

## ZAPOSLOVANJE V TUJINI IN CARINSKE OLAJŠAVE\*)

Namen tega sestavka je, da ugotovi faktorje, ki (1) pripeljejo do zaposlitve v tujini, in (2) odločajo o trajanju zaposlitve v tujini, razen tega pa, da ugotovi (3) najbolj verjetne posledice predvidenih carinskih olajšav na (1) in (2). Na koncu želi (4) podati nekaj predlogov, kako ustrezneje urediti probleme v zvezi z delom v tujini. Povod za sestavek so načrti zvezne administracije za spremembo zakona o carinski tarifi.

### EKONOMIKA ZAPOSLOVANJA V TUJINI

Zaposlovanje v tujini je mogoče pojasniti s pomočjo splošne teorije o gospodarskem odločanju, ilustrirati pa z aparaturo koristi in stroškov. Zaposlitev v tujini je namreč rezultanta primarne odločitve o odhodu v tujino in sekundarne odločitve (odločanja) o trajanju zaposlitve v tujini, ki temeljita na primerjavi koristi in stroškov, ki jih povzroča zaposlitev v tujini. Gre torej za proces maksimizacije koristi.

Faktorji ekonomskih odločitev — upoštevajoč, da je njihov namen maksimizacija koristi — so informiranost, materialna in intelektualna sposobnost, ter tveganje. V zvezi z zaposlovanjem v tujini pomenijo ti faktorji naslednje.

Informiranost pomeni predsvem informiranost glede možnosti zaposlitve v tujini, vključujoč pogoje za zaposlitev in pri zaposlitvi v tujini. O informiranosti lahko postavimo naslednje delovne hipoteze (njihova prevera presega namene tega sestavka): 1. Z odpiranjem našega gospodarstva in družbe navzven (prosto prestopanje meje) se stopnja informiranosti v sedanosti povečuje v primerjavi z informiranostjo pred desetini ali več leti. Sedanje hitro naraščanje zaposlovanja v tujini je zato deloma posledica izboljševanja informiranosti in ne kaže dolgoročnega trenda zaposlovanja v tujini. 2. Informiranost bo praviloma boljša na področjih, ki imajo tradicionalno (poznavanje jezika, sorodniki in znanci, bližina, medvojna poznanstva) boljše stike z deželami-uvoznicami delovne sile. Iz tega razloga lahko računamo na večje zaposlovanje v tujini za zapadnih območij države (Slovenija, Hrvaška, Dalmacija, Bosna, Vojvodina — območje bivše Avstro-Ogrske). 3. Najučinkovitejše informacije nudijo že zaposleni delavci v tujini, deloma prek pisem, posebno pa ob začasnih obiskih doma. Zato lahko pričakujemo zelo neenakomerno zaposlovanje o tujini: več iz nekaterih krajev (mest in vasi), manj iz drugih. Teritorialno izravnavanje stopnje informiranosti vodi k povečevanju zaposlovanja v tujini. 4. Praviloma bodo boljše informirani kvalificirani in visokokvalificirani delavci (+ študenti) in je zato računati na sorazmerno večje zaposlovanje v tujini teh skupin. Ker je kvalifikacijska struktura na različnih območjih države različna, tudi to prispeva k različno močnemu zaposlovanju v tujini z različnih območij države. 5. Legalno in nelegalno organizirana služba zaposlovanja v tujini povečuje informiranost; izboljševanje organiziranosti te službe prispeva k naraščajočemu srednjeročnemu trendu zaposlovanja v tujini.

\*) Delo »Zaposlovanje v tujini in carinske olajšave« je bilo za potrebe Zveznega izvršnega sveta napisano marca 1971. Predlog o carinskih olajšavah je šel že skozi vse pristojne organe in je bil predložen Zvezni skupščini. Da ne bi nastala nepopravljiva škoda, je naš inštitut na lastne stroške izdelal, publiciral in distribuiral študijo, ki celoten problem postavlja v povsem drugačno luč. Na podlagi tega (in nekaterih drugih intervencij) so zvezni organi sklenili, da problem temeljiteje proučijo.

Materialna sposobnost za zaposlitev v tujini vključuje minimalna denarna sredstva, potrebna za prevoz in — v primeru neorganiziranega odhoda — kritje življenjskih stroškov za čas iskanja dela. Vse boljša organiziranost zaposlovanja v tujini prispeva k večjemu zaposlovanju, predvsem zaposlovanju iz zahodnih predelov države. Intelktualna sposobnost pomeni sposobnost uporabe dosegljivih informacij za oblikovanje odločitve o zaposlitvi v tujini, sposobnost oblikovanja predstave o koristih in stroških zaposlitve v tujini, tj. predstave o čistih koristih zaposlitve v tujini, in sposobnost oblikovanje same odločitve o zaposlitvi v tujini. Ker so koristi (in stroški) kvalitativno zelo različne narave, jih morajo delavci tako ali drugače reducirati na enoten imenovalec, če naj se odločijo za zaposlitev v tujini. Ne le zaradi boljše informiranosti, tudi zaradi večjih intelektualnih sposobnosti je mogoče računati na močnejše zaposlovanje delavcev višjih kvalifikacij, s tem pa na močnejše zaposlovanje z zahodnih območij države. (Pomemben faktor je seveda tudi diskriminacijska politika pri zaposlovanju naših delavcev s strani tujih delodajalcev. Očitno preferirajo delavce iz zahodnih, bivših avstroogrskih predelov. Vendar ta faktor ne sodi v to razravo, ki izhaja iz danega povpraševanja po naši delovni sili v tujini).

