

*Izveštaj
o humanom
razvoju*



Jugoslavija 1997

*Izveštaj
o humanom
razvoju
Jugoslavija 1997.*



EKONOMSKI INSTITUT

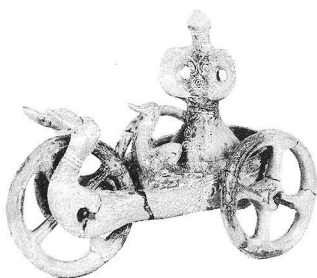
Votivna kolica

Dupljaja kod Vršca

XVI – XIII v. pre N.E.

Narodni muzej – Beograd

Izveštaj o humanom razvoju



Jugoslavija 1997.

Istraživački tim:

Ekonomski institut

Dr Gordana Matković, rukovodilac projekta

Prof. dr Jurij Bajec

Prof. dr Danijel Cvjetičanin

Dr Mirosinka Dinkić

Dr Života Đorđević

Dr Boško Mijatović

Dr Goran Pitić

Mr Vladimir Ristić

Mr Borka Vujnović

Mira Lukić, sekretar projekta

Experti iz drugih institucija:

Mr Gorana Krstić, Savezni zavod za statistiku

Mr Aleksandra Pošarac, Institut ekonomskih nauka

*Ocene i predlozi budućih akcija u pogledu humanog razvoja SR Jugoslavije
sadržani u ovom Izveštaju predstavljaju stavove Ekonomskog instituta kao
nezavisne nevladine institucije i ne moraju da odražavaju mišljenje i
stavove UNDP-a ili pak Vlade SR Jugoslavije.*

Predgovor

Drugi po redu Izveštaj o humanom razvoju za Jugoslaviju odražava gotovo u potpunosti specifičnosti tranzicione faze razvoja u kojoj se zemlja nalazi, sa svim protivurečnostima, problemima i neminovnim sukobom starog i novog, naročito u ekonomskoj sferi.

Značaj ovog Izveštaja ne proizilazi samo iz njegove informativnosti i pregleda ekspertskih stavova koji su izneti po pojedinim pitanjima, što je njegov nesumnjiv kvalitet, već pre svega iz činjenice da omogućava suočavanje sa problemima i pruža alternativna rešenja. Vrednost Izveštaja sadržana je svakako i u promovisanju koncepta humanog razvoja, kao mogućeg okvira za formulisanje strategije globalnog razvoja. Za tranzicione procese od posebne je važnosti da se ekonomski i socijalni razvoj razmatraju u okviru jedinstvenog koncepta. Najzad, imajući u vidu specifičan međunarodni položaj Jugoslavije, prezentiranje ovog Izveštaja javnosti omogućava bolje razumevanje situacije u zemlji i korak u pravcu njenog povratka u međunarodnu zajednicu.

Kritična nota Izveštaja i predlozi vezani za ulogu države i državnih institucija svakako će predstavljati doprinos u kreiranju radikalnih reformi u koje zemlja ulazi. Savezna Vlada je čvrsto opredeljena da u 1997. godini na osnovu novih zakonskih rešenja, dalje izgradnje tržišnih institucija i obezbeđivanjem stabilnog ekonomskog i socijalnog ambijenta da novi podstrek procesima privatizacije, sveobuhvatne tržišne transformacije i bržem uključivanju u međunarodne razvojne tokove.

Savezna Vlada duguje zahvalnost Regionalnom birou UNDP za Evropu i CIS, UNDP kancelariji u Beogradu kao i Ekonomskom institutu koji je kao nezavisna institucija izradio ovaj Izveštaj. Doprinos Izveštaju dali su u toku procesa konsultacija i eksperti Saveznog ministarstva za razvoj, nauku i životnu sredinu, Saveznog ministarstva za inostrane poslove, Saveznog ministarstva za rad, zdravstvo i socijalnu politiku i Centra za razvoj.

Danko Plinić


potpredsednik Savezne vlade

Sadržaj

JUGOSLAVIJA - PROŠLOST I SADAŠNOST	9	V STARA LICA I PENZIONERI	61
I UVOD	17	1. Ekonomski položaj starih i penzionera	63
1. Koncept humanog razvoja	19	2. Problemi finansiranja penzija	65
2. Socijalna kohezija i humani razvoj	20	3. Uloga države u penzijskom sistemu	68
		4. Mogući pravci reforme penzijskog sistema	69
II EKONOMSKI RAZVOJ I SOCIJALNA KOHEZIJA	25	VI SIVA EKONOMIJA	73
1. Ekonomski trendovi- rezultati i ograničenja	27	1. Razmere sive ekonomije	75
2. Siromaštvo i socijalne nejednakosti	29	2. Uzroci sive ekonomije	75
		3. Siva ekonomija kao izvor ekonomskih nejednakosti i faktor njihovog zamagljivanja	78
III NEZAPOSLENOST	35	4. Uloga države i mere za suzbijanje sive ekonomije	79
1. Razmere nezaposlenosti	37		
2. Siva ekonomija i nezaposlenost	43	VII REFORME	81
3. Aktivne i pasivne mere u oblasti zapošljavanja	44	1. Reforme u privredi	83
4. Uloga države na tržištu rada u budućnosti	45	2. Tranzicija i reforme u socijalnom sektoru	85
IV IZBEGLICE I DRUGA RATOM UGROŽENA LICA	47		
1. Demografske i socio-ekonomske karakteristike ratom ugroženih lica	49	VIII REZIME I OSNOVNI NALAZI	91
2. Izbeglice i druga ratom ugrožena lica prema planovima za budućnost	56	PRILOG	97
3. Ključni elementi programa integracije izbeglica i drugih ratom ugroženih lica	58		

*Jugoslavija
– prošlost i
sadašnjost**

**Ovo poglavlje je
reprint iz "Izveštaja o
humanom razvoju
Jugoslavija 1996."*

KARTA SR JUGOSLAVIJE



OSNOVNI PODACI O ZEMLJI

<i>Teritorija</i>	102.173 km ² , od čega Republika Srbija zahvata 88.361 km ² , a Republika Crna Gora 13.812 km ² .
<i>Stanovništvo</i>	10,4 miliona u 1991. godini, od čega 48,8% ruralno. Prosečna stopa rasta stanovništva u periodu 1981-91. 0,5%.
<i>Društveno-političko uređenje</i>	Parlamentarna republika
<i>Administrativne celine</i>	Dve republike - Srbija i Crna Gora, dve pokrajine u sastavu Republike Srbije - Vojvodina i Kosovo, 29 okruga i 210 opština.
<i>Glavni grad</i>	Beograd sa 1,6 miliona stanovnika prema popisu iz 1991.
<i>Očekivano trajanje života</i>	69,9 za muškarce i 74,7 za žene u 1995.
<i>Zaposlenost</i>	2,4 miliona zaposlenih u 1994., stopa nezaposlenosti 25,7%.
<i>Ekonomski aktivno stanovništvo</i>	4,4 miliona u 1991.
<i>Nacionalna valuta</i>	Dinar, sa fiksnim kursom na nivou od 3,3 dinara za jednu nemačku marku.
<i>Društveni proizvod</i>	15,9 milijardi US dolara u 1995., odnosno približno 1600 US dolara po stanovniku.
<i>Jezik</i>	U službenoj upotrebi je srpski jezik i ćirilicom i latinično pismo, a na područjima u kojima žive nacionalne manjine i njihovi jezici i pisma.
<i>Veroispovest</i>	Preovlađuje pravoslavna veroispovest, dok su od ostalih najviše zastupljene katolička i muslimanska.

Na prostoru Jugoslavije prva ranofeudalna država stvorena je početkom IX veka. Raška (Srbija) i Zeta (Crna Gora) naizmenično su predstavljale njena dva centra. Puno jedinstvo i nezavisnost srpske države ostvario je, krajem XII veka, Stefan Nemanja, rođen u Zeti, a sa prestonicom u Raškoj. Pod dinastijom Nemanjića država se u XIII i XIV veku proširila od Egejskog do Jadranskog mora i Dunava i postala carstvo.

Pod pritiskom Turaka, posle smrti cara Dušana 1355. godine, zemlja se raspala na nekoliko kneževina, među kojima su najvažnije bile Srbija i Crna Gora. Smeštena u nepristupačnom kršu, sa plemenski organizovanim narodom i pod vođstvom cetinjskog mitropolita, Crna Gora je i pod Turcima održala faktičku samostalnost.

Srpski narod je u novo doba ušao ustankom protiv Otomanskog carstva izvedenim od 1804. do 1815. godine i potonjim vojnim i diplomatskim pobedama dveju kneževina, Srbije i Crne Gore.

Na Berlinskom kongresu 1878. godine Srbija i Crna Gora su u proglašene za 32. i 33. nezavisnu državu ondašnjeg sveta. U savezu sa Grčkom, Bugarskom i Rumunijom 1912. godine su još jednom pobedile otomansku Tursku i gotovo je proterale sa Balkana.

Boreći se protiv austrougarske okupacije Srbije i Crna Gora su u Prvom svetskom ratu dale veliki doprinos pobiđi saveznika, iz čega je 1.12.1918. proisteklo ujedinjenje južnoslovenskih naroda u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca.

Jugoslovenska monarhija se raspala pod udarom fašističkih sila 1941. godine, ali je tokom

Drugog svetskog rata, od 1941. do 1945. godine, ponovo na strani saveznika, obnovljena kao

GEOGRAFSKE I PRIRODNE KARAKTERISTIKE SR JUGOSLAVIJE

SR Jugoslavija se prostire između 41°52' i 46°11' severne geografske širine i 18°26' i 23°01' istočne geografske dužine. Po svom položaju, zemlja se nalazi u graničnom području Centralne, Istočne i Južne Evrope. SR Jugoslavija je balkanska zemlja - zahvata pretežno centralni deo Balkanskog poluostrva, mediteranska - pripada joj približno 300 km obale Jadranskog mora i podunavska zemlja. Ovakva geografska pozicija čini je važnim tranzitnim područjem u okviru Evrope, kao i između Evrope i Bliskog Istoka, što je potencirano razvojem luka na Dunavu i jadranskoj obali, kao i mrežom železničkih pruga i puteva. Rečni sliv ukupne dužine od 3180 km, od čega je 1395 km plovno, predstavlja značajan saobraćajni, energetski i turistički potencijal.

U centralnim i južnim delovima zemlje preovlađuje brdsko-planinsko područje, dok na severu (oblast Panonske nizije) preovlađuje ravnic. Oko 45% površine Jugoslavije ima nadmorsku visinu veću od 500 metara, dok je prosečna nadmorska visina 545,5 metara. Devet planinskih vrhova je više od 2400 metara, od kojih je najviši Deravica na planini Prokletije (2656 metara).

U SR Jugoslaviji su zastupljene umereno kontinentalna, kontinentalna i mediteranska klima. U najvećem delu zemlje dominiraju dugo, toplo leto i duga i hladna zima.

federativna država Srba, Crnogoraca, Makedonaca, Slovenaca i Hrvata.

Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija kao savezna država u čijem se sastavu nalazilo 6 republika opstala je do početka devedestih godina. U toku 1991. i 1992. godine 4 republike su se otopile i proglasile nezavisnost: Slovenija, Makedonija, Hrvatska i Bosna i Hercegovina. Na temelju svojih državnih tradicija, duhovne i istorijske povezanosti i volje stanov-

kobe u multietničkim sredinama. Srbi u Hrvatskoj i u Bosni i Hercegovini smatrali su da imaju pravo da se opredele i da nastave da žive u zajedničkoj državi sa Srbijom i Crnom Gorom. Na područjima Hrvatske i Bosne i Hercegovine izbio je građanski rat. SR Jugoslavija je podržala pravo Srba da se opredele u kojoj će državi živeti, što je uslovalo uvođenje sankcija

DEMOGRAFSKI PROFIL

Prema poslednjem popisu 1991. godine broj stanovnika Jugoslavije procenjuje se na 10 miliona i 394 hiljade. Od 1981. do 1991. godine stanovništvo Jugoslavije raslo je po prosečnoj godišnjoj stopi od 0,5%. Polna struktura stanovništva je uravnotežena, sa 49,6% muškaraca i 50,4% žena. Takođe i starosna struktura stanovništva je povoljna, sa 30,7% mladog stanovništva (0-19 godina), 20,1% mlađeg sredovečnog (20-29 godina), 24,3% starijeg sredovečnog (40-59 godina) i 15,9% starih stanovnika (60 i više godina).

Prema popisu 1991. godine 5,8 miliona stanovnika živi u Centralnoj Srbiji, 2,0 miliona u Vojvodini, 1,95 miliona na Kosovu (procena) i 615 hiljada u Crnoj Gori. Postoje velike razlike u demografskom profilu ovih područja, koje su uslovljene socioekonomskim, kulturnim i političkim faktorima. Razlike su toliko velike da podaci za zemlju u celini gube na značaju i pre svega dobijaju izraz proseka, koji u sebi krije mnoge nepovoljne procese i tendencije.

Jugoslavija je multietnička zajednica. Prema procenama i na osnovu rezultata poslednjeg popisa najveći broj stanovnika Jugoslavije su Srbi (62,6%). Druga etnička grupa po brojnosti su Albanci (16,5%), a zatim slede Crnogorci (5,0%), Jugosloveni (3,1%), Mađari (3,3%), Muslimani (3,3%) i drugi.

U prošlosti Jugoslavija je bila imigraciono područje. Danas se u Jugoslaviji nalazi približno 700 hiljada izbeglica iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine. S druge strane, u toku poslednjih nekoliko godina mnogi Jugosloveni su napustili zemlju iz ekonomskih i drugih razloga i taj proces još uvek intenzivno traje.

ništva, Srbija i Crna Gora odlučile su da ostanu u federaciji - SR Jugoslaviji koja je proglašena 27. aprila 1992. godine.

Formiranje novih država na prostoru prethodne Jugoslavije pratilo je izbijanje ratnih sukoba. Priznavanje unutrašnjih administrativnih republičkih granica za državne prouzrokovalo je su-

Saveta bezbednosti Ujedinjenih Nacija. Zemljama članicama Ujedinjenih Nacija zabranjena je svaka ekonomska i trgovinska aktivnost sa SR Jugoslavijom uključiv i naučno-tehnološku, prosvetnu, sportsku i kulturnu saradnju. Period od formiranja SR Jugoslavije do kraja 1995. godine otuda je dominantno obeležen međunarodnom izolacijom.

U uslovima međunarodne blokade za svega dve godine društveni proizvod u mnogim granama je sveden na 1/3 do 1/2 nivoa iz 1990. godine. Katastrofalna hiperinflacija 1992. i 1993. godine dotukla je već posustale privredne aktivnosti, a januara 1994. godine, SRJ je bila zemlja sa razorenim monetarnim i fiskalnim sistemom. U potpuno izolovanoj zemlji veliki deo stanovništva je osiromašio, ugrožene su društvene delatnosti i povećana je opšta pravna i ekonomska nesigurnost.

Stabilizacionim programom 1994. godine oporavljeni su monetarni i fiskalni sistem, prestalo se sa deficitarnim finansiranjem - uspostavljena je ravnoteža prihoda i rashoda u javnoj pot-

rošnji. Prvi put posle dramatičnog pada, stope rasta u 1994. i 1995. godini postaju pozitivne, ali je taj razvoj i dalje usporen zbog sankcija međunarodne zajednice.

Dejtonskim sporazumom, koji je postignut u novembru 1995. godine, zaustavljen je rat na prostoru prethodne Jugoslavije, a ubrzo nakon toga je usledila i suspenzija sankcija. Suspenzija sankcija je omogućila postepeno otvaranje privrede prema inostranstvu uz poboljšane odnose razmene u odnosu na period blokade, ali Jugoslavija i dalje nije u potpunosti uključena u međunarodnu zajednicu. U prvoj polovini 1996. godine većina evropskih zemalja je priznala SR Jugoslaviju.

POLITIČKI SISTEM

Po Ustavu od 27. aprila 1992. godine, "Savezna Republika Jugoslavija je suverena savezna država, zasnovana na ravnopravnosti građana i ravnopravnosti republika članica." (čl. 1). "Republika članica je država u kojoj vlast pripada građanima." (čl. 6). Ustavom je garantovana jednakost građana bez obzira na nacionalnu pripadnost, rasu, pol, jezik, veru, političko ili drugo uverenje, obrazovanje, socijalno poreklo, imovno stanje i drugo lično svojstvo. (čl. 20).

Najviši zakonodavni organ u Jugoslaviji je Savezna skupština koja se sastoji od Veća građana i Veća republika. Veće građana sačinjavaju savezni poslanici izabrani u republikama članicama na neposrednim izborima (po jedan savezni poslanik na 65000 birača, minimum 30 poslanika po republici), tajnim glasanjem. U ovom veću Republika Crna Gora ima 30, a Republika Srbija 108 poslanika. Za Veće republika izabrano je po 20 poslanika iz svake republike.

Prvi višestranački izbori u SR Jugoslaviji, održani su decembra 1992. godine. Od parlamentarnih izbora u Republici Srbiji iz decembra 1993. godine, poslanici republičke skupštine određuju se na osnovu izbornih rezultata po proporcionalnom sistemu.

I Uvod

1. KONCEPT HUMANOG RAZVOJA*1

Ekonomski razvoj i blagostanje ne donose automatski kvalitetniji život. Ova jednostavna istina koja važi i na individualnom i na globalnom nivou jedna je od okosnica novog, celovitog pristupa razvojnim problemima savremenog sveta koji se naziva humani razvoj.

Koncept humanog razvoja je nov koncept samo u smislu ponovnog otkrivanja. Celovitost pristupa proističe pak, iz nastojanja da se obuhvate svi aspekti razvoja, a ne samo njegova „čisto“ ekonomska strana. Ekonomski rast je jedno od najvažnijih uporišta humanog razvoja, ali ne i jedino uporište. U različitim uslovima ekonomski razvoj može, ali i ne mora da se pretoči u humani razvoj. Autori koncepta humanog razvoja ističu da mnogi aspekti čovekovog života prevazilaze pojam ekonomskog blagostanja. Znanje, zdravlje, pismenost, nezagaden životna sredina, političke slobode, jednakost između polova, kulturni i tradicionalni vrednosni sistem, pa najzad i svakodnevna životna zadovoljstva ne zavise isključivo, pa čak ni pretežno od dohotka.

Potpору za svoje stavove autori koncepta humanog razvoja nalaze u brojnim primerima zemalja koje su na sličnom nivou ekonomskog razvoja a koje se značajno razlikuju prema indikatorima kojima se može meriti nivo humanog razvoja.

Neke od zemalja u razvoju sa nižim nivoom dohotka ostvaruju tako viši nivo humanog razvoja od zemalja sa višim dohotkom per capita. Tako je na primer, stopa pismenosti odraslog stanovništva u Saudijskoj Arabiji niža nego u Šri Lanki, uprkos činjenici da Saudi Arabija ima 16 puta veći dohodak per capita. Stopa smrtnosti odojčadi na Jamajki niža je za jednu

četvrtinu nego u Brazilu koji ima duplo veći dohodak per capita. Malezija i Irak imaju isti nivo dohotka per capita, ali je očekivano trajanje života u Maleziji veće za pet godina, stopa pismenosti odraslog stanovništva je veća za 17%, a stopa smrtnosti odojčadi iznosi svega jednu četvrtinu stope u Iraku².

S druge strane i u pojedinim zemljama koje spadaju među najrazvijenije u svetu povećanje kriminala, nezaposlenosti, porast zagađenosti, širenje AIDS-a, povećanje broja beskućnika, uživalaca droge i rasni problemi umanjuju ostvareni nivo humanog i ekonomskog razvoja. Ako bi se belci, crnci i hispanoamerikanci koji žive u SAD posmatrali kao odvojene nacije, belci bi daleko prevazišli sve druge u pogledu nivoa humanog razvoja, crnačko stanovništvo bi bilo rangirano tek ispod tridesetog, a hispanoameričko ispod 35. mesta³.

Ovi primeri pokazuju da su kvalitet, distribucija i karakter razvoja podjednako važni koliko i sam razvoj. Veza između ekonomskog i humanog razvoja nesumnjivo postoji, ali priroda te veze zavisi od politike i razvojnih prioriteta zemlje. Otuda je neophodna odgovorna i dosledna politika društva da bi se ekonomski rast pozitivno odrazio na kvalitet života ljudi. Autori koncepta smatraju, između ostalog, da postoji ogroman potencijal za finansiranje humanog razvoja putem sredstava koja bi se stvorila restrukturiranjem nacionalnih budžeta i međunarodne pomoći.

Koncept humanog razvoja postavlja čoveka u centar razvoja. Ovaj koncept zapravo „podseća“ da je čovek i jedan od osnovnih učesnika u procesu razvoja, ali i njegov jedini „korisnik“. Ekonomski rast čije plodove uživa samo jedna mala grupa ljudi, rast koji zagađuje životnu sredinu, koji prati porast kriminala ili smanjenje političkih sloboda ne znači istovremeno i humani razvoj.

* Reprint "Izveštaja o humanom razvoju Jugoslavija 1996."

