

ПРИЛОЗИ ЗА ЈАВНУ РАСПРАВУ
О ИНСТИТУЦИОНАЛНИМ РЕФОРМАМА У СРБИЈИ



Центар за либерално-демократске студије

Зоран Вацић, Горана Крстић, Бошко Мијатовић, Божо Стојановић
ПРИЛОЗИ ЗА ЈАВНУ РАСПРАВУ О
ИНСТИТУЦИОНАЛНИМ РЕФОРМАМА У СРБИЈИ

Издавач

Центар за либерално-демократске студије

Уредник

Драгор Хибер

За издавача

Зоран Вацић

Ликовни уредник

Зоран М. Благојевић

Штампа

Гораграф, Београд

Тираж

500 примерака

ISBN 86-83557-05-7

Београд, 2002.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

349.2(497.11)(082)

351.83(497.11)(082)

331.56(497.11)(082)

347.23(497.11)(082)

ПРИЛОЗИ за јавну расправу о институционалним реформама у
Србији / Зоран Вацић ... [и др.]. – Београд : Центар за либерално-
демократске студије, 2002 (Београд : Гораграф). – 107 стр. : граф.
прикази, табеле ; 24 см.

Тираж 500. – О ауторима : стр. [108]. – Напомене и библиографске
референце уз текст.

ISBN 86-83557-05-7

1. Вацић, Зоран

а) Радно законодавство – Србија

б) Радна снага – Тржиште – Србија – Зборници

ц) Приватизација – Србија – Зборници

COBISS-ID = 98261516

Зоран Вацић
Горана Крстић
Бошко Мијатовић
Божо Стојановић

**ПРИЛОЗИ ЗА ЈАВНУ
РАСПРАВУ О
ИНСТИТУЦИОНАЛНИМ
РЕФОРМАМА У СРБИЈИ**

Уредник
Божо Стојановић

Центар за либерално-демократске студије

*Овај пројекат је рађен у сарадњи са
Институтом за тржишну привреду из Софије
и финансиран је од Фонда за отворено друштво из Буџарске.*

Садржај

Увод	7
Зоран Вацић ПРОЦЕДУРА ДОНОШЕЊА ЗАКОНА У СРБИЈИ	9
Горана Крстић и Божо Стојановић АНАЛИЗА ФОРМАЛНОГ И НЕФОРМАЛНОГ ТРЖИШТА РАДА У СРБИЈИ	29
Божо Стојановић НОРМАТИВНА РЕГУЛАЦИЈА ТРЖИШТА РАДА У СРБИЈИ	63
Горана Крстић и Божо Стојановић СОЦИЈАЛНИ ТРОШКОВИ РЕФОРМЕ ТРЖИШТА РАДА И КАКО ИХ СМАЊИТИ	81
Бошко Мијатовић ПРИВАТИЗАЦИЈА: КО ДОБИЈА, А КО ГУБИ?	93
О ауторима	108

Увод

На основу постојећег искуства од једне деценије недвосмислено се показало да је једна од кључних ствари за успех транзиције, стварање неопходних институција тржишне привреде и демократског друштва. Промена затеченог институционалног оквира је сложена ствар и представља озбиљан изазов за политички живот у свакој земљи. Свака радикална институционална промена подразумева и одговарајућу прерасподелу „трошкова” и „добити” за одређене друштвене групе. Другим речима, долази до оштрог сукоба интереса и тешко се остварује неопходан друштвени консензус. Једино демократско средство за усклађивање различитих интереса представља јавни дијалог, односно јавна расправа свих релевантних актера (политичких странака, представника синдиката, представника послодаваца, владе, невладиних организација).

Центар за либерално-демократске студије из Београда је у сарадњи са *Инститиутом за тржишну привреду* из Софије и уз финансијску подршку Фонда за отворено друштво из Бугарске, реализовао заједнички пројекат који је управо имао за циљ иницирање широке јавне расправе о неопходним реформским променама у области радног законодавства, радних односа и запошљавања. У сваком случају једне од „врућих тема” економске реформе у Србији. Радови, који су скупљени у ову књигу, представљају резултат истраживања и послужили су углавном као уводи у бројне јавне расправе, али излагани су и на ужим стручним скуповима. После уводног текста који образлаже предвиђену процедуру промене закона у Србији и указује које су то временске тачке када је могућ утицај јавности

на институционална решења, следе радови који се конкретно баве променама у области тржишта рада и приватизације у Србији и њиховим ефектима.

Уредник Божо Стојановић

Процедура доношења закона у Србији

1. ОВЛАШЋЕНИ ПРЕДЛАГАЧИ

Овлашћени предлагачи закона у Републици Србији су Влада, народни посланик, скупштина аутономне покрајине или најмање 15.000 бирача.²

Законом о референдуму и народној иницијативи утврђен је начин на који грађани предлажу промену аката из надлежности Народне скупштине (Устав, закон, други пропис или општи акт). Право учествовања у народној иницијативи имају грађани, који у складу с прописима о изборима, имају бирачко право,³ значи грађани са пребивалиштем у Републици Србији ако су старији од 18 година, имају југословенско држављанство и пословну способност.⁴ Грађани потписивањем предлога закона предлажу Народној скупштини његово усвајање.⁵ Ако је поступак за предлагање закона спроведен у складу са законом надлежни орган дужан је да о предлогу за који су прикупљени потписи одлучи на начин и по поступку утврђеним Уставом и законом.⁶ Уколико су предлагачи закона народни посланици или грађани, Влада даје мишљење о предлогу закона.⁷

1 Центар за либерално-демократске студије

2 Устав Републике Србије, чл. 80 , чл. 90

3 Закон о референдуму и народној иницијативи, чл. 5

4 Закон о избору народних посланика, чл. 10

5 Закон о референдуму и народној иницијативи, чл. 7

6 Исто, чл. 40

7 Закон о Влади Републике Србије, чл. 2, чл. 15

1.1. Влада Републике Србије

Сваки члан Владе може да покрене иницијативу за доношење закона.⁸ Министарства припремају законе.⁹

По покретању иницијативе, формира се радна група за израду нацрта закона. Радну групу формира ресорно министарство, или два или више министарстава, у зависности од природе материје коју регулише закон. Уколико закон покрива само једну област (нпр. Закон о флуорисању пијаће воде) онда надлежно министарство (у овом случају Министарство за здравље) формира радну групу коју чине помоћници и/или саветници министра, стручњаци за ту област, правници итд. Уколико закон покрива две или више области (нпр. Закон о рудницима) онда се формира радна група коју чине представници више министарстава (у овом случају за енергетику, екологију, грађевину) и стручњаци за ту област. Стручњаци који се ангажују у изради нацрта закона не морају бити запослени у Влади.

У припреми нацрта закона обавезно се прибавља мишљење Републичког секретаријата за законодавство (о усклађености акта са другим прописима и правним системом); министарства надлежног за послове финансија (кад је за спровођење закона потребно обезбедити финансијска средства и ако се предлажу промене у финансијском систему); Републичког јавног правобранилаштва (кад је у питању заштита имовинских права и интереса Републике, односно кад се актом стварају уговорне обавезе Републике) и министарства надлежног за послове правосуђа (кад се прописују кривична дела, привредни преступи и прекршаји, или утврђује надлежност судова).¹⁰

О нацрту закона изјашњавају се и одбори Владе Републике Србије. Влада има три одбора, и то: за правни систем и државне органе; за привреду и финансије; за јавне службе.¹¹ Седници одбора обавезно присуствују и, по потреби, учествују у раду представник министарства надлежног за послове финансија и представник Републичког секретаријата за законодавство.¹² Одбори могу, на заједничкој седници, да

8 Исто, чл. 9

9 Закон о државној управи, чл. 8, чл. 15

10 Пословник Владе Републике Србије, чл. 33

11 Исто, чл. 7

12 Исто, чл. 9

разматрају материјале од интереса за два или за све одборе. Ако одбори на одвојеним седницама разматрају исте материјале, међусобно се обавештавају о ставовима које су заузеле и, уколико постоји потреба, председници одбора усклађују ставове.¹³

Министарства, односно посебне организације, којима је, од стране обрађивача или Владе, достављен на мишљење нацрт закона дужни су да о својим ставовима писмено упознају обрађивача, односно Владу, у року од седам дана од дана њиховог пријема. За нацрте системских закона рок за достављање мишљења је од 15 до 30 дана. Када су у питању закони које треба донети по хитном поступку рок за тражено мишљење може бити и краћи.¹⁴

Ако је Републички секретаријат за законодавство у свом мишљењу указао на потребу правнотехничке редакције нацрта закона обрађивач је дужан да, у сарадњи са Републичким секретаријатом за законодавство, редакцију изврши пре достављања Влади. Обрађивач је дужан да наведе од којих је органа тражио и добио мишљење, које је предлоге из мишљења уградио у текст, као и да наведе разлоге због којих није прихватио поједине предлоге. Неусаглашени ставови усклађују се у надлежном одбору.¹⁵

Нацрт закона подноси се Влади у облику у коме се доноси, са образложењем које мора да садржи: уставни, односно правни основ; разлоге за доношење; објашњење основних правних института и појединачних решења; процену износа финансијских средстава потребних за спровођење; општи интерес због кога се предлаже повратно дејство (ако нацрт закона садржи одредбе за које се предвиђа повратно дејство); разлоге за доношење закона по хитном поступку (ако је предложен хитан поступак) са навођењем штетних последица које би настале због недоношења закона по хитном поступку; разлоге због којих се предлаже да закон ступи на снагу пре осмог дана од дана објављивања; преглед одредаба закона које се мењају, односно допуњују (ако се предлаже закон о изменама, односно допунама).¹⁶

Као прилог нацрту закона Влади се достављају мишљења надлежних органа и ставови обрађивача поводом тих

13 Исто, чл. 16

14 Исто, чл. 35

15 Исто, чл. 36

16 Исто, чл. 37

мишљења, извештај о јавној расправи, ако је вођена јавна расправа, а могу се доставити и анализе, извештаји и информације који се односе на стање у појединим областима или на поједине појаве и проблеме.¹⁷ Влада разматра нацрт закона, а по завршеној расправи одлучује о утврђивању текста предлога закона.¹⁸

Амандмане Владе на предлог закона надлежно министарство, по прибављеном мишљењу Републичког секретаријата за законодавство, припрема по редоследу чланова и у облику у којем их Народна скупштина усваја. Амандмане које утврди, Влада доставља Народној скупштини с предлогом да их размотри као саставни део предлога закона.¹⁹

Влада даје мишљење Народној скупштини да ли прихвата или не прихвата амандмане других предлагача на предлог закона. Мишљење припрема надлежно министарство у сарадњи са Републичким секретаријатом за законодавство.²⁰

На седницама Народне скупштине и њених радних тела Владу представљају председник и други чланови Владе. Влада преко представника излаже своје ставове о питањима која су на дневном реду тих седница, као и ставове и објашњења приликом претресања предлога закона.²¹

1.2. Други предлагачи

Поред Владе Републике Србије право предлагања закона има и сваки народни посланик, скупштина аутономне покрајине или најмање 15.000 бирача. Овлашћени предлагач подноси предлог закона у облику у коме се закон доноси, са образложењем које мора да садржи уставни основ, разлоге за доношење закона, објашњење основних правних института и појединачних решења, процену износа финансијских средстава потребних за спровођење закона, општи интерес због кога се предлаже повратно дејство, ако предлог закона садржи одредбе за које се предвиђа повратно дејство, преглед одредаба закона које се мењају, односно допуњују, ако се предлаже закон о изменама, односно допунама. Уз предлог мора бити назначен један представник предлагача. Ако

17 Исто, чл. 38

18 Исто, чл. 60

19 Исто, чл. 39

20 Исто, чл. 39

21 Закон о Влади Републике Србије, чл. 12

то није учињено, сматра се да је представник предлагача први потписани.²²

Влада се изјашњава о предлогу закона који она није поднела Народној скупштини.²³

Парламентарна пракса у Србији није показала да су сви овлашћени предлагачи равноправни. Народна скупштина углавном доноси законе које је предложила Влада. Занемарљив је број закона који је у периоду вишестраначке скупштине донет на основу предлога народних посланика или скупштине аутономне покрајине. И поред тога што је било законских предлога поднетих од стране бирача о њима се није расправљало. Од конституисања садашњег скупштинског сазива (јануар 2001.) било је неколико законских предлога који су поднели народни посланици мањинских парламентарних фракција. Ниједан од ових предлога није прихваћен од стране Народне скупштине. Практично, партијски дисциплинована скупштинска већина проглашава владу за врховну законодавну власт

2. ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Народна скупштина доноси законе.²⁴

Предлог закона који је упућен Народној скупштини, одмах по пријему, председник Народне скупштине, доставља народним посланицима, надлежним одборима и Влади, ако она није предлагач. Ако предлог закона није ваљано припремљен председник Народне скупштине ће затражити од предлагача да предлог закона усклади са одредбама Пословника Народне скупштине. У свом захтеву председник Народне скупштине мора да прецизно наведе у чему се састоји неусклађеност. Предлагачу закона је остављен рок од 15 дана да предлог закона усклади са одредбама пословника Народне скупштине. У случају неслагања са мишљењем председника Народне скупштине, предлагач може писаним путем да затражи да се Народна скупштина изјасни о том питању. Ако предлагач закона не поступи у складу са захтевом

22 Пословник Народне скупштине, чл. 129

23 Закон о Влади Републике Србије, чл. 13, чл. 15

24 Устав Републике Србије, чл. 73

председника Народне скупштине, сматра се да је предлог закона повучен из процедуре.²⁵

Предлог закона, пре разматрања у Народној скупштини, разматрају надлежни одбори и Влада, ако није предлагач закона.²⁶

За разматрање и претресање питања из надлежности Народне скупштине образују се одбори.²⁷ Предлог закона разматрају „матични” одбори. Примера ради уколико је предлог закона из области здравствене заштите, разматра га Одбор за здравље и породицу. Предлог закона о буџету Републике Србије, разматрају одбори Народне скупштине у целини, а посебно у делу буџета који се односи на ужи делокруг одређеног одбора (раздео Министарства за пољопривреду разматра Одбор за пољопривреду, итд.). Сваки предлог закона, који је упућен Народној скупштини, са становишта његове усклађености са Уставом и правним системом разматра Законодавни одбор Народне скупштине.²⁸

На седнице одбора на којима се разматрају предлози закона и амандмани на предлоге закона, позивају се и подносиоци тих предлога и амандмана, односно њихови овлашћени представници, који могу да образложе своје предлоге.²⁹

Одбор подноси Народној скупштини извештај који садржи мишљење и предлоге одбора. Одбор одређује известиоца, који по потреби, на седници Народне скупштине образлаже извештај одбора. Члан одбора који је издвојио мишљење на седници одбора има право да свој став образложи на почетку расправе о предлогу закона на седници Народне скупштине.³⁰

Надлежни одбори и Влада, ако није предлагач закона, могу предложити Народној скупштини да прихвати или не прихвати предлог закона у начелу. Уколико предложе прихватање закона у начелу, дужни су да наведу да ли закон прихватају у целини или са изменама које предлажу у форми амандмана. Надлежни одбори и Влада достављају извештаје, односно мишљење Народној скупштини најкасније пет дана пре дана почетка седнице Народне скупштине, на којој се

25 Пословник Народне скупштине, чл. 130

26 Исто, чл. 132

27 Исто, чл. 41

28 Исто, чл. 46

29 Исто, чл. 72

30 Исто чл. 73

предлог закона разматра. Народна скупштина може да одлучи да се предлог закона разматра и уколико надлежни одбори и Влада нису доставили извештаје, односно мишљење. Народна скупштина може утврдити и нови рок у коме су одбори и Влада дужни да то учине.³¹

Предлог закона, припремљен у складу са одредбама Пословника Народне скупштине увршћује се у дневни ред седнице Народне скупштине, уколико је она у редовном заседању, у року не краћем од 15 дана и не дужем од 60 дана, од дана његовог подношења. У изузетним случајевима, рок од 60 дана може бити прекорачен, али не дуже од 30 дана. Председник Народне скупштине дужан је да обавести народне посланике о разлозима прекорачења рока.³²

Амандмани. Предлоге за измену и допуну предлога закона (амандмане) могу да подносе овлашћени предлагачи закона, као и одбори Народне скупштине.³³ Амандман се подноси председнику Народне скупштине у писаном облику, са образложењем.³⁴ Поднете амандмане председник Народне скупштине упућује предлагачу закона, народним посланицима, надлежним одборима и Влади.³⁵ Предлагач закона, надлежни одбори и Влада, дужни су да Народну скупштину обавесте које амандмане предлажу да Народна скупштина прихвати, а које да одбије.³⁶ У току расправе о предлогу закона, амандмане у писаном облику могу да подносе предлагач закона, надлежни одбори, односно Влада, само ако је потреба за амандманом настала услед претходног прихватања неког другог амандмана.³⁷ Амандмани које је поднео предлагач закона, а које су прихватили надлежни одбори и Влада, као и амандмани које су прихватили предлагач закона, надлежни одбори и Влада, постају саставни део предлога закона.³⁸

Расправа поводом предлога закона. О предлогу закона најпре се води начелна расправа. Народна скупштина одлучује да ли се предлог закона прихвата у начелу или се не прихвата. Ако предлог закона није прихваћен у начелу о њему се

31 Исто, чл. 132

32 Исто, чл. 131

33 Исто, чл. 139

34 Исто, чл. 138

35 Исто, чл. 139

36 Исто, чл. 140

37 Исто, чл. 141

38 Исто, чл. 142

даље не расправља. О овоме се обавештава предлагач закона и Влада, ако није предлагач закона.³⁹

Ако је предлог закона прихваћен у начелу, Народна скупштина прелази на расправу у појединостима и одлучивање о амандманима.

Уколико предлог закона садржи одредбе за које се предвиђа повратно дејство, приликом гласања о тим одредбама, Народна скупштина ће посебно одлучити да ли за то повратно дејство постоји општи интерес.⁴⁰

Када се заврши расправа о предлогу закона у појединостима глас се о предлогу закона у целини.⁴¹

Хитни поступак. Закон се може донети по хитном поступку само ако се њим уређују питања и односи настали услед околности које нису могле да се предвиде, а недоношење закона по хитном поступку могло би да проузрокује штетне последице по живот и здравље људи, безбедност земље и рад органа и организација. Предлагач закона је дужан да, у писаном образложењу предлога закона, наведе штетне последице које би настале због недоношења овог закона по хитном поступку.⁴²

Доношење Закона о буџету. Буџет Републике за наредну годину доноси се најкасније до краја другог редовног заседања Народне скупштине. Предлог закона о буџету Републике са образложењем, подноси Влада. Образложење предлога садржи: уставни основ за доношење буџета; образложење предлога потребних средстава по корисницима буџета (расходи); образложење структуре прихода републичког буџета.⁴³ Пре расправе на седници Народне скупштине, предлог буџета разматрају одбори Народне скупштине и своје извештаје, са образложеним предлозима, достављају Одбору за финансије. Одбор за финансије разматра предлог буџета и извештаје појединих одбора и о томе доставља извештај Народној скупштини.⁴⁴ Предлог закона о буџету расправља се на седници Народне скупштине, у начелу и у појединостима. После закључене расправе глас се о предлогу закона о буџету у целини.⁴⁵

39 Исто, чл. 133

40 Исто чл. 134

41 Исто чл. 136

42 Исто, чл. 154

43 Исто, чл. 143

44 Исто, чл. 144

45 Исто, чл. 145

Предлагач закона има право да повуче предлог закона све до закључења расправе о предлогу закона на седници Народне скупштине.⁴⁶

3. УКАЗ О ПРОГЛАШЕЊУ ЗАКОНА, ОБЈАВЉИВАЊЕ И СТУПАЊЕ НА СНАГУ ЗАКОНА

Председник Републике указом проглашава закон⁴⁷ у року од седам дана од дана његовог усвајања у Народној скупштини.⁴⁸

Председник Народне скупштине најкасније у року од два дана по доношењу доставља закон Председнику Републике, ради проглашавања указом.

Председник Републике може у том року да одбије да прогласи указом закон, и да захтева од Народне скупштине да поново одлучује о закону.⁴⁹ У том случају председник Народне скупштине захтев одмах доставља народним посланицима и ставља закон на дневни ред прве наредне седнице Народне скупштине.⁵⁰

Ако председник Републике у Уставом утврђеном року не потпише указ о проглашењу закона, који је донела Народна скупштина, нити захтева да Народна скупштина поново гласа о закону који је донела, председник Народне скупштине о томе обавештава народне посланике.⁵¹

Уколико Народна скупштина изгласа закон који јој је враћен на поновно одлучивање, Председник је дужан да га указом прогласи.⁵²

Закон ступа на снагу најраније осмог дана од дана објављивања. Уколико постоје нарочито оправдани разлози закон може и раније да ступи на снагу.⁵³

Закон који је донела Народна скупштина, објављује се у „Службеном гласнику Републике Србије”.⁵⁴

46 Закон о Влади Републике Србије, чл. 16, Пословник Народне скупштине, чл. 137

47 Устав Републике Србије, чл. 83

48 Исто, чл. 84

49 Исто, чл. 84

50 Пословник Народне скупштине, чл. 177

51 Исто, чл. 178

52 Устав Републике Србије, чл. 84

53 Исто, чл. 120

54 Пословник Народне скупштине, чл. 158

4. ТРАНСПАРЕНТНОСТ ПРОЦЕСА

Транспарентност процеса доношења закона обезбеђена је јавношћу рада Владе и Народне скупштине, јавном расправом о предлогу закона. Закони се јавно публикују у „Службеном гласнику Републике Србије” тако да су доступни свим заинтересованим грађанима.

4.1. Јавност рада Владе и Народне скупштине

Рад државних органа је доступан јавности. Јавност у раду се може ограничити или искључити само у случајевима који су одређени законом.⁵⁵

Влада је дужна да обавештава јавност о свом раду и мерама које предлаже или предузима.⁵⁶ Међутим, материјали припремљени за седницу Владе могу се дати на увид јавности тек после њиховог разматрања на седници Владе. Влада може да на седници одреди начин на који ће о важнијим питањима обавестити јавност.⁵⁷ Обрађивач не може објавити садржај нацрта закона пре него што буде усвојен на седници Владе.⁵⁸

Седнице Народне скупштине и њених одбора су јавне.⁵⁹ Стенографске белешке и записници седница скупштине и одбора, предлози закона, одлука и других аката које усваја скупштина достављају се средствима јавног информисања.⁶⁰ Са седница скупштине и одбора јавност може бити искључена у случајевима одређеним законом, и ако на образложен предлог Владе, одбора или 20 посланика тако одлучи Народна скупштина.⁶¹

4.2. Јавна расправа

Уколико Влада процени да је о нацрту закона који је прихватила потребно обавити јавну расправу, утврђује програм расправе, одређује орган који га спроводи и рок у коме ће

55 Устав Републике Србије, чл. 10

56 Пословник Владе Републике Србије, чл. 73

57 Исто, чл. 73

58 Исто, чл. 32

59 Пословник Народне скупштине, чл. 166

60 Исто, чл. 167-169

61 Исто, чл. 166

бити обављена јавна расправа. Рок за обављање јавне расправе не може бити краћи од 20 ни дужи од 60 дана.⁶²

У јавној расправи о предложеном законском тексту учествују интересне организације (синдикати, струковна удружења), независни експерти, представници цивилног друштва, представници независних експертских институција, заинтересовани грађани. Расправа се одвија у форми конференција или отворених форума на којима учествују представници одређених институција, владе, синдиката... Такође, расправа се води и у радним организацијама, предузећима и установама. У расправи учествују запослени које предложени законски текст тангира. (Почетком септембра 2001. године у здравственим установама у Србији отпочела је расправа о сету закона о здравственој заштити, осигурању и лекарским коморама. Јавну расправу организују руководиоци здравствених установа, а у њима учествују запослени, представници синдиката, представници Министарства за здравље. У ове јавне расправе нису укључени корисници услуга здравствених установа, грађани, који су и те како заинтересовани за преуређење односа у овој области.) Јавна дебата о одређеним законским предлозима може се водити, и води се, и путем медија. Влада Републике Србије користи термине гледаних телевизија (обично оних које имају „националну фреквенцу”, тј. гледане су на територији целе републике) да промовишу одређене законске пројекте. Међутим, ове емисије су углавном монолошке природе, са чланом Владе разговара водитељ, тако да се друга страна (представници синдиката, експерти, итд.) не могу директно својим ставовима супроставити представнику Владе. Истине ради, на телевизијама које имају ограничену гледаност (Студио „Б”, на пример) организују се емисије у којима у дијалошкој форми чланови Владе и представници других заинтересованих група расправљају о предложеним законским текстовима.

