



**CRNA GORA
MINISTARSTVO FINANSIJA**

**A N A L I Z A
PORESKOG OPTEREĆENJA TRŽIŠTA RADA I UTICAJA NA ZAPOŠLJAVANJE
UZ MODELIRANJE EFEKATA PROMJENE U SISTEMU OPOREZIVANJA
I NIVOVA DOPRINOSA**

Podgorica, jun 2014. godine

SADRŽAJ

PREGLED TABELA I GRAFIKA.....	6
1. UVODNE NAPOMENE.....	7
2. REGULATORNI OKVIR.....	8
2.1. Oporezivanje dohotka fizičkih lica u Crnoj Gori.....	8
2.2. Doprinosi za obavezno socijalno osiguranje.....	10
3. UTICAJ PORESKOG OPTEREĆENJA i REGULATIVE NA TRŽIŠTE RADA U EKONOMSKOJ TEORIJI.....	15
3.1. Poresko opterećenje troškova rada.....	15
3.2. Uticaj regulative na zaposlenost - Index zakonske zaštite zaposlenja.....	18
3.2.1. Indeks zakonske zaštite zaposlenja.....	18
3.2.2. Uticaj regulative na tržištu rada na nezaposlenost.....	21
4. PORESKO OPTEREĆENJE TROŠKOVA RADA U OECD ZEMLJAMA.....	27
5. PORESKO OPTEREĆENJE TROŠKOVA RADA U CRNOJ GORI.....	31
5.1. Poresko opterećenje – Uticaj na tržište rada Crne Gore.....	31
5.2. Trendovi u poreskom opterećenju tržišta rada u Crnoj Gori.....	32
6. MODELIRANJE UTICAJA PORESKOG OPTEREĆENJA I REGULATIVE NA TRŽIŠTE RADA U CRNOJ GORI.....	36
6.1. Uticaj promjene poreskog opterećenja troškova rada.....	36
6.2. Smanjenje obima zakonske zaštite zaposlenja – vrijednosti EPL indeksa.....	37
6.3. Smanjenje poreskog opterećenja i zakonske zaštite zaposlenja.....	38
7. ZAKLJUČAK I PREPORUKE.....	39

PREGLED TABELA I GRAFIKA

Tabela 1 - Pregled poreskih stopa u periodu 2002-2006 godine	8
Tabela 2 - Ostvarenje neto prihoda po osnovu poreza na dohodak od 2002-2012.....	9
Tabela 3 – Bruto naplata poreza na dohodak fizičkih lica.....	9
Tabela 4 – Uporedni pregled prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica	10
Tabela 5 – Bruto naplata doprinosa za obavezno socijalno osiguranje	12
Tabela 6 – Uporedni pregled prihoda od doprinosa za obavezno socijalno osiguranje za 2012. i 2013. godinu i učešće pojedinih vrsta doprinosa u ukupnim doprinosima.....	13
Tabela 7 - Porez na dohodak plus doprinosi na teret zaposlenog – prosječna zarada 2013	13
Tabela 8 - Porez na dohodak plus doprinosi na teret zaposlenog i doprinosi na teret poslodavca u 2013. godini	14
Tabela 9 – Konstrukcija indeksa zakonske zaštite zaposlenja.....	20
Tabela 10 – Indeks zaštite zaposlenja: konverzija u jedinstvenu skalu	21
Tabela 11 - Uticaj EPL-a na dinamiku tržišta rada (Random Effects GLS).....	24
Tabela 12 – Uticaj EPL-a na stopu zaposlenosti određenih grupa na tržištu rada.....	25
Tabela 13 – Poresko opterećenje troškova rada.....	27
Tabela 14 – Promjena u ukupnom poreskom opterećenju u 2013. godini.....	28
Tabela 15 - Regresije za objašnjenje nezaposlenosti (ukupne, kratkoročne)	32
Tabela 16 – Opterećenje zarada fiskalitetima za period 1994-2013 na primjeru prosječne zarade u Crnoj Gori	33
Tabela 17 - Porez na dohodak plus doprinosi na teret poslodavca i doprinosi na teret zaposlenog	34
Tabela 18 - Poresko opterećenje u Crnoj Gori u periodu od 2010-2014.....	35
Tabela 19 - Pretpostavke za modeliranje	36
Tabela 20 - I scenario Smanjenje poreskog opterećenja – uticaj na zaposlenost	36
Tabela 21 - I scenario Smanjenje poreskog opterećenja – uticaj na budžetske rashode.....	37
Tabela 22 - II Scenario Smanjenje zakonske zaštite zaposlenja.....	37
Tabela 23 – II Scenario Smanjenje zakonske zaštite zaposlenja - efekat na prihode budžeta.....	38
Tabela 24 - III Scenario Smanjenje zakonske zaštite zaposlenja i poreskog opterećenja	38
Tabela 25 - III Scenario Smanjenje zakonske zaštite zaposlenja i poreskog opterećenja – efekti na prihode budžeta	38
Grafik 1 - Vertikalna kriva ponude rada i opterećenje	16
Grafik 2 – Horizontalna kriva ponude rada i poresko opterećenje	16
Grafik 3 – Tržište rada i poresko opterećenje troškova rada	18
Grafik 4 – Jednostavne korelacije između EPL-a, tokova na tržištu rada i obima dugoročne nezaposlenosti	23
Grafik 5 – Progresivnost poreskog opterećenja u OECD-u - % povećanja poreskog opterećenja sa rastom zarada.....	30
Grafik 6 – Progresivnost poreskog opterećenja u EU/OECD članicama - % povećanja poreskog opterećenja sa rastom zarada	30
Grafik 7 – Prikaz korelacije zaposlenosti i poreskog opterećenja	31

UVODNE NAPOMENE

Zaključkom Vlade Crne Gore broj 08-31/4 od 03.04.2014. godine, Ministarstvo finansija je zaduženo da do kraja II kvartala 2014. godine pripremi i dostavi Vladi Analizu poreskog opterećenja tržišta rada i uticaja na zapošljavanje uz modeliranje efekata promjene u sistemu oporezivanja i nivoa doprinosa.

U cilju realizacije navedenog zaključaka formirana je međuresorska Radna grupa, u koju su pored predstavnika Ministarstva finansija, uključeni i predstavnici Ministarstva rada i socijalnog staranja i Poreske uprave.

Nakon detaljnog sagledavanja sistema tržišta rada i fiskalnog opterećenja rada i zarada zaposlenih, pripremljena je analiza koja je bazirana na podacima Ministarstva finansija, Poreske uprave, Monstata, Eurostata i OECD-a.

U analizi je dat kratak osvrt na politiku oporezivanja dohotka fizičkih lica i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje u Crnoj Gori, uticaj poreskog opterećenja na tržištu rada, prikaz efekata promjene poreskog opterećenja i zakonske zaštite zaposlenih, uporedna rješenja i preporuke.

REGULATORNI OKVIR

2.1. Oporezivanje dohotka fizičkih lica u Crnoj Gori

Oporezivanje dohotka fizičkih lica uređeno je Zakonom o porezu na dohodak fizičkih lica ("Sl. list RCG" br. 65/01, 37/04 i 78/06 i "Sl. list CG", broj 86/09, 14/12, 6/13 i 62/13). Oporezivanje dohotka fizičkih lica vrši se iz pet izvora prihoda i to: prihoda od ličnih primanja, samostalne djelatnosti, imovine i imovinskih prava, kapitala i kapitalnih dobitaka. Obveznik poreza je rezidentno fizičko lice koje ostvari oporezivi dohodak u Crnoj Gori i van Crne Gore (primjenjuje se princip svjetskog dohotka), kao i nerezidentno fizičko lice koje ostvari dohodak na teritoriji Crne Gore. Prema postojećem rješenju, oporezivanje dohotka se vrši po stopi od 9%, osim za prihode od ličnih primanja u iznosu većem od 720 eura, na koje se privremeno kao mjera fiskalne konsolidacije (do kraja 2014. godine) obračunava i plaća porez po stopi od 15%.

U periodu od 2002-2006 godine u primjeni je bio sistem progresivnog oporezivanja dohotka fizičkih lica. Oporezivanje prihoda se vršilo primjenom četiri poreske stope: 0%, 17%, 21% i 25%. Ovaj sistem je podrazumijevao pravo na lični odbitak koji je prvobitno iznosio 600 eura na godišnjem nivou i koji je usklađivan sa rastom zarada. Kao prelazno rješenje za period jul-novembar 2004. godine primjenjivale su se stope 16%, 20% i 24%. Tokom 2004. godine izvršeno je smanjenje poreskih stopa za dva procentna poena tako da su stope od 01. decembra 2004. godine iznosile 15%, 19% i 23%.

Tabela 1 - Pregled poreskih stopa u periodu 2002-2006 godine

Iznos godišnjeg oporezivog dohotka (u €)	Visina poreza
Od 0 Do 600	0%
Od 600 do 2.000	0 Eur 0 Eura + 17% na iznos preko 600 Eura
Od 2.000 do 3.500	238 238Eura + 21% na iznos preko 2.000 Eura
Preko 3.500	553 Eura + 25% na iznos preko 3.500 Eura
Iznos mjesečnog oporezivog dohotka (u €)	Visina poreza
Do 65,00	0%
Od 65,00 do 218,00	0 eura + 16% na iznos preko 65,00 eura
Od 218,00 do 381,00	24,40 eura + 20% na iznos preko 218,00 eura
Preko 381,00	57,00 eura + 24% na iznos preko 381,00 eura
Iznos godišnjeg oporezivog dohotka (u €)	Visina poreza
Do 785,00	0%
Od 785,00 do 2.615,00	0 eura + 15% na iznos preko 785,00 eura
Od 2.615.00 do 4.577,00	274,00 eura + 19% na iznos preko 2.615,00 eura
Preko 4.577,00	647,00 eura + 23% na iznos preko 4.577,00 eura

Počev od 2007. godine, promijenjen je sistem oporezivanja dohotka fizičkih lica i uvedena je jedinstvena (proporcionalna) poreska stopa od 9%, sa odloženom primjenom od 2010. godine. U

tranzicioniom period poreska stopa je iznosila 15% u 2007. i 2008. godinu, a u 2009. godinu 12%, dok je zadržan neoporezivi iznos (lični odbitak).

Razlozi za uvođenjem proporcionalnog oporezivanja dohotka, bili su obrazloženi pozitivnim efektima na nivo neto zarada zaposlenih, stavljanjem osnova i uslova za dugoročno povećanje budžetskih prihoda, zapošljavanje novih radnika, otpočinjanje novog biznisa, povećanje investicionog ulaganja, pojednostavljenje poreskog postupka kod obračuna poreskih obaveza, kao i veću motivisanost poslodavaca da zarade isplaćuju isključivo u novcu.

Budući da je počev od 2010. godine u primjeni jedinstvena poreska stopa od 9%, koja je najniža u regionu, proširena je poreska osnovica time što je uvedeno oporezivanje jednog broja naknada po osnovu ličnih primanja (topli obrok, regres i prevoz) i ukinuta olakšica po osnovu ličnog odbitka koji je na godišnjem nivou iznosio 840€ (mjesečno 70€).

Tabela 2 - Ostvarenje neto prihoda po osnovu poreza na dohodak od 2002-2012

Porez na dohodak	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Neto naplata u mil.€	57,9	63,9	61,24	67,09	72,49	85,40	111,92	94,99	89,75	81,64	82,26	95,6

Izvor: Makrofiskalna jedinica, Ministarstvo finansija

Analizom ostvarenih prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica u periodu 2002-2013 godine uočava se stalni rast prihoda do 2009. godine. Tako da je u 2007. godini (u odnosu na 2006. godinu), koja je prva godina primjene proporcionalne stope od 15%, rast prihoda iznosio 17,8%, odnosno 12.9 mil. €, a u 2008. godini rast u odnosu na 2007. god je iznosio 31%, odnosno 26,5 mil.€.

