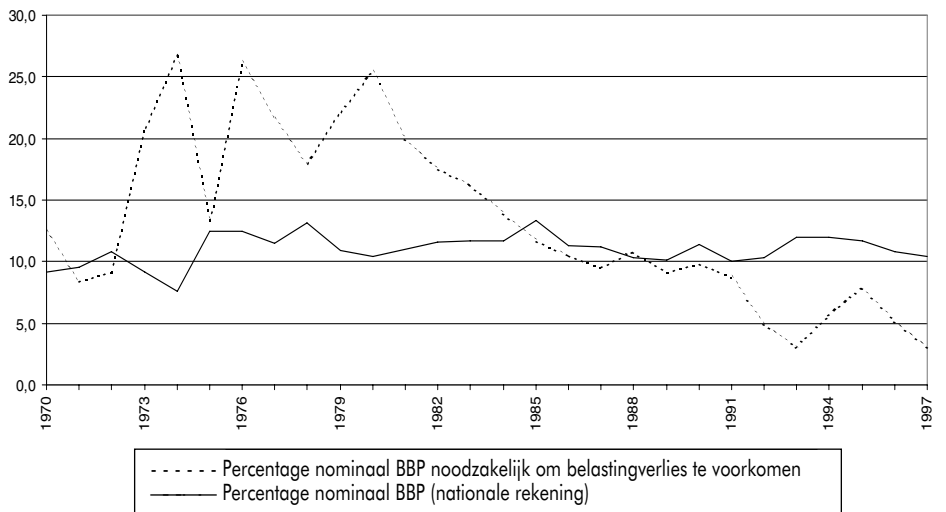
* Binnenlandse vraag; Betaalmiddelen en niveau in miljard lire.

FIGUUR 1: DE RAADSELACHTIGE STABILITEIT VAN DE CLANDESTIENE ECONOMIE IN ITALIE (TANZI-METHODE)



Bron: Onze berekeningen (zie tekst)

FIGUUR 2: STIJGING OF DALING (ALS % VAN HET BBP) VAN BELASTINGONTDUIKING (VON ZAMECK- METHODE)



Bron: ISTAT en onze berekeningen (zie tekst).

BIJLAGE 2:

Hoe baseert men beleidssuggesties op empirische analyses (voorbeelden)?

Voor de meeste OESO-landen (namelijk 21) kon een aantal econometrische toepassingen worden uitgevoerd om beter de correlaties te analyseren tussen de clandestiene economie en de belangrijkste vier bepalende factoren, beide bij het begin en op het einde van de jaren negentig. Voor de clandestiene economie gebruiken we de schattingen van Johnson voor '90-93, de schattingen van Lacko en Schneider voor '98. Voor de voornaamste bepalende factoren van de clandestiene economie, namelijk: belastingen en socialezekerheidsbijdragen, strenge arbeidsreglementeringen (wetgeving ter bescherming van de werkgelegenheid), doeltreffendheid van de overheid (toepassing van de wet) en corruptie, gebruiken we (respectievelijk): OESO-gegevens (statistieken over de inkomens en loonbelasting); Nicoletti-Scarpetta-Boylaud et al., Fraser Institute en Transparency International. Tabellen 2 en 3 geven de resultaten weer in termen van correlaties tussen de clandestiene economie en de bepalende factoren ervan. Zoals blijkt, bestaat er een kleine correlatie tussen het socialezekerheidsstarief en de clandestiene economie (dit resultaat geeft een beter inzicht in de VE aangezien het niet verwacht was); in het begin van de jaren negentig is de belangrijkste bepalende factor de corruptie, terwijl dat op het einde van de jaren negentig de belastingwig is (belastingen en socialezekerheidsbijdragen), met de personenbelasting op kop. De beleidssuggesties zijn rechtlijnig: vertrouw niet op een vermindering van de socialezekerheidsbijdragen, maar bind de strijd aan tegen corruptie in het begin van de jaren negentig en verklein de belastingwig op het einde van de jaren negentig.

TABEL 2: CORRELATIES TUSSEN DE CLANDESTIENE ECONOMIE EN DE BEPALENDE FACTOREN ERVAN

Afhankelijke variabele: aandeel van de clandestiene economie in het officiële BBP

RHS Variabelen	MODELLEN					
	A- Algemeen	A- Specifiek	B- Algemeen	B- Specifiek	C- Algemeen	C- Specifiek
Corruptie: ^a	-0.74*** (-3.11)	-0.77*** (-3.65)	-0.79*** (-3.49)	-0.88*** (-4.11)	-0.79*** (-4.14)	-0.73*** (-4.05)
Toepassing van de wet ^a	-0.43* (-1.79)	-0.44* (-1.85)	-0.55** (-2.22)	-0.56** (-2.22)	-0.60** (-2.61)	-0.58** (-2.44)
EPL ^a	0.02 (0.28)		0.068 (1.32)		0.05 (0.78)	
T ₁	0.34* (1.34)	0.38* (1.76)				
T ₂			0.21** (2.01)	0.20* (1.98)		
T ₃					0.20*** (4.19)	0.18*** (3.81)
T ₄					0.06 (0.78)	
T ₅					-0.07 (-1.35)	
R ² aangepast	0.28	0.29	0.30	0.32	0.38	0.38

a Voor indices betreffende de toepassing van de wet en corruptie staan hogere waarden voor "beter", vice versa voor EPL (Wetgeving ter bescherming van de werkgelegenheid).

T1= Totale belasting als % van het BBP; T2= personenbelasting als % van het BBP; T3= algemene verbruiksbelasting als % van het BBP; T4= inkomstenbelasting als % van de loonkosten; T5= werknemers- en werkgeversbijdragen als % van de loonkosten.

*** Betekent significant op niveau 1%; ** Betekent significant op niveau 5%; * Betekent significant op niveau 10%.

Alle variabelen zijn in de vorm van logaritmen gedefinieerd; aantal waarnemingen: 59; de heteroskedastisch gezien consistente statistieken van White staan tussen haakjes. Er zijn drie modellen (A, B, C) in overeenstemming met de drie niveaus van belastingdruk (T1; T2; T3,4,5). Elke regressie is in een model omgezet, met inbegrip van alle variabelen (algemeen), en met oplegging van enkele nul-bepalingen voor de insignificante parameters (specifiek).

TABEL 3: CORRELATIES TUSSEN DE CLANDESTIENE ECONOMIE EN DE BEPALENDE FACTOREN ERVAN. WIJZIGINGEN IN DE TIJD

Afhankelijke variabele: aandeel van de clandestiene economie in het officiële BBP

RHS	MODELLEN					
	A- Algemeen	A- Specifiek	B- Algemeen	B- Specifiek	C- Algemeen	C- Specifiek
Corruptie: ^a	-0.76*** (-3.87)	-0.85*** (-5.97)	-0.85*** (-5.12)	-1.04*** (-7.76)	-0.93*** (-4.94)	-0.95*** (-6.90)
Torepassing van de wet ^a	-0.27 (-1.09)		-0.41 (-1.63)		-0.31 (-0.96)	
Dum90*EPL ^a	0.02 (0.35)		0.05 (0.92)		0.02 (0.34)	
Dum98* EPL ^a	0.11 (1.24)	0.15* (1.92)	0.15* (1.90)	0.17** (2.22)	0.13* (1.96)	0.15*** (3.68)
Dum90*T ₁	0.17 (0.68)					
Dum98*T ₁	0.22 (0.91)	0.04** (2.00)				
Dum90*T ₂			0.18* (1.94)	0.14* (1.79)		
Dum98*T ₂			0.27** (2.85)	0.22*** (2.68)		
Dum90*T ₃					0.08 (0.63)	
Dum98*T ₃					0.08 (0.76)	
Dum90*T ₄					0.09 (0.81)	
Dum98*T ₄					0.40** (2.51)	0.38*** (2.70)
Dum90*T ₅					-0.02 (-0.28)	
Dum98*T ₅					-0.22* (1.98)	(-0.25** (2.18)
R ² aangepast	0.36	0.38	0.40	0.40	0.41	0.44

a Voor indices betreffende recht en corruptie staan hogere waarden voor "beter", vice versa voor EPL (Wetgeving ter bescherming van de werkgelegenheid).

T1=Totale belasting als % van het BBP; T2=personenbelasting als % van het BBP; T3=algemene verbruiksbelasting als % van het BBP; T4=inkomstenbelasting als % van de loonkosten; T5=werknemers- en werkgeversbijdragen als % van de loonkosten. Ik heb drie schattingen van de schemereconomie, twee voor het begin en een voor het einde van de jaren negentig; Dum90=1 voor de eerste twee periodes, 0 voor de andere; Dum98=1-Dum90.

*** Betekent significant op niveau 1%; ** Betekent significant op niveau 5%; * Betekent significant op niveau 10%.

Alle variabelen zijn in de vorm van logaritmen gedefinieerd; aantal waarnemingen: 59; de heteroskedastisch gezien consistente statistieken van White staan tussen haakjes. Er zijn drie modellen (A, B, C) in overeenstemming met de drie niveaus van belastingdruk (T1; T2; T3,4,5). Elke regressie is in een model omgezet, met inbegrip van alle variabelen (algemeen), en met oplegging van enkele nul-bepalingen voor de insignificante parameters (specifiek).

Voor meer informatie over deze analyse, zie Bovi M., *The Nature of the Underground economy, Some evidence from OECD countries*, ISAE, Documento di lavoro, nr. 26, 2002.

BIJLAGE 3:

Uitweiding over de "omvang" van de VE in Italië.

De alom bekende cijfers van Schneider over de clandestiene economie in de meeste OESO-landen geven voor Italië een veel grotere omvang dan de cijfers waartoe ik (en andere, zie verder) ben gekomen door praktisch dezelfde methode te gebruiken (een gewijzigde "Currency demand"-methode van Tanzi). Zoals ik al zei in de tekst, is de ware omvang van de schemereconomie uiteraard moeilijk (en misschien zelfs onmogelijk) te schatten en is de omvang minder belangrijk dan de dynamiek ervan. Met andere woorden, als ik denk in termen van beleidssuggesties om de clandestiene economie in te krimpen, is het belangrijker om de dynamiek en de oorzaken ervan te kennen dan de absolute grootte (aangenomen dat het niet triviaal is). Deze uiteenzetting over de "ware" omvang is daarom eerder bedoeld als "weetje", dan als een kritische beoordeling van Schneiders cijfers voor Italië. Uit mijn onderzoek heb ik kunnen afleiden dat de opmerkelijk stabiele omvang van de schaduweconomie nooit hoger ligt dan 20% van het BBP en geen neiging vertoont tot stijgen, terwijl volgens de berekeningen van Schneider dat cijfer veel hoger ligt, nl. 30%, en het bovendien stijgt. Een aantal resultaten waartoe ik kom als ik alternatieven voor de Tanzi-methode gebruik, zijn weergegeven in bijlage A. Om mijn resultaten te kunnen staven, heb ik de alternatieve methodes om de schaduweconomie te schatten grondig bekeken. Eerst heb ik de ISTAT-gegevens over niet-officiële en officiële werknemers bestudeerd als een alternatieve manier om de schaduweconomie te berekenen. De boodschap is duidelijk: deze verhouding is opmerkelijk stabiel en ligt rond de 15,4%. (Het resultaat moet au sérieux worden genomen gezien de grote inspanningen die ISTAT levert om nauwkeurige gegevens te verzamelen over werkgelegenheid in de "aanbod"-zijde, d.w.z. van de telling van en het onderzoek naar de huishoudens. Deze gegevens zijn betrouwbaarder dan degene die van bedrijven afkomstig zijn). Vervolgens heb ik de ontduiking van belasting over de toegevoegde waarde bestudeerd en ik vond geen aanwijzingen voor een stijgende tendens, maar eerder voor een dalende tendens.

Daar kan ik nog een andere soort bevestiging aan toevoegen, door een zeer recent werk van Zizza (26) te vermelden, die van een andere methodologie gebruik maakt, namelijk *een modelbenadering* of een benadering met een *latente variabele*. Zonder in details te treden, loont het de moeite om het volgende op te merken:

- uit de studie blijkt dat, als de officiële BTW-statistiek wordt gebruikt, de zwarte BTW in 1998 tussen 14,7% en 15,4 % van het BBP ligt;
- voor de periode van waarneming, 1992-1998, wordt een stijging van de zwarte BTW vastgesteld tot 1997, met een maximumwaarde van 17,7%;
- de studie bevestigt de verschillen in omvang van de schaduweconomie per sector, met de dienstensector op kop, en eveneens het relatieve belang van sommige factoren, zoals de lagere of grotere kapitalisatie van de bedrijven, enz.;

(26) Zizza R., Metodologie di stima dell'economia sommersa: un'applicazione al caso italiano, in Temi di Discussione, Bank van Italië, december 2002.

■ de studie levert nieuwe schattingen op (zie verder) voor de periode 1984-2000, in overeenstemming met de standaard "Currency demand"-benadering die werd aangepast om rekening te houden met de variabele "misdad". De resultaten, die de mijne in feite sterk benaderen, geven een lagere omvang van de schemereconomie dan de resultaten van Schneider;

'84	'85	'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00
15.2	15.1	15.5	16.1	16.6	17	17.4	17.6	17	16.5	16.1	16.3	18.2	18.7	16.6	14.8	14.3

■ de benadering met de *latente variabele* geeft een dynamiek van de clandestiene economie die sterk gelijkt op de dynamiek volgens Istat, namelijk een daling in 1998, die zich in 1999 en 2000 waarschijnlijk zal voortzetten.

INHOUDSTAFEL

DE ROL VAN DE ONDERGRONDSE ECONOMIE IN ITALIE EN DE BELEIDSLIJNEN TER BESTRIJDING ERVAN

1. DE ALGEMENE ACHTERGROND EN DE OMVANG VAN DE ONDERGRONDSE ECONOMIE VOOR HET EUROJAAR	983
1.1. HET ZUIDEN IN VERGELIJKING MET HET CENTRUM EN HET NOORDEN	985
2. HET NATUURLIJKE CIJFER VOOR DE ONDERGRONDSE ECONOMIE	986
3. DE ONDERGRONDSE ECONOMIE EN HET MAATSCHAPPELIJK WELZIJN	987
4. DE ALGEMENE ACHTERGROND NA HET EUROJAAR	991
5. ENKELE BELEIDSBEPALINGEN VAN DE VOORBIJE JAREN	992
6. BELEIDSSUGGESTIES EN ENKELE OPMERKINGEN BIJ WIJZE VAN CONCLUSIE	994
BIBLIOGRAFIE	996
BIJLAGEN	998

ONDERGRONDSE ECONOMIE EN NIET-AANGEGEVEN BETALINGEN IN DE GEZONDHEIDSSECTOR: HET GEVAL GRIEKENLAND

DOOR **JOHN YFANTOPOULOS**

Professor in de sociale politiek en gezondheidseconomie, Universiteit van Athene

INLEIDING

Sinds de Oudheid zijn er een aantal historische gevallen van niet-officiële economische activiteiten, zoals omkoperij, “politieke gunsten”, gebrek aan meritocratie en plichtsverzuim. Sophocles voert in zijn tragedies enkele gevallen van corrupte ambtenaren op. Solon, de beroemde wetgever die vernieuwende politieke hervormingen doorvoerde, verklaart in zijn werk “Beginselen”, artikel 93: “we vinden in het staatsbestuur zeer slechte mensen die zeer rijk zijn, en zeer deugdzaam mensen die zeer arm zijn.” Hij suggereert hiermee dat in sommige gevallen in het Atheense bestuur deugd werd omgeruild voor geld en rijkdom. Later, tijdens de “klassieke periode van oud-Griekenland”, werd een aantal gevallen geregistreerd van illegale betalingen, corruptie en ongepaste participatie aan het openbare leven. Volgens Aristoteles waren belastingontduiking, omkoperij van politici en niet-officiële transacties tussen de handelaars in grote delen van oud-Griekenland schering en inslag. Uiteraard waren er ook straffen en aanklachten voor dit soort van daden. Wie schuldig werd bevonden van zijn betrokkenheid bij openbare of privé-aangelegenheden die met illegale betalingen te maken hadden, moest een boete betalen, met name het tienvoud van het bedrag dat hem werd “geschonken”. Indien hij deze boete niet kon betalen, werd hij ter dood veroordeeld.

Dergelijke illegale betalingen en corruptie konden in de geschiedenis van alle landen worden waargenomen (Gerry C. 1987). In sommige periodes werden de niet-officiële economie en corruptie ten gevolge van de sociaal-economische en politieke instabiliteit, een “maatschappelijke epidemie”. In de wetenschappelijke literatuur worden verschillende definities en conceptuele benaderingen van het fenomeen clandestiniteit gegeven. Politieke wetenschappers beklemtonen het begrip corruptie in openbare instellingen. Ze zijn van oordeel dat het gebrek aan een doeltreffend bestuur en politieke bevoegdheid bijdraagt tot de vestiging van een systeem dat op het behoud van een “cliëntelistisch” administratief systeem is gebaseerd (Yfantopoulos 1993, 2003). Politieke en administratieve corruptie worden destructieve krachten ten opzichte van doeltreffende bestuursvormen van de regering.

In de sociologische literatuur (Cebula R.J. 1977) werden clandestiene economische activiteiten en legale en illegale transacties (zoals prostitutie en drugs) geanalyseerd aan de hand van sociale onderzoeken.

Bij de economen werd het concept niet-officiële economie beschouwd als een onderwerp dat buiten de doctrine van het economische denken ligt (Thomas 1988, 1992, Tanzi 1999). Mettertijd heeft de analyse zich toegelegd op de toewijzing van middelen via de marktwerking van vraag en aanbod. In bepaalde sectoren, zoals gezondheid en onderwijs, slaagt het marktsysteem er, door de uiterlijke eigenschappen en de inherente kenmerken van deze sectoren, niet in om de middelen optimaal toe te wijzen (Yfantopoulos 2003). Men stelt vaak dat de regering in deze omstandigheden zou moeten tussenkomen om in de economie en de maatschappij voldoende doeltreffendheid en billijkheid te garanderen. Behalve de ondoeltreffendheid van de markt en de mogelijke tekortkomingen van de regering ten gevolge van de bureaucratie, zijn er nog enkele vormen van economische activiteit die niet in de traditionele economische theorie vervat zijn en waarvoor een eerder multidisciplinaire benadering vereist is. Heel wat economische activiteiten, zoals huishouddiensten, eigen verbruik, kindercare, bejaardenzorg – activiteiten die in minder ontwikkelde marktsystemen duidelijker aanwezig zijn – zijn ondanks hun belang voor en hun bijdrage tot de maatschappij niet geregistreerd als economische cijfers in de macro-economische indicatoren, zoals het BBP. Bovendien zijn er in de economie een aantal sectoren, zoals toerisme en landbouw, waarin een aanzienlijk aandeel van de economische transacties de vorm van niet-officiële betalingen aanneemt.

De voorbije twee decennia hebben een aantal economen gepoogd om het thema van de clandestiene economie te onderzoeken. De enen concentreerden zich op de onvolkomenheden van het Bruto Binnenlands Product om alle aspecten van de economische activiteiten weer te geven (Tanzi 1980, 1982, Macafee 1980), terwijl de anderen zich toelegden op specifiekere gebieden, zoals belastingontduiking (O'Higgins 1981, Clotefelter C. 1983, Feige E.L. 1989, 1994) en niet-aangegeven werk (Europese Commissie 1998, 2003). Een steeds groter volume van economische literatuur werd onlangs gewijd aan het onderzoek van transacties buiten de markt of andere vormen van niet-officiële economische activiteit. De toenemende werkloosheid en de chronische armoede in de Europese landen heeft de wetenschappelijke belangstelling opgewekt voor het zoeken naar en het ontwerpen van methodologieën voor het meten van het onbekende fenomeen "zwartwerk", "schaduw-economie" of niet-officiële economische activiteit binnen het gezin, maar ook onder de zelfstandigen, de kleine handelaars en andere (Europese Commissie 1990).