1 Napisano na osnovu Mahbub ul Haq "Reflections on Human Development", Oxford University Press, 1995.

2 Mahbub ul Haq "Reflections on Human Development", Oxford University Press, 1995, str. 27 i 51

3 Ibid, str. 55

Prema konceptu humanog razvoja cilj razvoja je povećanje broja opcija koje se nalaze pred čovekom. Pojam humanog razvoja sadrži u sebi četiri osnovne komponente:

1. JEDNAKOST u smislu jednakih mogućnosti

2. KONTINUITET u smislu odgovornosti prema budućim generacijama koje treba da imaju iste šanse za razvoj kao i sadašnje generacije

3. PRODUKTIVNOST u smislu ulaganja u ljudske resurse i stvaranja takvog makroekonomskog okruženja koje će omogućiti ljudima da maksimalno iskoriste svoje potencijale

4. OSNAŽENOST u smislu da ljudi treba da dostignu takav nivo individualnog razvoja da mogu da izvrše izbor po svojoj sopstvenoj volji, između većeg broja mogućnosti koje im se nude

Jedna od važnih karakteristika humanog razvoja je dinamički pristup, koji uvažava promenu prioriteta tokom vremena, u skladu sa novim uslovima i aspiracijama ljudi.

Humani razvoj otuda podrazumeva GLOBALNI, SVEOBUHVAJNI razvoj, nastojeći da objedini sve kvalitativne aspekte procesa i da uskladi kvalitativnu i kvantitativnu stranu razvoja.

Od 1990. godine pod pokroviteljstvom UNDP svake godine se izdaje Globalni izveštaj o humanom razvoju. Izveštaj prati progres u humanom razvoju i istražuje pitanja razvojne politike, osvetljavajući svaki put i neku posebnu temu od interesa za ovu oblast. Uz podršku UNDP i pojedine zemlje izrađuju svoje nacionalne izveštaje o humanom razvoju.

2. Socijalna kohezija i humani razvoj

Tema nacionalnih izveštaja o humanom razvoju za 1997. godinu je socijalna kohezija. Jedno od važnih pitanja koje je pokrenuto u prethodnom globalnom izveštaju o humanom razvoju i na svetskom samitu o socijalnom razvoju⁴ je da li ekonomski rast vodi socijalnoj koheziji i

kooperaciji između ljudi ili pak vodi povećanju konflikata i socijalnoj dezintegraciji⁵.

Na globalnom nivou, moguće je uočiti polarizaciju svetskog stanovništva, po većem broju osnova. Među najuočljivijim oblicima polarizacije je ona po osnovu dohotka, koja se ogleda u povećanju jaza između bogatih i siromašnih. Od 23 triliona dolara bruto društvenog proizvoda stvorenog 1993. godine na svetskom nivou 18 triliona je u razvijenim, a svega 5 triliona u zemljama u razvoju, u kojima živi čak 80% svetskog stanovništva. U poslednjih 30 godina najsiromašnijih 20% svetskog stanovništva smanjilo je svoj udeo u ukupnom dohotku od 2,2 na 1,4%, dok je najbogatijih 20% povećalo svoj udeo od 70 na 85%. Jaz između razvijenih industrijskih zemalja i zemalja u razvoju se utrostručio⁶.

Istovremeno, produbljivanje socijalnih nejednakosti, koje je praćeno marginalizacijom određenih grupa i pojedinaca u društvu, prisutno je u svim zemljama⁷. Nejednakost i socijalne tenzije postaju sve izrazitije obeležje i mnogih zemalja u tranziciji⁸, u kojima se održanje socijalne kohezije javlja kao jedan od najvećih izazova, kako za državu, tako i za društvo u celini.

U kontekstu koncepta humanog razvoja visok stepen socijalne kohezije je jedan od značajnih uslova da bi se ostvario kontinuirani razvoj. S druge strane, ekonomski rast treba da promoviše humani razvoj u svim dimenzijama, a to znači da promoviše i socijalnu koheziju i kooperaciju⁹.

Pod pojmom socijalne kohezije i socijalnih nejednakosti mogu se podrazumevati i podrazumevaju se različiti sadržaji. Izveštaj o humanom razvoju za Jugoslaviju u 1997. godini postavljen je na osnovu koncepta po kome se pod prizmom socijalne kohezije pre svega razmatraju problemi marginalizacije određenih društvenih grupa i pojedinaca, odnosno njihova isključenost iz društva.

Koncept koji se zasniva na tezi o isključenosti određenih grupa i pojedinaca iz društvenog i ekonomskog života široko je rasprostranjen u Zapadnoj Evropi. Po nekim ocenama ovo je odnedavno i najvažniji koncept pomoću kojeg i analitičari i kreatori ekonomske i socijalne

4 UN "The Copenhagen Declaration and Programme of Action, World Summit for Social Development", New York, 1995.

5 UNDP "Human Development Report, 1996", New York: Oxford University Press, 1996, str. 43.

6 Ibid, str. 2.

7 Preface, International Institute for Labour Studies & UNDP "Social Exclusion: Rhetoric Reality Responses" ILO, 1995.

8 U gotovo svim zemljama u tranziciji povećava se nejednakost u raspodeli dohotka. U mnogim EE and CIS zemljama Gini koeficijent je za samo pet godina porastao od 0,25 na 0,30 (UNDP, "Human Development Report, 1996", New York: Oxford University Press, 1996, str. 18.)

9 UNDP, "Human Development Report, 1996", New York: Oxford University Press, 1996, str. 56.

politike nastoje da sagledaju negativne socijalne efekte ekonomskog restrukturiranja i da ih minimiziraju, radi ostvarivanja socijalne kohezije¹⁰.

U Evropi je tema socijalne kohezije i tema isključenosti iz društvenog i ekonomskog života postala predmet pažnje javnosti pre svega zbog tri vrste problema. Prvi i možda najuočljiviji problem je isključenost sve većeg broja ljudi sa tržišta radne snage, odnosno porast nezaposlenosti, koji se ogleda u porastu dugotrajne nezaposlenosti i sve težeg ulaska na tržište rada. Druga vrsta problema takođe je vezana za tržište rada i identifikuje se u vidu porasta broja radnih mesta koja podrazumevaju privremenost (nesigurnost) posla i part time zaposlenje. U ovu grupu spadaju i neregularna zaposlenja u svojoj ekonomiji, čiji porast najčešće predstavlja rezultat intenziviranja posebnog oblika međunarodnih migracija (izbeglice, radnici na privremenom radu u inostranstvu, ilegalni imigranti i sl.). Najzad, treća vrsta problema koja je podstakla temu "isključenosti" je siromaštvo i smanjenje socijalnih davanja. Pre nego što je počeo da se koristi u okviru novog koncepta, pojam isključenosti se uglavnom i odnosio na pojedince i grupe koji su ostajali izvan sistema socijalnog osiguranja. U 80-tim godinama ovaj pojam počinje da se vezuje za "novo siromaštvo", koje je rezultat tehničkog progressa i ekonomskog restrukturiranja i pod njim se podrazumeva da određene društvene grupe i pojedinci nemaju pristup izvorima blagostanja, odnosno da su isključeni iz društvenog prosperiteta¹¹.

Isključenost iz društvenog i ekonomskog života se, međutim, ne izjednačuje sa siromaštvom. Fokus koncepta je na pitanjima relacije između pojedinca i društva, u smislu neadekvatne participacije svih društvenih slojeva u društvenim procesima, odsustvu socijalne integracije i odsustvu moći¹². U najširem smislu ovaj pojam uključuje i aspekt građanskih prava (lične slobode, sloboda govora, pravo na pravdu, pravo na imovinu) i političkih prava (pravo na participaciju u upravljanju državom)¹³. U korpusu prava veoma važno mesto zauzima pravo na državljanstvo.

Koncept isključenosti iz društva u najširem smislu veoma je blizak konceptu humanog razvoja. Ovo je pogotovo uočljivo kada se ima u vidu da njegovi zastupnici ukazuju da se on

može posmatrati na različitim nivoima: međunarodnom, nacionalnom, regionalnom, institucionalnom, na nivou socijalne grupe, pa i pojedina.

Oblici isključenosti su različiti na različitim nivoima razvoja i u različitim zemljama. U zavisnosti od socioekonomskih uslova odlučujući oblik isključenosti može biti isključenost sa tržišta rada, ili nemogućnost da se stekne obrazovanje i odgovarajuće kvalifikacije. Takođe u određenim uslovima odlučujuće može biti što pojedinci ili čitave društvene grupe nemaju pristup zemljištu, sredstvima za proizvodnju, kreditima, ili pristup tržištu roba i usluga, zbog male kupovne moći, odnosno siromaštva i sl. U pojedinim slučajevima svakako najvažnija može biti nemogućnost da se stekne državljanstvo ili pravo glasa. Pojedini sociolozi smatraju da zapravo većina ljudskih društava i ekonomski sistem funkcionišu tako što neke društvene grupe bivaju marginalizovane i isključene, dok su neke druge grupe integrisane i da se shodno tome distribuiraju i blagostanje, odnosno koriste od razvoja¹⁴.

U najširem smislu shvaćen, koncept "isključenosti" omogućava i da se sagleda povezanost između pojedinih dimenzija isključenosti iz društvenih procesa, te da se u okviru jedinstvenog koncepta razmatraju na primer pitanja ljudskih prava i blagostanja¹⁵. Poštovanje osnovnih ljudskih prava predstavlja pretpostavku za prevazilaženje ekonomske isključenosti, dok s druge strane siromaštvo i isključenost iz društva smanjuju mogućnost da se ostvare pojedina prava. Jedna vrsta isključivanja dakle povlači drugu. Ovo nije uočljivo samo u domenu ljudskih prava i siromaštva već i u drugim domenima. Isključivanje sa tržišta rada tako povlači nemogućnost da se zadovolje osnovne potrebe u pogledu ishrane i zdravstvenih potreba, što otvara začarani krug, jer pothranjenost i bolest smanjuju radne kapacitete, što vodi daljem (novom) isključivanju sa tržišta rada. Takođe u kontekstu ovog koncepta je jasno shvatljivo da se pojedini oblici isključivanja iz društvenih procesa i društva prenose sa generacije na generaciju¹⁶. Deca siromašnih su često manje obrazovana, teže nalaze posao, nastavljaju da žive u istim delovima grada i u sličnim uslovima kao i njihovi roditelji. Na sledeću generaciju se prenosi ne samo siromaštvo već i nizak potencijal za određeni nivo humanog razvoja¹⁷. Prenosenje

10 Charles Gore
"Introduction: Market, Citizenship and Social Exclusion" u "Social Exclusion: Rhetoric Reality Responses" International Institute for Labour Studies & UNDP 1995, str. 1

11 Ibid, str. 1

12 Ibid, str. 9

13 Ibid, str. 19

14 Gerry Rodgers "What Is Special about a 'Social Exclusion' Approach?" u "Social Exclusion: Rhetoric Reality Responses" International Institute for Labour Studies & UNDP 1995, str. 44

15 Ibid, str. 48

16 Charles Gore
"Introduction Market, Citizenship and Social Exclusion" u "Social Exclusion: Rhetoric Reality Responses" International Institute for Labour Studies & UNDP 1995, str. 31

17 UNDP "Human Development Report 1996", New York: Oxford University Press, 1996, str. 56

18 Gerry Rodgers "What Is Special about a 'Social Exclusion' Approach?" u "Social Exclusion: Rhetoric Reality Responses" International Institute for Labour Studies & UNDP 1995. str. 50

19 Komisija za socijalnu koheziju i za sprečavanje isključenosti u Francuskoj je zaključila da su individualni, porodični i socioekonomski faktori koji utiču na "isključenost" po svom karakteru multipli, fluktuirajući, interaktivni i često kumulativni. (Hilary Silver "Reconceptualizing Social Disadvantage: Three Paradigms of Social Exclusion" u "Social Exclusion: Rhetoric Reality Responses" International Institute for Labour Studies & UNDP 1995. str. 59.)

20 Ibid, str. 74-75

21 Ibid, str. 57-59

22 Gerry Rodgers "What Is Special about a 'Social Exclusion' Approach?" u "Social Exclusion: Rhetoric Reality Responses" International Institute for Labour Studies & UNDP 1995. str. 50

23 U Evropi je pristup pomoću koncepta isključenosti doveo do novih političkih inicijativa čiji je cilj sprečavanje i smanjenje socijalnih problema koji nastaju u procesu ekonomskog restrukturiranja. Mere koje su posebno dizajnirane i targetirane prema onima koji su isključeni iz društva su: a) novčana pomoć namenjena isključivo za socijalno i profesionalno "uključivanje"; b) programi obuke za nezaposlene i mlade; c) inicijative za poboljšanje fizičke infrastrukture, usluga, organizacije i

isključenosti iz društvenih procesa sa generacije na generaciju naročito je uočljivo na primeru pojedinih rasnih, etničkih ili jezičkih grupa.

S druge strane, ovaj koncept takođe omogućava da se sagleda i povezanost isključenosti i uključivosti; koja sama po sebi ne mora biti pozitivna. Tako na primer, prerano uključivanje na tržište rada, rad dece, i sl. onemogućavaju sticanje obrazovanja i često na dugi rok vode „isključenosti“¹⁸.

Pojam isključenosti iz društva, očito sadrži brojne ekonomske, socijalne, političke i kulturne konotacije i dimenzije. Otuda je izuzetno teško formulisati jednostavnu definiciju „isključenosti“ i jedinstvene kriterijume na osnovu kojih bi se mogle definisati grupe i pojedinci koji su isključeni iz ekonomskog i društvenog života¹⁹.

Na osnovu vrlo široko shvaćenog koncepta, iz društvenog i ekonomskog života može biti isključen veliki broj različitih grupa: dugotrajno nezaposleni i oni koji stalno iznova ostaju bez posla; oni koji imaju nesiguran posao, ostareli radnici, zaposleni na poslovima koji ne zahtevaju posebne kvalifikacije, radnici koji nisu zaštićeni radnim zakonodavstvom; loše plaćeni radnici i siromašni; bezemljaši; beskućnici; neobrazovani, nepismeni i oni koji su prekinuli s procesom obrazovanja; mentalno i fizički zaostali i nesposobni; zavisnici od droga; delinkventi, zatvorenici i lica sa kriminalističkim dosjeom; samohrani roditelji; zlostavljana deca; deca koja rastu u problematičnim porodicama; mladi, naročito bez radnog iskustva i bez diplome; deca koja rade; žene; stranci, izbeglice i imigranti; rasne, religiozne, jezičke i etničke manjine; primaoci socijalne pomoći; lica kojima je potrebna socijalna pomoć, ali je ne primaju; stanovnici oronulih naselja ili oni koji žive u problematičnom kraju; pojedinci kojima je nivo potrošnje ispod egzistencijalnog minimuma; socijalno izolovani pojedinci, bez prijatelja i porodice²⁰.

Postoje različita shvatanja o uzrocima isključivanja i marginalizacije pojedinih grupa. Prema verovatno najrasprostranjenijim, ono je posledica dezintegracije društva, u smislu prekida veze između pojedinca i društva. Cepanje socijalnog tkiva društva po ovim shvatanjima događa se kao rezultat dugotrajnog transformisanja strukture i načina organizacije ekonomskog

života. Postoje, međutim, i druga shvatanja, po kojima je „isključenost“ prosto rezultat diskriminacije, kao i teorije da se ona javlja kao posledica postojanja različitih vrsta grupnih monopola²¹.

Posebna prednost koncepta „isključenosti“ je što on opisuje stanje, ali pažnju fokusira i na proces koji dovodi do pojave isključenosti i na procese pomoću kojih može da se ostvari socijalna kohezija²². Pri tom je za ovaj koncept karakteristično da se u kontekstu održanja socijalne kohezije uloga države sagledava na novi način i da je zapravo krajnji cilj istraživanja da se dizajnira prihvatljiva i efikasna intervencija države. Suština intervencije ne treba da bude u pasivnoj pomoći marginalizovanim grupama, koja se često osuđuje kao neefikasna. Intervencija mora omogućiti transformaciju pojedinca od pasivnog primaoca pomoći u aktivnog člana društva²³. Bitna odlika državne intervencije koja se dizajnira u skladu sa konceptom isključenosti je takođe i teritorijalni pristup, sa posebnim fokusom na lokalna područja i zajednice²⁴.

Najzad, inicijative da se promoviše ekonomska i socijalna integracija moraju biti upotpunjene i odgovarajućim makroekonomskim strategijama u oblasti fiskalne i monetarne politike, politike radne snage, sa naglaskom na porastu zaposlenosti i sl. (promocija radno intenzivnog rasta, posebno je značajan deo strategije u borbi protiv siromaštva jer je najobilnija imovina siromašnih radna snaga)²⁵. Značaj sprovođenja i formulisanja odgovarajuće makroekonomske strategije proizilazi iz činjenice da slični nivo ekonomskog rasta može voditi sasvim različitim modelima nejednakosti i različitim modelima distribucije koristi od ekonomskog razvoja. Koji će model prevladati odlučujuće će zavistiti od institucionalnih aranžmana koji predstavljaju medijatore između ekonomskog i socijalnog razvoja²⁶.

Isključivanje pojedinih grupa iz društvenog i ekonomskog života postoji u svim zemljama i društvima, ali se manifestuje u različitim formama, različitog je intenziteta i izaziva različit stepen društvenog reagovanja²⁷. Neke vrste isključenosti izazivaju snažnije reakcije i mogu se smatrati važnijim od drugih, bilo objektivno ili sa aspekta pojedinih društvenih grupa (za žene najvažnije pitanje može biti isključivanje žena iz društvenih procesa ili sa tržišta rada, za

prilpadnike određene rase ili etničke grupe isključenost koja je karakteristična za njih i sl.). Takođe, u različitim zemljama različite grupe se smatraju isključenim, a posebno je velika razlika u uzrocima njihove marginalizacije.

U jugoslovenskim uslovima se socijalna kohezija i „isključenost” takođe mogu posmatrati sa vrlo različitih aspekata i sa različitim naglascima na pojedinim oblicima i vrstama isključenosti. Imajući u vidu teme koje su obrađene u prethodnom izveštaju o humanom razvoju za Jugoslaviju i ocenjujući da u zemlji postoje mnogobrojni potencijalni izvori narušavanja socijalne kohezije u izveštaju za 1997. godinu izdvojena su tri segmenta populacije koja se po različitim osnovama mogu smatrati „isključenim”: nezaposleni, stara lica i penzioneri i izbeglice. U okviru uvodnog poglavlja sagledani su posebno problemi siromaštva i socijal-

nih nejednakosti, a deo izveštaja se odnosi i na sivu ekonomiju, koja istovremeno prikriva nejednakosti, generiše ih, ali ih i ublažava, pružajući barem neki izlaz za mnoge marginalizovane pojedince i grupe. Najzad, završni deo izveštaja analizira neophodnost reformi kako u privredi, tako i socijalnom sektoru, koje moraju biti formulisane u skladu sa ciljem održanja socijalne kohezije i sprečavanja marginalizacije i isključivanja pojedinih grupa iz društvenog i ekonomskog života. U okviru svake od ovih tema poseban naglasak u analizi je na ulozi države i državnih institucija, s obzirom da se efikasnost i dobro upravljanje smatraju jednim od odlučujućih faktora za održanje socijalne kohezije, kao i da jedan od najvažnijih mehanizama pomoću kojih se ostvaruje „isključivanje” upravo može biti način funkcionisanja vladinih institucija²⁴.

razvoja preduzeća na lokalnom nivou, posebno u pojedinim delovima velikih gradova u kojima živi znatan broj „isključenih”; d) osnivanje mini preduzeća i lokalnih službi za posebne grupe stanovništva koje se teško zapošljavaju iz specifičnih razloga kao što su bišni zatvorenci, korisnici droga, beskućnici i sl. (Charles Gore „Introduction Market, Citizenship and Social Exclusion” u „Social Exclusion: Rhetoric Reality Responses” International Institute for Labour Studies & UNDP 1995. str. 33)

24 Ibid, str. 35

25 Ibid, str. 35

26 Gerry Rodgers „What Is Special about a „Social Exclusion” Approach?” u „Social Exclusion: Rhetoric Reality Responses” International Institute for Labour Studies & UNDP 1995. str. 49.

27 Charles Gore „Introduction Market, Citizenship and Social Exclusion” u „Social Exclusion: Rhetoric Reality Responses” International Institute for Labour Studies & UNDP 1995. str. 33

28 „Posebno ukoliko je obeleženo ograničenim kredibilitetom, prisustvom korupcije, diskriminatornom primenom zakona, suviše centralizovanim odlučivanjem i politikom, monopolizacijom informacija i sl.” Ibid, str. 30.

*II Ekonomski
razvoj i
socijalna
kohezija*

1. EKONOMSKI TRENDOVI - REZULTATI I OGRANIČENJA

Duboka ekonomska kriza (1991-1993.) i period postepenog oporavka privrede (1994-1996.)