Tabela 3 – Bruto naplata poreza na dohodak fizičkih lica

Porez na dohodak / bruto naplata		
2005	Stopa	0, 15%, 19% i 23%
	Prihod	85,4
2006	Stopa	0, 15%, 19% i 23%
	Prihod	93,2
2007	Stopa	15%
	Prihod	108,1
2008	Stopa	15%
	Prihod	142
2009	Stopa	12%
	Prihod	120,6
2010	Stopa	9%
	Prihod	114
2011	Stopa	9%

	Prihod	106,9
2012	Stopa	9%
	Prihod	107,6
2013	Stopa	9% i 15%
	Prihod	124,9

Izvor: Trezor

Tabela 4 – Uporedni pregled prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica za 2012. i 2013. godinu i učešće u ukupnim prihodima

IZVORI DOHOTKA	Ostvareno 2012 u mil.€	Ostvareno 2013 u mil.€	Index	% Učešća u ukup. prihodima za 2013. god.
Lična primanja	95.3	111.9	117.4	89,6
Samostalna djelatnost	1.5	1.6	106.6	1,3
Imovina i imovinska prava	2.7	1.9	70.4	1,5
Kapital i ostalo	8.1	9.5	117.3	7.6
Ukupno	107.6	124.9	116.1	100,00

2.2. Doprinosi za obavezno socijalno osiguranje

Zakonom o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje („Sl. list CG“, broj 13/07... 62/13) uređena je obaveza plaćanja doprinosa za obavezno socijalno osiguranje (penzijsko i invalidsko osiguranje, zdravstveno osiguranje i osiguranje od nezaposlenosti) i propisani obveznici plaćanja doprinosa, osnovice za obračun doprinosa, stope doprinosa, način obračuna, rokovi plaćanja i dr.

Doprinosi za penzijsko i invalidsko osiguranje, zdravstveno osiguranje i osiguranje od nezaposlenosti plaćaju:

- zaposleni, koji je dužan da plaća doprinose iz osnovice (iz bruto zarade), i
- poslodavac koji plaća doprinose na osnovicu (na bruto zaradu).

Osnovica za obračun doprinosa za zaposlena lica je bruto zarada koja obuhvata neto zaradu, porez na dohodak fizičkih lica i doprinose za obavezno socijalno osiguranje koje plaća zaposleni – osiguranik. Bruto zaradu zaposlenog čini zarada za obavljene rad i vrijeme provedeno na radu, uvećana zarada, naknada zarade i druga lična primanja utvrđena zakonom, kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu, na koja se plaća porez na dohodak fizičkih lica, kao i naknade koje su direktno povezane sa radom i radnim učinkom (naknada za rad u radnim tijelima, grupama, timovima i sl.), na koje se plaća porez na dohodak fizičkih lica, a koje isplaćuje poslodavac.

Do 2005. godine stope doprinosa su bile konstante i kumulativna stopa doprinosa je iznosila 40% (20% na teret zaposlenog i 20% na teret poslodavca). U narednom periodu dolazilo je do oscilacija stopa doprinosa, tako da je u periodu 2005-2007 godine kumulativna stopa doprinosa iznosila 36,1% (20,0% na teret zaposlenog i 16,1% na teret poslodavca), u 2008. godini iznosila 34% (19% na teret zaposlenog i 15% na teret poslodavca), u 2008. godini iznosila 32% (17,5% na teret zaposlenog i 14,5% na teret poslodavca), dok je od 2010. godine kumulativna stopa doprinosa 33,8% (24,0% na teret zaposlenog i 9,8% na teret poslodavca).

Obaveze zaposlenog

Zaposleni je dužan da u svoje ime i za svoj račun plaća doprinose iz zarade i to za:

- penzijsko i invalidsko osiguranje po stopi 15,0%;
- zdravstveno osiguranje po stopi 8,5%;
- osiguranje od nezaposlenosti po stopi 0,5%.

Ukupno opterećenje zarada sa doprinosima na teret zaposlenog iznosi 24,0%.

Obaveze poslodavca

Poslodavac plaća doprinose na zaradu zaposlenog (na svoj teret, a u korist zaposlenog) i to za:

- penzijsko i invalidsko osiguranje po stopi od 5,5%,
- zdravstveno osiguranje po stopi od 3,8%,
- osiguranje od nezaposlenosti po stopi od 0,5%,
- Fond rada po stopi od 0,2% (član 4 Zakona o fondu rada – „Sl.list CG“, broj 88/09).

Ukupno opterećenje zarada sa doprinosima na teret poslodavca iznosi 10,0%.

Tabela 5 – Bruto naplata doprinosa za obavezno socijalno osiguranje

Doprinosi za obavezno socijalno osiguranje / bruto naplata				
2005	Stopa	36.1%	zaposleni	20%
			poslodavac	16.1%
	Prihodi	173.9		
2006	Stopa	36.1%	zaposleni	20%
			poslodavac	16.1%
	Prihodi	256		
2007	Stopa	36.1%	zaposleni	20%
			poslodavac	16.1%
	Prihodi	306.9		
2008	Stopa	34%	zaposleni	19%
			poslodavac	15%
	Prihodi	368.9		
2009	Stopa	32%	zaposleni	17.5%
			poslodavac	14.5%
	Prihodi	338		
2010	Stopa	33.8%	zaposleni	24%
			poslodavac	9.8%
	Prihodi	374.6		
2011	Stopa	33.8%	zaposleni	24%
			poslodavac	9.8%
	Prihodi	344.8		
2012	Stopa	33.8%	zaposleni	24%
			poslodavac	9.8%
	Prihodi	352.2		
2013	Stopa	33.8%	zaposleni	24%
			poslodavac	9.8%
	Prihodi	387.4		

Izvor: Trezor

Tabela 6 – Uporedni pregled prihoda od doprinosa za obavezno socijalno osiguranje za 2012. i 2013. godinu i učešće pojedinih vrsta doprinosa u ukupnim doprinosima

Doprinosi	Ostvareno 2012 u mil.€	Ostvareno 2013 u mil.€	Index	% Učešća u ukup. prihodima za 2013. god.
PIO	216,5	241,9	111,7	62,4
Zdravstvo	125,7	134,7	107,2	37,8
Nezaposlenost	10	10,8	108,0	2,8
Ukupno	352,2	387,4	110,0	100,00

U prilogu su dati tabelarni pregled stopa poreza na dohodak i doprinosa na teret zaposlenog za 2013. godinu, i stopa poreza na dohodak i doprinosa na teret zaposlenog i poslodavca i kumulativne stope u 2013. godini

Tabela 7 - Porez na dohodak plus doprinosi na teret zaposlenog – prosječna zarada 2013

Zemlja	Ukupno plaćanje	Efektivni porez na dohodak	Doprinosi na teret zaposlenog
	Kao % od bruto zarade		
Švajcarska	17.1	10.9	6.3
Norveška	29.2	21.4	7.8
Holandija	31.2	15.7	15.5
Njemačka	39.6	19.1	20.4
Luksemburg	29.3	17.0	12.3
Belgija	42.6	28.6	14.0
Australija	23.1	23.1	0.0
Danska	38.6	35.8	2.7
Velika Britanija	24.1	14.7	9.4
Austrija	34.3	16.2	18.1
USA	24.6	16.9	7.7
Japan	21.6	7.7	13.9
Koreja	13.4	5.1	8.3
Finska	30.2	22.5	7.6
Švedska	25.0	18.0	7.0
Island	28.3	27.9	0.5
Francuska	28.4	14.6	13.8
Irska	18.7	14.7	4.0
Italija	31.0	21.5	9.5
Kanada	22.7	15.3	7.4
Španija	22.9	16.6	6.4
Novi Zeland	16.9	16.9	0.0
Izrael	16.7	8.8	7.9
Grčka	25.5	9.0	16.5

Slovenija	33.1	11.0	22.1
Turska	28.5	13.5	15.0
Portugal	27.2	16.2	11.0
Poljska	24.7	6.9	17.8
Mađarska	34.5	16.0	18.5
Češka	22.8	11.8	11.0
Estonija	19.5	17.5	2.0
Slovačka	22.8	9.4	13.4
Čile	7.0	0.0	7.0
Meksiko	9.8	8.4	1.4
Crna Gora	33.0	9.0	24.0

U Crnoj Gori doprinosi na teret zaposlenog iznose 24% dok je porez na dohodak 9%, što ukupno iznosi 33% od iznosa bruto zarade, što znači za 4 procentna poena više u odnosu na prosjek EU.

Tabela 8 - Porez na dohodak plus doprinosi na teret zaposlenog i doprinosi na teret poslodavca u 2013. godini

Zemlja	Ukupno poresko opterećenje	Porez na dohodak	Doprinosi na teret	
			zaposlenog	poslodavca
Belgija	55.8	22.0	10.8	23.0
Njemačka	49.3	16.0	17.1	16.2
Švajcarska	22.0	10.2	5.9	5.9
Norveška	37.3	18.9	6.9	11.5
Austrija	49.1	12.6	14.0	22.6
Luksemburg	37.0	15.1	11.0	11.0
Holandija	36.9	14.3	14.2	8.4
Francuska	48.9	10.4	9.8	28.7
Švedska	42.9	13.7	5.3	23.9
Finska	43.1	18.4	6.2	18.6
Velika Britanija	31.5	13.3	8.5	9.8
Australija	27.4	21.8	0.0	5.6
Japan	31.6	6.7	12.2	12.8
USA	31.3	15.4	7.0	8.9
Italija	47.8	16.3	7.2	24.3
Koreja	21.4	4.6	7.5	9.3
Danska	38.2	35.8	2.7	0.0
Španija	40.7	12.8	4.9	23.0
Island	33.4	25.9	0.4	7.1
Irska	26.6	13.3	3.6	9.7
Kanada	31.1	13.7	6.6	10.8
Grčka	41.6	7.1	12.9	21.5
Novi Zeland	16.9	16.9	0.0	0.0

Portugal	41.1	13.1	8.9	19.2
Turska	38.6	11.6	12.9	14.2
Slovenija	42.3	9.4	19.0	13.9
Izrael	20.7	8.4	7.5	4.8
Češka	42.4	8.8	8.2	25.4
Mađarska	49.0	12.5	14.4	22.2
Estonija	39.9	13.0	1.5	25.4
Poljska	35.6	5.9	15.3	14.4
Slovačka	41.1	7.1	10.2	23.8
Čile	7.0	0.0	7.0	0.0
Meksiko	19.2	7.5	1.2	10.5
Crna Gora	43.0	9.0	24.0	10.0
Srbija	47.8	10.0	19.9	17.9
Hrvatska	49.2	12	20.0	17.2

UTICAJ PORESKOG OPTEREĆENJA I REGULATIVE NA TRŽIŠTE RADA U EKONOMSKOJ TEORIJI

3.1. Poresko opterećenje troškova rada

Poresko opterećenje troškova rada mjeri nivo zaštite radnika od rizika tržišta rada, kao što su nezaposlenosti, starost i bolest, a istovremeno predstavlja pokazatelj fiskalne politike. Poresko opterećenje troškova rada (tax wedge on labor) je indikator koji prikazuje sadašnju vrijednost troškova zarada koje se transferišu državi u obliku doprinosa za socijalno osiguranje i poreza na dohodak građana. Poresko opterećenje troškova rada ima tri glavne komponente – udio zaposlenih u doprinosima za socijalno osiguranje, udio poslodavaca u doprinosima za socijalno osiguranje i porez na dohodak građana.

Poresko opterećenje troškova rada ima dvije osnovne varijante: poresko opterećenje troškova zarada i poresko opterećenje ukupnih troškova rada.

Poresko opterećenje troškova zarada uzima u obzir troškove koje poslodavac ima prilikom isplate zarade, i računa se na sledeći način:

$$\text{POTZ} = \frac{\text{UTZ} - \text{NZ}}{\text{UTZ}} * 100,$$

gdje je POTZ – poresko opterećenje troškova zarade, UTZ – ukupan trošak zarade (uključuje neto zaradu, porez na dohodak, i doprinose za obavezno socijalno osiguranje koje plaće i poslodavac i zaposleni), NZ – neto zarada.