Statistische oefeningen hebben aangetoond dat de baissestemming van de officiële economische en sociale groei kan worden "gecompenseerd" door een haussestemming van de niet-officiële, informele of illegale economische activiteit. Hoe uitgebreid dit soort van activiteit is, varieert aanzienlijk voor elk van de Europese landen en aangezien deze activiteiten van de nationale inkomstenrekeningen zijn uitgesloten, worden de internationale vergelijkingen ten eerste beïnvloed door de omvang

en het belang van de clandestiene sector. Verschillende studies hebben schattingen gegeven van de verschillende bestanddelen van de clandestiene en niet-officiële economische activiteiten. Niet-aangegeven tewerkstelling en belastingfraude worden in Frankrijk en België, volgens schattingen van Pestiau in 1989, gerekend op 13% van het gemeenten BNP. De binnenlandse productie wordt gerekend op 40%, vrijwilligerswerk op 5% en criminele activiteit op 2%. In de andere Europese Landen zijn de cijfers voor de clandestiene economie anders. Dit fenomeen is chronisch en vereist meer wetenschappelijke overpeinzingen en nieuwe methodes voor maatschappelijk onderzoek.

Dit artikel legt de klemtoon op het onderzoek naar de clandestiene economie en illegale betalingen in Europa en Griekenland. In het eerste deel bespreken we de kwestie van de niet-officiële economie en het niet-aangegeven werk in Europa en stellen we kort de initiatieven van de Commissie voor op het vlak van de Europese Werkgelegenheidsstrategie 2002 en de Nationale Actieplannen.

Doordat het fenomeen van de clandestiene economie in het zuidelijke deel van Europa duidelijker zichtbaar is, bestuderen we in het tweede deel de structuur van de officiële/niet-officiële markt en de geschiktheid/ongeschiktheid van het Zuid-Europese Welvaartmodel. De klemtoon wordt gelegd op de “gezinskern”, met wettelijke activiteiten voor het huishouden en niet-aangegeven diensten voor de leden ervan. De eigenaardigheden van de markt en het welvaartssysteem zetten ons aan tot het onderzoeken van de kenmerken en eigen aard van het Zuid-Europese clandestiene model.

In het derde deel leveren we aanwijzingen van de clandestiene economie in Griekenland en beklemtonen we de evolutie van de clandestiene economie voor de tijdspanne 1958-1988. In het vierde deel tot slot bespreken we de vormen van illegale of “envelopbetalingen” in de gezondheidssector in Griekenland en schetsen we enkele gevolgen voor het beleid.

1. NIET-OFFICIELE ECONOMIE EN ZWARTWERK

Een overvloed aan begrippen wordt in de literatuur gebruikt om dit type van economische bedoening te beschrijven: “schaduw-”, “verborgen”, “clandestiene”, “grijze”, “niet-officiële”, “afwijkende” of andere types van “informele” economie. Talloze onderzoekers hebben gepoogd om deze activiteiten in een coherente typologie te classificeren (OESO 2002, Thomas 1992, Kazemier B. 1992, Schneider, F. 2000).

Eurostat werkt met een criterium dat is gebaseerd op de “wettelijke” aspecten van de economie en definieert de “clandestiene economische activiteit” in termen van “wettelijke” en “niet-aangegeven” tewerkstelling.

Clandestiene activiteit is: “enerzijds de productie van wettelijk aangegeven handel verborgen door middel van belastingfraude of administratieve onderrapportage van de eigenlijke cijfers; anderzijds de productie van wettelijke handel die niet wordt aangegeven en bijgevolg volledig in de metingen van de rekeningen ontbreken” (Berger A. en Bueno A. 1990).

Smith S. (1986) maakt een onderscheid tussen de termen: “schemereconomie” en “zwarte economie”:

- het begrip “schemereconomie” wordt gebruikt om alle dimensies van de economische activiteit te definiëren die niet in de statistieken van de nationale rekeningen zijn opgenomen. Huishouden en vrijwilligerswerk zijn wettelijk maar staan buiten de markt en worden daarom in deze categorie ondergebracht. Smith classificeert in deze categorie alle ondergerapporteerde en ondergeregistreerde economische activiteiten die met belastingontduiking en fraude met uitkeringen verband houden;
- het begrip “zwarte economie” in een engere betekenis wordt gebruikt en omvat belastingontduiking en fraude met uitkeringen, gebaseerd op bepaalde onwettelijke aspecten van de economie.

Hoewel de termen schemereconomie en zwarte economie in de analyse van Smith afdoend worden verklaard, wordt niet specifiek verwezen naar andere wettelijke/illegale activiteiten op de markt en wettelijke/illegale activiteiten buiten de markt.

Thomas J. J. (1992) oordeelt dat de niet-officiële economie kan worden omschreven door middel van twee basiscriteria, met name wettelijkheid en markttransacties. Hij deelt de niet-officiële activiteiten dan onder in vier sectoren, met name:

- de *gezinssector*, waar goederen en diensten worden geproduceerd en verdeeld binnen het gezin;
- de *niet-officiële sector*, bestaande uit producenten op kleine schaal, wier productie meestal als een onderdeel of als intermediair goed aan andere producenten wordt verkocht;
- de *afwijkende sector*, met activiteiten als belastingontduiking, onderrapportage en fraude op het vlak van sociale zekerheid;
- de *criminele sector*, die volledig is gebaseerd op illegale transacties, zoals drugs, prostitutie, diefstal, enz.

Verder geeft Thomas (1992) een gedetailleerde analyse van de typische kenmerken van officiële en niet-officiële activiteiten binnen een economisch systeem (zie tabel 1). Er wordt naar zeven kenmerken verwezen die de werking, eigendom, omvang, vaardigheden en regulering van de marktstructuren definiëren.

TABEL 1: ALGEMENE KENMERKEN VAN DE NIET-OFFICIELE EN OFFICIELE ECONOMISCHE SECTOREN

Niet-officiële sector	Officiële sector
1. Eenvoudige toetreding	1. Moeilijke toetreding
2. Afhankelijkheid van inheemse middelen	2. Veelvuldige afhankelijkheid van overzeese middelen
3. Gezin eigenaar van de onderneming	3. Eigendom van vennootschap
4. Verrichtingen op kleine schaal	4. Verrichtingen op grote schaal
5. Arbeidsintensieve productiemethodes en aangepaste technologie	5. Kapitaalintensieve en vaak ingevoerde technologie
6. Bekwaamheden verworven buiten het officiële onderwijssysteem	6. Officieel verworven bekwaamheden, vaak expatriate
7. Niet-geregelde en concurrerende markten	7. Beschermden markten (via tarieven, quota's en handelsvergunningen)

Bron: Thomas, 1992

1.1. INITIATIEVEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE

De Europese Commissie heeft binnen het kader van de literatuur over de arbeidsmarkt een aantal studies uitgevoerd betreffende het fenomeen “tweede baan”, “zwartwerk”, “extra tewerkstelling” of “illegale tewerkstelling”. De Commissie stelde in 1990 een syntheserapport op waarin de historische aspecten van het “travail au noir” en de afwijkende vormen van tewerkstelling in tien Europese landen werden besproken. Uit de resultaten van de studie bleek dat er in alle Lidstaten en in alle domeinen van de tewerkstelling illegaal werk bestaat (Europese Commissie 1990). In sommige domeinen van de werkgelegenheid komen de clandestiene economische activiteiten echter duidelijker tot uiting:

- in de gezondheidssector hebben sommige medische beroepen, zoals dokters (chirurgen) en tandartsen, de neiging om aan belastingontwijking te doen of betalingen “onder tafel” te aanvaarden;
- bij persoonlijke en huishoudelijke diensten, maar ook bij geschoolde manuele arbeid werd een aantal fenomenen van zwartwerk en extra banen waargenomen;
- in de bouw en de overheidssector komt een aantal gevallen van niet-aangegeven tewerkstelling en tewerkstelling in onderaanneming tot uiting;
- dit geldt ook voor autohersteldiensten en ambachtslieden;
- bij seizoenarbeid of tijdelijke tewerkstelling, bijvoorbeeld in de toeristische sector;
- in de landbouwsector.

Bij het bestuderen van het nationale rapport dat aan de Europese Commissie werd voorgelegd, is gebleken dat illegale arbeid, met 10 à 20%, frequenter voorkomt in de Zuid-Europese landen dan in de Noord-Europese landen (6% à 8%). De Commissie deelde mee dat ze dit fenomeen meer in de details wilde onderzoeken en wilde nagaan wat de gevolgen voor de Europese markt zijn.

De economische en sociale vooruitzichten van de Europese markt behoorden reeds vaak tot de voornaamste thema's bij de economen. Zij waren er steeds van overtuigd dat vrij verkeer van werknemers, goederen en diensten positieve gevolgen zou hebben en dat het de mobiliteit zou bevorderen, de economische groei zou aanwakkeren, meer voordelen op het vlak van sociale bescherming zou opleveren, stimulanzen zou creëren voor een groter inkomen en een grotere productiviteit, het concurrentievermogen zou doen toenemen en, tot slot, een algemeen kader zou bieden voor de bevordering van de sociale dialoog tussen de deelnemende landen. Toch moeten sommige aspecten van de Europese markt verder worden onderzocht omdat sociale integratie zou kunnen leiden tot ongewenste ontwikkelingen, zoals "sociale dumping" en "illegale vormen van werk".

In 2002 voerde Regioplan voor de Europese Commissie een studie uit over "Undeclared labour in Europe". Een beleidsmengeling van zowel preventieve acties als sancties werd voorgesteld. Vereenvoudiging van de wetgevende structuren, samenwerking tussen de overheden en uitwisseling van informatie, maar ook verminderen van de druk van belasting op arbeid zijn enkele van de voorgestelde maatregelen. Toegang tot de arbeidsmarkt werd als essentieel beschouwd in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. Verder werd geoordeeld dat: "aan excessieve bureaucratie, complexe wetgeving en armoedevallen een einde moet worden gemaakt. Het beleid zou eveneens moeten streven naar een grotere bewustwording bij het publiek van de mogelijk negatieve aspecten van niet-aangegeven werk en de schemereconomie."

Behalve deze studie ontwikkelde de Europese Commissie een aantal andere initiatieven, die in de Europese Werkgelegenheidsstrategie 2002 en de Nationale Actieplannen nader worden verklaard.

In de *Europese Werkgelegenheidsstrategie 2002* wordt uitgebreid ingegaan op het begrip "zwartwerk". De Commissie nodigt de Lidstaten uit om ondernemersactiviteiten aan te moedigen die de strijd aanbinden tegen niet-aangegeven werk en afwijkende vormen van tewerkstelling.

De *Nationale Actieplannen* die door de Lidstaten aan de Commissie werden voorgelegd, volgden de open coördinatiemethode en brachten een aantal gevallen van niet-aangegeven werk aan het licht. Er wordt een vernieuwende benadering gebaseerd op de sociale insluiting van immigranten en langdurig werklozen voorgesteld. Volgens de tewerkstellingsdoelstellingen van Lissabon moet worden gestreefd naar meer kwaliteit en productiviteit, in combinatie met concurrentievermogen, om zo tot een inclusiever beleid en een betere toegang tot de arbeidsmarkt te komen.

2. DE INFORMELE ECONOMIE EN HET ZUID-EUROPESE MODEL

In het midden van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig voerden de Zuid-Europese landen, Portugal, Spanje, Italië en Griekenland, een aantal hervormingen door en ontwikkelden ze een nieuw sociaal beleid voor pensioenen, gezondheidszorg, werkloosheid en sociale zekerheid. In de loop van de jaren negentig werden een reeks organisatorische hervormingen goedgekeurd die leidden tot de regionalisering en decentralisering van het welvaartssysteem.

In een groot deel van de literatuur over de welvaartsstaat geldt een stilzwijgende veronderstelling dat de Zuid-Europese landen een eerder homogene groep vormen met de rest van Europa en het enige verschil wordt toegeschreven aan een “lineaire” sociaal-economische ontwikkeling. Er werd eveneens geoordeeld dat het minder ontwikkelde Zuiden op een dag de status van de westerse maatschappijen zou bereiken. Hoewel er heel wat vergelijkingspunten zijn tussen de zuidelijke landen en hun noordelijke tegenhangers – vorderingen in de dekking door de sociale zekerheid, uitbreiding van het welvaartssysteem, kostendrukkingsbeleid, hervormingen op sociaal en gezondheidsvlak – zijn er toch nog politieke, institutionele en economische eigenheden die het zuidelijke model van het noordelijke onderscheiden (Yfantopoulos 2002).

In de context van dit artikel proberen we een vergelijkende analyse te maken om eerst de kenmerken van het zuidelijke welvaartsmodel te onderzoeken en vervolgens de structuur te analyseren van de clandestiene economie in de noordelijke en zuidelijke Europese landen.

2.1. DE ZUID-EUROPESE VERZORGINGSSTAAT

De overgang naar democratie in het midden van de jaren zeventig in Griekenland, Portugal en Spanje heeft bijgedragen tot het ontstaan van een nieuw welvaartsmodel. De verhouding tussen democratie en verzorgingsstaat, die in alle Noord-Europese landen is geïdentificeerd, is in Zuid-Europa pas vanaf de tweede helft van de jaren zeventig zichtbaar. In de analyse hierna geven we enkele aanwijzingen aangaande de verschillen tussen het Zuid- en Noord-Europese verzorgingsmodel.

■ In het midden van de jaren zeventig, toen de Noord-Europese landen ten gevolge van de olieprijsstijgingen een economische crisis doormaakten, hadden de Zuid-Europese landen te kampen met de overgangsfasen naar het herstel van de democratie. Spanje, Portugal en Griekenland ondergingen ingrijpende politieke wijzigingen, wat leidde tot een grotere vraag naar sociale dienstverlening en de nood om te kiezen voor een expansief welvaartsbeleid. In diezelfde periode opteerden de noordelijke landen voor een kostenbeheersend en kostendrukkend beleid. Deze contrasten hebben bijgedragen tot een langzaam convergentieproces.

- Het belang van het gezin is een dominerende factor die een kwaliteitselement toevoegt aan de hele analyse en het Zuid-Europese model van de Noord-Europese modellen onderscheidt. Het gezin als “instelling” is een doorslaggevende factor die het gebrek aan sociale institutionele ontwikkeling compenseert. Heel wat activiteiten en sociale diensten die in de noordelijke landen door de Staat worden ontwikkeld, worden in het zuidelijke deel van Europa door het gezin waargenomen.
- In het midden van de jaren zeventig voerden Spanje, Portugal, Italië en Griekenland wetgevende besluiten in die de vestiging van een nieuw nationaal gezondheidszorgsysteem beoogden. Het Britse model werd als een goed voorbeeld gezien, zonder rekening te houden met de behoefte aan een gelijktijdige administratieve en organisatorische hervorming. Het hoeft geen betoog dat de bestaande bureaucratisering en het gebrek aan stimulansen voor de gezondheidswerkers hebben geleid tot een versplinterd systeem met steeds toenemende tekorten en een gebrek aan kwaliteitsdiensten. De ontevredenheid van de Zuid-Europese burgers komt trouwens tot uiting in verschillende Eurobarometerstudies. De nood aan substantiële hervormingen in de gezondheidssector wordt meermaals uitgedrukt door vele internationale (OESO, WGO 1997, 1999) en gouvernementele instellingen.

In het algemeen kunnen we stellen dat we, op basis van recente Eurobarometerstudies en met verwijzing naar de verschillende bevindingen van Ferrera (1996), Yfantopoulos (2002), tot de slotsom kunnen komen dat er bepaalde “syndromen” zijn, als we het over de Zuid-Europese verzorgingsstaat hebben:

- er is een duidelijke welvaartsmengeling tussen: staat, gezin, Kerk en instellingen;
- polarisatie van welvaartsvoordelen;
- corporatistische tradities als vertrekpunt;
- ongeschiktheid van de instellingen om een hoog dienstniveau te garanderen;
- toenemende ontevredenheid over de dienstverlening;
- uitgebreide cliëntelistische tussenkomsten door de staat;
- groot aandeel van niet-aangegeven werk en schemereconomie.

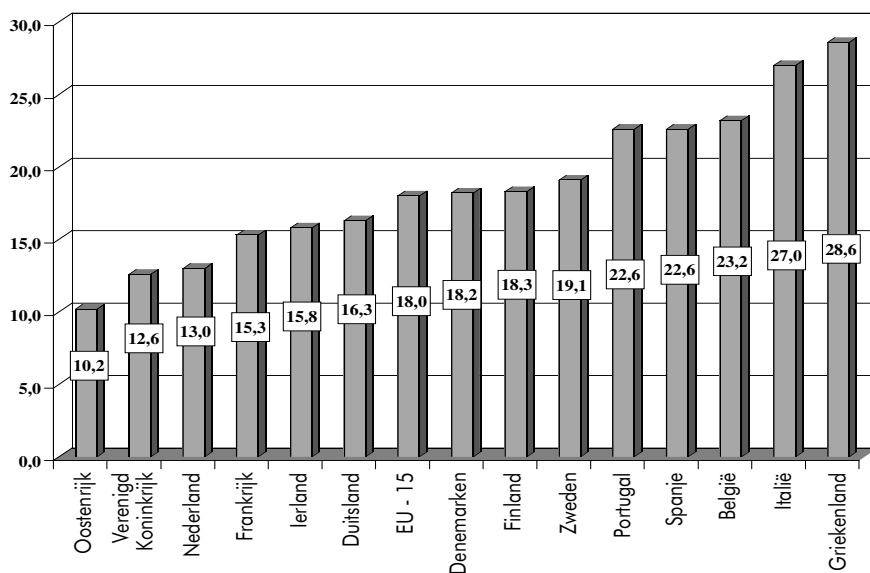
De bovenstaande stereotiepe eigenschappen werden vastgesteld in Spanje, Portugal, Italië en Griekenland en klasseren deze landen in een afzonderlijk Zuid-Europees model.

2.2. HET ZUID-EUROPESE ONDERGRONDSE MODEL

Bij het onderzoek naar de grootte en het belang van de ondergrondse economie in de Europese Lidstaten (Schneider F. 1994, 1997, Alois W. 1992, Williams C. en Windbank 1993) stelden we significante verschillen vast tussen de noordelijke en de zuidelijke landen. Welke methode wordt gekozen – de monetaire methode, het verschil tussen inkomsten en uitgaven, de techniek van de niet-waargenomen variabele, de survey-methode en andere – heeft onvermijdelijk een invloed op de resultaten. Elke methode levert specifieke resultaten op die in verband staan met de keuze van de doelstellingen van het onderzoek. In onze analyse maken we gebruik van de resultaten waartoe Schneider F. (2000) is gekomen. Op basis van zijn schattingen van de schemereconomie kunnen we twee aparte groepen van Europese landen onderscheiden.

- Enerzijds kunnen we alle Noord-Europese landen in één groep onderbrengen, met schattingen van de ondergrondse economie die gaan van 12 tot 15% van het BBP (zie diagram 1). Aan de onderkant van diagram 1 zien we Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Frankrijk en aan de bovenkant België en Zweden.
- Anderzijds kunnen we in diagram 1 nog een groep onderscheiden, met daarin de Zuid-Europese Landen, met hogere percentages voor de ondergrondse economie, gaande van 29% in Griekenland en 27% in Italië, tot ongeveer 23% in Portugal en Spanje (zie diagram 1).

