

I. AKTUALNA TEMA

TRŽIŠTE RADA I OPOREZIVANJE: SMANJENJEM DOPRINOSA PROTIV NEZAPOSLENOSTI

1. UVOD

Oporezivanje zahvaća između jedne trećine i jedne polovine nacionalnog dohotka u većini industrijaliziranih, ali i tranzicijskih zemalja. Već se i zbog same razine čini razumnim vjerovati da oporezivanje može utjecati na funkcioniranje tržišta rada. Mnogi su ekonomisti uvjereni da su niže stope gospodarskog rasta i više razine nezaposlenosti od početka 80-ih povezane s općim porastom poreznog tereta, kao i nekim posebitostima poreznog sustava, osobito u mjeri u kojoj on utječe na poticaje za radom, štednjom i investicijama. U tranzicijskim zemljama je problem nezaposlenosti i oporezivanja neraskidivo povezan s fundamentalnom gospodarskom transformacijom, privatizacijom i restrukturiranjem. U Hrvatskoj su ova pitanja dodatno bila pod snažnim utjecajem ratnih prilika.

Mnogo je kanala kojima oporezivanje može utjecati na funkcioniranje gospodarstva, a odatle izravno ili neizravno, na tržište rada. U najopćenitijem obliku može se reći da visoke i brojne porezne stope na dobra ili aktivnosti mogu uzrokovati takvo ponašanje gospodarskih subjekata koje neće odražavati oskudnost resursa, već relativne razine oporezivanja. To dovodi do distorzije gospodarske strukture, što znači da vodi do suboptimalne uporabe resursa i do manje učinkovitog i manje dinamičnog gospodarstva, s jasnim posljedicama na tržište rada. Pored toga, učestale promjene poreznog sustava stvaraju ozračje nestabilnosti,

što obeshrabruje poslovne subjekte da brzo i optimalno reagiraju na tržišne signale. Ovaj rad ne razmatra sve takve potencijalne veze, već razmatra mehanizme kojima oporezivanje izravno utječe na funkcioniranje tržišta rada, te na temelju tih spoznaja predlaže neke mjere porezne politike, prije svega kratkoročne, koje bi se mogle poduzeti u Hrvatskoj.

Rad je organiziran na slijedeći način. U drugom se dijelu razmatra veza između oporezivanja, plaća i zaposlenosti. Promjena razine oporezivanja u izvjesnim okolnostima može utjecati na ponudu rada, kao i na ponašanje prilikom pregovora o plaćama između zaposlenih i poslodavaca. Ako porezi mogu utjecati na razinu plaća i zaposlenosti, tada bi prebacivanje poreznog tereta s rada na druge osnovice moglo imati odgovarajući učinak na tržište rada. Promjene u distribuciji poreznog tereta i njeni mogući učinci na ponudu rada ukratko se razmatraju na koncu ovog dijela.

Treći dio rada sadrži osnovne statističke podatke i karakteristike poreznog opterećenja rada u Hrvatskoj, kao i u većem broju razvijenih i tranzicijskih zemalja. Iako čista i lako uočljiva veza između poreznog tereta i nezaposlenosti nije vidljiva, ukazuje se na neke kanale utjecaja. četvrti se dio bavi mogućnostima porezne politike u Hrvatskoj da poboljša funkcioniranje tržišta rada, uz prijedlog mjera koje bi se mogle poduzeti u slijedećih nekoliko godina. Ukazuje se na nužnost hitnog smanjenja poreznog opterećenja rada, i to prije svega smanjivanjem doprinosa na plaće, uz istodobno prebacivanje dijela tereta financiranja izvanproračunskih fondova izravno na proračun. Posljednji, peti dio sadrži zaključna razmatranja.

2. UTJECAJ POREZA NA TRŽIŠTE RADA

Nekoliko je vrsta poreza koji mogu izravno utjecati na funkcioniranje tržišta rada. Tu se prije svega misli na **poreze na rad** u obliku poreza na dohodak iz plaća i doprinosa za socijalno osiguranje¹. Doprinosi za socijalno osiguranje koje plaća poslodavac povećavaju trošak rada iznad razine (bruto) plaće, što može negativno utjecati na potražnju za radom. Porez na dohodak iz plaće i doprinosi za socijalno osiguranje iz plaće radnika smanjuju prinos (isplativost) rada za zaposlenog, što može utjecati na zahtjeve u pogledu visine plaća, ali i na ponudu rada. Većina ljudi radi kako bi prihodima od rada financirali potrošnju dobara i usluga, pa ne treba zanemariti ni utjecaj **poreza na potrošnju** (porez na promet ili PDV, trošarine), koji smanjuju realni prinos od rada, pa promjena stopa poreza na potrošnju može imati utjecaj na ponašanje zaposlenih kod pregovora o plaćama. Pretpostavljen negativni učinak poreza na poticaje za radom može biti dodatno pojačan darežljivim **socijalnim transferima**. Svi ovi oblici poreza imaju izravan utjecaj na odluke ljudi o pristupanju tržištu rada, o željenom broju sati rada, o obrazovanju, ili o zahtjevima u pogledu plaća.

Kada kažemo da bi oporezivanje moglo utjecati na zaposlenosti i nezaposlenost putem učinaka na razinu realnih plaća, a potom i na potražnju za radom, to ne znači da takav učinak mora postojati. Na savršeno konkurentskim tržištima rada i proizvoda oporezivanje uopće ne bi imalo utjecaj na (nedobrovoljnu) nezaposlenost budući da bi se plaće određivale na bilo kojoj razini koja čisti tržište (izjednačava ponudu i potražnju). No, realni svijet najčešće nije savršeno konkurentan. Radnici

¹ Kada bi postojala izravna veza između doprinosa za socijalnu sigurnost i budućih koristi (mirovine, naknada za bolovanje ili nezaposlenost) tada se ti doprinosi ne bi trebali razmatrati kao sastavni dio poreza, već kao oblik osiguranja, što bi onda imalo i odgovarajuće posljedice na ponašanje radnika kod pregovora o plaćama. No, čini se da takva veza nije naročito jaka, pa se doprinosi mogu smatrati oblikom poreza, poput poreza na dohodak.

se mogu oduprijeti smanjenju svojih realnih neto plaća (zbog porasta poreza na dohodak, doprinosa za socijalno osiguranje koje oni plaćaju ili poreza na potrošnju), što znači da poslodavci snose porezni teret i da će u skladu s time korigirati svoju potražnju za radom. Porezni teret između radnika i poslodavaca rasporediti će se u skladu s njihovom pregovaračkom moći, a ona ovisi i o institucionalnom okruženju i o strukturi tržišta rada i proizvoda. Stoga učinak oporezivanja na plaće može biti nejasan, ali je vrlo izvjesno da takav učinak postoji, naročito u kratkom roku. Ako porezi imaju utjecaj, važno je ispitati jesu li učinci svih poreza vezanih uz rad jednaki ili neki imaju veće učinke. Ako je moguće porezni sustav preurediti tako da se porezi preusmjere s rada na neke druge osnovice, to bi moglo imati povoljne posljedice po zaposlenost. Ako distribucija poreznog tereta između pojedinih skupina unutar radne snage utječe na relativne plaće, onda utječe i na relativnu potražnju za radom. Tada bi se struktura oporezivanja mogla podesiti tako da potiče zapošljavanje određenih skupina unutar radne snage, primjerice radnika s nižim kvalifikacijama. O tome nešto više u nastavku.

2.1. Utjecaj razine oporezivanja rada na plaće i zaposlenost

Jedan od mehanizama kojima promjena razine oporezivanja utječe na tržišta rada je putem utjecaja na ponudu rada. Promjena poreza može povećati ili smanjiti poticaje za radom, odnosno povećati ili smanjiti vrijeme dokolice ili neplaćenog rada (rad za vlastite potrebe, domaćice) - tzv. učinak supstitucije. Tako povećanje poreza smanjuje relativan prinos od rada (u odnosu na dokolicu), što može utjecati na smanjenu ponudu rada. Promjene poreza isto tako mijenjaju raspoloživi dohodak obitelji. U slučaju da se one nakon povećanja poreza smatraju siromašnijima, to bi moglo utjecati na njihovu želju da povećaju radne napore kako bi nadoknadili izgubljeni dohodak, te bi time povećali ponudu rada - tzv. učinak dohotka. Prema tome, porezi na rad imaju dva suprotna učinka na ponudu rada, a određivanje koji od njih prevladava prepušta se empirijskim istraživanjima. Sličan učinak kao kod

izbora između rada i dokolice (ili neplaćenog rada) postoji kod izbora za rad u formalnom ili neformalnom sektoru gospodarstva. Rad u neformalnom sektoru nije oporezovan, jednako kao ni dokolica, pa promjena oporezivanja u formalnom sektoru može smanjiti ili povećati ponudu rada u neformalnom sektoru gospodarstva.

Drugi osnovni mehanizam utjecaja poreza na zaposlenost i nezaposlenost je putem utjecaja na potražnju za radom. Utjecaj uvođenja ili promjene oporezivanja rada na potražnju za radom ovisi o raspodjeli poreznog tereta između radnika i poslodavca, odnosno o rezultirajućoj promjeni realne neto plaće radnika i realnog troška rada za poslodavca. Reakcija neto plaća ovisi o institucionalnoj strukturi ugovaranja plaća, o strukturi tržišta rada, kao i o stupnju konkurentnosti na tržištu proizvoda. Ako postoji rigidnost na tržištu rada i rigidno tržište proizvoda, zaposleni bi na uvođenje ili povećanje poreza i doprinosa iz plaća mogli reagirati zahtjevom za većim plaćama, što bi povećalo troškove rada za poslodavce. Doprinosi za socijalno osiguranje koje plaća poslodavac (doprinosi na plaće) na rigidnim tržištima izravno povećavaju troškove rada, budući da ih poslodaci nisu u stanju prealiti na radnike putem nižih plaća. Stoga porezno uvjetovano povećanje troškova rada smanjuje potražnju za radom, budući da povećani troškovi rada smanjuju profitabilnost i investicije, te ohrabruju kapitalno intenzivnije oblike proizvodnje.