Poresko opterećenje troškova rada uzima u obzir sve troškove koje poslodavac ima po osnovu ugovora o radu, na primjer, isplata naknade za godišnji odmor, naknade za prevoz, naknade za obrok tokom rada i sl. Računa se po sledećoj formuli:

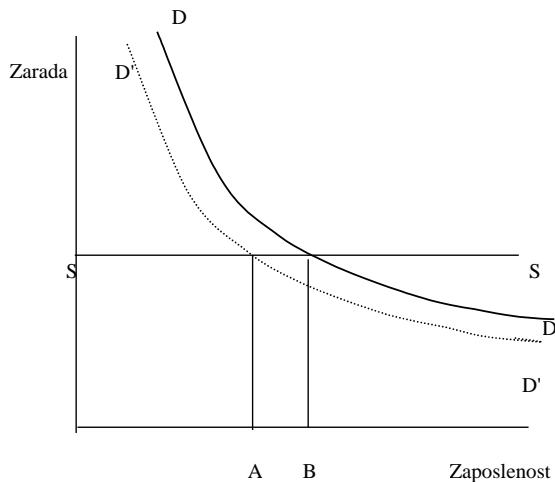
$$\text{POTR} = \frac{\text{UTR}-\text{RDR}}{\text{UTR}} * 100 ,$$

gdje je POTR – poresko opterećenje troškova rada, UTR – ukupan trošak rada (uključuje trošak zarada i dodatne benefite koji se pružaju zaposlenom), RDR – raspoloživi dohodak radnika (uključuje neto zaradu i dodatna primanja, kao nadoknada za godišnji odmor, i sl).

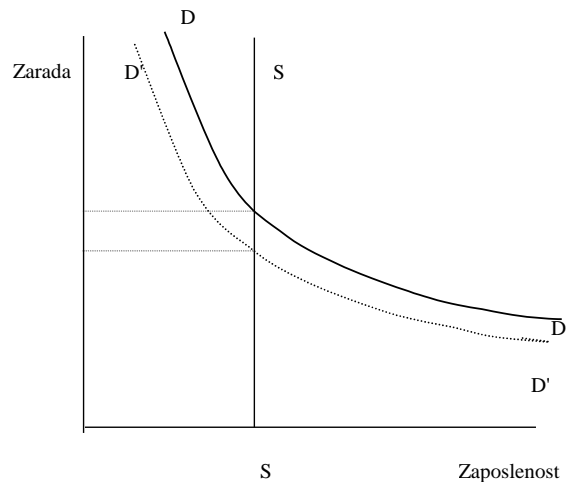
Veći procenat poreskog opterećenja znači veći stepen zaštite zaposlenih, kao i veći iznos transferisan državi u vidu poreza i doprinosa na plate zaposlenih.

Ekonomska literatura sugerise da uticaj poreskog opterećenja troškova rada na zaposlenost zavisi od elastičnosti krive ponude (tražnje) za radom. Što je veća elastičnost krive ponude rada veći je štetan uticaj poreskog opterećenja troškova rada na ishode na tržištu rada. Ako je kriva ponude rada (kriva tražnje za radom) vertikalna (grafik 1), tj. ista je za bilo koji nivo zarade, povećanje ovog poreskog opterećenja će dovesti do smanjivanja neto zarade (ili do povećanja ukupnih troškova rada), tj. zaposleni (ili poslodavci) prihvataju da preuzmu na sebe ovo finansijsko opterećenje. U tom slučaju neće doći do smanjenja zaposlenosti. Na drugoj strani, ako je kriva ponude rada horizontalna (grafik 2), tj. bez obzira na nivo zarade ponuda za radom se povećava, zaposleni nisu u poziciji ili ne mogu da prihvate bilo kakvo smanjenje neto zarade. Stoga se povećanje ovog poreskog opterećenja u potpunosti prebacuje na poslodavce i oni smanjuju zaposlenost, osim ako odgovarajuća kriva tražnje za radom nije vertikalna i oni tada prihvataju povećanje troškova rada bez smanjivanja zaposlenosti.

Grafik 1 - Vertikalna kriva ponude rada i opterećenje



Grafik 2 – Horizontalna kriva ponude rada i poresko opterećenje



Prema empirijskim istraživanjima¹, poresko opterećenje troškova rada ima veći uticaj na zaposlenost na segmentima tržišta rada gdje su zarade relativno niže. Drugim riječima, budući da su razlike među zaradama pojedinaca uglavnom objašnjene nivoom sposobnosti, negativni efekti ovog opterećenja na zaposlenost mogu se najvećim dijelom reflektovati na zaposlene sa niskim nivoom kvalifikacija (pogledati grafik 3). Ovaj zaključak je potvrđen rezultatima istraživanja koja su sprovedena u Belgiji, Francuskoj i Holandiji, ove zemlje su uspjele da povećaju zaposlenost među ovom grupom uvođenjem posebnih poreskih olakšica za zaposlene sa niskim zaradama.

Prema Nickell-u² povećanje poreskog opterećenja na troškove rada između 60-tih i 90-tih godina u velikoj mjeri objašnjava razlike u stopi zaposlenosti među zemljama OECD-a (Francuska, Njemačka, Italija i SAD). Opseg uticaja poreskog opterećenja troškova rada na zaposlenost u zemlji, prema Nickell-u, zavisi i od institucionalnog ustrojstva na tržištu rada i države, tj. postojanja minimalne zarade, benefita za nezaposlene, nivoa poreskog opterećenja zaposlenog i poslodavca, prosječnog nivoa vještina radne snage, rigidnosti realnih zarada na dolje i preovlađujuće struktura pregovaranja o zaradama.

Ekonomska literatura identifikuje niz faktora koji određuju uticaj poreskog opterećenja troškova rada na zaposlenost, tj. elastičnost poreza i zaposlenosti³:

1. kvalifikovanost radne snage – što je niža kvalifikovanost radne snage mogućnost negativnog uticaja ovih poreskih opterećenja na zaposlenost je veća;
2. alternativni prihod – veći alternativni prihod pod uticajem minimalne zarade i ostalih mogućnosti za sticanjem alternativnih prihoda znači da veći udio onih koji imaju potencijalno niske zarade neće biti zaposlen;
3. odnos između poreza i benefita i oporezivanje benefita koji se ne dobijaju po osnovu zaposlenja – u slučaju da benefiti nijesu oporezovani uticaj poreza na dohodak je veliki;
4. efektivna poreska opterećenja koja plaćaju poslodavci i zaposleni – porezi koje plaćaju poslodavci imaju veći negativan uticaj na zaposlenost;
5. formiranje zarada i relativna snaga pregovaračkih strana i nivo centralizacije pregovaranja – kada su sindikati jaki i kada pregovaranje o zaradama nije centralizovano negativan uticaj na poresko opterećenje troškova rada je visok, dok ako je pregovaranje potpuno centralizovano ili potpuno decentralizovano, uticaj je obično manji;

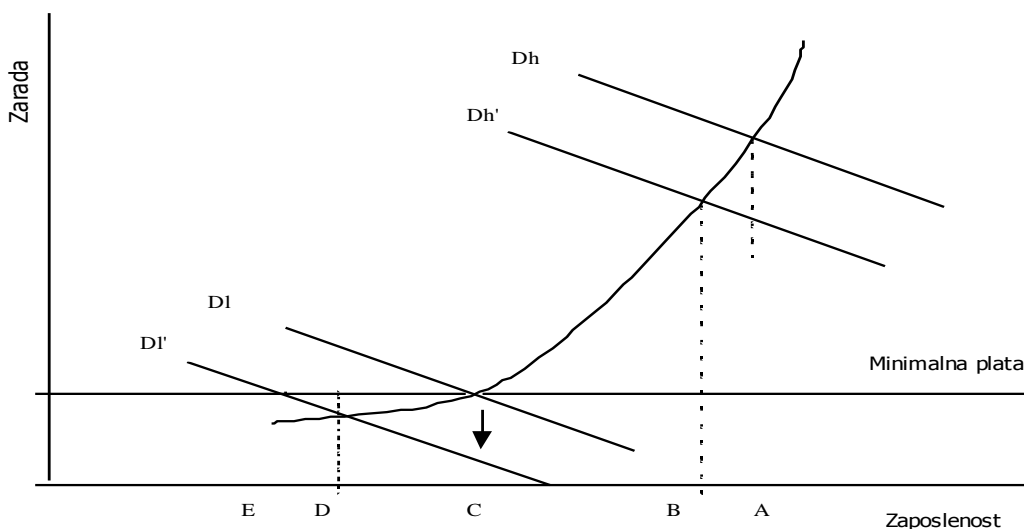
¹ OECD – "Employment Outlook 2003"

² Nickell – "Employment and taxes", working paper

³ "Tax wedge and skills: Case of Poland in international perspective", CASE (www.case.com.pl), 2006

6. pravac promjene – negativni uticaji povećanja poreskog opterećenja na troškove rada na zaposlenost mogu biti mnogo jači od pozitivnih efekata koje njihovo smanjivanje ima na zaposlenost, pošto zarade teže da budu fleksibilnije na gore nego na dolje.

Grafik 3 – Tržište rada i poresko opterećenje troškova rada



Dh	– tražnja za kvalifikovanim radom
Dh'	– tražnja za kvalifikovanim radom nakon uvođenja poreskog opterećenja
Dl	– tražnja za nekvalifikovanim radom
Dl'	– tražnja za nekvalifikovanim radom nakon uvođenja poreskog opterećenja
AB	– smanjenje zaposlenosti među kvalifikovanim radnicima zbog poreskog opterećenja
CD	– smanjenje zaposlenosti među nekvalifikovanim radnicima zbog poreskog opterećenja kad ne postoji minimalne plate
CE	– smanjenje zaposlenosti među nekvalifikovanim radnicima zbog poreskog opterećenja kad postoji minimalne plate

Faktori koji utiču na elastičnost ponude rada također utiču jedni na druge. Na primjer, utvrđivanje minimalne zarade ograničava fleksibilnost zarada na dolje. Također, jedna od posljedica utvrđivanja minimalne zarade je ta da njeno postojanje destimuliše ljude da se uključe u obrazovni sistem, te stoga rezultira nižim nivoom prosječnih sposobnosti.

3.2. Uticaj regulative na zaposlenost - Index zakonske zaštite zaposlenja

3.2.1. Indeks zakonske zaštite zaposlenja

Od kasnih 80-tih OECD je analizirao vezu između zaposlenosti, zaštite zaposlenja i fleksibilnosti tržišta rada. U publikaciji OECD Pregled zaposlenosti⁴ predstavljen je Indeks zakonske zaštite zaposlenja, koji se bazirao na radovima Grubb-a i Wells-a (1993). Glavni cilj istraživanja veze

⁴ OECD Employment Outlook

između fleksibilnosti/rigidnosti radnog zakonodavstva, koja se mjeri Indeksom zakonske zaštite zaposlenja (EPL indeks), i situacije na tržištu je utvrđivanje da li je zakonska zaštita zaposlenja glavni uzrok pojave visoke stope nezaposlenosti u OECD zemljama poslije 80-tih.

Indeks zakonske zaštite zaposlenja (EPL) je ponderisani prosjek 22 različita indikatora, koji opisuju različite aspekte ugovora o radu na neodređeno i određeno vrijeme, kao i kolektivne otkaze.

U tabeli 4.2 su prikazana 22 indikatora podijeljena u tri grupe: 1)indikator koji opisuje zakonodavstvo vezano za zapošljavanje na neodređeno vrijeme, 2)indikator koji opisuje regulativu privremenog zapošljavanja (zapošljavanje na određeno vrijeme), i 3)indikator koji opisuje zakonodavstvo vezano za proceduru kolektivnih otkaza. Ove široke grupe se dijele u podgrupe (nivo 2), a svaka podgrupa sadrži više pojedinačnih indikatora (nivo 1).

Ovakva klasifikacija indikatora je veoma važna, budući da se metodologija izračunavanja indeksa zasniva na prelasku sa pojedinačnih indikatora na ukupan indeks. Izračunavanje indeksa (EPL) se izvodi u tri koraka, u svakom koraku se agregiraju informacije sa jednog nivoa na drugi uz korišćenje različitih pondera.

Budući da su indikator izraženi u različitim jedinicama, potrebno ih je standardizovati. Svi indikator se ponovo grupišu uz pomoć jedinstvene skale, od 0 (veoma fleksibilna regulativa) do 6 (veoma stroga regulativa), kao što je prikazano u tabeli 4.3.