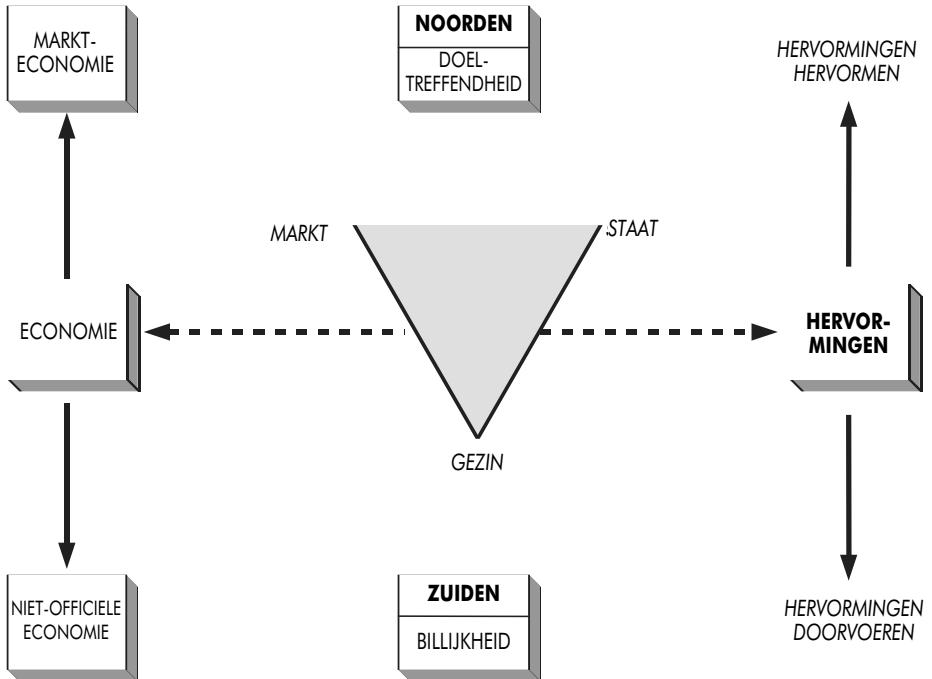
DIAGRAM 1: DE SCHEMERECONOMIE ALS PERCENTAGE VAN HET BNP 1999/2000



Deze vrij hoge percentages voor de ondergrondse economie in de Zuid-Europese landen moeten verder worden onderzocht, waarbij rekening moet worden gehouden met de politieke, economische, sociale en culturele eigenaardigheden die hierboven werden besproken.

In diagram 2 hebben we geprobeerd een conceptueel model voor te stellen dat de voornaamste kenmerken van de economie beschrijft, evenals de sociale doelstellingen en de omvang van de sociale hervormingen die in de noordelijke en zuidelijke landen van Europa werden doorgevoerd.

DIAGRAM 2: HET CONCEPTUELE MODEL VAN DE NIET-OFFICIELE ECONOMIE



Wat de economie betreft (zie diagram 2), merkten we in de noordelijke landen een goed ontwikkeld marktsysteem op. Tegelijkertijd zorgt de verzorgingsstaat voor een volledige dekking tegen de sociale risico's werkloosheid, werkonbekwaamheid, arbeidsongeval, ziekte en ouderdom. De herverdelingskracht van het systeem garandeert een gepaste voorziening aan sociale diensten en een efficiënte allocatie van schaarse middelen.

In de Zuid-Europese tegenhanger is een groot deel van de economie geconcentreerd rond productie op kleine schaal, toerisme, handelaars en landbouw (Yfantopoulos 1993, Enzo M. 1988). Een deel van de landbouwproductie wordt ofwel zelf verbruikt, ofwel ingeruild tegen diensten die door bepaalde werkers worden geleverd.

Behalve de wettelijke vormen van transacties die binnen het marktsysteem plaatsvinden, is er een groot deel van huishoudelijk werk en diensten buiten de markt die niet in de nationale rekeningen zijn opgenomen en tot voor kort door de economen en sociale wetenschappers niet werden geëvalueerd. Het niet-betaalde werk van vrouwen, de zorg voor kinderen en bejaarden en voor de chronisch zieken en ande-

re aspecten van het huishoudelijk of vrijwilligerswerk die significant bijdragen tot het welzijn van een staat, worden ontwikkeld binnen de “gezinskern” en zijn niet geregistreerd in de nationale rekeningen. Sommige studies hebben gepoogd deze activiteiten in cijfers om te zetten door middel van toegekende waarden. Ondanks de statistische bedoelingen weerspiegelt dit prijzensysteem echter niet de subjectieve waarden liefde en zorg.

Verder hebben verschillende studies aangetoond dat belastingontduiking bij sommige groepen, zoals de zelfstandigen, dokters en advocaten, in de zuidelijke landen gebruikelijker is. De wetsovertredende activiteiten (fraude op het vlak van de sociale zekerheid, belastingontduiking) worden vaak gedekt door een zekere vakbondsolidariteit.

Wat tot slot de sociale hervormingen betreft, moeten we rekening houden met de beduidende achterstand die de zuiderse landen opgelopen hadden tegenover de noordelijke, waar het gaat om de ontwikkeling en de invoering van hervormingen. In de noordelijke landen werden onmiddellijk na de Tweede Wereldoorlog ingrijpende hervormingen doorgevoerd op het vlak van werkloosheidsuitkeringen, bejaardenzorg, pensioen, sociale verzekering en gezondheidszorg. In het zuidelijke deel van Europa werden deze hervormingen, deels ten gevolge van het politieke autocratische stelsel, uitgesteld of werd de bepaalde wetgeving niet volledig ingevoerd.

Er wordt vaak gesteld dat de kloof tussen zuid en noord zou kunnen worden verkleind door de reorganisatie van de arbeidsmarktstructuur, de vermindering van de druk van de inkomstenbelasting, de vereenvoudiging van de wetgeving, de versoepeling van de productie en de invoering van nieuwe beleidsvormen die zorgen voor betere werkgelegenheid en sociale insluiting.

3. DE OMVANG VAN DE ONDERGRONDSE ECONOMIE IN GRIEKENLAND

Historisch gezien dateert de officiële erkenning van het niet-officiële beroepsinkomen in Griekenland van 1923, toen de stedelijke overheid van Athene aan vluchtelingen uit Klein-Azië de toestemming gaf om in de hoofdstraten van Athene kleine houten winkels te vestigen. In 1924, met de bekrachtiging van Wet 3142/1924, kende de Griekse Regering economische en wettelijke steun toe aan kleine handwerkslui en industriëlen voor de ontwikkeling van kleine coöperatieve productie-eenheden. De Nationale Bank van Griekenland verschaftte beroepsleningen aan kleine handelaars zodat zij hun eigen productie-eenheid konden ontwikkelen. Deze maatregelen bevorderden het progressieve ontstaan van meervoudige beroepsactiviteiten en afwijkende tewerkstellingsvormen. Meervoudige beroepsactiviteit is in Griekenland gebruikelijk bij de zelfstandigen, de boeren en de loontrekkers, want het vrij lage inkomen, gecombineerd met de ontoereikendheid en ondoeltreffend-

heid (Yfantopoulos et al. 1991) van het welvaartssysteem in Griekenland, dwingen de meeste van deze mensen om bovendien nachtwerk of een andere afwijkende vorm van tewerkstelling aan te nemen.

Tijdens de jaren tachtig hebben verscheidene economen gepoogd om de verhouding van de niet-officiële sector tot het Griekse bruto binnenlands product te schatten. Professor Hatzimichalis, die een algemenere en meer directere procedure aanwendt, wijst erop dat het inkomen voor verschillende vormen van afwijkende tewerkstelling in de jaren tachtig ligt tussen de 23,5% en de 35,4%. De voornaamste sectoren waarin afwijkende vormen van tewerkstelling duidelijk zichtbaar zijn, zijn onder meer: toerisme, landbouw, confectie-industrie, bouw en diensten.

Een ander onderzoek over hetzelfde onderwerp, door Mr. Dermenakis (1988), leidt tot een vergelijkbare schatting van de clandestiene economie in Griekenland: 30% van het bruto nationaal product. Mr. Dermenakis schat dat bijna 50% van de loontrekkende werknemers een bijkomende bron van inkomen heeft, ofwel in de landbouwsector (productie op kleine schaal van olijven, fruit of andere gewassen) ofwel een tweede baan, en zelfs een derde, in de late namiddag of 's nachts. Al de bovenstaande bronnen van inkomen worden niet wettelijk aangegeven en vertegenwoordigen dan ook het "verborgen" inkomen. Een ambtenaar bijvoorbeeld mag wettelijk geen enkele andere vorm van tewerkstelling hebben. Toch streven een aantal ambtenaren naar een aanvullend inkomen.

Voor sommige sectoren, zoals de gezondheidssector en het onderwijs, werden meervoudige tewerkstelling en niet-officiële betalingen uitgebreid in de Griekse literatuur besproken. We geven hieronder enkele sprekende voorbeelden:

- Dokters met een voltijdse betrekking zijn 's ochtends tewerkgesteld als personeelslid van de Nationale gezondheidsdienst en hebben 's namiddags en 's avonds een eigen praktijk. Volgens de wetgeving van de Nationale gezondheidsdienst nr. 1397, verordend in 1983, is het wettelijk verboden om een particuliere praktijk te hebben. Toch wordt in de medische sector in Griekenland vaak een tweede en zelfs derde baan vastgesteld (Yfantopoulos 2003).
- Ook een aantal hogeschoolleraren geeft 's middags of 's avonds privé-lessen die contant worden betaald. Deze bron van inkomen wordt in de meeste gevallen niet "aangegeven" en is een voorbeeld van belastingontduiking.
- In het geval van de ambtenaren ten slotte: hoewel elk type van tweede baan verboden is, werken sommige ambtenaren frequent 's avonds als consultant in kleine en middelgrote ondernemingen of "helpen" ze hun familieleden bij huisactiviteiten, bv. in de sector van het toerisme.

Over het algemeen is er bij de loontrekkers een uitgebreide vermenging van meervoudige activiteiten die in sommige sectoren, toerisme bijvoorbeeld, een steeds grotere bron van inkomen zijn. In andere sectoren dan weer, zoals de landbouw, dekt het extra inkomen nauwelijks de absolute behoeften van het gezin. In de onderstaan-

de analyse verwijzen we naar twee belangrijke studies die de literatuur hebben verrijkt wat betreft de omvang en de vormen van de ondergrondse economie in Griekenland.

3.1. DE STUDIE VAN PAVLOPOULOS

De wetenschappelijk meest correcte en diepgaande studie over de ondergrondse economie in Griekenland werd uitgevoerd door professor Pavlopoulos (1987). Hij kwam tot de conclusie dat de omvang van de ondergrondse economie in het midden van de jaren tachtig, volgens sommige “gereserveerde schattingen”, ongeveer 29% van het Griekse BBP bedroeg. Verder probeerde hij de ondergrondse economische activiteit per sector te onderzoeken. Uit zijn resultaten bleek dat de volgende sectoren, in volgorde van grootte, de hoogste percentages van clandestiene activiteit hebben: huisvesting (91%), bouw (71%) en diensten (65%). Daarna volgen de gezondheidssector en het onderwijs (29%).

Aangezien het de bedoeling van dit artikel is om de ondergrondse economie in de gezondheidssector te onderzoeken, loont het om de bevindingen van Professor Pavlopoulos verder te bespreken en meer aandacht te besteden aan de gezondheidssector. Tabel 2 geeft een analytische voorstelling van de voornaamste bronnen van clandestiene transacties in de Griekse gezondheidssector. Om vergelijkingen te kunnen maken tussen het geregistreerde en het niet-geregistreerde inkomen, geven we in tabel 2 de statistische inkomensgegevens weer gebaseerd op de nationale rekeningen en de schattingen van Professor Pavlopoulos. Voor de honoraria van dokters en tandartsen is er een hoog niveau van divergentie tussen het geregistreerde en het niet-geregistreerde inkomen; in de verpleegkunde ligt dat niveau heel wat lager. Dokters die bij het Nationale gezondheidszorgsysteem (openbare sector) tewerkgesteld zijn, ontvangen, boven op hun geregistreerde inkomen, “betalingen onder tafel” of “fakelakia”. Op het concept “fakelakia” wordt in deel vier dieper ingegaan. Wat het ondergrondse inkomen van tandartsen betreft, moet worden opgemerkt dat de grote meerderheid onder hen zelfstandigen zijn en dat het grootste deel van hun niet-geregistreerde inkomen aan belastingontduiking wordt toegeschreven.

TABEL 2: DE ONDERGRONDSE ECONOMIE IN DE GEZONDHEIDSECTOR IN GRIEKENLAND, 1984 (MILJARD DRACHME, HUIDIGE PRIJZEN)

Categorie	Nationale rekeningen	Huidige schatting
Dokters (28.200)	30,5	54,4
(a) Schatting wettelijke honoraria	13,0	13,0
(b) Schatting illegale betalingen		35,0
Heelkundige ingrepen	17,5	2,4
Bevallingen		1,5
Abortussen		2,5
Tandartsen (8.300)	4,9	16,3
Verpleegkundigen en verzorgend personeel	32,9	35,3
Lonen	32,9	32,9
Foaien		2,4
Vroedvrouwen en verpleegkundigen	6,1	9,0
Huur ziekenhuis	2,3	2,3
Totaal	76,7	117,3

Bron: Pavlopoulos (1987)

De resultaten van de studie van Prof. Pavlopoulos wekten de belangstelling van de economen en sociale wetenschappers, die de dynamische tendens van de ondergrondse economie in Griekenland verder wilden onderzoeken.

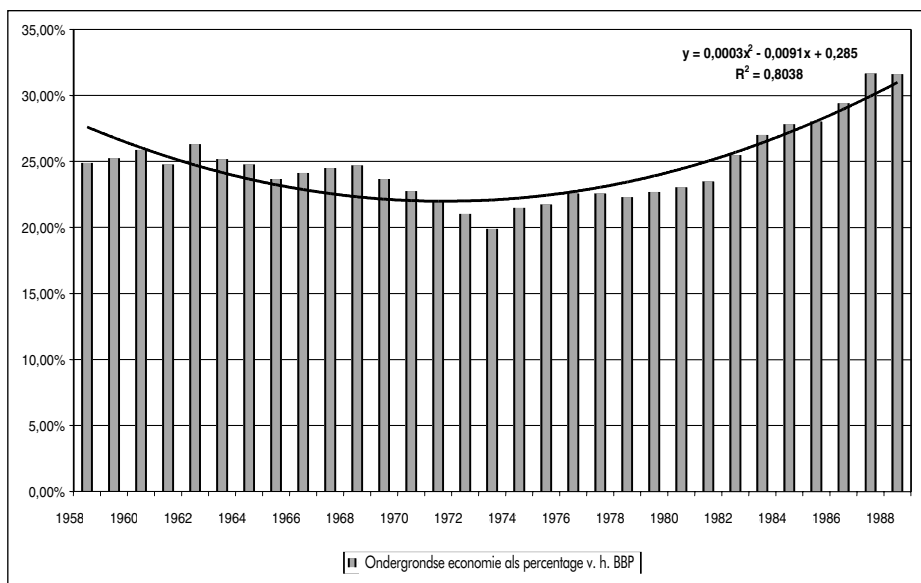
3.2. DE STUDIE VAN VAVOURAS ET AL.

In 1990 gebruikten Vavouras, Karavitis en Tsochlou (1990) de monetaire methode om de evolutie van de ondergrondse economie in Griekenland te schatten voor de periode 1958-1988. De resultaten van hun analyse zijn in diagram 3 weergegeven. Als we de evolutie van de ondergrondse economie voor de periode 1958 tot 1988 bestuderen, kunnen we eigenlijk twee periodes onderscheiden.

De eerste periode gaat van 1958 tot 1973, tijdspanne waarin een algemene daling van de ondergrondse economie wordt vastgesteld. In 1958 wordt ongeveer 25% van het Griekse BBP aan niet-officiële economische activiteiten toegeschreven. Na enkele schommelingen in 1973 daalde dit cijfer tot 19,9%. Een mogelijke oorzaak voor deze daling is de economische groei en de uitbreiding van de arbeidsmarkt.

De tweede periode, 1974-1988, wordt gekenmerkt door stijgende tendensen in de ondergrondse economie. De verhouding van de niet-officiële sector ten opzichte van het BBP steeg van 21,5% in 1974 tot 31,6% in 1988. Er zijn verschillende redenen voor deze stijging.

DIAGRAM 3: DE ONDERGRONDSE ECONOMIE ALS PERCENTAGE VAN HET BBP IN GRIEKENLAND



In een poging om de verhouding te onderzoeken tussen de niet-officiële economie en enkele geselecteerde macro-economische variabelen, zoals de groei van het BBP, het inflatiepercentage en de werkloosheid, hebben we de onderstaande matrix van correlatiecoëfficiënten geschat (zie tabel 3). De onderzochte periode loopt van 1958 tot 1988. Hoewel er geen oorzakelijk verband bestaat tussen de ondergrondse economie en de groei van het BBP of andere macro-economische variabelen, werd een positieve verhouding vastgesteld tussen de werkloosheid en de niet-officiële economie. De correlatiecoëfficiënt tussen deze twee variabelen is 0,885 (zie tabel 3). Deze statistisch significante verhouding kan worden toegeschreven aan het feit dat in periodes van economische crisis, de stijging van de werkloosheid een positieve invloed heeft op de vraag naar en het aanbod van niet-officieel werk. Ook de arbeidswetgeving en de starheid van de lonen dragen bij tot de ontwikkeling van de niet-officiële economie.

TABEL 3: CORRELATIEMATRIX TUSSEN DE NIET-OFFICIELE ECONOMIE EN GESELECTEERDE MACRO-ECONOMISCHE VARIABELEN IN GRIEKENLAND 1958-1988

		Jaar- lijks groeiper- centage	Inflatie	Werk- loos- heid	BBP capita 1995 prijzen	Clan- destiene economie als % van het BBP
Jaarlijks groeipercentage	Pearson correlatie Sig. (tweezijdig) N	1,000 , 40	-,701** ,000 38	-,279 ,081 40	-,562** ,000 38	-,333 ,084 28
Inflatie	Pearson correlatie Sig. (tweezijdig) N	-,701** ,000 38	1,000 , 39	-,085 ,605 39	-,583** ,000 39	,150 ,447 28
Werkloosheid	Pearson correlatie Sig. (tweezijdig) N	-,279 ,081 40	-,085 ,605 39	1,000 , 41	-,413** ,009 39	-,885** ,000 ,28
BBP capita 1995 prijzen	Pearson correlatie Sig. (tweezijdig) N	-,562** ,000 38	-,583** ,000 39	-,413** ,009 39	1,000 , 39	,099 ,617 28
Clandestiene economie als % van het BBP	Pearson correlatie Sig. (tweezijdig) N	-,333 ,084 28	,150 ,447 28	-,885** ,000 28	-,099 ,617 28	1,000 , 28

** : Correlatie is kenmerkend op het 0.01 level (tweezijdig)

4. NIET-AANGEGEVEN BETALINGEN IN DE GEZONDHEIDSECTOR

Niet-officiële betalingen, betalingen “onder tafel”, “bruine of witte enveloppen” zijn termen die in de literatuur over de gezondheidszorg worden gebruikt om de rechtstreekse betalingen aan dokters en instellingen te beschrijven die aan de belastingen ontsnappen en buiten het officiële financiële kanaal van de gezondheidszorg blijven.

4.1. INTERNATIONALE ERVARING

Niet-officiële betalingen in de gezondheidssector waren een hoofdkenmerk bij de financiering van Oost-Europese landen en de voormalige Sovjet-Unie. Volgens het Wereldontwikkelingsrapport (1993) (pagina 162) werden niet-officiële betalingen uitvoerig gebruikt om in de overheidsklinieken en openbare ziekenhuizen “de raderen van de bureaucratie te smeren”. Verschillende studies hebben empirische aanwijzingen gegeven betreffende de grootte en de omvang van niet-officiële betalingen. Uit schattingen van de Wereldbank voor het begin van de jaren negentig bleek dat ongeveer 25% van de gezondheidsuitgaven in Roemenië en 20% in Hongarije contante betalingen en giften waren (Wereldbank 1993). Een diepgaandere analyse

van de niet-officiële betalingen in Hongarije leidde tot de conclusie dat de zeer armen door die illegale betalingen moeilijkheden hadden om toegang te krijgen of zelfs gewoon geen dienstverlening meer kregen. In Polen worden de illegale betalingen aan dokters in de vorm van een “bruine envelop” overhandigd.

“Heel wat patiënten betalen de staatsdokters onder de tafel om een voorkeursbehandeling te krijgen. Het is echter te hopen dat het voorgestelde systeem van medebetaling en integratie van privé-diensten in voorzieningen die eigendom zijn van de staat, een einde zal maken aan de nood aan ‘bruine enveloppen’.”