Tranzicioni procesi u Jugoslaviji u prvoj polovini 90-tih se u velikoj meri razlikuju od ostalih zemalja Istočne i Centralne Evrope. Mada je Jugoslavija sa svojim fleksibilnijim privrednim sistemom, većim stepenom demokratizacije i višim životnim standardom prednjačila u odnosu na ostale zemlje u tranziciji, početkom 90-tih godina dolazi do prekida započetih reformi a privreda i cela zemlja su zapali u duboku ekonomsku i socijalnu krizu. Značajnim delom na ovo su uticali neekonomski faktori, a posebno sankcije Saveta bezbednosti UN, raspad tržišta bivše SFRJ i više-godišnji rat u okruženju što je dovelo do dramatičnog pada ekonomske aktivnosti i osiromašavanja većine stanovništva.

Krajem 1993. godine društveni proizvod po stanovniku je pao na oko 1000 dolara, skoro na trećinu onoga što je ostvareno u 1989. godini. U periodu 1991-1993. godine industrijski kapaciteti korišćeni su sa svega 20% - 25%, a struktura privrede je pogoršana u korist primarnog sektora (poljoprivreda i energetika). Učešće sive ekonomije je tih godina prešlo polovinu registrovanog društvenog proizvoda. Broj nezaposlenih je dostigao blizu 800 hiljada lica, a više stotina hiljada radnika je zbog nedostatka posla upućeno na prinudne odmore.

Tokom 1992-1993. godine došlo je do razorne hiperinflacije (u 1993. godini cene su porasle za neverovatnih 116,545,906,563,330%), što je uslovljelo raspad monetarnog i fiskalnog sistema zemlje, stvorilo ogromne teškoće u snabdevanju stanovništva i doprinelo njegovom

drastičnom osiromašnju. Treba dodati da je u to vreme na prostore SR Jugoslavije došlo oko 700 hiljada izbeglica, što je dodatno otežalo ekonomsku i socijalnu situaciju u zemlji. Prema procenama direktne štete zbog izgubljenog društvenog proizvoda od sankcija i drugih vanrednih okolnosti u kojima se zemlja našla u prvoj polovini 90-tih iznose preko 60 mlrd. dolara²⁹. Veoma slabim rezultatima privredivanja u ovom periodu delimično je doprinela i zvanična ekonomska politika koja je, u želji da drži pod kontrolom ekonomsku i socijalnu situaciju, pravila razne greške što se naročito ispoljilo u hiperinflatornoj 1993. godini.

Krajem januara 1994. godine uveden je radikalna antiinflacioni i stabilizacioni program koji je uspeo da u veoma kratkom roku u potpunosti eliminiše hiperinflaciju, povрати poverenje u nacionalnu valutu i obezbedi makroekonomsku stabilnost. To je ostvareno uvođenjem interno konvertibilnog dinara i prelaskom na realno budžetsko finansiranje. Treba naglasiti da je ovaj stabilizacioni program sproveden u uslovima potpune međunarodne blokade i bez ikakve finansijske podrške iz inostranstva.

Stabilizacija ekonomskih tokova i čvrsti dinar stvorili su i pored sankcija povoljniji ambijent za pokretanje ekonomske aktivnosti. U periodu 1994-1996. godine ostvarena je prosečna godišnja stopa privrednog rasta od preko 6%, tako da je društveni proizvod po stanovniku u 1996. godini dostigao oko 1.600 dolara. Jedan broj radnika, koji su privremeno ostali bez posla, vraćen je na svoja radna mesta. Prosečne neto zarade su porasle na oko 800 dinara (oko 200 DEM). Cene su u poređenju sa hiperinflationim periodom stabilizovane: rast cena od 121% u 1995. godini smanjen je u 1996. na 59%, da bi se u prvim mesecima 1997. godine stabilizovao na samo 1% rasta mesečno. Zvanični kurs dinara je imao povremene oscilacije u odnosu na crni kurs, ali ne više od 10% do 20%. U ovom periodu dolazi takođe do određenog oporavka spoljnotrgovinske

²⁹ Procena Evropskog centra za mir i razvoj Univerziteta za mir UN

razmene, s obzirom na suspenziju (krajem 1995. godine), a zatim i skidanje ekonomskih sankcija Jugoslaviji (oktobra 1996. godine).

Ukratko, u poređenju sa dramatičnim padom ekonomske aktivnosti i standarda stanovništva u periodu 1991-1993. godina, u poslednje tri godine može se govoriti o određenom ekonomskom oporavku i poboljšanju socijalne situacije. Međutim, reč je o veoma sporim poboljšanjima, jer Jugoslavija se po svojim razvojnim performansama, pre svega ostvarenog društvenog proizvoda po stanovniku početkom 1997. godine, nalazi tek nešto iznad 50% onog nivoa koji je ostvaren 1989. godine pre početka ekonomske, socijalne i političke krize na prostorima bivše Jugoslavije.

Stanje domaće ekonomije početkom 1997. i osnovna sistemska i razvojna ograničenja

U 1997. i u narednim godinama jugoslovenska privreda će biti suočena sa brojnim institucionalnim i materijalno-razvojnim ograničenjima. Osnovni problem je nepostojanje domaće štednje i priliv inostranog kapitala koji bi mogao da pokrene postojeće ljudske i materijalne resurse u zemlji i inicira nove aktivnosti, naročito u modernom izvoznom sektoru i sektoru usluga. (Bruto investicije u društvenom proizvodu su sa 29,4% u 1989. godini pale na svega 14,3% u 1995. godini.) U vezi s tim, javlja se niz problema.

Prvo, mada su zvanično ekonomske sankcije ukinute, još uvek je prisutan „spoljni zid sankcija” zbog čega Jugoslavija još uvek nije regulisala svoje članstvo u MMF-u, Svetskoj banci, STO i drugim međunarodnim finansijskim i ekonomskim organizacijama i institucijama. Time je usporen i proces pregovaranja oko reprogramiranja inostranih dugova sa glavnim poveriocima u Londonskom i Pariskom klubu, kao i mogućnosti dobijanja novih zajmova.

Drugo, dinamični privredni rast je, s obzirom na relativno malo unutrašnje tržište i veliku uvozno-izvoznu zavisnost privrede, moguć samo pod uslovima brze ekspanzije spoljnotrgovinske razmene koja u narednim godinama treba sa više od 50% da učestvuje u društvenom proizvodu. U 1996. godini je, doduše,

došlo do rasta izvoza od 20% u odnosu na 1995. godinu, ali je istovremeno uvoz povećan čak za 54%, što je dovelo do spoljnotrgovinskog deficita od 2,2 mlrd. dolara i problema njegovog finansiranja s obzirom da je nerobni devizni priliv (od međunarodnog saobraćaja, doznaka, turizma i dr.) i dalje skroman.

Treće, brzo povećanje izvoza je pored spoljnih ograničenja suočeno sa nizom domaćih problema: neodgovarajuća privredna struktura sa prevelikim učešćem primarnog sektora u odnosu na sekundarni i tercijalni; veliki broj viškova zaposlenih i nedostatak sredstava za finansiranje celovitog socijalnog programa; veliki stepen monopolizacije privrede koji je bio još pojačan sankcijama i odsustvom međunarodne konkurencije; nedostatak obrtnog kapitala; zastarelost opreme i nizak tehnološki nivo u pojedinim sektorima; veliki odliv mladih i stručnih kadrova u inostranstvo.

Četvrto, tržišne reforme, a pre svega, sveobuhvatna privatizacija društveno-državnog sektora se nalazi tek na početku i njeni efekti su mogu očekivati tokom naredne dve-tri godine. Istovremeno, prestrukturiranje i sanacija banaka i velikih preduzeća je još u pripremnj fazi tako da prilagodavanje privrede tržišnim uslovima i međunarodnoj konkurenciji tek predstoji.

Peto, sadašnji obim javne potrošnje u društvenom proizvodu je apsolutno prevelik u odnosu na materijalne mogućnosti privrede i stanovništva. (Za 1997. godinu planirano učešće javne potrošnje u društvenom proizvodu iznosi 47,5%). Značajnije smanjenje javne potrošnje moguće je samo temeljnom reformom penzionog i zdravstvenog sistema i uvođenjem tržišnih principa i racionalizacije u ostale oblasti javne potrošnje, što nije moguće postići u kratkom roku.

Šesto, višegodišnje sankcije i sve druge vanredne okolnosti koje su dominirale u Jugoslaviji u prvoj polovini 90-tilh stvorilo je kod stanovništva veliku nesigurnost i neizvesnost, što dodatno otežava razmah preduzetništva, aktiviranje domaće štednje, veću mobilnost ljudskog faktora i brže vraćanje poverenja u državu.

Ukratko, SR Jugoslavija je suočena sa nizom internih i eksternih ograničenja koje, s jedne strane, mora da prevaziđe sama, ali, s druge strane, i uz mnogo veću podršku međunarodne zajednice, kako bi se što pre obezbedile institucionalne i materijane razvojne pretpostavke za brži privredni razvoj.

2. Siromaštvo i socijalne nejednakosti

Mogućnosti i stepen stvarnog učešća u društvenom životu pojedinaca i društvenih grupa kojima oni pripadaju u velikoj meri su uslovljeni njihovim socio-ekonomskim položajem. Što je životni standard pojedinaca niži, odnosno što su manje mogućnosti da on normalno radi, zarađuje i zadovoljava svoje potrebe, uključujući kako egzistencijalne potrebe za pravilnom ishranom, stanovanjem i odevanjem, tako i obrazovne, zdravstvene, kulturne i druge potrebe, to su mogućnosti da on aktivno učestvuje u društvenom životu manje. U Jugoslaviji siromaštvo tako postaje jedan od osnovnih faktora "isključenosti" iz društvenog i ekonomskog života.

U situaciji kada se zbog dugotrajne ekonomske krize kakva je jugoslovenska, mnoge kategorije stanovništva nalaze u lošem socio-ekonomskom položaju i izložene su brzom procesu osiromašćenja, nužno se rađaju socijalno nezadovoljstvo i tenzije i povećava kompeticija vulnerabilnih grupa stanovništva za oskudne resurse, pogotovo u sferi socijalnih transfera. Raslojavanje, odnosno formiranje uskog segmenta veoma bogatog stanovništva (1-3% ukupnog broja stanovnika), na jednoj strani, i većine siromašnog i potencijalno siromašnog stanovništva, na drugoj strani, uz gubljenje srednjeg sloja, koje je karakteristično za Jugoslaviju, veoma se negativno odražava na društvenu koheziju i može da predstavlja plodno tle za potencijalnu socijalnu nestabilnost i konflikte.

Dugotrajna, duboka ekonomska kriza, sa hiperinflacijom u 1992. i 1993. godini, uz to znatno pogoršana negativnim efektima sankcija međunarodne zajednice u periodu maj 1992 - novembar 1995. godine, prouzrokovala je značajne promene u socijalnom i ekonomskom položaju jugoslovenskog stanovništva: drastičan pad ekonomske aktivnosti i društvenog proizvoda, brz rast nezaposlenosti, oštar pad primanja stanovništva i sledstveni pad životnog standarda, porast siromaštva, visok stepen ekonomske nesigurnosti i neizvesnosti, velike probleme i pogoršanje kvaliteta i obima usluga u zdravstvenom, obrazovnom i sektoru socijalne zaštite, porast nejednakosti u pristupu zdravstvu i obrazovanju, brzi rast socijalnih problema, naročito maloletničkog kriminala, narkomanije, alkoholizma i drugih oblika devijantnog i asocijalnog ponašanja. U ovakvim uslovima broj društvenih grupa koje su potencijalno ili stvarno isključene iz društvenog

života naglo je porastao.

Nakon kolapsa monetarnog i fiskalnog sistema u januaru 1994. godine, uzrokovanog najdužom i najvišom hiperinflacijom u ekonomskoj istoriji¹⁰, ekonomska situacija u Jugoslaviji je poboljšana. Relativna makroekonomska stabilnost održava se manje-više uspešno od implementacije stabilizacionog programa krajem januara 1994. godine. Međutim, i pored pozitivnih kretanja zabeleženih u poslednje tri godine, svi ekonomski indikatori ukazuju na to da ekonomska situacija u Jugoslaviji još uvek ima sva obeležja duboke krize.

Realni dohodak stanovništva opadao je veoma brzo od 1990. do 1993. godine, kada, zbog hiperinflacije, dostiže svoj apsolutni minimum. Od 1994. godine realni dohodak stanovništva raste, tako da je u prvoj polovini 1996. godine iznosio oko 30% nivoa iz 1989. godine. Međutim, izraženo u USA dolarima, prosečna mesečna raspoloživa sredstva po potrošačkoj jedinici domaćinstva¹¹. U 1995. godini ti iznosi su bili 91 i 267 dolara, respektivno (sva preračunavanja u dolare su izvedena po prosečnom godišnjem kursu dolara na neformalnom tržištu deviza za odnosne godine).

Realne zarade se drastično smanjuju 1992. i 1993. godine. One 1992. godine iznose 38%, a 1993. godine samo 15% nivoa iz 1989. godine. Krajem 1993. godine prosečna mesečna zarada je pala na manje od 10 DEM. Od 1994. godine realne zarade rastu i 1996. godine su iznosile 55,5% nivoa iz 1989. godine.

Približno 70% zaposlenih prima zarade koje su manje od proseka. U 14 industrijskih grana koje zapošljavaju 60% industrijskih radnika prosečna zarada je 46% manja od jugoslovenskog proseka (iznosila je 58 dolara). U tekstilnoj industriji, na primer, 152 hiljade radnika primilo je u januaru 1997. godine nadnicu koja je u proseku iznosila 33 dolara. Mnoga preduzeća isplaćuju nadnice sa višemesečnim zakašnjenjem.

Slična kretanja su zabeležena i kada se radi o penzijama i drugim socijalnim transferima koji su određeni kao relativno visok procenat prosečne zarade i indeksiraju se prema kretanju zarada. Problem redovne isplate socijalnih transfera je dodatno zaoštrjen u 1996. godini, tako da penzije kasne više od 2 meseca, a dečiji dodaci, naknade za porodijska odsustva i socijalna pomoć od 6-11 meseci. Zarade i druga lična primanja su niska sa stanovništva zadovoljavanja osnovnih potreba stanovništva, ali su visoka sa makroekonomskog stanovništva i pred-

30 Mesečna stopa rasta cena iznosila je u januaru 1994. godine 313 miliona procenata.

31 Jedinica jednake potrošnje ili ekvivalentna jedinica koja se izračunava korigovanjem za razlike u potrošnji između članova domaćinstva zbog starosti, pola i zanimanja iznosila su 1990. godine 225,8 dolara (641 dolar mesečno po domaćinstvu u proseku)

32 Pošarac Aleksandra
"Poverty and Inequality
in Yugoslavia in the
1990-1995 Period"
Institut ekonomskih
nauka, Beograd, u
pripremi.

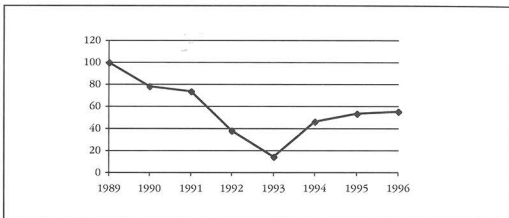
33 Indeks ili koeficijent siromaštva je procentualno učešće siromašnih u ukupnom stanovništvu. Kao kriterijum (linija) siromaštva u analizi se koristi minimalna potrošačka korpa hrane i pića koja se, počevši od 1988. godine, svakog meseca izračunava u Saveznom zavodu za statistiku. Korpa se sastoji od 65 prehrambenih proizvoda neophodnih za zadovoljavanje minimalnih potreba za hranom, a u skladu sa nutricionističkim zahtevima. Jaz siromaštva je procenat društvenog proizvoda neophodan da se dohodak siromašnih izjednači sa linijom siromaštva, pod pretpostavkom perfektno targetiranosti socijalne pomoći siromašnima.

34 Prema metodologiji Anketе o potrošnji domaćinstava, pojmovi ruralnog i urbanog stanovništva definisani su na osnovu strukture izvora prihoda domaćinstava. Ruralna domaćinstva su ona koja u strukturi svojih prihoda imaju i prihode od poljoprivrede, dok su urbana domaćinstva ona koja takve prihode nemaju, bez obzira da li se domaćinstvo nalazi u ruralnoj ili urbanoj zoni.

stavljaju izvor neravnoteže pogotovu u delu u kojem se finansiraju iz sredstava javne potrošnje.

Dok je 1990. godine ruralno stanovništvo¹⁴ bilo relativno siromašnije nego urbano, 1995. godine situacija je obrnuta - koeficijent siro-

Grafikon 1. Indeksi realne prosečne zarade u SR Jugoslaviji 1989-1996. (1989=100)

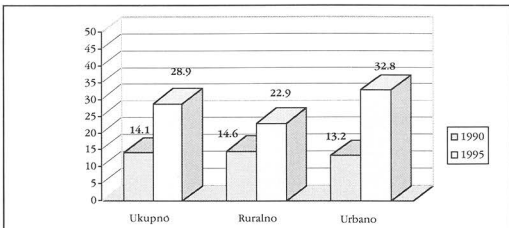


Analiza nejednakosti i siromaštva u SR Jugoslaviji u periodu 1990-1995. godine¹⁵, bazirana na podacima iz Anketе o potrošnji domaćinstava Saveznog zavoda za statistiku, pokazuje da je 1995. godine 28,9% stanovništva - gotovo 3 miliona ljudi - bilo siromašno, tj. nije bilo u stanju da zadovolji svoje potrebe za minimalnom normalnom ishranom¹⁶. U poredenju sa situacijom u 1990. godini, kada je koeficijent siromaštva - izračunat korišćenjem iste linije siromaštva u realnom iznosu - iznosio 14,1% stanovništva (oko 1,5 miliona ljudi), to je dvostruko povećanje. Među ruralnim stanovništvom, siromaštva je raslo sporije (od 14,6% 1990. na 22,9% 1995.). Kod urbanog stanovništva, rast siromaštva je izraženiji, jer indeks siromaštva raste od 13,2% na 32,8% u posmatranom periodu.

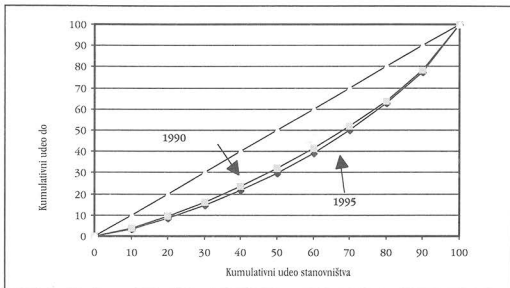
maštva urbanog stanovništva bio je 40% veći od koeficijenta siromaštva ruralnog stanovništva. Siromaštvo postaje u velikom stepenu urbani fenomen: 1990. godine urbano siromaštvo je činilo 39, a 1995. godine 70,5% ukupnog siromaštva. Ekonomska kriza je, dakle, mnogo oštrije pogodila urbano nego ruralno stanovništvo.

Na osnovu podataka iz Anketе o potrošnji domaćinstava, ocenjeno je da je 1995. godine u SR Jugoslaviji bilo oko 650 hiljada (6,2% ukupnog stanovništva ili 21,5% siromašnih) ekstremno siromašnih, čiji je prosečni mesečni dohodak bio manji od jedne polovine linije siromaštva, odnosno jedne polovine vrednosti minimalne korpe ishrane. Među ruralnim stanovništvom, ekstremno siromašnih je bilo

Grafikon 2. Učešće siromašnih u ukupnom stanovništvu u Sr Jugoslaviji 1990. i 1995. (%)



Grafikon 3. Lorencova kriva za SR Jugoslaviju 1990. i 1995.



35 A. Pošarac i ostali
"Soup-Kitchen
Programme Beneficiaries
in FR Yugoslavia and
Identification of the
Most Vulnerable Groups
in Need of the
Humanitarian
Assistance" na
engleskom i srpskom,
International Federation
of Red Cross and Red
Crescent Societies and
Yugoslav Red Cross,
1996, str. 75.

Rast siromaštva u Jugoslaviji u periodu od 1990. do 1995. godine može se objasniti najvećim delom padom realnog dohotka stanovništva, jer je nejednakost u raspodeli dohotka, merena Gini koeficijentom, pala za 9,6% u posmatranom periodu - Gini indeks pao je u periodu između 1990. i 1995. godine sa 28,2 na 25,5. Time je deo mogućeg porasta siromaštva neutralizovan, jer je pad nejednakosti u raspodeli dohotka imao isti efekat koji bi imao porast dohotka uz nepromenjenu nejednakost. Doduše Anketa o potrošnji domaćinstava ne daje pravu sliku nejednakosti, jer najbogatija domaćinstva odbijaju da učestvuju u takvoj vrsti istraživanja. Stoga je stvarni stepen nejednakosti u raspodeli veći, na šta ukazuju neki drugi pokazatelji, kao što je promet luksuznih automobila ili promet nekretnina. Anketa o potrošnji domaćinstava sa svoje strane pokazuje da se oni dohoci stanovništva koje ona registruje (formalni dohoci - zarade, penzije i druga socijalna davanja, itd., kao i novčana vrednost proizvodnje za sopstvene potrebe, i drugi izvori prihoda) raspodeljuju manje više jednako. U Jugoslaviji ima oko 30.000 korisnika besplatnih obroka, onih koji dolaze u javnu kuhinju "jer drugog izbora nemaju". Istraživanja³⁵ pokazuju da su potrebe mnogo veće i da iznose negde oko 75.000 hiljada obroka dnevno. Organizator programa je Jugoslovenski Crveni krst, a finansira ga Međunarodna federacija Crvenog krsta. Program bi sredinom 1997. godine trebalo da bude ugašen zbog "zamora donatora".