Vežu između poreza i zaposlenosti možda je najbolje razmatrati kao proces u dva koraka: prvi, kako porezi utječu na plaće, odnosno troškove rada, i drugi, kako plaće utječu na zaposlenost.

2.1.1. Prevaljivanje poreza u plaće

Ponuda rada, kao i potražnja za radom ovise, prije svega o realnoj plaći. Međutim, realna plaća o kojoj ovisi ponuda rada nije ista ona o kojoj ovisi potražnja za radom. Ponuda rada ovisna je o realnoj neto plaći, tj. o količini dobara i usluga koje radnik može kupiti sa svojom plaćom. Potražnja za radom ovisi o realnom trošku rada, tj. troškovima rada po jedinici proizvoda koje ima poslodavac. Uvođenjem poreza otvara se tzv. "porezni klin" između realne neto plaće i realnog troška rada za poslodavca. Kakve će posljedice po zaposlenost imati uvođenje nekog od oblika poreza na rad manje ovisi o nominalnom poreznom obvezniku (radnik ili poslodavac), a više o poreznoj incidenci (tj. tko zaista u konačnici plaća porez, odnosno čiji se dohoci smanjuju). Učinci oporezivanja rada na zaposlenost ovise o stupnju "prevaljivanja" poreza na realne troškove rada koje plaća poslodavac. Tako se, primjerice, može dogoditi da na povećanje stope doprinosa za socijalno osiguranje koje radnici izdvajaju iz plaća, oni reagiraju traženjem većih bruto plaća, čime se odupiru smanjenju realnih neto plaća, ali se povećava trošak rada za poslodavca. Ili, u slučaju da se povećava stopa doprinosa koje plaća poslodavac, to će, ako se radnici uspiju oduprijeti eventualnom poslodavčevom pokušaju smanjenja njihovih neto plaća, povećati trošak rada za poslodavca. Ako dakle, realna neto plaća poslije uvođenja ili povećanja poreza ostaje na istoj razini kao i prije toga, to znači da je porezni teret u cjelosti pao na teret poslodavca, što, uz ostale stvari jednake, ima negativni učinak na potražnju za radom. U drugom ekstremnom slučaju, ako realni troškovi rada prije i nakon uvođenja ili promjene poreza ostanu nepromijenjeni, a promijeni se realna neto plaća, tada teret oporezivanja u potpunosti snose radnici, što neće utjecati na potražnju za radom, ali bi moglo utjecati na ponudu rada.

Stupanj prevaljivanja poreza na realne troškove rada u prvom je redu negativno koreliran sa stupnjem konkurentnosti **na tržištu rada**. Niska razina konkurentnosti posljedica je rigidnosti, poput pretjerane regulacije tržišta rada ili prevelike moći sindikata pri ugovaranju plaća, što ima za

posljedicu da se ugovara plaća viša od one koja bi vrijedila u konkurentskim uvjetima, a to nadalje znači da će razina zaposlenosti koja odgovara takvoj razini plaća biti manja je od one u konkurentskim uvjetima. Niska razina konkurentnosti na tržištu rada znači veću elastičnost ugovorenih neto nadnica na nametnute poreze. U tom slučaju bi porezni teret u većoj mjeri snosili poslodavci u obliku povećanih realnih troškova rada. Niska razina konkurentnosti **na tržištu proizvoda** može pojačati otpore smanjivanju realnih neto plaća. U takvim okolnostima bi se dio poreznog tereta prebacio na prodajne cijene proizvoda, štiteći radnike u određenim poduzećima i granama od smanjenja realnih neto plaća na način da i oni dijele "monopolsku rentu" njihovih poslodavaca.

Empirijska istraživanja pokazuju da je stupanj prevaljivanja poreza na realne troškove rada različit po zemljama, što je samo potvrda pretpostavke da ono ovisi o osobinama tržišta rada u pojedinim zemljama. Zemlje u kojima je tržište rada fleksibilnije² imaju niži stupanj "prevaljivanja", a zemlje s manje fleksibilnim tržištima rada veći. Studija za deset zemalja OECD-a koju je napravio Tyrväinen³ nalazi niski koeficijent prevaljivanja u troškove rada za SAD, Veliku Britaniju i švedsku, visoki za Kanadu i potpuni (100%) za Njemačku. Ovi rezultati mogu značiti da oporezivanje nije značajnije utjecalo na rast plaća u zemljama s fleksibilnim tržištem rada, ali bi to isto tako moglo bi

² Pod pojmom fleksibilnosti tržišta rada često se misli samo na fleksibilnost nadnica, odnosno na takvo prilagođavanje nadnica promjenama ponude i potražnje za radom koje dovodi do čišćenja tržišta. U nešto širem smislu fleksibilnost obuhvaća mobilnost radne snage, te na razini poduzeća mogućnost brzog i stalnog prilagođavanje radnih vještina i sati rada. Smatra se da je razina fleksibilnosti negativno korelirana s razinom normiranosti tržišta rada, stupnjem osiguranja radnika od gubitka radnog mjesta, snagom sindikata, mogućnošću raspoređivanja radnika na drugo radno mjesto, mijenjanja sati rada i sl.

³ Tyrväinen, T., 1995. "Wage determination in the long run, real wage resistance und unemployment: multivariate analysis of cointegrating relations in 10 OECD economies" *Bank of Finland Discussion Paper*, prosinac; navedeno prema Leibfritz, Thorntion i Bibbee, 1997.

posljedica činjenice da je porezni teret u tim zemljama rastao razmjerno sporije nego u zemljama za koje je otpornost smanjivanju plaća ocijenjena kao visoka. To bi, nadalje, moglo ukazivati na pozitivnu vezu između stupnja otpornosti plaća na smanjivanje i razine poreznog tereta i/ili veličine porasta poreznog tereta.

Stupanj "prevaljivanja" isto je tako ovisan o vrsti poreza koji se nameće. Povećanje poreza i doprinosa iz bruto plaće radnika će u početku vjerojatno smanjiti realnu neto plaću, budući da će bruto plaće čije će povećanje radnici tražiti rasti polako, ovisno, između ostalih i o učestalosti pregovora o plaćama. Međutim, doprinosi za socijalno osiguranje koje plaća poslodavac povećat će realni trošak rada trenutačno. Osim razlike u vremenu reakcije, sama reakcija se može razlikovati ovisno o tipu poreza. Ako npr. radnici doprinose za socijalnu sigurnost shvaćaju kao osiguranje (za starost, bolest, nezaposlenost), moguće je da u slučaju povećanja stopa ovih doprinosa neće zahtijevati kompenzirajuće povećanje plaća. Nadalje, u slučaju da se povećavaju indirektni porezi (porezi na potrošnju), što će onda utjecati na porast potrošačkih cijena, radnici bi mogli imati veći stupanj "iluzije nominalnih plaća", nego da se nameću direktni porezi na plaće. No, već navedena Tyrväinenova studija nalazi da su efekti bilo kojeg od poreza ili doprinosa, pa čak i poreza na potrošnju u dugom roku isti za većinu zemalja, mada se brzina prilagođavanja znatno razlikuje, pri čemu se plaće sporije prilagođavaju porezima na potrošnju nego izravnim porezima i doprinosima. Tako se čini da zbog nominalne rigidnosti nadnica u slučaju povećanja poreza na potrošnju poslodavci neko vrijeme neće osjetiti teret nametnutog poreza. Međutim, isto se tako pokazuje da pri promjenama stopa izdvajanja radnika za socijalno osiguranje to nema utjecaja na eventualno "blaži" pristup radnika pregovorima oko plaća, što vjerojatno govori o niskoj razini poimanja doprinosa za socijalno osigurnje kao stvarnog osiguranja, već se oni smatraju porezima poput ostalih (porez na dohodak ili potrošnju).

2.1.2. Prevaljivanje poreza i zaposlenost

Realna plaća koja određuje potražnju za radom (realni trošak rada) razlikuje se od one koja određuje ponudu rada (realna neto plaća), a razliku između njih čini tzv. porezni klin. U kojoj će mjeri oporezivanje rada utjecati na porast troška rada, a u kojoj mjeri na porast realne neto plaće radnika ovisi o fleksibilnosti tržišta rada. Visok stupanj otpornosti na smanjivanje realnih neto plaća u slučaju povećanja poreza povećao bi trošak rada i smanjio potražnju za radom, dok bi niži stupanj otpornosti mogao smanjiti ponudu rada. U slučaju djelomične otpornosti na smanjivanje realnih neto plaća (najčešći slučaj u realnom svijetu), učinak smanjene potražnje za radom vrlo će vjerojatno nadjačati učinak smanjene ponude rada, budući da je dugoročna elastičnost potražnje za radom veća nego elastičnost ponude rada. Stoga je vrlo vjerojatno da će se zaposlenost smanjiti ako se porezi na rad povećaju, odnosno da će ona porasti ako se porezi smanje.

Hipotezu o negativnoj vezi između poreza (ukupnog poreznog klina) i zaposlenosti potvrđuju Leibfritz, Thornton i Bebbie (1997) koji su istraživali vezu između ukupnog poreznog klina i stope nezaposlenosti stanovništva u radnoj dobi. Oni nalaze negativnu, iako statistički ne jako signifikantnu korelaciju između razine zaposlenosti i poreza u 13 zemalja OECD-a. Nordijske zemlje imaju veću zaposlenost nego što bi očekivali uz visoko porezno opterećenje, dok španjolska ima manju zaposlenost nego što bi očekivali uz njihov razmjerno mali porezni klin.

Razmatrajući posljedice za zaposlenost, važno je znati što država čini s prihodima od povećanja poreza. Povećana potrošnja na socijalne transfere može pojačati distorzijske učinke poreza, negativno djelujući na poticaje za radom, što uz ostale stvari jednake ima za posljedicu nižu razinu zaposlenosti. Povećana izdvajanja države za ljudski kapital ili infrastrukturu može povećati proizvodnost rada, te povećati potražnju za radom. Porezi namijenjeni smanjivanju javnog duga mogu smanjiti kamatne stope, poticajno djelujući na investicije i stoga na potražnju za radom.