Particuliere gezondheidsuitgaven nemen overal ter wereld toe. Voor de analyse van deze cijfers hebben we echter niet voldoende gepaste gegevens om het grootste deel van een ondergrondse gezondheidseconomie te meten die de vorm aanneemt van niet-officiële lasten die worden betaald voor consultaties van poliklinische patiënten bij specialisten, voor heelkundige ingrepen en voor diensten aan intern verpleegde patiënten. Empirische aanwijzingen over de onderrapportage van de ondergrondse economie vinden we in een aantal studies die in hoofdzaak in minder ontwikkelde economieën werden uitgevoerd. Onlangs toonden enkele studies die in Overgangslanden werden uitgevoerd, dat clandestiene transacties tussen het medische personeel en de patiënten doorgaan in landen waar dokters een zeer laag loon krijgen. Uit een anekdotische studie in Turkmenistan (WGO 1998) bleek dat meer dan 50% van de ondervraagde mensen voor gezondheidszorg niet-officiële lasten betaalden. Een andere studie, die in een Kazachs ziekenhuis werd uitgevoerd, toonde aan dat per patiënt ongeveer 45% van de ziekenhuisuitgaven aan illegale betalingen werd gespendeerd.

In de literatuur over de gezondheidseconomie en het gezondheidsbeleid wordt vaak geoordeeld dat er in de financieringsstructuur van de gezondheidszorg hervormingen moeten worden doorgevoerd om de betalingen onder tafel te beperken. Bovendien moet er een algemene verbetering van de kwaliteit van de service komen teneinde de bestaande verschillen van de baan te ruimen. Niet-officiële betalingen dragen bij tot belastingontduiking en de algemene corruptie van het systeem. Ze zouden tevens ernstige belemmeringen kunnen zijn voor het uitvoeringsproces van hervormingen op het vlak van gezondheid.

Medische audits en kwaliteitscontroles gecombineerd met financiële stimulansen voor dokters zouden kunnen leiden tot een minimalisering van ondoeltreffendheden die door de ondergrondse economie zijn ontstaan.

4.2. HET GEVAL GRIEKENLAND

In Griekenland werden na de herinvoering van de democratie in 1974 op sociaal vlak en op het vlak van de gezondheidszorg een aantal hervormingen doorgevoerd. De voornaamste hervorming voor de gezondheidssector was de stemming van de wet nr. 1397, die in 1983 werd uitgevaardigd, ter oprichting van een Nationaal Gezondheidszorgsysteem [National Health Services System (NHS)]. De filosofie van

het Griekse NHS volgt het Britse hervormingsgezinde denken en legt de klemtoon op de gratis dienstverlening aan alle burgers. Artikel 1.2 bepaalt dat: “er gelijkmatig gezondheidszorg wordt verschaft aan alle burgers, ongeacht hun financiële, maatschappelijke of professionele status.” Om deze doelstelling te bereiken werd een vijfjarenplan opgesteld voor de periode 1983-1988. Een van de doeleinden was de substantiële stijging van de uitgaven voor volksgezondheid en de stijging van de lonen van de NHS-dokters met 112%. Deze indrukwekkende loonsverhoging voor de dokters ging vergezeld van hun akkoord om hun diensten exclusief voor te behouden voor openbare ziekenhuizen en alle privé-praktijken te laten varen. Ondanks de substantiële loonsverhoging voor het medische personeel, vonden sommige dokters toch manieren om hun wettelijk verworven salaris, dat door de overheidssector wordt betaald, aan te vullen met een inkomen “onder tafel”, dat niet wordt belast en dat afkomstig is van “envelopbetalingen”, en met smeergeld van privé-klinieken en farmaceutische bedrijven. Illegale betalingen werden een gebruikelijke manier om dokters en chirurgen om te kopen. Ondanks het feit dat deze betalingen illegaal waren, werden geen sancties of gerechtelijke vervolgingen gemeld.

In het Griekse recht zijn er zware strafbepalingen voor illegale betalingen. Als een ambtenaar (bv. een dokter die in een openbaar ziekenhuis werkt) een corruptiemisdrijf begaat, dan kan hij worden gearresteerd, moet hij een boete betalen en loopt hij kans op gevangenisstraf. In het Strafwetboek van Griekenland krijgt een ambtenaar die zich laat omkopen, in overeenstemming met Artikel 256, een gevangenisstraf van minstens één jaar. Ondanks de zware strafbepalingen werd nog geen enkele dokter schuldig bevonden. Algemeen wordt aangenomen dat hoe kleiner de kans op heterdaad betrapt te worden is, hoe kleiner de kans is op hechtenis en straf. Onder deze omstandigheden is de kans groot dat iemand corrupt blijft.

Het gevolg van voortdurende corruptie in de gezondheidszorg is het feit dat de stijgende tendens van envelopbetalingen de allures van een “endemische ziekte” heeft bereikt. De publieke ontevredenheid over de financiering en de levering van de gezondheidszorg in Griekenland komt tot uiting in een aantal Eurobarometeronderzoeken. In haast alle studies betreffende de tevredenheid over de financiering en de levering van de gezondheidszorg neemt Griekenland van alle Europese landen de laagste positie in.

In september 1996 voerde ALKO, een marketingbedrijf, een studie uit naar de corruptiegraad in de Griekse openbare sector. Een representatieve steekproef van 2400 individuen werd samengesteld om het fenomeen corruptie bij de ambtenaren te onderzoeken. De gezondheidszorg bleek de meest corrupte sector zijn, na de belastingkantoren. Ongeveer 38% van de individuen meldde dat de gezondheidszorg in Griekenland zeer (18%) of uitermate (20%) corrupt is (zie tabel 4).

TABEL 4: CORRUPTIE IN DE OVERHEIDSDIENSTEN IN GRIEKENLAND

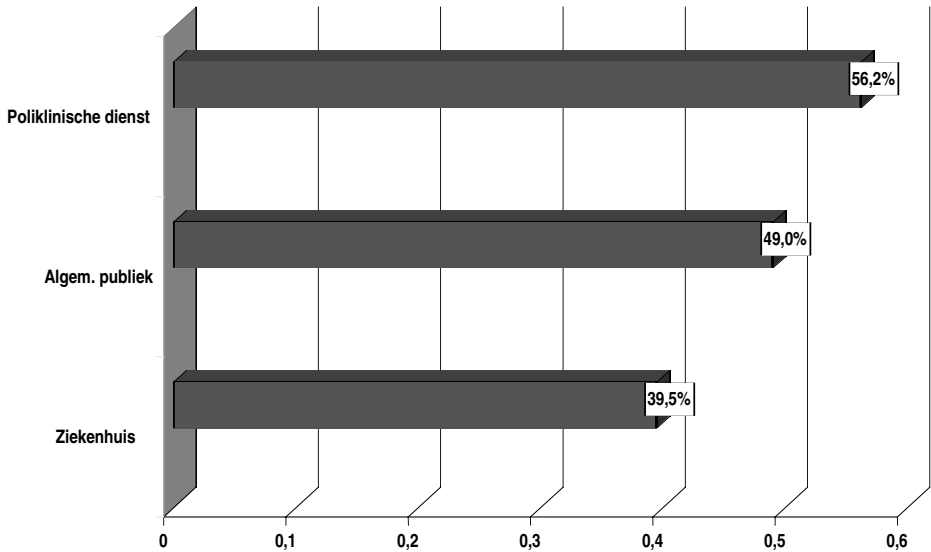
Graad van corruptie	Justitie	Politie	Bouw	Gezondheidszorg	Belastingkantoren
Uitermate	13	14	17	20	22
Zeer	13	15	14	18	19
Tamelijk	20	28	21	25	27
Weinig	19	22	15	18	16
Niet corrupt	28	17	13	15	11

Bron: ALKO, 1996

De bevindingen van deze studie en de wijdverspreide publieke opinie over de corruptie in de Griekse gezondheidszorg vormden het onderzoeksplatform om betalingen onder tafel verder onder de loep te nemen. Aan de Universiteit van Athene werd een onderzoeksteam samengesteld met als voornaamste doelstelling: de omvang in te schatten van de “envelopbetalingen” aan dokters in de Griekse Nationale gezondheidszorg. Er werd een vragenlijst opgesteld waarin de verschillende aspecten van illegaal betalen waren opgenomen. De bereidheid om een “cadeautje” te geven werd onderscheiden van de dwang tot betalen die sommige dokters oplegden. In sommige gevallen werden voor heelkundige ingrepen wachttijden opgelegd omdat de patiënt het “tarief” niet kon betalen. De vragenlijst werd in verschillende specialisaties uitgetest en dat, zowel voor in het ziekenhuis verpleegde patiënten als voor poliklinische patiënten. Het marketingbedrijf Kapa Research nam de verantwoordelijkheid op zich om de gegevens in te zamelen. In februari 2000 werden drie representatieve steekproeven samengesteld voor:

- de bevolking in het algemeen (2.800 individuen);
- patiënten opgenomen in een openbaar ziekenhuis (407 patiënten);
- poliklinische patiënten in een openbaar ziekenhuis (372 gevallen).

Er werd ook een systeem van quotasteekproeven uitgewerkt om de gelijke waarschijnlijkheid voor de deelname per leeftijd en geslacht te garanderen. Aan de geënquêteerden werd gevraagd of ze ooit aan een dokter of chirurg “fakelakia” (enveloppen) hadden gegeven, teneinde een “betere” of “snellere” behandeling te krijgen. De resultaten van ons onderzoek zijn in diagram 4 weergegeven.

DIAGRAM 4: PERCENTAGE VAN GRIEKEN DIE OOIET "MET EEN ENVELOP BETAALDEN"

Ongeveer 49% van de bevolking in het algemeen gaf toe ooit "fakelakia" aan een dokter te hebben gegeven om zijn belangstelling voor de behandeling van een patiënt te "verdienen". Bij de in het ziekenhuis opgenomen patiënten werd gemeld dat ongeveer 40% aan een dokter "fakelakia" schonk, ofwel als honorarium voor een ingreep, ofwel als betaling voor een ziekenhuisdienst. Bij de poliklinische patiënten verklaarde ongeveer 56% dat ze een dokter illegale betalingen hadden geschonken. Het bedrag in de "enveloppen" verschilt aanzienlijk in functie van de specialiteit en de ontvangen diensten. In een deskundigenrapport, opgesteld in 1994 onder leiding van Prof. Abel Smith, werd verklaard dat: "mogelijkerwijze een grote som moet worden betaald om te garanderen dat een bepaalde chirurg een operatie uitvoert of dat een patiënt een snelle behandeling krijgt. Er werd te verstaan gegeven dat de betalingen konden oplopen tot één miljoen drachme (ongeveer 3000 EUR)."

Voor onze studie hebben de geënquêteerden, ondanks onze inspanningen, vermeden om de bedragen van de envelopbetalingen per behandeling of ingreep te vermelden. Uit enkele eerste proefnemingen konden we afleiden dat we hieromtrent geen gepaste en geldige gegevens zouden bekommen.

CONCLUSIE

De ondergrondse economie is een oud fenomeen. Sinds de tijd van Aristoteles worden omkoperij en niet-officiële betalingen aan politici en andere “invloedrijke” personen besproken en de impact van deze betalingen op de economie en het sociale stelsel werden eveneens onderstreept. Griekenland heeft de hoogste cijfers voor de ondergrondse economie in vergelijking met de andere Europese landen. Bij het bestuderen van de evolutie van de niet-officiële economie, ontdekten we een statistisch significante verhouding tussen werkloosheid en het percentage ondergrondse economie. Aan de hand van een sectorale analyse constateerden we dat de volgende sectoren, in volgorde van grootte, de hoogste percentages van clandestiene activiteit hebben: huisvesting (91%), bouw (71%) en diensten (65%). Daarna volgen de gezondheidssector en het onderwijs (29%).

In de Griekse gezondheidssector is het aantal illegale “envelopbetalingen” toegenomen sinds de oprichting van het Nationaal gezondheidszorgsysteem in 1983. Dit is met de tijd een endemisch fenomeen geworden. Door middel van de surveymethode hebben we vastgesteld dat ongeveer 49% van de bevolking ooit “fakelakia” heeft gegeven aan een dokter om zijn belangstelling te winnen voor een ingreep of om een snelle behandeling te garanderen.

Niet-officiële betalingen in het gezondheidssysteem vormen een grote hinderpaal voor doeltreffende en rechtvaardige hervormingen op het vlak van de gezondheidszorg. Inspanningen om de “fakelakia” te controleren of te beperken hebben pas succes als er een financiële rationalisering en reorganisatie van het systeem wordt doorgevoerd.

(Vertaling)

BIBLIOGRAFIE

Alko (1998), *A survey on State and Corruption*, ed. Nikolopoulou, A., Sideris Publications Griekenland.

Alois, W. (1992), *Black Labour in the EEC after the accomplishment of the internal market in 1992*, Universiteit van Hagen.

Berger, A., Bueno, N. A. (1991), The Underground Economy considered from a dynamic and spatial perspective, *Economia and Lavoro Anno XXIV*, Nr. 3, pp. 87-99.

Castells, M. and Portes, A. (1989), World underneath: the origins, dynamics and effects of the informal economy in Portes, A. et al, eds, *The Informal Economy, Studies in Advanced and Less Developed Countries*, The John Hopkins University Press, Londen.

Cebula, R. J. (1997), An Empirical Analysis of the Impact of Government Tax and Auditing Policies on the Size of the Underground Economy: The Case of the United States, 1993-94, *American Journal of Economics and Sociology*, 56:2, pp. 173-185.

Clotefelter, C. T.(1983), Tax Evasion and Tax Rates: An Analysis of Individual Return, *Review of Economic Statistics*, 65/3, pp. 363-373.

Enzo, M. (1988), *Underground economy and irregular forms of employment. The case of Greece*, Universiteit van Messina, Sicilië, Studie nr. 87929.

Ensor, T.(1993), Health system reform in former socialist countries of Europe, *Int. J. Health Plann, Manage* 8, pp. 169-187.

Europese Commissie (1990), *Underground Economy and Irregular Forms of Employment (Travail Au Noir), Program for Research and Actions on the Development of the Labor Market*, Brussel.

Europese Commissie (1998), COM (98) 219, *Communication of the Commission on Undeclared Work*, Brussel.

Europese Commissie, Employment and Social Affairs DG, EMPL A/1GF/EVW D (2003), *Note on Undeclared Work*, Brussel.

Feige, E. L. (1989), *The Underground Economies. Tax Evasion and Information distortion*, Cambridge, New York, Melbourne, Cambridge University Press.

Feige, E. L. (1994), The Underground Economy and the currency Enigma, *Supplement to Public Finance/Finances Publiques*, 49, pp.119-136.

- Figueras, J. et al. (1994), *Health care systems in Southern Europe: is there a Mediterranean paradigm?*, *International journal of health sciences*, 5(4), pp. 135-146 (1994).
- Ferrera, M (1996), *The Southern Model of Welfare in Social Europe*, *Journal of European Social Policy*, Vol. 6, Nr.1.
- Frey, B. en Weck-Hannemann, H. (1984), *The Hidden Economy as an "Unobserved" variable*, *European Economic Review*, 26/1, pp. 33-53.
- Frey, B.S. en Weck, H., (1983), *Estimating the Shadow Economy: A "Naïve" Approach*, *Oxford Economic Papers*, 35, pp. 23-44.
- Frey, B. S. en Werner P. (1984), *The Hidden Economy: State and Prospect for Measurement*, *Review of Income and Wealth*, 30/1, pp.1-23.
- Gerry, CH. (1987), *Developing Economies and the Informal Sector in Historical Perspective*, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 493.
- Giles, D.E.A. (1999a), *Measuring the Hidden Economy: Implications for Econometric Modeling*, *The Economic Journal*, 109, pp. 370-380.
- Groom, C. T. en Balchin, D. (1998), *Developing A Methodology For Measuring Illegal Activity For The UK National Accounts*, *Economic Trends*, 536, pp. 33-71.
- Heijden, P.G.M. Van Der, Van Gils, G., Bouts, J. en Hox, J.J. (2000), *A Comparison of randomized Response, Computer Assisted Self-Interview and Face-to-Face Direct Questioning ; Eliciting Sensitive Information in the Context of Welfare and Unemployment Benefit*, *Sociological Methods & Research*, 28(4), pp. 505-537.
- Helberger, C. en Knepel, H. (1988), *How Big is the Shadow Economy? A Re-Analysis of the Unobserved - Variable Approach of B.S. Frey en H. Hannemann*, *European Economic Review*, 32, pp. 965-976.
- Kanellopoulos, K. et al (1995), *Para-economy and Tax Evasion. Estimations and Economic Impacts*, KEPE, Athene (in het Grieks).
- Kazemier, B. en Van Eck, R. (1992), *Survey investigations of the hidden economy: Some methodological results*, *Journal of Economic Psychology*, 13, pp. 569-587.
- King, R. en Konjhodzic, I. (1995), *Labour Employment and Migration in Southern Europe*, Brighton, UK, *Sussex Research Paper in Geography*, Nr. 19.
- Macafee. K., (1980), *A Glimpse of the Hidden Economy in the National Accounts*, *Economic Trends*, 1980 (8), pp. 81-87.

Mckee, M., Figueras, J. en Chenet, L. (1998), Health Sector Reform in the Former Soviet Republics of Central Asia, *International Journal of Health Planning and Management*, Vol.13, pp. 131-147.

Ministerie van gezondheid (1994), *Report on the Greek Health Services under the Chairmanship* of B., Abel Smith, Ministerie van gezondheid en farmacie, Athene.

OESO, (2002), *Measuring the Non-Observed Economy*, A Handbook, OESO, Parijs.

Pestiau, P. (1989), *L'économie souterraine*, Parijs, Hachette.

O'Higgins, M. (1980), *Measuring the Hidden Economy, a Review of Evidence and Methodologies*, The Outer Circle Policy Unit, Londen.

Pavlopoulos, P. (1987), *The Underground Economy in Greece*, Athene, Instituut voor economische en industriële studies, Studie 17 (in het Grieks).

Portes, A., Castells, M. en Benton, L. eds (1989), *The Informal Economy Studies in Advanced and Less Developed Countries*, The John Hopkins University Press, Londen.

Schneider, F. en Ernste, D. (2000), Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences, *Journal of Economic Literature*, 38, pp. 77-114.

Schneider, F. (1997), The Shadow Economies of Western Europe, *Journal of the Institute Economic Affairs*, 17/3, pp.42-48.

Schneider, F. (1994b), *Can the Shadow Economy be Reduced Through Major Tax Reforms?*, an Empirical Investigation for Austria, Supplement to Public Finance /finances Publiques, 49, pp. 137-152.

Smith, S. (1986), *The Britains's shadow economy*, Oxford University press, New York.

Tanzi, V. (1980), *The Underground Economy in the United States: Estimates and Implications*, Banco Nazionale, De1, Lavoro.

Tanzi, V. (ed.) (1982), *The Underground Economy in the U.S. and Abroad*, Lexington Books.

Tanzi, V. (1999), Uses and Abuses of Estimates of the Underground Economy, *The Economic Journal*, 109, pp. 338-340.

Thomas, J. (1988), The politics of the black economy, *Work employment and Society*, Vol. 2, Nr. 2, pp. 169-190.

Thomas, J. (1992), *Informal Economic Activity*, Harvester Wheatsheaf, Exeter.

Vavouras, I. en Petrinioti, X. (1990), An attempt to track an invisible activity: the undeclared employment in Greece in Vavouras I., ed, *Para-Economy*, Kritiki, Athene (in het Grieks).

Williams, C.C. en Windebank, J. (1993), Social and Spatial Inequalities in the informal economy: some evidence from the European Community in Area, 25.4, pp 358-364.

WGO (1999). *Health Care in Transition: Rusland*, Kopenhagen, WGO.

WGO (1997). *Global Health situation: Analysis and projection 1950-2025. A health future trend assessment in support of health for all*, Genève, WGO.

Wereldontwikkelingsrapport (1993), *Investing in Health*, Wereldbank, Washington, DC.

Wereldontwikkelingsrapport (1996), *From plan to market*, Wereldbank, Washington, DC.

Yfantopoulos, J. (1993), *Underground Economy and Panel Studies in South Europe, Methodological and Policy Issues*, Working Papers of the European Scientific Network on Household Panel Studies, Athene.