Posebno za nekoga, ki prvič odhaja na delo v tujino, pomeni zaposlitev v tujini tveganje. Ni gotovo, kakšen bo zaslužek, ni gotovo, kakšni bodo življenjski in delovni pogoji, ni gotovo, koliko časa bo lahko zaposlen, ni gotovo, ali bo lahko spravil v tujino tudi družino, preskrbel dodatno zaposlitev ženi, oskrbel šolanje otrok in pod. Tveganje se sistematično zmanjšuje z organiziranim odhajanjem na delo v tujino, z bilateralnimi dogovori o delovnih pogojih, zavarovanju in pod.

Ker izhajamo iz predpostavke, da pri odločanju ljude maksimirajo korist, lahko rečemo, da se odločijo za zaposlitev v tujini, če koristi zaposlitve v tujini presegajo koristi zaposlitve doma. Razumljivo, zaposlitev doma obsega vse vrste zaposlitev, v družbenem in zasebnem sektorju, vključno z brezposelnostjo. Odločitev o delu v tujini ni izključno ekonomska odločitev, ampak je tipično življenjska odločitev. Tako na strani koristi kakor tudi na strani stroškov vključuje poleg prvin ekonomskega (materialnega) značaja prvine, ki niso ekonomskega značaja. Na prvi pogled je očitno, da so te prvine neekonomskega značaja posebno pomembne pri stroških. Sicer bi bilo — ker so ekonomske koristi zaposlitve v tujini večje od ekonomskih koristi zaposlitve doma — nerazumljivo, da ni zaposleno v tujini bistveno večje število naših delavcev. Na vsak način bi bilo napačno, upoštevati pri razumevanju zaposlovanja v tujini samo ekonomske koristi. Zato bomo v nadaljevanju v zvezi s koristmi in stroški mislili tako na ekonomske kakor tudi na neekonomske koristi in stroške.

Pri objektivno enakih koristih in stroških zaposlitve v tujini in doma so odločitve delavcev različne — odvisne od faktorjev odločanja, ki delujejo in kakor delujejo v konkretnem primeru. Faktorji odločanja modificirajo objektivne odnose koristi in stroškov in omogočajo razumevanje »neracionalnih« odločitev, tj. takih, ki ne ustrezajo objektivnim koristim in stroškom zaposlitve v tujini in doma.

Ker je kljub faktorjem odločanja, ki modificirajo objektivno pogojeno odločitev, temelj odločitve vendar objektivna velikost ekonomske in neekonomske koristi in stroškov, je zelo važno poznati vse prvine, iz katerih sestojijo koristi in stroški zaposlovanja v tujini. V nadaljevanju navajamo najvažnejše.

## Koristi zaposlitve v tujini:

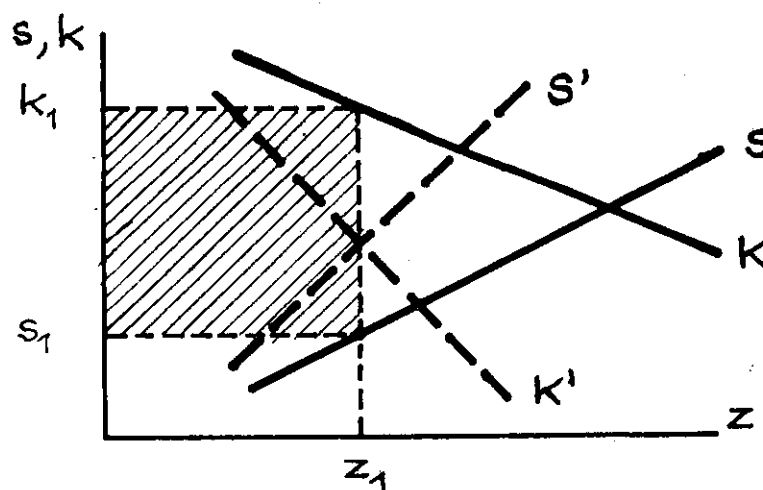
- realni zaslužek po odbitju davkov, socialnega zavarovanja, tekočih življenjskih stroškov v tujini, taks;
- priučitev tujega jezika, življenjskih navad in pod.;
- pridobitev boljših (v primerjavi z možnostmi doma) kvalifikacij, tj. višji dohodek po vrnitvi;
- povečanje ugleda v domačem okolju;
- politične preference.