2.2. Utjecaj promjena poreznog "mixa"

Smanjivanje ukupne razine poreza na rad, bez kompenzirajućeg porasta ostalih poreznih prihoda države zasigurno bi imalo povoljne učinke na tržište rada. Troškovi rada bi se smanjili, povećavajući potražnju za radom, a ponuda rada bila bi stimulirana nižim graničnim poreznim stopama. Ako pad ukupne razine oporezivanja nije moguć, tada je jedini način smanjivanja poreznog tereta rada povećanje drugih poreza. Tako se često mogu čuti prijedlozi da se smanjenje poreza na rad (doprinosa za socijalno osiguranje) financira povećanjem nekog od manje distorzivnih poreza, npr. poreza na potrošnju, poreza na dohodak ili poreza za zaštitu okoliša.

2.2.1. Prebacivanje tereta na porez na potrošnju

U posljednje se vrijeme u mnogim zemljama učestalo razmatraju učinci smanjenja poreza na rad u zamjenu za prihodno neutralni porast poreza na potrošnju (PDV-a ili trošarina). Ovim se porezima ne opterećuje izvoz, tako da oni ne stvaraju izravne poticaje proizvođačima da proizvodnju presele izvan zemlje. Budući da se dio potrošnje financira iz dohodaka koji ne potječu od rada, smanjivanje nekog od poreza na rad (doprinosa za socijalno osiguranje) i povećanje poreza na potrošnju, tako da ukupni porezni prihodi države budu nepromijenjeni, smanjilo bi ukupni porezni teret rada, pa bi to moglo imati povoljan učinak na zaposlenost. Porezna osnovica kod poreza na potrošnju znatno je šira nego kod poreza na rad, pa je za očuvanja iste razine poreznih prihoda potrebno manje povećanje stope poreza na potrošnju nego što je smanjenje stope poreza na rad. Kako kod oporezivanja potrošnje nije važan izvor dohotka kojim se financira potrošnja, to znači da takvo oporezivanje ne utječe na eventualni poticaj za rad u neformalnom sektoru, a to je ujedno i jedini način oporezivanja dohodaka koji su ostvareni radom u neformalnom sektoru. Povoljni učinci smanjivanja poslodavčevih doprinosa za socijalno osiguranje i kompenzirajućeg povećanja poreza na potrošnju

u kratkom roku proizlaze iz smanjenja troškova proizvodnje i stoga povećanja potražnje za radom. U dugom roku bi radnici, ako im stanje na tržištu rada to dopusti, mogli ishoditi povećanje plaća zbog porasta potrošačkih cijena koje rezultira iz povećanja poreza na potrošnju, što bi moglo umanjiti učinke početnog smanjenja troškova proizvodnje.

Prebacivanje poreznog tereta od rada prema potrošnji moglo bi biti ograničeno socijalnim i političkim razlozima. Osnovica poreza na potrošnju uključuje i one koji imaju transferne dohotke (umirovljenici, nezaposleni), a zamjena poreza na rad porezima na potrošnju ima smisla samo ako transferni dohoci nisu indeksirani porastom potrošačkih cijena (koje će uslijediti zbog porasta poreza na potrošnju). Porast poreza na potrošnju kada transferi nisu indeksirani identičan je smanjivanju transfernih dohodaka. To je socijalno i politički prihvatljivo u zemljama gdje se smatra da su takvi socijalni transferi ionako suviše izdašni. U suprotnom se mogu očekivati socijalni problemi kao i dodatni zahtjevi za kompenzirajućim socijalnim transferima. Isto tako, takve su mjere prihvatljive samo u zemljama gdje stope poreza na potrošnju nisu naročito visoke.

2.2.2. Prebacivanje tereta na oporezivanje kapitala

Kapital u obliku kapitalnih ulaganja često je manje oporezovan nego rad. Isto tako, dohoci od kapitala najčešće se oporezuju po privilegiranim stopama ili su podložni raznim oblicima poreznog izuzeća, za razliku od samih dohodaka iz rada. Stoga se mogu čuti zahtjevi za uravnoteženiji pristup oporezivanju rada i kapitala, što bi se prije svega moglo postići ukidanjem brojnih poreznih olakšica koje se nude kapitalno-intenzivnim ulaganjima ili oporezivanju dohodaka od kapitala. Oporezivanje kapitala može indirektno utjecati na tržište rada. Ono utječe na relativnu cijenu rada i kapitala, pa manje porezno opterećenje kapitala povećava relativnu cijenu rada, zbog čega poduzeća pokušavaju rad supstituirati kapitalom, što tada ima negativan učinak na zaposlenost. Učinak na

zaposlenost ovisan je elastičnosti supstitucije između rada i kapitala. U dugom roku je moguće da smanjenje poreza na kapital stimulira investicije i rezultira u povoljnom uvjetima za rast, a odatle i na zapošljavanje.

Učinci oporezivanja kapitala na zaposlenost nešto su drugačiji ako se uzme u obzir kvalifikacijska struktura rada. Nekvalificirani rad bi mogao biti supstitut za kapital, ali je kvalificirani rad vjerojatno komplement kapitalu u proizvodnom procesu. Stoga bi smanjeno oporezivanje kapitala moglo povećati potražnju za kvalificiranim radom i podići njegove plaće u odnosu na nekvalificirani rad. To će, nadalje, biti poticaj za stjecanje odgovarajućih vještina i kvalifikacija, pa bi smanjenje poreza na kapital moglo imati pozitivne dugoročne posljedice na akumulaciju ljudskog kapitala.

2.2.3. Prebacivanje tereta na "zeleni" poreze

Posljednjih godina zanimanje izaziva i ideja da bi države povećanim korištenjem oporezivanja aktivnosti koje zagađuju okoliš mogle ubrati "dvostruku dividendu" u obliku smanjenog zagađivanja i povećanih prihoda koji bi se mogli iskoristiti za smanjivanje ostalih distorzivnih poreza, naročito poreza na rad. Zamjena dijela poreza na rad "zelenim" porezima može povoljno utjecati na zaposlenost jedino ako se oni nametnu osobama izvan radne snage. Naime, radnici će snositi dio poreznog tereta, bilo u obliku smanjene potrošnje uzrokovanih većim cijenama proizvoda oporezivanih poduzeća ili grana, bilo kroz smanjenu zaposlenost, ako sektori-zagađivači smanje proizvodnju ili se presele u inozemstvo. Prostor za uvođenje "zelenih" poreza u značajnijem obujmu ograničen je, kako zbog razmjerno male porezne osnovice (za osjetno povećanje poreznih prihoda tada su potrebne visoke porezne stope), tako i zbog teškoća oko osmišljavanja takvih poreza koji točno pogađaju aktivnosti zagađivanja. Moguće negativne posljedice takvih mjera na međunarodnu konkurentnost pojedinih sektora i zemalja zahtjeva

intenzivniju međunarodnu suradnju žele li se polučiti očekivani rezultati. Zbog svega toga "OECD Jobs Study" (1994) zaključuje da je učinke zamjene dijela poreza na rad porezima za zaštitu okoliša na kretanje zaposlenosti najprikladnije promatrati kao male i neodređenog predznaka. Sami za sebe, "zeleni" porezi mogu biti uspješan instrument zaštite okoliša.

2.3. Utjecaj promjena distribucije poreznog tereta

Promjena distribucije poreznog tereta često se razmatra kad se želi poticati zapošljavanje u određenim područjima ili sektorima gospodarstva, odnosno želi li se poticati zapošljavanje određene skupine radnika, najčešće onih s niskim kvalifikacijama. U tom se slučaju razmatra smanjenje poreznih stopa za određena područja, sektore, dobne ili dohodovne skupine. Razlikuju se i vrste poreza za koje se nude diferencirane stope, od doprinosa koje plaćaju poslodavci u određenim regijama ili sektorima, preko smanjenih stopa poreza na potrošnju za proizvode radno-intenzivnih djelatnosti, do odbitaka izdataka za neke radno-intenzivne usluge (najčešće one koje se paralelno nude u neformalnom sektoru) u sustavu poreza na dohodak. Iskustva zemalja koje su primjenile neke od ovih oblika diferenciranih poreza su različita. Kod primjene različite stope doprinosa za pojedine regije i sektore, to je više rezultiralo smanjenjem postojećeg zaostajanja plaća u tim regijama i sektorima u odnosu na ostatak gospodarstva, a manje je u povećanom zapošljavanju (OECD, 1994).

Za razvijene zemlje posebno je zanimljiva mogućnost smanjivanja poreznog tereta za skupine s niskim dohocima, budući da se najveći dio dugotrajne nezaposlenosti u tim zamljama odnosi upravo na niskokvalificirane radnici koji mogu očekivati i niska primanja. Smanjenje poreza za ove skupine radnika moglo bi dovesti do smanjenja troška rada i povećanja potražnje za tim skupinama radnika. Naime, empirijske studije pokazuju da je potražnja za niskokvalificiranim radom razmjeno

visoka⁴, tj. da su poslodavci razmjerno osjetljivi na promjene nadnica kod slabo plaćenih poslova. Osnovni razlog zašto nije došlo do šire primjene takvih mjera je što su one skupe u terminima izgubljenih poreznih prihoda. Ako se želi imati prihodno neutralna reforma, tada neizbježno treba povećati graničnu poreznu stopu. No, visoke granične porezne stope smanjuju poticaje za akumuliranjem ljudskog kapitala i smanjuju fleksibilnost tržišta rada. Nakon određene razine visoke granične porezne stope postaju kontraproduktivne, s negativnim učincima na poduzetništvo, ohrabrujući izbjegavanje i utaju poreza. Kako bi se minimiziralo povećanje graničnih poreznih stopa, ukazuje se na mogućnost proširenja porezne osnovice kod poreza na dohodak. Ili, ako je moguće prebacivanje tereta na drugu osnovicu (potrošnju, kapital, aktivnosti zagađivanja), tada bi se povećani porezni prihodi radije mogli upotrijebiti za smanjenje poreznog opterećenja radnika s niskim dohocima nego za opće smanjenje poreza na rad.