Yfantopoulos, J. (2002), Greece and the European Social Model in Ioakimidis, P. C. (ed), *Greece in the European Union The New role and the new agenda*, Ministerie van Pers en massamedia, Athene.

Yfantopoulos, J. (2003), *The Economics of Health. Theory and Practice*, Dardanos Edition, Athene, Griekenland (in het Grieks).

INHOUDSTAFEL

ONDERGRONDSE ECONOMIE EN NIET-AANGEGEVEN BETALINGEN IN DE GEZONDHEIDSECTOR: HET GEVAL GRIEKENLAND

INLEIDING	1007
1. NIET-OFFICIELE ECONOMIE EN ZWART WERK	1009
1.1. INITIATIEVEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE	1011
2. DE INFORMELE ECONOMIE EN HET ZUID-EUROPESE MODEL	1012
2.1. DE ZUID-EUROPESE VERZORGINGSSTAAT	1013
2.2. HET ZUID-EUROPESE ONDERGRONDSE MODEL	1014
3. DE OMVANG VAN DE ONDERGRONDSE ECONOMIE IN GRIEKENLAND	1017
3.1. DE STUDIE VAN PAVLOPOULOS	1018
3.2. DE STUDIE VAN VAVOURAS ET AL	1020
4. NIET-AANGEGEVEN BETALINGEN IN DE GEZONDHEIDSECTOR	1022
4.1. INTERNATIONALE ERVARING	1023
4.2. HET GEVAL GRIEKENLAND	1023
CONCLUSIE	1027
BIBLIOGRAFIE	1028

3. Internationale studies en Europees beleid ter bestrijding van zwartwerk en fraude

**DE STRATEGIE VAN DE EUROPESE COMMISSIE OM ZWARTWERK IN
OFFICIELE WERKGELEGENHEID OM TE ZETTEN**

1035 |

**ZWARTWERK: TOENEMEND POLITIEK BEWUSTZIJN IN HET KADER
VAN DE EUROPESE WERKGELEGENHEIDSSTRATEGIE**

1041 |

DE STRATEGIE VAN DE EUROPESE COMMISSIE OM ZWARTWERK IN OFFICIELE WERKGELEGENHEID OM TE ZETTEN (1)

DOOR **ELS VAN WINCKEL**

Hoofdadministrateur, Europese Commissie, DG EMPL, eenheid werkgelegenheidsanalyse

1. DEFINITIE

In haar Mededeling van 1998 over zwartwerk (2) definieerde de Commissie zwartwerk als “elke activiteit die wettelijk is wat de aard betreft, maar niet aan de overheid wordt aangegeven, waarbij rekening wordt gehouden met de verschillen tussen de Lidstaten in het regelgevingsysteem”.

2. HET PROBLEEM

Zwartwerk is een fenomeen dat vaak samengaat met laag productievermogen en slechte kwaliteit. Men erkent dat zwartwerk belangrijke gevolgen heeft: voor de werknemers, de bedrijven, de zelfstandigen, de verbruikers en voor de samenleving in het algemeen.

■ *Werknemers*: zwartwerk is vaak van lage kwaliteit en is slecht betaald, het biedt weinig of geen veiligheid. De werknemers hebben weinig of geen opleidingsmogelijkheden of vooruitzichten op een carrière.

■ *Bedrijven*: zwartwerk komt voor in arbeidsintensieve sectoren met een laag productievermogen en weinig winst, in ondernemingen die in de marge werkzaam zijn. Deze ondernemingen hebben het moeilijk om geschoold personeel te vinden en hebben weinig vooruitzichten om zich zakelijk te ontwikkelen. Zwartwerk heeft ook gevolgen voor de concurrentie tussen bedrijven, waarbij die bedrijven die wettelijke diensten en producten leveren, benadeeld zijn.

(1) April 2003, voor het Europees beleid wordt ook verwezen naar de bijdrage van K.J. Lönnroth.

(2) COM (1998) 219 final.

■ *Zelfstandigen en vrije beroepen*: zwartwerk biedt voor wie in de schemereconomie werkt, geen sociale verzekering, zoals bescherming bij arbeidsongevallen of recht op pensioen. Verder neemt het fenomeen van de economisch afhankelijke werknemers of “schijnzelfstandigen” toe.

■ *Verbruikers*: de bescherming van de verbruiker is een probleem omdat niet-aangegeven diensten de verbruiker geen garanties geven.

■ *Samenleving in het algemeen*: zwartwerk ondermijnt de financiering en de terbeschikkingstelling van sociale bescherming en openbare diensten. Het bedreigt de leefbaarheid van de openbare financiën en de sociale solidariteit.

In sommige sectoren komen bij zwartwerk ook heel wat emancipatieaspecten kijken, aangezien vrouwen in niet-aangegeven banen voor zorgverlening aan kinderen en bejaarden oververtegenwoordigd zijn.

Bovendien is er in zekere zin ook een verband tussen zwartwerk en illegale immigratie. Dit in het bijzonder wekt bij de samenleving en de beleidsmakers bezorgdheid op.

Men erkent dat sommige vormen van zwartwerk ook positieve kenmerken kunnen hebben. Dat is bijvoorbeeld het geval voor zwartwerk dat door hooggeschoolde, goed betaalde deskundigen wordt uitgevoerd die vernieuwende diensten met grote toegevoegde waarde aanbieden. Sommige vormen van zwartwerk kunnen in de maatschappij wijdverspreid zijn en aan bepaalde gebruikers die diensten aanbieden die alleen in een niet-officiële context worden aangeboden (bijvoorbeeld omdat ze in een beginstadium van de productiecycclus zijn of slechts tijdelijk worden aangeboden, om in te spelen op specifieke behoeften). In dat geval halen zowel de verbruikers als de werkers op korte termijn voordeel uit zwartwerk. Op lange termijn echter haalt de samenleving alleen voordeel uit de omzetting van niet-aangegeven werk in officiële werkgelegenheid.

3. DE BELEIDSLIJN

In 1998 stelde de Commissie een Mededeling over zwartwerk voor. Deze Mededeling moest het debat op gang brengen over de oorzaken van zwartwerk en de beleidsopties voor de strijd ertegen. De Mededeling wees op de noodzaak om de oorzaken en de omvang op te helderen, en besloot dat de strijd tegen zwartwerk moest worden opgenomen in de algemene Europese Werkgelegenheidsstrategie. De conclusie was dat, om niet-aangegeven werk in officiële werkgelegenheid om te zetten, een mix van beleidsmaatregelen van preventie, met inbegrip van beleidshervormingen, bewustmaking en sancties vereist is:

- *Beleids hervormingen om de preventie kracht bij te zetten*: de toegang vergemakkelijken voor wie in de officiële economie wil worden opgenomen; zorgen voor stimulansen voor werkers die officieel werk aanvaarden, met inbegrip van vermindering van de belastingdruk op arbeid; actief arbeidsmarktbeleid; de procedures en wetgeving vereenvoudigen; een einde maken aan excessieve bureaucratie, complexe wetgeving en armoedevalen; ondersteunende middelen ontwikkelen voor bedrijven, werkers en werklozen, evenals gemakkelijk toegankelijke vormen van werkzekerheid en sociale bescherming;
- *Bewustmaking*: informatie verstrekken over de consequenties van zwartwerk voor de sociale zekerheid en, de gevolgen voor de solidariteit en rechtvaardigheid als basis voor het Europese sociale model. Een groter bewustzijn van het publiek vult de preventie en sancties aan;
- *Sancties*: de communicatie en medewerking tussen de overheden verbeteren (belastingkantoren, arbeidsinspectie, politie); sancties uitvoeren waar nodig; de controle verstrengen. Uiteraard hebben sancties ook een preventief aspect.

Het Europees Parlement heeft de beleidslijn van de Commissie ondersteund en gevraagd dat een uitgebreide aanpak deel zou uitmaken van de Europese Werkgelegenheidsstrategie (rapport A.-K. Glase). In het verslag van Miet Smet drukte het EP zijn bezorgdheid uit aangaande zwartwerk in de huishouddiensten. Er moeten acties worden ondernomen om de status van de miljoenen (overwegend vrouwelijke) werknemers die slecht betaald huishoudelijk werk verrichten, te verbeteren.

De notie van zwartwerk is geïntegreerd in de Europese Werkgelegenheidsstrategie (EWS). De EWS is bedoeld als het belangrijkste instrument om de prioriteiten van het tewerkstellingsbeleid dat de Lidstaten op het niveau van de EU moeten onderschrijven, in goede banen te leiden en te coördineren. Op basis van de nieuwe bepalingen van het Verdrag van Amsterdam, stelde de Europese Werkgelegenheidsstrategie (EWS) van november 1997, ook bekend als het 'Proces van Luxemburg', in werking. Staatshoofden en regeringsleiders kwamen tot een akkoord over de structuur voor actie gebaseerd op het engagement van de Lidstaten om voor het werkgelegenheidsbeleid een reeks gemeenschappelijke doelstellingen en streefdoelen te bepalen.

Sinds 2001 maakt de kwestie van het zwartwerk deel uit van de Richtsnoeren voor het Werkgelegenheidsbeleid (met gemeenschappelijke prioriteiten voor het werkgelegenheidsbeleid van de Lidstaten) waarin de Lidstaten zich engageren om zwartwerk te bestrijden. Er staat in vermeld dat "de Lidstaten ondernemersactiviteiten zullen aanmoedigen door de strijd aan te binden tegen zwartwerk en de omzetting van

dit werk in officiële werkgelegenheid te bevorderen, waarbij alle relevante actiemiddelen – ook regelgevende maatregelen, stimulansen en hervormingen van belastingen en uitkeringen – in samenwerking met de sociale partners worden aangewend.”

In hun Nationale Actieplan (NAP) brachten de Lidstaten verslag uit over de nationale maatregelen die ze hadden genomen. Men kan stellen dat zwartwerk een preoccupatie is geworden in de Nationale Actieplannen van 2001. Slechts 3 Lidstaten (Denemarken, Finland en Ierland) vermeldden geen maatregelen die werden gepland of genomen om zwartwerk te bestrijden. De aandacht voor het onderwerp verslaptte in 2002. In hun NAP voor 2002 paktten de Lidstaten zwartwerk aan door middel van algemene arbeidsmarkthervormingen. Hun inspanningen hebben vooral betrekking op vereenvoudigde procedures voor de aangifte van nieuwe banen, meer inspecties en controles, stimulansen voor werk gecombineerd met sancties, waaronder maatregelen om fraude op het vlak van belastingen en sociale verzekeringen te bestrijden; verlaging van het BTW-tarief in arbeidsintensieve diensten en ontwerpen van wetten voor de controle op zwartwerk of illegaal werk van immigranten.

4. ZWARTWERK OMZETTEN IN OFFICIELE WERKGELEGENHEID – EEN VAN DE 10 PRIORITEITEN

Recente voorstellen van de Commissie (Communicatie Mededeling over de toekomst van de EWS (3), het Syntheserapport en het voorstel voor nieuwe Richtsnoeren voor het Werkgelegenheidsbeleid (4)) pleiten ervoor dat de Lidstaten hun acties verstrengen en proberen zwartwerk in officiële werkgelegenheid om te zetten. Tijdens de Voorjaarstop (21-22 maart 2003) werd deze aanpak op het hoogste politieke niveau – de Europese Raad – bekrachtigd.

In deze voorgestelde aanpak staan drie doelstellingen centraal:

- komen tot volledige tewerkstelling, in overeenstemming met de strategische doelstellingen van Lisabon:
- de kwaliteit en het productievermogen op het werk verbeteren, als weerspiegeling van de nood aan betere banen in een op kennis gebaseerde economie, en van de noodzaak om het concurrentievermogen van de EU te bevorderen.
- cohesie en een veelomvattende arbeidsmarkt ondersteunen teneinde de bestaande ongelijkheden op het vlak van toegang tot de arbeidsmarkt af te vlakken.

Deze doelstellingen weerspiegelen de streefdoelen van Lissabon voor meer en betere banen, meer werkgelegenheid en een hoger productievermogen, grotere kwaliteit en meer samenhang in de EU. In deze context nemen beleidsvormen die

(3) COM (2003) 6 final.

(4) COM (2003) 176 final.

streven naar het omzetten van zwartwerk in officieel werk, een belangrijkere plaats in. Om deze doelstellingen te halen moet zwartwerk in officiële werkgelegenheid worden omgezet. De Mededeling over de toekomst van de EWS (januari 2003) benadrukt dat “zwartwerk aanpakken een beleidsmengeling vereist die preventieve acties en de toepassing van sancties combineert. (...) Het is uitermate belangrijk dat de Lidstaten het verzamelen van gegevens en het opvolgen van de vorderingen op dit vlak, met inbegrip van de evaluatie van de beleidsinitiatieven, verbeteren.”

In haar voorstel betreffende de nieuwe Richtsnoeren voor het Werkgelegenheidsbeleid (8 april 2003) bepaalde de Commissie dat het inkrimpen van zwartwerk als een van de 10 prioriteiten moet worden gezien. De Lidstaten worden ertoe aangespoord om nationale streefdoelen te bepalen en hun statistieken te verbeteren. De nationale instituten voor statistiek moeten dringend hun schattingen over de omvang van niet-aangegeven werk verbeteren. Verder worden de Lidstaten aangeemoedigd om te leren van de beste praktijk.

Zwartwerk blijft een onderwerp waaraan in 2003 veel aandacht moet worden besteed. Het Italiaanse voorzitterschap (tweede semester van 2003) beschouwt zwartwerk als een van de belangrijkste kwesties. Het onderwerp wordt door de Ministers besproken op de Informele Raad, die op 11 en 12 juli doorgaat in Varese, en op de Voorzittersconferentie (december 2003).

Ook de Europese sociale partners UNICE/UEAPME, CEEP en ETUC engageren zich om op dit vlak initiatieven te nemen: ze hebben het zwartwerk opgenomen in hun Gezamenlijk werkprogramma van mei 2003 als een onderwerp waarvoor tegen 2005 acties zijn gepland. Er wordt ook een seminarie georganiseerd met de bedoeling om in 2005 een gemeenschappelijk standpunt in te nemen aangaande zwartwerk.

(Vertaling)

INHOUDSTAFEL

DE STRATEGIE VAN DE EUROPESE COMMISSIE OM ZWARTWERK IN OFFICIELE WERKGELEGENHEID OM TE ZETTEN

1. DEFINITIE	1035
2. HET PROBLEEM	1035
3. DE BELEIDSLIJN	1036
4. ZWARTWERK OMZETTEN IN OFFICIELE WERKGELEGENHEID — EEN VAN DE 10 PRIORITEITEN	1038

ZWARTWERK: TOENEMEND POLITIEK BEWUSTZIJN IN HET KADER VAN DE EUROPESE WERKGELEGENHEIDSSTRATEGIE

DOOR **KARL-JOHAN LONNROTH**

Afgevaardigd Algemeen Directeur, Europese Commissie, DG EMPL

Eerst en vooral wil ik dit evenement toejuichen, omdat het onderzoekers en beleidsmakers verenigt om tot een beter begrip van zwartwerk te komen. In mijn bijdrage ter afsluiting van het colloquium vandaag leg ik de klemtoon op zwartwerk, eerder dan op belastingfraude.

Maar wat verstaan we onder niet-aangegeven werk?

Met zwartwerk bedoelen we “elke vorm van betaalde activiteiten die wettelijk zijn wat hun aard betreft, maar die niet aan de overheid worden aangegeven, waarbij rekening wordt gehouden met de verschillen tussen de Lidstaten in het regelgeving-systeem”. We onderscheiden zwartwerk dus duidelijk van illegale activiteiten.

Waarom moet het onderwerp “zwartwerk” op het niveau van de Europese Unie worden aangekaart?

De Europese Commissie treedt op tegen zwartwerk aangezien het negatieve gevolgen heeft voor de werknemers, de bedrijven, de zelfstandigen, de verbruikers en de samenleving in haar geheel. Het ondermijnt de financiering en het toekennen van sociale bescherming en openbare diensten. Het bedreigt de financiële houdbaarheid van de openbare financiën en de sociale solidariteit.

Ik verwijs even naar enkele acties die de Commissie heeft ondernomen sinds de publicatie in 1998 van haar Communicatie over zwartwerk. In het kader van deze Communicatie werden studies uitgevoerd in verband met de omvang en het belang van dit fenomeen. Op basis van deze studies werd geschat dat zwartwerk tussen 7% en 19% zou bedragen van het volume van het totale aangegeven werk, met sterke verschillen tussen de landen wat het volume van het niet-aangegeven werk betreft. Dit zou neerkomen op ergens tussen 10 en 28 miljoen arbeidseenheden!

Sinds 2001 is het streven naar een vermindering van niet-aangegeven werk een belangrijk aspect van de Europese Werkgelegenheidsstrategie (EWS) en de Richtsnoeren voor het Werkgelegenheidsbeleid. De Lidstaten hebben in hun NAP van 2001 en 2002 gewag gemaakt van hun acties op dit gebied. Hoewel de grote meerderheid van de landen in 2001 acties aankondigde, verslaptte de aandacht in 2002. Er is echter geen enkele aanwijzing dat het probleem van het niet-aangegeven werk kleiner is geworden.

Integendeel. Daarom blijft de Commissie dit thema op de politieke agenda zetten:

- Italië en Griekenland kregen aanbevelingen om niet-aangegeven werk sterk te doen afnemen door de invoering van een geschikte mix van beleidsmaatregelen.

- Recente voorstellen van de Commissie, zoals de Communicatie betreffende de toekomst van de EWS, het Syntheserapport en het voorstel voor de nieuwe Richtsnoeren voor het Werkgelegenheidsbeleid bepleiten de noodzaak om de acties te versterken en de Lidstaten ertoe aan te sporen om niet-aangegeven werk in officiële werkgelegenheid om te zetten. Tijdens de Voorjaarsstop (21-22 maart 2003) werd deze aanpak op het hoogste politieke niveau bekrachtigd.

Op 21 mei 2003 houdt de Commissie een seminarie over niet-aangegeven werk, waarop het onderzoek dat in verband met het 4e en 5e Kaderprogramma wordt ondernomen, wordt voorgesteld.

Het Italiaanse voorzitterschap, dat in juli van start ging, beschouwt niet-aangegeven werk als een van zijn prioriteiten. Dit wordt op ministerieel niveau besproken tijdens de Informele Raad van juli en de Werkgelegenheidsconferentie van december.

De Europese sociale partners hebben het niet-aangegeven werk opgenomen in hun Gezamenlijk werkprogramma van mei 2003 als een onderwerp waarvoor tegen 2005 acties zijn gepland. Dit houdt in dat men in 2005 een gezamenlijke opinie over dit onderwerp zal formuleren.

Uit deze geplande gebeurtenissen blijkt dat er, wat niet-aangegeven werk betreft, werk aan de winkel is. Hieruit blijkt tevens dat het politieke bewustzijn op Europees niveau toeneemt.

1. DE NIEUWE STRUCTUUR VAN DE EWS

Zo kom ik tot de Europese Werkgelegenheidsstrategie en de herziening ervan, waarbij het belang van de strijd tegen zwartwerk wordt onderstreept. Maar eerst wil ik de grondgedachte en de voornaamste doelstellingen van de vernieuwde EWS nader toelichten. Deze EWS steunt immers op het succes van de eerste vijf jaren na de invoering ervan, sinds de Top van Luxemburg in 1997.

De nieuwe structuur van de EWS is eenvoudiger, resultaatgericht en zo afgestemd dat ze efficiënter bijdraagt tot de doelstellingen van Lissabon. De Richtsnoeren voor het Werkgelegenheidsbeleid worden vanaf dit jaar tegelijkertijd met de Globale richtsnoeren van het economische beleid voorgesteld, waardoor de synergie tussen beide processen meer aandacht krijgt.

Het tewerkstellingsbeleid van de Lidstaten zou op een evenwichtige manier **drie** bijkomende en elkaar ondersteunende **doelstellingen** moeten koesteren: volledige tewerkstelling, kwaliteit en productievermogen op het werk en sociale en economische cohesie en insluiting.