Да би се јавно мњење припремило да подржи одређени законски предлог, Влада Републике Србије прибегава и рекламним кампањама. По доношењу Закона о приватизацији кренула је медијска промоција овог закона (електронски

62 Пословник Владе Републике Србије, чл. 31

медији, штампа, билдборди) са препознатљивим слоганом „Почетак за иметак”.⁶³

Може се рећи да постоји дијалог између Владе и интересних група, поготово синдиката, када су предлози одређених закона у питању. Међутим, ти дијалози не бивају претерано продуктивни, јер се оба учесника држе чврсто ушанчено у почетним позицијама. Влада, с једне стране, инсистира на неопходности да се доношењем нових закона створи институционални оквир за реформе (како у области економије и привреде, тако и у тзв. ванпривредним делатностима). Представници синдиката желе да и у промењеним околностима запослени задрже стечена права (која су најчешће само права на папиру, али и не у реалном животу), пуно право одлучивања у руковођењу предузећима, право да постављају директоре („самоуправни синдром”). Карактеристичан пример је била јавна расправа пре доношења пореских закона, где су представници оба синдиката који имају значајан број чланова истовремено тражили да се повећају зараде запослених у просвети (ове зараде се финансирају из буџета) и да се порези смање.

Дијалог који се води између Владе и синдиката много више утиче на формирање јавног мњења него дијалог Владе и експерата или експертских организација. Потребно је нагласити да се у јавним расправама поводом законских предлога јавно мњење поларизује „за Владу” и „против Владе”, попут навијача на фудбалској утакмици, превиђајући при том „погодности” или „замке” које одређени законски предлог садржи.

По окончању јавне расправе Влада може одустати од одређених решења у нацрту закона. У том случају нацрт закона се дорађује уградњом нових решења и Влада измењени текст закона може поново понудити на јавну расправу (ово се чини ако је потребно обезбедити што већу сагласност заинтересованих група, најшире јавности и Владе) или предлог закона упутити Народној скупштини на усвајање.

И поред тога што Устав предвиђа да народни посланик представља грађане изборне јединице у којој је изабран,⁶⁴

63 Духовити новинари „Економист магазина” су кампању пропратили коментаром „А где је иметак за почетак?”

64 Устав Републике Србије, чл. 76

због изборног система који постоји у Србији (народни посланици се бирају на основу изборних листа политичких партија или коалиција. Избори за Народну скупштину одржавају се по пропорционалном изборном систему, са Србијом као једном изборном јединицом. Мандати се расподељују применом система највећег количника.⁶⁵) и законске одредбе којом је странка са чије је листе изабран народни посланик „власник” његовог мандата⁶⁶ практично није могуће да грађани изврше притисак на посланика како да гласа у вези са предложеним законом. Зато су јавне расправе које организују поједини посланици са грађанима, синдикатима итд. више маркетиншки потез одређених политичких партија, него прилика да јавно мњење озбиљније утиче на коначан текст одређеног закона.

4.3. Закључак

Транспарентност приликом израде предлога закона и његовог доношења у Народној скупштини формално је обезбеђена одредбама Устава, Закона о влади и пословника Народне скупштине и Владе Републике Србије. Јавност може имати, и има, увид у текст предлога закона, расправу која се води у скупштинским одборима и на седницама Народне скупштине, зна ставове Владе по сваком питању које предложени закон треба да регулише. Седнице Народне скупштине директно преноси II канал националне телевизије (РТС). Питање је у којој мери јавна расправа може утицати на Владу да промени одређене одредбе предлога закона или да одустане од предложеног закона пре него што га пошаље Народној скупштини на усвајање. У периоду од конституисања садашње Владе (јануар 2001.) било је случајева да је Влада прихватала предлоге дате у јавној расправи, али и случајева да се предлози дати у јавној расправи нису уопште узимали у обзир. На овом месту би требало нагласити да је у процесу јавне расправе Влада чешће узимала у обзир експертско мишљење, него ставове интересних група или организација.

65 Закон о избору народних посланика, чл. 82

66 Исто, чл. 88

5. МЕЋУСОБНА УСКЛАЂЕНОСТ ЗАКОНА

И поред тога што федерални устав налаже да „Устави и закони република чланица морају бити сагласни са Уставом Савезне Републике Југославије”, а закони у републици чланици морају да буду сагласни са савезним законом,⁶⁷ код нас је озбиљно нарушена вертикална усклађеност правног система. Уставни систем СРЈ, закони, извршна и судска власт не примењују се у Црној Гори. Устав Републике Србије донет је пре савезног устава и, безмало, већ читаву деценију није са њим усклађен.

Карактеристичан пример за илустрацију вертикалне неусклађености правног система у СРЈ је доношење пакета измена и допуна републичких пореских закона пре усвајања федералног Закона о изменама и допунама Закона о основама пореског система. Народна скупштина је усвајајући републичке пореске законе увела промене које задиру у основе федералног пореског система. Тим поводом отворена је врло оштра дебата између водећих странака владајуће коалиције у Србији и једне од чланица владајуће коалиције у СРЈ (ДОС). Председник СРЈ (истовремено и председник ДСС) оштро је напао премијера републичке Владе (истовремено и председника ДС) да не поштује устав и законе. Одговор је био да се реформе у Србији не могу зауставити због спорог рада Савезне скупштине, и да је прагматично прекршити и савезни устав и закон, ако ће из тог чина произаћи добробит за једну федералну јединицу (Србију). Истине ради, предлог за промену савезног Закона о основама пореског система стигао је у Савезни парламент у марту 2001. године, а о њему је Савезна скупштина одлучивала крајем јуна. Додатна компликација произилази из чињенице да закон није усвојен у истоветном тексту у оба дома савезног парламента, због различитих амандмана који су дати и усвојени у два већа. Закон није објављен ни до краја септембра, јер поступак усаглашавања у надлежној комисији још траје.

Поред вертикалне неусклађености закона, постоји и хоризонтална неусклађеност, или међусобна противуречност прописа истог нивоа, односно снаге. Наиме, постоје случајеви да закони различито регулишу исто питање. Ако су два

67 Устав СРЈ, чл. 115

републичка закона несагласна онда се примењују следећа правила (а) *lex posterior derogat lex priori* (касније донет закон укида примену ранијег), или (б) *lex specialis derogat lex generalis* (посебан закон укида примену општег) У случају да је доцнији закон општији примењује се правило б. Несагласност републичких закона који регулишу исту материју добрим делом произилази из чињенице да је више пута продужаван рок за примену уставних закона којима је регулисано усклађивање прописа са уставима. Народна скупштина је прогласила Уставни закон 28.09.1990. године, и њиме је било предвиђено да се до 31.12.1991. ускладе са Уставом сви републички закони.⁶⁸ До данас то није учињено.

6. ЛОКАЛНА САМОУПРАВА И ЗАКОНОДАВСТВО

Јединице локалне самоуправе (град или општина) нису овлашћени предлагачи закона. Међутим, оне могу да предложе Влади доношење одређеног акта из њиховог делокруга.⁶⁹

Када су у питању закони који регулишу рад јединица локалне самоуправе (Закон о локалној самоуправи, Закон о комуналној делатности, Закон о грађевинском земљишту, Закон о јавним предузећима итд.) претходни режим се није обазирао на потребе општина и градова. У спровођењу потпуне централизације власти у Србији, Влада је ускратила многа права локалној самоуправи.

Тако је, на пример, Народна скупштина 28.12.1995. године донела Закон о средствима у својини Републике Србије, којим је природна богатства, добра у општој употреби, добра од општег интереса утврђена законом, средства која су стечена, односно која стекну државни органи, органи јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе, јавне службе и јавна предузећа, ствари изграђене, односно прибављене средствима у државној својини, средства односно приходи остварени по основу улагања државног капитала у предузећа, као и друга средства прогласила државном својином.⁷⁰ Овим законом локална самоуправа у Србији је остала без сопствене својине, са ограниченим имовинским правом

68 Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије, чл. 22

69 Пословник Владе Републике Србије, чл. 31

70 Закон о средствима у својини Републике

управљања. Влада Србије може, по овом закону, одузети непокретности које користи општина ако процени да она „није у функцији остваривања надлежности локалне самоуправе, не служи непосредно остваривању тих функција, или се користи супротно закону, природи и намени”.⁷¹

Садашња Влада Републике Србије је покренула јавну расправу у вези са новим законом о локалној самоуправи, којим ће се, уколико буде донет, јединицама локалне самоуправе вратити многе надлежности које им је претходни режим одузео.

71 Исто

ДОДАТАК

ЗАКОНИ КОЈЕ ЈЕ НАРОДНА СКУПШТИНА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ДОНЕЛА У ПЕРИОДУ

1. 1. 2001. – 31. 8. 2001. ГОДИНЕ

I ДРЖАВНО УРЕЂЕЊЕ

1. Закон о државним и другим празницима у Републици Србији (Службени гласник РС, број 43)
2. Закон о посебним правима и дужностима Председника Републике – измене (Службени гласник РС, број 11, број 34)
3. Закон о министарствима – измене (Службени гласник РС, број 4)
4. Закон о локалној самоуправи – измене (Службени гласник РС, број 27)

II УНУТРАШЊИ ПОСЛОВИ

1. Закон о унутрашњим пословима – измене (Службени гласник РС, број 8)
2. Закон о окупљању грађана – измене (Службени гласник РС, број 29)

III ПРАВОСУЂЕ, КАЗНЕНО ЗАКОНОДАВСТВО И ПОСТУПЦИ

1. Закон о извршењу кривичних санкција – измене (Службени гласник РС, број 34)
2. Закон о амнестији (Службени гласник РС, број 10)

IV ЈАВНИ ПРИХОДИ

1. Закон о акцизама (Службени гласник РС, број 22)
2. Закон о порезу на промет (Службени гласник РС, број 22)

3. Закон о порезу на фонд зарада (Службени гласник РС, број 27)
4. Закон о порезу на имовину (Службени гласник РС, број 26)
5. Закон о порезима на употребу, држање и ношење добра (Службени гласник РС, број 26)
6. Закон о порезу на финансијске трансакције (Службени гласник РС, број 26)
7. Закон о порезу на добит предузећа (Службени гласник РС, број 25)
8. Закон о порезу на доходак грађана (Службени гласник РС, број 24)
9. Закон о једнократном порезу на екстра доходак и екстра имовину стечене искоришћавањем посебних погодности (Службени гласник РС, број 36)
10. Закон о судским таксама – измене (Службени гласник РС, број 34)
11. Закон о јавним приходима и јавним расходима – измене (Службени гласник РС, 22)
12. Закон о контроли, утврђивању и наплати јавних прихода – измене (Службени гласник РС, број 34)
13. Закон о буџету Републике Србије за 2001. годину (Службени гласник РС, број 27)
14. Закон о коришћењу средстава аграрног буџета за 2001. годину (Службени гласник РС, број 21)
15. Закон о обиму средстава и учешћу општина и градова у порезу на промет у 2001. години (Службени гласник РС, број 22)

V СВОЈИНСКИ И ОБЛИГАЦИОНИ, ПОРОДИЧНИ И БРАЧНИ ОДНОСИ

1. Закон о приватизацији (Службени гласник РС, број 38)
2. Закон о акцијском фонду (Службени гласник РС, број 38)
3. Закон о агенцији за приватизацију (Службени гласник РС, број 38)
4. Закон о експропријацији (Службени гласник РС, број 23)

5. Закон о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима – измене (Службени гласник РС, број 34)
6. Закон о браку и породичним односима – измене (Службени гласник РС, број 29)

VI РАДНИ ОДНОСИ И ЗАПОШЉАВАЊЕ

1. Закон о радним односима – измене (Службени гласник РС, број 28, број 43)
2. Закон о радним односима у државним органима – измене (Службени гласник РС, број 34)
3. Закон о престанку важења Закона о средствима солидарности за запослене који су привремено остали без посла услед ратних дејстава (Службени гласник РС, број 29)
4. Закон о примањима народних посланика у Народној скупштини Републике Србије – измене (Службени гласник РС, број 34)
5. Закон о платама у државним органима и јавним службама (Службени гласник РС, број 34)

VII ТРГОВИНА, ТУРИЗАМ И УГОСТИТЕЉСТВО

1. Закон о условима за обављање промета робе, вршењу услуга у промету робе и инспекцијском надзору – измене (Службени гласник РС, број 34)

VIII ГРАЂЕВИНАРСТВО, ГРАЂЕВИНСКО ЗЕМЉИШТЕ И КОМУНАЛНО СТАМБЕНЕ ДЕЛАТНОСТИ

2. Закон о изградњи објеката – измене (Службени гласник РС, број 43)
3. Закон о грађевинском земљишту – измене (Службени гласник РС, број 23)
4. Закон о становању – измене (Службени гласник РС, број 26)
5. Закон о одржавању стамбених зграда – измене (Службени гласник РС, број 1)

IX ЈАВНЕ УСТАНОВЕ, НАУКА, ПРОСВЕТА, КУЛТУРА, ИНФОРМИСАЊЕ И СПОРТ

1. Закон о јавном информисању – измене (Службени гласник РС, број 2, број 11)
2. Закон о радио телевизији – измене (Службени гласник РС, број 11)
3. Закон о престанку важења Закона о јавном информисању (Службени гласник РС, број 11)

X СОЦИЈАЛНО ОСИГУРАЊЕ, ЗДРАВСТВЕНА, БОРАЧКА И СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА

1. Закон о пензијском и инвалидском осигурању – измене (Службени гласник РС, број 29)
2. Закон о здравственом осигурању – измене (Службени гласник РС, број 29)
3. Закон о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана – измене (Службени гласник РС, број 29)
4. Закон о друштвеној бризи о деци – измене (Службени гласник РС, број 29)

Горана Крстић¹
Божо Стојановић²

Анализа формалног и неформалног тржишта рада у Србији

1. УВОД

Функционисање тржишта рада у Србији у току 1990-тих било је детерминисано следећим неповољним факторима: дубоком политичком и економском кризом, као и великим ратним разарањима који су довели до оштрог редуковања економске активности; великим ратним и економским миграцијама становништва које су довеле до значајних поремећаја у обиму и структури понуде радне снаге; одсуством економских реформи и структурног прилагођавања привреде; политиком тржишта рада чији је основни циљ била велика заштита запослених у друштвеним и државним предузећима; и значајним учешћем неформалног сектора у укупној економској активности. Будући да Југославији и Србији предстоје радикалне економске реформе и структурно прилагођавање привреде, потребно је сагледати стање и кретања на тржишту рада у последних неколико година, јер се у наредних неколико година може очекивати погоршање ситуације у вези са запосленошћу и незапосленошћу.

Основна карактеристика тржишта рада у Србији је његова сегментација на формално и неформално, односно, „сиво” тржиште рада. Наиме, неразвијеност и инертност формалног тржишта рада, затим ригидна регулатива радних односа, као и ниске зараде и високи порези и доприноси на зараде главни су подстицаји за функционисање и ширење

1 Економски институт

2 Центар за либерално-демократске студије

неформалног тржишта рада. Висок степен сегментације тржишта рада на формални и неформални део од посебног је значаја за предстојеће реформе и будућу политику на тржишту рада. Стога ће анализа тржишта рада бити извршена посебно за формални и неформални сектор уз нужне међусобне компарације.

2. ФОРМАЛНО ТРЖИШТЕ РАДА

У контексту анализе формалног тржишта рада у Србији биће речи о кретању запослености и незапослености (како према обиму тако и према структури), о активностима Републичког Завода за тржиште рада, као и о стању и кретању надница.

2.1. Основне карактеристике

Формално тржиште рада у Србији карактеришу следеће чињенице:

- релативно низак ниво радне ангажованости становништва;
- високе стопе незапослености и њихов континуиран раст;
- велика прикривена незапосленост, односно вишак запослених;
- ниско учешће запослености у приватном сектору; и
- ниска мобилност радне снаге.

Степен радног ангажовања становништва на формалном тржишту рада приказан је у Табели 1. Стопа активности женског и мушког становништва у Србији, на основу података Анкете о радној снази, од 1996. године благо опада, са мањим осцилацијама у 1998. и 1999. и нешто већим падом у 2000. години. Ове стопе активног становништва не обухватају значајан број избеглица и расељених лица из република бивше Југославије, као ни са Косова и Метохије, које су нашле уточиште у Централној Србији и Војводини. Према попису избеглица и расељених лица које је обављено 1996. године, у овом региону било је 597.500 ратом угрожених лица од којих је 519.000 стекло међународни статус избеглица. Скоро половина укупног броја ратом угрожених лица која бораве на овој територији представља активно

становништво које врши додатни притисак на тржиште рада, поред већ велике понуде радне снаге, посебно у другој половини протекле деценије. Поред тога, према подацима UNHCR-а, укупан број расељених лица са Косова и Метохије износи око 220.000, при чему око половина њих, такође, представља потенцијално повећање понуде радне снаге на тржишту рада у Србији.

Табела 1. Стопе активности становништва по полу у Србији, 1996-2000.

	Укупно	Мушко	Женско
1996	55,6	64,2	47,4
1997	53,7	62,8	45,3
1998	54,4	62,8	46,5
1999	55,6	63,4	48,2
2000	52,9	61,8	44,5

Напомена: Подаци се односе на Србију без Косова и Метохије. Стопа активног становништва представља однос активног и укупног становништва и односи се на формални сектор. Активно становништво обухвата запослене, власнике (сувласнике) приватних фирми, сувласнике мешовитих фирми, пољопривреднике, помажуће чланове и остало активно становништво, као и незапослене који активно траже посао.

Извор: Израчунато на бази података Анкете о радној снази (АРС) Савезног завода за статистику.

Према подацима Анкете о радној снази (АРС), у структури активног становништва, запослени (укључив и власнике и сувласнике фирми) чине близу 60% укупно активног становништва. Будући да се ова анкета спроводи од 1995. године, кретање укупне запослености у дужем временском периоду може се анализирати само на основу података текуће статистике запослености. Међутим, треба имати у виду да су ти подаци непотпуни, јер не обухватају запослене у војци и полицији, а до 1997. ни запослене у малим предузећима. Осим тога, један број предузећа не доставља извештаје статистичким органима на основу којих се прати регистрована запосленост.

Неповољна кретања запослености и незапослености у Србији у протеклих десет година последица су ниског нивоа економске активности, недостатка нових инвестиција и одсуства тржишних реформи. Кретање укупне запослености у последњих десет година није пратило велико смањење GDP.

Укупна запосленост у Србији је опала за 14,6% у 2000. години у односу на 1991, док је пад друштвеног производа износио 45,6%. Прилагођавање запослености опадајућем нивоу економске активности није извршено одговарајућим отпуштањем вишка запослених, већ кроз оштар пад реалних зарада, кроз повећање броја запослених на плаћеном или неплаћеном одсуству, затим кроз повећано пензионисање, као и кроз повећање учешћа запослених на неформалном тржишту рада. Тако је ублажен пад животног стандарда и избегнуте социјалне тензије. Међутим, социјални мир је плаћен великим падом продуктивности рада у формалном сектору и огромним растом прикривене незапослености, као и експанзијом неформалног тржишта рада – са свим последицама које прате ове процесе.

Прикривена незапосленост у државним и друштвеним предузећима износила је око једне трећине запослених, односно 712 хиљада. Висока заштита запослених утицала је на неефикасно коришћење људских ресурса, док су запослени били заштићени од конкуренције у оквиру самих предузећа, као и од конкуренције између запослених и незапослених. Високи трошкови ослобађања од вишкова запослених према законским решењима падају на терет предузећа, која су најчешће у веома лошој финансијској ситуацији, те стога одлажу процес ослобађања од вишкова. За време трајања санкција УН, отпуштање вишка радника је било законом забрањено, те су предузећа, уместо државе, вршила социјалну функцију. Такође, није било масовног отпуштања запослених ни после НАТО бомбардовања, иако су неке фабрике биле потпуно уништене. Такви услови подстакли су ширење сиве економије на категорију запослених који су имали обезбеђено потпуно здравствено и социјално осигурање у формалном сектору, те су могли прихватити и знатно мање зараде у неформалном сектору, вршећи тако притисак на доле на висину зарада на неформалном тржишту рада. Уместо да незапослени врше притисак на формалном тржишту рада, долази до парадокса да формално запослени представљају главну конкуренцију незапосленима на неформалном тржишту рада.

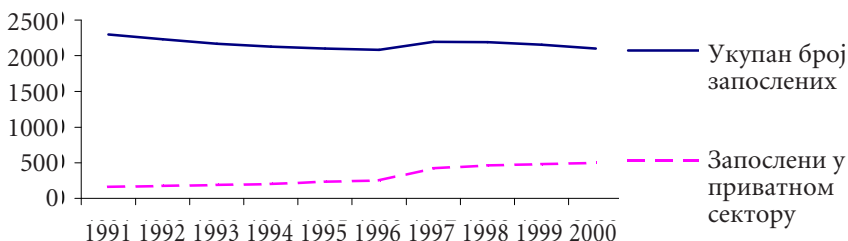
Секторска структура запослених указује на интензитет реструктурирања привреде и запослености. Учешће запослених у терцијарном сектору у укупној запослености друштвеног, државног и мешовитог сектора није значајније порасло у односу на почетак деведесетих. Оно је повећано, са

46% у 1990, на 49% у 2000. години. У истом периоду, учешће запослених у секундарном сектору смањено је, са 48,7%, на 45,6%. Међутим, ако структуру запослених посматрамо укључујући и приватни сектор, подаци АРС у периоду 1996-2000. године указују на веће учешће запослених у сектору услуга (51,7% у 1996. и 55,4% у 2000). Доминантан удео запослених у терцијарном сектору у земљама ОЕСД-а, указује на перспективе развоја овог сектора у Србији, који би могао да апсорбује вишак запослености у секундарном сектору.

Док је укупна запосленост благо опадала у последњих десет година, запосленост у приватном непољопривредном сектору је расла. Иако скоро двоструко повећање запослености у приватном сектору у овом периоду изгледа импозантно, ради се само о веома ниској стартној основи. Раст запослености у приватном сектору није могао да надокнади континуирани пад запослености у друштвеном сектору, пошто је учешће приватног сектора у укупној запослености у 2000. години износило свега 16,3%. Међутим, ако укупну запосленост у приватном сектору посматрамо од 1997. године, будући да су од тада расположиви подаци и о запослености у малим предузећима, слика постаје нешто повољнија (слика 1). Укупна запосленост у приватном сектору у ове три године повећана је за 18,7%, а њено учешће у укупној запослености порасло је са 19,2% у 1997. на 23,9% у 2000. години.