## Stroški zaposlitve v tujini:

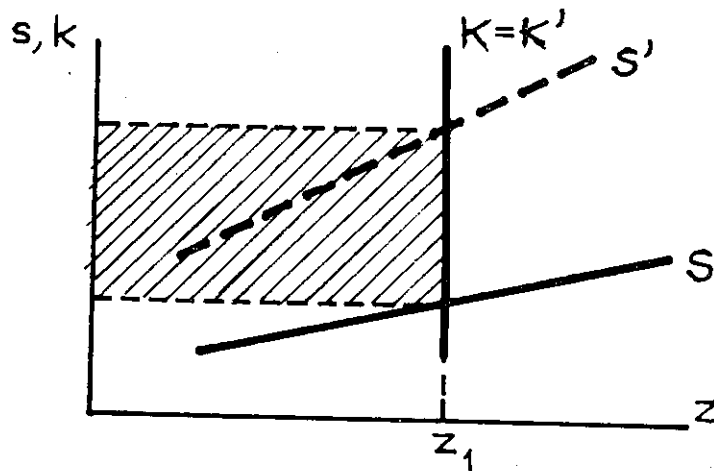
- izguba realnega zaslužka doma (po odbitju domačih davkov, prispevkov za socialno zavarovanje, tekočih življenjskih stroškov doma in pod.);
- stroški potovanj na delovno mesto v tujini;
- izguba socialnega zavarovanja;
- izguba družinskega in družbenega okolja;
- prilagajanje v novo okolje, delovne in življenjske navade, neurejene stanovanjske razmere, občutek družbene nemoči in nepomembnosti;
- tveganje, povezano z delom v tujini.

Če delavec presodi, da so koristi zaposlitve v tujini večje od stroškov, ki jih implicira, se odloči za zaposlitev v tujini. Tako maksimira skupno korist, s katero razpolaga. Seveda se pri odločanju ne ravna po enakosti povprečnih koristi in stroškov, ampak po enakosti *mejnih* koristi in stroškov.

To si lahko predstavimo na zelo preprost grafični način. Naj kaže premica  $K$  koristi zaposlitve v tujini, premica  $S$  pa stroške zaposlitve v tujini. Premici  $K'$  in  $S'$  sta potem premici mejnih koristi in stroškov zaposlitve v tujini. Kot ponavadi, meri ordinata višino koristi in stroškov na enoto zaposlitve, abscisa pa trajanje zaposlitve. Optimum je podan s sečiščem premice mejne koristi s premico mejnih stroškov. Delavec bi delal  $z_1$  dolgo v tujini, pridobil s tem korist  $k_1$  na enoto zaposlitve, kar mu pri povprečnih stroških  $s_1$  zagotavlja  $(k_1 - s_1) \cdot z_1$  skupne čiste koristi (to je v bistvu t. i. potrošnikov dobiček). Ta skupna čista korist je prikazana s prečrtano površino.

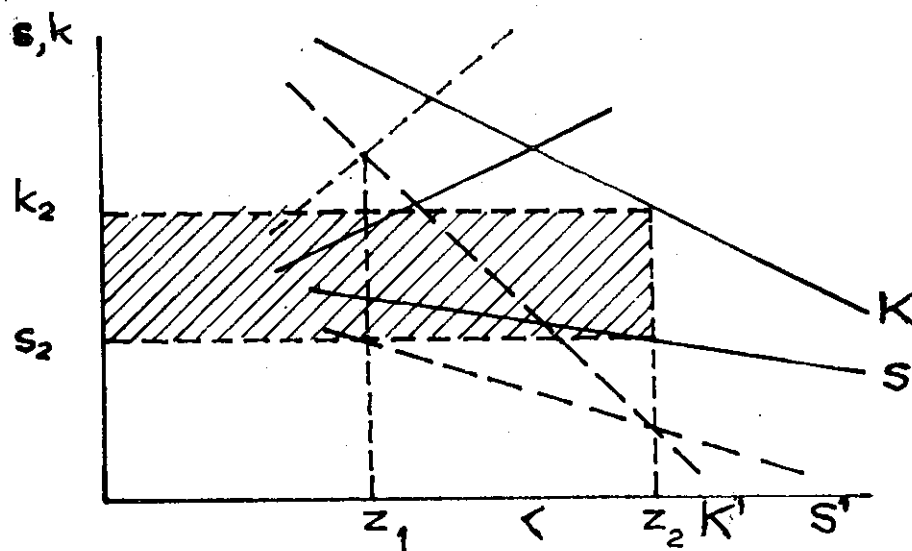


Tako oblika premice (seveda je lahko krivulja) koristi kakor tudi oblika premice (z istim dodatkom) stroškov je lahko raznovrstna. Kar zadeva premico koristi, je interesanten skrajni primer, v katerem je popolnoma navpična. To bo primer, ko se zaposli delavec s točno opredeljenim namenom, da dela v tujini toliko časa, da nabavi določen premet, npr. avtomobil. Oddaljenost premice koristi od ordinate opredeljuje čas, ki je pri delavčevem zaslužku (čistem) na enoto zaposlitve potreben, da nabavi želeni predmet. Ta skrajni (pa nikakor ne nemogoč) primer kaže druga slika:

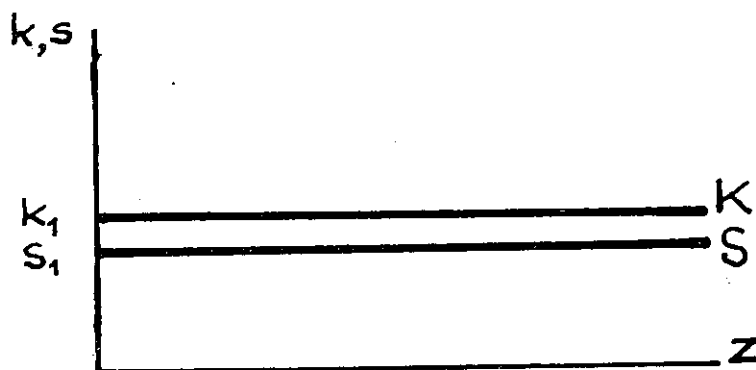


V tipičnem primeru je premica koristi proti desni padajoča premica, kar pomeni, da se koristnost s povečevanjem zaposlitve zmanjšuje. Razen tistih, ki odhajajo na delo v tujino za stalno, imajo ostali bolj ali manj določene potrebe, ki jih skušajo zadovoljiti z delom v tujini (ker jih z delom doma ne morejo). To so pretežno potrebe po gospodinjstkih pripravah, kmetijskih in obrtniških (+ industrijskih) orodjih in strojih, potrebe po motornih vozilih in podobno. V tipičnem primeru so te potrebe po svoji intenzivnosti točno rangirane, tako da koristnost s trajanjem zaposlitve pada. Tako bi bilo celo, če bi delavec nabavljal vedno predmete ene in iste vrste in jih v domovini preprodal. Korisnost tistih, ki bi jih nabavljal doma iz izkupička, bi zanesljivo padala.

Kar zadeva premico stroškov, lahko računamo, da se bo v tipičnem primeru dvigala proti desni (kakor na dosedanjih slikah). Tu prevladujejo v oblikovanju stroškov faktorji, kot so naraščanje domotožja, naraščajoča nevarnost, da se zgubi stik s prijatelji, z delavčevo delovno organizacijo v domovini, potreba po urejenejši (in dražji) prehrani in stanovanju, nujnost preselitve cele družine v tujino in podobni. Premica stroškov lahko seveda tudi pada. V takšnem primeru pri oblikovanju stroškov odločajo faktorji kot: vživetev v tuje okolje, pridobitev novih prijateljev, osnovanje družine (morebiti nove), organiziranje cenejše prehrane in podobno. Obe varianti sta prikazani na tretji sliki, vendar je izrisana in v celoti označena samo druga (prvo imamo že na prvi sliki). Optimalna zaposlitev po drugi varianti znaša  $z_2$  im je večja kot optimalna zaposlitev po varianti, po kateri stroški z zaposlitvijo naraščajo.



Zadnja možnost, ki je zanimiva s stališča naše razprave, je vodoravna premica koristi in vodoravna premica stroškov. To je druga skrajna možnost. Ta možnost je prikazana na zadnji sliki. Očitno je, da je obseg zaposlitve neopredeljen. To pomeni, da bo delavec s takšnima premicama koristi in stroškov ostal stalno v tujini. (Kakšna je razdalja med premicama v tem primeru, ni pomembno, ker jo je mogoče razložiti na razne načine. Pomemben tudi ni primer, da premica stroškov pada. Delavec tudi v tem primeru stalno ostaja na delu v tujini, bivanje v tujini pa se mu zaradi znižujočih se stroškov vedno bolj izplača).



#### CARINSKE OLAJŠAVE IN ZAPOSLOVANJE V TUJINI

Iz povedanega izhaja, da zvečanje koristi in zmanjšanje stroškov (ki je istovetno s premaknitvijo premic koristi in stroškov proti desni) *podaljšuje* bivanje naših delavcev v tujini. Če hočemo torej doseči, da se bodo vračali iz tujine prej kot bi se sicer, oziroma da bodo odhajali v tujino v manjšem številu, kot bi odhajali sicer (ne moremo reči: »kot so odhajali doslej«, ker je trend odhajanja delavcev v tujino in njihovega ostajanja v tujini najbrž naraščajoč), moramo zmanjšati koristi in (ali) povečati stroške zaposlitve v

tujini, tj. premakniti premico koristi navzdol in (ali) premico stroškov navzgor. Tako zmanjšamo čisto korist zaposlitve v tujini, to pa vodi do manjšega odhajanja v tujino in krajšega bivanja v tujini. Le če bi bila premica koristi navpična črta, tj. če bi delavec odšel v tujino, da si nabavi določen predmet in samo ta predmet, bi vodilo povečanje stroškov do nasprotnega učinka, tj. do daljšega bivanja v tujini. Ta primer pa je izrazito mejni primer. Razen tega predpostavlja, da si želi delavec nabaviti tisti predmet ne glede na stroške, kar je gotovo nerealna predpostavka. Je torej tudi nerealen primer.

Če hočemo označiti dosedanjo jugoslovansko politiko zaposlovanja v tujini, moramo ugotoviti, da je pospeševala oboje, odhajanje delavcev v tujino in trajanje njihovega dela v tujini. Ukrepi, kot so izboljšanje informiranosti o možnostih zaposlovanja v tujini, organizirano zaposlovanje v tujini, možnost nabave uvoženih predmetov iz konsignacijskih skladišč (za nižjo ceno kot se lahko kljub izvoznemu popustu doseže v maloprodaji v tujini), organiziranje šol v domačem jeziku v tujini, organizacija bančne službe, konzularna služba in podobno, bodisi povečuje o koristi, bodisi zmanjšujejo stroške zaposlitve v tujini. To so seveda samo izrazi direktne politike zaposlovanja v tujini. Glavno je razvojna politika, ki favorizira kapitalno intenzivne industrije, in zunanjetrgovinska politika, ki vzdržuje trajno negativno trgovsko in plačilno bilanco, kar oboje zmanjšuje razpoložljiva delovna mesta doma. Nizki osebni dohodki doma, ki so pravtako pomemben faktor zaposlovanja v tujini, so vsaj deloma posledica počasnejše rasti gospodarstev od objektivno možne (tudi kot posledica favoriziranja kapitalno intenzivnih dejavnosti in negativne plačilne in trgovinske bilance). Vendar o teh indirektnih vidikih naše politike zaposlovanja v tujini tu ne bomo razpravljali.