Om deze doelstellingen te verwezenlijken zijn meer structurele hervormingen vereist die gericht zijn op **10 stuk voor stuk even belangrijke hoofdprioriteiten**. Verder moet er bijzondere aandacht worden besteed aan het verbeteren van het beheer en het ter beschikking stellen van het proces.

De Richtsnoeren voor het Werkgelegenheidsbeleid zijn bijgevolg in drie delen onderverdeeld, die elk een van de drie overkoepelende objectieven aanpakken: de 10 hoofdprioriteiten voor structurele hervorming, verbetering van de toekenning en het beheer. De drie elementen van de richtsnoeren komen tot uiting in de Nationale Tewerkstellingsplannen en worden op het niveau van de Europese Unie opgevolgd.

2. DE PRIORITEITEN

Om de overkoepelende doelstellingen te ondersteunen, bakenen we 10 hoofdprioriteiten af. De meeste prioriteiten, zoals het bevorderen van actieve en preventieve maatregelen voor de werklozen, de aanpasbaarheid op de arbeidsmarkt en gelijke kansen voor mannen en vrouwen, zijn algemeen bekend, omdat zij reeds in de bestaande richtsnoeren zijn opgenomen. Er moet echter ook rekening worden gehouden met de uitdagingen van een grotere Unie en een samenleving die op kennis is gebaseerd. Daarom wordt nu op een aantal gebieden een nieuwe klemtoon gelegd.

Eerst en vooral moet de Unie een gepaste beschikbaarheid van arbeid en werkgelegenheidskansen verzekeren om in te spelen op de uitdagingen die demografische veranderingen met zich meebrengen. De deelname aan de arbeidsmarkt moet dus worden uitgebreid door beter gebruik te maken van het potentieel van alle groepen van de bevolking, meer bepaald dankzij het actief ouder worden.

Ten tweede moet de Unie de arbeidstekorten, knelpunten op het vlak van vaardigheden en regionale ongelijkheden op het vlak van tewerkstelling en werkloosheid aanpakken door arbeidsmobiliteit te bevorderen, de belemmeringen voor geografische mobiliteit uit de weg te ruimen en te zorgen voor een betere jobgeschiktheid.

3. ZORGEN VOOR EEN BETER BEHEER, BETERE PARTNERS EN EEN BETERE TOEKENNING

Ten derde hebben de evaluatie van de EWS en de Communicatie van januari aangaande de toekomst van de EWS duidelijk de nood aan een beter beheer en een betere toekenning van de voordelen aangetoond. De Lidstaten dragen de verantwoordelijkheid voor de effectieve tenuitvoerbrenging en het toekennen van bepaalde voordelen van de Richtsnoeren voor het Werkgelegenheidsbeleid. Hiervoor moet een afdoend partnerschap worden opgebouwd tussen de voornaamste actoren, meer bepaald de Europese instellingen, nationale regeringen, parlementen, regionale en lokale overheden, sociale partners en de burgermaatschappij.

De Richtsnoeren bepalen verschillende stappen om het beheer van het proces te verbeteren. Hiervoor moeten de sociale partners een grotere rol en verantwoordelijkheid krijgen; er moet worden gezorgd voor een afdoende toekenning via een eigentijds systeem van arbeidsbemiddeling, voor de tenuitvoerbrenging van de Richtsnoeren moeten de gepaste financiële middelen worden aangewend en de bijdragen van het Europees Structuurfonds moeten beter worden gebruikt.

4. ZWARTWERK IN DE NIEUWE RICHTSNOEREN VOOR HET WERKGELEGENHEIDSBELEID

Hierbij wil ik het belang onderstrepen van de doelstelling om zwartwerk in officiële werkgelegenheid om te zetten, zoals de Commissie op 8 april aanhaalde in haar voorstel voor de Nieuwe Richtsnoeren voor het Werkgelegenheidsbeleid.

Zwartwerk krijgt in de nieuwe richtsnoeren een bijzondere plaats en heeft een eigen prioriteit. Om deze prioriteit te verwezenlijken is een uitgebreide mix van beleidsmaatregelen vereist, die tegelijkertijd bijdraagt tot de realisatie van de drie overkoepelende doeleinden van de nieuwe Europese Werkgelegenheidsstrategie.

Kwantitatieve streefdoelen zijn een van de belangrijkste successen van de EWS. De ervaring van de voorbije vijf jaar leert ons dat het bepalen van streefdoelen in de Richtsnoeren, of het aanmoedigen van de Lidstaten om streefdoelen te bepalen, zeer doeltreffend bleek te zijn als het gaat om het stimuleren van hervormingen. Daarom blijven streefdoelen van cruciaal belang. De Commissie stelde een nationaal streefdoel voor, teneinde niet-aangegeven werk tegen 2010 in grote mate te doen dalen. Het streefdoel moet worden gebaseerd op een verbeterde statistische basis. Daarvoor lanceert de Commissie een studie die de klemtoon zal leggen op de statistische definitie, meting en schatting van de omvang van het niet-aangegeven werk in de EU en in de Lidstaten.

Toch erkenden sommige Lidstaten met enige terughoudendheid dat zwartwerk als een afzonderlijke prioriteit moet worden gezien, hoewel uit de conclusies van de Voorjaarsraad bleek dat algemeen werd erkend dat het een sleutelkwestie is voor de Werkgelegenheidsstrategie. De Commissie is echter van mening dat deze kwestie bijzondere aandacht verdient en dat niet alleen de Lidstaten, maar ook de sociale partners grotere inspanningen moeten leveren.

Er wordt voorgesteld dat de Lidstaten een uitgebreide mix aan maatregelen ontwikkelen en doorvoeren om niet-aangegeven werk uit te schakelen. Hiervoor moet de vereenvoudiging van het ondernemingsklimaat worden gecombineerd met de uitschakeling van ontmoedigende maatregelen, een aanbod van geschikte stimulansen in het systeem van belastingen en uitkeringen, een grotere bevoegdheid om de wet te handhaven en het opleggen van sancties. De Lidstaten zouden moeten investeren in de ontwikkeling van de statistische basis op nationaal niveau om de omvang van het probleem en de vorderingen op nationaal niveau te meten.

Om niet-aangegeven werk aan te pakken zou een beter beheer niet alleen een gepaste mix van maatregelen inhouden, maar ook betere arbeidsinspecties, een goed functionerende openbare arbeidsbemiddeling en een betere uitvoering van sancties.

De mate waarin de Lidstaten door niet-aangegeven werk worden getroffen, kan verschillen, maar het gaat om een gemeenschappelijke aangelegenheid. Met de uitbreiding van de Unie, kan dit tot een nog dringendere kwestie uitgroeien.

Tot slot is men het er over eens dat immigratie een belangrijke kwestie is die eveneens moet worden aangepakt. Er is echter een zekere politieke terughoudendheid om deze kwestie in een apart richtsnoer onder te brengen. Onze benadering bestond erin om de immigratie expliciet in een aantal prioriteiten te vermelden. Het wordt vermeld als een potentieel instrument om het aanbod van werk te doen toenemen en het tekort aan vaardigheden aan te pakken. Bovendien is het voor kansarme doelgroepen, zoals de immigranten, noodzakelijk om volledig in de arbeidsmarkt te worden opgenomen.

De immigratiekwestie is duidelijk verwant met niet-aangegeven werk, omdat immigranten, die vaak illegaal in het land vertoeven, voor niet-aangegeven werk worden aangenomen, vaak onder omstandigheden die door andere individuen niet zouden worden aanvaard.

Kortom, waarom is het bestrijden van niet-aangegeven werk zo belangrijk?

■ Niet-aangegeven werk ontnemt de mogelijkheid om nieuwe, officiële banen te creëren, want er worden meer banen gecreëerd in de schemereconomie. Dit is vooral het geval in de dienstensector. Niet-aangegeven banen leveren geen belastingbasis op en ondermijnen de financiering en de toekenning van sociale bescherming en openbare diensten; ze ondermijnen met andere woorden ons sociale model.

■ Niet-aangegeven werk is een kwestie van productievermogen en/of kwaliteit van het werk omdat het werkgevers toelaat om aan laaggeschoolde werknemers banen van lage kwaliteit aan te bieden met minder of helemaal geen sociale bescherming, in plaats van hen een officiële baan te geven. Dit heeft ook gevolgen voor de concurrentie tussen bedrijven, waarbij die bedrijven die wettelijke diensten en producten leveren, benadeeld zijn.

■ Niet-aangegeven werk is ook een kwestie van sociale integratie, want het sluit voor individuen de deur naar vooruitzichten op een carrière, opleidingsmogelijkheden en sociale diensten.

Niet-aangegeven werk kan dus worden gezien als een gebrek aan solidariteit – vanwege degenen die niet-aangegeven werk aanvaarden en van degenen die niet-aangegeven werknemers tewerkstellen.

5. ENKELE OPMERKINGEN BIJ WIJZE VAN CONCLUSIE

Zoals ik heb aangetoond, wil de herziene EWS meer resultaatgerichte richtsnoeren definiëren waardoor op een natuurlijke manier meer de nadruk wordt gelegd op het gebruik van streefdoelen om de vorderingen te meten en een politieke stuwkracht te creëren. Dit geldt ook voor het richtsnoer betreffende niet-aangegeven werk.

Deze herzieningen weerspiegelen de benadering van alle betrokken actoren. Ze stellen concrete doelstellingen, prioriteiten en streefdoelen voor. Ze doen ook voorstellen voor een vereenvoudiging van de hulpmiddelen en proberen de toekenning van de voordelen en het beheer van de strategie te verbeteren.

Dit alles draagt ingrijpend bij tot de creatie van meer dan 15 miljoen nieuwe banen tegen 2010, teneinde de doelstelling van Lissabon van volledige tewerkstelling te verwezenlijken.

(Vertaling)

INHOUDSTAFEL

ZWARTWERK: TOENEMEND POLITIEK BEWUSTZIJN IN HET KADER VAN DE EUROPESE WERKGELEGENHEIDSSTRATEGIE

1. DE NIEUWE STRUCTUUR VAN DE EWS	1042
2. DE PRIORITEITEN	1043
3. ZORGEN VOOR EEN BETER BEHEER, BETERE PARTNERS EN EEN BETERE TOEKENNING	1044
4. ZWARTWERK IN DE NIEUWE RICHTSNOEREN VOOR HET WERKGELEGENHEIDSBELEID	1044
5. ENKELE OPMERKINGEN BIJ WIJZE VAN CONCLUSIE	1046

FORUM

VAN "WERKLOOSHEIDSVAL" NAAR "LOONVAL"?

1051 |

VAN “WERKLOOSHEIDSVAl” NAAR “LOONVAL”?

DOOR **JEF MAES EN CHRISTOPHE QUINTARD**

Studiedienst ABVV

1. **DE NOODZAAK VAN DE VERMINDERING VAN (PARA)FISCALE LASTEN OP LAGE LONEN**

Ondanks het feit dat de verhoging van het brutominimummaandloon bij elke interprofessionele onderhandeling in het eisenpakket van de vakbonden stond, gebiedt de eerlijkheid ons toe te geven dat we er in de laatste decennia niet in geslaagd zijn dit ook te realiseren.

De krachtsverhoudingen zijn veranderd. De vakbonden slaagden er de laatste jaren niet meer in om het gewaarborgd minimummaandloon te verhogen.

In de laatste 30 jaar is de koopkracht van de brutominimumlonen nauwelijks gestegen (ca 12%). Gedurende de laatste twee decennia hield de koopkracht zelfs maar nauwelijks stand.

De kloof tussen het brutominimumloon en het gemiddelde brutoloon is sterk toegenomen, deze is nu 21% groter dan in 1975.

Dit had ook een remmend effect op de syndicale eis voor welvaartsvastheid van de sociale uitkeringen. Het verbeteren van de uitkeringen zonder een verhoging van het minimumloon leidt immers tot een “werkloosheidsval”: werklozen gaan niet werken omdat hun inkomen in bepaalde situaties kan dalen.

Het is dus goed dat de vorige regeringen ingegrepen hebben door de nettominimumlonen te doen stijgen. Sinds 1999 is hun reële koopkracht substantieel (11 à 12%) toegenomen. Deze ingrepen verminderden de kloof tussen de nettominimumlonen en de netto gemiddelde lonen die nu terug ongeveer even groot is als 15 jaar geleden (1).

(1) Bea Cantillon e.a., Het trilemma van de sociale zekerheid: verleden, heden en toekomst. De minimumbescherming in de welvaartsstaat in *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, nr. 2/2003, pp. 399-435.

2. NIEUWE GEVAREN BIJ DE TECHNISCHE UITVOERING

Omdat specialisten in fiscaliteit geen specialisten in sociale zekerheid zijn en omgekeerd, is er geen totaalzicht meer op de effecten van het samenspel tussen de drie verschillende maatregelen voor de lage lonen die ondertussen werden ingevoerd:

- een extra vermindering van de werkgeversbijdrage van 118 EUR, die afgebouwd wordt tussen 1.101 en 1.735 EUR per maand;
- een vermindering van de werknemersbijdrage met 95 EUR, die afgebouwd wordt tussen 1.170,64 en 1.509 EUR per maand;
- het belastingkrediet van 440 EUR (vóór indexering) vanaf 2004 voor arbeidsinkomens tussen 3.260 en 14.140 EUR (vóór indexering).

Het ABVV heeft er altijd voor gewaarschuwd dat de bestrijding van “de werkloosheidsval” zou leiden tot een nieuw probleem, met name “de loonval”.

Uit de multidisciplinaire berekeningen van de ABVV-studiedienst blijkt dit overduidelijk.

Door het samenspel van de drie bovengenoemde maatregelen is de verhouding loonkost/nettoloon, die normaal rond 3/1 schommelt voor een brutomaandloon tussen 1.200 en 1.500 EUR, geëvolueerd naar 5,71/1 (zie grafieken in bijlage). Dit wil zeggen dat de werkgever 5,71 EUR betaalt om het nettoloon met 1 EUR te doen toenemen.

Het is, met andere woorden, onvoordelig geworden voor werkgever én werknemer om de lage brutolonen nog te verhogen: de werkgever verliest bijdragenverminderingen, en de werknemer bijdragen- én belastingverminderingen. De werkgever betaalt zich “blauw”, de werknemer houdt er niets van over.

De verleiding wordt dan ook groot om de werknemer eerder een extra inkomen te bezorgen via extralegale (maaltijdcheques, auto's, groepsverzekeringen) of illegale voordelen (“in 't zwart”).

3. REALISTISCHE VOORSTELLEN TOT VERBETERING

In overeenstemming met het interprofessioneel akkoord (IPA) van 8 december 1998, hebben de sociale gesprekspartners in de schoot van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CRB) en de Nationale Arbeidsraad (NAR) een voorstel uitgewerkt dat via fiscale weg het nettoloon verhoogt van alle werknemers die het gewaarborgd minimummaandloon trekken.

Deze onderhandelingen die resulteerden in het opstellen van een gemeenschappelijk voorstel waren belangrijk, omdat op die manier kon worden aangetoond dat het mogelijk was om via fiscale weg een formule uit te werken die zowel technisch als budgettair steek houdt.

De doelstelling van de sociale gesprekspartners tijdens de werkzaamheden in de CRB en in de NAR was dubbel: een voorstel formuleren dat voor de werknemer rechtstreeks voelbaar is (de rechtstreekse verhoging van het nettoloon) en tegelijk een administratief eenvoudige uitvoering mogelijk maken.

Jammer genoeg heeft de regering beslist dit voorstel niet te volgen en de piste van de vermindering van de persoonlijke sociale bijdragen verkozen.

De sociale partners zijn –gelukkig– altijd geconsulteerd geweest over de technische invulling van de vermindering van de sociale bijdragen voor de lage lonen. Voor het belastingkrediet was dit echter niet het geval.

Het belastingkrediet dat vanaf 2004 op kruissnelheid komt, heeft als belangrijk nadeel dat het niet doorverrekend is in de bedrijfsvoorheffing. Dit heeft tot gevolg dat de werknemer pas twee jaar na de tewerkstelling het voordeel ontvangt.

Dit is uiteraard volstrekt ondoelmatig in de bestrijding van de werkloosheidsval. De betrokken, meestal laaggeschoolde werknemers, vergelijken immers het bedrag van hun sociale uitkering met het nettoloon dat ze op het einde van de maand uitgekeerd krijgen.

De vakbonden hebben daarom gevraagd om het belastingkrediet (geleidelijk) te verrekenen in de bedrijfsvoorheffing.

In de tabellen in bijlage demonstreren we het verschil in nettomaandloon in de situaties waarbij het belastingkrediet al dan niet doorverrekend werd in de bedrijfsvoorheffing. Daaruit blijkt ook dat dit perfect uitvoerbaar is: bij de overgrote meerderheid van de werknemers wordt nog genoeg bedrijfsvoorheffing afgehouden om het te kunnen doorverrekenen. Voor de zelfstandigen wordt het belastingkrediet trouwens automatisch doorverrekend, doordat ze de door hun te storten voorschotten aanpassen.

Ook de "werkloosheidsval" vermindert aanzienlijk indien het belastingkrediet doorverrekend wordt, aangezien de betrokken werknemers uiteraard vergelijken met wat ze op het eind van de maand effectief ontvangen:

Werkloosheidsuitkering/nettominimum- maandloon (2)	Bedrijfsvoorheffing in EUR	
	Niet doorverrekend	Doorverrekend
Minimum werkloosheidsuitkering		
- gezinshoofd	90,26	87,00
- alleenstaande	75,82	73,08
- samenwonende (3de periode)	40,05	38,61
Maximum werkloosheidsuitkering (1ste jaar)		
- gezinshoofd	105,54	101,73
- alleenstaande	105,54	101,73
- samenwonende	96,75	93,25

(2) Brutoloon 1150 EUR/maand. Netto/maand voor een alleenstaande zonder kinderen ten laste: 934,13 EUR (zonder doorrekening belastingkrediet in BV. Mét doorrekening van 35 EUR/maand belastingkrediet: 969,13 EUR netto. Er is geen rekening gehouden met minder- of meeruitgaven voor kinderen ten laatste of mobiliteit. Ook niet met eindejaarspremie of vakantiegeld.

Dit voorstel had als enige budgettaire consequentie dat de aanwending van al besliste budgetten vervoegd werd.

We stelden ook voor om het bestaande budget voor de vermindering van de persoonlijke bijdragen gelijktijdig te herschikken, zodat niemand verliest op het einde van de maand, maar de loonval toch verzacht wordt. De loonval verzachten betekent dan dat we de bestaande verminderingen geleidelijker afbouwen, zodat de verhouding tussen de loonkoststijging en de nettoverhoging voor de werknemer terug redelijker wordt.

In concreto betekende dit dat het bedrag dat in de toekomst door verrekenend zou worden in de bedrijfsvoorheffing, (gedeeltelijk) in mindering zou kunnen gebracht worden van het bedrag dat afgetrokken wordt van de vermindering van de persoonlijke bijdrage. Het vrijgekomen bedrag kan gebruikt worden om de vermindering van de persoonlijke bijdrage geleidelijker af te bouwen (3).

Vroegere simulaties hebben al bewezen dat het mogelijk is aldus de afbouw te spreiden tot een veel hoger brutomaandloon (advies 1.426 van de NAR).

4. DE NIEUWE REGERING EN ONZE KRITIEK

De nieuwe regering heeft begrepen dat haar vroegere maatregel tot invoering van een belastingkrediet, dat pas twee jaar na datum toegekend wordt, weinig nut heeft in de bestrijding van de werkloosheidsval.

Ze heeft ook onze waarschuwing voor de “loonval” erkend, en stelt twee maatregelen voorop:

- de vermindering van de werkgeversbijdrage voor de lage lonen wordt geleidelijker afgebouwd, door de vermindering voortaan geleidelijker te laten uitdoven tot een brutomaandloon van de facto 2.000 EUR per maand;
- het belastingkrediet voor de werknemers met lage lonen wordt in 2005-2007 geleidelijk omgeturnd tot een vermindering van de persoonlijke bijdrage, die de werknemer onmiddellijk zal toegekend krijgen. Ook hier zal het belangrijk zijn bij de invulling van de bedragen ervoor te zorgen dat deze vermindering slechts geleidelijk afgebouwd wordt, om ook hier de “loonvallen” te vermijden. We zien trouwens niet in waarom de bijdragenvermindering voor een werkgever zou doorlopen tot 2.000 EUR per maand en dat voor de werknemer vroeger zou stoppen. De definitie van wat een laag loon is, kan toch niet verschillend zijn naargelang het een werknemer of een werkgever betreft?