За кретање и структуру запослености значајно је указати и на релативан значај нестандартних облика запошљавања, као што је рад са скраћеним радним временом, рад на одређено време, samozapošljavanje и сл. Ови облици запошљавања омогућују већу флексибилност у запошљавању и ефикасније задовољавање тражње за радом. Према подацима АРС за 2000. годину, запошљавање на одређено време и запошљавање са скраћеним радним временом имају маргинални значај, будући да оно учествује у укупној запослености са само 5%, односно 1%, респективно. Запошљавање са скраћеним радним временом најчешће има карактер недобровољног запошљавања, јер је углавном последица болести или инвалидности. Ниско учешће ових облика запошљавања у укупној запослености резултат је ригидне законске регулативе, као и нефлексибилне политике запошљавања, којима се подстицало запошљавање на неодређено време са пуним радним временом, а дестимулисали флексибилнији

Слика 1. Кретање укупног броја запослених и запослених у приватном сектору



Напомена: Подаци се односе на Србију без Косова и Метохије. Од 1997. године обухваћени и запослени у малим предузећима.

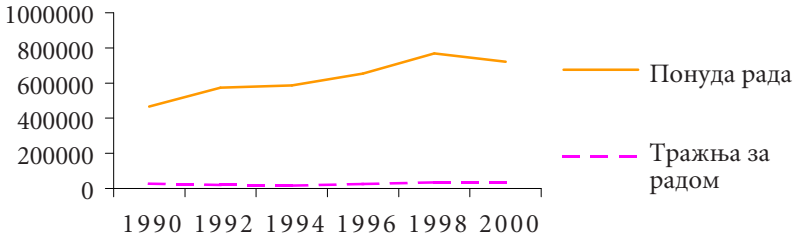
облици запошљавања на одређено време са могућношћу доброволног скраћеног радног времена.

У складу са дугорочном тенденцијом опадања укупне запослености у Србији, дошло је до континуираног раста незапослености у периоду 1991-2000. Укупан број лица која траже запослење у 2000. години износио је 722 хиљаде, што је за 5,6% више у односу на претходну годину, а 38% више него 1991. године.

Велики број незапослених, вишак запослених, као и велики број избеглица и расељених лица врше јак притисак на формално тржиште рада стварајући велику понуду рада у односу на ниску тражњу за радом која је последица великог пада економске активности и недостатка нових инвестиција. Велики несклад између понуде радне снаге изражене бројем незапослених и тражње за радном снагом изражене бројем слободних радних места може се сагледати кроз анализу квантитативних и квалитативних фактора.

Квантитативни фактори се могу анализирати кроз однос незапослених и слободних радних места. Број слободних радних места или тражња за радом у просеку је била 24 пута мања од броја незапослених у 1991, а 21 пут мања у 2000. години (слика 2). Тај однос се знатно погоршао у периоду санкција (1992-1996) када се број слободних радних места смањивао, а број незапослених растао. Квалитативни фактор неравнотеже огледа се у чињеници да је, и поред овако велике дискрепанце између понуде и тражње, 19,3% слободних радних места остало непопуњено у 2000. години. Несклад између понуде и тражње за радном снагом, објашњава се неадекватном квалификационом структуром незапосле-

Слика 2. Кретање понуде и тражње за радом



Извор: Статистички годишњак Србије, Републички завод за статистику, 2000.

них која не одговара у потпуности квалификационој структури тражње, као и неадекватним профилима стручности на страни понуде. Док скоро две трећине укупно незапослених чине неквалификовани, полуквалификовани и квалификовани радници, тражња за овим нивоима квалификације чинила је 55,8% укупне тражње у 2000. години. Структура понуде и тражње за радном снагом према стручној спреми није битно измењена у односу на 1999. годину, али је у односу на почетак деведесетих значајно смањено учешће незапослености са средњом, вишом и високом стручном спремом, а повећана тражња за високо-образованим профилима.

Овај неповољан процес усклађивања понуде и тражње био је додатно отежан ниском географском мобилношћу радне снаге, која је превасходно резултат недовољне регионалне развијености и неразвијености тржишта станова. Кретање радне снаге између друштвеног и приватног сектора ограничена је условима ризика и неизвесности пословања у приватном сектору у условима постојања „институционалног вакуума” због започете транзиције и недефинисаних општих правила економске утакмице на тржишту. Већа покретљивост радне снаге може се остварити имплементацијом институција тржишне привреде, односно успостављањем општих системских услова који се односе на функционисање тржишне економије са слободним кретањем роба и услуга и фактора производње (рада и капитала) на јединственом унутрашњем тржишту, као и одговарајуће либерализације економских односа са иностранством. Флексибилност тржишта рада и мобилност радне снаге у првих неколико година биће ограничена неповољном квалификационом и образовном

структуром незапослених, и структуром вишкова запослених за које се, такође, може претпоставити да су једним делом неодговарајућег стручног профила или застарелих технолошких знања. Осим тога, у процесу пререструктурирања привреде знатан број радника ће променити делатност и занимање, па ће иза њих бити неопходна доквалификација или преквалификација.

Висок степен неравнотеже између понуде и тражње за радом, уз велику прикривену незапосленост и значајне разлике неформалног тржишта рада указују на нефункционисање формалног тржишта рада, односно, указује на то да тржиште рада не врши оптималну алокацију људског фактора. Понуда и тражња нису једини фактори у процесу формирања цене рада или нивоа запослености у друштвеном сектору, већ је тај процес, поред осталог, резултат утицаја и вантржишних фактора. Понуда рада је одређена, пре свега, економским факторима, што значи да су одлуке о образовању и квалификацијама, о партиципацији на тржишту рада и о избору предузећа у значајној мери аутономне. Тражња за радом, коју исказују предузећа, делимично је одређена економским факторима, односно финансијском позицијом предузећа на тржишту, потребама предузећа за одређеним образовним и квалификационим профилем запослених, али и другим некономским спољним утицајима. Структура тражње за радом није значајно измењена и поред законске могућности флексибилних облика запошљавања. Процес формирања цене рада у приватном сектору се у знатној мери разликује од ситуације у друштвеном сектору. Цена рада у приватном сектору резултат је деловања економских фактора, тј. сучељавања понуде и тражње за радом.

И поред настојања од краја осамдесетих година да се регулатива радних односа усагласи са модерним законодавствима развијених тржишних привреда, држава је и даље стварала пренормирану регулативу у овој области, која садржи и решења наслеђена из периода социјализма. То се односи како на процедуру заснивања и престанка радног односа, пре-доминантну заштиту интереса и права радника на принудним одморима у односу на права и интересе послодаваца, тако и на процес одређивања зарада.³

3 За детаљнији увид у ову проблематику погледати текст „Нормативна регулатива тржишта рада у Србији”.

Највећи проблем у досадашњој законској регулативи били су високи трошкови отпуштања вишка запослених који су падали на терет послодавца. Тиме се битно ограничавала могућност преструктурирања запослених према стварним потребама предузећа, што са своје стране дестимулативно деловало на структурно прилагођавање предузећа условима на тржишту. Послодавац је био дужан да радницима за чијим радом је престала потреба понуди једно од следећих права:

- одговарајуће ново радно место,
- одговарајуће запослење код другог послодавца,
- преквалификавање или дошколовавање,
- право на откуп радног стажа уколико му недостаје пет година до остваривања права на старосну пензију,
- једнократну исплату у износу од 24-36 зарада запосленог у последњем кварталу.

Уколико послодавац није у могућности да обезбеди наведена права, он је био дужан да запосленима који су идентификовани као вишак обезбеди накнаду зараде која је једнака њиховој заради у последњем месецу у коме су радили. Оваква законска решења, између осталог, подстицала су послодавце на илегалне форме запошљавања, који су далеко једноставнији и исплативији, како са становишта трошкова отпуштања, тако и са становишта текућих трошкова радне снаге. Ова погубна политика заштите запослених у друштвеним и државним предузећима у циљу одржања социјалног мира, стимулисала је ширење и функционисање неформалног тржишта рада које је са своје стране служило као амортизер социјалних напетости, и које је због тога било толико неперисано од стране државе.

Неадекватна регулатива радних односа огледа се и у обавезном колективном преговарању, при чему је формирање зарада, које би требало да буде резултат тржишног сучељавања понуде и тражње, пренето из предузећа на колективне уговоре. Минимална цена рада до сада је више имала формални карактер, јер су најнижа цена рада за најједноставнији рад и основне цене рада за послове различите стручности, одређене општим колективним уговором, биле формиране на знатно вишем нивоу од онога који су предузећа могла да плате. Тако држава и њени „партнери” нису успели да обезбеде да минимална цена рада буде основни елемент тржишта рада и фактор мобилности радне снаге. Наиме, држави је погодовала висока цена рада да би се и на тај начин декларисала

као заштитник интереса запослених, али такође да би на тако нереално одмерене зараде прописала високе порезе и доприносе. Тиме је држава додатно подстицала послодавце да своју тражњу за радном снагом задовоље на неформалном тржишту.

2.2. Деловање Републичког Завода за тржиште рада

Потребно је, да би се стекла комплетнија слика, скренути пажњу и на активности Републичког Завода за тржиште рада (који се раније називао Републички Завод за запошљавање), институције која би у ствари требало да обавља функције једне „берзе рада”. Дакле институције која би требало да обезбеђује услове за запошљавање незапослених лица, да врши посредовање – укратко да усклађује понуду и потражњу на тржишту рада у Србији. Преко Завода спроводе се и активне и пасивне мере. Активности Завода најбоље могу да се прате преко његових расхода. Структуру расхода овог Завода чине: средства која су намењена за:

- активне програме запошљавања – инвестициони програми, разни видови образовања (преквалификавање и доквалификавање), сервисирање послодавца, програми samozapošljavanja, подстицање запошљавања младих, усавршавање постојећег информационог система;
- пасивне програме – који покривају средства за новчане накнаде незапосленим, пензијско и инвалидско осигурање, као и здравствено осигурање;
- трећу ставку у структури расхода представљају остали расходи којима се покривају материјални трошкови и плате запослених у Заводу.⁴

Шта се догађало у посматраном периоду у Србији? Држава је водила политику пренаглашене пасивне заштите незапослених. Пасивне мере су обухватале право по основу осигурања од незапослености, као и право запослених који представљају вишак на новчану накнаду за време трајања преквалификације и стручног оспособљавања. Незапослена лица која су била у радном односу а нису отпуштена мимо своје воље, имала су право на новчану надокнаду, пензијско-инвалидско осигурање, као и здравствено осигурање у

4 Као што се види ради се о класичним функцијама које овај тип институција обавља и у свету.

периоду исплате накнаде. Новчана накнада незапосленим лицима износила је према ранијем решењу 70% нето зараде у претходном месецу када је лице било запослено, а дужина трајања исплате кретала се и до 24 месеца, при чему су запослени са преко 30 година радног стажа имали право на надокнаду док не нађу други посао или док не стекну законско право на старосну пензију.

Према Закону о запошљавању који је на снази од 1. јуна 2001. године висина новчане накнаде утврђује се у износу од 60% просечне зараде незапосленог лица, остварене у складу са Законом, односно колективним уговором у последња три месеца која претходе месецу у коме му престаје радни однос. Накнаде се увећавају за 2% за сваку годину радног стажа. Према истом закону новчана надокнада незапосленом не може да буде нижа од 40% нити виша од 80% просечне месечне зараде по запосленом остварене у привреди Републике према подацима које даје овлашћена институција. Промењене су и стопе доприноса за осигурање од незапослености. Осигураник – запослено лице – плаћа допринос по стопи од 0,55% и послодавац по стопи од 0,55%. Пре измене ове стопе су износиле 0,9%.

Оваква права за осигурање од незапослености била су широко постављена, и то како са становишта трајања накнаде за незапосленост, тако и са становишта износа накнаде. Трајање накнаде је знатно дуже него у већини земаља у транзицији. Иако тек 6,5% незапослених остварује право на ову накнаду, поменута решења за заштиту незапослених подстичу незапослене да дуже траже посао него што би то био случај да су бенефиције тог статуса мање, а такође их додатно стимулишу да се ангажују на неформалном тржишту рада, уз све предности тог двојног статуса. У предлогу новог Закона о раду укида се право на новчану надокнаду за лица која имају преко 30 година радног стажа који су примали ову надокнаду док не нађу други посао или док не стекну право на старосну пензију, а висина надокнаде износи 60% нето зараде која укључује и сва остала примања запослених (за топли оброк, регрес за годишњи одмор и сл).

Како је све ово конкретно финансијки изгледало приказано ћемо табелама 2. и 3. које представљају преглед структуре прихода и расхода Републичког Завода за тржиште рада. Када се посматра приходна страна Републичког Завода за тржиште рада у 2001. години уочава се следећа структура извора

финансирања: 43% од укупно планираних прихода долазе из средстава доприноса за осигурање у случају незапослености, а 57% чине средства из буџета и средства из Фонда за транзицију.

Табела 2.

Структура прихода и расхода Републичког Завода за тржиште рада у хиљадама ДЕМ

	1996	1997	1998	1999	2000
Средства од доприноса за случај незапослености	147.795	147.875	121.306	69.302	62.768
Остали приходи	9.543	6.621	5.776	2.920	3.656
СВЕГА ПРИХОДИ	157.338	154.497	127.081	72.222	66.424
Активни програми	112.229	78.260	49.056	23.880	23.173
Пасивни програми	14.365	37.335	42.228	39.297	29.769
СВЕГА РАСХОДИ	157.338	152.555	128.280	77.033	67.621

Извор: Билтен Г17, септембар 2001, страна 4.

Табела 3. Структура прихода и расхода Републичког Завода за тржиште рада по наведеним годинама (у проценти)

	1996	1997	1998	1999	2000
Средства од доприноса за случај незапослености	93,9	95,7	95,5	96,0	94,5
Остали приходи	6,1	4,3	4,5	4,0	5,5
СВЕГА ПРИХОДИ	100,0	100,00	100,00	100,0	100,0
Активни програми	71,3	51,3	38,2	31,0	34,3
Пасивни програми	9,1	24,5	33,0	51,0	44,0
Остали програми	19,5	24,2	28,8	18,0	21,7
СВЕГА РАСХОДИ	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Извор: Билтен Г17, септембар 2001, страна 4.

Активна политика запошљавања исцрпљивала је до 1997. године највећи део средстава Завода за тржиште рада. Међутим, иако средства коришћена за ове програме нису била мала, она су ипак била недовољна у поређењу са великим бројем незапослених које би могао да апсорбује динамичнији економски развој са знатнијим инвестицијама. Када се упореде подаци за 2000. годину са подацима из 1996. године приметно је значајно смањење удела расхода за активне програме и повећење учешћа расхода за пасивне програме.

То не значи да је дошло до значајног повећања броја незапослених лица која имају право на овај облик компензације у случају губљења посла, него је заправо дошло у много већој мери до смањења расположивих прихода Завода.

Тако је држава претераном административном и законском регулативом радних односа, пренаглашеном социјалном улогом предузећа у заштити запослених, као и прешироком пасивном заштитом незапослених, дезавуисала улогу тржишта рада у процесу рационалне алокације радне снаге и онемогућила активну улогу цене рада у одржавању потребног нивоа мобилности радне снаге, остављајући шансу неформалном сектору.

2.3. Кретање и диференцијација зарада

Имајући у виду да је процес транзиције централно-планских привреда у тржишне привреде утицао на апсолутни ниво зарада, на њихову дисперзију, као и на релативни ниво зарада, поставља се питање да ли је у последњих пет година дошло до сличних промена у кретању и структури зарада на тржишту рада у Србији, будући да се она налази на самом почетку тржишне реформе.

Структура зарада на почетку процеса транзиције, наслеђена из вишедеценијског периода социјализма, огледала се у ниској дисперзији зарада, као и ниском вредновању високообразованих профила. Процес транзиције довео је до великог пада реалних зарада, повећања дисперзије зарада, као и до раста зарада високообразованих профила у односу на профиле нижих нивоа квалификације.

За детаљнију анализу зарада коришћени су подаци АРС, пошто они обухватају зараде у свим секторима својине за разлику од података текуће статистике који не обухватају зараде запослених у приватном сектору. Табела 4. показује кретање месечних реалних зарада запослених у Србији у периоду 1996-2000. године по изабраним сегментима њихове дистрибуције, односно по изабраним перцентилима.

У последњих пет година дошло је до благог пада реалних просечних месечних зарада. Међутим, како је индекс цена на мало са којим су зараде дефлациониране био подцењен, посебно у 1999. и 2000. години, то се процењује да је у овом

Табела 4. Перцентили месечних реалних зарада запослених у Србији, 1996-2000.

	1996	2000
10-ти перцентил	5,30	5,42
25-ти перцентил	5,77	5,73
50-ти перцентил	6,21	6,06
75-ти перцентил	6,55	6,42
90-ти перцентил	6,87	6,71
Просек	6,16	6,07
Станд. дев.	0,64	0,56
Децил однос	1,57	1,29
Гини коеф.	37,8	28,5

Напомена: Подаци се односе на Србију без Косова и Метохије. Зараде свих перцентила су логаритмоване. Због упоредивости реалне зараде су изражене у ценама из маја 1996. године када је спроведена АРС за ту годину. Децил однос представља разлику између зарада 90-тог и 10-тог перцентила.

Извор: Израчунато на бази података Анкете о радној снази Савезног завода за статистику.

периоду дошло до већег пада реалних зарада од овде приказаног. Реалне зараде су се кретале различито по сегментима њихове дистрибуције. Наиме, најниже зараде су оствариле благи раст, док су зараде на осталим сегментима дистрибуције реално смањене. Табела 4. такође показује да је дисперзија зарада испод медијане смањена, док је дисперзија виших зарада остала непромењена. Тако је дошло до смањења укупне дисперзије зарада у овом периоду, што показују сва три индикатора неједнакости расподеле зарада: стандардна девијација, децил однос и Гини коефицијент.

За анализу детерминанти формирања зарада коришћена је добро позната Мincer-ова једначина где је зарада запослених функција њиховог нивоа образовања и радног искуства. Стандардна форма зарада као функције људског капитала може се представити на следећи начин:

$$\ln y = \beta_0 + \beta_1 s + \beta_2 x + \beta_3 x^2 + u,$$

где варијабла y представља месечне зараде запослених, s године школовања, x године радног искуства, а u је случајна грешка регресије која представља необјашњене факторе зараде.

Основна идеја теорије људског капитала јесте да образовање представља процес аналоган инвестирању у физички капитал. Ова полазна једначина зараде може се проширити скупом допунских варијабли као што су часови рада, квалификације, занимање запослених и др. Варијабла у представља месечну зараду запослених у њиховом основном послу изражену у динарима. Она је представљена као функција следећих варијабли: пол, године старости, брачни статус, ниво образовања, радно искуство, занимање, делатност, сектор својине фирме у којој раде и часови рада. Све наведене варијабле су вештачке осим година старости и часова рада.

Метод најмањих квадрата коришћен је за оцењивање регресије месечних зарада запослених у Србији (без Косова и Метохије), а израчунате стандардне грешке су базиране на процедури која отклања могућу хетероскедастичност. Резултати оцењене регресије зарада за 1996. и 2000. годину дате су у табели А1. у анексу. Коефицијент детерминације (R^2), који указује на проценат објашњености регресије факторима који су обухваћени моделом, није висок (0,24 – 0,26), али се налази између R^2 вредности добијених за оцењене регресије зарада земаља Централне и Источне Европе (где су R^2 вредности нешто веће од овде наведених), и Русије и земаља бившег Совјетског Савеза (где су R^2 вредности мање). У развијеним земљама тржишне привреде објашњеност регресија зарада запослених наведеним факторима нешто је већа. Иако је већи број наведених варијабли у формирању зарада у Србији статистички значајан, релативно низак коефицијент детерминације говори о значају осталих неекономских и институционалних фактора у њиховом формирању.

Једна од важнијих детерминанти формирања зарада запослених у развијеним земљама тржишне привреде свакако је ниво образовања. Отклањањем разних административних ограничења везаних за систем централизованог одређивања зарада запослених у бившим централно-планским привредама, омогућено је да тржиште адекватније вреднује људски капитал, односно, образовање. Тако су стечено образовање и квалификације запослених и даље недовољно вредноване у земљама у транзицији у односу на развијене земље тржишне привреде, што је последица њиховог претходног друштвено-економског система. На пример, према резултатима неких емпиријских истраживања, свака додатна година образовања повећава зараде запослених између 4% и 5%,

док у тржишним привредама прелази 11%. Ово указује на знатно подцењено вредновање људског капитала у систему централног планирања.

Оцењени коефицијенти варијабли за дати ниво образовања у регресији зарада у Србији за 1996. и 2000. годину показују да су разлике у зарадама запослених са вишом школом и факултетом у односу на запослене са средњом школом (референтна варијабла) значајне. У поређењу са земљама у транзицији вредновање високо образованих профила у Србији кроз њихове зараде је релативно високо. На то указује оцењени коефицијент варијабле за запослене са завршеним факултетом који је знатно већи у односу на земље у транзицији. Зараде запослених са завршеним факултетом у односу на зараде запослених са средњим нивоом образовања биле су веће за 46,2% у 1996, а за 42,8% у 2000. години.

Полне разлике у зарадама повећане су, *ceteris paribus*, у 2000. години у односу на 1996. годину. Док су запослене жене у 1996. години мање зарађивале у односу на мушкарце за 15%, у 2000. години ова разлика је повећана за 2,6 процентних поена. Део ове разлике свакако се може објаснити разликама у њиховим карактеристикама као што су образовање, радно искуство и сл. док се део разлике приписује различитом вредновању тих карактеристика. Резултати показују да су оцењене разлике у зарадама мушкараца и жена мање него у развијеним тржишним привредама крајем осамдесетих и Русији у периоду 1992-1996, а највише упоредиве са Словенијом почетком протекле деценије.

Ефекат грана (делатности) на зараде је високо статистички значајан. Док су у 1996. само зараде у пољопривреди и трговини биле релативно мање у односу на зараде у индустрији, у 2000. години још две гране оствариле су мање зараде у односу на индустрију. То су угоститељство и туризам, као и образовање и култура, здравствена и социјална заштита.

Основна карактеристика формалног тржишта рада јесу велики диспаритети зарада запослених једнаких или сличних квалификација у различитим гранама делатности. Гране које су се налазиле у привилегованом положају исплаћивале су веће зараде од дискриминаторских грана, па зараде нису зависиле од радног доприноса запослених већ од делатности, односно, гране у којој је радник био запослен. Тако тржиште није вршило своју функцију ефикасне алокације радне снаге, јер су велики распони у зарадама

запослених истих или сличних профила били резултат екстерних околности.

Зараде запослених у приватном сектору у односу на остале секторе својине биле, *ceteris paribus*, веће за 30,9% у 1996. години. Релативан раст зарада у приватном сектору настањен је у посматраном периоду, па су у 2000. години оне биле веће за скоро 50% у односу на зараде у осталим секторима својине. Зараде запослених показују изузетно ниску еластичност у односу на остварене часове рада, јер би пораст часова рада за 10% утицао на пораст зарада за само 0,13% у 1996, односно за 0,17% у 2000. години.

Резултати емпиријске анализе зарада, посматрано у целини, указују да тржиште рада у Србији, бар када се ради о зарадама, не карактеришу феномени који су били изражени у земљама у транзицији у почетним годинама реформе.