Če zvezna administracija zdaj poizkuša uveljaviti ukrepe, ki najznanjšajo zaposlovanje v tujini, gre očitno za korenito spremembo naše politike zaposlovanja. V razvoju zadnjih nekaj let težko najdemo ukrepe, ki bi zavirali zaposlovanje v tujini. To, da ni po vrnitvi doma zagotovljena zaposlitev na istem ali boljšem delovnem mestu, da je delavec zaradi prekinitve delovnega razmerja doma brez socialnega zavarovanja, da je posebno neugoden položaj družinskih članov delavca v tujini, če poleg njega ni v delovnem razmerju še kdo drug, drži, vendar bi bilo težko urediti drugače.

Ukrepi, s katerimi se želi zmanjšati zaposlovanje v tujini, so v glavnem tile:

1. Delavci, ki se vračajo z dela v tujini domov, lahko v roku 6 mesecev po vrnitvi uvozijo brez carine gospodinjskih pripomočkov za lastno rabo in pripomočkov za opravljanje svoje obrti do skupne vrednosti 10.000 din, za ostalo gospodarsko opremo za lastno rabo (izjema so avtomobili) pa plačajo le 10% carine. Pogoj je, da je bil delavec na delu v tujini vsaj leto dni nepretrgoma in da vsaj tri leta pred tem ni izkoristil te olajšave. (Predlog Zveznega sekretariata za finance).

2. Delavci, ki so na delu v tujini, lahko uvozijo letno gospodinjskih pripomočkov in kmetijskih ter drugih gospodarskih priprav do skupne vrednosti 10.000 din. Če so uvožene gospodinjske pripomočke uporabljali v gospodinjstvu v tujini ali če se druge gospodarske priprave ne producirajo doma, ne plačajo carine; če druge gospodarske priprave producirajo domača podjetja, plačajo le 12% carine. Pogoj je, da so bili vsaj dve leti (nepretrgano) v tujini. Vendar pa mora delavec ki se pred potekom 4 let po vrnitvi

v domovino odloči, da bo z olajšavami uvožene predmete prodal, predhodno plačati carino. (Predlog Izvršnega sveta Hrvatske).

Predvsem je treba pripomniti, da so carinsko-tehnično navedeni predlogi, posebno oni IS Hrvatske, nedomišljeni, nekateri čisto primitivni. Kdo more kontrolirati, ali je bil z olajšavo uvoženi hladilnik prodan pored potekom 4 let? Kaj pomeni, da se neki produkt ne producira doma? Je Boschev 150-litrski hladnik isto kot 150-litrski hladilnik Gorenje? Kdo bo ugotovljal, kaj je obrt uvoznika? V mnogih primerih jo bo po vrnitvi v domovino spremenil, ker je v tujini pridobil drugačne kvalifikacije, kot jih je imel pred odhodom na delo v tujino. Kako se bo ugotavljalo, da je bil neki gospodinjski pripomoček v rabi v uvoznikovem gospodinjstvu v tujini? Uvozniki jih bodo prepakirali in umazali, določilo pa bo ostalo brez vsakega učinka.

Čeravno so carinsko-tehnične karakteristike predlaganih olajšav v praksi izrednega pomena, saj lahko izjalovijo še tako dober ukrep, jih tu ne bomo obravnavali. Omejimo se na glavno vprašanje: kakšen bo vpliv predlaganih carinskih olajšav na zaposlovanje v tujini?

Splošen odgovor je v smislu naših uvodnih izvajanj tale: Carinska olajšava bodisi (odvisno od načina gledanja, rezultat je v obeh primerih enak) poveča korist zaposlitve v tujini, bodisi zmanjša stroške zaposlitve v tujini. V enem in drugem primeru se poveča čista korist zaposlitve v tujini. Z drugo besedo, zaposlovanje v tujini postane bolj privlačno, ker se bolj »splaća«. Gledano grafično se premica koristi premakne navzgor, premica stroškov pa navzdol (odvisno od načina gledanja, rezultat je zopet enak). S tem se premakneta navzgor oziroma navzdol premnica mejne koristi oziroma premica mejnih stroškov, s tem pa se premakne njuno sečišče proti desni. To pomeni, da se trajanje zaposlitve *poveča*. Z drugo besedo, carinske olajšave *pospešujejo* zaposlovanje v tujini. To je splošen rezultat carinskih olajšav. Tak rezultat je povsem nasproten motivom, zaradi katerih se predlagajo carinske olajšave. Namesto zmanjšanja zaposlitve v tujini bo v resnici prišlo do povečanja. Razumljivo, čim večje bodo olajšave, tem večji bo ta rezultat. Vnaprej ni mogoče opredeliti njegove velikosti, ker manjkajo tudi najosnovnejše kvantitativne raziskave na tem področju. Razen tega ga bistveno modificirajo dopolnilna določila.