Tipični korisnik besplatnog obroka pripada grupi starijih osoba i njegovo domaćinstvo živi od penzije ili socijalne pomoći. Prihodi domaćinstva su neredovni i, najčešće, manji od 20 USA dolara po članu domaćinstava. Njihova domaćinstva su jednočlana i dvočlana i u potpunosti su vezani za gradove. Standard korisnika je vrlo nizak, a na hranu se troši praktično sve u većini slučajeva, osim u slučajevima kada je potrebno platiti visoke podstanarske kirije.

Korisnici javnih kuhinja su pretežno nekvalifikovani, polukvalifikovani ili nižih radničkih kvalifikacija. Zdravstvena situacija im je saglasna sa starošću i uslovima u kojima žive, tako da su retki oni koji bi bili u stanju da rade fizičke poslove.

Stambena situacija im je jako loša - žive u neuslovnim stanovima koji često nemaju tekuću vodu i kanalizaciju i koji vrlo retko imaju kupatilo.

Neke, u celokupnoj populaciji marginalne grupe, su primetne u populaciji korisnika kuhinja. Više nego što ih je u populaciji ima udovaca i udovica, samačkih domaćinstva, Roma i drugih marginalnih grupa.

Konačno, dva podatka posebno izdvajaju ovu populaciju - prvo, nema poljoprivrednika i stanovnika sela i, drugo, prilike su ih dovele u situaciju da "nemaju drugi izbor".

Tabela 1. Siromaštvo i nejednakost u Jugoslaviji 1990-1995. neki pokazatelji

	1990			1995		
	Ukupno	Ruralno	Urbano	Ukupno	Ruralno	Urbano
Koeficijent siromaštva (%)	14, 12	14, 61	13, 23	28, 88	22, 87	32, 85
Koeficijent ekstremnog siromaštva (dohodak < 50% linije siromaštva)	4, 4	4, 0	4, 6	6, 2	3, 3	7, 9
Gini koeficijent (*100)	28, 19	27, 78	28, 00	25, 49	22, 87	27, 10
Jaz siromaštva (%)	0, 97	-	-	4, 05	-	-
Prosečni deficit dohotka	18, 73	16, 51	20, 8	23, 20	16, 48	23, 53
Odnos per capita doh. i linije sirom.	2, 10	1, 98	2, 14	1, 44	1, 51	1, 40
% učešća u ukupnom stanovništvu	100, 0	37, 7	62, 3	100, 0	35, 4	64, 6
% učešća u ukupnom dohotku	100, 0	34, 1	65, 9	100, 0	37, 2	62, 8
% učešća u ukupnom siromaštvu	100, 0	34, 9	65, 1	100, 0	29, 5	70, 5
Prosečna struktura izvora prihoda domaćinstava						
- redovno zaposlenje	49, 2	28, 2	60, 1	40, 1	20, 0	53, 1
- povremeno zaposlenje	3, 4	2, 6	3, 9	6, 5	3, 6	8, 2
- penzije	15, 6	7, 5	19, 7	12, 8	7, 2	16, 2
- drugi socijalni transferi	1, 3	1, 0	1, 4	1, 2	0, 9	1, 4
- doznake iz inostranstva	2, 0	2, 9	1, 5	2, 3	2, 7	2, 1
- imanje/radnja	8, 6	21, 3	2, 1	9, 3	21, 3	2, 1
- naturalna potrošnja	11, 4	27, 2	3, 2	16, 7	36, 6	4, 9
- smanjenje štednje	5, 6	7, 4	4, 7	7, 1	6, 8	7, 3
- drugi izvori	2, 9	1, 9	3, 4	4, 0	0, 9	4, 7
Prosečna struktura rashoda domaćinstava						
- hrana	36, 5	37, 7	35, 8	48, 4	49, 6	47, 7
- piće (uključujući alkohol)	3, 7	4, 3	3, 4	3, 9	4, 4	3, 5
- duvan	2, 3	2, 0	2, 4	4, 3	3, 8	4, 5
- odeća i obuća	8, 6	7, 8	9, 1	7, 4	6, 1	8, 1
- stanarina	1, 8	0, 6	2, 4	1, 4	0, 8	1, 8
- grejanje i električna struja	7, 0	7, 0	7, 0	8, 0	8, 6	7, 6
- nameštaj i kućni aparati	3, 7	3, 5	3, 9	1, 4	1, 3	1, 5
- higijena i zdravlje	3, 3	2, 9	3, 5	5, 2	4, 2	5, 8
- obrazovanje, kultura i zabava	4, 5	2, 9	5, 4	2, 4	1, 5	2, 9
- transport i PTT	7, 5	6, 1	8, 2	5, 9	4, 3	6, 8
- štednja	11, 0	13, 9	9, 6	5, 6	8, 1	4, 1
- drugi rashodi	10, 1	11, 3	9, 3	5, 9	7, 3	5, 7

Izvor: izračunala A. Pošarac na bazi Ankete o potrošnji domaćinstava (Savezni zavod za statistiku, Beograd), podaci za 1990. i 1995. godinu.

Napomena: *Koeficijent (indeks) siromaštva*: procentualno učešće siromašnih u ukupnom stanovništvu. *Jaz siromaštva*: procenat društvenog proizvoda neophodan da se dohodak siromašnih izjednači sa linijom siromaštva, pod pretpostavkom perfektno targetiranosti socijalne pomoći siromašnima. *Prosečan deficit dohotka*: izražen kao procenat linije siromaštva, pokazuje distancu prosečnog dohotka siromašnih od linije siromaštva.

3,3%, dok ih je kod urbanog stanovništva bilo 7,9%.

Jaz siromaštva - deo društvenog proizvoda neophodan za rešavanje problema siromaštva, odnosno za dovodenje dohotka siromašnih na nivo linije siromaštva, pod pretpostavkom perfektno targetiranosti mera socijalne pomoći - porastao je od 0,97% društvenog proizvoda 1990. godine na 4,05% društvenog proizvoda 1995. godine. Rast je uzrokovan kako zbog porasta broja siromašnih, tako i zbog realnog pada društvenog proizvoda. Siromašno stanovništvo je 1990. godine raspolagalo prosečnim dohotkom koji je bio 18,7% manji od linije siromaštva. Pet godina kasnije taj procentualni manjak dohotka u odnosu na liniju siromaštva iznosi 23,2%, što ukazuje da je siromaštvo relativno "plitko". Deficit dohotka je najveći kod urbanog stanovništva i on je 1995. godine iznosio 23,5%.

Analiza siromaštva po socioekonomskim kategorijama stanovništva pokazuje da praktično ne postoji kategorija stanovništva koja u posmatranom periodu nije bila pogođena osiromašjenjem. Najviše pogođene su porodice radnika zaposlenih u industriji i rudarstvu: 1995. godine 38% ove kategorije stanovništva bilo je

porodice sa mentalno ili fizički hendikepiranim članovima, odrasle ili starije osobe bez rodaka, nesposobne da se brinu sami o sebi, penzioneri sa minimalnom penzijom, urbane porodice koje su primile izbeglice, itd.

Visok stepen siromaštva među porodicama sa decom, zajedno sa drugim negativnim efektima ekonomske i društvene krize veoma mnogo utiče na porodični život i pogađa sve funkcije porodice: od bioreproduktivne, preko socijalizatorske i ekonomske, do psihosocijalne. Porodični život u svim svojim aspektima postaje siromašniji. Pokušavajući da obezbedi sredstva za normalan život, porodica najveći deo svoje energije usmerava ka pukom preživljavanju, zanemarujući poboljšanje i podizanje kvaliteta odnosa među svojim članovima. Rezultat su tenzije među starijim i mladim, obrazovanijim i manje obrazovanim, izdržavanim i onim članovima porodice koji zarađuju. Nedostatak vremena i neadekvatno obavljanje roditeljskih funkcija dovode do remećenja odnosa u porodici, što se izražava u vidu agresije, zlostavljanja i sukoba. Deca često najveći deo vremena provode sama, što ih izlaže rizicima društveno neprihvatljivog ponašanja. Maloletnička delinkvencija, narkomanija i alkoholizam postaju sve veći društveni problemi.

Tabela 2. Siromaštvo po različitim kategorijama stanovništva

	1990	1995
Ukupno stanovništvo	14, 12	28, 88
sa decom	19, 68	34, 58
bez dece	7, 57	22, 17
Ruralno	14, 61	22, 87
sa decom	20, 94	29, 40
bez dece	8, 01	16, 50
Urbano	13, 22	32, 85
sa decom	18, 19	37, 81
bez dece	6, 79	26, 19

Izvor: A. Pošarac "Poverty and Inequality in Yugoslavia in the 1990-1995 Period"
Institut ekonomskih nauka, Beograd, u pripremi.

siromašno. Siromaštvo je drastično pogodilo i porodice sa decom i to posebno urbane porodice sa decom: čak 37,81% ovih porodica bilo je siromašno 1995. godine³⁶. U izuzetno teškom položaju nalaze se porodice rudara i industrijskih radnika koje nemaju nikakve prihode od zemlje (koeficijent siromaštva 44,33), siromašne urbane porodice sa mnogo dece,

Osnovni uzrok siromaštva među jugoslovenskim domaćinstvima je drastičan pad privredne aktivnosti koji nije bio praćen adekvatnim razvojem privatnog sektora, koji bi apsorbovao višak zaposlenih i omogućio stanovništvu da radi i normalno zarađuje. Redukovanje ekonomske aktivnosti i odsustvo tržišnih reformi uzrokovali su visok stepen nezaposlenosti,

36 Detaljnije o siromaštvu među porodicama sa decom u Srbiji videti: Pošarac Aleksandra et al. "Socio-ekonomska situacija porodica sa decom u Srbiji" Institut ekonomskih nauka, Beograd, 1994.

kako otvorene, tako i skrivene i veoma niska primanja stanovništva, nedovoljna za zadovoljavanje ni minimalnih potreba. Rezultat je visoko siromaštvo, pre svega urbanog stanovništva koje preti da preraste u dugoročnu, hroničnu pojavu iz koje se izlazi veoma teško.

Promene u strukturi prihoda i rashoda jugoslovenskih domaćinstava ukazuju na smanjenje učešća stabilnih prihoda od redovnog zaposlenja i na porast rashoda za ishranu i stanovanje, što znači da većini porodica za zadovoljavanje kulturnih, obrazovnih i drugih nematerijalnih potreba ostaje veoma malo sredstava.

U proseku, 1990. godine novčani prihodi su činili 87% ukupnih prosečnih raspoloživih sredstava jugoslovenskih domaćinstava, dok je vrednost proizvodnje za sopstvene potrebe činila 13 procenata. Prihodi od redovnog zaposlenja učestvovali su u proseku sa 49,2%, od penzija sa 15,6%, itd. Pet godina kasnije, učešće novčanih prihoda pada na 83,4% ukupnih raspoloživih sredstava domaćinstava, dok učešće vrednosti proizvodnje za sopstvene potrebe raste na 16,7%. Prosečno učešće prihoda od redovnog zaposlenja pada na 40,1%. Smanjenje štednje predstavlja važan izvor raspoloživih sredstava za potrošnju, odnosno trošenje rezervi igra značajnu ulogu u sprečavanju potpune erozije životnog standarda jugoslovenskog stanovništva.

U strukturi rashoda dominira ishrana, čije prosečno učešće raste od 36,5% 1990. na 48,4%

1995. godine. Kod siromašnog stanovništva to učešće je poraslo od 43 na 59,2%. Kako siromašna domaćinstva na stanovanje troše još oko 15% svojih prihoda, to znači da ona samo za zadovoljavanje potreba za lošom i neadekvatnom ishranom i često neadekvatnim stanovanjem, troše tri četvrtine svojih prihoda. To znači da siromašna domaćinstva u Jugoslaviji dve trećine svojih prihoda troše na zadovoljavanje egzistencijalnih potreba, što je odlika strukture potrošnje domaćinstava u nerazvijenim zemljama.

Kvalitet života u SR Jugoslaviji još uvek je na višem nivou nego u zemljama sličnog nivoa per capita dohotka. Naime, bez obzira na ozbiljne znake deterioracije, u Jugoslaviji još uvek funkcionišu javni zdravstveni i obrazovni sektor, kao i infrastrukturne i komunalne delatnosti. Domaćinstva su još uvek relativno dobro snabdevena trajnim potrošnim dobrima. Obrazovni nivo i navike stanovništva još uvek nepromenjeni.

Međutim, svako prolongiranje krize i odsustvo privrednog oporavka neminovno vode snižavanju životnog standarda i njegovom usklađivanju sa niskim nivoom per capita dohotka.

Okavo veliki porast siromaštva, koji je zahvatio veliki deo stanovništva nameće potrebu za formulisanjem odgovarajuće makroekonomske strategije, ali i za dizajniranjem socijalne politike na novi način.

III Nezaposlenost

1. Razmere nezaposlenosti

Značaj zaposlenosti proizilazi iz činjenice da za većinu ljudi dohodak od rada predstavlja osnovni izvor dohotka i osnovni način za obezbeđenje zadovoljenja svakodnevnih potreba. Smanjenje dohotka i zaposlenosti u Jugoslaviji, a pogotvo širenje otvorene i prikrivene nezaposlenosti gurnuli su mnoge socijalne grupe i pojedince u siromaštvo. Nezaposlenost je postala jedan od najčešćih i najuočljivijih oblika isključenosti iz društvenog i ekonomskog života. Pri tom je važno naglasiti da zaposlenost ne omogućava pojedincu samo sticanje dohotka, već mu pruža i određeni socijalni legitimitet. Shodno tome, nezaposlenost znači isključenost ne samo iz materijalne već i iz simboličke sfere društva³⁷.

Ukupna nezaposlenost u SR Jugoslaviji je izuzetno velika i već više godina se nalazi u stalnom porastu. Za razliku od drugih socijalističkih zemalja, za koje je uglavnom bila karakteristična samo prikrivena nezaposlenost, u prethodnoj Jugoslaviji je postojala i otvorena nezaposlenost. Tokom osamdesetih godina, sa

ulaskom jugoslovenske ekonomije u krizu ne samo da brže raste otvorena nezaposlenost, već se nezaposlenost suštinski sve više širi i na formalno angažovani deo radne snage. Oba oblika nezaposlenosti i otvorena i prikrivena nezaposlenost eskaliraju poslednjih nekoliko godina.

Otvorena nezaposlenost

U 1996. u odnosu na 1989. godinu, broj nezaposlenih povećan je za 212 hiljada lica, što izraženo u procentima predstavlja povećanje od čak 34,9%. Posmatrano po pojedinim godinama, u ovom periodu je ostvaren dinamičan porast broja nezaposlenih lica, izuzimajući 1993. i 1994. godinu kada je zabeležen njihov blaži pad (u 1993. za -1,2%, a u 1994. za -1,8%). Kako je u jugoslovenskim uslovima nezaposlenost uvek brže rasla u periodima bržeg privrednog rasta, a sporije u vreme kriza, to se i u periodu najteže ekonomske situacije u zemlji 1993. i početkom 1994. godine nezaposlenost smanjila.

³⁷ Zaposlenost obezbeđuje pojedincu ne samo dohodak već i socijalni identitet (Gerry Rodgers "What Is Special about a "Social Exclusion" Approach?" in "Social Exclusion: Rhetoric Reality Responses", International Institute for Labour Studies & UNDP, 1995., str. 46

Tabela 3. Zaposlenost (društveni i privatni sektor), nezaposlenost i stopa nezaposlenosti SR Jugoslavija

Godina	Broj zaposlenih Hiljade lica	Broj nezaposlenih Hiljade lica	Broj zaposlenih Lančani indeksi	Broj nezaposlenih Lančani indeksi	Stopa nezaposlenosti U procentima
1989	2790	607			17,9
1990	2707	663	97,0	109,2	19,7
1991	2625	714	97,0	107,7	21,4
1992	2536	748	96,6	104,8	22,8
1993	2464	739	97,2	98,8	23,1
1994	2414	726	98,0	98,2	23,1
1995	2379	775	98,6	106,8	24,6
1996	2363	819	99,3	105,7	25,7

Izvor: Statistički godišnjak SR Jugoslavije 1996. i neobjavljeni podaci Saveznog zavoda za tržište rada

Porast registrovane nezaposlenosti posledica je, najpre, veoma smanjenog obima proizvodnje i njenog relativno sporog povećanja nakon rekonstrukcije monetarnog sistema.

Period od 1994. do 1996. godine karakterističan je po tome što je početkom 1994. godine donet Program rekonstrukcije monetarnog sistema i strategije ekonomskog oporavka Jugoslavije. Primena ovog Programa omogućila je zaustavljanje hiperinflatornog procesa. Međutim, do očekivanog ekonomskog oporavka nije došlo. Puka rekonstrukcija monetarnog sistema i primenjeni mehanizmi u ovoj oblasti, bez otpočinjanja procesa sveukupnog strukturnog prilagodavanja, bez promena u sistemu i u realnom sektoru - prestrukturiranje preduzeća, banaka i vanprivredne sfere - nije bila u stanju da pokrene oporavak privrede. U takvim uslovima nezaposlenost se povećavala i pored zadržavanja prikrivene nezaposlenosti u preduzećima.

Pošto je u periodu od 1989. do 1996. godine ostvareno permanentno opadanje ukupnog broja zaposlenih i povećanje broja nezaposlenih, stopa nezaposlenosti se iz godine u godinu uvećavala, od 17,9% u 1989. na 25,7% u 1996. godini.³⁸

Navedeni podaci jasno pokazuju da je stopa nezaposlenosti na teritoriji SR Jugoslavije bila visoka i pre raspada bivše SFRJ, a da je njen porast samo intenziviran nakon raspada SFRJ, otpočinjanja rata na području bivših jugoslovenskih republika i uvođenja sankcija Saveta bezbednosti UN prema SR Jugoslaviji.

Dakle, u odsustvu strukturnih i tehnoloških promena koje su se u prethodnih osam godina intenzivno odvijale u razvijenim zemljama

tržišne privrede, te u uslovima nefunkcionisanja tržišta rada, u SR Jugoslaviji je otvorena nezaposlenost povećavana. To je, najpre, zbog toga što suštinski nije promenjen aktuelni sistem koji se pokazao neefikasnim. Zatim, nije iskorišćena ni nastala ekonomska i naročito socijalna situacija posle zaustavljanja hiperinflacije, za otpočinjanje procesa strukturnog prilagodavanja. Taj trenutak je bio povoljan za radikalne reformske zahteve zato što je standard stanovništva bio spušten na veoma nizak nivo i zbog toga što je stanovništvo, u psihološkom smislu, bilo spremno na promene koje obećavaju bolju budućnost. Uz to, socijalni troškovi tranzicije bi bili manji nego što bi danas iznosili, a znatno niži u odnosu na neko eventualno buduće vreme.

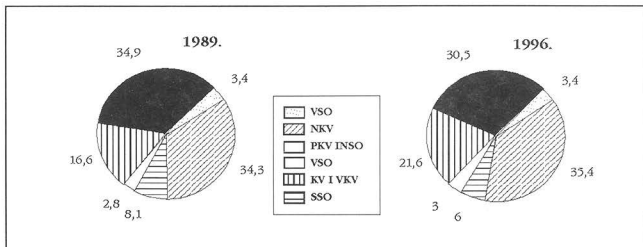
Strukturne karakteristike otvorene nezaposlenosti

Već više godina, u ukupnom broju nezaposlenih lica SR Jugoslavije preovlađuje učešće žena. Poslednjih godina ostvarena je tendencija povećanja njihovog učešća, od 52,7% u 1989. na 55,1% u 1996. godini. Posmatrano po republikama, veće učešće nezaposlenih žena ima Republika Crna Gora (59,5% u 1996. godini) u poređenju sa Republikom Srbijom (54,7%, takode u 1996. godini).

Struktura nezaposlenih prema stepenu stručnog obrazovanja kompatibilna je sa stihijnim promenama koje su se odvijale na kvazi tržištu radne snage u Jugoslaviji. Učešće nekvalifikovanih i polukvalifikovanih radnika u ukupnom broju nezaposlenih, u 1996. godini, iznosilo je

38 Stopa nezaposlenosti predstavlja procentualni odnos broja nezaposlenih i zbira broja zaposlenih lica i broja nezaposlenih.

Grafikon 4. Struktura nezaposlenih lica prema stepenu stručnog obrazovanja (u%)



41,4%, što je za današnje uslove prilično visoko.

S druge strane, ova struktura odražava sve nedostatke jugoslovenskog sistema obrazovanja i neusklađenost sistema i politike obrazovanja sa makroekonomskom politikom, jer u strukturi registrovanih nezaposlenih pretežno učešće imaju radnici sa srednjim obrazovanjem, kvalifikovani i visokokvalifikovani, te radnici sa višim i visokim obrazovanjem.