2.4. Карактеристике незапослености

Стопа незапослености у 2000. години износила је 25,6%. Међутим, према неким проценама око 30% регистрованих незапослених код Републичког Завода за тржиште рада не тражи активно посао. Будући да подаци о запосленима, на основу које је рачуната наведена стопа незапослених, не обухватају запослене у војсци и полицији, али ни активне пољопривреднике, за адекватније израчунавање стопе незапослености и њену међународну упоредивост, користимо и податке АРС. Стопа незапослености, рачуната према подацима ове Анкете која реалније одсликава стварно стање на тржишту рада, износила је 13,3% у 2000. години.

За разлику од већине социјалистичких земаља које су на почетку процеса транзиције имале стопе незапослености блиске нули, Србија је, на самом почетку економских реформи у знатно неповољнијем положају, будући да је суочена са великом незапосленошћу и њеним даљим растом. Стопа незапослености у Србији у 2000. години, рачуната било на основу података о регистрованој запослености или на основу података АРС, била је међу највишим у земљама у транзицији. Додатни проблем чини велика прикривена незапосленост која премашује размене отворене незапослености. Међутим, треба имати у виду да знатан број незапослених и запослених посебно из друштвеног или државног сектора, остварују додатне приходе на неформалном тржишту рада.

Наиме, резултати Анкете о сивој економији показују да је у 2000. години једна петина незапослених, и једна четвртина запослених у друштвеном/државном или мешовитом/задружном сектору било ангажовано у сивој економији. Овакво сложено преплитање формалних и неформалних компонента на тржишту рада замагљује стварне односе на том тржишту и отежава вођење ефикасне политике тржишта рада од стране државе.

Структура незапослених лица, по свим карактеристикама, врло је неповољна. Указаћемо само на њене најважније карактеристике користећи податке АРС за 1996. и 2000. годину.

Табела 5. Незапослени према дужини чекања на запослење у Србији, 1996-2000, у %

	1996.	2000.
Укупно	100,0	100,0
мање од 6 месеци	7,9	8,0
6-12 месеци	13,6	9,9
1-3 године	35,0	31,9
3-5 година	19,6	17,7
5-8 година	11,8	14,3
преко 8 година	12,1	18,2
Средња вредност (у месецима)	47,2	54,3

Напомена: Подаци се односе на Србију без Косова и Метохије.

Извор: Израчунато на бази података Анкете о радној снази Савезног завода за статистику.

Незапосленост у Србији има дугорочан карактер, будући да је учешће незапослених лица која траже посао више од годину дана у укупној незапослености високо. Наиме, око 80% незапослених посао тражи више од годину дана (табела 5). У 2000. години њихово учешће је благо повећано у односу на 1996. годину, при чему је смањен удео незапослених који тражи посао од 1-3 године, односно, од 3-5 година, а повећан удео незапослених који посао тражи више од 5 година. Дугорочно незапослени су углавном лица која имају нижи ниво образовања од краткорочно незапослених. Просечно време тражења посла повећано је за 7 месеци у 2000. у односу на 1996. годину. Овакав дугорочни карактер незапослености у Србији представља велики економски и социјални

проблем који има дубоке импликације како на застаривање знања, тако и на интензитет коришћења расположивих људских ресурса, а посебно на социјалне реперкусије незапослености.

Друга карактеристика незапослености односи се на њену демографску структуру. Учешће жена у укупној незапослености је веће од учешћа мушкараца (табела 6). Такође, стопа незапослености жена знатно је већа је од стопе незапослености мушкараца, при чему се ова разлика временом благо повећава у корист мушкараца. Стопа незапослености жена порасла је са 15,9% у 1996. на 16,5% у 2000. години, а мушкараца смањена са 11% на 10,8%.

Табела 6. Незапослени према годинама старости и полу у Србији, 1996-2000, у %

	1996	2000
Укупно	100,0	100,0
Мушкарци	47,1	45,9
Жене	52,9	54,1
15-24	41,7	34,8
25-34	37,3	38,3
35-44	14,1	15,2
45-54	5,8	10,4
преко 55	1,1	1,3

Напомена: Подаци се односе на Србију без Косова и Метохије.

Извор: Израчунато на бази података Анкете о радној снази Савезног завода за статистику.

Жене у Србији теже долазе до посла од мушкараца, а један од главних разлога јесте њихова лошија образовна и квалификациона структура у односу на мушкарце. Табела 6, такође, показује доминантно учешће најмлађе старосне групе (15-24 година) у укупној незапослености, али са израженом тенденцијом смањења у периоду 1996-2000. године. Док је удео средишњих старосних категорија прилично стабилан, незапослена лица преко 45 година старости су значајно повећала своје учешће (за 4,8 процентна поена). Највећу стопу незапослености од свих старосних категорија имала је најмлађа старосна група, и износила је 57% у периоду 1996-2000. Ова изузетно висока стопа незапослености указује да

су млади у Србији у најнеповољнијем положају у погледу на лажења посла, и у знатно тежем положају у односу на земље у транзицији. Највећу стопу незапослености младих од 32% имала је Бугарска. Све ово даје врло неповољну слику о положају младих на тржишту рада у Србији, али такође имплицира расипање људских ресурса оних старосних категорија које би требале да дају највећи допринос економском и социјалном развоју друштва.

Табела 7. Незапослени према образовању у Србији, 1996-2000, у %

	1996	2000
Укупно	100,0	100,0
Незавршена основна школа	5,5	4,0
Основна школа	21,7	18,0
Средња школа	65,0	71,8
Виша школа	5,4	3,0
Факултет	2,4	3,2

Напомена: Подаци се односе на Србију без Косова и Метохије.

Извор: Израчунато на бази података Анкете о радној снази Савезног завода за статистику.

Трећа карактеристика незапослености се односи на неадекватан квалитет расположиве радне снаге што је илустровано подацима о образовној структури незапослених (табела 7). Главна карактеристика незапослених је високо учешће групе ниског образовног профила (испод средњег образовања) у укупној запослености и поред тенденције њеног смањења у 2000. у односу на 1996. годину. Незапослени са образовањем нижим од средњег нивоа чинили су 22% укупног броја незапослених у 2000. години. Међу њима доминирају неквалификовани и полуквалификовани радници чије ће запошљавање бити отежано са отпочињањем тржишних реформи и пререструктурирањем привреде и радне снаге будући да савремене индустрије захтевају квалификовану радну снагу. Са друге стране, учешће незапослених високообразоване групе (виша школа и факултет) је релативно ниско и такође се смањује у посматраном периоду. Незапослени високообразовног профила најкраће чекају на посао, па се њихова незапосленост делом може објаснити тражењем најповољније понуде за запослење, или се ради о ниској географској

мобилности због немогућности запошљавања брачног партнера или стамбених проблема.

У структури незапослених, највећи је број лица која први пут тражи запослење и они су чинили око две трећине укупног броја незапослених у периоду 1996-2000. Од укупног броја незапослених који су раније били запослени, највише је оних који су посао напустили јер су били технолошки вишак или због ликвидације фирме. Њихово учешће је повећано у 2000. у односу на 1996. годину (са 44,2% на 58,1%), што је превасходно последица разарања фабрика и предузећа насталих услед НАТО бомбардовања, а не структурног прилагођавања понуде радне снаге захтевима тражње на тржишту рада. Низак проценат незапослених који су напустили посао на лични захтев (16,5% у 1996. и 12,4% у 2000) указује на ниску мобилност радне снаге и на устаљену навику запослених да ретко мењају радно место.

3. НЕФОРМАЛНО ТРЖИШТЕ РАДА

3.1. Размере неформалног тржишта рада

Резултати анкете о сивој економији указују на значајне размере скривеног тржишта рада. Удео учесника у сивој економији у односу на активно становништво износио је 30%. Другим речима, најмање милион људи је било ангажовано у сивој економији, при чему 51% активности обавља сваког месеца. Ако се овом броју дода категорија samozапослених у формалном сектору, који су посао обављали на улици, „бувљаку” и сличним местима, у кући или у посебним просторијама, без регистроване фирме, онда укупан број учесника у сивој економији достиже близу 1,2 милиона лица.

Према категорији и типу домаћинства, преко две трећине учесника (71%) потиче из непољопривредних домаћинства, а половина су брачни парови без деце. Нешто више од половине учесника живи у градској средини.

У структури укупних прихода домаћинства, приходи од сиве економије имали су високо учешће у поређењу са платама. Док је учешће плата износило 45%, приходи од сиве економије чинили су чак 18% укупних прихода. Приходи од сиве економије били су већи од пензија (12%), а нешто мањи од заједничких прихода домаћинства (23%). Остатак

укупних прихода домаћинстава односио се на приходе социјалне заштите (2%).

Цена рада на неформалном тржишту формира се економски – слично као и у формалном приватном сектору. Она је обично већа у односу на цену рада на формалном тржишту јер се добит од утаје пореза и доприноса на зараде расподељује између запосленог и послодавца. Друга компонента цене рада на овом тржишту јесте добит од ризика обављања нелегалне активности. Ова премија се формира на различитим нивоима и зависи од конкуренције и јачине контроле.

Табела 8. Перцентили просечне месечне зараде у регуларној и сивој економији, у динарима

	Регуларна економија	Сива економија
10-ти перцентил	600	700
25-ти перцентил	1800	1436
50-ти перцентил	2900	3000
75-ти перцентил	4500	4500
90-ти перцентил	7000	9000
Средња вредност	3768	4219
Децил однос	11,7	12,9
Гини коефицијент	50,1	58,2

Напомена: Децил однос представља однос 90-тог и 10-тог перцентила.

Табела 8. показује висину зарада у регуларној и сивој економији по изабраним перцентилима, односно по изабраним сегментима њихове дистрибуције. Дисперзија зарада у сивој економији већа је у односу на регуларну економију, што показују оба индикатора неједнакости расподеле зарада: децил однос и Гини коефицијент. Дисперзија зарада у формалном сектору превасходно се дугује дисперзији нижих зарада. Другим речима, дисперзија зарада испод медијане објашњава 64% укупне дисперзије зарада, док је њен значај у неформалном сектору нешто нижи (57%). Већа неједнакост у расподели зарада у сивој економији у односу на регуларну економију последица је знатно веће дисперзије виших зарада, односно зарада изнад медијане. Вредност Гини коефицијента за регуларну и сиву економију у Србији врло је блиска резултатима Колева (1998) за Русију који је, такође, утврдио

већу дисперзију зарада у сивој економији него у регуларној економији.

Резултати анкете указују да су просечне месечне зараде на неформалном тржишту рада биле веће у односу на формално тржиште за 6,8% и износиле су 4.011 динара или 134 ДМ (табела 9). Међутим, слика постаје знатно другачија када се искључи утицај часова рада. Атрактивност скривеног тржишта рада лежи у чињеници што су просечне зараде по часу биле преко два пута веће у односу на формално тржиште рада и износиле су 50 динара или 1.7 ДМ. Веће зараде на час на неформалном у односу на формално тржиште рада потичу из утаје пореза. Однос просечних зарада по часу у сивој и регуларној економији приближно одговара висини оптерећења зарада порезима и доприносима, имајући у виду да се на 1 динар остварене зараде плаћа још 1,1 динар на име пореза и доприноса.

Табела 9.
Месечна зарада и часови рада у регуларној и сивој економији, у динарима

	Регуларна економија	Сива економија
Месечна зарада-укупно	3753,7	4010,5
Мушкарци	4385,0	4553,6
Жене	3011,7	2777,5
Часови рада у месецу-укупно	165,8	80,2
Мушкарци	168,9	79,8
Жене	161,4	80,4

У економском погледу жене су, у односу на мушкарце, биле у бољем положају у формалном сектору него у неформалном. У формалном сектору жене су месечно просечно зарађивале 68,7% зарада мушкараца, а у неформалном сектору 61% (табела 9). Ако се отклони утицај извршених часова рада на висину месечне зараде, жене у регуларној економији су у нешто повољнијој ситуацији (71,9%), док је њихов положај у сивој економији остао непромењен (60,5%). Део разлике у зарадама на час по полу, свакако се може објаснити знатно лошијом квалификационом и образовном структуром жена у неформалном у односу на формални сектор (35,2% је без школе или са основном школом у сивој економији, а 21,3% у регуларној економији), док код мушкараца

преласком у сиву економију није дошло до тако значајног погоршања образовног профила (23,6% према 19,6%).

Табела 10. Зараде на час у регуларној и сивој економији према нивоу образовања, у динарима

	Регуларна економија	Сива економија
УКУПНО		
Без школе или незавршена основна школа	15,3	25,1
Основна школа	18,9	33,8
Средња школа	22,9	49,7
Виша школа	23,8	65,0
Факултет	27,2	109,1

Табела 10. даје врло занимљиву и неочекивану слику релативних зарада у регуларној и сивој економији према нивоу образовања. Наиме, однос зарада на час запослених са завршеним факултетом и средњом школом у регуларној економији је низак и знатно је нижи у односу на податке Анкете о радној снази Савезног завода за статистику. Међутим, подаци показују да сива економија адекватније вреднује људски капитал будући да су просечне зараде на час највишег образовног профила биле преко два пута веће него зараде средњег нивоа образовања. То би могло да укаже да, иако прописани ниво образовања није услов за улазак на неформално тржиште рада, оно функционише управо на начин како би формално тржиште рада требало да делује.

Просечна месечна зарада у сивој економији била је највећа у индустрији и саобраћају и износила је 6.263 динара, односно, 5.517 динара. Најмања зарада у сивој економији у износу од 3.254 остварена је у угоститељству и туризму, што се може објаснити превасходно утицајем сезонског фактора. Просечна зарада по часу у сивој економији даје неизмењену слику рангирања делатности по висини зарада. Док је просечна месечна зарада у регуларној економији у неким делатностима била већа него у сивој економији, ситуација постаје знатно другачија када се узму у обзир извршени часови рада. Тада је у свим делатностима просечна зарада по часу у сивој економији била већа у односу на регуларну економију. Ова карактеристика је, такође, била изражена у децембру 1997.

Поред знатно виших зарада по часу у сивој економији у односу на регуларну, атрактивност скривеног тржишта рада лежи у чињеници да за улазак на неформално тржиште рада не постоје озбиљне баријере, као што су код формалног сектора прописани степен образовања, радно искуство итд.⁵ Рад у неформалном сектору најчешће не захтева посебну обученост, нити формално образовање и квалификације, нити велики почетни капитал при започињању активности, а може да се обавља и поред редовног посла. Међутим, резултати анкете показују да велики број учесника обавља послове у сивој економији који су на нивоу њихових квалификација (56,1%), што је разумљиво имајући у виду високу образовну структуру учесника у сивој економији. Карактеристично је, такође, да скоро две трећине учесника у сивој економији додатни посао није обављало у истом занимању као редовни посао, што говори о њиховој способности да се прилагоде условима тражње на скривеном тржишту рада.

3.2. Основни мотиви и подстицаји учесника у сивој економији

Период десетогодишње дубоке економске кризе у Србији, довео је до драматичног материјалног и социјалног пропадања већине домаћинстава. Број сиромашних се удвостручио, а близу три милиона људи налази се испод линије сиромаштва, уз све већи број оних који су непосредно изнад те границе. Резултати истраживања показују да су главни начини опстанка домаћинстава у Србији у 2000. години редуција потреба, самостално обављање производње и услуга за сопствене потребе, продаја имовине, али и бављење сивом економијом ради стицања додатних, односно, допунских прихода.

Према резултатима истраживања око 90% испитаника осећа материјалну угроженост због пада стандарда и квалитета живота, као и због могућности останка без посла. Отуда изгледа разумљиво да је главни мотив за бављење сивом економијом за 80,7% учесника у додатним активностима сигурније задовољавање основних животних потреба, односно преживљавање. Ако се томе додају и они који кроз активности

5 Управо ове недостатке покушава да реши нови Закон о раду. За детаље видети „Нормативна регулатива тржишта рада у Србији”.

сиве економије желе да одрже виши ниво животног стандарда из ранијег периода, онда преко 90% испитаника обавља додатне активности у циљу стицања прихода ради одржавања нормалнијих услова живота.

Поред финансијских проблема, важни подстицаји за обављање активности сиве економије јесу став према ризику, вероватноћа детекције, као и неслагање са висином пореског оптерећења. Претпоставља се да су учесници који сматрају да су материјалне користи веће од евентуалног ризика обављања ових активности више склони ка сивој економији од осталих. Тако од укупног броја лица која се баве сивом економијом, њих 82,9% сматра да су користи веће од ризика и то због тога што су казне мале (25,8%), затим због слабе контроле (40,9%) и због тога што је повољније да се те активности накнадно легализују (16,2%).

Табела 11. Подстицаји за смањење неформалних активности, у %

	Сива економија
УКУПНО	100
Смањено администрирање	8,5
Смањивање пореза и других обавеза	49,8
Усклађивање званичног и црног курса	4,7
Ублажавање ограничења у условима пословања	24,8
Нешто друго	12,2

Неслагање са висином пореског оптерећења, као и са циљевима, средствима и методама економске политике веома су важне детерминанте пореске евазије и сиве економије. Скоро половина учесника у сивој економији сматра да су смањење пореза, доприноса и других обавеза према држави, као и смањење царина фактори који би највише допринели адекватнијем обављању ових активности у смислу потпунијег поштовања релевантних прописа (табела 11). Једна четвртина сматра да је то ублажавање ограничења у прописаним условима пословања. Међутим, анкетна истраживања вршена у земљама у транзицији показују да висина пореског оптерећења и конфискаторна природа пореза није главни фактор евазије, већ је то неизвесност, неадекватно формирање пореске основице, као и дискриминаторска (селективна и самовољна) примена прописа.

3.3. Сива економија према демографским и социо-економским карактеристикама учесника

Према резултатима анкете, сивом економијом су се више бавили мушкарци него жене. Учешће мушкараца у сивој економији веће је за 14,3 процентних поена у односу на њихово учешће у формалном сектору (табела 12). Оваква полна структура учесника у сивој економији може се објаснити превасходно мањом спремношћу и способношћу жена да снесу ризик од нерегуларних услова пословања, као и њиховим већим породичним обавезама у домаћинству. Спремност мушкараца да се више ангажују у неформалним активностима у односу на жене није значајнија измењена у односу на 1997. годину (68,1% мушкараца према 31,9% жена).

Табела 12.

Регуларна и сива економија према полу и старости учесника, у %

	Регуларна економија	Сива економија
УКУПНО	100,0	100,0
Пол		
Мушки	55,0	69,3
Женски	45,0	30,7
Старост до 25	8,0	11,6
26 – 35	22,0	20,5
36 – 55	60,9	51,0
56 – 65	7,4	12,2
од 66	1,7	4,7

Подаци Уједињених Нација (1997) за земље у транзицији и за земље Азије, Латинске Америке и Африке показују да су у осам од тринаест земаља за које су подаци о запослености у урбаном неформалном сектору доступни, жене више ангажоване у активностима сиве економије него мушкарци. Међутим, емпиријско истраживање Merz-а и Wolff-а (1993) о карактеристикама учесника у неформалном сектору у западној Немачкој указује да су жене имале ниже стопе партиципације у неформалном сектору од мушкараца, слично ситуацији у формалном сектору. Насупрот томе, Marcouiller, Castilla and Woodruff (1997) истичу да су жене неких латиноамеричких земаља (у Ел Салвадору и Перуу за разлику од

жена Мексика) више склоне активностима у неформалном сектору од мушкараца, супротно ситуацији у формалном сектору.

Старосна структура учесника у сивој економији остала је такоређи непромењена у односу на 1997. годину. Сивом економијом су се највише бавила лица између 36-55 година (51%), а то је старосна група која је најзаступљенија и у регуларном сектору. Поређењем старосне структуре учесника у формалном и неформалном сектору, долази се до закључка да су ове две структуре врло сличне, али са нешто већим учешћем лица преко 56 година старости у сивој економији у односу на њено учешће у регуларној економији. То се може објаснити, са једне стране, могућностима превременог пензионисања у формалном сектору, а са друге стране, значајним учешћем пензионера у неформалним активностима.

Табела 13. Регуларна и сива економија према образовању учесника, у %

	Регуларна економија	Сива економија
УКУПНО	100,0	100,0
Без школе или незавршена основна школа	4,2	7,8
Основна школа	17,4	19,8
Средња школа	56,8	55,3
Виша школа	8,6	4,5
Факултет	13,0	12,6

Више од половине учесника у сивој економији има средњу школу (табела 13). У поређењу са образовним профилем учесника у регуларној економији, у сивој економији се запажа нешто веће учешће лица без школе и са основном школом, али је такође значајно учешће лица са вишом школом и факултетом. Наиме, свако четврто високо образовано лице је било ангажовано у сивој економији. То се превасходно може објаснити ниским нивоом њихових зарада у основном послу, или, пак, што спадају у групу незапослених лица. Овакав образовни профил учесника у сивој економији у Србији у супротности је са налазима емпијских истраживања аутора из других земаља који наглашавају високу корелацију између ниског нивоа образовања и сиве економије. Наглашеније учешће високо образовних

профила на скривеном тржишту рада у односу на друге земље јесте знак да формално тржиште рада у Србији лошије функционише – или систем образовања не одговара тражњи на том тржишту.

Сивом економијом су се и даље највише бавила лица која већ имају редован посао на регуларном тржишту рада. Наиме, они чине 60,5% учесника у сивој економији (табела 14). Међу њима су најбројнији запослени који чине више од половине укупног броја учесника. Скоро сваки четврти запослени је ангажован у сивој економији. Они су принуђени да се баве додатним активностима ради преживљавања због недовољности прихода из редовног посла (посебно запослени у друштвеном сектору), уз истовремено чување радног места и социјалне сигурности. Нередовност прихода представља додатни подстицај њиховог ангажовања у сивој економији, јер њих 42,7% има нередовне приходе, при чему је највише оних којима приходи касне до два месеца (68%). Са друге стране, једна четвртина њих има могућност да често, или понекад, додатни посао обавља у току редовног радног времена, нарочито запослени у друштвеном сектору, због слабог коришћења капацитета.

Пензионери су најбројнија категорија у оквиру лица са личним приходима, који чине 12,8% укупног броја учесника у сивој економији. Посматрано у односу на укупан број пензионера, њих 11,2% обавља разне врсте додатних активности због ниског нивоа пензија. Поред тога, рано пензионисање утицало је да знатан број релативно младих пензионера одржава своју радну активност остварујући додатни извор прихода. У скупу лица без прихода, незапослени су најбројнија група у сивој економији која је чинила 11,5% укупног броја учесника у сивој економији, а у односу на укупан број незапослених лица њих 20,1% се бавило сивом економијом.

Наведена структура учесника у сивој економији у Србији, са доминантним учешћем запослених, није карактеристична за већину земаља у транзицији као ни за развијене тржишне привреде, где се сивом економијом највише баве незапослени и категорије samozапослених, док је учешће запослених мање изражено због знатно виших реалних зарада. То говори да формално тржиште рада у Србији не функционише добро и да на цену рада већи утицај имају неекономски фактори.

Табела 14. Структура укупно анкетираних лица и учесника у сивој економији према социо-економском статусу, у %

	Укупно анкетирана лица	Сива економија	% лица у сивој економији
УКУПНО	100	100	16,3
Лица која имају посао	47,9	60,5	20,6
Запослени*	41,9	56,2	21,9
Самозапослени	2,2	2,1	15,3
Пољопривредници**	3,8	2,2	9,6
Лица са личним приходима или без прихода	52,1	39,5	12,3
Пензионери	18,6	12,8	11,2
Незапослени	9,4	11,5	20,1
Домаћице	9,0	3,2	5,8
Студенти и ученици	11,9	5,1	6,8
Остало	3,2	6,9	35,0

* Укључени и власници приватних фирми, сувласници мешовитих фирми, као и слободне професије.