Direktna rigidnost tržišta rada postoji ako je regulativa rigidna, a standardi na tržištu rada visoki. Rigidnost zakonodavstva na tržištu rada se mjeri *indeksom zakonske zaštite zaposlenja*. Ovaj indeks je konstruisao OECD i on obuhvata ocjenu propisa koji se tiču uslova za zapošljavanje i otpuštanje radnika. Sve zemlje se rangiraju od 0 (veoma fleksibilna regulativa) do 20 (veoma stroga regulativa). Rigidna regulativa znači komplikovanu proceduru prilikom kolektivnih otkaza uz obavezno uključivanje sindikata i vlade, ograničen broj slučajeva u kom se mogu zaključiti ugovori o radu na određeno, visok stepen prava radnika (otpremnine, otkazni rokovi, i sl.).Vrijednost indeksa za Crnu Goru je 20 u periodu do 2003. godine, a zatim 19 za 2003. i 2004. godinu, zbog nezatne liberalizacije Zakona o radu.

Tabela 9 – Konstrukcija indeksa zakonske zaštite zaposlenja

Nivo 4	Nivo 3	Nivo 2	Nivo 1
EPL indeks	RC Stalno zapošljavanje (ugovori na neodređeno vrijeme) (5/12)	RC1 Procedure (1/3)	Uobičajene procedure kod otkaza (1/2) ⁵ Odlaganje početka otkaznog roka (1/2) ⁶
		RC2 Otkazni rokovi i otpremnine (1/3)	Otkazni rok nakon 9 mjeseci rada (1/7) Otkazni rok nakon 4 godine rada (1/7) Otkazni rok nakon 20 godina rada (1/7) Otpremnina nakon 9 mjeseci rada (4/21) Otpremnina nakon 4 godine rada (4/21) Otpremnina nakon 20 godina rada (4/21)
		RC3 Nepравedni otkazi (1/3)	Definicija nepravednog otkaza (1/4) ⁷ Trajanje probnog rada (1/4) Kompenzacija za nepravedni otkaz (1/4) Mogućnost povratka na radno mjesto (1/4) ⁸
	TC Privremeno zapošljavanje (5/12)	TC1 Ugovori na određeno vrijeme (1/2)	Važeći slučajevi (1/2) ⁹ Maksimalan broj uzastopnih ugovora (1/4) Maksimalno ukupno trajanje uzastopnih ugovora (1/4)
		TC2 Agencije za privremeno zapošljavanje (1/2)	Dopuštene vrste poslova (1/2) ¹⁰ Ograničenje broja uzastopnih ugovora (1/4) Maksimalno ukupno trajanje uzastopnih ugovora (1/4)
	CD Kolektivni otkazi (2/12)		Definicija kolektivnog otkaza (1/4) ¹¹ Dodatna potrebna obavještenja (1/4) ¹² Dodatno odlaganje početka otkaznog roka (1/4) Ostali dodatni troškovi poslodavaca (1/4) ¹³

Izvor: OECD

Ukratko, Indeks zaštite zaposlenja je konstruisan na sledeći način:

- Izračunavanje pojedinačnih indikatora kroz odgovor na postavljena pitanja
- Ponovno izračunavanje indeksa uz pomoć tabele za konverziju (tabela 10)

⁵ 1=poslodavac mora radniku dostaviti otkaz s obrazloženjem u pismenom obliku; 2=poslodavac mora obavijestiti treću stranu (npr. radničko vijeće) o otkazu; 3=poslodavac mora dobiti dopuštenje za otkaz od treće strane

⁶ 6 dana ako je prije otkaza potrebno upozorenje, 1 dan za usmeni otkaz ili ličnu dostavu otkaza radniku, 2 dana ako otkaz treba biti poslan poštom i 3 dana ako otkaz treba poslati kao preporučeno pismo

⁷ 0=kad je radnikova sposobnost ili poslovni višak dovoljan razlog za otkaz; 1=kad godine ili staž mogu imati uticaja na to koga otpustiti; 2=kad otkaz može nastupiti tek nakon prekvalifikacije ili transfera na drugo radno mjesto; 3=kad radnikova sposobnost ne može biti razlog otkaza

⁸ 1=rijetko se radnici vraćaju na radno mjesto; 2= prilično često se vraćaju na radno mjesto; 3= uvijek se vraćaju na radno mjesto

⁹ Uobičajeni objektivni razlozi za korištenje ugovora na određeno vrijeme su: sezonski poslovi, zamjena privremeno odsutnog radnika, privremeno povećanje obima poslova, posebni poslovni aranžmani.

¹⁰ 0=nije dopušteno postojanje agencija; od 1 do 3 – zavisno od obima i vrste ograničenja; 4= nema ograničenja

¹¹ 0=nema posebne regulative vezane za kolektivne otkaze u odnosu na regularne otkaze; 1=ako se kolektivni otkaz odnosi na ≥ 50 otkaza; 2=ako se kolektivni otkaz odnosi na ≥ 20 otkaza; 3= ako se kolektivni otkaz odnosi na ≥ 10 otkaza; 4= ako se kolektivni otkaz odnosi na manje od 10 otkaza

¹² Odnosi se na dodatne obaveze obavještanja sindikata (vijeća radnika), službe za zapošljavanje ili nekog drugog nadležnog tijela o kolektivnom otkazu

¹³ Odnosi se na obavezu davanja dodatne otpremnine u slučaju kolektivnog otkaza i na program zbrinjavanja i prekvalifikacije radnika; 0=ništa od navedenog nije obaveza poslodavca; 1=poslodavac mora izvršiti jednu od navedenih obaveza; 2=poslodavac mora izvršiti obje navedene obaveze

- Agregiranje u tri koraka od nivoa 1 do 4 uz korišćenje pondera datih u tabeli 9.

Tabela 10 – Indeks zaštite zaposlenja: konverzija u jedinstvenu skalu

Pitanje	Originalna jedinica	0	1	2	3	4	5	6
Pojedinačni otkazi								
RC1A	Skala (0-3)	Skala (0-3)*2						
RC1B	Dani	0-2	<10	<18	<26	<35	<45	≥45
RC2A1	Mjeseci	0	≤0.4	≤0.8	≤1.2	<1.6	<2	≥2
RC2A2	Mjeseci	0	≤0.75	≤1.25	<2	<2.5	<3.5	≥3.5
RC2A3	Mjeseci	<3	≤2.75	≤5	≤7	≤9	>11	<11
RCB1	Mjeseci	0	≤0.5	≤1	≤1.75	≤2.5	<3	≥3
RCB2	Mjeseci	0	≤0.5	≤1	≤2	≤3	<4	≥4
RCB3	Mjeseci	0	≤3	≤6	≤10	≤12	≤18	>18
RC3A	Skala (0-3)	Skala (0-3)*2						
RC3B	Mjeseci	≥24	>12	>9	>5	>2.5	>1.5	<1.5
RC3C	Mjeseci	≤13	≤8	≤12	≤18	≤24	≤30	>30
RC3D	Skala (0-3)	Skala (0-3)*2						
Privremeni otkazi								
TC1A	Skala (0-3)	Skala (0-3)*2						
TC1B	Broj	Nema limita	≥5	≥4	≥3	≥2	≥1.5	<1.5
TC1C	Mjeseci	Nema limita	≥36	≥30	≥24	≥18	≥12	<12
TC2A	Skala (0-4)	Skala (0-4)*6/4						
TC2B	Da/Ne	Ne			Da ili TC2A=0			
TC2C	Mjeseci	Nema limita	≥36	≥24	≥18	≥12	>6	≤6 ili TC2A=0
Kolektivni otkazi								
CD1	Skala (0-4)	Skala (0-4)*6/4						
CD2	Skala (0-2)	Skala (0-2)*3						
CD3	Dani	0	<25	<30	<50	<70	<90	>90
CD4	Skala (0-4)	Skala (0-2)*3						

Izvor: OECD

Kao rezultat, zemlje sa fleksibilnim radnim zakonodavstvom imaju niži ukupni EPL indeks (između 0 i 1), a zemlje sa veoma strogom regulativom imaju visoku vrijednost indeksa (između 5 i 6).

3.2.2. Uticaj regulative na tržištu rada na nezaposlenost

U ekonomskoj teoriji postoji neslaganje oko uticaja zakonodavstva o zaštiti zaposlenja na nivo zaposlenosti u jednoj ekonomiji. Na jednoj strani su autori koji smatraju da ne postoji nikakva veza između zakonodavstva o zaštiti zaposlenja i situacije na tržištu rada (Nikell i Layard 1999). Na drugoj strani, postoji mišljenje da striktno zakonodavstvo o zaštiti zaposlenja negativno utiče

na tržište rada u smislu demografske kompozicije tržišta rada, mobilnosti tržišta i nivoa nezaposlenosti (Heckman i Pages 2002).

Rezultati OECD studije, objavljene u OECD Outlook-u iz 1999, 2004. kao i studije iz 2006. godine su pokazali da striktno zakonodavstvo na tržištu rada utiče na održavanje konstantnog nivoa nezaposlenosti, kao i na veću nezaposlenost među pojedinim grupama nezaposlenih. Po OECD izvještaju, rigidno zakonodavstvo utiče na veće stope nezaposlenosti među ženama, mladim i starijim muškarcima. Takođe, u zemljama koje imaju striktno radno zakonodavstvo, ratio zaposleni/populacija je niži. Još jedna posledica striktnog zakonodavstva na tržištu rada je i veće učešće samozaposlenih u ukupnom broju zaposlenih ljudi.

Radni propisi, u prvom redu propisi koji regulišu pojedinačne i kolektivne otkaze ugovora o radu na neodređeno vrijeme se mogu opisati kao ograničenja sposobnosti poslodavca da prilagodi radnu snagu i kontoliše trošak rada. Teorijske analize pokazuju da viša zaštita zaposlenja smanjuje otpuštanje tokom ekonomske recesije, ali može uticati i na niže stope zapošljavanja u fazama ekonomske ekspanzije. Prilikom angažovanja radne snage, firme će uzeti u obzir vjerovatnoću pojavljivanja troškova otpuštanja u budućnosti. Uz pretpostavku da plate ne mogu biti prilagođene u toj mjeri da kompenziraju eventualni trošak otpuštanja u budućnosti, takva situacija će uticati na odluke o angažovanju nove radne snage u preduzećima. Kao posledica, zaštitno zakonodavstvo će smanjivati fluktuacije na tržištu rada tokom ciklusa, dok će povećavati stabilnost poslova i dužinu nezaposlenosti.