Pored očekivanih učinaka na potražnju za radom, promjena oporezivanja ima učinke i na ponudu rada. Smanjenjem poreza na primanja povećava se poticaj za ulazak na tržište rada, a očekuju se i veći naponi za pronalaženje posla kod nezaposlenih. To bi moglo dovesti do veće participacije, što bi u dugom roku moglo povećati output i zaposlenost. No, prilagođavanje narasloj ponudi rada (korekcija plaća) može potrajati, što bi u kratkom roku za posljedicu moglo imati povećanu nezaposlenost.

⁴ Detaljnije vidjeti OECD, 1995.

3. OPOREZIVANJE RADA U HRVATSKOJ

U prethodnom smo dijelu razložili neke od mogućih veza između zaposlenosti i oporezivanja. U ovom ćemo iznijeti osnovne podatke o oporezivanju rada u Hrvatskoj, koje ćemo usporediti s ostalim zemljama kako bi dobili osnovu za razmatranje poreznih mjera, koje bi mogle imati povoljan utjecaj na razvoj tržišta rada u Hrvatskoj.

3.1. Osnovni statistički podaci

U tablici 1. prikazane su stope nezaposlenosti, te razina i struktura poreznih prihoda opće države u 1994. godini. Navedene su gotovo sve zemlje OECD-a, a posebno su izdvojene napredne trezicijske zemlje češka, Mađarska i Poljska, iako su one sada članice OECD-a. Podaci za Hrvatsku, u mjeri u kojoj nam dopuštaju postojeći podaci, kompilirani su tako da budu u što većoj mjeri usporedivi s podacima za ostale zemlje.

Udio poreznih prihoda u BDP-u, kao mjera poreznog opterećenja, u izabranim zemljama iz tablice 1 varira od blizu 28 posto u SAD-u i Japanu, do preko 51 posto u Danskoj. Očigledne su i razlike u strukturi prikupljenih poreznih prihoda, koja je izgleda neovisna o samoj razni poreza. Tako, primjerice, postoje velike razlike u udjelu prikupljenih doprinosa za socijalno osiguranje kod država s visokim ukupnim poreznim opterećenjem (npr. Danska s niskim udjelom doprinosa, te švedska i Nizozemska s visokim udjelom), jednako kao i kod zemalja s niskim ukupnim poreznim opterećenjem (npr. Australija koja praktično nema doprinosa za socijalno osiguranje i španjolska s njihovim visokim udjelom).

Tablica 1.
**NEZAPOSLENOST, RAZINA I STRUKTURA
 POREZNIH PRIHODA, 1994.**

	Stopa nezaposlenosti ²⁾ (Postotak)	Porezni prihodi opće države ¹⁾				
		Ukupno	Porez na dohodak građana	Porez na dobit	Doprinosi za socijalno osiguranje	Porezi na potrošnju i međ. trgovinu
		(U postotku od BDP-a)				
Zemlje OECD-a						
Australija	8.5 ³⁾	29.9	12.0	4.2	0.0	8.9
Austrija	3.6	42.8	8.4	1.3	13.8	13.2
Belgija	12.0 ⁴⁾	46.6	14.4	2.8	14.4	12.4
Kanada	10.3	36.1	13.4	2.4	6.0	9.5
Danska	8.0	51.6	27.8	1.9	1.7	16.5
Finska	18.2	47.3	17.5	1.8	11.5	14.6
Francuska	11.6 ⁵⁾	44.1	6.2	1.6	17.7	12.0
Njemačka	8.4	39.3	10.4	1.1	14.5	11.3
Irska	14.7	37.5	11.8	3.3	5.1	14.7
Italija	11.9	41.7	10.6	3.7	11.4	11.8
Japan	2.9	27.8	6.3	4.1	8.8	4.3
Nizozemska	6.8	45.9	9.3	3.4	15.5	11.8
Norveška	5.4	41.2	10.8	3.5	9.3	15.8
španjolska	23.8	35.8	8.2	1.7	12.0	10.0
švedska	8.0	51.0	18.7	2.8	13.5	13.2
Vel. Britanija	9.6	34.1	9.4	2.7	5.9	12.0
SAD	6.0	27.6	9.8	2.5	6.7	4.9
Zemlje u tranziciji						
češka	3.9	47.3	5.3	6.4	16.6	15.9
Mađarska	10.2	41.0	6.5	1.9	11.5	16.5
Poljska	13.3	43.2	9.8	3.4	12.8	15.4
Hrvatska⁵⁾, 1994.	14.5	45.3	3.8	0.7	14.3	21.6
Hrvatska⁵⁾, 1996.	15.6	47.5	4.1	1.2	15.8	22.1
Prosjek EU ⁶⁾	-	42.5	11.3	2.7	11.3	13.3
Prosjek OECD ⁶⁾	-	38.4	10.6	2.9	8.6	12.2

Izvor: "OECD in Figures" Supplement to OECD Observer, br. 206, lipanj/srpanj1997; Mjesečni statistički prikaz Ministarstva financija; Mjesečno statističko izvješće DZS i procjene autora.

1) Raspodjela poreznih prihoda nije potpuna. 2) Nacionalne definicije. 3) 1995. 4)1993. 5)Stopa nezaposlenosti se odnosi na registriranu nezaposlenost. Udjeli ukupnih poreznih prihoda u BDP-u odnose se na opću državu, dok se udjeli pojedinih vrsta poreznih prihoda U BDP-u odnose na konsolidiranu središnju državu, što znači da su stvarni udjeli pojedinih vrsta poreznih prihoda podcjenjeni za porezne prihode lokalne države. 6) Neponderirani prosjeci, uključuju i zemlje-članice koje nisu prikazane u tablici.

Statistički podaci o stopi nezaposlenosti i poreznim prihodima prikazani u tablici 1, ipak nam ne pružaju dovoljno informacija da bi se odmah donio jasan zaključak o vezi između razine poreznog opterećenja i stope nezaposlenosti, između ostalog i zbog čimbenika blisko povezanih s oporezivanjem, kao što je način trošenja poreznih prihoda. Velike su razlike u stopama nezaposlenosti, kako kod zemalja s visokim udjelom poreznih prihoda (npr. Austrija, Nizozemska i Norveška imaju niske stope nezaposlenosti, a Belgija, Finska i Francuska visoke), tako i kod zemalja s malim udjelom poreznih prihoda u BDP-u (npr. SAD ima nisku stopu nezaposlenosti, a španjolska visoku).

Zemlje u tranziciji, češka, Mađarska i Poljska, imaju razmjerno visok udio poreznih prihoda u BDP-u, pri čemu udio doprinosa za socijalnu sigurnost, te poreza na potrošnju ne odstupa značajnije od udjela njihovih zapadnoeuropskih susjeda. Međutim, osjetno su manji prihodi od poreza na dohodak građana i poreza na dobit. To, u prvom slučaju, ukazuje na nemogućnost poreznih administracija tih zemalja da porezima na dohodak građana obuhvati dohotke izvan redovnih plaća, ali i na vjerojatno značajan neformalni sektor gospodarstva. U drugom slučaju niski udio poreza na profit odražava napore tih država da privuku inozemna kapitalna ulaganja.

Hrvatska prema nekim osnovnim svojstvima porezne strukture pripada uzorku naprednih tranzicijskih zemalja. Porezni prihodi opće države (središnja država + izvanproračunski fondovi + lokalna država) vrlo su visoki - oni u Hrvatskoj čine oko 47.5% BDP-a u 1996. godini⁵. To je jedna od najviših stopa u svim promatranim zemalja (uz Dansku,

⁵ Brojke o poreznom opterećenju u Hrvatskoj ovisne su o podacima za BDP. U ovom radu koristimo se procjenom BDP-a od 85.3 milijardi kuna u 1994. godini (izvor SLJH 1996), te 103,25 milijardi kuna u 1996. godini (izvor interna dokumentacija Ekonomskog instituta, Zagreb). Procjene podataka koristimo budući da Državni zavod za statistiku do prosinca 1997. godine nije objavio potpune i pouzdane podatke o BDP-u. Postoje mišljenja da je zbog podcjenjene razine BDP-a stvarno porezno opterećenje nešto manje.

Švedsku, Finsku, Nizozemsku, Češku). Osim same razine poreznog opterećenja, treba uočiti i njegov porast od 1994. (kada je kompilirana prva međunarodno usporediva statistika središnje države) do 1996. godine. No, porezni prihodi rasli su već ranije. Tako se na temelju procjene Ministarstva financija o ukupnim prihodima opće države (1992. godine 33.2%, 1993. godine 31.8% BDP-a, o čemu vidjeti World Bank, 1997) može procijeniti da su porezni prihodi prije 1994. godine bili ispod 30% BDP-a.

Za Hrvatsku vrijedi i slijedeća pravilnost uočena za napredne tranzicijske zemlje. Prihodi od poreza na dohodak (i građana i poduzeća) osjetno zaostaju za onima razvijenih tržišnih privreda, dok su prihodi od doprinosa za socijalnu sigurnost i prihodi od poreza na potrošnju usporedivi ili nešto viši. No, Hrvatska u navedenim karakteristikama odlazi u krajnost. Ona je vjerojatno "svjetski prvak", a zasigurno "prvak" u skupu promatranih zemalja, po udjelu prihoda od poreza na potrošnju (porez na promet + trošarine + porezi na međunarodnu trgovinu) u BDP-u. Teško je u statističkim podacima pronaći zemlju koja bi porezima na potrošnju prikupila više od 15-tak posto BDP-a, a pogotovo hrvatskih 22 posto. Isto tako, ranije spomenuti rast poreznog opterećenja u razdoblju 1991-1996. uglavnom se može pripisati porastu prihoda od poreza na potrošnju, s otprilike 9% 1991., na preko 22% BDP-a u 1994. i narednim godinama. Druga neugodna krajnost je vrlo visoko opterećenje doprinosima za socijalno osiguranje. Takvi doprinosi su 1996. godine činili 15.8 posto BDP-a. Tek je nekoliko zemalja koje imaju usporedive razine izdvajanja za socijalno osiguranje. Neugodna osobina ovih izdvajanja je da ona, za razliku od PDV-a s nultom stopom za izvoz, izravno utječu na troškove rada, a time i na konkurentnost domaće privrede na inozemnom tržištu, pogotovo ako se radi o radno-intenzivnim granama. A teret financiranja socijalnog osiguranja putem doprinosa u Hrvatskoj (15.8% BDP-a) viši je, kako od prosjeka

srednjoeuropskih tranzicijskih zemalja (11.9%)⁶, tako i od prosjeka zemalja OECD-a (8.6%).