** Укључени и помажући чланови.

3.4. Распоред сиве економије по делатностима и својинској структури привреде

Најпогодније делатности за обављање неформалних активности су они сектори у којима су потребна мала почетна улагања, где се лако може започети пословање и без велике штете прекинути. То су занатске и друге услужне делатности. Са друге стране, могућности за обављање неформалних активности у капитално интензивним делатностима, као што је индустрија, врло су мале.

Према броју учесника, сива економија је најзаступљенија у трговини, занатству и пољопривреди (табела 15). Секторска структура сиве економије остала је такоређи неизмењена у односу на 1997. годину, једино су занатство и пољопривреда заменили редослед због утицаја сезонског фактора.

У односу на сектор својине редовног посла, преко три четвртине учесника у сивој економији потиче из друштвеног и државног сектора (77,5%), што је разумљиво будући да је тај

сектор доминантан и у регуларној економији. Са друге стране, ако елиминишемо утицај величине сваког сектора својине, онда се приближно сваки четврти запослени у друштвеном/државном или мешовитом/задружном сектору бави сивом економијом, док из приватне својине њих само 12,6% обавља ове активности. Оваква структура учесника у сивој економији свакако је последица виших зарада запослених у приватном сектору, њиховим редовнијим исплатама, али такође и другачијег режима рада и коришћења радног времена у односу на друштвени и државни сектор.

Табела 15.

Учесници у регуларној и сивој економији према делатностима, у %

	Регуларна економија	Сива економија
УКУПНО	100,0	100,0
Индустрија	21,9	2,8
Пољопривреда	8,9	19,0
Грађевинарство	4,7	7,6
Саобраћај	5,3	2,1
Трговина	13,8	20,7
Угоститељство, туризам, личне и финансијске услуге	6,8	5,4
Занатство	9,0	20,5
Образовање, култура, здравство, социјална заштита, спорт	18,4	8,4
Државна управа, судство, војска, полиција и остало	11,2	13,5

Закључак из претходног дела о неадекватној цени рада на формалном тржишту рада може се прецизирати тако да се односи на цену рада у друштвеном/државном сектору. Следи закључак да утицај неекономских фактора на цену рада у друштвеном/државном сектору представља важан фактор преласка у сиву економију.

АНЕКС

Табела А1. Регресија месечних зарада запослених у Србији у 1996. и 2000.

Варијабле	1996.		2000.	
	Коефицијент	Станд. грешка	Коефицијент	Станд. грешка
Константа	4,460***	0,589	4,796***	0,838
Пол				
Женски	-0,140***	0,025	-0,162***	0,020
Године	0,007	0,008	0,007	0,007
Године ²	-0,004	0,009	-0,002	0,008
Образовање				
Без школе или незавршена основна	-0,358***	0,066	-0,191**	0,075
Основна школа	-0,150***	0,034	-0,112***	0,029
Средња школа				
Виша школа	0,095**	0,040	0,128***	0,030
Факултет	0,380***	0,038	0,356***	0,036
Брачни статус				
Удата/Ожењен	-0,033	0,039	-0,041	0,030
Самац	-0,038	0,049	-0,035	0,040
Разведен/разведена				
Занимање				
Пољопривредници	-0,165*	0,087	-0,321***	0,076
Рудар, индустријски или сродан радник	-0,097**	0,041	-0,129***	0,033
Радник у трговини	-0,189**	0,075	-0,215***	0,053
Радник у услугама	-0,138***	0,044	-0,119***	0,038
Особа друштвене заштите	0,037	0,069	0,116**	0,053
Управни, административни или сродни радник				
Руководећа особа	0,387***	0,061	0,225***	0,054
Стручњак или уметник	0,149***	0,036	0,114***	0,035
Остала занимања	0,022	0,048	0,053	0,044

Варијабле	1996.		2000.	
	Коефицијент	Станд. грешка	Коефицијент	Станд. грешка
Делатност				
Индустрија				
Пољопривреда и шумарство	-0,263***	0,063	-0,173***	0,051
Грађевинарство и водопривреда	0,003	0,058	0,086*	0,050
Саобраћај	0,252***	0,045	0,079**	0,043
Трговина	-0,151**	0,071	-0,115**	0,052
Угоститељство и туризам	0,002	0,088	-0,121*	0,062
Занатство и стамбено-комуналне делат.	0,079	0,066	-0,039	0,051
Финансијске и друге услуге	0,318***	0,051	0,158***	0,041
Образовање, култура, здравство и социјална заштита	0,093**	0,038	-0,139***	0,033
Државни органи и политичке организације	0,234***	0,043	0,0005	0,043
Сектор својине				
Приватна	0,269***	0,058	0,404***	0,036
Остали сектори својине				
Месечни часови рада у основном послу*	0,295***	0,109	0,527***	0,158
R ² (прилагођен)	0,255		0,238	
Број опсервација	(2499)		(2881)	

Напомена: Подаци се односе на Србију без Косова и Метохије. Вредности су логаритмоване.

***, **, * – означава да је оцењени параметар различит од нуле на нивоу значајности од 1%, 5% и 10%, респективно. *Извор:* Регресија оцењена на основу података Анкете о радној снази Савезног завода за статистику.

Божо Стојановић

Нормативна регулатива тржишта рада у Србији

КРАТАК ПОГЛЕД У ПРОШЛОСТ

До почетка деведесетих година у Србији је функционисао концепт самоуправног социјализма који је имао своје специфичности и у области радних односа. У том периоду афирмисао се концепт „удруживање рада”. То је практично значило, будући да није постојала приватна својина и приватна фирма (доминирала је друштвена својина), да није постојало ни институционално организовано тржиште рада. Упркос формалном (законском) искључивању институционалног постојања тржишта рада оно је, у одређеном облику, реално постојало. Формално непризнавање постојања тржишта рада (а уз, у то време, већ издељени југословенски привредни простор) резултирало је фрагментацијом националног и локалног тржишта рада на велики број малих, и по својој природи монополистички организованих и затворених тржишта. Тако је свако предузеће практично представљало засебно „тржиште рада” са различитом зарадом. Поред тога, будући да се фирме нису руководиле ефикасношћу, укључивани су и неекономски критеријуми при одабирању нових радника – најчешће су то биле родбинске везе и познанства (непотизам), али пре свега политичка (идеолошка) лојалност.

Посебан проблем је представљао однос цена рада и капитала. Трајни диспаритет цена производних фактора додатно је повећаван мерама фискалне политике, јер је велики део пореског оптерећења везиван за рад. Рад који је био обилан ресурс учињен је за предузећа релативно скупљим, а капитал који је био редак ресурс учињен је релативно јефтинијим.

Тако се већ средином шездесетих година појавила велика понуда рада која није могла да буде апсорбована, јер су се предузећа због релативно јефтине капитала одлучивала за капитално интензивне технологије. Вишак радника је радно место потражио у иностранству.

У условима изузетно високе сигурности радног места (а управо је то био случај у самоуправном социјализму) није било селекције између радника унутар самих фирми, нити између радника у фирми и незапослених радника. То није било могуће јер су радници били истовремено, бар декларативно, и они који доносе пословне одлуке. Будући да тржиште није алоцирало ресурсе ни зарада није представљала резултат суочавања потребе за одређеним профилем радника (тражње за радом) и његове тренутне расположивости (понуде рада), већ арбитрарних одлука државе. То је довело до бројних проблема. Нереалне цене производних фактора нису омогућавале објективно изражавање трошкова производње. Искључење деловања механизма конкуренције и тржишне принуде на запослене раднике да повећају ефикасност, довело је до тога да се за остваривање истог обима производње ангажовало знатно више радника него у класичној предузетничкој фирми. Тако је створен проблем презапослености који се одржава и преноси све до данашњих дана. Презапосленост је значила смањење продуктивности рада, као и глобалне продуктивности фирме. Пред саму кулминацију економске кризе (крај 80-тих) објављена је економетријска процена да југословенски радник у просеку ефективно ради само трећину свог радног времена. То је резултирало у „психопатологији заштићености” која је још увек присутна и отежава реформу не само тржишта рада, него онемогућава и било какве радикалније промене у привреди и друштву.

ПОСТОЈЕЋА РЕГУЛАТИВА ТРЖИШТА РАДА И НОВА ПРЕДЛОЖЕНА РЕШЕЊА

Почетком деведесетих (1990. године је усвојен нови Устав) у Србији је формално отворен простор за етаблирање институција демократског друштва и тржишне привреде. Политичка елита се ипак није одлучила за радикалну промену постојећих елемената привредног система (није

промењена структура власништва), па тако ни норми које су биле везане за запошљавање и зараде. Од почетка деведесетих па до данашњих дана било је неколико измена регулативе односа на тржишту рада. Радило се углавном о парцијалним променама. Основу регулативе на тржишту рада тренутно чини неколико правних аката: Закон о радним односима, Општи колективни уговор, Закон о радним односима у државним органима, Закон о запошљавању и остваривању права незапослених лица, Правилник о арбитражи за радне спорове, Закон о штрајку. Треба имати у виду да је тренутно у току процес промене радног законодавста, који је започет Нацртом закона у раду – актом који треба да замени постојећи Закон о радним односима. Овај закон би за неколико дана требао да се нађе у процедури формалног усвајања. Сходно томе у наставку ћемо представити кључне норме и то како оне који су део постојеће регулативе тако и нове законске предлоге.

КОЛЕКТИВНО ПРЕГОВАРАЊЕ

Основу регулативе колективног преговарања представљају норме Међународне организације рада које је прихватила и СР Југославија. Колективно преговарање формално постоји и у Србији. Синдикатима је већ почетком деведесетих омогућена аутономија законским решењима којима се утврђују три групе колективних права: права и слободе синдикалног организовања и деловања, право на колективно преговарање и уговарање колективних уговора, као и право на штрајк. Колективни уговори, дакле, постоје већ једну деценију и њима се обезбеђује, како се то обично каже, децентрализација радног права. Основне карактеристике процеса колективног преговарања и колективних уговора су: добровољност и слобода у преговарању и закључивању уговора, њихова обухватност у важењу, хијерархија уговора закључених на различитим преговарачким нивоима, као и репрезентативност учесника у процесу закључивања уговора. Склапање уговора је остављено на слободу репрезентативним синдикатима и представницима послодаваца. Репрезентативна организација синдиката је она организација синдиката која је регистрована код надлежног органа, а у коју је учлањена већина запослених који су синдикално организовани.

Колективни уговор не може да садржи одредбе којима се запосленом дају мања права, односно неповољнији услови, од оних који су утврђени основним актом – Законом о радним односима.

Ко закључује колективне уговоре и шта се регулише различитим типовима колективних уговора? Према до сада важећем законском решењу општи колективни уговор се закључује за територију Републике и односи се на све запослене и послодавце. Општим колективним уговором регулишу се основна начела за одређивање зарада запослених, додаци на зараду, накнада зараде, остала примања и друга права, обавезе и одговорности из рада. Посебни колективни уговори се закључују за гране, групе, односно подгрупе за територију Републике и примењују се на све запослене и послодавце у грани, групи, односно подгрупи. Посебним колективним уговором утврђују се цена рада за најједноставнији рад и цене рада за типична радна места, основни елементи за одређивање зарада запослених и уређују друга права, обавезе и одговорности из радног односа. Појединачни колективни уговор закључује се код послодавца и примењује се на све запослене код послодавца. Појединачним колективним уговором утврђује се цена рада за најједноставнији рад и цене радних места.

Шта се предлаже у овој области у Нацрту закона о раду (нова регулатива)? Гарантује се такође пуна слобода синдикалног удруживања. Колективни уговор се постиже слободним преговорима између репрезентативног удружења послодаваца и репрезентативног синдиката. Измењено је утврђивање репрезентативности послодаваца и синдиката. Репрезентативним удружењем послодаваца сматра се удружење послодаваца у које је учлањена већина послодаваца у складу са општим актом удружења. За више нивое закључивања колективног уговора репрезентативним се сматра синдикат у који је учлањено најмање 10 процената запослених у грани или делатности за коју се закључује колективни уговор. Имајући у виду тренутно велики број синдиката који постоје у Србији и њихово релативно малобројно чланство могуће је очекивати да ће се колективни уговори углавном закључивати на нивоу гране. Репрезентативним синдикатом за закључивање колективног уговора код послодавца се сматрају они синдикати у које је учлањено најмање 15 процената запослених код послодавца.

Уколико ниједан синдикат не испуњава наведене услове, синдикати могу да закључе споразум о удруживању ради учествовања у закључивању колективног уговора. Код послодавца код кога није закључен колективни уговор, а има најмање 15 запослених, права по основу рада се утврђују правилником о раду или уговором о раду. Овај правилник доноси послодавац. Предлог правилника о раду послодавац је дужан да достави на упознавање синдикату у предузећу, а ако он није формиран онда на упознавање синдикату који је потписник гранског колективног уговора. За време трајања преговора запослени не могу да организују штрајк нити да у њему учествују.

Предвиђено је да се колективним уговором уређују права и обавезе из радног односа у складу са законом и другим прописом. Оно што је разлика у односу на већ постојеће решење је да нови закон наводи само опште области о којима може да се преговара, али не наводи прецизно питања која би требало да буду предмет преговора. Тако се оставља пуна слобода синдикатима и послодавцима да самостално одређују конкретну област преговора. Предвиђено је да се закључују такође три типа колективних уговора: општи (закључује се за целу територију Србије), посебни (могу да се закључују за јединицу територијалне аутономије, локалне самоуправе, гране или делатности) и појединачни који се закључује код послодавца. Однос између колективних уговора сличан је односу између закона о раду и колективних уговора. Појединачним колективним уговором треба да се уређују само она питања која нису уређена законом, општим и посебним колективним уговором, то јест када се утврђују права која су већа од права утврђених законом, односно општим или посебним уговором. Колективни уговори могу да се закључују на одређено и на неодређено време.

Потписани колективни уговор обавезује све послодавце који су у време закључивања колективног уговора чланови удружења послодавца. Појединачни колективни уговор обавезује и запослене код послодавца који нису чланови синдиката, потписника колективног уговора. Министар који је надлежан за послове рада има могућност да ради остварења економске или социјалне политике у Републици одлучи да се колективни уговор у целини, или само неке његове одредбе, примењују и на послодавце који нису учествовали у закључивању колективног уговора. Пре него што донесе такву

одлуку Министар је обавезан да затражи мишљење потписника колективног уговора чија се примена проширује.

ПРАКТИЧНИ ПРОБЛЕМИ У ПРЕГОВАРАЊУ

Какво је искуство из досадашње праксе? Иако је институционално функционисало и правно било регулисано, колективно преговарање је у досадашњим условима представљало само једну неуверљиву симулацију – било да се посматрало са становишта преговарачке процедуре, било са становишта коначних резултата. Једноставно, радило се о успостављању елемената и процеса једне институције из тржишних привреда у објективно нетржишним условима. Сходно томе ни остварени незадовољавајући резултати нису неко велико изненађење. Тек када се у Србији спроведе пуна својинска трансформација доћи ће и до успостављања предуслова да се формирају истински представници – они који се тренутно представљају као такви то објективно нису – обе преговарачке стране. Тада ће и процес колективног преговарања почети да остварује своју функцију коју има у тржишним привредама. Приватизација ће омогућити да се у преговорима појаве стварни послодавци. До сада као главни преговарач насупрот синдикату стајала је Влада или Привредна комора. Према важећем колективном уговору, послодавац може да буде: предузеће и друге организације које обављају делатност, установе и друге организације које обављају делатност јавних служби, страна представништва и слично. Исто тако, послодавцем се сматрају и органи територијалне аутономије и локалне самоуправе. Постојеће стање на страни тражње за радом намеће нужност другачијег институционалног заступања интереса послодавца – послодавце треба да заступају они који стварно успешно послују.

Због постојеће структуре власништва на страни послодавца највећи пондер неосновано имају друштвена предузећа. Већина њих готово да и не ради, оптерећена су великим бројем запослених (а суштински непотребних) радника и још увек не послују на принципу тржишне логике – да сходно предузетничком рачуну комбинују рад и капитал у оној пропорцији која обезбеђује минималне трошкове. Њихово учешће у укупној тражњи за новим радницима је готово занемарљиво, будући да имају проблем огромног

вишка постојећих радника. Према томе друштвени сектор није релевантан преговарач, односно није нити може да буде прави представник послодаваца. Насупрот друштвеном је приватни сектор – финансијски све снажнији, боље организованији и тржишно продорнији – представљен кроз различите организационе форме. Проблем је у томе што велики део овог сектора функционише у зони паралелног („сивог”) тржишта рада, дакле потпуно ван било каквих институција и правила, што је на дужи рок такође неодрживо. Његовим укључивањем у регуларно тржиште, па самим тим и у све његове институције, дошло би до позитивних ефеката и у области колективног преговарања. Претпоставка за тако нешто је радикална реформа свих делова постојећег привредног система.

Битно је питање на ком нивоу се колективно преговара, будући да ефекти преговарања (зараде и ниво запослености) зависе не само од преговарачке моћи учесника у преговорима и преговарачке процедуре, него и од нивоа преговарања. Економика преговарања доказује, а пракса то потврђује, да колективно преговарање на нивоу привреде (такозвано централизовано преговарање) резултира релативно нижом стопом незапослености. У Србији је у једном периоду доминирало управо централизовано колективно преговарање, али је након тога уследило његово премештање на грански ниво. То је посебно проблематично за Србију будући да се она тренутно суочава са масовном отвореном и прикривеном незапосленошћу. Потребно је, према нашем мишљењу, да се у постојећим околностима у Србији законски стимулише децентрализовано колективно преговарање. О томе ће нешто детаљније бити речи касније.

ДИЛЕМЕ О ТРИПАРТИЗМУ

Један број аналитичара у Србији сматра да је неопходно да се у овој почетној фази реформе иде на корпоративизам и трипартизам. Они такво залагање образлажу потребом да се постигне и задржи политички и социјални консензус поводом реформе. Трипартизам природно подразумева и наглашену улогу државе у овим процесима. Наше мишљење је нешто другачије. Ми сматрамо да је учешће државе у овим активностима потребно свести на минимум, будући да би њен

већи ангажман у постојећим околностима деловао контра-продуктивно. Уместо да делује стабилизационо држава би само увећала проблеме. Навешћемо само неколико разлога. Српска привреда је до сада као основни проблем имала управо пренаглашену улогу државе, односно њен доминирајући утицај на контролу и алокацију ресурса. На овај начин би се само активирали процеси који су погубни по привредну ефикасност. С друге стране држава би, имајући у виду постојеће стање у српској привреди и друштву, била непрестано под различитим политичким притисцима, то јест принуђена да стално врши прераспodelу дохотка од једног дела привреде ка другом. Ова опасност је посебно присутна када је колективно преговарање на гранском нивоу, што је управо случај у Србији. С обзиром и на нова предложена законска решења такво стање ће сасвим сигурно да се настави и даље. Поред тога оно што треба у сваком случају да се избегне у процесима колективног преговарања је следећа ситуација. Не треба да се дозволи стварање стања у којем се синдикат и послодавци договоре о порасту зарада, а проблеми додатно запошљавања да се пребацују на државу. Овакво понашање није непознато и приметно је и код једног дела развијених привреда. На тај начин држава би својим прихватањем арбитрарне и патерналистичке улоге заправо емитовала одређену врсту сигнала и подстицаја на које би стране у колективном преговарању рационално одреаговале. Сходно томе разумно је да се држава што је више могуће повуче из процеса колективног преговарања.

Трипартизам значи и да држава у случају насталих спорова у колективном преговарању арбитра. У постојећим околностима у Србији улога арбитра у споровима који настају у процесу колективног преговарања посебно је спорна. Да би био у стању да предложи одговарајуће решење, уколико се спонтано кроз процес колективног преговарања не постигне споразум, арбитар би требао, тако нас учи економика преговарања, да буде потпуно независан, да располаже адекватним и објективним информацијама и да своју одлуку заснива на глобалном развојном циљу привреде. Последње поменуто је посебно спорно, али детаљнија елаборација превазилази домен овог рада и задире у неке сложене проблеме економске теорије. Будући да ниједан од поменутих захтева у Србији није испуњен арбитражирало би се, не са позиција дугорочне економске ефикасности привреде, већ са позиција тренутних,

дакле дневно-политичких циљева. Тако би се активирао познати процес „*rent-seeking*”. На овај начин би држава била увучена у један зачарани круг из којег нема излаза.

РЕГУЛАЦИЈА ЗАПОШЉАВАЊА И ОТПУШТАЊА

Постојећа законска регулатива тржиште рада у Србији чини нефлексибилним и некомпатибилним са захтевима тржишне привреде. Управо превазилажење таквог стања био је и један од основних циљева новог Закона о раду. Флексибилност тржишта рада подразумева како поједностављење процеса запошљавања тако и процеса отпуштања радника, то јест стварање предуслова да предузетници без великих трошкова прилагођавају ниво запослености сходно властитом предузетничком рачуну. У овом контексту решења која предлаже Нацрт закона о раду су задовољавајућа. Сам процес заснивања радног односа према Нацрту знатно је поједностављен у односу на досадашњу врло бирократизовану праксу. Нема законске обавезе да се запошљавање обавља преко сложене процедуре јавног конкурса као што је до сада био случај. Предвиђа се да само опште услове запошљавања одређује закон (минималан узраст и општу здравствену способност), а да све остале услове неопходне за дати посао утврђује послодавац. Остављена је пуна слобода послодавцу да одреди почетак и распоред радног времена. Омогућни су и облици флексибилног запошљавања (рад на одређено време, рад са непуним радним временом, привремени и повремени послови...) и за њих је карактеристично да се у свим варијантама запосленом гарантују основна права по основу рада. Флексибилно запошљавање било је омогућено и постојећим законом, али је приступ сасвим другачији. За разлику од тренутно важећих норми где су прецизно побројане пословне ситуације када је могуће ангажовати раднике на овај начин, Нацрт оставља потпуну слободу да о томе одлучи послодавац сходно својим пословним интересима и потребама.

До сада је била пракса да је доминирало запошљавање са пуним радним временом и на неодређено време. Такво стање није сагласно са захтевима савременог тржишног привређивања, које подразумева један много разноврснији систем ангажовања запослених и једну знатно другачију динамику.

Облици флексибилног запошљавања посебно су значајни имајући у виду постојећи степен незапослености (стимулативно деловање на тражњу за радом), као и потребу да се стимулише напуштање масовног „сивог” тржишта рада у Србији. Примена флексибилних облика запошљавања до сада је била скоро занемарљива. Тако је у 2000. години запошљавање на одређено време и са скраћеним временом учествовало у укупној запослености са свега 5%, односно 1%. Треба да се има у виду и чињеница да што је систем надница ригиднији неопходно је да се омогућују флексибилнији облици запошљавања и коришћења радног времена. Као и да важи обратно. Ово су потврдила искуства како развијених привреда тако и привреда у транзицији.

Други део питања флексибилности запошљавања тиче се процеса отпуштања радника. Овај проблем је у Србији добио посебну димензију и представља кумулирану и неугодну последицу наслеђа ближе и даље прошлости. Неопходно је да се направи оштар прекид са досадашњом праксом – да се огроман број радника који су објективно представљали вишак води као фиктивно запослен. Радило се заправо о томе да је на екстерне шокове, пре свега санкције Уједињених Нација, институционално онемогућено да се радници отпуштају, па је тако функцију прилагођавања преузео ниво зарада. Ово је остваривано кроз врло ниске зараде које су се уз то исплаћивале са вишемесечним закашњењем. Настављање такве праксе нема никаквог економског смисла, будући да делује демотивационо на економску ефикасност. Ниске наднице и уравниловка не представљају добру мотивацију за рад и креативност. Сви радници који представљају вишак у датом тренутку у Србији треба да се бришу из евиденција запослених у предузећу и укључе на тржиште рада. Како показују анализе „сивог” тржишта рада значајан број ових радника своју егзистенцију већ је обезбедио на неком другом месту и било би разумно и сасвим природно да се такво стање и формално озваничи.