U 1996. godini, učešće nekvalifikovanih radnika u ukupnom broju nezaposlenih iznosilo je 35,4%, polukvalifikovanih i sa nižom stručnom spremom 6,0%, kvalifikovanih i visokokvalifikovanih 21,6%, lica sa srednjim stručnim obrazovanjem 30,6%, dok je učešće nezaposlenih sa višim obrazovanjem i sa visokim obrazovanjem iznosilo 3,0 odnosno 3,4%, respektivno.

Prethodni podaci upućuju na zaključak da kvalitet ponude radne snage značajno zaostaje, pre svega, za postojećom kvalifikacionom strukturom zaposlenih koja implicira potencijalnu trenutnu tražnju (učešće nekvalifikovanih i polukvalifikovanih radnika u ukupnom broju zaposlenih je ispod 20%), a naročito u odnosu na zahteve koje nameće savremen razvoj i potreba za uvođenjem novih tehnologija u budućnosti.

Karakteristično je da u svim obrazovnim grupama, izuzev kod kvalifikovanih i visokokvalifikovanih lica, pretežno učešće imaju žene, sa tendencijom povećanja njihovog učešća poslednjih godina. Relativno visoko učešće nezaposlenih žena među nezaposlenima sa srednjim, višim i visokim obrazovanjem, upućuje na činjenicu da jugoslovenski obrazovni sistem čiji teret finansiranja dominantno snosi društvo, omogućava realizaciju utemeljenog socijalističkog principa "jednakost na startu" među polovima. Međutim, očigledno je da neefikasnost ekonomije ne omogućava ostvarivanje ovog principa i pri zapošljavanju.

U celini uzev, može se konstatovati da je kvalifikaciona struktura nezaposlenih lica u periodu od 1989. do 1996. godine bila nepovoljna i relativno postojana. To ukazuje na potrebu stvaranja uslova za funkcionisanje tržišta rada i na neophodnost formulisanja aktivne politike tržišta rada, usmerene ka programima obrazovanja i prekvalifikacije nezaposlenih u skladu sa aktuelnom strukturom i tendencijama tražnje za radnom snagom.

U periodu od 1989. do 1996. godine zabeležena je tendencija smanjenja nezaposlenih

lica koja prvi put traže zaposlenje u ukupnom broju nezaposlenih, od 72,2% u 1989. na 61,4% u 1996. godini. Sa stanovišta prestrukturiranja tržišta rada u pravcu oslobađanja društvenih i državnih preduzeća viška zaposlenih ova bi se tendencija mogla okarakterisati kao pozitivna. Smanjenje učešća lica koja prvi put traže zaposlenje nije, međutim, nastalo kao rezultat bržeg rasta broja nezaposlenih koji su ranije bili u radnom odnosu. Na osnovu podataka o strukturi prestanaka radnog odnosa može se zaključiti da je proces prestrukturiranja zaposlene radne snage tek na početku. To je i razumljivo s obzirom da na planu strukturnog prilagođavanja u okviru zvanične ekonomske politike do sada nije ništa konkretno preduzimano. Od ukupnog broja radnika kojima je prestao radni odnos u 1996. godini, samo 2,6% napustilo je posao zbog stečaja i likvidacije preduzeća, a 1,8% zbog tehnoloških, ekonomskih ili organizacionih promena preduzeća. Na lični zahtev posao je napustilo 21,6%, zbog isteka rada na određeno vreme 9,4%, zbog odlaska u penziju 10,0%, zbog gubitka radne sposobnosti 2,6%, zbog krivice radnika (povreda radne dužnosti, izostanaka sa posla i dr.) 28,0%, a zbog ostalih nedefinisanih razloga 24%.

Navedeni podaci pokazuju da je pokretljivost radne snage u SR Jugoslaviji veoma slaba. To je, pre svega, posledica ranijih rešenja u radnom zakonodavstvu koja su garantovala radno mesto već zaposlenima i ukorenjenih navika kod zaposlenih da retko menjaju radno mesto u toku radnog veka.

Prema podacima Saveznog zavoda za tržište rada, učešće broja radnika kojima je 1996. godine prestao radni odnos u ukupnom broju registrovanih nezaposlenih iznosilo je tek 1,5%.

Kvalifikaciona struktura lica koja prvi put traže zaposlenje je približno ista kao i kod ukupno nezaposlenih, sa pretežnim učešćem stručnih, ali i relativno visokim učešćem nestručnih lica.

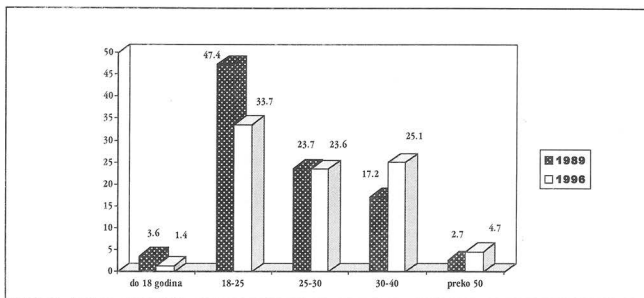
Za SR Jugoslaviju karakteristično je da u strukturi nezaposlenih, dugoročno posmatrano, najveće učešće imaju mladi, do 30 godina starosti. U 1996. godini, učešće nezaposlenih do 18 godina starosti iznosilo je 1,4%, od 18 do 25 godina starosti 33,7%, od 25 do 30 godina 23,6%, od 30-40 godina 25,1%, od 40-50 godina 11,5% i preko 50 godina 4,7%. Pri tome treba istaći da učešće žena, kod svih starosnih grupa izuzimajući poslednju (preko 50 godina), iznosi preko 50% u celokupnom posmatranom periodu.

Poslednjih godina zapaža se smanjenje učešća mladih do 30 godina starosti. Tako je ovo učešće smanjeno od 74,7% u 1989. na 58,7% u 1996. godini. Ako se ima u vidu da je u periodu od 1989. do 1996. godine ostvarena tendencija permanentnog, ali blagog smanjenja ukupnog broja zaposlenih i da je prikrivena nezaposlenost veoma visoka, navedeno sman-

jugoslovensko društvo. Sa druge strane, veoma sporo zapošljavanje dovelo je do "starenja" nezaposlenih.

Izrazito nepovoljna karakteristika jugoslovenske nezaposlenosti je dugo čekanje na zaposlenje, sa tendencijom povećanja učešća dugoročno nezaposlenih u ukupnom broju.

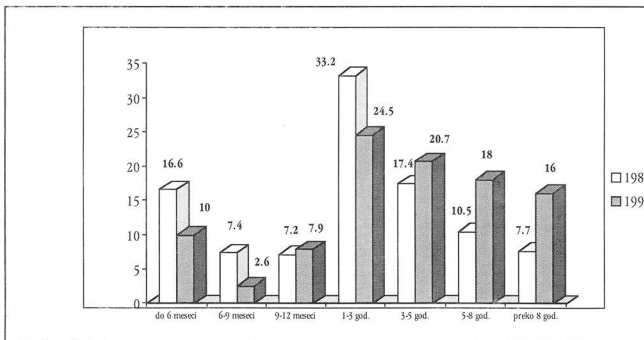
Grafikon 5. Struktura nezaposlenih lica po godinama starosti (u %)



jenje udela mladih u ukupnom broju nezaposlenih je, delimično, rezultat njihovog odlaska iz zemlje radi zaposlenja. To je, sa aspekta ulaganja u obrazovanje, veoma nepovoljno za

U 1996. godini, učešće broja nezaposlenih lica koja su čekala na zaposlenje do jedne godine iznosilo je 20,5% u ukupnom broju nezaposlenih, tj. bitno je smanjeno u odnosu na

Grafikon 6. Struktura nezaposlenih lica prema vremenu čekanja na zaposlenje (u %)



1989. godinu (31,2%). Nasuprot ovome, u 1996. godini došlo je do povećanja učesća lica koja su čekala na zaposlenje od jedne do osam i više godina na 79,5% u odnosu na 1989. godinu kada je ovo učesće iznosilo 68,8%. Očigledno je da privremena nezaposlenost postepeno prerasta u trajnu nezaposlenost širokih razmera. To će imati sve veći nepovoljan uticaj na realizaciju procesa strukturnog prilagođavanja, jer će, ukoliko se taj proces bude dalje odlagao, zahtevati sve veće troškove za finansiranje socijalnog programa.

Prikrivena nezaposlenost

Prikrivena nezaposlenost javlja se kod preduzeća koja zapošljavaju veći broj radnika od potrebnog za ostvarivanje određenog obima proizvodnje. Potreban broj radnika je onaj koji obezbeđuje zadovoljavajući nivo produktivnosti rada određenog proizvodnog programa, u datim tehnološkim i organizacionim uslovima, uključujući i ukupno ekonomsko i društveno okruženje. Razlika između ukupno zaposlenog i potrebnog broja radnika predstavlja višak zaposlenih, tj. prikrivenu nezaposlenost.

Prikrivena nezaposlenost na makro nivou pak, predstavlja razliku između ukupnog broja formalno zaposlenih i potrebnog broja zaposlenih za ostvarivanje određenog nivoa društvenog proizvoda, u datim sistemskim, tehnološkim i organizacionim uslovima u kojima privreda funkcioniše.

Prikrivena nezaposlenost u jugoslovenskoj privredi je prisutna već oko tri decenije. U relativno većem obimu prvi put se pojavila početkom 1960-tih godina. To su bili prvi znaci da socijalistički ekonomski sistem po svojoj suštini dovodi do toga da preduzeća neefikasno koriste faktore proizvodnje. Stopa prikrivene nezaposlenosti u društvenom sektoru privrede na prostoru sadašnje SR Jugoslavije, 1961. godine, iznosila je oko 8,8%. Reforme koje su sprovedene u prvoj polovini i sredinom 1960-tih godina, čiji je osnovni cilj bio ostvarivanje ekonomske efikasnosti preduzeća, dovele su do bitnog smanjenja ove stope. U 1969. godini ona je iznosila 2,2%. Odustajanje od prethodno pomenutih reformi na prelasku u deceniju 1970-tih godina i uvođenje novog samoupravnog dogovornog socijalističkog sistema putem donošenja novog Ustava 1974. godine i Zakona o udruženom radu 1975. godine, dovelo je do potpunog eliminisanja uslova za funkcionisanje tržišta. U takvim okolnostima, neracionalnost korišćenja proizvodnih faktora

Tabela 4. Broj zaposlenih, višak zaposlenih, stopa viška zaposlenih i dinamika društvenog proizvoda u društvenom sektoru privrede SR Jugoslavije

Godina	Broj formalno zaposlenih		Višak zaposlenih		Stopa prikrivene nezaposlenosti u %	DP u stalnim cenama Lančani indeks
	Hiljade lica	Lančani indeks	Hiljade lica	Lančani indeks		
1985	2101,6	-	282	-	13,4	-
1986	2164,1	103,0	296	105,0	13,7	102,7
1987	2215,9	102,4	357	120,6	16,1	99,5
1988	2224,4	100,4	387	108,4	17,4	98,9
1989	2220,0	99,8	352	91,0	15,9	101,6
1990	2139,3	96,4	443	125,9	20,7	90,8
1991	1963,3	91,8	464	104,7	23,6	88,4
1992	1876,3	95,6	795	171,3	42,4	72,1
1993	1804,5	96,2	1056	132,8	58,5	69,2
1994	1745,0	96,7	978	92,6	56,0	102,5
1995	1675,0	96,0	864	88,3	51,6	105,7
1996	1626,0	97,1	771	89,2	47,4	105,4

Izvor: Statistički godišnjak SR Jugoslavije 1996. i procena autora

2. Siva ekonomija i nezaposlenost

Događaji u poslednjih pet godina u SR Jugoslaviji i u njenom najbližem okruženju o kojima je prethodno bilo reči, doprineli su enormnom povećanju sive u odnosu na legalnu ekonomiju. Međutim, uzroci narastanja sive ekonomije nalaze se i u neadekvatnom pravnom sistemu i u netržišnosti ekonomskog sistema. Zadržavanje nekih delova jugoslovenskog samoupravnog sistema u zakonskoj regulativi ne obezbeđuje pravnu sigurnost ni preduzeća ni građana. U takvim uslovima ne postoji dovoljna zaštita ugovora i svojine. Poreski sistem je usmeren isključivo na ostvarivanje fiskalne funkcije. Veliki privredni sistemi imaju privilegovani položaj u izvršavanju svojih obaveza. Dominantna društvena svojina (uključujući i državu jer se pokazalo da sa stanovišta upravljanja nema suštinskih razlika između društvene i državne svojine) predstavlja pogodno tle za sivu ekonomiju. Naime, samo društvena i državna svojina mogu da tolerišu prezaoplenost i slanje radnika na plaćena odsustva.

Velika otvorena i prikrivena nezaposlenost, uz izuzetno niske zarade i druga primanja najvećeg dela stanovništva u odnosu na nivo potrošačkih cena i troškova života, predstavljaju značajan podsticaj za bavljenje sivom ekonomijom na ovim prostorima. Stoga, siva ekonomija u SR Jugoslaviji ne predstavlja samo izvor bogaćenja, za jedan broj ljudi, već i izvor sticanja dodatnih sredstava za podmirivanje osnovnih, pa i jednog broja potreba višeg reda.

Po obimu, a naročito po mehanizmima koji su korišćeni u razvoju sivih kanala za protok roba i novca dominiraju društveni i državni sektor⁴¹. To se odnosi i na prikriveno nezaposlene. Zakonskom regulativom iz oblasti radnih odnosa omogućeno je finansiranje prikriveno nezaposlenih lica (ako su na tzv. plaćenom odsustvu ona primaju 60% od zarade koju bi primala kad bi stvarno radila), nezavisno od finansijskih mogućnosti preduzeća. U takvoj situaciji, preduzeća su se snalazila koristeći i sive kanale da bi došla do sredstava za isplatu tzv. naknada zarada zaposlenima na "plaćenom" odsustvu.

Radnici na plaćenom odsustvu najčešće primaju naknade koje ne mogu da zadovolje njihove potrebe. Jedan deo ovih radnika, iz tzv. mešovityh domaćinstava koja poseduju zemlju, dodatne prihode ostvaruje obrađujući zemlju. Drugi deo radnika radi na "crno" kod privatnih

poslodavaca, dok se ne mali broj prikriveno i zvanično nezaposlenih na tzv. buvljim pijacama bavi švercom - preprodajom, najčešće uvezelih, ali i roba iz domaćih firmi koju dobijaju umesto plate. Buvlje pije su u SR Jugoslaviji postale, s jedne strane, najveći poslodavci nezaposlenih, a sa druge strane, tržište na kome se snabdeva veliki broj građana, jer su cene ovih roba daleko niže od onih u klasičnim prodavnicama, a naročito od onih u prodavnicama društvenog sektora.

Jugoslovenska država je u poslednje dve godine preduzimala mere za suzbijanje sive ekonomije. Međutim, ove mere su uglavnom represivnog karaktera i po pravilu ne daju adekvatne rezultate. Glavna mera u ovoj oblasti je obaveza privatnih poslodavaca da legalno zaposle najmanje dva radnika. Mnogi jugoslovenski privatni poslodavci iz ekonomskih razloga nisu u mogućnosti da to učine, pa često pribegavaju čak i zatvaranju radnji. Od toga svakako nema koristi ni država, jer gubi fiskalne prihode, niti građanin koji ne može da dobije drugo zaposlenje.

Uspešno rešavanje problema nezaposlenosti i prikrivene nezaposlenosti moguće je samo ako se izvrše radikalne promene u ukupnom sistemu. Ove promene treba da omoguće funkcionisanje tržišta rada. To pretpostavlja donošenje nove zakonske regulative i u oblasti radnih odnosa koja će, pre svega, omogućiti: uspostavljanje slobodnih ugovornih odnosa između radnika i poslodavaca, međusektorsku i međuregionalnu mobilnost radne snage, dobrovoljno uređivanje radnih odnosa kolektivnim ugovorima, adekvatno formulisane funkcije pojedinih subjekata tržišta rada - sindikata, poslodavaca i države, izgradnju i adekvatnu organizaciju mreže institucija tržišta rada.

Stvaranjem uslova za funkcionisanje tržišta rada obezbedilo bi se prestrukturiranje radne snage ka onim sektorima i delatnostima koji će doprinositi podizanju nivoa društvene efikasnosti. Reč je, prvenstveno, o privatnom sektoru čiji bi brži tempo razvoja omogućio veće angažovanje radne snage, te o celokupnom sektoru usluga. U tom smislu neophodne su i podsticajne mere za razvoj malih i srednjih preduzeća.

⁴¹ Procena sive ekonomije Srbije 1995. sa ocenom dosadašnjih i predlogom novih mera, Ekonomski institut, Beograd, februar 1996

3. Aktivne i pasivne mere u oblasti zapošljavanja

Samoupravni socijalistički jugoslovenski sistem nije omogućavao efikasno korišćenje ljudskog kapitala. Nekoliko decenija zapošljavanje je bilo ekstenzivno, bez ekonomskog opravdanja.

Ekonomskom reformom iz 1989. godine učinjen je pokušaj da se, promenama u radnom zakonodavstvu koje se prvenstveno odnose na ukidanje "monopola" na radno mesto, obezbedi prestrukturiranje radne snage. Računalo se sa realizacijom sveukupnog programa strukturnog prilagođavanja u okviru koga je socijalni program imao odgovarajuće mesto.

Sa započinjanjem ovih reformi, u 1990. i 1991. godini, izgrađene su nove institucije tržišta rada i izvršena je transformacija tzv. samoupravnih interesnih zajednica u nove službe za zapošljavanje, po ugledu na razvijene zemlje tržišne privrede. To je omogućilo i promenu odnosa službi za zapošljavanje u rešavanju, godinama kumuliranih, problema nezaposlenosti. Od tzv. pasivnog odnosa koji se uglavnom svodio na evidentiranje lica koja traže zaposlenje i na obezbeđenje materijalne sigurnosti za vreme nezaposlenosti, u novoj zakonskoj regulativi primat je dat aktivnim merama u sprovođenju politike zapošljavanja. U prvoj polovini 1992. godine, formirani su republički zavodi za tržište rada, čije su osnovne funkcije sprovođenje aktivnih i pasivnih mera u politici zapošljavanja.

U okviru sprovođenja aktivne politike zapošljavanja najznačajniju ulogu imaju mere koje se odnose na podsticanje zapošljavanja putem nekoliko vrste programa: (1) programi novog zapošljavanja; (2) programi samozapošljavanja; (3) programi zapošljavanja invalida; (4) programi angažovanja viška zaposlenih.

Aktivnim merama obezbeđuje se i priprema za zapošljavanje koja obuhvata sledeće programe: (1) programi prekvalifikacije registrovanih i prikriveno nezaposlenih; (2) programi zapošljavanja mladih (njima su obuhvaćeni mladi koji nisu bili u radnom odnosu, obdareni za naučnoistraživački i umetnički rad i volonteri); (3) programi inoviranja znanja; (4) programi obrazovanja odraslih.

U 1996. godini, od ukupnog broja lica koja su tražila zaposlenje (819.368), ranije je bilo u radnom odnosu 316.074 lica. Od toga, samo je 5,9% lica primalo novčanu naknadu po osnovu osiguranja od nezaposlenosti (18.555 lica).

Kada je reč o aktivnim merama, nužno je istaći da se, od strane zavoda za tržište rada, znatno veća pažnja poklanja programima vezanim za rešavanje prikrivene nezaposlenosti, nego zvanično registrovanih nezaposlenih lica. Tako, na primer, u 1996. godini, prema obuhvatu radnika programima, blizu dve trećine odnosi se na prikriveno nezaposlene, a svega jedna trećina na zvanično nezaposlena lica.

Takođe, karakteristično je da se u okviru aktivnih mera znatno veća pažnja poklanja tzv. investicionim programima (na ove programe, u 1996. godini, uloženo je oko 66% od ukupno angažovanih sredstava za realizaciju aktivnih mera), a znatno manja obrazovnim programima (34%) i pored činjenice da je obrazovna struktura nezaposlenih veoma nepovoljna.

U okviru investicionih programa, sa preko 50% sredstava u 1996. godini, finansirani su programi rešavanja viškova zaposlenih, 28,7% odnosi se na programe novog zapošljavanja, 12,5% na programe samozapošljavanja i 6,8% na programe vezane za zapošljavanje invalida.

S obzirom na dimenzije problema ukupne nezaposlenosti (prikrivene i registrovane), SR Jugoslavija izdvaja veoma mala sredstva za ove namene iz svog društvenog proizvoda. Ocenjuje se da je u 1996. godini učešće ovih sredstava u društvenom proizvodu iznosilo oko 0,6%. Tokom 1996. godine, stopa doprinosa za osiguranje od nezaposlenosti, u Republici Srbiji, koja dominantno učestvuje i u ukupnom broju nezaposlenih i u obezbeđivanju sredstava za rešavanje pitanja nezaposlenih, u dva navrata je smanjivana. Danas ova zbirna stopa iznosi 1,6% na bruto zarade koje su u proseku izuzetno niske. Prosečne neto zarade u januaru 1997. godine iznosile su približno 100 US\$.