Najpomembnejše takšno določilo je najmanjše trajanje zaposlitve v tujini, ki daje pravico do olajšav. Vzemimo, da so bili doslej delavci na delu v tujini povprečno leto in pol, zakon pa določi spodnjo mejo, ki daje pravico do olajšave, na dve leti. Zelo verjetno je, da bo določilo podaljšalo povprečno bivanje delavcev v tujini. Celó če bo določena meja na leto in pol ali celo na manj, bo bolj verjetno podaljševala bivanje delavcev v tujini kot obratno. Vsi, ki so do uvedbe minimuma (in olajšav) ostajali na delu v tujini manj časa, kot določa minimum, bodo poiskali možnosti, da bivanje podaljšajo. Mejna koristnost takšnega dodatnega bivanja v tujini bo izredno visoka; prednost carinske olajšave, ki jo prinese celotno bivanje v tujini, je treba namreč priračunati samo na dodatno bivanje v tujini, ki ga je povzročila uvedba minima. Kakor hitro pa se podaljša bivanje enega dela delavcev, se podaljša povprečno bivanje vseh delavcev v tujini.

Predpostavka tega sklepa je, da uvedba minima, ki upravičuje do carinskih olajšav, pri drugem delu delavcev v tujini ne povzroči skrajšanja njihovega tamkajšnjega bivanja, ki bi bilo sposobno kompenzirati podalj-

šanje bivanja prvega dela delavcev. Do skrajšanja bivanja v tujini bi zaradi uvedbe minima prišlo pri delavcih s popolnom togo lestvico koristi. To je primer naše druge slike. Kakor je sicer možen in do njega v praksi prihaja (res pa da predvsem pri avtomobilih), je zelo verjetno, da bi z uvedbo minima postal prav izjemen. Razlog je v tem, ker se ljude odločajo po mejnih in ne po povprečnih količinah. Z druge besedo, če se je delavec odločil za delo v tujini, ko ni bilo carinskih olajšav, tj. če je bila skupna čista korist zaposlitve v tujini tudi brez carinskih olajšav zadosti velika, ga bo izredno povečanje dodatne skune čiste koristi, ki jo prinesejo carinske olajšave, najbolj verjetno pripravilo k podaljšanju dela v tujini. Izjema bi bil edino primer zelo hitro naraščajočih stroškov zaposlitve v tujini (hitro naraščajoče domotožje, naraščajoče tveganje v zvezi z družino, ki je ostala doma, bolezen in pod.).

Lahko sklenemo, da bi postavljanje minima trajanja zaposlitve v tujini, ki upravičuje delavca do carinskih olajšav, per saldo *podaljšalo* povprečno bivanje naših delavcev v tujini. Krajšanje povprečnega bivanja v tujini bi pospešilo znižanje minima. Očitno je najugodnejši minimum s tega vidika minimum 0 let. Samo ker je pri tem minimumu očitno, da bi carinske olajšave vodile do katastrofalnih posledic, predlagatelji predlagajo večji minimum. S tem pa stimulirajo daljše bivanje delavcev v tujini.

Kot protiargument se ponavadi navajajo izjave naših delavcev v tujini. Pravijo, da bi se vrnil prejšnji, če carine ne bi bile tako visoke, kot so. S tem bi radi ustvarili vtis, da so v tujini zaradi točno določenih materialnih potreb (zaradi nabave stroja, orodja, aparata), da spadajo torej v skupino z zelo togo lestvico koristi zaposlitve v tujini (naša druga slika), in da nikakor niso »špekulanti«, ljude, ki maksimirajo skupno čisto korist. V resnici vemo, da je prav poslednje normalno obnašanje gospodarskih subjektov. To, da bi radi nižje carine, je seveda razumljivo. Kdo jih ne bi? Sklep, da bi šli zaradi nižjih carin prej domov, pa je ekonomsko povsem nelogičen, vsaj v množici primerov (v posameznih primerih se tudi to lahko zgodi).

Razumljivo, z ustreznimi določili je mogoče pospešiti vračanje delavcev iz tujine. Določilo, da pripadajo olajšave samo ob vrnitvi v domovino, najbrž ne bo učinkovito, ker je enostavno reči »vračam se«, tudi »za stalno«, takoj nato pa zopet oditi na delo v tujino. Uspešnejše bi bilo določilo, ki ga predlaga Zvezni sekretariat za finance, po katerem se olajšave tri leta po izkoriščanju ne morejo ponovno izkoristiti. Marsikdo, ki je izpolnil zahtevani minimum, bi se odločil za povratek v domovino. Po drugi strani pa bi določilo stimuliralo zaposlovanje sorodnikov (bratov, sester, znancev). Povprečno trajanje bivanja v tujini bi se mogoče skrčilo, število v nekem daljšem razdoblju v tujini zaposlenih delavcev pa bi se povečalo.

#### NARODNOGOSPODARSKE POSLEDICE CARINSKIH OLAJŠAV

Negativne posledice, ki bi jih imele carinske olajšave za zaposlovanje v tujini, pa so le manj pomemben del celotno negativnosti takšnega ukrepa. Pomembnejši je vpliv na zaposlovanje in gospodarsko aktivnost doma. Z vidika tega vpliva se s carinskimi olajšavami za delavce v tujini iznenačujejo druge carinske olajšave (za delavce v naših diplomatsko-konzularnih službah, mednarodnih organizacijah, trgovinskih predstavništvih in pod. — tu



so olajšave baje potrebne iz socialnih razlogov, posebno ker nekatere od navedenih skupin ne plačajo davkov niti v državi, kjer delajo (npr. ZDA).