Нацрт закона о раду готово у целости преузима норме које сугерише Међународна организација рада (Конвенција о престанку радног односа на иницијативу послодавца). Сам процес отпуштања значајно је поједностављен, укинута су врло сложене и скупе процедуре утврђивања дисциплинске одговорности и престанка потреба за радом запосленог (што је карактеристично за важећи Закон о

радним односима). Наводе се оправдани и неоправдани разлози за отказ. У оправдане разлоге за отказ убрајају се: ако је утврђено да запослени не остварује резултате рада; ако је утврђено да незапослени нема потребна знања и способности за обављање послова на којима ради; ако запослени својом кривицом учини повреду радне обавезе утврђене уговором о раду; ако не поштује радну дисциплину, односно ако је његово понашање такво да не може да настави рад код послодавца; ако запослени учини кривично дело на раду или у вези са радом; ако се запослени не врати на рад код послодавца у року од пет дана од дана истека рока за неплаћено одсуство или мировање радног односа у смислу овог закона; ако запослени злоупотреби боловање; ако услед технолошких, економских или организационих промена престане потреба за обављањем одређеног посла. Приметно је да првих седам услова представљају разлоге на које радник директно може да утиче. То јест ради се о активностима којима он сам ствара предуслове за отказ. Осми услов је заправо последица тржишне динамике и неизвесности и заправо представља главни критеријум за отпуштање постојећих вишкова радника. По последњем основу послодавац може да да отказ запосленом само ако не може да му обезбеди обављање других послова, односно да га оспособи за рад на другим пословима. Уколико се због економских разлога раднику даје отказ на истим пословима не сме да запосли другог радника у року од три месеца.

Посебно се регулише питање такозваног „масовног отпуштања”. Закон предвиђа обавезивање послодавца са преко 50 запослених на неодређено време, а који намерава да откаже уговор о раду за више од 10% од укупног броја запослених у току календарске године због технолошких, економских или организационих разлога, да осмисле програме за решавање проблема вишка запослених у сарадњи са организацијом надлежном за послове запошљавања (завод за запошљавање). Програм треба да садржи предлог мера којима се стварају услови за њихово запошљавање, а од којих су посебно наглашене: премештај на друге послове, рад код другог послодавца, преквалификација и доквалификација, скраћено радно време. Послодавац је дужан такође да овај програм достави на увид репрезентативном синдикату и да консултује његово мишљење.

ФЛЕКСИБИЛНОСТ ЗАРАДА

Други сегмент питања флексибилности је флексибилност зарада. Глобална намера Нацрта је да се законом регулишу само основни параметри, односно да се успоставе полазна правила (дефинишу стандарди испод којих се не може ићи), која би требало да важе у односу запослени-послодавац, а да се препусти процесу колективног преговарања регулисање конкретних и специфичних питања. Тако се и проблем флексибилности зарада пребацује у највећој мери на институцију колективног преговарања. За разлику од раније праксе сада се само дају оквири садржаја колективног уговора, а конкретно регулисање питања у колективним уговорима пребацује се на реалну снагу синдиката и послодаваца.

Скренућемо пажњу на проблематику проширења деловања и важења колективног уговора. Сматрамо да није добро решење да се оставља могућност да Министар надлежан за послове рада може („уколико постоји оправдани интерес“) да одлучи да се колективни уговор или његове појединачне одредбе примењују и на оне послодавце који нису учествовали у закључивању колективног уговора. Оваква могућност додуше представља редовну праксу у европским земљама. Не видимо потребу, посебно не у постојећим условима у Србији, да се иде на унификацију услова рада. Неопходно је управо обрнуто – да се слободним уговарањем омогући да предузећа и представници радника радне уговоре прилагоде конкретним условима пословања. На начин који се предлаже у Нацрту долазило би до неке врсте „административног насиља“ над слободом уговора и реакција послодаваца је предвидива – укључивање радника са „сивог“ тржишта. Долази заправо до тога да уколико у предузећу постоји синдикална организација, а која није члан репрезентативног синдиката на нивоу гране или групације, она је и пред тога принуђена да се прилагођава колективном уговору који су потписали репрезентативни синдикати и послодавци. Оваквим поступком се игнорише интерес не само радника у оним синдикалним организацијама које нису признате као репрезентативне (то јест нарушава се начело плурализма синдикалног удруживања), него и радника који нису чланови синдиката. Ствара се заправо одређени монопол у представљању интереса.

Због чега сматрамо да је битно да се иде на децентрализовано преговарање и на дифренциранији систем зарада? Пре свега постоји различита економска ситуација код различитих предузећа у истом региону, као и између предузећа у различитим регионима. Према томе, неопходно је да се препусти сваком предузећу да сходно својим интерним карактеристикама (расположивим ресурсима) као и стратешком опредељењу (циљевима и пословним програмима) води пословну политику, па тако и да слободно регулише своје односе са запосленима. Због тога није разумно да се примењују идентични услови ни када се утврђују промене висине зарада. Флексибилнијим приступом би и политика одређивања висине зарада постала један од фактора конкурентности предузећа. Остваривала би се и знатно већа флексибилност зарада будући да би се оне везивале за стање конкурентске позиције предузећа на тржишту, а то значи остваривала би се и већа флексибилност самог тржишта рада. У условима масовне незапослености, као што је то случај у Србији, ово је врло значајно јер би деловало стимулативно на тражњу за радом.

С друге стране, децентрализовано колективно преговарање је и у интересу синдиката, односно радника у Србији. При дефинисању сваке синдикалне стратегије полази се од преференција радника, интерне структуре синдиката и процедуралности одлучивања. У том контексту значајну улогу играју величина и интерна структура синдиката, хетерогеност преференција његових чланова (посебно између запослених и незапослених радника), као и конфликтност циљева између чланства и синдикалног руководства. Проблем се додатно усложњава због чињенице да радници имају различит радни стаж и сходно томе различите интересе. Све ово указује на чињеницу да се преференције синдиката не могу унифицирати нити екстерно наметати – што је заправо по правилу случај када се иде на виши ниво агрегирања. Децентрализовано преговарање омогућује да сваки радник, сходно властитим циљевима и преференцијама, у највећој мери утиче на стратегију синдиката при колективном преговарању, односно одлучује о томе којој ће синдикалној стратегији дати своју пуну подршку. Тако да је и на страни радника интерес да се колективно преговарање обавља на што нижем нивоу.

МИНИМАЛНА ЗАРАДА

Уместо ранијег концепта гарантоване зараде сада се предлаже концепт минималне зараде, али без законског одређивања њеног износа. Тренутно важеће (прелазно) решење према Закону о радним односима је да минимална зарада представља износ од 35% просечне зараде у привреди Републике. Новим Нацртом се препушта да актери (Влада Републике Србије, репрезентативно удружење послодаваца и репрезентативни синдикат) слободно у процесу преговарања утврде њену висину узимајући у обзир све релевантне факторе. Уколико не дође до споразума у предвиђеном року од 10 дана тада влада сама доноси одлуку о њеној висини за период од најмање шест месеци. На тај начин настоји да се оствари виши степен флексибилности. Зарада се утврђује по радном часу и за пуно радно време. Запослени има право на минималну зараду само ако је радио пуно радно време и остварио стандардни учинак. Тако се остваривање минималне зараде веже за рад и радни учинак, што је такође позитивно.

Минимална зарада се утврђује с циљем (тако стоји у документима Међународне организације рада) да обезбеди социјалну и материјалну сигурност радника и његове породице. Немамо намеру да овом приликом понављамо добро познате приговоре који се упућују утврђивању минималне зараде, односно њеним негативним ефектима на прилагођавање на тржишту рада (посебно на ниво запослености оних група радника које има намеру да заштити). Подсетићемо само на елементарну чињеницу да гарантовано може да буде само оно што је стварно зарађено на тржишту. Све друго ће се показати као нереално и као такво дугорочно неодрживо. Социјалну сигурност радника (запослење и добре зараде) не може да обезбеди закон него само ефикасна и конкурентна привреда. Да је то тачно показује управо досадашње искуство у Србији где је уз формално постојање врло високог нивоа заштите радника, дошло до њиховог масовног и драстичног осиромашења.

НАДЗОР И КОНТРОЛА ИСПУЊАВАЊА ОБАВЕЗА

Пооштрено је питање контроле и накнаде зараде у случају одсуствовања са посла због привремене спречености

за рад. То је последица чињенице да се ово у Србији масовно злоупотребљавало. Постојала је наиме широко распрострањена пракса да радници који су формално запослени у државно/друштвеном сектору користе боловања да би на миру радили у области „сивог” тржишта. Томе управо погодује постојећи институционални оквир. Намера законодавца је да се томе стане на пут па се предлаже и мера отказа уколико се злоупотреби боловање. Промењена је висина накнаде зараде за време одсуствовања са рада због привремене неспособности за рад до 30 дана. Према постојећем законском акту уколико повреда или болест настане ван рада износ зараде коју је послодавац дужан да исплати износи најмање 80% од зараде коју је радник остварио у месецу који претходи месецу када је наступила спреченост, а у висини 100% исте зараде ако је спреченост проузрокована професионалном болешћу или повредом на раду. У Нацрту је предложено да то буде 65%, односно 100% бруто зараде, која не може да буде нижа од минималне зараде утврђене у складу са овим законом.

Знатно је, такође са пуним правом, поштрено питање надзора и контроле послодаваца, као и кажњавања у случају непоштовања одредби закона. Ова проблематика је у надлежности инспекције рада. Предвиђају се два типа мера: забрањивање обављања делатности послодавцу (од 30 до 90 дана) и новчане казне одмерене сходно тежини преступа. Предлаже се забрана обављања делатности у најтежим случајевима кршења обавеза: ако са запосленим није склопљен уговор о раду или други уговор у смислу овог закона; ако није поднео пријаву за обавезно социјално осигурање; ако није исплатио зараду, односно минималну зараду, а располагао је са средствима на рачуну; ако није исплатио зараду у новцу. Питања надзора и контроле над функционисањем закона нас уједно враћају и на кључну улогу државе у овим процесима: да обезбеди да се утврђена правила игре стриктно поштују и то без икаквих изузетака. Имајући у виду постојеће глобално стање институција у Србији и њихов кредибилитет то сасвим сигурно неће бити нимало лак посао. Управо ово питање ће да буде велика додатна проба за владу, посебно када се има у виду постојећи степен „сиве економије” и суптилност њеног испољавања.

ПРАВА НЕЗАПОСЛЕНИХ ЛИЦА

Посебним законским актом је регулисано питање права незапослених лица, који су постали незапослени због престанка потребе за радом запосленог у складу са законом, због стечаја, ликвидације, односно у свим другим случајевима престанка рада послодавца. Важећим законом из ове области гарантује се новчана накнада незапосленом лицу и то у следећем трајању: три месеца уколико је било осигурано најмање девет месеци непрекидно или 12 месеци са прекидима у последњих 18 месеци; шест месеци ако је било осигурано три године; девет месеци ако је било осигурано десет, а мање од 15 година; дванесет месеци, ако је било осигурано 15, а мање од 20 година; осамнаест месеци, ако је било осигурано 20, а мање од 25 година и двадесет четири месеца ако је било осигурано 25 и више година. Висина накнаде утврђена је у износу од 60 процената просечне зараде које је радник остваривао у последња три месеца запослености. Да ли ће у новим правним актима који буду регулисали ову област бити додатних измена остаје да се види.

Према Нацрту закона о раду предвиђа се смањење износа отпремнине који је послодавац обавезан да исплати раднику који остаје без посла, тако да су смањени трошкови отпуштања у односу на ранија законска решења. Распон исплате минималне отпремнине дефинисан је на следећи начин. Послодавац је дужан да исплати отпремнину најмање у висини двоструког износа зараде за раднике до десет година стажа осигурања; за раднике од десет до двадесет година стажа осигурања најмање у висини троструког износа зараде; за раднике од двадесет до тридесет година осигурања најмање у висини четвороструког износа зараде; најмање петоструког износа зараде за раднике са преко тридесет година стажа осигурања. Предвиђа се такође да уколико послодавац нема сопствених средстава, или му недостају средства за обезбеђивање права вишка запослених утврђених законом, користиће се средства која се за ту намену обезбеде у складу са законом (члан 121). Када се има у виду члан 121 поставља се питање да ли је смислено да члан 120 уопште и постоји. Њиме настоји да се регулише проблематика која представља резултат постојећег стања масовног вишка радника по фабрикама, то јест ради се о једној пролазној мери, а која по својој природи представља заправо класичну меру социјалне политике.

Стога сматрамо да би било разумно да се овај члан у потпуности избаци и да заправо финансијски терет по основу отпуштања падне у целини на државу.

У овом контексту је и битна и улога Републичког завода за тржиште рада, институције која обавља функције „берзе рада“. Ова институција осим што посредује при запошљавању, обезбеђује непосредно, ефикасно, рационално и законито остваривање права незапослених лица и организује обављање послова за спровођење осигурања. Укратко, преко Завода остварују се пасивне и активне мере помоћи незапосленим. Тренутно се посебно преиспитује начин којим би се деловало на појачавање активних мера, а то значи организовање и спровођење послова доквалфикавања и преквалификавања радника који ће да остану без посла. Управо у том правцу су усмерена и основна настојања у Нацрту закона. Проблем који се у овом контексту појављује је недостатак одговарајућих средстава.

ЗАКЉУЧАК

Постојећа регулатива тржишта рада у Србији није сагласна са захтевима тржишне привреде и њена измена је неизбежна. Предложени Нацрт закона о раду представља први корак у том правцу. Чули су се снажни приговори да су решења која се предлажу у Нацрту закона о раду „директно усмерена против радника“, као и да су „претерано либерална“, посебно по питању отпуштања. Ни једно ни друго није тачно. У неким деловима се осећа чак и блага примеса остатака самоуправљања (на пример отворен је простор за партиципацију преко савета запослених). Не треба занемарити чињеницу да је Нацрт настао управо као резултат усаглашавања различитих интереса и њиховог компромиса. При изради Нацрта се покушавало усагласити неколико ствари: придржавање норми Међународне организације рада, потреба за порастом економске ефикасности предузећа, као и обезбеђење социјалне сигурности радника. Велика пажња у Нацрту је посвећена заштити малолетника и жена, а посебно је детаљно регулисано питање заштите трудница и материнства.

Глобално посматрано Нацрт закона о раду приближава одnose у овој области захтевима тржишног привређивања, уноси један нови дух, начин размишљања и нова правила у игру у

којој је економска ефикасност централна категорија. Настоји се коначно елиминисати стање да се предузећа понашају као социјалне институције и омогућити да почну да функционишу искључиво као ствараоци профита. Такви односи ће подстаћи и заинтересованост страних инвеститора. Нацрт треба разумети само као један иницијални импулс за процес који ће бити дугорочан и који ће да трпи разне утицаје и да зависи од ствари које сада не можемо да предвидимо. Он се може критиковати и конкретна питања могу (и пожељно је да буду) предмет расправе. С друге стране о начелима, која су заправо начела тржишне привреде, морао би да буде постигнут чврст консензус. Динамика привредног живота ће да скрене пажњу на то које је ствари и на који начин потребно кориговати. Требало би да се има у виду и то да је праве позитивне ефекте могуће очекивати једно ако буду извршене и све остале неопходне реформске промене, дакле не само у радном законодавству него у привредном систему у целини.

Једна од централних примедби која долази од синдиката је да треба избећи брзу реформу тржишта рада, односно да је потребно да се иде на поступно решавање проблема. Ми сматрамо да то није добра стратегија и да је неопходно да промене буду брзе и радикалне. Уколико се инсистира на градуалитету реформи тада се ствара институционални оквир који је мешовит, па као такав додатно повећава неизвесност. То утиче и на транзиционе трошкове као и на коначан резултат реформе. Градуализам као начин провођења реформе показао би све оне негативне ефекте које је имао и у другим привредама у транзицији. Уколико влада буде инсистирала да се проблему реформе тржишта рада приступи градуалистички неопходни процес прилагођавања ће се продужити. Институције тада стварају мањи притисак на економске учеснике да мењају своје дотадашње понашање. Поред тога када су мере градуалистичке тада су правила која одређују тржишну игру међусобно некохерентна. Некохерентна правила значе стварање исто таквих очекивања економских актера. Оно што се непрестано мора имати у виду је чињеница да реформа није „техничко питање” него промена целокупног начина живота (система вредности, размисљања, понашања). Нацрт закона о раду је управо својим инсистирањем на новом духу и новим критеријумима у области радних односа снажан искорак у том правцу.

Горана Крстић
Божо Стојановић

Социјални трошкови реформе тржишта рада и како их смањити

Када се има у виду реално стање како на формалном тако и на неформалном тржишту рада поставља се питање на који начин је могуће реформисати постојеће односе а да то има што је могуће мању социјалну цену (трошак), односно да изазове што мање социјалне потресе¹. Сасвим је јасно да предстојеће промене не могу да буду безболне. Поставља се питање да ли је реформа тржишта рада, имајући у виду постојеће стање привреде у Србији као и односе снага уопште, изводива? Само питање, постављено на овакав начин, већ у позадини има и изражену сумњу да ће доћи до различитих опструкција реформи које могу да буду толико снажне да је заправо онемогуће. Одговор на овако постављено питање представља део одговора на једно уопштеније питање – да ли укупна привредна реформа у Србији има шансу?

1. ДОДАТНА НЕЗАПОСЛЕНОСТ

Не треба затварати очи пред чињеницом да ће се при успостављању нових односа на тржишту рада појављивати и одређени проблеми и сходно томе и отпори. Који су то проблеми

1 Да проблем постоји показују социјални протести који већ неколико недеља синдикати спроводе различитим интензитетом и у различитим облицима с циљем да стопирају прихватање новог Закона о раду. После одређених преговора дошло се до тога да је прихваћено да се Закон допуни одређеним бројем амандмана. Овај процес прихватања амандмана које су понудили синдикати и неке парламентарне странке је у току и требало би ускоро да буде завршен.

и одакле ће да долази отпор? Као прво поставља се питање на који начин ће приватизација, дерегулација и либерализација, као и афирмација „тврдог” тржишта рада утицати на промену постојећег стања масовне (и као што смо видели по својој природи дугорочне) незапослености? Кључни приговор брзој приватизацији на самом почетку транзиције био је изражен снажним страхом да ће се на тај начин иницирати масовна отпуштања и додатно повећати већ постојећа незапосленост. Будући да би таквом стратегијом велики број радника био доведен у крајње неизван економски положај дошло би до нарушавања социјалног и политичког мира. То би онда довело до масовних протеста и до заустављања саме реформе. Шта би могло да се реално очекује у тренутним околностима у Србији? И у овом контексту треба бити крајње отворен. Приватизација у Србији ће да изазове неопходна структурна прилагођавања што ће у почетку проузроковати и неке додатне макроекономске проблеме. Један од њих је да ће одређени део тренутно формално запослених радника заиста остати без посла (у ствари не без посла већ без фиктивног радног места). Такав механизам био је присутан и у процесима транзиције земаља у Централној и Источној Европи. Прва реакција након приватизације била је прилагођавање на тржиштима рада. Краткорочно, дошло је до пада нивоа запослености, као и до пада реалних зарада, али и до промене односа међу зарадама. Након тога, активирао се и динамизирао процес отварања нових радних места. Посебно је дошло до пораста запошљавања у сектору услуга.

У Србији такође може да се очекује нешто слично. Мада, треба признати да је постојеће полазно стање знатно теже него што је то било код других привреда које су у транзицију кренуле пре десетак година. И домаћи и страни предузетници ће, руковођени логиком профита, почети да снижавају трошкове (прилагођавајући ниво запослености) и на тај начин ће се врло брзо решити постојећи проблем вишка радника по предузећима. Они ће се прикључити на тржиште рада. О овим проблемима се не би на овај начин вероватно ни говорило у јавности да одговарајући државни фондови нису празни или полупразни.

Да ли ће отпуштање ових радника проузроковати масовну глад и социјалну беду? Овакво питање је истовремено и најчешћи приговор свакој радикалној реформи, а којим се заправо настоји оправдати задржаватње постојећег стања.

Наше је мишљење да за такав „црни” сценарио упркос огромним проблемима и драматичном стању ипак нема основе. Зашто то тврдимо и чиме то можемо да поткрепимо? Подсећамо прво да ни сада незапослени радници, као и већина формално запослених у Србији, не преживљавају захваљујући оном што добијају као социјалну помоћ или чак плату. Већина располаже и неким додатним приходима, који су резултат неформалне економије (поменули смо да се процењује да је најмање око милион радника запослено у овом сектору), додатног рада у пољопривреди или некој другој делатности. Неки о њих су прешли и у предузетнике. Такво стање само је неопходно и формално правно да се верификује. Имајући све то у виду може да се закључи да се социјални положај формално отпуштених радника у овој почетној, а сасвим сигурно најтежој, фази реформе у Србији неће битно променити. Прецизније, њихов животни стандард неће значајније да опадне. За оне најугроженије би се обезбедила неопходна социјална помоћ. Стога је битно да реформу на тржишту рада прати и промена постојећег система социјалне заштите.²

Пораст економске ефикасности предузећа у Србији, што представља и основни циљ приватизације ће, уз промењени институционални оквир, да доведе до пораста нивоа зарада и отварања нових радних места. Нова радна места ће наравно подразумевати одговарајућа структурна прилагођавања радне снаге. Ни неопходно структурно прилагођавање такође не би требало да представља неки битан проблем. Да су радници у Србији адаптивни на захтеве тражње за радом не треба имати сумњу. На то упућује чињеница да скоро две трећине учесника у неформалној економији додатни посао није обављало у истом занимању као свој редовни посао. У овом процесу би се, како смо већ рекли, активирала и држава олакшањем и директним потпомагањем процеса преквалификавања.

Стварање услова за развој приватног предузетништва и његово подстицање, уз либерализацију привреде, омогућило би отварање малих и средњих предузећа, што значи и нових могућности за додатно запошљавање. Не треба заборавити да мала и средња предузећа успешно функционишу у привредама где постоје успешне велике фирме (стране или

2 Елементи реформе социјалне политике нису предмет ове студије. Тренутно је у току припрема новог концепта социјалне политике у Србији, који би требало да буде усклађен између осталог и са захтевима реформе тржишта рада.

домаће), јер ова предузећа су најчешће њихови кооперанти. Поред тога у протеклих пет година примећен је и пораст учешћа запослених у сектору услуга што значи да отворен простор постоји и да би се уз повољније стање у институционалном окружењу овај процес знатно убрзао

2. ПАСИВНЕ ИЛИ АКТИВНЕ МЕРЕ

Имајући у виду постојеће стање и проблеме неопходно је да се и Републички Завод за тржиште рада реформише. Промене би требало да буду усмерене ка децентрализацији његових функција, која би омогућила да више дођу до изражаја регионални аспекти и локалне специфичности проблема незапослености. Неопходне су и његове организационе промене, боља технолошка опремљеност и кадровско појачање. Све то захтева додатна финансијска средства. С друге стране, требало би да се омогући да се у процес посредовања при запошљавању укључују и приватне агенције које су спремне да уз поштовање одређених правила понашања конкуришу у обављању посредничких услуга. Посебно би могло да буде атрактивно специјализовано посредовање, односно посредовање за одређене врсте послова. На тај начин би се разбио постојећи монопол и сходно томе подстакла конкуренција која би резултирала вишом ефикасношћу услуга посредовања, као и њиховим нижим трошковима.