Prethodni podaci jasno pokazuju da je SR Jugoslavija, u postojećem sistemu koji je u suštini ostao nepromenjen, prinuđena da primenjuje onu vrstu aktivnih mera u oblasti zapošljavanja koje su razvijene zemlje tržišne privrede primenjivale u fazi tzv. kvantitativnog rasta, kada su istovremeno ostvarivani i brz rast društvenog proizvoda i brz porast zaposlenosti. Međutim, postoji značajna razlika u efektima ovih mera. U jugoslovenskom netržišnom ekonomskom sistemu one ne daju pozitivne efekte u očekivanom obimu.

4. Uloga države na tržištu rada u budućnosti

Na tokove na tržištu rada država može da utiče direktno i indirektno. Ona se, pre svega, javlja kao zakonodavac, zatim kao kreator ekonomske i socijalne politike, kao posrednik u pregovaranju između sindikata i poslodavaca i kao poslodavac.

Efikasna tržišna privreda je nezamisliva bez adekvatnog radnog zakonodavstva. Njime se regulišu prava i obaveze zaposlenih i poslodavaca.

Osnovna karakteristika sadašnje zakonske regulative u oblasti radnih odnosa su prenormiranost i opterećenost mnogim rešenjima koja predstavljaju nastavak prakse iz samoupravnog dogovornog sistema, od procedure zasnivanja radnog odnosa, preko prava koja ostvaruju prikriveno nezaposleni, do procedure prestanka radnog odnosa. Za uslove ekonomskog sistema u kome tržište rada ne funkcioniše u potpunosti, detaljno uređivanje sistema radnih odnosa sa ciljem da se obezbedi što bolja zaštita zaposlenih od nepoželjnih postupaka birokratskih struktura može imati opravdanja. Međutim, ostvarivanje osnovnih funkcija tržišta rada, uz kreiranje i primenu adekvatne politike tržišta rada, zahtevaće promene u domenu radnih odnosa, pre svega, u pravcu:

1. izrade nove zakonske regulative, jer se pokazalo da se dogradnjom postojeća regulativa teško oslobađa prenormiranosti i rešenja immanentnih starom sistemu;
2. uspostavljanja slobodnih ugovornih odnosa između radnika i poslodavaca;

3. izgradnje politike tržišta rada kojom će se, uz funkcionisanje tržišta, obezbediti efikasna alokacija i korišćenje radnog potencijala, stimulatивно formiranje zarada, međusektorska i međuregionalna mobilnost radne snage;

4. stvaranja uslova za dobrovoljan oblik uređivanja radnih odnosa putem kolektivnih ugovora;

5. dogradnje odgovarajuće mreže institucija - službi za zapošljavanje, državnih organa, obrazovnih i drugih institucija vezanih za funkcionisanje tržišta radne snage;

6. izrade i donošenja adekvatne strategije razvoja obrazovanja;

7. stvaranja uslova za uspostavljanje saradnje između obrazovnih institucija, institucija tržišta rada i zainteresovanih preduzeća za realizaciju pojedinih obrazovnih programa;

8. stimulisanja osnivanja i razvoja malih i srednjih preduzeća radi efikasnije realizacije programa prestrukturiranja postojećih preduzeća i njihovog oslobađanja viška zaposlenih;

9. stvaranja zakonskih i drugih uslova za obezbeđivanje znatno većih finansijskih sredstava za rešavanje problema nezaposlenosti.

Imajući ovo u vidu i koristeći iskustva zemalja sa razvijenim tržištem rada, jugoslovenska država će morati da, u sklopu sveukupnih reformi sistema, izgradi novo radno zakonodavstvo čijim će se rešenjima obezbediti ostvarivanje osnovnih funkcija tržišta radne snage⁴². Takođe, ona mora da obezbedi međusobnu uskladenost politike tržišta rada sa makroekonomskom politikom i sa strategijom ukupnog razvoja zemlje.

42 Konceptija, strategija i politika razvoja tržišta rada u Republici Srbiji, Ekonomski institut, Beograd, 1996.

27

IV Izbeglice i druga ratom ugrožena lica⁴³

43 Napisano na osnovu:
Ekonomski institut,
"Ratom ugrožena lica u
SR Jugoslaviji" u
"Reintegracija izbeglica -
Programi za pojedina
područja" (priprema
faza), Beograd, 1997.

Izbeglice i druga ratom ugrožena lica koja se nalaze na teritoriji SR Jugoslavije isključeni su iz ekonomskog i društvenog života po više osnova, a pre svega po materijalnom, imovinskom i statusnom osnovu. Značajan deo ove populacije će ostati na ovim prostorima, gde im je neophodno obezbediti uslove za trajnu integraciju, što predstavlja poseban problem imajući u vidu ionako tešku ekonomsku i socijalnu situaciju u zemlji⁴⁴.

1. Demografske i socio-ekonomske karakteristike ratom ugroženih lica

Popis ratom ugroženih lica koja su našla pribežište u Saveznoj Republici Jugoslaviji obuhvata 646 hiljada lica, od kojih se 617,7 hiljada nalazi u Srbiji, a 28,4 hiljade u Crnoj Gori (Tabela 5). Među popisanim licima 556,3 hiljade su, prema međunarodnim kriterijumima izbeglice (C1), a 79,8 hiljada su lica koja su zbog rata izbegla u Jugoslaviju, a prema međunarodnim pravnim normama nemaju status izbeglica (C2).

Ovo istraživanje sadrži analizu lica koja su zbog rata prebegla u Savezu Republiku Jugoslaviju, nezavisno od toga da li prema međunarodnim pravnim normama imaju status

izbeglica. Politička situacija na području prethodne Jugoslavije već tokom 1990. godine kod mnogih je stvorila osećanje nesigurnosti, pa i straha. Prvi ratni sukobi i odcepljenje pojedinih republika od prethodne Jugoslavije podstakli su preseljavanje jednog dela stanovništva na područja gde će biti sigurni od međunarodnog sukoba.

Kako je naročito u samom početku krize regulisanje dokumenata o državljanstvu bilo relativno jednostavno, jer je zemlja bila još uvek jedinstvena, oni koji su među prvima došli u Jugoslaviju rešili su pitanje državljanstva i nikada nisu ni tražili, ni imali status izbeglica. Takođe zahvaljujući različitim okolnostima jedan broj lica je, iako je živio u drugim delovima bivše Jugoslavije, imao državljanstvo republike Srbije ili Crne Gore. U toku popisa ova lica su registrovana kao "ostala ratom ugrožena lica" (C2). Kao što je već navedeno, ova lica su uspeła da bilo delimično ili u potpunosti regulišu pitanje svog državljanstva. Treba, međutim, napomenuti da su u okviru ove kategorije obuhvaćena i lica kojima je SR Jugoslavija druga zemlja azila i stoga ne mogu imati status izbeglica prema međunarodnim pravnim normama. Položaj većine ovih lica, međutim, u osnovi se ne razlikuje od položaja izbeglica.

Lica koja imaju status izbeglica prema međunarodnim pravnim normama imaju različit status prema republičkim konvencijama.

44 Analiza karakteristika ratom ugroženih lica zasniva se na dva osnovna izvora: popisu izbeglica i drugih ratom ugroženih lica i anketi. Popis ratom ugroženih lica sprovedi su, u periodu maj-jun 1996., UNHCR, Komesarijat za izbeglice Republike Srbije i Komesarijat za raseljena lica Republike Crne Gore. Anketu je sproveo Ekonomski institut, na uzorku od 2000 lica. Termin korišćeni u ovom odeljku usaglašeni su sa popisnom terminologijom (UNHCR, Komesarijat za izbeglice Republike Srbije i Komesarijat za raseljena lica Republike Crne Gore "Popis izbeglica i drugih ratom ugroženih lica u Saveznoj Republici Jugoslaviji", Beograd, 1996.)

Tabela 5. Ratom ugrožena lica prema statusu i republikama u kojima sada borave, 1996.

	C1		C2		UKUPNO	
	Broj	%	Broj	%	Broj	%
Srbija	537937	95,0	79791	100,0	617728	95,6
Crna Gora	28338	5,0	0	0,0	28338	4,4
UKUPNO JUGOSLAVIJA	566275	100	79791	100	646066	100

Ratom ugrožena lica prema sadašnjem prebivalištu

Najveći broj ratom ugroženih lica pribežište je našlo u Centralnoj Srbiji⁴⁵ (Tabela 6). U Centralnoj Srbiji je popisano 337,8 hiljada ili više od polovine (54,7%) ratom ugroženih lica i to najvećim delom u Beogradu, 170,9 hiljada (27,7%). To zapravo znači da je gotovo svako deseto lice koje sada živi u glavnom gradu prebeglo sa ratom ugroženih područja prethodne Jugoslavije. U specifičnim uslovima privlačnost glavnog grada određena je rodbinskim i prijateljskim vezama, mogućnostima za smeštaj i makar privremenu zaradu, pogotovu u početnoj fazi rata. Dolazak ovako velikog broja ratom ugroženih lica posebno u centralnim beogradskim opštinama, dodatno je zaoštrio ekonomske i urbanističke probleme, koji uobičajeno postoje u velikim gradskim sredinama.

U Vojvodini je pribežište našlo 259,7 hiljada ratom ugroženih lica ili 42% od ukupnog broja lica registrovanih u Srbiji. Svega 20,2 hiljade (3,3%) lica nalazi se na Kosovu i Metohiji, koje je najmanje razvijeno područje u Srbiji, a pretežno je naseljeno albanskim stanovništvom. Kretanja ka Vojvodini uslovljena su značajnim delom istorijskim putevima migracija srpskog stanovništva. Kolonizacija Vojvodine između dva svetska rata, a naročito

nakon II svetskog rata, izvršena je naseljavanjem srpskog stanovništva iz istih krajeva odakle su Srbi prognani ili izbegli tokom ovog rata. Normalno je otuda što je veliki broj izbeglica i drugih ratom ugroženih lica sklonište našlo kod prijatelja i rođaka upravo u ovom delu Srbije.

Većina ratom ugroženih lica u Crnoj Gori našla je utočište u primorskim opštinama Crne Gore (Tabela 7)⁴⁶. Popisom je na ovom području registrovano 14,3 hiljada lica, odnosno nešto preko polovine (50,4%) od ukupne populacije ratom ugroženih lica. Imajući u vidu činjenicu da je na ovom području razvijen turizam i da postoje bolji izgledi za zapošljavanje, kao i da su mogućnosti za smeštaj povoljnije, ratom ugrožena lica su se češće opredeljivala za primorje nego za druga područja, posebno u početnoj fazi rata.

U centralnom delu Crne Gore se naselilo 8,8 hiljada (31,3%) ratom ugroženih lica, dok je svega 5,2 hiljade (18,5%) lica prebeglo u severno područje Republike. Iako je centralni deo Crne Gore najrazvijeniji, manji broj ratom ugroženih lica se naselio na ovom području, što se delimično može objasniti manjim mogućnostima za smeštaj. Severni deo Crne Gore je najmanje razvijeno područje, sa najmanjom gustinom naseljenosti, pa je samim tim privukao najmanje ratom ugroženih lica.

45 Uključujući Beograd

46 Iako Republika Crna Gora nije administrativno podeljena na regione, Crna Gora je u ovom izveštaju, radi lakšeg praćenja i analiza, podeljena na tri geografske celine: opštine na severu Republike, centralni deo Crne Gore i primorske opštine. Opštine koje pripadaju istoj geografskoj celini imaju slične geografske i socio-ekonomske karakteristike.

Tabela 6. Ratom ugrožena lica prema statusu i sadašnjem prebivalištu u Srbiji, 1996. i stanovništvo u Srbiji, 1991.

	C1		C2		UKUPNO		Stanovništvo 1991	Ratom ugrožena lica na 100 stanovnika
	Broj	%	Broj	%	Broj	%		
Beograd	140662	26,1	30293	38,0	170955	27,7	1602226	10,7
Centralna Srbija bez Beograda	148367	27,6	18508	23,2	166875	27,0	4206680	4,0
Vojvodina	229811	42,7	29908	37,5	259719	42,0	2013889	12,9
Kosovo i Metohija	19097	3,6	1082	1,4	20179	3,3	1956196	1,0
UKUPNO SRBIJA	537937	100	79791	100	617728	100	9778991	6,3

Tabela 7. Ratom ugrožena lica prema prebivalištu u Crnoj Gori, 1996. i stanovništvo Crne Gore, 1991.

	UKUPNO		Stanovništvo 1991	Ratom ugrožena lica na 100 stanovnika
	Broj	%		
Sever	5230	18,5	219140	2,4
Centralno područje	8821	31,1	265829	3,3
Primorje	14287	50,4	139119	10,3
UKUPNO CRNA GORA	28338	100	624088	4,5

Izbeglištvo je za jedan broj izbeglih i drugih ratom ugroženih lica značilo i promenu tipa naselja u kojem borave (Tabela 8). Na osnovu rezultata ankete moguće je zaključiti da se jedan broj izbeglih i drugih ratom ugroženih

Ratom ugrožena lica prema starosnoj strukturi

Starosna struktura ratom ugroženih lica je relativno uravnotežena i ne razlikuje se bitno od

Tabela 8. Vrsta naselja

	STRUKTURA	
	Pre rata	Sada
Gradska naselja	54,0	81,0
Prigradska naselja	22,2	13,8
Seoska naselja	23,4	4,1
Vikend naselja	0,4	1,1

lica koja su pre izbijanja sukoba živela na selu i u prigradskim naseljima, dolaskom u Jugoslaviju naselio u gradskim naseljima. Pre izbeglištva u gradu je naime živelo nešto više od polovine anketiranih (53,9%), dok se dolaskom u Jugoslaviju u gradu naselilo više od 80% lica.

Ratom ugrožena lica prema polu

Struktura ratom ugroženih lica prema polu je relativno uravnotežena (Tabela 9). Za razliku od prvih talasa izbeglica u kojima su žene činile preko dve trećine odraslog stanovništva, prema

"normalne" populacije. U starosnoj strukturi populacije ratom ugroženih lica najveći je procenat mlađeg sredovečnog stanovništva (19-44) (40,9%) i lica mladih od 19 godina (26,46%). Starije sredovečno stanovništvo (44-64) učestvuje sa jednom petinom (20,7%), dok je udeo starijih od 65 godina 12,0% (Tabela 10).

U poređenju sa stanovništvom Centralne Srbije, među ratom ugroženim licima neznatno je veće učešće starosne grupe preko 65 godina i mladih od 0 do 19 godina. Ovakva "deformacija" starosne strukture je očekivana, jer je prirodno da udeo dece i starih koji beže sa

47 *Populacija ratom ugroženih lica poredena je sa populacijom Centralne Srbije a ne Srbije u celini, zbog značajnih demografskih razlika koje postoje u Srbiji usled delovanja nacionalnih, kulturnih u socio-ekonomskih činilaca*

Tabela 9. Ratom ugrožena lica prema polu

	Muškarci		Žene		UKUPNO	
	Broj	%	Broj	%	Broj	%
SRBIJA	296896	48,1	320832	51,9	617728	100
CRNA GORA	14062	49,6	14276	50,4	28338	100
UKUPNO JUGOSLAVIJA	310958	48,1	335108	51,9	646066	100

rezultatima popisa danas žene čine 51,9%, a muškarci 48,1% populacije ratom ugroženih lica.

U poređenju sa populacijom Centralne Srbije⁴⁷ koja ima slične osnovne demografske karakteristike, učešće žena je za svega 1,2 procentnih poena veće u populaciji ratom ugroženih lica.

ratom ugroženih područja bude nadproporcionalan.

Starosna struktura populacije ratom ugroženih lica u Crnoj Gori nije uravnotežena i značajno se razlikuje kako od strukture ratom ugroženih lica u Srbiji tako i od starosne strukture stanovništva Crne Gore.

Tabela 10. Ratom ugrožena lica prema starosnoj strukturi

	SRBIJA		CRNA GORA		UKUPNO	
	Broj	%	Broj	%	Broj	%
-18	161930	26,2	8825	31,1	170755	26,4
19-44	252362	40,9	11675	41,2	264037	40,9
45-64	127811	20,7	5719	20,2	133530	20,7
65 i više	75625	12,2	2119	7,5	77744	12,0
UKUPNO	617728	100	28338	100	646066	100

48 Analiza ratom ugroženih lica prema prethodnom prebivalištu ukazuje na činjenicu da je u prošlosti preovlađujući deo ove populacije napustio Crnu Goru iz ekonomskih razloga, u potrazi za zaposlenjem u drugim delovima bivše Jugoslavije. Kada je počeo rat, oni su se vratili u Crnu Goru. Ekonomski institut, "Ratom ugrožena lica u SR Jugoslaviji", 1997, str. 7.

Među ratom ugroženim licima u Crnoj Gori manji je udeo mladih i starijih od 65 godina. Ovakva starosna struktura govori u prilog pretpostavci⁴⁸ da su izbegla lica u Crnoj Gori uglavnom migranti koji su pre rata živeli u drugim delovima Jugoslavije. Starosna struktura ratom ugroženih lica u Crnoj Gori tipična je za migrantsko stanovništvo. Migracije su naime najčešće selektivne po starosti, u smislu da najveći broj migranata obično pripada stanovništvu u radnom dobu života.

Ratom ugrožena lica prema nacionalnosti

Priroda ratnog sukoba na području pojedinih delova prethodne Jugoslavije primorala je izbeglice i druga ratom ugrožena lica da beže

na teritorije na kojima njihove nacije predstavljaju većinsko stanovništvo. Otuda su izbeglice i druga lica srpske nacionalnosti bežale na teritorije pod kontrolom Srba ili u Saveznu Republiku Jugoslaviju. Tako preko 90% ratom ugroženih lica u Jugoslaviji i u Srbiji čine Srbi.

Od ukupne populacije ratom ugroženih lica u Crnoj Gori približno 70% lica ili 19,6 hiljada su srpske nacionalnosti, dok je 4,4 hiljade ili nešto više od 15% crnogorske nacionalnosti.

Takođe, u poređenju sa strukturom ratom ugroženih lica prema nacionalnosti u Jugoslaviji i Srbiji, a imajući u vidu prirodu sukoba u Bosni i Hercegovini, broj Muslimana koji su potražili utočište u Crnoj Gori se može smatrati relativno visokim (približno 1,8 hiljada ili 6,2%).

Tabela 11. Ratom ugrožena lica prema nacionalnosti

	SRBIJA		CRNA GORA		UKUPNO	
	Broj	%	Broj	%	Broj	%
Srbi	565587	91,6	19560	69,0	585147	90,6
Crnogorci	2466	0,4	4339	15,3	6805	1,1
Hrvati	5393	0,9	750	2,6	6143	1,0
Muslimani	6229	1,0	1762	6,2	7991	1,2
Jugosloveni	10764	1,7	975	3,4	11739	1,8
Ostali	23381	3,8	297	1,0	23678	3,7
Bez odgovora	3908	0,6	655	2,3	4563	0,7
UKUPNO	617728	100	28338	100	646066	100

Ratom ugrožena lica prema vrsti smeštaja

Za razliku od drugih zemalja u kojima su izbeglice uglavnom smeštene u izbegličkim logorima i kolektivnim centarima, više od 330 hiljada ratom ugroženih lica, odnosno preko polovine lica koja su prebegla u Jugoslaviju, sklonilo se kod bliskih rođaka i prijatelja (Tabela 12). Izražena solidarnost uslovljena je pre svega bliskim rođaćkim vezama i tradicionalnim sistemom vrednosti u kojem se ove veze visoko vrednuju.

Jedno ranije istraživanje sprovedeno sredinom 1993. godine, kada je 95% izbegličke populacije bilo smešteno kod prijatelja i rođaka, jasno pokazuje motive porodica koje su primile izbeglice⁴⁹. Prema ovom istraživanju za dve trećine porodica koje su primile izbeglice motiv su bile bliske rođacke veze. Takođe, preko četvrtine porodica koje su primile izbeglice ranije su se doselile iz Bosne i Hercegovine, a još približno 10% iz drugih krajeva prethodne Jugoslavije.

U uslovima teške ekonomske krize koja je pogodila celu zemlju prihvatanje izbeglica i drugih ratom ugroženih lica podrazumeva velike žrtve. Veliki deo domaćeg stanovništva je u izuzetno teškoj materijalnoj situaciji, bez mogućnosti da zadovolji čak i osnovne potrebe. Primanje izbeglica i drugih ratom ugroženih lica za najveći broj porodica otuda predstavlja veliki finansijski napor.

Već i samo deljenje stambenog prostora i porodične intime je velika žrtva. Prema ranijim istraživanjima u gotovo polovini porodica koje su primile izbeglice na jednog člana domaćinstva dolazilo je manje od 10 m² stambenog prostora⁵⁰.