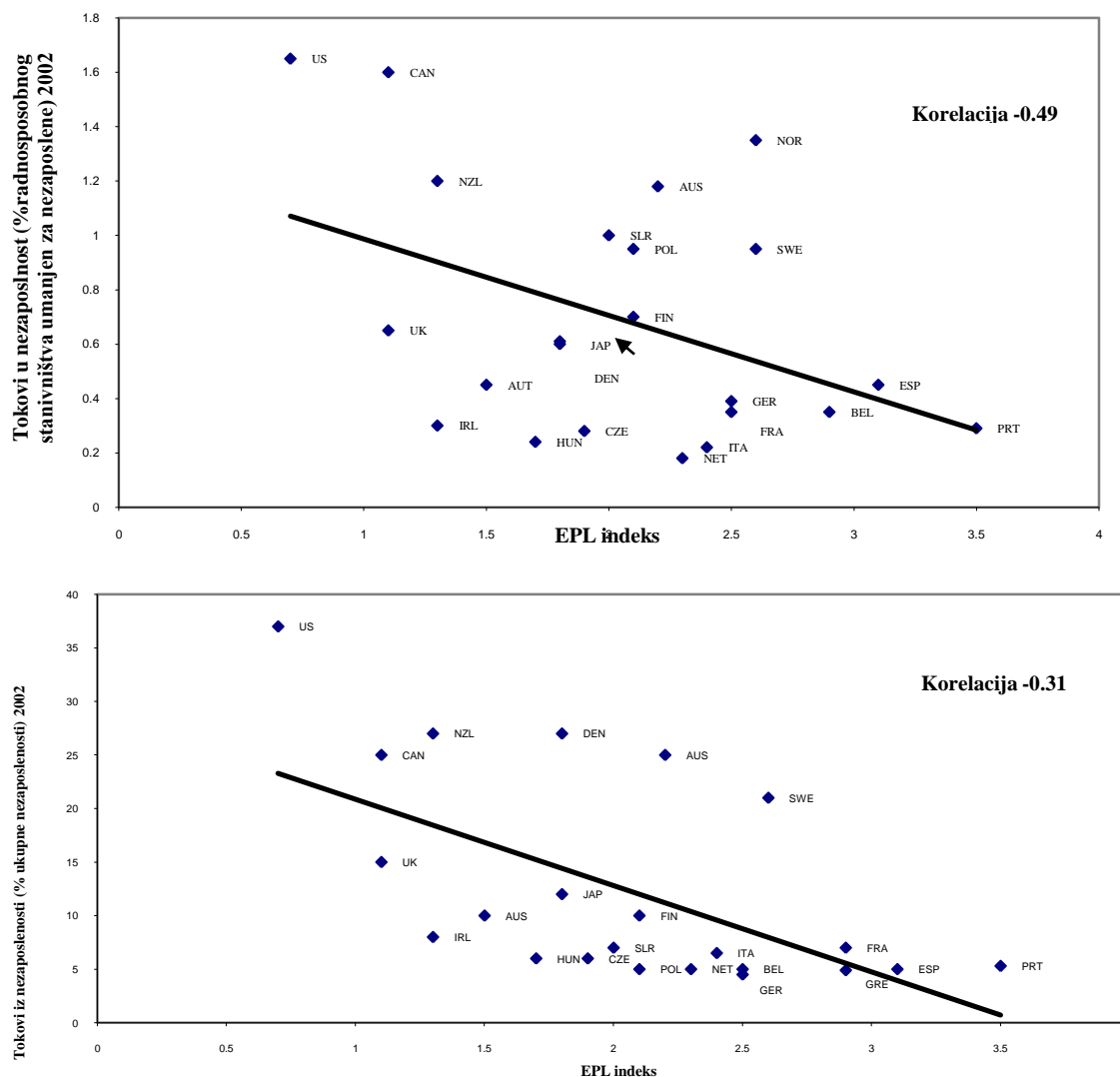
Viši stepen zaštite zaposlenja je praćen nižom stopom ulaska u nezaposlenost (majim otpuštanjem), na šta ukazuje i negativna korelacija (-0,49) između EPL-a i tokova u nezaposlenost (manje otkaza ugovora o radu, manja stopa aktivnosti radne snage). Na drugoj strani, veza između EPL i izlaska iz nezaposlenosti je negativna u skladu sa teorijom, ali korelacija nije statistički značajna (-0,31). Na primjer, Nordijske zemlje imaju relativno visoke stope izlaska iz nezaposlenosti, uprkos umjerenoj ili visokoj vrijednosti EPL indeksa. Međutim ovo može biti posledica velikog oslanjanja na aktivne politike zapošljavanja (npr. Danska troši 5%BDP-a na mjere politike na tržištu rada), što može ublažiti negativne efekte EPL-a na tokove u zaposlenost. Takođe, pozitivna korelacija, koja postoji između EPL-a i dugoročne nezaposlenosti nije statistički značajna.

OECD je analizirao godišnje podatke od 1985. godine do 2002. godine za 19 zemalja članica, i pratio promjene u mjerama zaštite zaposlenja¹⁴. Za svaku zemlju su ocijenjene vrijednosti EPL indeksa u tri perioda 1980-tih, 1990-tih i 2003. godine. Osim EPL-a korišćene su i druge institucionalne varijable i varijable politika, kao indeksi obuhvata kolektivnog pregovaranja, korporatizam u procesu pregovaranja o platama, stopa zamjene naknada za nezaposlene, rashodi na aktivne politike tržišta rada i poresko opterećenje.

¹⁴ Prilikom analiziranja veze između EPL i funkcionisanja tržišta rada u odabranom uzorku, korišćen je metod najmanjih kvadrata (OLS) uz procjenu slučajnih efekata (random effects estimates -RE) tretirajući konstantne uslove jedne zemlje kao slučajno distribuirane u međusekcijskim jedinicama. Metod RE je odabran zbog najbolje utilizacije podataka – obuhvata i varijacije među zemljama i varijacije u okviru vremenskih serija.

Na grafiku su prikazane korelacije između EPL-a i nekih varijabli kojima se mjere varijacije na tržištu rada. Ovi grafici ukazuju na to da što je viši EPL indeks, to je slabija moć prilagođavanja tržišta rada.

Grafik 4 – Jednostavne korelacije između EPL-a, tokova na tržištu rada i obima dugoročne nezaposlenosti



Izvor: OECD Employment Outlook, 2004

U tabeli 11 su prikazani rezultati koji pokazuju da EPL utiče na nižu stopu ulaska i izlaska iz nezaposlenosti (-0,165 i -5,03¹⁵, respektivno), kao i da utiče na obim dugoročne nezaposlenosti

¹⁵ Povećanje vrijednosti EPL-a za 1, znači da se smanjuje broj otpuštenih dok se takođe smanjuje i broj onih koji gube status nezaposlene osobe (zapošljavaju se), iznos smanjenja zavisi od prvobitne vrijednosti EPL-a. Na primjer ako je vrijednost EPL-a 3 i poveća se na 4 broj osoba koje će zadržati zaposlenje se povećava za 33,3%. Slična logika se može primijeniti i na ostale varijable koje utiču na tokove u nezaposlenosti.

(koeficijent 3,271). U slučaju visoke vrijednosti EPL indeksa radnici su zaštićeni od otpuštanja, tako da se na taj način smanjuju tokovi u nezaposlenost. Na drugoj strani, budući da je vrijednost indeksa visoka, manji broj neaktivnih ljudi se aktivira, budući da je broj raspoloživih poslova mali, tako da EPL utiče na stopu otpuštanja kao i na ulazak po prvi put na tržište rada. Takođe, rezultati pokazuju da mjere aktivne politike na tržištu rada olakšavaju izlazak iz nezaposlenosti (koeficijent 0,761), dok velikodušni iznosi naknada za nezaposlenost i poresko opterećenje utiču na povećanje dugoročne nezaposlenosti (koeficijenti 0,187 i 0,98, respektivno).

Tabela 11 - Uticaj EPL-a na dinamiku tržišta rada (Random Effects GLS)

	Tokovi u nezaposlenost	Tokovi van nezaposlenosti	Obim dugoročne nezaposlenosti
EPL	-0.165*** (0.05)	-5.030*** (1.07)	3.271*** (1.26)
Centralizacija/indeks koordinacije	-0.015 (0.04)	0.003 (0.94)	-0.904 (1.1)
Obuhvat kolektivnog pregovaranja	0.001 (0.00)	-0.053 (0.06)	0.105 (0.08)
ALMP		0.761** (0.31)	-1.327*** (0.43)
Poresko opterećenje	0.002 (0.01)	-0.143 (0.14)	0.980*** (0.15)
Naknade za nezaposlene			0.187** (0.09)
Jaz outputa	-0.037*** (0.01)	1.064*** (0.14)	-0.574*** (0.16)
<i>F-test</i>	<i>36.4***</i>	<i>41.8***</i>	<i>59.8***</i>
<i>B-P LM Test</i>	<i>892.3***</i>	<i>838.8***</i>	<i>1117.0***</i>
<i>Hausman Test</i>	<i>10.6*</i>	<i>5.6</i>	<i>0.9</i>

, **, * znače statistički značajan na nivou 1%, 5% i 10%, respektivno. U zagradama su date standardne greške.*

Izvor: OECD Employment Outlook 2004.

EPL ili zakonska zaštita zaposlenja ima i šire implikacije osim jednostavnog uticaja na tokove tržišta rada. Na primjer, može pojačati poziciju zaštićenih radnika, tzv. insajdera u procesu pregovora o plati, i na taj način uticati negativno na zapošljavanje preko povećanja troškova rada. Bentolila i Dolado (1994) nalaze da ovaj efekat može biti pojačan postojanjem privremenih formi rada i dominacijom radnika na neodređeno vrijeme u sindikatima, kao i u procesu pregovaranja o zaradama. Prilagođavanje zaposlenosti je disproporcionalno na štetu zaposlenih na određeno vrijeme, čime se pojačava pregovaračka moć zaposlenih na neodređeno vrijeme i za posledicu ima povećanje opšteg nivoa plata, koji može negativno uticati na funkcionisanje tržišta rada.

Na drugoj strani, pojedini ekonomisti smatraju da EPL može imati drugačiji uticaj. Na primjer, promovisanje napora i saradnje radnika kroz stabilnu zaposlenost (Fella 2004), kao i da utiče na povećano ulaganje u humani kapital (Belot 2002). Međutim, nasuprot ovim primjerima, u bivšim komunističkim zemljama, striktna zaštita zaposlenja je uticala na povećanje zloupotreba i

moralnog hazarda, budući da je postojala komplikovana procedura otpuštanja radnika, koja nije bila politički poželjna.

Iako ne postoji saglasnost o uticaju na zaposlenost i nezaposlenost uopšte, ekonomisti se slažu oko uticaja EPL-a na pojedine grupe u okviru radne snage. Istraživanja su pokazala da EPL nema značajan uticaj na zapošljavanje muškaraca u «najboljim godinama» (prime-age man), dok je zabilježen negativan uticaj na zapošljavanje žena i mladih ljudi. Mladi, budući da ulaze po prvi put na tržište rada i žene koje su već nezaposlene će biti pogođene manjim nivoom kreiranja poslova, koji je izazvan EPL-om, dok je manja vjerovatnoća da će imati benefite od smanjenog otpuštanja. Na drugoj strani, oni koji su već na tržištu rada duže vrijeme, u prvom redu muškarci, će imati benefite od zaštite zaposlenja (vidjeti tabelu 12).

Tabela 12 – Uticaj EPL-a na stopu zaposlenosti određenih grupa na tržištu rada

	Zavisna varijabla: stopa zaposlenosti			
	Muškarci	Žene	Mladi	Stariji
Metod slučajnih uticaja	0.107 (0.29)	-1.381** (0.6)	-2.062*** (0.68)	-0.296 (0.54)
Metod fiksnih uticaja	0.543 (0.36)	-1.498** (0.65)	-0.339 (0.81)	-0.066 (0.54)
OLS ¹⁶	0.662*** (0.20)	-3.039*** (1.11)	-3.769*** (0.45)	4.119*** (0.63)
<i>F-test</i>	45.6***	233.5***	57.3***	208.4***
<i>B-P LM Test</i>	838.8***	113.5***	518.4***	308.4***
<i>Hausman Test</i>	8.4	0.1	57.0	52.0***

*, **, *** znače statistički značajan na nivou 1%, 5% i 10%, respektivno. U zagradama su date standardne greške.
Izvor: OECD Employment Outlook 2004.

Rezultati pokazuju da EPL značajno smanjuje mogućnosti zapošljavanja za žene (negativne vrijednosti koeficijenta), na primjer, povećanje vrijednosti EPL indeksa za 1 smanjuje stopu nezaposlenosti žena za 1,381 procentni poen, u slučaju rezultata po metodu slučajnih uzoraka, ili za 1,498 procentnih poena u slučaju metoda fiksnih uticaja, dok je po OLS-u negativan uticaj viši (-3,039). Na drugoj strani rezultati pokazuju negativan uticaj EPL-a na stopu zaposlenosti mladih ljudi, ali rezultati u određenoj mjeri variraju u statističkoj značajnosti zavisno od korišćenog metoda ocjene (metod slučajnih uticaja ili metod fiksnih uticaja, ili metod najmanjih kvadrata -OLS). Dodatno, nejasni/mješoviti rezultati za starije zaposlene (po OLS metodi postoji pozitivan uticaj EPL-a na zapošljavanje starijih osoba) sugeriraju da smanjenje u stopi zapošljavanja može biti kompenzirano zaštitnom ulogom EPL-a prilikom otpuštanja.

Sredinom 80-tih godina prošlog vijeka, mnoge zemlje su liberalizovale regulativu ugovora na određeno vrijeme, dok je regulativa ugovora na neodređeno vrijeme ostala nepromijenjena. Ovakva promjena je uzrokovala povećanje udjela zaposlenih na određeno vrijeme u ukupnoj zaposlenosti. Postojanje visokog troška otpuštanja za ugovore na neodređeno vrijeme, stimuliše

¹⁶ OLS (ordinary least squares) - metod najmanjih kvadrata

poslodavce da angažuju radnike na određeno vrijeme, tako da stope otpuštanja i zapošljavanja rastu.