Кључно питање које се поставља своди се на дилему како држава треба да се постави имајући у виду чињеницу да ће реформа у кратком року сигурно довести до пораста незапослености? Да ли она треба да инсистира на гарантовању одређене новчане надокнаде радницима који остану без посла? Морају се имати у виду две ствари када се говори о овом питању: да то није трајно решавање проблема, као и да захтева постојање великих финансијских средстава. До скора је, а сасвим сигурно се то није битније променило, свега 6,5% незапослених остваривало право на ову надокнаду. Укупна издвајања за активне мере подстицаја (трошкови преквалификација и разне организационе и стручне услуге радницима који траже запослење) и за пасивне мере државне интервенције (субвенције незапосленим) на тржишту рада у развијеним земљама су од 3-5% друштвеног производа. У Србији то је износило око 0,4% на неупоредиво нижу основу.

Таквим расположивим средствима се не може много учинити. Посебно ће овај проблем да дође до изражаја уколико монетарне власти истрају на стабилности динара, односно уколико одоле притисцима да се штампа новац. То подразумева и да ће држави такође бити онемогућено да на тај начин покрива разлику између прихода и расхода, односно она ће бити приморана да и сама функционише према постулату „тврдих буџетских ограничења”.

Пасивне мере не могу дакле много да учине у решавању (санирању) проблема незапослености у Србији, будући да је она масовна и дугорочна. Финансијска помоћ требало би да буде усмерена само на оне којима је заиста најпотребнија. Потребно је да се, имајући у виду постојеће стање, иде на смањење субвенционисања незапослених, јер их то поред осталог стимулише да се укључују на паралелно тржиште рада. Ово је неопходно и да би се подстакло трагање за послом и смањила „пробирљивост” радника. Трајање помоћи би требало да буде временски јасно ограничено да би се избегао познати ефекат „хистерезе незапослености”. Поред већ поменутог инфлаторног притиска који пасивне мере нужно прати (нема довољно расположивих средстава па се врши притисак на централну банку да штампа новац), ствара се само привид решавања проблема, купује се социјални мир, а у ствари се проблем одлаже и кумулира.

Трајно решење проблема масовне незапослености у Србији смислено је да се тражи једино у порасту глобалне привредне ефикасности. Зато је неопходно пасивне мере што је могуће више смањити и допунити их активним мерама. Процеси преквалификације, доквалификације или стручног оспособљавања имају суштински значај за прилагођавање понуде радне снаге брзим променама на страни тражње, смањују расипање људског капитала, односно, смањују застревање знања. Активне мере подразумевају стварање претпоставки и могућности за лакше укључивање постојећег вишка радника и незапослених радника у неке друге производне програме. Овакво стање је последица чињенице да је упоредо са приватизацијом неопходно да теку процеси прилагођавања квалитета и професионалне структуре радног ресурса. Поменули смо већ економетријски утврђену везу да свака додатна година образовања повећава зараде запослених између 4% и 5% у привредама у транзицији, док је то у развијеним привредама око 11%. То практично значи,

како показују искуства привреда у транзицији, да истовремено са приватизацијом треба да се одвијају процеси стручног оспособљавања, преквалификације и доквалификације. Циљ ових мера је смањење расипања постојећег радног ресурса, односно очување и унапређење вредности „људског капитала”. Сматра се да је неопходно да се у ове процесе укључи држава због високих позитивних екстерних ефеката образовања.

Транзициони механизми у свим земљама Источне и Централне Европе указали су на нужност реформе постојећих образовних система. Личности које су образоване за централно-планску привреду нису у стању да се прилагоде високим захтевима тржишне привреде у условима наглашене технолошке динамике. Од личности која учествује у модерним тржишним процесима тражи се лична одговорност, креативна слобода и вештина решавања проблема. Другим речима, тражи се много прагматичнији приступ него што је то до сада био случај. Старо знање и постојећа професионална обученост нису у стању да се уклопе у динамичне захтеве „нове конкуренције”. Адекватан образовни систем треба да омогући већу професионалну покретљивост радника, која је нужна због структурног прилагођавања.

Активна политика запошљавања значи и подстицање запослености на неколико начина: новим програмима запошљавања; програмима за запошљавање хендикепираних лица; програмима samozapošljavanja. У овом процесу подстицања запошљавања разним тржишним стимулансима приоритет би требало давати оним економским активностима које омогућују запошљавање радника. Овде је, због прецизности и могућег неразумевања, потребна једна напомена. Активни подстицај не значи инсистирање на томе да држава преузме улогу предузетника (*direct job creation*): да отвара фирме и тако ствара нова радна места или да делимично учествује у финансирању отварања нових радних места у приватном сектору. Такво понашање не би било решење проблема. Да би држава могла да отвара нова радна места она би морала да повећа порезе и своје приходе да би створила неопходна финансијска средства за инвестирање. Пораст пореза смањује потрошњу, али исто тако и приватну штедњу, тако да се смањује постојећа производња и степен запослености. С друге стране, познато је да такво понашање изазива субоптималну алокацију ресурса будући да се

нарушава спонтаност тржишног механизма који се руководи ценовним сигнаlima.

3. ДИНАМИКА РЕФОРМЕ И ПРАТЕЋИ ТРОШКОВИ

Поставља се питање на који начин би требало, гледано са становишта динамике промена, да се приступи реформи тржишта рада у Србији? То је стандардно питање које се своди на одлуку да ли „шок терапија” (брза и радикална промена постојећег стања) или поступност промена и њихова имплементација у дужем временском интервалу. Поред тога проблем представља и одлука да ли реформа тржишта рада треба да претходи глобалној реформи, да се одвија упоредо с овом реформом или треба да је прати? У економској литератури о транзицији једно време је била присутна велика и жуптра дискусија посебно о првом питању, затим је нагло замрла да би се у последње време поново активирала.

У прилог брзе реформе обично се наводе следећи аргументи: онемогућује се утицајним друштвеним групама које су заинтересоване да опструирају реформу да се мобилизирају и организују; период институционалног и системског „двовлашћа” много је краћи тако да је и смањена неизвесност; смањује се маневарски простор и скраћује време за снажнију државну интервенцију. С друге стране, аргументи који се стављају у прилог поступној реформи свде се на то да се омогућује обезбеђивање веће и трајније подршке реформи. Трошкови реформе су наводно нижи и поред тога распоређени су на један знатно дужи временски интервал тако да се остварује снажнија подршка реформи од стране грађана-бирача.

Имајућу у виду тренутно стање на тржишту рада у Србији заиста нема много недоумица око тога којом динамиком би требало да се приступи реформи. Реформатори једноставно више немају никаквог слободног маневарског простора унутар којег би могли да са променама одуговлаче. Наш став по овом питању је недвосмислен: динамика успостављања неопходних мера на тржишту рада у Србији требало би да прати динамику глобалне реформе. А она има смисла само уколико буде брза, радикална и иреверзибилна. За градуалистичку стратегију нема довољно простора.

Неопходно је да паралелно са осталим реформским мерама, посебно приватизацијом и дерегулацијама, уследи и поменута дерегулација на тржишту рада. Уколико то не би био случај, тада би се неизбежни процес макроекономског прилагођавања убрзо „сударио” са ригидношћу прилагођавања на тржишту рада и дошло би до нове кризе.

Прошла власт је тврдила да одуговлачи са реформом управо због страха од великих друштвених ломова и очувања социјалне сигурности радника. Садашње стање до кога се овим мерама стигло – масовна незапосленост и беда – није ништа друго него цена која се плаћа чињеници да је уместо у трансформационе процесе ово друштво било усмерено у сасвим другом правцу. Да се почетком деведесетих кренуло у радикалну економску реформу постојала је могућност да социјални трошкови прелазног раздобља буду знатно нижи, односно да све прође много безболније. Међутим, то се није десило и трошкови су расли великом брзином. Сходно томе, свако одуговлачење са реформом не значи ништа друго него само увећавање постојећег проблема и подизање социјалне цене која ће једном ипак морати да буде плаћена.

Брза и масовна либерализација тржишта ће наметнути потребу глобалног прилагођавања у привреди и неће бити довољно слободног простора да се процес разним политичким средствима успорава и зауставља. Оно што је такође битна чињеница на коју нам указују искуства неких земља (на пример у Мађарској, Пољској и Чешкој Републици) је да радикална промена – брза либерализација тржишта – резултира и порастом продуктивности рада. Пораст у продуктивности отвара могућности за остваривање вишег нивоа зарада, као и за додатну запосленост. Уколико се буде истрајало на радикалној реформи позитивни ефекти ће, сасвим сигурно, у релативно кратком року да се појаве. То не значи да треба затварати очи пред такође јасном чињеницом да се потпуно решење постојећих проблема не може очекивати преко ноћи. Такво очекивање било би нереално и указивало би на елементарно непознавање начина на који тржиште функционише. Имајући у виду да се ради о стварању потпуно другачијих односа и вредности од оних који су доминирали у последњих пола века свесни смо чињенице да ће бити потребно да прође много времена док се нови начин понашања не укорени и не постане део рутине. Новим институцијама треба времена

да се „уходају”, а људима да се новим околностима и новим подстицајима прилагоде.

4. ЗАКЉУЧАК

Промена постојећих правила која одређују понашање на тржишту рада у Србији представља неминовност. У првом реду то значи стварање једнаких услова за све раднике и послодавце, односно стварање таквог институционалног оквира (права и обавеза) који ће бити једнак за све тржишне учеснике и који неће омогућавати постојање дискриминације по било којем основу. Конкретније казано то значи да је неопходно да се постојеће неформално тржиште рада (као што смо већ неколико пута поновили веома наглашено у Србији) интегрише у регуларно тржиште рада, те да се стриктно поштују сва правила која буду важила и на овом тржишту. Тренутно, услови пословања су нерегуларни. Из економске теорије, али и из резултата привредне праксе, добро је познато да неформална тржишта увек настају као резултат неких пропуста у институционалној сфери, односно да она настају онда када за то постоје подстицаји. Сходно томе, неће бити могуће решити проблем неформалног тржишта рада у Србији уколико се не створе такви објективни предуслови који би дестимулисали предузећа (али исто тако и раднике) да користе неформално тржиште. Садашња законска регулатива и глобално стање у привреди и друштву снажно подстичу неформално тржиште. Зараде су око два пута веће у односу на формално тржиште рада. Ова разлика се обично исплаћује по основу утаје пореза коју расподељују радник и послодавац. Радници пристају да раде непријављени будући да обезбеђују потребну здравствену и осталу заштиту по основу запошљавања у формалном сектору (60,5% учесника у „сивој” економији имају редован посао на формалном тржишту рада, а 20% учесника су незапослени). Неопходно је да се та пракса заустави или бар да се умањи. Елиминисање (или бар смањење што је много реалније) „сивог” тржишта рада, што представља један од значајних циљева новог Закона о раду може да за раднике представља само позитиван ефекат.

Да ли постоје разумни разлози да радници страхују од предложених решења и да им се супротстављају? Тржиште

подразумева оштру и немилосрдну конкуренцију, сталну динамику и прилагођавање и гарантује опстанак онима који су ефикаснији. Нема никаквих сталних привилегија за било кога. Тржишна неизвесност која погађа послодавце не може да заобиђе ни раднике. Од предложених решења у Нацрту нема разлога за страх код радника који су спремни да раде, који су способни, марљиви и одговорни. Страх би требало да имају они који су заборавили шта су праве радне активности и обавезе и који сматрају да је држава дужна да о њима брине. Отпори долазе заправо од група које сматрају да је могуће да се иде у реформу, а да се истовремено ништа битно (посебно не њихов положај) не промени. Само слободно предузетништво и успешне фирме могу да сачувају постојећа и обезбеде нова радна места и више зараде. Синдикате који прете да ће „употребити сва средства” да спрече радикалну реформу тржишта рада и неизбежна отпуштања треба подсетити да се преговарачка моћ радника у тржишној привреди састоји само у могућности да пронађу ново радно место.

Обично се из демагошких разлога говори о потреби да се „радници заштите”, посебно да се заштите од отпуштања. Заштита од отпуштања је заправо повећање ригидности тржишта рада. Свако инсистирање на ригидности тржишта рада на дужи рок може да резултира једино додатном незапосленošћу и падом продуктивности. Не треба такође ни да се сметне са ума чињеница да сви институционални аранжмани којима се штите радници, представљају заправо краткорочну заштиту само већ запослених радника. Оваква заштита истовремено смањује изгледе незапосленим радницима да добију запослење. Тако се спроводи једна врста класичне дискриминације између аутсајдера и инсајдера. У нашим условима посебну тежину поменутом проблему даје чињеница да је међу незапосленим највећи број младих људи, који се налазе у најбољој радној доби.

Поменути реформски процеси у Србији не обећавају ништа спектакуларно у неком кратком року. Да ли ће радници да прихвате овакав сценарио, то јест да ли може да се очекује њихов масован отпор? Основни проблем без икакве сумње произилази из наслеђеног начина понашања, односно из презаштићености радника у протеклом времену и њихове неспремности да прихвате конкуренцију и тржишну неизвесност и несигурност. Презаштићеност је била посебно

наглашена у доба такозваног самоуправног социјализма, али она је настављена и даље, мада у једној промењеној форми и из другачијих побуда. У време економских санкција Уједињених Нација дошло је до видљиве државне (политичке) спреге са делом радника и једним делом синдиката – боље казано синдикалног руководства. Владајућа елита пошла је од става да треба да по сваку цену спречи могуће социјалне потресе који би лако могли да се отму контроли. Тај процес је требало да се одговарајућим мерама предупреди.

Власт се одлучила да успостави неку врсту „прећутног споразума” са радницима. Обе стране су у овој „погодби” имале своје интересе. Кренуло се од прокламације да све док трају економске санкције нико не може, нити сме, да буде отпуштен. Заузврат, радници су се уздржавали од неког масовнијег бунта и одржавали су прилично крхко стање социјалног и политичког мира. На тај начин заправо се лажирала социјална сигурност која није имала своје економско покриће. Давала се лажна нада, куповало потребно време и прикривао и одлагао прави проблем: неадекватна привредна структура и драматично ниска ефикасност. Стварана је, по раднике погубна, како се неко прикладно изразио „психопатологија заштићености”. Људи су се навикли на то да се држава „брине” за њих и да ће такво стање бити настављено и у будућности. Директори друштвених фирми, будући да њихов положај није зависио од ефикасности предузећа, лако су спроводили намеру власти и никога нису отпуштали. На тај начин радници су заправо бежали од тога да прихвате чињеницу да у државним фирмама једноставно нема будућности. Само је било питање дана када ће то бити озваничено. Ти дани су одавно стигли, али су сада изгледа и објављени.

Проблем би могла, сходно постојећим односима, да представљају синдикална руководства. Приметно је да се и даље синдикална руководства понашају, или барем настоје да то чине, као учесник у политичком животу, а не као учесник у области индустријских односа. За очекивати је да један део синдикалних руководства покуша, то неки већ и сада чине, да иницира снажније отпоре реформи. То ће вероватно да се догађа под већ поменути изговором заштите интереса радника. Такво понашање синдикалних лидера до сада није било случајно будући да се економски положај одређивао сходно вези са политичком елитом. Још увек су на сцени такви покушаји мада се донекле променила терминологија и

начин остваривања утицаја. Сад се то ради у форми наводне заштите предузећа од различитих злоупотреба и потенцијалног „страног изабљивања”. Ефикасан начин да се такво понашање сведе на најмању могућу меру представља смањење државног уплитања у привредне токове и спречавање стварања слободног простора за такав утицај. Тада ће све оне активности које су усмерене на политичке притиске да изгубе на атрактивности и на утицају.

Иако овакво затечено стање може да представља значајан проблем и отпор према реформи у Србији, ипак постоје и неке чињенице које га олакшавају. Степен економске пропасти и сходно томе економске несигурности и беде толико је велик да нико ко је разуман више не може да гаји илузију о томе да постоји неко лако и брзо решење. И поред тога се на јавној сцени често чују приче које својим основним тоном неодољиво подсећају на прошла времена. Објективно посматрано стање је отприлике следеће. Радници немају велики маневарски простор: или ће доћи до пораста економске ефикасности и до отварања нових радних места и виших зарада или ће се постојећа беда наставити и још више продубити. Они заправо имају врло мале опортунитетне трошкове – немају другим речима шта да изгубе. Не могу да изгубе квалитетна радна места која немају, не могу да изгубе високе зараде које немају, не могу да изгубе социјалну сигурност коју објективно немају. Отварања процеса слободне конкуренције плаше се увек они који имају неки монопол. Највећи број радника тренутно је далеко од било каквог монополског положаја. Према томе, плашити раднике у Србији реформом и изигравати њиховог наводног заштитника представљало би у овом тренутку неукусну демагогију.

Приватизација: ко добија, а ко губи?

УВОД

Нови Закон о приватизацији усвојила је Скупштина Србије јуна 2001. године и тиме поставила темељ своје стратегије својинских промена. Закону су следиле владине уредбе (о тендерима, аукцијама итд), које су допуниле и разрадиле поједина решења из Закона. Тиме је заокружен регулациони оквир, па толико чекана приватизација у Србији најзад може да почне.

У овом тексту ћу покушати да одговорим на питање „ко добија, а ко губи новим моделом приватизације у Србији?”² Приватизација јесте суштинска промена институција на путу од социјализма ка капитализму и треба да буде првенствено цењена према критеријумима економске ефикасности и државних прихода (и расхода), али она истовремено доноси и прераспodelу како имовине и токова новца, тако и друштвене и политичке моћи. А то је важна тема, која заслужује анализу.

Да би се могло покушати са одговором на питање „ко добија, а ко губи”, потребно је претходно дефинисати неколико елемената анализе:

1. играче чије интересе пратимо,
2. стања која се пореде,
3. критеријуме за поређење и
4. дужину временског хоризонта.

1 Центар за либерално-демократске студије

2 Интересантну теоријску политичко-економску анализу избора модела приватизације дао је А. Avishur – A Positive Theory of Privatization, Journal of Applied Economics, May 2000

Ад. 1. Основне групе чији су интереси у приватизацији довољно велики да тиме изазивају пажњу су становништво Србије, запослени, менаџери и политичари. Становништво зато што у крајњој линији сноси трошкове и/или присваја користи од ефеката реформских акција, па и приватизације; запослени и менаџери зато што промена својине у предузећима неминовно мења њихов положај, како финансијски, тако и, потенцијално, у односу на запослење; политичари зато што могу профитирати, али и изгубити током приватизације (овде првенствено мислим на политички рејтинг странака и појединаца).

Ад. 2. Да би могли да закључимо како поменути играчи пролазе у новом моделу приватизације, морамо, бар хипотетички, поредити два стања – стање у које ће их довести процес приватизације и алтернативно, без усвојеног модела приватизације. Питање је, међутим, које је то алтернативно стање. Има их два потенцијална: прво је садашње, на почетку приватизације, са мањим бројем делимично приватизованих предузећа; друго је стање које би настало применом старог Закона о својинској трансформацији (из 1997. године). У даљој анализи ћемо претежно користити постојеће стање као репер, а повремено ћемо укључивати и оно друго, какво би настало по старом закону.

Ад. 3. Критеријуми поређења стања могу бити различити, а међу њима су најважнији: за становништво економска ефикасност (друштвени производ) и висина државних прихода (ради смањења пореза и/или повећавања државних расхода), за запослене и менаџере лична својина, зарада и (не)заспосленост и за политичаре утицај на привреду и политички рејтинг.

Ад. 4. Временски хоризонт је корисно раздвојити на две његове компоненте – кратки и дуги рок – пошто многи реформски економски процеси имају различите ефекте у кратком и дугом року. У кратком могу бити негативни, а у дугом позитивни, и обрнуто.

ПОСТОЈЕЋЕ СТАЊЕ

У Србији је приватизован мали део друштвеног и државног капитала. До јесени 2000. године, процес приватизације започет је у око 350 предузећа, а завршен само у осамнаест.

То су углавном мања предузећа, са скромним капиталом, па је укупна вредност емитованих акција достигла само 12 милијарди динара. Од јесени 2000. године, а после позива привременог министра за приватизацију (из СПС-а) и пораста курса немачке марке, већи број предузећа (око 450) започео је приватизацију, али је она заустављена изменом закона. Једино велико предузеће које је (делимично) приватизовано је Телеком, где је 49% власништва прешло у руке СТЕТ-а и ОТИ-а.

СТАРИ ЗАКОН О ПРИВАТИЗАЦИЈИ

Концепт приватизације из 1997. године представљао је наставак старог, „југословенског” модела приватизације, чије су основне особине да је приватизација и даље аутономна (децентрализована), необавезна и усмерена ка радничком акционарству. Важнија решења била су следећа: сви запослени и бивши запослени у друштвеном и државном сектору, укључујући и пензионере, и осигурани сељаци добијају бесплатне акције у износу од 400 ДЕМ за сваку годину радног стажа; враћен је попуст од 20% фиксно и 1% за сваку годину радног стажа, а на акције до 8.000 ДЕМ; највише 60% капитала предузећа може бити издато кроз бесплатне акције, 10% капитала се одмах преноси пензијском фонду, а најмање 30% капитала продаје се заинтересованима; капитал који преостане по упису акција прелази у својину државног Акцијског фонда.

Необавезност приватизације (аутономност органа предузећа приликом одлучивања о томе да ли ће предузеће бити приватизовано или неће) учинила је да је процес приватизације препуштен врло сложеној игри мотива и подстицаја запослених и менаџера.

Радничко акционарство је са економског становишта крајње непожељан концепт приватизације, јер води задржавању окошталог начина функционисања предузећа и битном успоравању толико потребног реструктурирања српске привреде у управљачком, организационом, технолошком, финансијском и сваком другом виду. Оно поседује лоше особине са становишта економске ефикасности. Прва слабост је стварање предузећа у којима су доминантни власници запослени, што задржава неке карактеристике

самоуправног система – управљају они који раде и све остаје мање-више исто. Друго, акционарство запослених доводи до доминације унутрашњих власника и одваја предузећа од тржишта капитала, јер спољни инвеститори нису нарочито спремни да улажу у предузећа чији су власници запослени. Јер, инсајдери могу водити, и у Србији углавном воде, политику која одговара само њима, а не и осталим власницима и предузећу у целини – преливање профита у зараде и слично. Треће, за ефикасно управљање предузећима потребна је извесна концентрација власништва како би сопственици могли и имали интереса да надзиру менаџере. Акционарство запослених не обезбеђује такву концентрацију, већ, напротив, подстиче изражену дисперзију власништва, тако да трпи ефикасност управљања. Дакле, радничко акционарство је недовољно ефикасан својински аранжман, чије би дуготрајно одржавање укочило транзицију и економски опоравак земље.

Радничко акционарство мање би сметало да је омогућена потпуна купопродаја акција, пошто би тако дошло до концентрације власништва, али то није дозвољено одредбама које прописију да се годишње може продати само 10, 20 и 25% добијених акција током следећих шест година. Овим решењем је одложено стварање тржишта капитала.

Затим, овај модел се не може сматрати праведним (*fair*), пошто само једном делу популације Србије обезбеђује бесплатне акције и попусте, док сви остали (око половине пунолетног становништва: студенти, незапослени, домаћице, запослени у приватном сектору итд.) остају без тих привилегија.