Kakšne so lahko narodnogospodarske posledice predvidenih carinskih olajšav, si je mogoče predočiti s preprostim računom. V tujini je približno 700 tisoč naših delavcev. Če lahko vsakdo uvozi po vsaj enoletnem bivanju v tujini predmetov v vrednosti 10.000 din, znese vrednost tega blaga 7.000 milijonov. To je skoraj polovica vrednosti celotne produkcije kovinske industrije v Jugoslaviji (po približnih cenah 1971. leta), nekajkrat več kot znaša vrednost celotne domače produkcije gospodinjskih aparatov. Še bolj plastično, 10.000 dinarjev pomeni štiri hladilnike, 700.000 naših delavcev v tujini pa 2,8 milijona hladilnikov. Posledice carinskih olajšav pa si lahko predočimo še drugače. Vzemimo, da znaša povprečna plača jugoslovanskega delavca doma 20.000 din letno. Poraba 20.000 din letno za domače blago pomeni torej ustvaritev enega delovnega mesta, poraba 7.000 milijonov denarja letno za nabavo domačega blaga pa ustvaritev 350.000 delovnih mest, približno toliko, kolikor je brezposelnih v državi. Če bi s razumno politiko pripravili delavce v tujini, da kupujejo domače blago namesto tujega, bi lahko (problem investicij zanemarjamo) zaposlili skoraj vse brezposelne. Res je, da ne bi vsi delavci izkoristili vseh carinskih olajšav, in da jih predvsem ne bi iskoristili v enem samem letu (po hrvaškem predlogu pa lahko celo to). Vseeno pa nam omogočijo gornji grobi računi, da dobimo predstavo o možnih posledicah uvedbe carinskih olajšav za narodno gospodarstvo.

Očitno je, da bi uvoz tujega blaga na podlogi carinskih olajšav za naše delavce v tujini negativno deloval na naše gospodarstvo. Namesto da bi izkoristili denarna sredstva delavcev v tujini za nakup domačega blaga in s tem za razvoj domače proizvodnje in povečanje zaposlenosti domače delovne sile, bi zavrla razvoj celih panog gospodarstva in še povečali brezposlenost doma. Nekatere panoge bi celo prisilili k zmanjšanju proizvodnje. Očitno je namreč, da bi se uvoženi predmeti preprodajali, tako da bi tudi domači delavci pospešili uvoz in zmanjševanje svoje lastne zaposlitve. Takšne posledice bi bile lahko usodne za konkurenčnost na svetovnem trgu (zaradi manjših serij, zaostajanja v tehnologiji, zastarelih modelov).

Drugo področje, na katerem bodo carinske olajšave rodile negativne posledice, je devizno gospodarstvo. Delavci v tujini se sicer počasi, pa vendar privajajo na devizne račune, tj. na hranjenje v domačih bankah. Predlogi o carinskih olajšavah imajo pred očmi prinašanje blaga iz tujine ob povratku domov in prejemanje blaga iz tujine po vrnitvi iz tujine. To določilo favorizira hranjenje prisluženega denarja do povratka domov, in sicer v bankah v tujini, to pa so pretežno tuje banke. Tako lahko zavre pozitiven razvoj na področju zasebnih deviznih računov, do katerega je prišlo s precejšnjimi naporji naših bank.

Končno je treba omeniti obremenitev carine, ki je predstavlja postopek z uvozom blaga povratnikov. Olajšave odpirajo številne možnosti malverzacij in gospodarskega kriminala. Oprostitev carine na predmete v vrednosti do 300 din., ki jih uvažajo domači potniki, takšna kot je predvidena v načrtu Zveznega sekretariata za finance (ni omejena na enkratni uvoz v določenem razdobju), bo pri današnjih množičnih potovanjih v tujine in tistih, ki jih bo še spodbudila, pospešila odliv tujih veljav v tujino. Poleg tega bo pospešila nelegalen brezcarinski uvoz blaga.

Mislimo, da je brezcarinski uvoz drobnega blaga v mejah razsodnosti carinikov (presoja, kaj je namenjeno osebni rabi, kakšna je vrednost uvoženega blaga, kolikokrat potnik prestopa mejo, koliko deviz iznese, koliko časa je bil v tujini, ali je blago mogoče dobiti doma ali ne in podobno), kakršna se je izkristalizirala v praksi, popolnoma zadostna carinska olajšava. Osebnih izkušenj kažejo, da je nivo in razumevanje naših carinikov takšno, da jim je mogoče zaupati takšno presojo. Carinska uprava je lahko po potrebi poobstruje ali sprošča.

#### KAKO UREDITI PROBLEME V ZVEZI Z ZAPOSLOVANJEV DELAVCEV V TUJINI

Iz vsega, kar smo povedali, izhaja, da je tako z vidika zaposlovanja v tujini, z vidika narodnogospodarskih interesov, kakor tudi s čarinsko-tehničnega vidika najboljše, da se predlogi o carinskih olajšavah za delavce v tujini odstranijo z dnevnega reda.