Visoko opterećenje porezima na potrošnju i doprinosima za socijalnu sigurnost u Hrvatskoj zasigurno je bio značajan poticaj za prebacivanje aktivnosti u neformalni sektor gospodarstva. Razina porezne evazije u Hrvatskoj procjenjuje se na 8-16 posto BDP-a⁷. To je dio objašnjenja za razmjerno niske prihode od poreza na dohodak, niže čak i od, po razini dohotka po stanovniku usporedivih, naprednih zemalja u tranziciji. Mali prihodi od poreza na dobit mogli bi se pripisati razmjeno niskim stopama oporezivanja, ali i lošijim poslovnim rezultatima gospodarstva, posebice u 1994. godini.

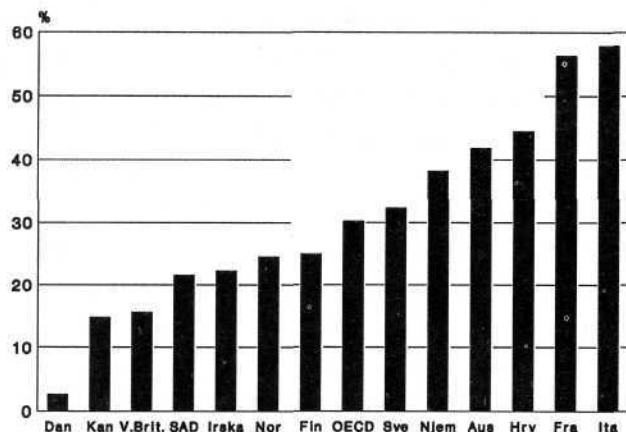
Razlike koje postoje po zemljama u pogledu visine izdvajanja za socijalno osiguranje putem doprinosa ne odražavaju pravu sliku veličine sustava socijalne sigurnosti u nekom nacionalnom gospodarstvu. Potpunije sagledavanje stanja otežano je zbog različitih načina financiranja takvih sustava. Naime, iznesenom je statistikom obuhvaćeno samo financiranje putem obveznih doprinosa, dok u mnogim zemljama postoje značajni "privatni" ili neobvezni oblici osiguranja, a postoje i sustavi socijalnog osiguranja koje se financiraju općim porezima. Razlike su uvjetovane i razinom, odnosno obuhvatom usluga socijalne sigurnosti.

⁶ Prema podacima Svjetske banke (World Bank, 1997) za 1995.godinu, koji uključuju sljedeće tranzicijske zemalje: Albaniju, Bugarsku, češku, Mađarsku, Poljsku, Rumunjsku, Slovačku i Sloveniju

⁷ O tome, kao i o ostalim aspektima neformalnog gospodarstva kod nas vidjeti Bičanić i Ott, 1997.

Slika 1.

STOPE OBVEZNIH DOPRINOSA ZA SOCIJALNU SIGURNOST - OECD (1993) I HRVATSKA (1997) (u postotku od bruto plaća)

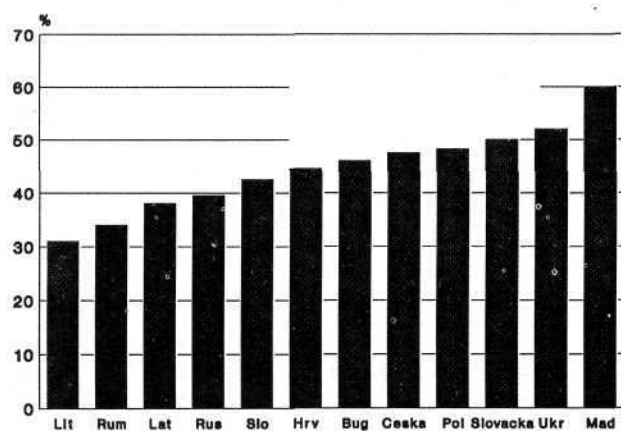


Izvor: Zee (1996) i podaci za Hrvatsku

Napomena: Ukupno poslodavci i radnici

Slika 2.

STOPE OBVEZNIH DOPRINOSA ZA SOCIJALNU SIGURNOST U ZEMLJAMA U TRANZICIJI (1996) (u postotku od bruto plaća)



Izvor: Deloitte Touche Tohmatsu International (1996)

Napomena: Ukupno poslodavci i radnici

Na slici 1 mogu se vidjeti stope propisanih izdvajanja za socijalnu sigurnost za odabrane zemlje OECD-a i Hrvatsku. Ukupne stope propisanih izdvajanja (u postotku od bruto plaće) vrlo su visoke u Francuskoj, Italiji i Nizozemskoj (preko 50%), a umjerene, ili ih uopće nema, u Australiji i Danskoj⁸. Kod zemalja u tranziciji u Srednjoj i Istočnoj Europi, kao što to pokazuje slika 2, stope obveznih doprinosa otprilike odgovaraju stopama u razvijenim zemljama kontinentalne Europe, ali su više od prosjeka razvijenih zemalja (prosjek OECD-a je 30.2%). Mađarska čak ima najviše stope izdvajanja od svih zemalja OECD-a, od ukupno oko 60%. Hrvatska ima stope doprinosa više od većine razvijenih zemalja, ali se nalazi oko prosjeka tranzicijskih zemalja. Zbog ukupno niskih troškova rada u većini tranzicijskih zemalja, može se očekivati da problem visokih doprinosa manje utječe na vanjsku konkurentnost tih zemalja, nego što je to slučaj za Hrvatsku. Nominalna raspodjela tereta obveznih izdvajanja za socijalno osiguranje u Hrvatskoj podjednaka je između radnika i poslodavca. No, čak i razmjeno visoke stope izdvajanja nisu dovoljne da se pokriju sve potrebe, pa je dio tereta financiranja izvanproračunskih fondova kojima su doprinosi namijenjeni pao na teret državnog proračuna (oko 2.4% BDP-a u 1996. godini, prema podacima o konsolidiranom proračunu središnje države).

⁸ Slika 1 prilično dobro pokazuje tri tipa socijalne politike u prikazanim zemljama. Anglo-saksonski svijet (Kanada, Velika Britanija, SAD, Irska) preferira tržišno osiguranje socijalne sigurnosti, pa su stope obveznih izdvajanja za te namjene razmjeno niske, kao i razina prava koje se njima stječu. U skandinavskim zemljama (Danska, Norveška, Finska, švedska) socijalna sigurnost u velikoj se mjeri financira općim porezima (zato doprinosi nisu suviše visoki), pa su u skladu s tim i prava koja proizlaze iz takvog osiguranja dostupna praktično svom stanovništvu, a razina socijalnih usluga je vrlo visoka. Zemlje kontinentalne Europe (Njemačka, Austrija, Francuska, Italija) uglavnom se oslanjaju na tzv. Bismarckov tip osiguranja, koje se temelji na financiranju doprinosima iz plaća putem obveznog osiguranja, a prava iz sustava socijalnog osiguranja reflektiraju izdvajanja koja su nastala tijekom rada. U literaturi se za takve oblike osiguranja obično koriste nazivi: liberalni tip (anglo-saksonski svijet), socijal-demokratski tip (skandinavske zemlje), te konzervativno-korporativistički tip (kontinentalna Europa). Zahvaljujem prof.dr. Vladi Puljizu što mi je skrenuo pozornost na navedene tipove socijalnog osiguranja.

Naravno, ne smiju se zaboraviti svi problemi koji proizlaze iz ovakve usporedbe po zemljama, kako zbog različitih sustava obračuna stopa, mogućih odbitaka i izuzetaka od plaćanja (npr. inozemnim poduzećima ili pojedinim kategorijama zanimanja), tako i zbog mogućnosti da se socijalno osiguranje financira na drugačiji način, a ne iz doprinosa. Zanimljiv je slučaj Danske koja ima visoku razinu socijalnih usluga i niske stope doprinosa, ali zato razmjeno visoku stopu PDV-a budući da se socijalno osiguranje uglavnom financira iz proračuna.

3.2. Struktura i kretanje troškova radne snage

Sadržaj troškova radne snage koje ima poslodavac može se dobiti primjenom zakonski propisanih stopa izdvajanja u obliku doprinosa na plaće (koje plaća poslodavac), doprinosa iz plaća (koje plaća zaposlenik) i poreza na dohodak od plaće. Ovom prilikom ćemo zanemariti troškove radne snage koje poslodavac ima pored plaće i zakonom propisanih izdvajanja (različite naknade troškova, korištenje automobila, plaćanje u proizvodima poduzeća, troškovi obrazovanja i sl.). Propisane stope izdvajanja primjenit ćemo na prosječnu bruto plaću radnika u industriji iz travnja 1997. godine, primjenjujući tadašnja porezna pravila za osobu koja ne mora plaćati prirez i koja nema uzdržavanih članova obitelji⁹. Kalkulacija je prikazana u tablici 3.

⁹ Od 1. veljače 1998. stope doprinosa za mirovinsko i invalidsko osiguranje su smanjenje za 4 postotne jedinice (za dvije u dijelu koji plaća poslodavac i za dvije u dijelu koji plaća zaposlenik), a za istu veličinu su povećani doprinosi za zdravstveno osiguranje. Ova promjena ne mijenja niti ukupni trošak rada, niti neto plaću radnika, već samo preraspodjeljuje sredstva između dva sustava osiguranja, tako da to neće narušiti osnovne rezultate dobivne na temelju stopa koje se vrijedile u 1997. godini.

Tablica 3.