Takođe, jedna od posledica rigidne regulative na tržištu rada je i postojanje sive ekonomije i nižeg nivoa poštovanja propisa. U zemljama u tranziciji (bivše komunističke zemlje) regulativa je pružala visok stepen zaštite zaposlenim. Nakon otpočinjanja procesa tranzicije i jačanja privatnog sektora, budući da su propisi bili previše rigidni, poslodavci su angažovali radnu snagu u oblasti sive ekonomije. Posebno karakterističan primjer takvog tržišta je i tržište rada Crne Gore, koju karakteriše visok stepen zaštite zaposlenja (EPL 3,2) kao i visok obim sive ekonomije.

Uticaj zaštite zaposlenja na tržištu rada se može sumirati na sledeći način:

- visok stepen regulative na tržištu rada negativno utiče na funkcionisanje tržišta rada, u prvom redu na njegovu dinamiku (tokovi u i van nezaposlenosti) i utiče negativno na otvaranje novih radnih mjesta;
- stope aktivnosti su niže u zemljama sa višim stepenom zaštite zaposlenja;
- stope zaposlenosti su niže u zemljama višim stepenom zaštite zaposlenja;
- dugoročna nezaposlenost je viša u zemljama sa višim stepenom zaštite;
- zaštita zaposlenja podstiče diskriminaciju na tržištu rada, budući da, u prvom redu, štiti zaposlene muškarce, dok negativno utiče na stope zapošljavanja žena i mladih;
- postojanje niskog stepena poštovanja propisa u zemljama u tranziciji, kao i visokog udjela sive ekonomije na tržištu rada.

Negativan uticaj rigidne regulative na tržištu rada, posebno na stopu aktivnosti i stopu nezaposlenosti, je prepoznat i u Evropskoj Uniji. Većinu članica EU karakteriše relativno visoka stopa nezaposlenosti, nizak nivo ekonomske aktivnosti, kao i rigidno zakonodavstvo, u poređenju sa drugim razvijenim ekonomijama, kao što su SAD i Japan. EU je riješila da identifikovani problem riješi smanjivanjem rigidnosti radnog zakonodavstva u zemljama članicama¹⁷, promovišući princip kombinacije fleksibilnosti i sigurnosti (flexicurity), koji predstavlja smanjenje zaštite zaposlenja u okviru firme i povećanja stepena zaposlenja van firme, kroz veća ulaganja u humani kapital, preko mjera aktivne politike zapošljavanja i promovisanje principa doživotnog učenja (long-life learning).

¹⁷ Vidjeti EU Employment Guidelines, Official Journal of The European Union, L205/21

PORESKO OPTEREĆENJE TROŠKOVA RADA U OECD ZEMLJAMA

Ukupno poresko opterećenje troškova rada, koje pored poreza na dohodak fizičkih lica uključuje i doprinose za obavezno socijalno osiguranje, su u odnosu na OECD prosjek relativno visoki. Prosjek EU iznosi 35,5%, što znači da od 1€ troška rada 0,35 centi ide državi u vidu poreza i doprinosa dok je 74,5centi prihod zaposlenog. U OECD zemljama poresko opterećenje troškova rada je na nivou od 32%.

Najviše poresko opterećenje troškova rada je zabilježeno u Belgiji, Mađarskoj, Francuskoj i Njemačkoj i kreće se od 45% do 50%, dok je najniže na Kipru, Malti Irskoj i Velikoj Britaniji. U poređenju sa zemljama članicama, tj. sa prosječnim nivoom poreskog opterećenja, poresko opterećenje u Crnoj Gori je relativno visoko – 39,2%, što znači za 4 procentna poena više u odnosu na prosjek EU a za 7 procentnih poena više u odnosu na zemlje članice OECD-a.

Tabela 13 – Poresko opterećenje troškova rada

	2000	2008	2009	2010	2011	2012	Promjena 2012/2000 u procentnim poenima
Kipar	16.7	11.9	11.9	11.9	11.9	11.9	-4.8
Malta	16.6	17.9	17.7	18.1	18.6	18.6	2.0
Irska	18.1	15.0	16.2	16.7	19.9	20.1	2.0
Velika Britanija	29.1	29.7	29.1	29.4	28.7	28.2	-0.9
Luksemburg	31.1	28.2	27.4	27.7	29.4	28.9	-2.2
Island	23.8	27.6	26.1	28.3	29.4	29.9	6.1
Portugalija	33.2	32.1	31.8	32.2	32.2	32.0	-1.2
Holandija	42.2	34.0	33.3	33.5	33.3	33.2	-9.0
Bugarska	40.0	35.1	33.8	32.5	33.6	33.6	-6.4
Norveška	35.1	34.2	34.0	34.0	34.3	34.3	-0.8
Poljska	37.0	33.6	33.1	33.2	33.3	34.6	-2.4
Finska	43.0	38.6	37.1	36.7	36.6	36.7	-6.3
Slovačka	40.6	36.0	34.4	34.7	36.0	36.9	-3.7
Danska	40.8	38.5	38.0	36.7	36.8	37.0	-3.8
Španija	34.8	34.0	34.3	36.5	36.7	37.0	2.2
Slovenija	42.6	40.3	39.7	38.6	38.6	38.5	-4.1
Grčka	36.0	35.5	35.6	34.8	38.6	38.6	2.6
Litvanija	42.9	40.3	38.9	38.8	38.9	38.9	-4.0
Estonija	39.8	37.0	37.7	38.7	39.0	39.2	-0.6
Crna Gora	50.0	40.8	35.2	39.8	39.8	39.8	-10.2
Češka	41.3	40.1	38.7	38.9	39.6	39.3	-2.0
Švedska	48.6	42.5	41.3	40.6	40.7	40.7	-7.9

Letonija	42.2	39.9	41.5	43.5	43.5	43.5	1.3
Rumunija	44.7	40.9	43.1	43.4	43.8	43.8	-0.9
Austrija	43.2	44.5	43.2	43.4	43.8	44.2	1.0
Italija	43.6	43.2	43.5	44.0	44.4	44.5	0.9
Njemačka	47.5	46.6	46.0	45.0	45.6	45.6	-1.9
Francuska	43.7	46.4	46.4	46.7	47.1	47.1	3.4
Madjarska	51.4	46.7	46.2	43.8	45.2	47.6	-3.8
Belgija	51.3	50.2	49.9	50.3	50.5	50.5	-0.8
EU-27	38.6	36.3	35.9	35.9	36.5	36.7	-1.9
EA-17	36.7	34.8	34.5	34.7	35.4	35.5	-1.2

Izvor: Taxation trends in the European Union, EUROSTAT, 2013

Poresko opterećenje troškova rada, čiju komponentu čini i porez na dohodak fizičkih lica je posebno važno, imajući u vidu negativne implikacije na kreiranje novih radnih mjesta u ekonomiji.

Kao politika suočavanja sa krizom i izazovima u javnim finansijama i tržištu rada, u zemljama OECD-a je tokom 2013. godine došlo do promjene u visini poreskog opterećenja.

Tabela 14 – Promjena u ukupnom poreskom opterećenju u 2013. godini

Zemlja	Godišnja promjena 2013/12 (u procentima)			
	Poresko opterećenje	Porez na dohodak	Doprinosi na teret zaposlenog	Doprinosi na teret poslodavca
Belgija	-0.19	-0.06	0.02	-0.16
Njemačka	-0.30	0.12	-0.21	-0.21
Austrija	0.28	0.28	0.00	0.00
Mađarska	-0.49	-0.49	0.00	0.00
Francuska	-1.20	0.39	0.32	-1.92
Italija	0.08	0.08	0.00	0.00
Finska	0.56	0.57	-0.01	0.00
Švedska	0.07	0.09	-0.02	0.00
Češka	-0.09	-0.09	0.00	0.00
Slovenija	-0.16	-0.16	0.00	0.00
Grčka	-1.35	-0.79	0.11	-0.67
Portugal	3.54	3.54	0.00	0.00
Slovačka	1.51	-0.21	-0.27	1.98
Španija	0.05	0.05	0.00	0.00
Estonija	-0.51	0.30	-0.59	-0.22
Crna Gora	0.13	0.41	-0.14	-0.14
Turska	0.26	0.26	0.00	0.00
Danska	-0.31	-0.33	0.01	0.00

Norveška	-0.08	-0.01	0.01	-0.08
Luksemburg	1.09	1.09	0.00	0.00
Holandija	-1.78	-0.91	0.48	-1.35
Poljska	0.05	0.05	0.00	0.00
Island	0.05	0.14	-0.01	-0.09
Japan	0.37	0.00	0.18	0.18
Velika Britanija	-0.61	-0.60	0.00	-0.02
USA	1.51	-0.29	1.82	-0.02
Kanada	0.24	0.03	0.07	0.14
Australija	0.20	0.20	0.00	0.00
Irska	0.69	-0.05	0.73	0.00
Švajcarska	0.04	0.04	0.00	0.00
Koreja	0.37	0.17	0.13	0.06
Izrael	0.27	0.03	-0.04	0.28
Meksiko	0.22	0.21	0.00	0.02
Novi Zeland	0.50	0.50	0.00	0.00
Čile	0.00	0.00	0.00	0.00

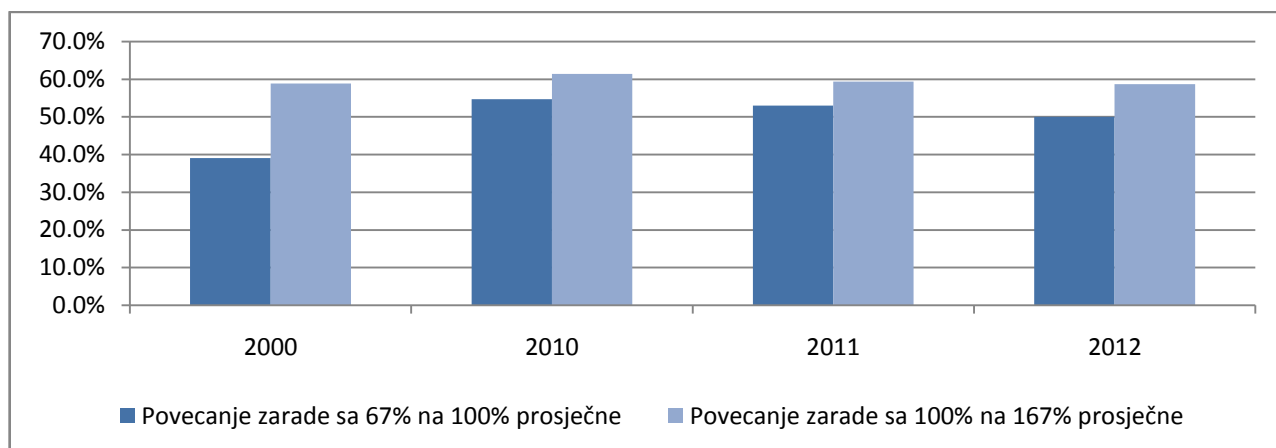
Izvor: Country submissions, OECD Economic Outlook Volume 2013 (No. 94)

U 11 zemalja članica OECD-a (Belgija, Njemačka, Mađarska, Češka, Slovenija, Estonija, Holandija, Velika Britanija, Norveška, Danska, Francuska) je došlo do smanjenja poreskog opterećenja prosječne zarade, uglavnom kroz smanjenje poreza na dohodak fizičkih lica. U ostalim zemljama članicama, sa izuzetkom Čilea, poresko opterećenje je povećano, takođe uglavnom kroz promjenu politike oporezivanja dohotka.