(3) Er moet natuurlijk rekening gehouden worden met het feit dat de aftrek van de persoonlijke bijdrage nog fiscaal belast wordt, terwijl dat niet het geval zou zijn voor de aftrek in de bedrijfsvoorheffing.

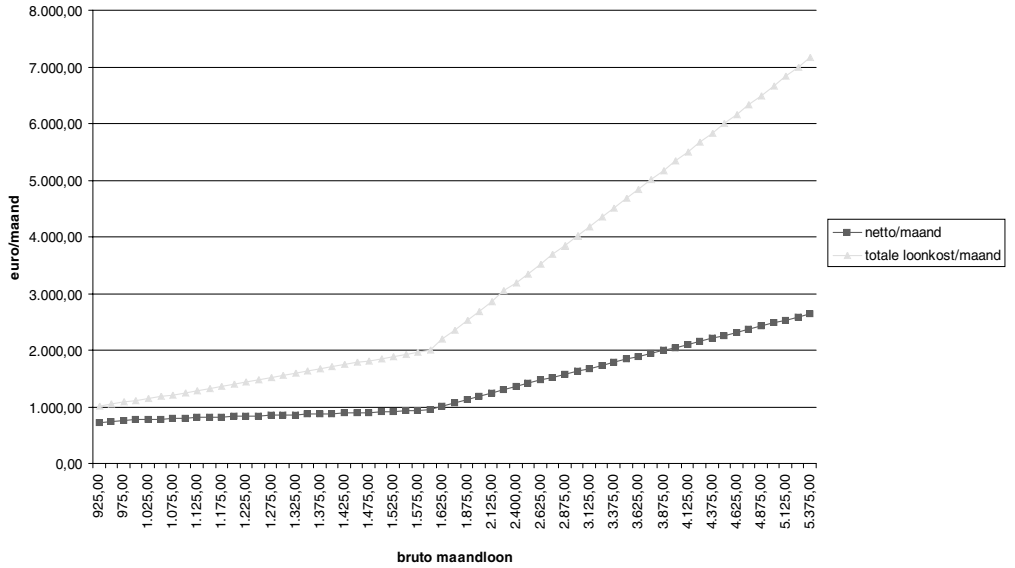
Het is natuurlijk zo dat beide maatregelen op jaarbasis heel veel geld kosten aan de sociale zekerheid.

De extra vermindering voor de werkgever kost 224 miljoen EUR, de "werkbonus" voor de werknemers zal op kruissnelheid meer dan 700 miljoen EUR kosten.

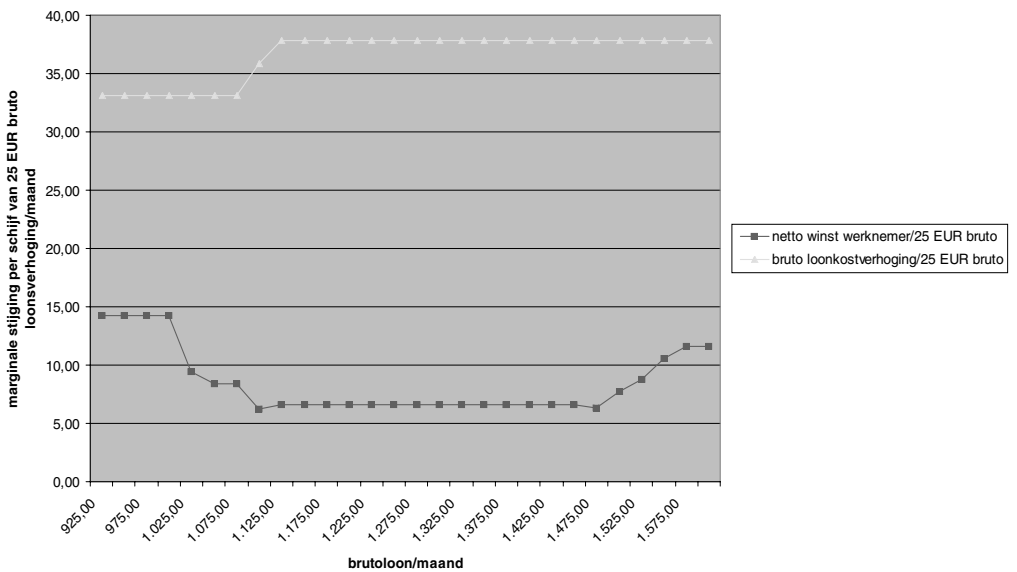
Voorwaarde is dan ook dat de regering de alternatieve financiering van de sociale zekerheid verhoogt om het inkomstenverlies te compenseren, o.a. door de budgettaire enveloppen van het belastingkrediet over te hevelen naar de sociale zekerheid.

BIJLAGE: GRAFIEKEN

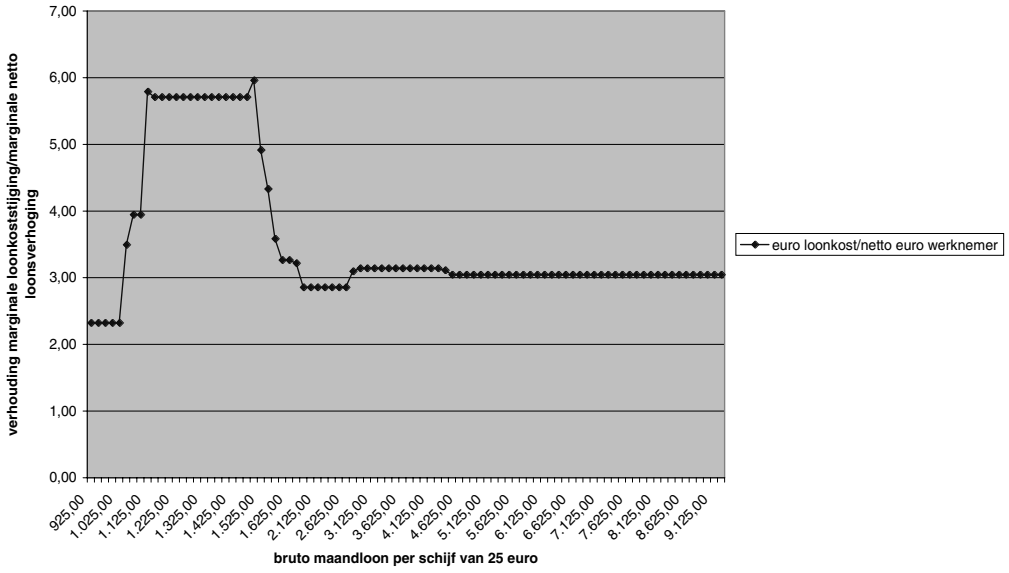
GRAFIEK 1: DE LOONVAL: VERHOUDING LOONKOST/NETTO



GRAFIEK 2: MARGINALE LOONKOST STIJGING/NETTOLOON



GRAFIEK 3: DE LOONVAL



INHOUDSTAFEL

VAN "WERKLOOSHEIDSVAL" NAAR "LOONVAL"?

1. DE NOODZAAK VAN DE VERMINDERING VAN (PARA)FISCALE LASTEN OP LAGE LONEN	1051
2. NIEUWE GEVAREN BIJ DE DE TECHNISCHE UITVOERING	1052
3. REALISTISCHE VOORSTELLEN TOT VERBETERING	1052
4. DE NIEUWE REGERING EN ONZE KRITIEK	1054
BIJLAGE: GRAFIEKEN	1056

ABSTRACTS

ABSTRACTS

“Sociale fraude en zwartwerk in België: zoektocht naar het ondefinieerbare?”
door Jozef Pacolet en An Marchal

Dit referaat vat aan met enkele beschouwingen over de verschillende definities van zwartwerk of undeclared work. Vervolgens worden de hoofdlijnen samengevat van het onderzoek over sociale fraude in België, dat door het HIVA in 2001 werd uitgevoerd. De aandacht gaat in de eerste plaats naar de implementatie van de sociale inspectiediensten in het Belgische overheidsapparaat en het uitgevoerde controle- en sanctiebeleid. Nadien wordt stilgestaan bij de omvang van de (bijdrage)fraude in België, zowel volgens bestaande studies als op basis van een eigen raming. Tenslotte wordt ook nagegaan op welke wijze en in welke mate de nationale rekenaars zwartwerk macro-economisch inschatten in de nationale rekeningen.

“Social security fraud and illegal work in Belgium: in search of the indefinable?”
by Jozef Pacolet and An Marchal

This article begins with some remarks on the different definitions of illegal working or ‘undeclared working’. It then summarizes the main lines of study into social security fraud in Belgium, undertaken by the HIVA in 2001. The highest priority is given to the organisation, within the Belgian administrative system, to a social services inspectorate and the application of a policy of control and sanctions. Thereafter, it concentrates on the extent of the fraud (contributions) in Belgium, based not only on existing studies but also on its own estimations. Finally, the article also examines how and to what extent the national audit office estimates the cost of illegal working both from a macro-economic point of view as well as in the national accounts.

*
* *

“Zwartwerk en fraude: de plaats van de administratieve geldboetes in het sanctioneringsbeleid”
door Paul Pirenne

De wet van 30 juni 1971 voerde in België het systeem van de administratieve geldboeten in, waardoor de mogelijkheid werd gecreëerd om strafrechtelijke inbreuken op de meeste arbeidswetten op administratieve wijze af te handelen. Dit referaat licht eerst de voorwaarden en de werking van dit systeem toe, en schetst nadien de evolutie van het aantal opgelegde administratieve geldboeten tot 2002 waardoor de plaats van de administratieve geldboeten in het sociaal handhavingssysteem duidelijk wordt.

“Illegal working and fraud: the place of administrative fines in the penalty policy”

by *Paul Pirenne*

The law of 30th June 1971 introduced into Belgium the system of administrative penalties, thus creating the possibility of treating most criminal infringements of the laws relating to work at an administrative level. This article initially explains the conditions and operation of this system and then outlines the evolution of the number of administrative fines imposed up to 2002, so clarifying the position of administrative fines in context of maintaining the social security system.

*
* *

“Zwartwerk en fraude: overzicht van beleidsmaatregelen”

door *Pierre-Paul Maeter*

Voormalig Minister van Werkgelegenheid Onkelinx weerhield de strijd tegen zwartwerk als een van haar actiepunten om de werkzaamheidsgraad te verhogen. Rekening houdend met de Europese richtlijnen ter zake werden hiervoor verschillende acties op touw gezet, zowel op het preventieve als op het repressieve vlak. De maatregelen bleven niet beperkt tot België, ook andere Europese partners werden betrokken.

“Black wages and fraud: survey of policy measures”

by *Pierre-Paul Maeter*

The former Minister of Employment, Onkelinx, had singled out the fight against undeclared work as one of her aims for improving the level of employment. Various initiatives, taking into account European directives, were developed in this respect, including both preventative and punitive measures. These measures are not restricted just to Belgium; other European partners are also implicated in these initiatives.

*
* *

“Strijd tegen belastingfraude op grote schaal: de Belgische benadering”

door Frank Philipsen

Met de bedoeling om grensoverschrijdende georganiseerde fraude en grootschalige belastingfraude aan te pakken, stelde de Belgische regering in 1999 Alain Zenner aan tot regeringscommissaris en belaste ze hem met een tweevoudige, specifieke opdracht: de vereenvoudiging van de fiscale procedures en de strijd tegen de belastingfraude op grote schaal. In opdracht van de regering moest Zenner acties ontwikkelen op drie verschillende domeinen: de vermindering van de fiscale en de parafiscale druk, de herschikking van de betrekkingen tussen de belastingbetaler en de fiscus en de strijd tegen grootschalige en georganiseerde belastingfraude. Uit dit artikel blijkt duidelijk dat een reeks nationale, bilaterale en internationale maatregelen werd genomen, zowel in de operationele als in de wetgevende context.

“Fight against major tax fraud: the Belgian approach”

by Frank Philipsen

With a view to raise the struggle against transnational organized fraud and major tax fraud, the Belgian government appointed in 1999 a government's commissioner, Alain Zenner, with a twofold specific mission: the simplification of the fiscal procedures and the struggle against large tax fraud. By government order, Zenner had to develop actions in three domains: the reduction of fiscal and parafiscal pressure, the rearrangement of the relationship between the taxpayer and the tax authorities and the struggle against major and organised fiscal fraud. Through this article it becomes clear that a series of national, bilateral and international measures has been taken, as well in operational as in legislative sphere.

*
* *

“Zwartwerk in Europa vanuit Belgisch perspectief. Een toegenomen bewustzijn van de drievoudige bedreiging voor de verzorgingsstaat”

door Jozef Pacolet en An Marchal

Ondanks het gebrek aan eensluidende definities van zwartwerk, werden de laatste jaren op Europees niveau vruchtbare pogingen ondernomen om de omvang ervan in te schatten en op te nemen in de Nationale Rekeningen. Dankzij recente wetenschappelijke studies en macro-economische statistieken kan het verband worden onderzocht tussen nationaal inkomen, belastingdruk, sociale bijdragen en zwartwerk. Wat dit verband ook is, één ding is zeker, zwartwerk vormt een belangrijke bedreiging voor de verzorgingsstaat en dient dan ook adequaat te worden aangepakt.

“Undeclared work in Europe from a Belgian perspective. An increased awareness of the threefold threat to the welfare state”*by Jozef Pacolet and An Marchal*

Despite the absence of universally accepted definitions of undeclared work, in recent years, successful efforts have been made at European level to evaluate its scale and to include it in National Accounts. Thanks to recent scientific studies, and to macro-economic statistics, it is possible to examine the relationship between national earnings, fiscal pressure, social security contributions and undeclared work. Whatever that relationship may be, however, one thing is certain: undeclared work represents a very serious threat to the welfare state, and consequently, it must be a target for appropriate counter-measures.

*
* *

“De schaduweconomieën in de wereld: omvang, oorzaken en gevolgen”*door Friedrich Schneider*

In dit artikel worden schattingen voorgesteld, gemaakt op basis van verschillende methodes, van de omvang van de schaduweconomie in 110 ontwikkelings-, overgangs- en OESO-landen. De gemiddelde omvang van de schaduweconomie (in procent van het officiële BBP) voor 1999-2000 bedraagt in de ontwikkelingslanden 41%, in de overgangslanden 38% en in de OESO-landen 18%. Een toenemende druk van belasting en socialezekerheidsbijdragen, in combinatie met de uitbreiding van de wetgevende activiteiten van de staat, zijn de belangrijkste drijfveren voor de groei en de omvang van de (arbeidskrachten van de) schaduweconomie.

“Shadow economies around the world: size, causes and consequences”*by Friedrich Schneider*

Using various methods estimates about the size of the shadow economy in 110 developing, transition and OECD countries are presented. The average size of the shadow economy (in percent of official GDP) over 1999-2000 in developing countries is 41%, in transition countries 38% and in OECD countries 18%. An increasing burden of taxation and social security contributions combined with rising state regulatory activities are the driving forces for the growth and size of the shadow economy (labor force).

*
* *

“De zwarte economie: een overzicht van methoden en ramingen”

door Brugt Kazemier

De ondergrondse economie is geen recent fenomeen. De eerste ramingen van de omvang van de ondergrondse economie werden reeds in het begin van de twintigste eeuw gepubliceerd. In de tweede helft van de jaren '70 begon de academische wereld zich te interesseren voor de ondergrondse economie. De macro-economische theorie kon de economische ontwikkeling niet voorspellen. Een van de redenen daarvoor zou te maken hebben met de kwaliteit van de officiële statistieken. Naar verluidt zouden ze geen rekening houden met de grote en snel uitbreidende ondergrondse economie. De academische wereld voerde nieuwe methoden in en verbeterde de bestaande om een zicht te krijgen op de omvang van de ondergrondse economie. Voorbeelden van de methoden die de academische wereld gebruikt, zijn de monetaire methoden, de latentev variabelenmethode en de methoden met één indicator zoals het elektriciteitsverbruik. Ramingen van 20% en meer waren geen uitzondering.

Daardoor begonnen de instituten voor de statistiek met hun eigen onderzoeken. Hun voornaamste doel was echter niet de omvang van de ondergrondse economie te meten. Ze waren meer geïnteresseerd in de mate waarin de ondergrondse economie een invloed had op de waarnemingen en dus op de volledigheid (exhaustiviteit) van de nationale rekeningen. Typische methoden die aanvankelijk werden gebruikt door statistici waren discrepantieanalyses, sensitiviteitsanalyses en rechtstreekse observaties via enquêtes. De ramingen liggen bijna altijd onder de 10%. Tegenwoordig wordt in vele landen standaard rekening gehouden met de ondergrondse economie in de samenstelling van de nationale rekeningen.

Dit artikel geeft een overzicht van de vaak gebruikte, welbekende of interessante methoden. Heel bekend zijn de zogenaamde monetaire methoden. Deze methoden zoeken een verband tussen monetaire ontwikkelingen en officiële BBP-ramingen aan de hand van regressietechnieken. Ze nemen een aantal hypothesen met betrekking tot de aard van de cashbetalingen van ondergrondse transacties, de belasting, de chartaal geld/deposito's-ratio enz. Bovendien gaan ze ervan uit dat alle monetaire ontwikkelingen die niet worden verklaard door de welbepaalde modellen, te wijten zijn aan het bestaan van een ondergrondse economie die niet in het officiële BBP werd verwerkt. Deze methoden leiden vaak tot onrealistisch hoge ramingen van de ondergrondse economie.

Een andere gekende categorie van methoden is de discrepantieanalyse. In een discrepantieanalyse worden twee of meer statistieken of gegevensbronnen die informatie verschaffen over dezelfde economische variabelen met elkaar vergeleken. De verschillen worden geïnterpreteerd om de kwaliteit en de geldigheid van de statistieken te beoordelen. Een voorbeeld: indien statistieken op basis van fiscale gegevens worden vergeleken met bedrijfsstatistieken kan het verschil tussen beide een aanwijzing zijn van de omvang van de ondergrondse economie. Ramingen van de

ondergrondse economie op basis van een discrepantieanalyse zijn over het algemeen lager dan 5% van het officiële BBP. Een dergelijke raming zal echter nooit dat deel van de ondergrondse economie verwerken dat in beide statistieken ontbreekt. De laagste ramingen worden verkregen met enquêteonderzoeken. Algemeen is het toegegeven ondergrondse inkomen in een vragenlijst bijna nooit hoger dan 1% van het officiële BBP. De voordelen van enquêtes zijn dat ze gelegenheid bieden om de structuur van de ondergrondse economie te bestuderen: wie neemt deel, waardoor wordt men geprikkeld om deel te nemen, wie is het beste geplaatst om deel te nemen, wat zijn de belangrijkste activiteiten in de ondergrondse economie enz.

Nationale rekenaars gebruiken meestal een iets andere aanpak. Ze beginnen met de gegevensbronnen die ze hebben. Dan beoordelen ze zorgvuldig de kwaliteit en de geldigheid van die cijfers voor elke industrietak of elke sector. Indien er aanwijzingen zijn dat de gegevensbronnen niet volledig zijn, worden nauwkeurige aanpassingen gedaan voor de ontbrekende ondergrondse activiteiten. De aanwijzingen kunnen afkomstig zijn van vergelijkingen met andere gegevensbronnen, informatie van de belastingdiensten of resultaten van onderzoeken in tijdschriften en magazines. Bovendien brengen ze correcties aan voor blinde vlekken in de waarneming, fooien en inkomsten in natura. Indien mogelijk worden deze correcties gebaseerd op de resultaten van onderzoeken die worden uitgevoerd door de academische wereld of door de instituten voor de statistiek zelf.