**STRUKTURA TROŠKOVA RADA ZA ZAPOSLENIKA U INDUSTRIJI
S PROJEČNOM BRUTO PLAĆOM (travanj 1997. godine)**

	Iznos, u kunama	Struktura, bruto plaća = 100
TROŠAK RADA ZA POSLODAVCA	3949.72	121.717
- doprinos za mirovinsko i invalidsko osiguranje	413.74	12.75
- doprinos za zdravstveno osiguranje	227.15	7.00
- doprinos za zapošljavanje	27.58	0.85
- vodni doprinos	24.66	0.76
- doprinos Hrvatskoj gospodarskoj komori	11.58	0.357
BRUTO PLAĆA	3245.00	100
- doprinos za mirovinsko i invalidsko osiguranje	413.74	12.75
- doprinos za zdravstveno osiguranje	227.15	7.00
- doprinos za zapošljavanje	27.58	0.85
- doprinos za doplatak za djecu	71.39	2.20
- porez na dohodak	341.03	10.51
NETO PLAĆA	2164.11	66.69
Neto plaća/trošak rada, u %	54.8	54.8
Porezni klin (porezi i doprinosi/trošak rada), u %	45.2	45.2
Granični porezni klin, u %	49.3	49.3

Prema poreznim pravilima iz 1997. godine (vidjeti npr. Sirovica, 1997), poslodavac je na bruto plaću radnika bio dužan izdvojiti još 21.717 % za doprinose na plaću, a zaposlenik je iz bruto plaće morao izdvojiti doprinose u visini 22.8 % posto bruto plaće. Porez na dohodak iz plaće obračunava se na osnovicu koju čini bruto plaća umanjena za zaposlenikove doprinose iz plaće i za neoporezivi dio dohotka u obliku osobnog odbitka. U izloženom slučaju zaposlenik nema uzdržavanih članova, pa njegov osobni odbitak iznosi 800 kuna. Na tako izraženu poreznu osnovicu primjenjuje se stopa poreza na dohodak od 20%. Da je porezna osnovica bila veća od trostrukog iznosa osnovnog osobnog odbitka ($3 \times 800 = 2400$ kn), na taj višak bi se primjenjivala porezna stopa od 35%. Međutim, na zaposlenika s prosječnom bruto plaćom u industriji

u travnju 1997. godine primjenjuje se samo niža stopa poreza na dohodak. Da je zaposlenik živio u nekom od gradova koji obračunavaju prirez, to bi dodatno smanjilo njegovu neto plaću (u Zagrebu za 61,39 kn). Bez plaćenog prireza, u izloženom slučaju neto plaća radnika iznosi 2164 kn. S obzirom da je u istom mjesecu, prema podacima Državnog zavoda za statistiku, prosječna neto plaća u industriji i rudarstvu iznosila 2135 kn, to znači da je kalkulacijom iz tablice 3 prilično dobro pogodena strukturu plaće tipičnog hrvatskog industrijskog radnika, s malom razlikom koja proizlazi iz obračuna osobnih odbitaka i prireza.

Udio neto plaće u ukupnom trošku rada iznosi oko 55 posto, dok porezi i doprinosi koji se moraju platiti, a koji stvaraju razliku između troška rada i neto plaće (direktni porezni klin) čine 45 posto troška rada. Moguće je izračunati i razliku između dodatne jedinice troška rada i neto plaće koju će zaposlenik primiti. Takva se razlika naziva graničnim poreznim klinom i u izloženom slučaju govori da će od svake dodatne kune koju poslodavac može namijeniti za povećanje dohotka radnika s prosječnom plaćom (povećanjem troška rada za 1 kunu), 50 lipa otići na poreze i doprinose (u Zagrebu 52 lipa).

Izračunato porezno opterećenje, koje se čini iznimno visokim, čak je nešto manje nego 1996. godine, jer je od 1. siječnja 1997. godine povećan osnovni osobni odbitak sa 700 na 800 kn, a donja stopa poreza na dohodak smanjena je s 25 na 20 posto. Primjenom pravila oporezivanja plaća iz 1996. godine na istovrsnog radnika s prosječnom plaćom u industriji Hrvatske iz te godine, dobiva se direktni porezni klin od 47 posto, a granični od 52 posto. Drugim riječima, udio neto plaće u trošku rada iznosio je 1996. godine 53 posto, za razliku od 55 posto u 1997. godini¹⁰.

¹⁰ Gotovo isti rezultati dobivaju se korištenjem podataka ZAP-a. Udio neto plaća i naknada u trošku rada (neto plaće plus porezi, prirezi i doprinosi iz i na plaće) u industriji iznosio je 1996. godine 52% (vidjeti Nestić, 1997).

Poticaji radnika za radom i njegovi zahtjevi prilikom ugovaranja plaća ovise o količini potrošnih dobara koju si može priuštiti zarađenim dohotkom, a ta količina dobara ovisi i razini poreza na potrošnju. Tako se radi razmatranja utjecaja poreza na tržište rada može izračunati "sveukupni porezni klin" između troškova koji nastaju zapošljavanjem radnika i količine dobara i usluga koje se mogu pribaviti zarađenim dohotkom. U izloženom slučaju, na već izračunatu razliku između troška rada i neto plaće, treba dodati razliku između neto plaće i vrijednosti kupljenih potrošnih dobara neopterećenih porezima na potrošnju. Prosječnu stopu poreza na potrošnju (uključujući i trošarine) u Hrvatskoj u 1996. godini procjenjujemo na 32.3 posto vrijednosti potrošnih roba prije oporezivanja¹¹. Primjenom ove stope na već izračunati direktni porezni klinu, dobiva se ukupni porezni klin od 60 posto. Drugim riječima, u 1996. godini, od svake kune troška rada za prosječnog industrijskog zaposlenika u Hrvatskoj, zaposlenik će u obliku neto plaće dobiti 53 lipe, a ako sav taj novac uloži u kupovinu potrošnih dobara, na porez na promet i trošarine će otići dodatnih 13 lipa, tako da je na vrijednost potrošnih dobara otišlo tek 40 lipa. Usporedbe radi, ukupni porezni klin je 1995. godine u SAD-u iznosio 36 posto, u Japanu 34 posto, a u Europskoj uniji 53 posto (Leibfritz, Thornton i Bibbee, 1997).

Osim same veličine poreznog klina, zanimljivo je da se struktura troškova rada u Hrvatskoj posljednjih 5-6 godina nije značajnije mijenjala, dakle nema nekog posebno naznačenog trenda pada ili rasta udjela bilo poreza i doprinosa, bilo neto plaća. Nestić (1997) na temelju podataka ZAP-a razmatra nešto širi obuhvat troškova rada (pored plaća uvećanih za poreze i doprinose obuhvaća i ostale troškove rada, poput honorara, obrazovanja, različitih naknada) i nalazi da je ukupni udio poreza i

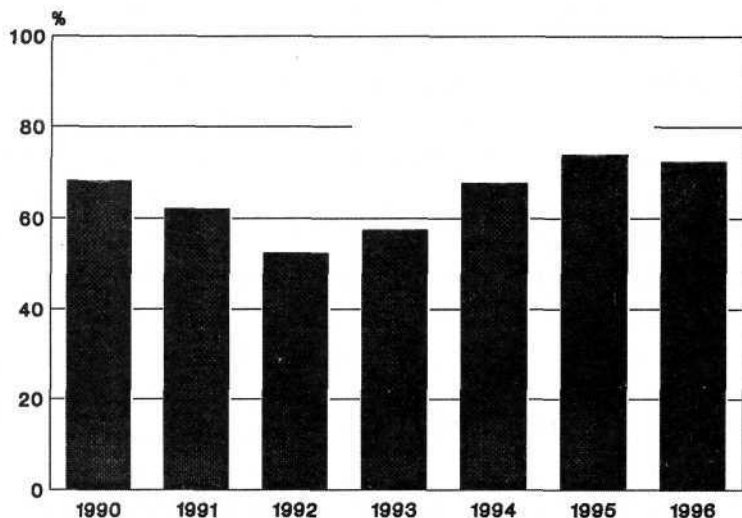
¹¹ Stopa poreza na potrošnju izračunata je kao: (prihodi od poreza na promet i trošarina) / (finalna osobna potrošnja plus finalna državna potrošnja minus plaće zaposlenima u državnim službama minus prihod od poreza na promet minus prihod od trošarina). Izvor podataka o poreznim prihodima je Ministarstvo financija, a podaci o osobnoj i državnoj potrošnji konzistentni su s prethodno korištenom procjenom BDP-a, izvor EIZ.

doprinosa u trošku rada u razdoblju 1990-1996. razmjerno stabilan varirajući od 41.5 do 46.6 posto, s blagom tendencijom pada posljednjih godina, ali bi se to moglo objasniti manjim problemima s usporedivošću podataka u odnosu na prijašnje godine. World Bank (1997) primjenom poreznih pravila na prosječnu plaću nalazi da je u razdoblju 1991-1995 udio poreza i doprinosa u troškovima rada iznosio od 43.1 do 47.9 posto, bez neke posebno naznačene tendencije. S obzirom da je u promatranom razdoblju došlo do nekoliko promjena stopa poreza i doprinosa i do reforme sustava poreza na dohodak, a da se ukupno porezno opterećenje rada nije značajnije mijenjalo, to upućuje, kako na nedostatak jasnog cilja glede ukupnog poreznog opterećenja, tako i na težak teret financiranja socijalnih fondova.

Pored strukture troškova rada, važna odrednica stanja na tržištu rada je kretanje realnih troškova rada, odnosno kretanje udjela troškova rada u dodanoj vrijednosti. Ako se se udio troškova rada u dodanoj vrijednosti povećava, to znači da manje sredstava ostaje poduzećima za druge potrebe, odnosno smanjuju se profitabilnost i izdaci za investicije, što će se vrlo brzo negativno odraziti, kako na proizvodnju, tako i na potražnju za radom. Udio troškova radne snage u dodanoj vrijednosti industrije i rudarstva u Hrvatskoj se smanjuje od početka 90-ih sve do 1993. godine, a nakon toga počinje rasti (slika 3). Razliku do ukupne dodane vrijednosti (100 - udio troška rada) čini udio bruto poslovnog viška u dodanoj vrijednosti, koji možemo shvatiti kao mjeru profitabilnosti. Iako početkom devedesetih dolazi do značajnog pada proizvodnje i rastuće inflacije, u tada smanjenoj dodanoj vrijednosti povećava se participacija poslodavaca kroz povećani udio bruto poslovnog viška. No, sa zaustavljanjem visoke inflacije i prvim znacima oporavka proizvodnje dolazi do preokreta tendencija i udio troškova rada u dodanoj vrijednosti snažno raste, naročito 1994. i 1995. godine, tako da je taj udio postao veći nego 1990. godine. Jasno je da takvo kretanje poslodavce stavlja u vrlo neugodan položaj, i to bi mogao biti jedan od razloga (ne nužno najvažniji) tako postojanog pada zaposlenosti u industriji i rudarstvu, unatoč podacima koji ukazuju na rast proizvodnje. To ujedno otvara

pitanje pogoršanja troškovne konkurentnosti hrvatske industrije na inozemnim tržištima. U 1996. godini je dodana vrijednost rasla brže od troškova rada, zbog čega je udio troškova rada nešto opao, ali je još uvijek veći nego predratne, 1990. godine. S obzirom da gotovo 50 posto troškova rada čine porezi i doprinosi, čini se da ima dosta prostora da porezna politika utječe, kako na kretanje međunarodne konkurentnosti hrvatskog gospodarstva, tako i na funkcioniranje tržišta rada.