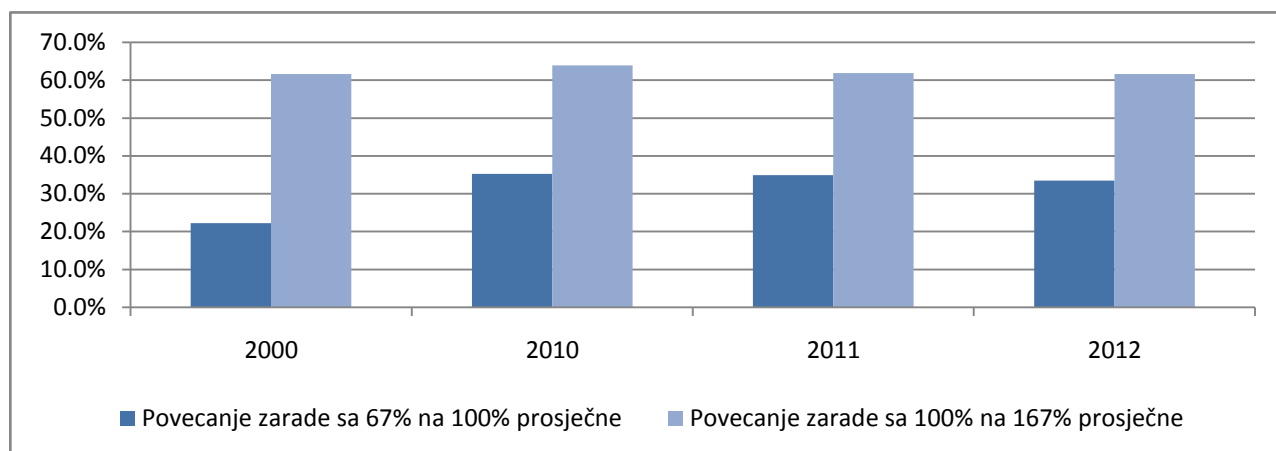
Posebno važnu karakteristiku poreskog opterećenja čini i njegova progresivnost. Progresivnost poreskog opterećenja je uzrokovana progresivnošću sistema oporezivanja dohotka. Prema podacima za OECD članice jasno je vidljivo da se progresivnost poreskog povećala u odnosu na 2000. godinu, posebno prosječnih zarada u ekonomiji tj. smanjilo se poresko opterećenje zarada koje su niže od prosjeka.

Ovaj tren je posebno vidljiv kod zemalja članica OECD-a koje su i članice EU, pri čemu je poresko opterećenje zemalja članica OECD članica iz Evropske unije značajno više u odnosu na prosjek OECD-a, što je prikazano na graficima.

Grafik 5 – Progresivnost poreskog opterećenja u OECD-u - % povećanja poreskog opterećenja sa rastom zarada



Grafik 6 – Progresivnost poreskog opterećenja u EU/OECD članicama - % povećanja poreskog opterećenja sa rastom zarada



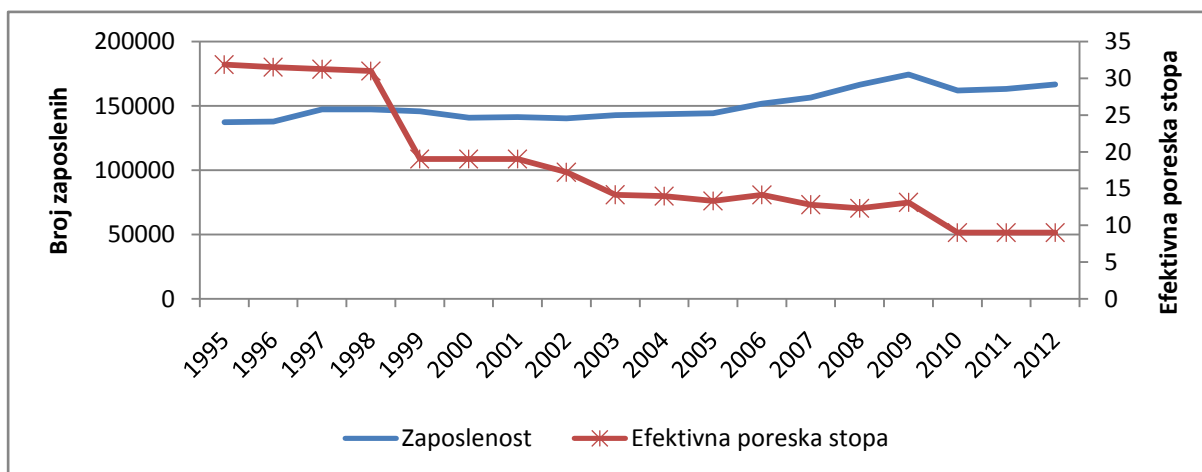
Grafici pokazuju da sa povećanjem zarade sa 67% prosječne zarade na 100%prosječne zarade poresko opterećenje u OECD članicama raste za približno 50% u 2012.godini, dok u EU članicama raste za približno 32%. Ukoliko posmatramo rast zarada sa 100% prosječne na 167% prosječne poresko opterećenje raste za približno 60% u OECD i preko 60% u EU članicama.

PORESKO OPTEREĆENJE TROŠKOVA RADA U CRNOJ GORI

5.1. Poresko opterećenje – Uticaj na tržište rada Crne Gore

Osnovni statistički testovi serija podataka od 1995. do 2013. godine su pokazali da postoji značajna negativna korelacija između zaposlenosti i poreskog opterećenja u iznosu od $-0,61$, što je vidljivo i na grafiku broj 5. Rezultati jednostavnih regresija, na primjeru Crne Gore, pokazuju da na **ukupnu nezaposlenost** u Crnoj Gori značajno utiče zakonska zaštita zaposlenja, aktivna politika na tržištu rada¹⁸ i poresko opterećenje troškova rada. Ove tri varijable pozitivno utiču na ukupnu nezaposlenost, tj. ukoliko se bilo koja od ovih varijabli poveća povećava se nezaposlenost. To dalje znači da svako povećavanje stopa poreza i doprinosa ili zaštite zaposlenja utiče na povećanje nezaposlenosti.

Grafik 7 – Prikaz korelacije zaposlenosti i poreskog opterećenja



Regresije prikazane u narednoj tabeli su korišćene prilikom procjene scenarija koji se tiču promjene sistema oporezivanja u Crnoj Gori.

¹⁸ Aktivna politika na tržištu rada (APTR) utiče negativno na kratkoročnu nezaposlenost, što znači da zaposleni uz podršku ove politike može lako da brzo pronadje posao, međutim, kad imamo ukupnu nezaposlenost u vidu, uticaj APTR se ogleda negativno na nezaposlenost na isti način kao i poresko opterećenje, budući da podrazumijeva više poreskih prihoda koji se moraju potrošiti na APTR. Na primjeru OECD-a vidimo da APTR utiče pozitivno na tokove van nezaposlenosti tj. na zapošljavanje, dok kad je u pitanju dugoročna stopa nezaposlenosti APTR je snižava. Ovakva zakonitost ne vrijedi na primjeru Crne Gore, a jedan od razloga može biti i nedostatak pouzdanih informacija o tržištu rada.

Tabela 15 - Regresije za objašnjenje nezaposlenosti (ukupne, kratkoročne)

+	OLS ⁽¹⁾	OLS
Jednačina	STUR	UNR
C	230.7710	-133.4890
t-statistika	(9.404554)	(-6.651044)
EPL	-55.81302	34.95392
t-statistika	(-8.826036)	(6.969580)
TAX	0.202621	0.175099
t-statistika	(1.133797)	(1.955010)
RATIO		
t-statistika		
UDEN	0.160605	
t-statistika	(1.134142)	
ALMP	-1.311952	8.413081
t-statistika	(-2.390170)	(6.969580)
Broj observacija	46	37
R²	0.691988	0.748575
Durbin-Watson stat.	1.689709	1.565274
F-statistika	23.02793	32.75063

⁽¹⁾Metod najmanjih kvadrata, gdje je STUR – kratkoročna stopa nezaposlenosti, LTUR – dugoročna stopa nezaposlenosti, UNR – ukupna stopa nezaposlenosti, C – konstanta, EPL – Indeks zakonske zaštite zaposlenja, TAX – ukupno opterećenje na tržištu rada, ALMP-ukupni rashodi na aktivnu politiku na tržištu rada, UDEN – zastupljenost sindikata, ratio.

5.2. Trendovi u poreskom opterećenju tržišta rada u Crnoj Gori

Posmatrano sa aspekta ukupnog poreskog opterećenja, imajući u vidu da su, do 2005. godine, doprinosi za obavezno socijalno osiguranje bili konstantni, smanjenje poreskog opterećenja troškova rada je uzrokovano upravo promjenom poreske politike u dijelu poreza na dohodak fizičkih lica.

Tabela 16 – Opterećenje zarada fiskalitetima za period 1994-2013 na primjeru prosječne zarade u Crnoj Gori

	Neto plata	Ukupan trošak plata (neto plus svi porezi i doprinosi) ¹⁹	Na 1 din/euro zaposlenom drzavi se plaća (u €)	Od 1 eura potrosenog na zaposlenog uključujući poreze i doprinose % poresko opterećenje (tax wedge)	Efektivna stopa poreza na dohodak na prosječnu zaradu %
	1	2	$3((2-1)/1)$	$4((2-1)/2)$	
U dinarima					
1994	138.6	361.9	1.611	61.7%	32.8
1995	307.0	788.5	1.568	61.1%	31.8
1996	659.3	1668.0	1.530	60.5%	31.2
1997	878.9	2227.4	1.534	60.5%	31.2
1998	1227.7	3095.8	1.522	60.3%	31.0
1999	1932.1	3906.4	1.022	50.5%	19.0
U eurima					
2001	107.7	217.8	1.022	50.6%	19.0
2002	112.9	229.0	1.028	50.7%	19.0
2003	174.0	330.5	0.899	47.4%	14.1
2004	194.9	363.0	0.862	46.3%	14.0
2005	212.9	385.6	0.811	44.8%	13.3
2006	247.4	453.6	0.833	45.5%	12.4
2007	338.0	578.6	0.712	41.6%	12.8
2008	416.0	702.3	0.688	40.8%	12.3
2009	463.0	714.0	0.542	35.2%	13.1
2010	479.0	796.15	0.662	39.8%	9.0
2011	483.7	803.95	0.662	39.8%	9.0
2012	487.0	809.51	0.662	39.8%	9.0
2013	486.0	808.46	0.663	39.9%	9.0

Ukupno poresko opterećenje je smanjeno sa preko 60% u 1995. godini na 39,9% u 2013. godini.

Posmatrano sa aspekta ukupnog poreskog opterećenja, imajući u vidu da su, do 2005. godine, doprinosi za obavezno socijalno osiguranje bili konstantni, smanjenje poreskog opterećenja troškova rada je uzrokovano upravo promjenom poreske politike u dijelu poreza na dohodak fizičkih lica.

¹⁹ Ukupan trošak plata ne obuhvata izdatke za prizrev porezu na dohodak fizičkih lica.

Tabela 17 - Porez na dohodak plus doprinosi na teret poslodavca i doprinosi na teret zaposlenog

Poresko opterećenje kao % troškova rada					
	2000	2010	2011	2012	2013
67 % od prosječne zarade					
OECD-Prosjek	18.7	15.9	16.4	16.8	17.2
OECD-EU 21	24.3	20.7	21.2	21.5	21.8
Crna Gora	50.5	39.8	39.8	39.8	39.8
100 % od prosječne zarade					
OECD-Prosjek	26.0	24.6	25.1	25.2	25.4
OECD-EU 21	29.7	28.0	28.6	28.7	28.8
Crna Gora	50.5	39.8	39.8	39.8	39.9
167 % od prosječne zarade					
OECD-Prosjek	41.3	39.7	40.0	40.0	40.3
OECD-EU 21	48.0	45.9	46.3	46.4	46.6
Crna Gora	50.5	39.8	39.8	39.8	40.7

Do 2012. godine, proporcionalna stopa oporezivanja dohotka je uticala na to da poresko opterećenje troškova rada bude isto za sve nivoe zarada. Od 2012.godine se povećava poresko opterećenje za zarade koje su iznad prosječne zarade u Crnoj Gori. Međutim progresivnost poreskog opterećenja u Crnoj Gori nije tako izražena kao u EU i OECD zemljama. Naime sa povećanjem zarade sa 67% prosječne na 100% prosječne poresko opterećenje se povećava za 0,3%, dok se u slučaju povećanja zarade sa 100% prosječne na 167% prosječne poresko opterećenje povećava za 2%, što je neuporedivo niže u odnosu na OECD članice.