И да је шире примењен, овај модел не би донео ефикасну и праведну приватизацију у Србији. Остаје питање да ли би уопште донео приватизацију, с обзиром да је необавезна, што, теоријски говорећи, омогућава вечиту егзистенцију не-ефикасног друштвеног капитала. Но, могуће је да ће запослени и менаџери предузећа наћи интерес да уђу у процес приватизације. Законодавац је предвидео мамац у виду бесплатних акција запосленима, надајући се да ће то бити довољан подстицај за приватизацију. Међутим, тако није било и приватизација није напредовала током последњих четири године. Запослени су и били и нису били заинтересовани за приватизацију. Били су, како би остварили бесплатне акције и стекли имовину, а нису били зато што им је приватизација доносила различите ризике. Менаџери на дужи рок нису

били за приватизацију зато што би тим путем често изгубили повољан положај, али су на краatak рок могли прихватити тај ризик будући да је акционарство запослених подстицало дисперзију власништва и омогућавало им останак на управљачком месту.

ВАЖЕЋИ ЗАКОН О ПРИВАТИЗАЦИЈИ

Нови Закон о приватизацији усвојила је Скупштина Србије 27. јуна 2001. године. Њему су следиле уредбе Владе Републике Србије (о тендерима, аукцијама итд) које су заокружиле регулацију приватизације у Србији. Организована је и Агенција за приватизацију, која ће оперативно водити процес приватизације.

Нови Закон о приватизацији највећим делом је раскинуо са „југословенским моделом приватизације”. Одбачено је радничко акционарство као доминантан облик приватизације, као и необавезност приватизације. Држави је дата знатно већа улога него до сада, иако ће и даље највећи број предузећа самостално одлучивати о приватизацији.

Приватизација капитала предузећа врши се продајом и бесплатним преносом. Продаја се обавља тендером и аукцијом (лицитацијом), а бесплатна подела намењена је грађанима и запосленима у предузећу које се приватизује.

Продајом се приватизује 70% друштвеног/државног капитала. Тендерски начин продаје предвиђен је за вреднија и успешнија предузећа и овај начин ће користити држава када жели да приватизује веће предузеће. Лицитацијама ће бити приватизована мања предузећа, она која ће углавном сама покренути поступак приватизације. Општите посматрано, право да покрену иницијативу за приватизацију сваког предузећа имају управа предузећа, влада и заинтересовани инвеститор, али ће се влада оријетисати на око 150 вреднијих предузећа, док ће остала имати слободу да сама одлуче.

Преосталих 30% капитала који се приватизује пренеће се без накнаде запосленима и грађанима, и то на следећи начин: у предузећима која се приватизују лицитацијом, свих 30% капитала биће пренето запосленима уколико процес приватизације буде покренут у првих 18 месеци по доношењу закона; 20%, уколико то буде између 18 и 30 месеци и 10% преко 30 месеци. Тиме се подстиче што раније покретање

иницијативе за приватизацију. У предузећима која се приватизују кроз тендер, 15% ће припасти запосленима и 15% грађанима, онима који нису остварили бесплатне акције по претходном закону (из 1997).

Основна идеја овог закона је да је најефикаснији метод приватизације продаја доминантном власнику, који неће имати већих проблема (због дисперзије акција) са добрим корпоративним управљањем, што даје шансу на повећање економске ефикасности целе привреде.³

До данас (2. новембар) расписани су тендери за све три цементаре у Србији, што ће ићи лако и што би требало да, као успешна прича, ублажи отпоре приватизацији.

СТАНОВНИШТВО

Становништво у целини требало би да буде добитник од приватизације. Јер, приватизација, заједно са другим економским реформама, донеће економски напредак од кога ће становништво свакако имати користи.

Прво, повећаће се реални доходи становништва, а посредством повећане ефикасности привреде и увећања друштвеног производа. Јер, приватизација, аксиоматски, доводи до повећања укупне економске ефикасности кроз рехабилитацију предузећа и реалокацију ресурса.

Приватизовано предузеће ће пословати ефикасније, а на основу замене друштвене и државне својине приватном својином. Ова друга је ефикаснија, што су одавно потврдила и теоријска и емпиријска истраживања, па би приватизација требало да донесе бољи менаџмент и реструктурирање сада запуштених предузећа у финансијском, технолошком, организационом и тржишном смислу, као и докапитализацију.

Приватни власник, посебно онда када поседује доминантно учешће у својини над једним предузећем, поседује и интерес и могућност да контролише пословање предузећа у свом најбољем интересу. А интерес приватног власника у потпуности се поклапа са најбољим интересима предузећа, што је и општи интерес. Садашњи закон о приватизацији, како смо видели, води приватизацији тражењем

3 Видети Б. Беговић, Б. Живковић и Б. Мијатовић – Нови модел приватизације у Србији, ЦЛДС, 2000

доминантног власника, што ће, значи, у највећој мери допринети повећању ефикасности предузећа.

Дугорочно посматрано, можда још важнији ефекат приватизације односи се на динамичку ефикасност. Један од важних дефеката постојећег система друштвеног власништва налази се у одсуству механизма реалокације ресурса од лоших ка добрим инвестиционим опцијама, односно у мању инструмената који би допринели динамичкој ефикасности. Приватизација се и овде показује као процес који ће омогућити преко потребну реалокацију од стагнантних или опадајућих сектора и грана ка растућима, тј. онима са добром тржишном перспективом. То ће бити омогућено на два начина: први је ликвидација лоших и неперспективних предузећа током приватизације, а други кроз будуће тржиште капитала, које континуирано мери инвестиционе перспективе и подстиче преусмеравање економске активности ка профитабилним пословима.

И поред раста дохотка целог становништва, могући су негативни ефекти приватизације на поједине сегменте становништва. Ово се посебно односи на запослене, који могу, о чему ће касније бити речи, изгубити посао, а тиме и доходак. У дужем року, економски напредак, што је битно, свима доноси раст дохотка. Како су показала обимна емпиријска истраживања,⁴ сиромашни равноправно са богатијим слојевима учествују у благодетима економског раста. Евентуални губици сиромашнијих слојева током транзиције, настали због прерасподеле дохотка од рада ка капиталу, бивају компензовани у следећем периоду, тако да дугорочно сви слојеви становништва добијају.

Друго, становништво ће као порески обвезник, било непосредни, било као обвезник у крајњој линији, осетити повољне ефекте приватизације. Држава ће, прво, смањити/укинути садашње субвенције лошим, неефикасним друштвеним и државним предузећима, које су оптерећивале и буџете и државно банкарство, јавна предузећа, државне фондове итд. Тиме ће бити остварена штедња увек ограничених ресурса. Друго, држава ће из приватизације остварити знатне приходе, што ће омогућити одужење спољних дугова и/или побољшање услуга државе и социјалног сектора, а можда и смањење пореза и доприноса.

4 На пример, D. Dollar and A. Kraay – Growth Is Good for the Poor, WP 2587, The World Bank, 2001

Треће, повећање конкуренције, као резултат како приватизације, тако и либерализације спољне трговине и развоја аутохтоног приватног сектора, довешће до повећања потрошачевог вишка (*consumer's surplus*), са позитивним ефектима на укупно благостање народа.

Повезано с тим, доћиће и до побољшања квалитета робе и услуга, што се обично не види у статистици друштвеног производа, али што је незаобилазна и неминовна корист од приватизације и транзиције у целини. Приватни сектор има јак мотив да нуди све квалитетније производе како би опстао у конкурентској утакмици.

Четврто, сви они грађани који нису до сада или неће у будућности добити бесплатне акције током приватизације као запослени примиће, по новом закону, ваучере, којима ће бесплатно „купити” акције оних предузећа која се приватизују кроз тендере (планирано око 150 најбољих предузећа, од чијег капитала ће 30% ићи на ваучере). На тај начин ће и оне категорије грађана које су занемарене у ранијим законима о приватизацији (сви који никада нису били запослени у друштвеном и државном сектору) стећи имовину бесплатно и, тиме, профитирати од приватизације.

ЗАПОСЛЕНИ

Пред почетак овог таласа приватизације, у Србији међу радницима у друштвеном и државном сектору влада велика бојазан од ефеката приватизације, првенствено од отпуштања радника. Поред тога, током јавне расправе о нацрту Закона о приватизацији честа је била тврдња да он доноси неповољније решење за запослене у погледу бесплатних акција у односу на закон из 1997. године (до 30% према до 60%). Евентуалне користи по запослене нико не помиње, као да ће приватизација донести само негативне ефекте, и то дугорочне.

Известан разлог за бојазан од отпуштања из друштвених/државних предузећа која ће бити приватизована свакако има смисла. Јер, у њима обично постоји знатан вишак запослености, и то не само у односу на садашњи низак обим производње, већ и у односу на максимални производни капацитет. Током претходних деценија број радника у предузећима је растао, најчешће независно од стварних потреба. Током 1990-тих година запосленост у друштвеном/државном

сектору је смањивана, углавном кроз пензионисање, али су производња и производни капацитети још брже опадали, тако да је вишак запослености сада, пред почетак праве приватизације у Србији, још већи.

Сигурно је да ће у бројним предузећима по приватизацији доћи до смањења радне снаге, понекад и радикалног. Нови власник, који ће, по одабраном моделу приватизације, бити већински власник, имаће и интереса и могућности да прилагоди број радника оном нивоу који доноси максималну ефикасност. Међутим, отпуштање радника није цела прича. Њени важни елементи су следећи:

- биће отпуштени лошији радници, они који су се током кризе из 1990-тих година одвикли од напорног рада и који су то време провели тражећи и добијајући разноврсне субвенције од државе; такви радници су и данас најгласнији противници приватизације и реформе радног законодавства; за њих саме би боље било да схвате да је дошло ново време, у коме свако мора да заради плату,
- у појединим предузећима која улазе у приватизацију биће предузете инвестиције, које ће захтевати нову, додатну радну снагу, па ни отпуштања неће бити,
- прво ће у приватизацију ући боља, рентабилнија предузећа, у којима је, готово по дефиницији, вишак запослености мањи него у осталом делу привреде; стога ће у краћем року проблем отпуштања бити ублажен, односно масовно отпуштање ће бити одложено; тиме се добија време да развој аутохтоног приватног сектора створи нова радна места на која би могли да пређу они који су вишак у садашњем друштвеном/државном сектору,
- економски напредак ће повећати тражњу за радном снагом, а тиме и запосленост. Ово је најважнији механизам решавања проблема незапослености и вишка запослености.

У краћем року, запослени ће, дакле, имати више проблема него у време велике заштите и сигурности раног места у друштвеном и државним предузећима. Један број ће привремено изгубити радно место, али ће постојати алтернативне опције рада и запошљавања, било у формалном, било у неформалном сектору. Очување садашњег система није више могуће, јер је нерационално и за земљу погубно. Социјална политика се више не може водити кроз заштиту непродуктивних радних места и радника, већ кроз програме социјалне заштите.

Они запослени који остану без посла и не нађу други аутоматски ће се квалификовати за накнаду за незапослене, а она сада износи између 40 и 80% просечне плате и исплаћује се до две године, а зависно од радног стажа незапосленог. Уколико не пронађу посао до истека рока до кога се може примати накнада за незапосленост, моћи ће да се квалификују са социјалну помоћ коју држава исплаћује сиромашнима. Њено трајање је неограничено, а услов за појединца је доходак мањи од 50% од просечне плате у општини/републици. Значи, онај ко остане без посла, макар и за дуже време, неће остати без средстава за одржање егзистенцијалног минимума. У Србији је веома популаран захтев да држава направи социјалан програм за оне који ће лошије проћи у транзицији и њихова предузећа, а тај програм, видимо, постоји у облику накнаде за незапосленост и социјалне помоћи, старих државних програма.

У дужем року сви запослени ће остварити добит од транзиције и приватизације. Економски напредак ће створити могућност за запошљавање свих, па и оних који привремено остану без запослења у првој фази приватизације. Не постоји ниједан рационалан разлог, осим половичности реформи, за уверење да ће један део запослених трајно изгубити прилику да се запосли и зарађује за себе и породицу.

У дужем року ће и плате расти у реалном изразу, што ће представљати добитак за све. А дугорочан и одржив раст плата није могућ уз избегавање приватизације и транзиције, како недвосмислено показује искуство Србије током последњих седам година.

Поред запослености, други важан елемент одговора на питање како пролазе запослени тиче се бесплатних акција које ће запослени добити током приватизације. У односу на постојеће стање, запослени ће проћи боље пошто ће стећи бесплатне акције током приватизације, јер је законом предвиђено да до 30% капитала предузећа која се приватизују аукцијом и до 15% капитала предузећа која се приватизују тендерском продајом припадне њима.

Прецизно поређење решења о бесплатним акцијама у бившем и важећем закону о приватизацији није могуће, а услед различитих услова стицања бесплатних акција у разним предузећима, али је сигурно да је бивши закон био нормативно великодушнији према запосленима него садашњи – по њему су могли да без плаћања добију до 60% капитала

предузећа, док је максимум по садашњем закону 30%. На први поглед дилеме нема: нови закон је неповољнији од претходног. Међутим, битно је питање колико ће вредети иста акција у једном и у другом случају, тј. уколико се једно предузеће приватизује по једном или другом закону. Наиме, бивши закон је форсирао акционарство запослених, па би приватизација патила од свих напред поменутих недостатака, што би често резултирало врло ниском или нултом вредношћу акција у предузећу које није реструктурирано и чије акције мало ко или нико не жели да купи. А када је вредност једне акције блиска нули, тада ни својина над акцијама не доноси ништа осим мало вредног папира.

По новом закону запослени ће добити мање бесплатних акција (до 30%), али је готово сигурно да ће оне знатно више вредети. Када један, доминантан власник откупи 70% капитала једног предузећа, тада је вероватно да ће то предузеће бити добро вођено и да ће акције вредети далеко више него да је предузеће остало у режиму радничког акционарства.⁵ За запослене је, дакле, боље да имају мањи број, али далеко вреднијих акција него обрнуто.

МЕНАџЕРИ

Утицај менаџера на покретање приватизације предузећа при децентрализованом моделу приватизације увек је важан, уколико не и пресудан. Запослени су ретко када успели да изврше довољно велики притисак и присиле менаџере на приватизацију предузећа, јер нити су сами били посебно заинтересовани, нити су обично у стању да обједине снаге и створе критичну масу довољну за потребан притисак. Стога је приватизација споро напредовала током претходних година и стога је питање темпа приватизације у следећим годинама. Јер, питање је да ли ће менаџери наћи интерес у приватизацији.

За управљачки слој у привреди Србије, и то оном делу који неће потпасти под тендерску приватизацију и кога чини највећи број предузећа (6-7.000), најважније питање тиче се њиховог положаја у постприватизационом периоду,

5 Б. Беговић, Б. Живковић и Б. Мијатовић – Нови модел приватизације у Србији, ЦЛДС, 2000

тј. питање да ли ће се одржати на добрим радним местима и какве ће зараде имати. Уколико процене да ће им се положај погоршати, најчешће неће журити са приватизацијом како би бар још неко време уживали у благодетима директоровања.

Врло је тешко генерализовати оцене о данашњем менаџерском слоју у Србији, али верујем да је тачна констатација да је углавном недовољно способан за тржишну утакмицу у отвореном окружењу. Такво стање неминовно је из најмање два разлога: прво, друштвена својина није погодна тло за развој менаџерских способности и селекцију добрих менаџера, чак ни онда када се политички фактори не мешају у избор директора предузећа и, друго, политика се обично мешала у избор, како током претходног режима, тако и сада, после демократских промена; а када се за директоре бирају људи по начелу политичке подобности и лојалности, тада ће менаџерске позиције заузети мање способни појединци. Они бољи су већим делом напустили друштвени и државни сектор и отишли у аутохтони приватни.

Уколико је тачна оцена да постојећи менаџерски слој углавном не одговара потребама предузећа у отвореној тржишној утакмици, тада је извесно да ће претежан број менаџера изгубити своја места у постприватизационом периоду. Јер, нови власници ће, тежећи за рехабилитацијом предузећа и што већим профитом, потражити нове директоре за своја новостечена предузећа. Промена менаџерског слоја добра је са становишта предузећа и привреде у целини, али не и за оне о којима се ради. За њих је далеко повољнији био претходни модел приватизације, који им је, због оријентације на радничко акционарство, готово гарантовао опстанак на затеченим позицијама.

Могућност менаџера да стекну бесплатне акције током приватизације (теоријски до 13.500 ДЕМ номинално) није за њих посебно атрактивна, јер им на располагању сада стоје далеко веће могућности за зараду. Директори из претходног режима су те могућности веома користили, мада је питање како сада стоје ствари. Извлачење профита и, чешће, капитала предузећа у корист менаџера је уобичајена пракса не само у Србији, већ и у многим земљама источне Европе. Стога су за менаџере, када разматрају опцију приватизације, далеко важније други разлози, а не скроман добитак имовине.

Значи, врло је вероватно да ће менаџери изгубити током приватизације, јер ће велики број бити смењен у постприватизационом периоду, што ће значити губитак свих бенефиција (често високе плате, статуса и могућности „споредних” зарада), што им не може надокнадити добитак бесплатних акција. Ипак, постоје две опције које им могу донети добит.

Прво, један мањи број директора може остати на истом положају и после приватизације, а због добрих пословних квалитета. Чак, уколико и не би задржали досадашње место, могли би и на нешто нижем добити добру плату и друге бенефиције (бонусе итд). Друго, директори могу унапред направити договор са будућим купцем кроз прилагођавање програма приватизације који би одговарао том купцу, чиме би га задужили и себи омогућили добитак. Јер, иако је нови програм приватизације заснован на конкурентским техникама продаје (тендер и лицитација), ипак је програмом приватизације могуће фаворизовати поједине опције на рачун других, а кроз услове које би инвеститор требало да задовољи да би се квалификовао за тендер или лицитацију.

Постоји и једна група менаџера, вероватно не превише бројна, која је спремна на личне губитке како би земља ушла у реформе и кренула напред. Овим идеалистима може се додати још једна група оних који су уморни од тешкоћа са којима се свакодневно суочавају, па би им промене донеле скидање терета са рамена и олакшање.

Укупно посматрано, директорима предузећа (и њиховим најближим сарадницима) приватизација предузећа по новом моделу углавном није у интересу. Ризик губљења посла је висок, а компензација бесплатним акцијама сасвим недовољна. Из тога следи да ће менаџери започети поступак приватизације што је јачи притисак запослених и политике у корист приватизације, што су заинтересованији за опште добро и што повољнијим оцењују своје позиције у постприватизационом периоду. У противном, постоји опасност да менаџери успоре и одложе приватизацију предузећа које воде до краја законског рока од четири године.

ПОЛИТИЧАРИ

Нема сумње да политичари имају интерес за приватизацију. Три су основна правца њиховог интереса. Прво,

рејтинг владе. Друго, контрола над привредом. И треће, опште добро.

Политички рејтинг једне владе зависи од потеза које чини, прецизније, од представе бирача о тим потезима. Искуство убедљиво показује да су владе обично врло свесне утицаја изабраног модела приватизације и начина на који се он спроводи, па покушавају да поправе свој рејтинг избором модела који ће бирачима деловати најбоље, чак и ако није економски рационалан. Тако се бесплатна подела друштвеног/државног власништва показује као најпробитачнији, са становишта популарности, метод приватизације. Као пример можемо навести доскорашњи српски, где је влада форсирала радничко акционарство из демагошких разлога, иако је одавно јасно да је потпуно погрешан. На срећу, нова влада Србије одлучила се за, у основи, добар модел приватизације, не тражећи превише популарност кроз бесплатну дистрибуцију акција грађанима и запосленим. Осим оних 30%. Стога се може рећи да је, бар у доброј мери, показала спремност на непопуларан, али добар модел, који ће допринети економском преображају земље.

Спремност владе да пропусти прилику да непосредно повећа свој рејтинг кроз приватизацију праћена је и њеном спремношћу да изгуби директан утицај на привреду. Наиме, друштвена (и државна) предузећа природан су плен власти, којој одговара контрола над друштвеном привредом како би задовољила чланове номенклатуре и усмеравала током политичко-економске борбе са противницима. Претходни режим користио је кадровску контролу над привредом као један од важних стубова одржања власти. Позитивну оцену садашње власти са овог становишта понешто ублажава чињеница да ће приватизација потрајати годинама, тако да њен губитак контроле током приватизације неће бити превише брз.

Једини добитак власти од приватизације је понешто индиректан – кроз приходе од продаје, којим ће олакшати економско-социјалну ситуацију и, тиме, повећати рејтинг или, бар, спречити његово опадање.

Власт ће, значи, бити губитник током приватизације: изгубиће контролу над привредом, додуше не одмах, а неће повећати свој рејтинг најдиректнијим начином, већ, евентуално, индиректним, који је скопчан са бројим тешкоћама.

Спровођење приватизације увек представља изазов за власт, како за компетентност њених представника, тако и за

њихово поштење. Иако је, при конципирању регулације, одабран модел конкурентских продаја друштвеног/државног капитала, ипак постоје начини да се погрешни, па било са корупцијом, било без ње. Наиме, заснивање избора купца на три критеријума – понуђена цена, висина социјалног програма и висина инвестиција у предузеће – онемогућава, као вишекритеријумска функција, једнозначно одређивање победника на тендеру, што води дискреционом одлучивању и грешкама или манипулацији. Иако је влада изборила добар модел приватизације, остаје да се види како ће бити спроведена, односно да ли ће њени службеници издржати искушења.

ЗАКЉУЧАК

Претходна разматрања су, верујем, показала да ће становништво бити јасан добитник од приватизације, да ће запослени у дужем року такође добити, док ће у кратком један део изгубити, да ће садашњи менаџери углавном изгубити и да ће политичари бити губитници у дужем року, мада су свесно изабрали такав исход, док је у краћем исход неизвештан. Основна прерасподела одвијаће се од непродуктивних ка продуктивнима, како на општем плану, тако и у појединачним случајевима, што је и циљ приватизације.

Остаје питање динамике приватизације, а због различитих интереса појединих група. Политички врх, који води државу, има снажан интерес да приватизује највреднија предузећа како би се остварили приходи од продаје, који ће битно помоћи буџетској равнотежи. Тако је и планирана продаја око 150 најбољих предузећа путем тендера које води Министарство приватизације. Преостала предузећа биће углавном препуштена игри интереса унутар предузећа, тј. момент доношења одлуке о приватизацији биће резултанта интереса запослених и менаџера, уз утицај политике.

О ауторима

Зоран Ваџић (1955) Претежно изучава здравствену и социјалну политику, као и функционисање демократских установа у Србији. Народни посланик у Скупштини Републике Србије био је од 1993. до 1997. године. Уредник је библиотеке „Павиљон 38”. Објавио је више десетина радова из области здравствене политике, пензијских система и политичке филозофије и књигу *Чему оваква скупиштина?* (1999).

Горана Крстић (1967) је магистар економских наука. Стално је запослена у савезном заводу за статистику. Сарадник је ЦЛДС и Економског института у Београду. Докторант је Sussex University Brighton, са темом „Empirical Analysis of Formal and Informal Labour Markets in FRY”. Основне области њеног интересовања су тржиште рада, сива економија и макроекономска анализа.

Бошко Мијатовић (1951) је доктор економских наука. Запослен је у Економском институту, Београд. Председник је Програмског савета ЦЛДС. Основне области његовог интересовања су транзиција, социјална политика, јавне финансије и макроекономска анализа. Објавио је књиге *Приватизација* (1993) и *Економија, политика и транзиција* (1998).

Божо Стојановић (1964) доктор економских наука и члан ЦЛДС. Стално запослен у Институту за европске студије у Београду. Студијски боравак на Универзитету у Chemnitzу (СР Немачка, 1998/99). Основне области његовог интересовања су економска методологија, теорија игара, тржиште рада и историја неолибералне економске мисли. Објавио је књигу *Тржиште рада и проблеми запошљености у Европској унији* (1997), као и већи број стручних и научних радова.