Nakon prvih godina izbeglištva provedenih kod prijatelja i rođaka jedan broj ratom ugroženih lica uspeo je da obezbedi sredstva za iznajmljivanje ili čak i kupovinu stana. Na osnovu rezultata popisa, 130,9 hiljada (20,3%) ratom ugroženih lica živi u iznajmljenim stanovima, a 55,4 hiljade (8,6%) obezbedilo je sopstveni prostor za stanovanje. Takođe, oko 56,5 hiljada (8,7%) je privremeno rešilo svoj stambeni problem nastanjujući se u prostorijama koje po osnovnoj nameni nisu predviđene za stanovanje (potkrovlja, vešernice i sl.). Oko 61 hiljada ratom ugroženih lica (9,5%) živi u najnepovoljnijim uslovima u okviru kolektivnih centara - škola, sportskih hala, baraka, specijalizovanih institucija.

U poređenju sa ratom ugroženim licima u Jugoslaviji i u Srbiji, znatno veći broj ratom ugroženih lica u Crnoj Gori može sebi da priušti iznajmljivanje stana (36,7%), dok je znatno manji broj smešten kod prijatelja ili rodbine (36,4%). Takođe je nešto veći udeo ratom ugroženih lica koja imaju sopstveni smeštaj, dok je udeo lica u kolektivnim centrima i drugim vrstama smeštaja manji.

Ratom ugrožena lica prema obrazovnoj strukturi

Među ratom ugroženim licima koja su starija od 15 godina, većina ima završenu srednju školu⁵¹ (47,5%), odnosno osmogodišnju školu (26,8%). U ovoj starosnoj grupi 13,2% ratom ugroženih lica završilo je višu školu ili fakultet, dok samo 7,6% nema nikakvo obrazovanje. U poređenju sa stanovništvom Centralne Srbije, obrazovna struktura ratom ugroženih lica je daleko povoljnija.

49 UNHCR, Office of Belgrade, Institute of Social Policy, Belgrade "Refugee/Host Family Survey - Needs and Prospects of Refugees and Problems and Possibilities of Host Families in Yugoslavia", Belgrade 1993., str. 20-22

50 Ibid, str. 24

51 Srednja stručna sprema obuhvata gimnaziju, kao i dvogodišnje i četvorogodišnje stručne škole.

Tabela 12. Ratom ugrožena lica prema vrsti smeštaja

	SRBIJA		CRNA GORA		UKUPNO	
	Broj	%	Broj	%	Broj	%
Prijatelji i rodbina	320916	52,0	10314	36,4	331230	51,3
Iznajmljeni smeštaj	120466	19,5	10392	36,7	130858	20,3
Kolektivni smeštaj	57883	9,4	3418	12,1	61301	9,5
Sopstveni smeštaj	52693	8,5	2658	9,4	55351	8,6
Ostalo	54906	8,9	1556	5,5	56462	8,7
Bez odgovora	10864	1,8	0	0,0	10864	1,7
UKUPNO	617728	100	28338	100	646066	100

Ovi nalazi ukazuju na činjenicu da su se lica sa višim nivoom obrazovanja lakše odlučivala na izbeglištvo, verujući u svoju sposobnost prilagođavanja. Manje obrazovani su, po svemu sudeći, prelazili najmanje moguće distance, zaustavljajući se na prvom sigurnom odredištu na koje su nailazili. Otuda se može pretpostaviti da su manje obrazovana lica iz Hrvatske većinom prebegla u Bosnu i Hercegovinu, odnosno da su se u okviru Bosne i Hercegovine selila na teritorije pod srpskom kontrolom.

U poređenju sa ratom ugroženim licima u Jugoslaviji i u Srbiji, obrazovna struktura ratom ugroženih lica u Crnoj Gori je znatno povoljnija, i to na svim nivoima obrazovanja. Time je još jednom potvrđena pretpostavka da su ratom ugrožena lica u Crnoj Gori većinom migranti koji su u prošlosti napustili ovu Republiku, s obzirom da je za migrantsko stanovništvo karakteristična selektivnost po obrazovanju.

Ratom ugrožena lica prema zaposlenosti

Izbeglištvo podrazumeva diskontinuitet u gotovo svim oblastima života pojedina i porodice. Diskontinuitet u obavljanju profesionalnih i radnih funkcija je posebno traumatičan, jer za posledicu ima materijalnu zavisnost i nemogućost izdržavanja porodice. U postojećim eko-

nomskim uslovima, kada je i veliki deo lokalnog stanovništva nezaposlen, perspektive za zapošljavanje ratom ugroženih lica su veoma loše, što posebno otežava njihov položaj

Podaci o zaposlenosti pokazuju da je većina ratom ugroženih lica nezaposlena (338,7 hiljada), što čini gotovo dve trećine lica koja su starija od 15 godina (Tabela 14). Samo 66,2 hiljade lica (12,7%) ima zaposlenje, bilo na određeno (22,4 hiljade) ili neodređeno vreme (43,8 hiljada).

Prilikom tumačenja radnog statusa ratom ugroženih lica mora se, međutim, imati u vidu da je ovo vrlo osetljivo pitanje i da je znatan broj ratom ugroženih lica zapravo u manjoj ili većoj meri angažovan u svojoj ekonomiji. Pretpostavlja se da iz razumljivih razloga ovaj radni status nije prijavljivan.

Rezultati ankete omogućavaju detaljnije sagledavanje aktivnosti, zanimanja, pa i zaposlenosti ratom ugroženih lica.

Anketa je pokazala da 39,6% ratom ugroženih lica u Jugoslaviji obavlja neku vrstu posla, dok blizu 60% uopšte ne radi (Tabela 15). Imajući u vidu rezultate ankete o aktivnosti pre rata¹², i pod pretpostavkom da su izdržavana lica i penzioneri i dalje u neaktivnom statusu, možemo zaključiti da približno 70% onih koji su ranije bili aktivni imaju sada neku vrstu posla. Kako je ovo pitanje bilo formulisano tako da obuh-

52 Ekonomski institut, "Ratom ugrožena lica u SR Jugoslaviji" u "Reintegracija izbeglica - Programi za pojedina područja" (priprema faza), Beograd, 1997, str.16

Tabela 13. Ratom ugrožena lica prema nivou obrazovanja (15 godina i više)

	SRBIJA		CRNA GORA		UKUPNO	
	Broj	%	Broj	%	Broj	%
Bez obrazovanja	38654	7,8	889	4,0	39543	7,6
Osnovna škola	135439	27,2	3833	17,3	139272	26,8
Srednja škola	234962	47,2	11837	53,5	246799	47,5
Više i visoko obrazovanje	63427	12,8	5107	23,1	68534	13,2
Bez odgovora	24848	5,0	447	2,0	25295	4,9
UKUPNO	497330	100	22113	100	519443	100

Tabela 14. Ratom ugrožena lica prema zaposlenosti (15 godina i više)

	SRBIJA		CRNA GORA		UKUPNO	
	Broj	%	Broj	%	Broj	%
Privremeno zaposleni	21423	4,3	1026	4,6	22449	4,3
Stalno zaposleni	41449	8,3	2311	10,5	43760	8,4
Nezaposleni	323902	65,1	14814	67,0	338716	65,2
Bez odgovora	110556	22,2	3962	17,9	114518	22,0
UKUPNO	497330	100	22113	100	519443	100

vati i angažovanje u sivoj ekonomiji i s obzirom da lica koja su ranije bili penzioneri ne primaju penzije, očigledno je da značajan deo ratom ugroženih lica nije u mogućnosti da sebi obezbedi egzistenciju.

Tabela 15. Da li obavljate bilo kakav posao?

	STRUKTURA PO POLU		
	Ukupno	Muškarci	Žene
Da	39,6	45,3	33,3
Ne	60,4	54,7	66,7

Tabela 16. Ako je lice zaposleno, da li je njegov/njen posao u skladu sa njegovim/njenim zanimanjem

	UKUPNO	STAROSNA STRUKTURA				
		18-30	31-40	41-50	51-60*	61-65*
Da	46,4	30,3	44,4	52,0	62,9	63,2
Ne	53,6	69,7	55,6	48,0	37,1	36,8

* Mali uzorak za pouzdanu procenu

Na osnovu analize rezultata ankete koji se odnose na zaposlenost, može se, takođe, zaključiti da su mladi, manje obrazovani i žene u nepovoljnijoj poziciji, kao i da većina ratom ugroženih lica radi u privatnom sektoru¹.

Sa aspekta iznalaženja trajnih rešenja, ali i radi sagledavanja sveukupnog položaja ratom ugroženih lica važno je istaći da čak više od polovine anketiranih koji obavljaju neku vrstu posla (53,6%) ne radi u struci, odnosno da je u situaciji da prihvata bilo koji posao, nezavisno od kvalifikacija i zanimanja. Ovo je takođe i indikacija da je relativno mali udeo ratom ugroženih lica uspeo da reši svoje zaposlenje na zadovoljavajući i trajan način.

Ostale karakteristike

Na osnovu ankete dobijeni su i neki podaci o osnovnim karakteristikama ratom ugroženih lica koji se nisu mogli dobiti na osnovu popisa

Među anketiranim licima približno 9,3% živi u jednočlanim domaćinstvima, 13,1% u

dvočlanim, 20,1% u tročlanim, 27,7% u četvoročlanim i 29,8% u domaćinstvima koja broje pet i više članova. U poređenju sa Centralnom Srbijom u populaciji ratom ugroženih lica koja su obuhvaćena anketom udeo domaćinstava sa manjim brojem članova je znatno manji, a udeo domaćinstava sa većim brojem članova domaćinstava je veći. Najveća razlika je u najmnogobrojnijim domaćinstvima. U populaciji ratom ugroženih lica koja su obuhvaćena anketom udeo domaćinstava koja broje pet i više članova je za 9 procentnih poena veći od odgovarajućeg udela u ukupnom broju domaćinstava u Centralnoj Srbiji. Očigledno je da su nedostatak stambenog prostora i odsustvo prihoda primorali porodice i pojedince da se spajaju u zajednička domaćinstva.

Važno je istaći da među anketiranim licima ima značajan broj onih koji pored dece izdržavaju i jedan broj odraslih lica. Blizu 39% anketiranih izdržava jednu ili dve odrasle osobe, dok još po približno 6% izdržava troje, odnosno više od tri odrasle osobe.

Rezultati ankete potvrđuju težak finansijski položaj ratom ugroženih lica. Približno polov-

53 Ibid, str. 17-18

Tabela 17. Domaćinstva po broju članova

	STRUKTURA
Jednočlana domaćinstva	9,3
Dvočlana domaćinstva	13,1
Tročlana domaćinstva	20,1
Četvoročlana domaćinstva	27,7
Domaćinstva sa pet i više članova	29,8

Tabela 18. Koliko osoba izdržavate (izuzimajući decu ispod 18 godina)?

	STRUKTURA
Nijednu	48,2
Jednu	24,3
Dve	14,5
Tri	6,7
Više od tri	6,3

planove deluju i lični činioci. Izbeglička populacija je pri tom mnogo osetljivija na push i pull faktore koji uobičajeno deluju u migracionim procesima. Često promena samo jedne okolnosti može dovesti do promene želje, odnosno plana. O ovim elementima treba voditi računa prilikom razmatranja budućih planova izbeglih i drugih ratom ugroženih lica.

U vreme sprovođenja popisa na području Srbije i Crne Gore 410,3 hiljade lica ili 63,5%

Tabela 19. Da li primате neku vrstu pomoći?

	STRUKTURA		
	UKUPNO	Muškarci	Žene
Da	62,1	59,5	65,0
Ne	37,9	40,5	35,0

ina anketiranih lica (53,8%) nema sopstveni izvor prihoda i upućena je samo na primanje pomoći, dok nešto manje od polovine (46,0%) ima sopstvene prihode. Prihode koji su dovoljni za život ostvaruje međutim tek svaki peti (19,8%) među anketiranimima koji imaju sopstvene prihode. Manje od polovine anketiranih koji imaju prihode mogu da pokriju samo troškove ishrane i stanovanja, dok je jedna trećina (33,5%) ima prihode, ali oni nisu dovoljni ni za pokrivanje najosnovnijih potreba. U najnepovoljnijem materijalnom položaju pri tom se nalaze lica koja žive u jednočlanim domaćinstvima i lica koja žive u domaćinstvima koja broje 5 i više članova. Sopstveni prihod nadprosečno ostvaruju lica sa srednjim i visokim obrazovanjem.

Od ukupnog broja anketiranih skoro dve trećine prima neku vrstu humanitarne pomoći (62,1%), među kojima je neznatno više žena (65%) nego muškaraca. Takođe na pomoć su u većoj mери upućeni najmlađa i starije grupe anketiranih lica. Ovo navodi na zaključak da se ratom ugrožena lica nalaze u krajnje nepovoljnoj finansijskoj situaciji kao i da većina živi ispod granice siromaštva.

ratom ugroženih lica se izjasnilo za trajno naseljavanje u Saveznoj Republici Jugoslaviji. S obzirom na veliki udeo neizvesnosti, broj lica koja nisu još donela odluku je relativno mali, iako prelazi 118 hiljada (18,4%). Više od 50 hiljada lica (8,3%) je spremno na dobrovoljnu repatrijaciju, dok 48,3 hiljade (7,5%) želi da se odseli u inostranstvo.

Neznatan broj, oko 3 hiljade lica (0,5%) odgovorilo je da planira da se naseli u nekoj od bivših jugoslovenskih republika, ali ne na područja odakle su izbegli (preseljenje u okviru regiona). Među ovim licima, većina želi da se naseli u Bosni i Hercegovini i u Hrvatskoj.

Najzad, više od jedanaest hiljada lica nije odgovorilo na pitanje o planovima za budućnost.

Rezultati popisa pokazuju da mladi, zaposleni, oni koji su duže u Jugoslaviji, koji imaju viši nivo obrazovanja i oni koji su rešili stambeni problem više žele da ostanu u SR Jugoslaviji. Među ratom ugroženim licima koja planiraju repatrijaciju veći je udeo lica koja nisu srpske nacionalnosti, starih lica, penzionera, nezaposlenih i onih koji su smešteni u kolektivnim centrima⁵⁴.

Za iznalaženje trajnih rešenja od posebnog je značaja takođe da se sagleda koliki bi se deo populacije ratom ugroženih lica i pod kojim uslovima vratio u mesto boravka pre izbeglištva. Svega 4,0% anketiranih je na ovo pitanje odgovorilo da bi se vratilo u "svakom slučaju", a još 3,9% anketiranih vratilo bi se ukoliko postoje bezbednosne garancije. Za 34,1% anketiranih značajan faktor za povratak

2. Izbeglice i druga ratom ugrožena lica prema planovima za budućnost

Planovi za budućnost, pogotovu u neizvesnim ekonomskim i političkim uslovima ne mogu se smatrati pouzdanim. Kako na želje, tako i na

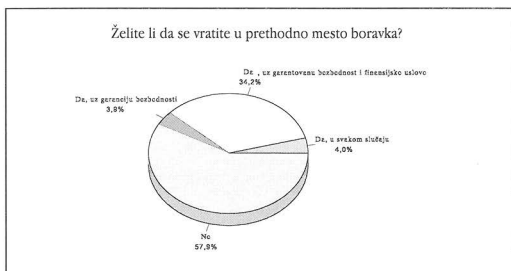
54 UNHCR, Komiserijat za izbeglice Republike Srbije i Komiserijat za raseljena lica Republike Crne Gore "Popis izbeglica i drugih ratom ugroženih lica u Saveznoj Republici Jugoslaviji", Beograd, 1996, str.49-59

Tabela 20. Ratom ugrožena lica prema planovima za budućnost

	SRBIJA		CRNA GORA		UKUPNO	
	Broj	%	Broj	%	Broj	%
Repatrijacija	51240	8,3	2533	8,9	53773	8,3
Preseljenje u regionu*	3090	0,5	328	1,2	3418	0,5
Ostanak u SRJ	392684	63,6	17631	62,2	410315	63,5
Iseljenje u treće zemlje	46287	7,5	2055	7,3	48342	7,5
Ne zna	112917	18,3	5651	19,9	118568	18,4
Bez odgovora	11510	1,9	140	0,5	11650	1,8
UKUPNO	617728	100	28338	100	646066	100

* NAPOMENA: Region predstavlja zemlje bivše SFRJ

Grafikon 7. Ratom ugrožena lica prema željama u pogledu repatrijacije



je da uz garantovanu bezbednost postoje i materijalni uslovi, dok se 57,8% ne bi vratilo ni pod kojim uslovima. Na osnovu ovih odgovora, u korelaciji sa odgovorima o budućim planovima se zapravo može zaključiti da za najveći broj neodlučnih, odluka o budućim planovima zavisi od toga da li će im biti vraćene kuće i imovina i da li će moći da se zaposle na područjima koja su zbog rata napustili.

Od ukupnog broja ratom ugroženih lica 410,3 hiljade se izjasnilo da želi da ostane u Jugoslaviji i da se tu trajno nastani. Analiza ovog segmenta je od posebnog značaja, jer ovoj grupi lica treba pomoći da se integrišu u jugoslovensko društvo, a to znači da se zaposle, da reše stambeni problem, a treba im obezbediti i penzije, zdravstvenu pomoć, usluge obrazovnog sistema i drugo. Obezbeđenje pomoći za ovakvi broj lica izuzetno je težak zadatak imajući u vidu ekonomsku situaciju u Jugoslaviji,

osiromašenje jugoslovenske privrede i stanovništva.

Od ratom ugroženih lica koja planiraju da ostanu u Jugoslaviji, skoro 277,8 hiljada nije rešilo stambeni problem, a od tog broja 245 hiljada je u posebno teškom položaju u pogledu smeštaja, s obzirom da stanuju kod prijatelja i rođaka ili u kolektivnim centrima. Takođe, u ovom segmentu populacije ratom ugroženih lica 212,3 hiljade je bez zaposlenja što znači da im je potrebno stvoriti ili obezbediti zaposlenje. Ako uzmemo u obzir činjenicu da u Jugoslaviji ima skoro 800 hiljada nezaposlenih, problem zapošljavanja ratom ugroženih lica postaje još teži.

Osim toga, realno je pretpostaviti da će i jedan broj lica koji još nisu sigurni u pogledu svojih budućih planova na kraju ipak ostati u Jugoslaviji.

Najzad, treba još jednom naglasiti da za najmanje 400 hiljada ratom ugroženih lica koji planiraju da ostanu u Jugoslaviji treba obezbediti program za trajnu ekonomsku i socijalnu integraciju, vodeći računa o interesima i specifičnim karakteristikama i ratom ugroženih lica i lokalne populacije i pojedinih regiona. Za tu svrhu su potrebna velika finansijska sredstva koje Jugoslavija sama, bez pomoći međunarodne zajednice, neće moći da obezbedi.

3. Ključni elementi programa integracije izbeglica i drugih ratom ugroženih lica

Iako se planovi ratom ugroženih lica izneti u popisu ne mogu smatrati izvesnim, integracija lica koja se budu odlučila za nastanjanje u SR Jugoslaviji ne može se prepustiti spontanim procesima. U cilju ubrzanja procesa integracije i njegovog efikasnijeg odvijanja, neophodno je da Vlada Savezne Republike Jugoslavije formuliše i sprovede program za trajnu integraciju izbeglica i drugih ratom ugroženih lica. Na osnovu dosadašnjih istraživanja ovakav program treba da razmotri i uključi sledeće elemente⁵⁵:

1. Program ne treba da obuhvati samo izbeglice, već i druga lica koja su zbog rata prebegla u Jugoslaviju, među kojima se mnogi nalaze u isto tako nepovoljnom položaju kao i izbeglice.
2. Imperativ je da program bude razvojno orijentisan i da s jedne strane minimizira sukob interesa između izbeglica i lokalne populacije, a da sa druge strane krajnji korisnici programa u što većoj meri budu izbeglice i druga lica koja su se zbog rata nastanila u Jugoslaviji. Jedan od načina da se ispoštuje ovaj zahtev je da se pre svega u programu podrže one aktivnosti koje bi doprinele bržem razvoju u celini.
3. Kao prvi ili čak prethodni korak neophodno je definisati zakonske i institucionalne okvire. Ovo se posebno odnosi na regulativu u domenu državljanstva izbeglica i drugih ratom ugroženih lica. Pored uspostavljanja komunikacije i koordinacije između humanitarnih i razvojnih institucija posebno je značajno odrediti institucije na svim nivoima koje bi bile nosioci programa.
4. Kao relevantne bazne indikatore na nivou

opština u Jugoslaviji koji bi se morali respektovati prilikom izbora područja za integraciju izbeglica i drugih ratom ugroženih lica treba uključiti:

a) demografski indikatori:

- prosečna godišnja stopa rasta stanovništva
- gustina naseljenosti
- udeo stanovništva starijeg od 60 godina i drugi indikatori

b) socioekonomski indikatori:

- nacionalni dohodak per capita
- stopa nezaposlenosti
- obradivo zemljište po stanovniku
- raspoložive stambene površine po stanovniku
- broj učenika na jednog nastavnika
- broj stanovnika na jednog lekara i drugi indikatori.

Ovi indikatori predstavljaju bazične kriterijume, koji se mogu dopuniti i većim brojem dodatnih kriterijuma, u zavisnosti od specifičnosti konkretnih širih područja koja će biti izabrana na osnovu prezentovanih indikatora. Pri tom treba naglasiti da je izbor kriterijuma delimično bio nametnut i realnim ograničenjima koja su rezultat postojeće ekonomske situacije i posledično ograničenjima u domenu statističkih podataka (siva ekonomija, nekompletn popis stanovništva i sl.).