Tabela 18 - Poresko opterećenje u Crnoj Gori u periodu od 2010-2014

	Bruto zarada	Porez na dohodak	Prizez	Doprinosi zaposleni	Doprinosi poslodavac	Neto zarada	Ukupni porezi i doprinosi	Ukupan trošak rada	Poresko opterećenje troškova rada
	67% prosjecne								
2010	479.05	43.11	6.47	114.97	47.91	320.96	212.46	533.42	39.8%
2011	483.74	43.54	6.53	116.10	48.37	324.11	214.54	538.64	39.8%
2012	487.09	43.84	6.58	116.90	48.71	326.35	216.02	542.37	39.8%
2013	486.42	43.78	6.57	116.74	48.64	325.90	215.73	541.63	39.8%
2014	485.75	43.72	6.56	116.58	48.58	325.45	215.43	540.88	39.8%
	100% prosjecne								
2010	715	64.35	9.65	171.60	71.50	479.05	317.10	796.15	39.8%
2011	722	64.98	9.75	173.28	72.20	483.74	320.21	803.95	39.8%
2012	727	65.43	9.81	174.48	72.70	487.09	322.42	809.51	39.8%
2013	726	65.7	9.86	174.24	72.60	486.06	322.40	808.46	39.9%
2014	725	65.55	9.83	174.00	72.50	485.45	321.88	807.33	39.9%
	167% prosjecne								
2010	834.405	75.10	11.26	200.26	83.44	559.05	370.06	929.11	39.8%
2011	842.574	75.83	11.37	202.22	84.26	564.52	373.68	938.21	39.8%
2012	848.409	76.36	11.45	203.62	84.84	568.43	376.27	944.70	39.8%
2013	847.242	83.89	12.58	203.34	84.72	560.02	384.53	944.55	40.7%
2014	846.075	83.71	12.56	203.06	84.61	559.31	383.93	943.24	40.7%

MODELIRANJE UTICAJA PORESKOG OPTEREĆENJA I REGULATIVE NA TRŽIŠTE RADA U CRNOJ GORI

Prilikom ocjene uticaja poreskog opterećenja i regulative na tržištu rada na ishode na tržištu rada u Crnoj Gori, korišćeni su i podaci MONSTAT-a i podaci Zavoda za zapošljavanje o broju zaposlenih, nezaposlenih lica i visini stope nezaposlenosti.

Tabela 19 - Pretpostavke za modeliranje

	ZZZ ²⁰	MONSTAT
Stopa nezaposlenosti	14.6	19.6
Broj nezaposlenih	33.800	48.800
EPL		3,2
Poresko opterećenje		39,9%

Prilikom procjene uticaja razvijeno je više grupa scenaria:

1. Smanjenje poreskog opterećenja (PO) za 1pp, 2pp, 3pp i 4pp
2. Smanjenje vrijednosti EPL indeksa za 0,2, 0,4, 0,6 i 0,8
3. Smanjenje poreskog opterećenja i vrijednosti EPL-a za 1pp i 0,2, za 2pp i 0,4, za 3pp i 0,6 i za 4pp i 0,8

6.1. Uticaj promjene poreskog opterećenja troškova rada

Smanjenje poreskog opterećenja za 1 do 4 procentna poena bi rezultiralo u smanjenju stope nezaposlenosti, uz ostale nepromijenjene faktore, za 0,3% do 1,3%, tj. porastu zaposlenosti za od 102 (146 MONSTAT) zaposlena do 440 zaposlenih (634 MONSTAT).

Tabela 20 - I scenario Smanjenje poreskog opterećenja – uticaj na zaposlenost

	Smanjenje stope nezaposlenosti	Stopa nezaposlenosti		Porast broja zaposlenih	
		ZZZ	MONSTAT	ZZZ	MONSTAT
Smanjenje 1pp PO	-0.3%	14.56	19.58	102	146
Smanjenje 2pp PO	-0.7%	14.50	19.50	237	342
Smanjenje 3pp PO	-1.0%	14.45	19.44	339	488
Smanjenje 4pp PO	-1.3%	14.41	19.38	440	634

²⁰ Broj zaposlenih kod ZZZ i Monstata se razlikuje zbog primjene različite metodologije izračuna.

Ukoliko posmatramo fisklane efekte smanjenja poreskog opterećenja smanjenje za 1pp bi rezultiralo u smanjenju poreskih prihoda za 12miliona €, dok bi za 4pp smanjenja poreskog opterećenja efekat bio u smanjenju poreskih prihoda za približno 50 miliona €. Pozitivni efekti novog zapošljavanja bi se kretali od 0,34 miliona do 1,95 miliona €, zavisno od podataka i smanjenje poreskog opterećenja, tako da bi ukupan negativni efekat na prihode budžeta bio od 11,9 miliona € do 47,1 milion €.

Tabela 21 - I scenario Smanjenje poreskog opterećenja – uticaj na budžetske rashode

	Ukupni prihodi budžeta	Smanjenje/povećanje prihoda	Povećanje po osnovu broja zaposlenih		Ukupan efekat promjene	
Planirani prihodi po osnovu poreza I doprinosa u 2014.godini	488.84	U odnosu na plan	ZZZ	Monstat	ZZZ	Monstat
Smanjenje 1pp PO	476.56	(12.27)	0.34	0.49	(11.93)	(11.78)
Smanjenje 2pp PO	464.29	(24.54)	0.77	1.11	(23.77)	(23.43)
Smanjenje 3pp PO	452.02	(36.82)	1.07	1.54	(35.74)	(35.27)
Smanjenje 4pp PO	439.75	(49.09)	1.35	1.95	(47.73)	(47.14)

6.2. Smanjenje obima zakonske zaštite zaposlenja – vrijednosti EPL indeksa

Smanjenje vrijednosti EPL indeksa tj. zakonske zaštite zaposlenja bi imala daleko pozitivnije efekte na zaposlenost uz izostanak negativnih efekata na budžet. Smanjenje stope nezaposlenosti se kreće od 3,9% do do 15,5%.

Tabela 22 - II Scenario Smanjenje zakonske zaštite zaposlenja

	Smanjenje stope nezaposlenosti	Stopa nezaposlenosti		Porast broja zaposlenih	
		ZZZ	MONSTAT	ZZZ	MONSTAT
Smanjenje 0.2 EPL	-3.9%	14.03	18.87	1321	1903
Smanjenje 0.4 EPL	-7.7%	13.48	18.13	2608	3758
Smanjenje 0.6 EPL	-11.6%	12.91	17.36	3929	5661
Smanjenje 0.8 EPL	-15.5%	12.34	16.59	5249	7564

Smanjenje EPL-a za 0,2 do 0,8 bodova bi uzrokovalo povećanje broja zaposlenih od 1321 do 7564, zavisno od podataka, dok bi ukupni efekti na budžet bili pozitivni i kretali se od 4,5 miliona € do 25,9 miliona €.

Tabela 23 – II Scenario Smanjenje zakonske zaštite zaposlenja - efekat na prihode budžeta

	Ukupni prihodi budžeta	Smanjenje/povećanje prihoda	Povećanje po osnovu broja zaposlenih		Ukupan efekat promjene	
Planirani prihodi po osnovu poreza i doprinosa u 2014.godini	488.84					
Smanjenje 0.2 EPL	488.84	-	4.52	6.51	4.52	6.51
Smanjenje 0.4 EPL	488.84	-	8.92	12.85	8.92	12.85
Smanjenje 0.6 EPL	488.84	-	13.43	19.36	13.43	19.36
Smanjenje 0.8 EPL	488.84	-	17.95	25.87	17.95	25.87

6.3. Smanjenje poreskog opterećenja i zakonske zaštite zaposlenja

Smanjenje poreskog opterećenje uz smanjenje vrijednosti EPL indeksa bi imalo najpozitivniji efekat na zaposlenost. Stopa nezaposlenosti bi se smanjila za 4,2% do 16,8%, zavisno od obima smanjenja poreskog opterećenja i zakonske zaštite zaposlenja.

Tabela 24 - III Scenario Smanjenje zakonske zaštite zaposlenja i poreskog opterećenja

	Smanjenje stope nezaposlenosti	Stopa nezaposlenosti	Porast broja zaposlenih	Stopa nezaposlenosti	
		ZZZ	MONSTAT	ZZZ	MONSTAT
Smanjenje EPL za 0,2 i PO za 1pp	-4.2%	13.99	18.81	1423	2050
Smanjenje EPL za 0,4 i PO za 2pp	-8.4%	13.37	17.99	2845	4099
Smanjenje EPL za 0,6 i PO za 3pp	-12.6%	12.76	17.16	4267	6149
Smanjenje EPL za 0,2 i PO za 4pp	-16.8%	12.15	16.34	5690	8198

Međutim, kao i u prvoj grupi scenaria ukupan fiskalni efekat bi bio negativan i kretao bi se od 7,53 miliona eura do 21,76 miliona € zavisno od odabranog modaliteta.

Tabela 25 - III Scenario Smanjenje zakonske zaštite zaposlenja i poreskog opterećenja – efekti na prihode budžeta

	Ukupni prihodi budžeta	Smanjenje/povećanje prihoda	Povećanje po osnovu broja zaposlenih		Ukupan efekat promjene	
Planirani prihodi po osnovu poreza i doprinosa u 2014.godini						
Smanjenje 0.2 EPL	476.56	(12.27)	4.74	6.83	(7.53)	(5.44)
Smanjenje 0.4 EPL	464.29	(24.54)	9.48	13.67	(15.06)	(10.88)
Smanjenje 0.6 EPL	452.02	(36.82)	14.23	20.50	(22.59)	(16.32)
Smanjenje 0.8 EPL	439.75	(49.09)	18.97	27.33	(30.12)	(21.76)

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Teorijska razmatranja i nalazi empirijskih analiza, kako u zemljama OECD-a tako i u Crnoj Gori, pokazuju da postoji negativan uticaj poreskog opterećenja na zaposlenost. Međutim, uticaj regulative na tržištu rada, a posebno dio zakonske zaštite zaposlenja, ima značajniji uticaj.

Naime, veći stepen rigidnosti na tržištu rada i veći porezi znače veću nezaposlenost. Rigidno radno zakonodavstvo u stvari održava postojeće poslove i destimuliše otvaranje novih radnih mjesta. Takođe, visoko oporezivanje dohotka destimuliše ekonomsku aktivnost, što se najbolje vidi kroz uticaj poreza na nezaposlenost. Što veći nivo poreza to je nezaposlenost veća.

Prosječno poresko opterećenje troškova rada u Crnoj Gori je za prosječno 3-4pp više u odnosu na OECD i Evropsku Uniju, međutim, pri ovome treba imati u vidu, da se struktura doprinosa za obavezno socijalno osiguranje razlikuje od zemlje do zemlje, te da se u razvijenim zemljama prihodi od obaveznih doprinosa koriste isključivo za finansiranje socijalnih potreba, tako da zaposleni najčešće nema prava po osnovu plaćenih doprinosa. Pravo na penzijsko osiguranje zaposleni najčešće ostvaruje na način što poslodavac posebno izdvaja sredstva, bilo preko privatnog osiguranja, bilo preko državnog fonda. Zbog navedenog, pokazatelje u razlici poreskog opterećenja u odnosu na zemlje EU i OECD-a treba uzeti sa određenom rezervom.

Poresko opterećenje u Crnoj Gori u poslednjih 15 godina je smanjeno za preko 10 pp ili za 21,3% dok je u istom periodu poresko opterećenje u EU smanjeno za približno 3pp ili oko 5%.

Imajući u vidu trenutno fiskalnu situaciju u Crnoj Gori, a posebno oblast socijalnog osiguranja i probleme u finansiranju rastućih potreba u oblasti penzijskog i sistema zdravstvenog osiguranja, smanjenje doprinosa bi izazvalo povećanje već visokih deficita u oba sistema. Stoga se predlaže sljedeće:

- 1) Zadržati važeća zakonska rješenja u pogledu visine fiskalnih opterećenja zarada, kako na teret poslodavca, tako i zaposlenog.
- 2) Definisati osnove za dugoročnu politiku u oblasti oporezivanja troškova rada, uključujući uticaj svih fiskalnih parametara, radi stvaranja preduslova za dugoročnu održivost sistema obaveznog socijalnog osiguranja;
- 3) Revidirati zakonske propise u oblasti tržišta rada sa ciljem postizanja većeg stepena fleksibilnosti, kao ključnog elementa za povećanje nivoa zaposlenosti;
- 4) Intenzivirati saradnju inspeksijskih službi sa ciljem smanjenja neformalne ekonomije na tržištu rada – kako neregistrovanog rada tako i djelimično registrovanog rada (neisplaćivanje punog iznosa zarade sa pripadajućim porezima i doprinosima, odnosno isplate zarada na ruke).