Pri nadaljnjem urejanju problematike v zvezi z delom v tujini bi bilo potrebno izhajati iz dveh ugotovitev:

1. Omejevanje števila v tujini zaposlenih delavcev je na dolge roke možno in smiselno le s hitrejšim odpiranjem novih delovnih mest doma, tj. (1) z ustreznejšo razvojno politiko (investiranje v delovno intenzivne panoge, posebno na manj razvitih območjih države) in (2) z bolj izravnano trgovinsko in plačilno bilanco. Prvo predpostavlja ustreznejše politike delitve (cene faktorjev, struktura prispevkov in davkov), drugo pa hitrejše prilagajanje uradnega kurza dinarja realnemu oziroma v okoliščinah fiksnega kursa stabilne notranje cene. Oboje bi vodilo hkrati k povečevanju realnih osebnih dohodkov zaposlenih (s čimer se skupna čista korist zaposlitve v tujini zmanjša — premica stroškov se namreč dvigne) in zmanjševanju stroškov živega dela za podjetja (zmanjšanje prispevkov od dohodkov). Poleg teh splošnih gospodarskih ukrepov za hitrejše odpiranje delovnih mest bi vračanje v domovino stimulirali lahko z ukrepi, kot so dajanje kreditov za ustanovitev obrti, davčne oprostitve ali olajšave za nekaj let po ustanovitvi obrti, nekajletno pavšalno obdavčenje, povečanje dovoljenega števila zaposlenih v zasebnem sektorju, stimulatívna davčna in cenovna agrarna politika, povečanje zemljiškega maksima in podobno. Ker je problem zaposlovanja v tujini na različnih področjih države zelo različen, bi bilo dobro mnoge od teh ukrepov prepustiti v kompetenco republik in celo občin.
2. Neko število naših delavcev se bo tudi v daljnji prihodnosti v vsakem primeru zaposlovalo v tujini. Če pri vseh ukrepih v smislu 1. točke ni mogoče zagotoviti dovolj produktivne (z vidika realnih dohodkov) zaposlitve doma, je to narodnogospodarsko tudi najboljše rešitev. Ekonomska politika naj gleda, da bodo narodnogospodarske koristi takšne rešitve čim večje. Pri tem lahko ob današnji stopnji industrializacije naše dežele izhaja iz predpostavke, da je domača industrija sposobna producirati kvalitetne pripo-

močke za množično rabo tako v gospodinjstvu kakor tudi v produkciji (kmetijski, obrtni). Omogočati in morebiti spodbujati bi kazalo samo uvoz specializiranih, visoko avtomatiziranih delovnih priprav, ki se doma ne morejo proizvajati. Prav tako bi kazalo izhajati iz predpostavke, da je naša zunanja trgovina sposobna uvažati (tudi na individualna naročila) vse produkte tujine.

To pomeni, da bi kazalo ustvariti sistem instrumentov, ki bi navajal delavce v tujini, da od domačih podjetij nabavljajo blago, producirano doma ali v tujini, in da drže svoje prihranke v naših bankah. Prvo je mogoče doseči z ustreznimi carinami (in drugimi dajatvami) na individualno uvoženo in (ali) s popusti na cene domačega blaga, plačanega z deviznih računov. Meje propustov so očitno dane s cenami, ki jih dosega naša podjetja pri izvozu. Seveda je treba poudariti, da tudi popusti, podobno kot carinske olajšave, spodbujajo zaposlovanje v tujini. Pretežni del stimulacije za nabavljanje domačega blaga bi morale zato prevzeti carine. Razlog za stimuliranje nabave tujega blaga prek naših uvoznih podjetij je prav tako očiten. Naša podjetja lahko dosežejo pri nakupih v tujini vse tiste ugodnosti kot posamezniki, razen tega pa še posebne propuste zaradi nabav v večjih količinah in celotno detajlistično (in eventualno grosistično) maržo, ki v tujini ni nizka. Drugo (hranjenje deviznih prihrankov v domačih bankah) je mogoče doseči s principom, da je nakup domačega blaga s propustom ali tujega blaga po nižji ceni, kot bi znašala pri lastnem uvozu, mogoč samo, če gre res za nakup iz prihrankov. Da gre res za prihranke, pa je mogoče sklepati iz tega, da je ustrezna devizna vloga nastajala približno enakomerno v času. Konkretni predpis bi lahko zahteval, da je ležala določen čas v banki. Glede na to, da je znano, kakšni so povprečni dohodki naših delavcev v tujini in koliko povprečno lahko prihranijo na mesec (predloženi načrti o carinskih olajšavah predpostavljajo, da lahko prihranijo letno 10.000 din.), tega časa ne bo težko ugotoviti. Povsem nemogoča je sedanja ureditev, po kateri ljudje vložijo v banko znesek, potreben za nakup avtomobila tujé izdelave, takoj nato pa predložijo banki virman za preodkaz vložene denarja na prodajalca avtomobila. Glede na to, da se obresti, ki jih plačujejo naše banke, večje od obresti, ki jih lahko dosežejo delavci v tujini pri drugih bankah (ali katerih koli finančnih naložbah), takšem ukrep ne bi bil samo v interesu našega deviznega gospodarstva, ampak tudi v objektivnem interesu delavcev v tujini.

*Pravna fakulteta,  
Ljubljana*

*Aleksander BAJT*