De resultaten van deze en vele andere methoden lopen erg uiteen. Voor Nederland variëren de schattingen bijvoorbeeld van 1% (enquêtes), tot 2-3% (nationale rekeningen) en 6% (discrepantieanalyses) en 14% en hoger (monetaire methoden). Voor België variëren de schattingen van 3-4% (nationale rekeningen) tot 11% (discrepantieanalyses) en 22% en meer (monetaire methoden).

Een van de redenen voor deze verschillen is dat verschillende methoden verschillende aspecten van de ondergrondse economie beschouwen. Discrepantieanalyses meten bijvoorbeeld slechts een deel van de ondergrondse activiteit die bij sommige statistieken ontbreekt en bij andere wel verwerkt is, terwijl sensitiviteitsanalyses enkel het ontbrekende deel ramen. Voor een raming van de ondergrondse economie in haar geheel moeten de resultaten van beide types onderzoeken bij elkaar worden opgeteld.

Andere methoden staan nog niet voldoende op punt. De monetaire methoden leveren bijvoorbeeld onrealistisch hoge ramingen op. Ze zouden aanzienlijk kunnen worden verbeterd indien de onderliggende stellingen werden onderzocht en vervangen door realistischere stellingen. Specifieke gezinsenquêtes hebben te lijden onder een gebrek aan respons en te lage aangifte. Ze zijn meer geschikt om de structuur van de ondergrondse economie te bestuderen dan om de omvang ervan te ramen. Toch kan er ook met de uitgebreide reeks ondervragingstechnieken nog heel wat worden verbeterd.

Nieuw onderzoek moet ernaar streven de kloof tussen de verschillende ramingen te overbruggen. Alle methoden proberen hetzelfde fenomeen te meten. Daarom is een gemeenschappelijke inspanning nodig van zowel de academische wereld als de statistici. Nationale rekenaars zouden de methoden die ze gebruiken om hun nationale rekeningen samen te stellen, moeten publiceren. Onderzoekers uit de academische wereld zouden kritischer moeten worden met betrekking tot de stellingen waar ze van uitgaan. Ook zou meer rekening moeten worden gehouden met bijzondere eigenschappen van het systeem van nationale rekeningen. De personen die de methoden gebruiken die enkel ramingen voor de ondergrondse economie in haar geheel opleveren, moeten aanwijzingen geven waar de ondergrondse activiteiten die zij hebben berekend, aan moeten worden toegewezen (per sector of industrietaak). Dit zou het begin kunnen zijn van een opbouwende discussie over de werkelijke omvang en de structuur van de ondergrondse economie.

“The underground economy: a survey of methods and estimates”

by Brugt Kazemier

The underground economy is not a recent phenomenon. First estimates of the size of the underground economy were already published in the beginning of the twentieth century. In the second half of the nineteen-seventies academia became interested in the underground economy. The macro economic theory was not able to forecast the economic development. One reason for that would be the quality of the official statistics. These were said to ignore the large and fast growing underground economy. Academia introduced many new methods, and improved existing ones, to get insight in the size of the underground economy. Examples of the methods used by academia are the monetary methods, the unobserved variable method and single indicator methods like the use of electricity. Estimates of 20% and higher were not unusual.

This triggered the statistical institutes to start their own research. Their main interest, however, was not the size of the underground economy. They were more interested in the extent the underground economy affected observation, and therefore the exhaustiveness of national accounts. Typical methods first used by statisticians are discrepancy analyses, sensitivity analyses and direct observations via surveys. Estimates are almost always less than 10%. Currently, it has become standard practice in many countries to explicitly take the underground economy into account in the compilation of national accounts.

This paper gives a summary of frequently applied, well-known or interesting methods. Very well known are the so-called monetary methods. These methods pose a relationship between monetary developments and official GDP estimates using regression techniques. They have a few restrictive hypotheses concerning the

cash character of underground transactions, tax-burden, the relationship of holdings to deposits et cetera. Further, they assume that all monetary developments not explained by the particular models are due to the existence of an underground economy not included in the official GDP. These methods often lead to unrealistic high estimates of the underground economy.

Another well-known class of methods is discrepancy analysis. In a discrepancy analysis two or more statistics or data sources that provide information on the same economic variables are compared. The differences are interpreted to judge the quality and validity of the statistics. If, for example, statistics based on fiscal data are compared with enterprise statistics, the difference between both can be an indication of the size of the underground economy. Estimates of the underground economy, based on a discrepancy analysis, are in general less than 5% of the official GDP. Such an estimate, however, will never include that part of the underground economy that is missing in both statistics.

The lowest estimates are arrived with survey research. In general underground income admitted in a survey hardly ever exceeds 1% of the official GDP. The advantage of surveys is that they give an opportunity to study the structure of the underground economy: who participates, what are the incentives to participate, who is in the best position to participate, what are the main activities in the underground economy et cetera.

National accountants in general have a slightly different approach. They start with the data sources they have. Then, for each branch of industry, or each sector, they carefully judge the quality and validity of these figures. If there are indications that the data sources are not exhaustive, explicit adjustments are made for missing underground activities. Indications may come from confrontation with other data sources, information from the tax authorities or results of research found in journals and magazines. Further, they make adjustments for white spots in the observation, tips and income in kind. If possible, these adjustments are based on the outcomes of researches conducted by academia or by the statistical institute themselves.

The results of these and many other methods differ significantly. For the Netherlands, for example, the estimates range from 1% (surveys), via 2-3% (national accounts) and 6% (discrepancy analysis) to 14% and higher (monetary methods). For Belgium estimates range from 3-4% (national accounts) via 11% (discrepancy analysis) to 22% and over (monetary methods).

One reason for these differences is that different methods estimate different segments of the underground economy. Discrepancy analyses, for example, only measure part of underground activity that is missing in the one, and is included in the other statistics whereas sensitivity analyses only estimate the part that is missing. For an estimate of the underground economy as a whole, one has to add up the results of both types of research.

Other methods are not yet developed enough. For example the monetary yield unrealistic high estimates. They could be improved significantly if the underlying assumptions were investigated and replaced by more realistic ones. Special household surveys suffer from non-response and underdeclaration. They are more suited to study the structure of the underground economy than to estimate its size. Nevertheless, also with the broad range of survey techniques, there is room for improvement.

Future research should aim to bridge the gap between the different estimates. All methods try to measure the same phenomenon. For this a joint effort is needed of both, academia and statisticians. National accountants should publish the methods they use to compile their national accounts. Researchers from academia should be more critical towards the assumptions they use. Also, peculiarities of the system of national accounts should better be taken into account. Those who use methods that only yield estimates for the underground as a whole, should give indications were to allocate (by sector or branch of industry) the underground activities estimated by them. This could be the start of a sound discussion on the real size and structure of the underground economy.

*
* *

“Ondergrondse economie in de Oost-Europese landen: de impact van belastingen en corruptie”

door Mária Lackó

Er zijn drie hoofdoorzaken voor de ondergrondse economie in de markteconomieën van de industrielanden: de overmatige belastingdruk, de densiteit van de overheidsbesluiten en het hoge corruptieniveau. Deze factoren zijn ook in de huidige transitielanden belangrijk. Aangezien de overgang een wijziging van systeem inhoudt voor de instellingen van de maatschappij en de economie, hebben de institutionele factoren echter meer kracht om hier de verborgen activiteiten te beïnvloeden dan in de economie van de industrielanden.

De systeemwijziging na 1989 bracht grote en vaak onverwachte veranderingen mee voor de voordien centraal geplande economieën. Een enorme daling van de productie ging gepaard met hoge inflatie, toenemende werkloosheid en hoge aantallen inactieven. De rol van de staat nam spectaculair af en privé-bezit kende een uitbreiding door het privatiseringsproces en het ontstaan van nieuwe private ondernemingen. Rechtstreekse herverdeling werd vervangen door een belastingstelsel als een manier om de staatsinkomsten te garanderen. Uit noodzaak werden vrij hoge belastingtarieven ingevoerd.

Als gevolg van de arbitraire en niet-doorzichtige werking van de staat tijdens het communistische regime stond het vertrouwen in de staat traditioneel op een laag pitje. Door de schokken van het overgangsproces ging de geloofwaardigheid van het staatsbeheer nog verder achteruit. In de postsocialistische landen ligt het corruptieniveau hoog, een pak hoger dan in de markteconomieën van de industrielanden. Al deze ontwikkelingen leidden tot een groeiende verborgen economie in de transitielanden. Zoals blijkt uit de internationale schattingen voor de verschillende landen, variëren de verhoudingen van de verborgen economie in de overgangslanden tussen 20% en 60%, in vergelijking met de 10% à 25% in de markteconomie van de industrielanden.

We definiëren een nieuwe indicator, het subjectieve belastingtarief, die overeenkomt met een traditioneel belastingtarief gewogen door het niveau van ondoeltreffendheid van de institutionele omgeving. Aan de hand van regressieschattingen voor verschillende landen werd aangetoond dat het subjectieve belastingtarief geschikt is om niet alleen de omvang van de verborgen economie te verklaren, maar ook de ontwikkelingen van de zichtbare segmenten van de arbeidsmarkt, zowel in de OESO- als in de overgangslanden.

“Hidden economy in East-European countries: the impact of taxes and corruption”

by Mária Lackó

There are three main causes of the hidden economy in the developed market economies: the excessive tax burden, the density of regulation by the state and the high level of corruption. These factors are also important in the current transition countries. However, since transition is a systemic change in the institutions of the society and the economy, the institutional factors have more power in influencing hidden activities here than in the developed market economies.

The systemic change after 1989 brought about great and, many times, unexpected changes in the former centrally planned economies. A huge output decline occurred along with high inflation, growing unemployment and high inactivity rates. The role of the state decreased dramatically, and private ownership expanded through the privatization process and the emergence of new private enterprises. Direct redistribution was replaced by taxation as a way to secure state revenues. By necessity, tax rates were introduced at rather high levels.

As a consequence of the arbitrary and non-transparent operation of the state under the communist system the trust in the state had been traditionally at a low level. Due to the shocks of the transition process the credibility of the state administration deteriorated further. In the post-socialist countries the level of corruption is high, much higher than in the developed market economies. All these developments concluded in a growing hidden economy in the transition countries. As the internatio-

nal cross-country estimations show, the ratios of the hidden economy in the transition countries vary between 20% and 60%, compared to the 10% to 25% in the developed market economies.

We define a new indicator, the subjective tax rate, which is a traditional tax rate weighted by the level of inefficiency of the institutional environment. With the help of cross country regression estimations it is shown that the subjective tax rate is relevant in explaining not only the size of the hidden economy, but also in the explanation of developments of the visible segments of the labor market, both in OECD and transition countries.

*
* *

“De rol van de ondergrondse economie in Italië en de beleidslijnen ter bestrijding ervan”

door Laura Castellucci

Dat het aandeel van de Italiaanse ondergrondse economie sinds 1970 vrij stabiel is, suggereert dat het om een structureel fenomeen gaat. Twee verschillende types van ondergrondse economie worden onderscheiden: dat van het Centrum/Noorden van het land en dat van het Zuiden. Geen enkele regering heeft zich er echt voor ingezet om de strijd aan te binden tegen de ondergrondse sector, omwille van de verwachte voordelen op het vlak van extra belastinginkomsten en/of eigenlijke tewerkstelling. Na de invoering van de euro en rekening houdend met de huidige situatie van de internationale concurrentie kunnen niet langer voordelen worden verwacht.

“The role of the underground economy in Italy and current policies to combat it”

by Laura Castellucci

A relatively stable share of the Italian underground economy since 1970 suggests it to be a structural phenomenon. Two different types of underground economies are at work in the Center-North and in the South. No government has ever really committed itself to combat the underground sector, for its expected benefits in terms of extra tax revenues and/or actual employment. But after the Euro and under the current state of international competition no gains can any longer be expected.

*
* *

“Ondergrondse economie en niet-aangegeven betalingen in de gezondheidssector: het geval Griekenland”*door John Yfantopoulos*

De bedoeling van dit artikel is tweevoudig: 1) de kenmerken van de ondergrondse economie in de Zuid-Europese Landen onderzoeken en 2) de vorm en omvang van de illegale “envelopbetalingen” in de gezondheidssector bestuderen. Griekenland wordt als voorbeeld genomen voor het onderzoek van beide fenomenen, door het gebruik van: a) kwantitatieve en b) surveymethodes. Het artikel bestaat uit vier delen.

In het eerste deel ontwikkelen we een vergelijkende analyse voor de meting van de niet-officiële economie in Europa en bespreken we de initiatieven van de Europese Commissie op het vlak van zwartwerk. In het tweede deel wordt een conceptueel model ontworpen om de verschillende eigenschappen van het Zuid-Europese ondergrondse economie model te beschrijven en de impact ervan op de economie en de verzorgingsstaat te schetsen. In het derde deel leggen we de klemtoon op de niet-officiële economie in Griekenland voor de periode 1958-1988 en bespreken we de voornaamste bestanddelen van de niet-aangegeven activiteiten in de gezondheidssector. In het vierde deel tot slot wordt aan de hand van de ondervragingsmethode de omvang van de illegale “envelopbetalingen” in het Griekse gezondheidszorgsysteem onderzocht. Op basis van een representatief onderzoek met een staal van 2.800 individuen werd vastgesteld dat ongeveer 49% van de geënquêteerden meldde aan een dokter ooit “fakelakia” (envelopbetalingen) te hebben gedaan in ruil voor officiële diensten. De implicaties voor het beleid en de impact van de niet-officiële betalingen op de hervormingen in de gezondheidszorg worden eveneens besproken.

“Underground economy and informal payments in the health sector: the case of Greece”*by John Yfantopoulos*

The purpose of this paper is twofold: 1) to investigate the features of underground economy in the Southern European Countries and 2) to examine the form and magnitude of illicit “envelope” payments in the health sector. Greece is taken as a case country, to investigate both phenomena by the use of: a) quantitative and b) survey methods. The paper consists of four sections.

In the first section we develop a comparative analysis for the measurement of informal economy in Europe and we discuss the European Commission’s initiatives in the area of undeclared work. A conceptual model is devised in the second section to describe the distinct features of the Southern European underground model and to draw its relevance with the economy and the welfare system. In the third section we focus on the measurement of the informal economy in Greece over the period

1958-1988 and we discuss the main components of underground activities in the health sector. Finally the fourth section makes use of the survey method to investigate the magnitude of illicit “envelope payments” in the Greek health care system. On the base of a representative survey of 2.800 individuals it was found that around 49 percent of the respondents reported, that they have given “fakelakia” an envelope payment to a doctor in exchange of public services. The policy implications and the impact of informal payments on health care reforms are discussed.

*
* *

“De strategie van de Europese Commissie om zwartwerk in officiële werkgelegenheid om te zetten”

door Els Van Winckel

Zwartwerk ontbreekt niet langer in het Europees debat en krijgt zelfs steeds meer aandacht. In 1998 lanceerde de Europese Commissie het debat over de oorzaken van zwartwerk en de beleidsstrategie om het te bestrijden. Sinds 2001 maakt het begrip ‘zwartwerk’ deel uit van de Europese Werkgelegenheidsstrategie en is het opgenomen in de Europese richtsnoeren, waarin de Lidstaten zich engageren om zwartwerk aan te pakken. Onlangs nog getuigden de voorstellen van de Commissie van de noodzaak om de acties door de Lidstaten te versterken en om zwartwerk in officiële werkgelegenheid om te zetten.

“The European Commission strategy to transform undeclared work in formal employment”

by Els Van Winckel

Undeclared work is no longer absent in the European discourse and gains even more and more influence. In 1998 the European Commission launched the debate on the causes of undeclared work and the policy strategy to combat it. Since then, the notion of undeclared work is integrated in the European Employment Strategy and taken up in the European guidelines in which member states have committed themselves to combat undeclared work. Recently, Commission proposals advocate even the need to reinforce actions by Member states and to transform undeclared work into regular employment.

*
* *

“Zwartwerk: toenemend politiek bewustzijn in het kader van de Europese Werkgelegenheidsstrategie”

door Karl-Johan Lönnroth

Het politieke bewustzijn aangaande het thema ‘zwartwerk’ groeit op Europees niveau. Zwartwerk is een onderdeel geworden van de Europese Werkgelegenheidsstrategie en moet in de nationale richtlijnen worden geïntegreerd. De omzetting van zwartwerk in reguliere werkgelegenheid neemt in de nieuwe richtsnoeren een bijzondere plaats in en krijgt een eigen prioriteit. Om de strijd tegen zwartwerk nog meer kracht bij te zetten, worden de nationale overheden ertoe aangespoord om een mix van beleidsmaatregelen toe te passen en doelstellingen en criteria te gebruiken die voor snellere resultaten zorgen. Daarom is de ontwikkeling van statistieken om zwartwerk te meten, uitermate belangrijk. Lönnroth verwijst naar de intentie van het Italiaanse voorzitterschap (tweede helft van 2003) om op dit vlak nieuwe initiatieven te nemen.

“Undeclared work: increasing political awareness in the framework of the European employment strategy”

by Karl-Johan Lönnroth

Political awareness on the topic of ‘undeclared work’ is increasing at European level. Undeclared work has become part of the European Employment Strategy and has to be integrated in the national guidelines. It is important to recognise that the transformation of undeclared work into regular employment has taken a special place in the new guidelines with a priority of its own. To increase the combat against undeclared work, national authorities are encouraged to implement a policy mix and to use targets and benchmarking to accelerate the results. Therefore, the development of statistics to measure undeclared work is crucial. Lönnroth refers to the intention of the Italian Presidency (second half of 2003) to take new initiatives in this field.

PRIJS

Per nummer

Voor België 6,50 EUR

Voor het buitenland 7,50 EUR

Jaarabonnement (4 nummers)

Voor België 19,00 EUR

Voor het buitenland 22,50 EUR

ISSN 0775-0234

Girorekening nr: 679-2005866-03

De auteurs worden verzocht hun kopij te zenden naar Hendrik Larmuseau, Directeur-generaal, Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid

**Zwarte Lievevrouwstraat, 3C - 1000 Brussel
e-mail: hendrik.larmuseau@minsoc.fed.be**

De ingezonden teksten worden voor advies aan deskundigen voorgelegd.

De integrale tekst van het Tijdschrift kan ook worden geraadpleegd op het internet:

<http://socialsecurity.fgov.be/bib/index.htm>

REDACTIERAAD

VOORZITTERS

De ere-Koninklijke Commissarissen
ROGER DILLEMANS
PIERRE VAN DER VORST

WETENSCHAPPELIJK ADVISEURS

GABRIELLE CLOTUCHE, Directrice Europese Commissie
ΦHERMAN DELEECK, Professor emeritus
MICHEL DISPERSYN, Professor Université Libre de Bruxelles (U.L.B.)
PIERRE PESTIEAU, Professor Université de Liège (U.Lg)
BERND SCHULTE, Professor Max Planck Institut München
WILLY VAN EECKHOUTTE, Professor Rijksuniversiteit Gent (R.U.G.)
JEF VAN LANGENDONCK, Professor Katholieke Universiteit Leuven (K.U.L.)
PASCALE VIELLE, Professor Université Catholique de Louvain (U.C.L.)

LEDEN VAN DE ADMINISTRATIE

FRANK VAN MASSENHOVE, Voorzitter, Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid
MARC GOOSSENS, Directeur-generaal, Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid
HENDRIK LARMUSEAU, Directeur-generaal, Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid
FRANK ROBBEN, Administrateur-generaal, Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid
JOHAN VERSTRAETEN, Administrateur-generaal, Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers
ELISE WILLAME, Directrice-generaal, Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid

REDACTIECOMITE

VOORZITTER

HENDRIK LARMUSEAU, Directeur-generaal, Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid

LEDEN

FRANK VAN MASSENHOVE, Voorzitter, Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid
Directeurs-generaal bij de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid:
MARC GOOSSENS, JOHAN LUTTUN, HUBERT MONSEREZ en ELISE WILLAME

Hebben meegewerkt aan de realisatie van dit nummer:
JEANNINE DROUOT, MICHEL EGGERMONT, FRANCOISE GOSSIAU, JEAN-PAUL HAMOIR, MURIEL RABAU, GUY RINGOOT, DANIEL TRESEGNIE en ROLAND VAN LAERE