Slika 3.
**UDIO TROŠKA RADNE SNAGE U
DODANOJ VRIJEDNOSTI U INDUSTRIJI**



Izvor: Nestić (1997)

4. POREZNA POLITIKA ZA POTICANJE FUNKCIONIRANJA TRŽIŠTA RADA U HRVATSKOJ

Porezna politika u Hrvatskoj je posljednjih godina, kao i u većini tranzicijskih zemalja, bila usredotočena na prikupljanje prihoda kako bi se postigla fiskalna konsolidacija, ali i ukupna makroekonomska stabilnost. Jasno je da u takvim uvjetima briga za učinke poreznog sustava na tržište rada nije bila u prvom planu, osim u mjeri u kojoj je trebalo financirati narasle socijalne potrebe. Visoko porezno opterećenje sada prijeto da ozbiljno naruši vanjsku konkurentnost hrvatskih proizvođača, ali i samo za sebe ima negativne učinke na funkcioniranje tržišta rada. Visoki udio poreza i doprinosa u troškovima rada nepovoljno utječe na želju poslodavaca da zapošljavaju nove radnike, vjerojatno pojačava poticaje za otpuštanje prekobrojnih radnika, potiče zapošljavanje u neformalnom sektoru gospodarstva, smanjuje domaću (privatnu) štednju i investicije, te time i u dugom roku nepovoljno djeluje na gospodarski rast i stvaranje nove zaposlenosti. Hrvatska će morati smanjiti porezno opterećenje rada. Smanjivanje poreznog opterećenja rada trebalo bi postati jednim od osnovnih ciljeva porezne politike u sljedećim godinama.

4.1. Što bi se moglo učiniti¹²

Izravno porezno opterećenje rada čine doprinosi za socijalno osiguranje i porez na dohodak iz plaća. Porez na dohodak iz plaća čini manje od jedne četvrtine poreznog klina između troška rada i neto plaće. Sustav poreza na dohodak građana u Hrvatskoj već ima poželjna svojstva malog broja poreznih stopa (samo dvije) i razmjerno niskih stopa (20 i 35), dok porezne reforme u većini razvijenih zemalja posljednjih godina idu u tim smjeru. Efektivna stopa poreza i prireza na plaće iznosila je 1996. godine

¹² O nekim prijedlozima MMF-a u pogledu porezne politike koja bi poticajno djelovala na razvoj gospodarstva vidjeti Zee, 1996.

oko 18% od osnovice za obračun poreza (bruto plaća umanjnih za doprinose)¹³, što znači da sustav odbitaka čini ove poreze još snošljivijima nego što to pokazuju nominalne porezne stope. Efektivna stopa je zbog smanjivanja donje porezne stope i povećanja osobnog odbitka u 1997. godini bila još i niža. Udio prihoda od poreza na dohodak građana u BDP-u manji je od nekih nama konkurentnih zemalja.

Zbog svega navedenog jedan od mogućih prijedloga je povećanje stopa poreza na dohodak, a smanjivanje doprinosa na plaće i iz plaća. Prijedlog bi se posebice mogao odnositi na povećanje progresivnosti oporezivanja, tj. povećanje gornje granične porezne stope, odnosno uvođenju još jedne više porezne stope, a smanjivanje niže porezne stope (ili povećanje neoporezivnog odbitaka). S obzirom na pretpostavljenu regresivnost PDV-a s jednom stopom, takva bi se mjera mogla poželjeti uvesti zbog jednoličnije distribucije ukupnog poreznog tereta. Iako se može razmisliti o takvim mjerama, treba voditi računa i o njihovim mogućim negativnim posljedicama (smanjuju se poticaji za rad i poduzetništvo, ohrabruje se izbjegavanje i utaja poreza). Isto tako, kako je porezna osnovica poreza na dohodak najvećim dijelom dohodak od rada, moglo bi se dogoditi da promjenom poreznih stopa kod poreza na dohodak (povećanjem jednih, smanjenjem drugih) prosječno porezno opterećenje rada poraste, s negativnim posljedicama na tržište rada. Ako bi se povećanim prihodima od poreza na dohodak željelo pomoći u financiranju socijalnih fondova, odnosno ako bi se željelo smanjiti stope doprinosa, zbog veličine tih sredstva, to bi moglo biti tek u zanemarivom postotku.

Žele li se ipak povećati prihodi od poreza na dohodak (primjerice radi smanjenja prihoda od nekog drugog poreza), ne treba zaboraviti da se

¹³ Izračunato kao udio plaćenih poreza i prireza na dohodak iz plaća u neto plaći uvećanoj za isplaćene poreze i prireze u privredi. Izvor podataka je Statistički bilten ZAP-a, br. 12/1996.

to može postići, osim rastom graničnih poreznih stopa, proširivanjem porezne osnovice, odnosno obuhvaćanjem nekih dosad neprijavljenih dohodaka koji se ostvaruju u neformalnom sektoru. Zato, čak i pod cijenu da su porezni prihodi od ovog poreza nešto niži nego u ostalim zemljama, smatramo da sadašnji sustav porez na dohodak ne bi trebalo mijenjati. Želi li se smanjiti opterećenje rada, tada je to bolje učiniti smanjivanjem doprinosa.

Najveći dio opterećenja rada odnosi se na doprinose. Njihovo smanjivanje nameće pitanje financiranja takvog smanjivanja. Prvo rješenje je racionalnija potrošnja sustava kojima su doprinosi namijenjeni. Takvo je rješenje najbolje, ali ono u ozbiljnijem obujmu teško da je primjenjivo u kratkom roku. Eventualno bi se nešto bi se moglo učiniti povećanjem dobne granice za odlazak u mirovinu, te redefiniranjem i revizijom nekih kategorija invalidskih mirovina¹⁴. Najveći dio doprinosa odlazi u fondove mirovinskog i invalidskog, te zdravstvenog osiguranja, a oba sustava osiguranja i uz sadašnju razinu doprinosa imaju manjak i prinuđeni su nedostatku prihoda podmirivati transferima iz državnog proračuna. Stoga je jedino pravo rješenje temeljita reforma sustava mirovinskog i zdravstvenog osiguranja. No, reforme bi mogle bi potrajati godinama, i očito je da će u početnim fazama zahtijevati dodatna sredstva, a tek se u dugom roku, kroz učinkovitije i uspješnije upravljanje ovim sustavima može očekivati smanjenje stope obveznih izdvajanja. Nadalje, sredstva iz doprinosa za zapošljavanje mogla bi se pokazati nedovoljnima za poduzimanje bilo kakvih ozbiljnijih mjera za rješavanje problema nezaposlenosti, pogotovo

¹⁴ Navodimo primjer Nizozemske, jedne od rijetkih zemalja EU koja je uspjela značajno smanjiti nezaposlenosti (OECD, 1996). Oni su od siječnja 1994. do prosinca 1995. smanjili broj korisnika invalidske naknade sa 925 tisuća na 861 tisuću i to redefiniranjem nesposobnosti za rad za one koji ulaze u shemu i obvezom korisnika postojećih naknada za revizijom po strožim kriterijama. U 1994. godini je revidirano 43300 korisnika mlađih od 35 godina. 50% ih je zadržalo postojeću naknadu za nesposobnost, za 18% korisnika ona je smanjena, gotovo 30% ih je potpuno izgubilo pravo na naknadu, a za samo 2% korisnika naknada je povećana.

ako se intenzivira proces restrukturiranja. Zbog svega toga, smanjivanje potrošnje izvanproračunskih fondova, iako jedan od najznačajnijih dugoročnih zadataka u procesu restrukturiranja gospodarstva i naročito tržišta rada, u kratkom roku ne može dati željene učinke na tržištu rada.

4.2. Prijedlog: smanjiti doprinose na teret proračuna

U takvoj situaciji čini se razumnim da se dio tereta prebaci s direktnog oporezivanja rada na državni proračun. Na prvi se pogled čini da se radi samo o promjeni forme bez ikakvih stvarnih rezultata, jer se ukupni porezni teret, odnosno porezni teret na razini konsolidirane središnje države ne bi promijenio. Međutim, radi se o promjeni nositelja poreznog tereta. Kada se dio tereta financiranja sustava socijalnog osiguranja prebaci na proračun, time se širi porezna osnovica, što znači da će barem dio poreznog tereta ponijeti netko izvan radne snage. Nadalje, proračun najveći dio sredstva dobiva od poreza na potrošnju (sada PDV, a ranije porez na promet), pa će smanjivanje stopa doprinosa najvjerojatnije smanjiti troškove rada, odatle i troškove proizvodnje, a dio poreznog tereta će podnijeti obveznici poreza na potrošnju. U tom bi slučaju dobro prošle radno-intenzivne djelatnosti i djelatnosti koje imaju značajan izvoz, budući da izvoz nije opterećen PDV-om. Pored toga, porez na potrošnju, koji najizdašnije puni proračun, plaćaju i imaoći dohotka iz sive ekonomije, što je praktično jedini način oporezivanja sive ekonomije. Ako se smanje stope doprinosa, odnosno troškovi rada, to će vrlo izvjesno povećati potražnju za radom, odnosno poticajno će djelovati na novo zapošljavanje. Na taj se način ujedno smanjuju i poticaji za neprijavljeni rad, tj. rad u neformalnom sektoru gospodarstva.

Važno je odrediti veličinu i vrstu doprinosa čije bi se stope trebale smanjiti, odnosno financiranje čijih izdataka treba prebaciti na proračun. Prebaciti treba prije svega one izdatke koji imaju prvenstveno redistributivnu funkciju, a doprinosima financirati one izdatke koji počivaju na načelu osiguranja. U Hrvatskoj postoji šest vrsta obveznih doprinosa koje kao osnovicu za plaćanje imaju bruto plaću zaposlenika.

Doprinos za Hrvatsku gospodarsku komoru, te vodni doprinos, čine razmjeno mali dio ukupnih doprinosa (zajedno 1,117%), no teško je naći opravdanje da oni ulaze u trošak rada, odnosno da u konačnici padaju na teret plaća zaposlenih, pa bi za financiranje korisnika tih doprinosa trebalo iznaći neka druga rješenja, najbolje izvan državnog proračuna. Doplatak za djecu isto se tako ne bi trebao financirati iz plaća, jer se čini da je pravo na dječji doplatak nepotrebno vezivati uz radni status, već je bolje vezivati ga uz status građanstva, pa bi se u skladu s time trebao odrediti opseg prava (predlažemo da ona budu vezana samo za obitelji s niskim dohocima), te u državnom proračunu osigurati raspoloživa sredstva za tu namjenu. Kod doprinosa za zdravstveno, te mirovinsko i invalidsko osiguranje stanje je nešto složenije zbog složenog međuodnosa između države i ova dva sustava osiguranja. Fondovi koji su nosioci ovih oblika osiguranja obvezni su osigurati i neke kategorije korisnika koje po načelu osiguranja i uplaćenih doprinosa ne bi trebali (osiguranici iz drugih republika bivše SFRJ), a pojedina zakonska rješenja (o prijevremenom umirovljenju, beneficiranim mirovinama) dovela su fondove gotovo do nemogućnosti da izvrše takve obveze. Država bi u tom slučaju, svuda tamo gdje je zakonskim rješenjima o sustavu mirovinskog i invalidskog osiguranja narušila načelo osiguranja, ovim sustavima trebala nadoknaditi utrošena sredstva. Time bi se otvorio prostor za smanjenje stopa doprinosa, praktično bez reduciranja bilo kojeg prava za korisnike oba ova sustava osiguranja. Doprinos za zapošljavanje mogao bi se smanjiti, ako bi se teret doprinosa za mirovinsko-invalidsko i zdravstveno osiguranje koje Zavod za zapošljavanje plaća svojim korisnicima skrenuo na druge institucije, bilo socijalne, bilo državne uprave. Na proračun bi se mogla prebaciti davanja za minimalne plaće za djelatnike čija su poduzeća zbog rata prestala djelovati.

Procjenjujemo da bi primjenom gore navedenih prijedloga bilo prostora da u kratkom roku ukupne stope doprinosa padnu sa sadašnjih 44.5 na 35 do 37 posto, što je još uvijek više od prosjeka OECD-a (oko 30%), ali i znatno poboljšanje u odnosu na sadašnje stanje. Smatramo da bi veći dio smanjenja doprinosa trebao ići na onaj dio koji plaća poslodavac. Primjerice, poslodavac bi mogao snositi teret od ukupno 15-17%, a preostali dio doprinosa plaćao bi radnik iz svoje bruto plaće (npr. 20% umjesto dosadašnjih 22.8%). Time bi se izbjeglo ozbiljnije povećanje neto plaća i potrošnje. Naime, hrvatskom tržištu rada svojstvena je prilična nefleksibilnost nadnica, a pregovaračka moć zaposlenih može se smatrati jakom, što se može naslutiti iz povećanja udjela troškova rada (i neto plaća) u dodanoj vrijednosti posljednjih godina, a stupanj zaštite zaposlenja, pogotovo tamo gdje je država isključivi ili većinski vlasnik još uvijek je znatan. Ako bi se značajnije smanjili doprinosi u dijelu koji plaćaju zaposleni, vrlo je izvjesno da bi učinci takve mjere bili daleko veći na strani povećanja neto plaća, a manji na strani smanjivanja troškova rada. A upravo bi smanjivanje troškova rada trebalo dovesti do povećanja profitabilnosti i konkurentnosti domaćeg gospodarstva.

Predloženim prebacivanjem tereta financiranja fondova na proračun problem nije riješen. Izdaci proračuna za potrebe financiranja fondova zbog toga bi mogli dodatno narasti za oko 2 - 3 posto BDP-a. Uz sadašnje vrlo visoko porezno opterećenje bilo bi najbolje ovaj dodatni teret financirati smanjivanjem državne potrošnje. Odnosno, u prvom trenutku, zbog još uvijek velikih potreba za obnovu ratom nastradalih područja i tranzicijskih troškova gospodarstva, vjerojatno promjenom strukture izdataka. Završetak rata otvara mogućnost smanjivanja izdataka povezanih uz vođenje ratnih operacija, a poboljšanje porezne administracije moglo bi rezultirati povećanjem porezne osnovice hvatanjem u poreznu mrežu onih koji su je dotada izbjegavali. Konzistentna primjena mjera reforme sustava javne potrošnje u narednim bi godinama omogućila, ne samo da se financiraju obveze preuzete od izvanproračunskih fondova, već i ukupno smanjenje poreznog tereta.

Konačno treba spomenuti i pitanje fleksibilnost tržišta rada, iako se čini da to nije problem porezne politike. Međutim utjecaj poreza na tržište rada razlikuje se kod fleksibilnih tržišta, gdje oporezivanje ima tek neizravane učinke na poticaje za rada, i kod nefleksibilnih tržišta, gdje oporezivanje može utjecati na troškove rada i odatle na potražnju za radom. Stoga bi trebalo poduzimati mjere koje bi povećale fleksibilnost plaća i troškova rada. Neke od uobičajeno preporučivanih mjera u tom smjeru jesu slabljenje institucija kolektivnog pregovaranja na razini čitave grane, ili čitave države i njeno automatsko proširivanje na sve sudionike tržišta rada, poticanje pregovaranja o plaćama na temelju uvjeta na lokalnim tržištima rada, smanjivanje regulacije na tržištu rada, pojednostavljivanje procedure za rad agencija za privremeno zapošljavanje, povećanje stupnja konkurentnosti na tržištu proizvoda, izlaganje javnog sektora, zdravstva, školstva, javnog prijevoza i sl. u većoj mjeri tržišnim snagama i slično.¹⁵

5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Oporezivanje je značajan, iako tek jedan od čimbenika koji mogu utjecati na kretanje zaposlenosti. Ono može narušavati ispravno funkcioniranje tržišta rada iskrivljavajući poticaje za radom i zapošljavanjem. Stoga bi se naglasak u vođenju porezne politike sve više trebao stavljati na pronalaženje onih elemenata poreznog sustava koji izazivaju najveće tržišne distorzije i svoditi ih na najmanju mjeru. Ukratko, preporuča se više tržišta na tržištu rada. Preporuča se smanjivanje ukupnog poreznog opterećenja gospodarstva, disperzija poreznog tereta s poslodavca i radnika na ostale poreze sa širom poreznom osnovicom, širenje porezne mreže na neformalni sektor gospodarstva i povećanje fleksibilnosti na tržištu rada.

¹⁵ Vidjeti npr. Giersch 1996., OECD 1996., Zee 1996.

U Hrvatskoj, u ratnom razdoblju, u razdoblju fiskalne konsolidacije radi potreba makroekonomske stabilizacije, briga za učinke poreznog sustava na tržište rada nije bila u prvom planu. Ne bi se moglo reći da je visoki porezni teret dominantni faktor visoke nezaposlenosti. No, visoko porezno opterećenje sada prijeto da ozbiljno naruši vanjsku konkurentnost hrvatskih proizvođača i oporavak tržišta rada. Visoki udio poreza i doprinosa u troškovima rada nepovoljno utječe na želju poslodavaca da zapošljavaju nove radnike, pojačava poticaje za otpuštanje prekobrojnih radnika i potiče zapošljavanje u neformalnom sektoru gospodarstva. Zato Hrvatska mora smanjiti porezno opterećenje rada. Predloženo smanjivanje doprinosa na plaće (prije svega onih koje plaćaju poslodavci) koje bi se financiralo prebacivanjem dijela tereta financiranja izvanproračunskih fondova izravno na proračun, tek je kratkoročna mjera koja može popraviti stanje na tržištu rada. Dugoročni program smanjivanja državne potrošnje i reforma sustava socijalnog osiguranja omogućili bi da u dugom roku porezi na rad budu manji, a veća fleksibilnost tržišta rada omogućila bi da se negativni učinci oporezivanja svedu na minimum.

LITERATURA

Bičanić Ivo i Katarina Ott, ur., 1997. "Neslužbeno gospodarstvo u Republici Hrvatskoj", Financijska praksa, br. 1-2.

Deloitte Touche Tohmatsu International, 1996., Central and East Europe Quick Tax Guide 1996.

Giersch, H. ur., 1996. "Fighting Europe's Unemployment in the 1990s", Springer, Berlin.

Leibfritz, Willi, John Thornton i Alexandra Bibbee, 1997. "Taxation and Economic Performance", OECD Working Papers, Vol. V, No. 45, Paris.

Nestić, Danijel, 1997. "Analiza troškova radne snage u industriji na osnovu podatak o novčanim tokovima u razdoblju 1990-1996." Privredna kretanja i ekonomska politika, br. 57. svibanj, str 46-76.

OECD, 1994. OECD Jobs Study: Evidence and Explanations, Paris.

OECD, 1995. OECD Jobs Study: Taxation, Employment and Unemployment, Paris.

OECD, 1996. OECD Economic Surveys 1995-1996, the Netherlands, Paris.

Sirovica, Kornelija, 1997. "Obračun poreza i doprinosa iz plaća i drugih primanja" Računovodstvo i financije, br.6, lipanj, str. 40-50.

World Bank, 1997. Croatia - Challenge of Peace, prva verzija, neobjavljeno.

Zee, Howell H., 1996. "Taxation and Unemployment" IMF Working Paper, WP/96/45, International Monetary Fond, svibanj.