5. U skladu sa predloženim baznim kriterijumima, programom bi se morali jasno definisati kriterijumi za izbor širih područja koja su posebno pogodna za integraciju ratom ugroženih lica i pokrenuti izrada programa za razvoj ovih područja. Pored predloženih socio-ekonomskih i demografskih kriterijuma, kao i uključivanja političkih odnosno kriterijuma od strateške važnosti za zemlju, izbor lokacija bi jednim delom mogao da zavisi i od spremnosti lokalne zajednice da pruži određenu materijalnu podršku programima (davanje zemljišta za izgradnju pod posebnim uslovima, besplatno infrastrukturno opremanje, davanje zemljišta državnih poljoprivrednih dobara pod posebnim uslovima i sl.).

6. Osnovni sadržaj programa mora se osloniti na pull, a ne na push faktore. Ne smeju se dakle izabrati područja, a zatim administrativ-

⁵⁵ Zaključci pripremne faze projekta "Reintegracija izbeglica-programi za pojedina područja", Ekonomski institut, Beograd, 1997, str. 6-8

im metodama izbeglice primorati na seljenje, već se moraju privući osmišljenim programima.

7. Program bi morao da uvaži potrebu da se njegovom primenom moraju simultano rešavati nezaposlenost i stambeni problemi izbeglica i drugih ratom ugroženih lica.

8. Pri formulisanju programa, naročito u delu koji se odnosi na zapošljavanje, naglasak bi trebalo da bude na razvoju malih i srednjih preduzeća, na legalizaciji sive ekonomije u kojoj je angažovan značajan deo populacije ratom ugroženih lica i na iznalaženju rešenja koja bi respektovala povoljnu kvalifikacionu i obrazovnu strukturu ove populacije.

9. Programom je posebno potrebno razmotriti mogućnosti za posredovanje odgovarajućih državnih institucija, kao na primer, između izbeglica i drugih ratom ugroženih lica koja su spremna da se bave poljoprivrednom proizvodnjom, s jedne strane, i državnih zadruga i staračkih poljoprivrednih domaćinstava, s druge strane.

10. Pored rešenja za populaciju u celini, program treba da bude orijentisan i na specifične segmente ove populacije, kao što su stari, žene, deca i invalidi.

11. Program mora da ima jasno definisane izvore finansiranja i način mobilizacije sredstava. Posebno se mora definisati forma nastupa kod finansijskih institucija i način prikupljanja sredstava od međunarodne zajednice i međunarodnih institucija. Sa tom svrhom program bi morao da predvidi izgradnju specifičnih finansijskih i kreditnih mehanizama.

12. U cilju obezbeđenja sredstava za realizaciju posebna pažnja u programu mora se posvetiti rešavanju pitanja imovine izbeglica i drugih ratom ugroženih lica koja je ostala na teritorijama koje su napustili. Ova sredstva bi ratom ugroženim licima mogla da predstavljaju početni kapital u pokretanju sopstvenog biznisa

ili osnovu za rešavanje drugih egzistencijalnih problema.

13. U samom programu odgovarajuće mesto i značaj mora dobiti sistem informisanja i komunikacije, i to ne samo izbeglica i drugih ratom ugroženih lica, već i relevantnih institucija na različitim nivoima.

14. Nezavisno od generalnih rešenja, programom bi se moglo predvideti i sakupljanje što većeg broja relevantnih investicionih programa (ideja) koji bi se eventualno mogli finansirati od strane donatora (međunarodnih i domaćih).

15. Paralelno sa izradom programa i u meri u kojoj je to moguće, treba izraditi projekte za jedan manji broj mikro lokacija ili opština. Ove lokacije moraju biti određene na osnovu kriterija koji nisu u koliziji kako sa stavovima i potrebama izbeglica i drugih ratom ugroženih lica, tako i sa socio-ekonomskim i demografskim karakteristikama samih područja.

16. I u fazi pripreme i u fazi realizacije programa neophodno je u što većoj meri predvideti uključivanje samih izbeglica i drugih ratom ugroženih lica, kao i nevladinih organizacija (NGO).

Na kraju, treba istaći da se problem izbeglica i drugih ratom ugroženih lica koja su našla pribežište u SR Jugoslaviji nalazi u tranzitornoj fazi i da iz humanitarne sfere prelazi u domen iznalaženja trajnih razvojno orijentisanih rešenja.

Integraciju kao jedno od najvažnijih trajnih rešenja treba posmatrati u kontekstu razvoja, pri čemu najveći deo neophodne pomoći treba da bude u vidu direktnog investiranja u pragmatične, razvojno orijentisane projekte i programe. Međutim, pored ovih "razvojnih sredstava" i dalje će biti neophodno da se obezbedi znatna humanitarna pomoć za najugroženije kategorije ratom ugroženih lica (stari, deca, invalidi).

*V Stara lica
i penzioneri*

1. Ekonomski položaj starih i penzionera

U svakom društvu postoji pitanje načina na koji se obezbeđuju sredstva za pokrivanje normalnih potreba starih ljudi. Mirna starost, sa ekonomskog stanovišta, može biti obezbeđena iz dohotka koji zadovoljava potrebe starih lica. A taj dohodak može poticati od rada do najdublje starosti, od pomoći potomaka, od penzije ili od prinosa na imovinu ili od same imovine (ušteđevine) kojom stari čovek raspolaže. Prva dva metoda pripadaju neformalnim, suštinski primitivnim oblicima obezbeđenja starih ljudi, dok poslednja tri dolikuju modernim socijalnim sredinama.

U socijalizmu, u kome ne postoji privatna svojina nad "sredstvima za proizvodnju", dominantan oblik obezbeđenja dohotka starih ljudi je penzija. U bivšim socijalističkim zemljama, odnosno u zemljama u tranziciji, stariji građani uglavnom nisu imali priliku da štede i steknu značajniju imovinu, koja bi smanjila njihovu zavisnost od penzija i njihovih varijacija, tako da malo ko od njih vuče prihode od stečene imovine (nekretnine - renta, akcije - dividenda, obveznice - kamata) kako je to uobičajeno u razvijenim zemljama zapada. Taj standardni obrazac tržišne privrede, da akumulirana štednja obezbeđuje bar egzistencijalni minimum, ako ne i bezbrižnu starost, u SR Jugoslaviji je tek daleka budućnost - za sada velika većina starijih građana, posebno u urbanim sredinama, zavisí u velikoj meri od prihoda od penzijskog osiguranja, pa njihovi prihodi stradaju od krize u kojoj se nalazi javni penzijski fond poslednjih godina. Tako nešto više od jedne sedmine ukupnog ili jedne petine punoletnog stanovništva zemlje predstavljaju penzioneri. Visokoj zavisnosti od penzija suštinski je doprineo i kolaps finansijskog, odnosno bankarskog sistema zemlje tokom poslednje decenije: prvo, krajem 1990. godine zamrznuti su devizni depoziti stanovništva, čime je značajan deo

akumulisane novčane štednje stanovništva praktično nestao; i drugo, održavanje kamatnih stopa na dinarske depozite najčešće na nivou koji je niži od inflacije obezvređio je i destimulisao dinarsku štednju stanovništva.

Drugim rečima, staro stanovništvo uglavnom nema drugih prihoda, niti raspolaže značajnom štednjom, već egzistencijalno zavisi od finansijske snage javnog penzijskog fonda. Samo stari poljoprivrednici i zanatlije obezbeđenje za starost mogu da nađu u imanju, odnosno imovini čiji su vlasnici, pa je i njihova zavisnost od penzijskog fonda daleko manja nego penzionera koji su bili zaposleni u društvenom i državnom sektoru. Zbog takve zavisnosti starih građana od penzijskog fonda, država u SR Jugoslaviji poseduje još veću odgovornost za ekonomski položaj i životni standard starih građana nego u razvijenim zemljama.

Relativan položaj starijih u odnosu na mlada i sva domaćinstva u SR Jugoslaviji 1995. godine ilustruje Tabela 21⁵⁶.

Naizgled paradoksalno, iz poslednjeg reda prethodne tabele vidljivo je da domaćinstva čija je glava starija od 60 godina imaju znatno veći iznos raspoloživih sredstava po jednom članu nego domaćinstva čija je glava mlada od 60 godina, i to za 1/3. Doduše, moguće je sa priličnom verovatnoćom pretpostaviti da mlada domaćinstva imaju veće prihode iz sive ekonomije koje ne prijavljuju anketarima u potpunosti nego starija, tako da bi njihovo zaostajanje prema starijim domaćinstvima moglo biti manje, ali je teško verovati da bi se cela razlika mogla time objasniti. Ovi podaci pokazuju da stariji ljudi nisu u nepovoljnijoj finansijskoj poziciji nego mladi ljudi, što, naravno, ne znači da stari ljudi žive u blagostanju, već da i mladi ljudi imaju velikih finansijskih problema i da prosečna porodica u SR Jugoslaviji, bez obzira na starost, teško sastavlja kraj sa krajem.

⁵⁶ Napomena: ovde je stara populacija aproksimirana domaćinstvima u kojima je nosilac domaćinstva stariji od 60 godina, što znači da u tom domaćinstvu obično ima mladih članova, čak i dece

Tabela 21. Ekonomski položaj domaćinstava u SR Jugoslaviji, 1995.

	Sva domaćinstva	Nosilac domaćinstva	
		ispod 60 g.	preko 60 g.
Broj anketiranih domaćinstava	1880	1163	717
Prosečan broj članova	3,42	3,77	2,86
Prosečan broj aktivnih članova (radni odnos, poljoprivreda itd.)	1,41	1,70	0,94
Prosečan broj sa ličnim primanjima	0,53	0,30	0,91
Prosečan broj izdržavanih članova	1,48	1,77	1
Raspoloživa sredstva, din.	3319	3304	3350
Raspoloživa sredstva po jednom članu	970	876	1171

Izvor: Anketa o potrošnji domaćinstava, Savezni zavod za statistiku, Beograd, 1995.

U zemlji u teškoj ekonomskoj krizi, u kojoj penzijski sistem ne uspeva da odgovori svom osnovnom zadatku (obezbeđenju dovoljnog životnog standarda starih ljudi), kao što je SR Jugoslavija, vraćaju se na scenu neformalni aranžmani obezbeđenja socijalne sigurnosti starih ljudi, a koji su izgledali prevaziđeni dosadašnjim društvenoekonomskim razvojem. Tako jačaju ranije oslabljene finansijske veze između starih ljudi i njihovih potomaka, tj. nuklearne porodice se opet, makar delimično i samo u oblasti finansija, proširuju u pravcu višegeneracijskih porodica. Jačanje finansijskih veza ipak nije isključivo jednosmerno (od potomaka ka starima), već često i u suprotnom smeru, pošto je veliki broj mladih ljudi, posebno sa decom, u izuzetno teškoj finansijskoj situaciji, pa im je novčana pomoć od roditelja neophodna za život. Dakle, ekonomska kriza

vodi preraspodeli uvek skromnih sredstava različitih generacija, a rezultat je ujednačavanje životnog standarda i mladih i starih na dosta niskom nivou. Drugo, jedan broj starih lica-penzionera počinje opet da radi, obično u svojoj ekonomiji, kako bi dopunio prihode od isuviše male penzije, dok drugi nastavljaju da rade redovan posao i pored poodmakle starosti i fizičke nemoći, što je često u poljoprivredi i zanatstvu.

Poslednje popisne podatke o ekonomskoj aktivnosti stanovništva SR Jugoslavije (1991. godina ilustruje Tabela 22³⁷).

Ekonomska aktivnost stanovništva dosta je niska u generaciji između 60 i 65 godina - kreće se tek negde oko 1/3. Ta relativno niska stopa ekonomske aktivnosti prvenstveno je

57 Stanovništvo Kosova i Metohije albanske nacionalnosti nije učestvovalo u popisu stanovništva 1991. godine, pa izneti podaci uključuju procenu.

Tabela 22. Lica starija od 60 godina prema ekonomskoj aktivnosti u SR Jugoslaviji, 1991.

Starost	Aktivno stanovništvo	Stanovništvo sa ličnim prihodom	Izdržavano stanovništvo
60-64	185490	259902	145745
65 +	231718	488492	310151
60-64 %	31,4	44,0	24,7
65 + %	22,5	47,4	30,1

Izvor: Popis '91., Osnovni skupovi stanovništva u zemlji i inostranstvu, knj. 15, SZS, Beograd, 1995.

rezultat ranog penzionisanja, koje penzijski sistem ne samo dozvoljava, već i podstiče. Stopa ekonomske aktivnosti bila bi još niža da ga ne popravljaju poljoprivredno stanovništvo, gde je ekonomska aktivnost visoka do duboke starosti. Stopa ekonomske aktivnosti generacija od 65 i više godina je, prirodno, još niža, ali se ona može smatrati visokom za zemlju u kojoj je najveći broj zaposlenih već penzionisan. Tu stopu opet povećava, odnosno održava, poljoprivredno stanovništvo, čija je stopa ekonomske aktivnosti i u starim godinama značajna, budući da u SR Jugoslaviji sve više dominira starački tip domaćinstva na selu.

Među starijim ljudima najveći je broj onih koji pripadaju kategoriji lica sa ličnim prihodom (to su najvećim delom penzioneri) - gotovo ih je 1/2. Taj procenat je ipak nizak, pošto više od jedne polovine starih ljudi ili mora da radi u dubokoj starosti ili nema nikakvih prihoda, pa zavisi od izdržavanja drugih (uglavnom od supružnika).

Ekonomska aktivnost žena i muškaraca među starijim ljudima je različita. Kod muškaraca je stopa ekonomske aktivnosti viša nego kod žena (40,0% i 30,7% u generacijama 60-64 i 65 i više, dok kod žena ti procenti iznose 23,2 i 16,5). Veće je učesće i lica sa ličnim prihodom kod muškaraca (u istim generacijama iznosi 55,5 i 57,8%, prema 33,0 i 39,6% kod žena). Među izdržavanim stanovništvom žene imaju znatno višu stopu: 43,1 i 43,6% u istim generacijama, dok je kod muškaraca znatno niža (3,3 i 11,4%).

2. Problemi finansiranja penzija

Penzijski sistem u Jugoslaviji je u velikoj krizi kako kratkoročne, tako i dugoročne prirode. Tekuće ekonomske teškoće (društveni proizvod je smanjen za oko jednu polovinu u poslednjih sedam godina) i njihov nepovoljan uticaj na finansijsku poziciju penzijskog sistema prikrivaju činjenicu da je penzijski sistem u Jugoslaviji zapao u dugoročnu, od nepovoljnih ekonomskih okolnosti nezavisnu krizu, karakterističnu za javne penzijske sisteme u celom svetu.

Kriza penzijskog sistema manifestuje se u njegovoj već trajnoj nesolventnosti: već godinama penzijski sistem pati od deficita i ne uspeva da

pokrije potrebne rashode ni iz dopunskih, fiskalnih i parafiskalnih izvora, već se zadužuje kod bankarskih i drugih finansijskih organizacija; u pojedinim godinama penzijski fond nije uspevao da isplati 12 penzija godišnje, tako da danas penzijski fond penzionerima duguje 4 mesečne penzije; koriste se statističke tehnike za smanjenje prosečnog nivoa penzija i tako dalje. Od tri podistema (penzijsko osiguranje zaposlenih, poljoprivrednika i samozaposlenih), samo ovaj poslednji nije u teškoj krizi, zahvaljujući činjenici da je penzijska šema samozaposlenih još uvek nezrela, pa je odnos broja aktivnih osiguranika i penzionera vrlo povoljan. No, penzijski fondovi poljoprivrednika i samozaposlenih imaju ograničen obuhvat, jer nisu uspeali da obuhvate veći deo populacije poljoprivrednika i samozaposlenih. Po broju osiguranika i penzionera i po obimu sredstava, daleko najvažniji su fondovi osiguranja zaposlenih (po jedan u Srbiji i Crnoj Gori).

Nemogućnost penzijskog sistema da obezbedi pristojne penzije uz prihvatljive stope doprinosa dugoročna je njegova osobina. Tome su doprinele neke njegove karakteristike, koje su kako specifične za SR Jugoslaviju, tako i rezultat karakteristika našeg penzijskog modela.

Najvažnije osobine jugoslovenskog penzijskog sistema su:

- Visok odnos prosečne penzije i prosečne zarade zaposlenih, koji se poslednjih godina kreće oko 80%; taj odnos je razumljiv kada se ima u vidu niska prosečna zarada, pa bi značajnije smanjenje odnosa odvelo u bedu penzionere sa nižim primanjima; no, nije prihvatljivo da prosečna starosna penzija bude viša od prosečne registrovane zarade sada zaposlenih, što se često događa poslednjih godina (prosečnu penziju na niže obaraju invalidske i porodične penzije).

- Penzije učestvuju u društvenom proizvodu zemlje poslednjih godina sa oko 1/7, što je izuzetno visoko za zemlju u dubokoj krizi, kojoj je nužan kapital za oživljavanje zamlre ekonomije i pokretanje proizvodnje u već postojećim kapacitetima.

- I pored visokih izdvajanja, penzije su vrlo niske u SR Jugoslaviji: prosečna penzija kreće se oko 120 US dolara mesečno tokom 1996. godine, što je, bar za one sa najnižim penzijama, ispod egzistencijalnog minimuma.

Kao i u svim sistemima propisane isplate, tako su rasponi penzija u SR Jugoslaviji vrlo visoki,

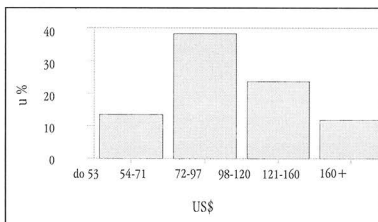
pošto odražavaju razlike u zaradama (osim za ekstremno niske i ekstremno visoke zarade, jer su u sustem ugrađena minimalna i maksimalna penzija, a bez obzira na prava proistekla iz penzijske formule). Takva se politika tolerancije raspona penzija i do 1:10 teško može oceniti socijalno prihvatljivom zbog veoma niskog nivoa prosečne penzije, pa bi smanjenje raspona, odnosno izvesno ujednačavanje penzija moglo da utiče na izvesno poboljšanje položaja velikog broja starih ljudi.

Na prethodnom dijagramu prikazana je distribucija penzija iz penzijskog fonda zaposlenih u Srbiji (za ostale fondove se ne raspolaže podacima) iz decembra 1995. godine prema visini, izraženoj u američkim dolarima. Pokazuje se da je nešto više od jedne polovine ukupnog broja penzionera imalo penziju do US\$ 72 mesečno, što je izuzetno niska vrednost, nedovoljna da pokrije egzistencijalne potrebe starih građana.

• Postoji vrlo nepovoljan odnos broja penzionera i broja aktivnih penzijskih osiguranika iz dominantnog osiguranja zaposlenih - manje od 2:1 (delimično zbog demografskih kretanja), a praktično 1:1, ukoliko se isključi neproduktivan višak zaposlenih. Taj izuzetno nepovoljan odnos govori da jednog penzionera formalno finansiraju dva aktivna osiguranika (zaposlena), a stvarno jedan zaposleni iz svoje bruto zarade, što je za aktivnu populaciju teško breme u vreme ekonomske krize i niskih zarada, a za penzionere veoma nepovoljno, pošto se ne mogu nadati poboljšanju svog položaja.

58 Izvor: interni materijali Fonda penzijsko-invalidskog osiguranja Srbije, Beograd, 1996.

Grafikon 8. Distribucija penzija prema visini, decembar 1995.



Napomena: prosečna penzija je tokom 1996. godine povećana u dolarskom iznosu, jer je tržišni kurs dolara uglavnom stagnirao i pored inflacije u SR Jugoslaviji od 60% u 1996. godini.

Izvor: Analiza Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje zaposlenih u periodu 1991-1995. godina, Republički fond za invalidsko osiguranje zaposlenih, Beograd, 1996.

• U SR Jugoslaviji osiguranici previse rano odlaze u penziju (56-57 godina u proseku), što teško opterećuje penzijski fond, pošto se tako smanjuje broj onih koji plaćaju doprinos i povećava broj onih koji primaju penzije. Tako rano penzionisanje nije potrebno, a zbog poboljšanja zdravstvene zaštite poslednjih decenija i produženja očekivanog životnog veka stanovništva. U svetu je uobičajeno smatrati penzionere delom populacije starih ljudi, ali u SR Jugoslaviji, pa i mnogim zemljama u razvoju i tranziciji, penzioneri nisu samo stari ljudi, već se među njih uključuje i znatan broj ljudi srednjih godina. Time je penzionerska populacija značajno, veštački i nepotrebno uvećana, a razlog je bila preterano liberalna politika penzionisanja kroz prevremene i invalidske penzije. Ideja je bila veće zapošljavanje mladih ljudi kroz oslobađanje radnih mesta masovnim penzionisanjem, kako bi se rešio problem nezaposlenosti. Prosečna starost zaposlenih koji su penzionisani tokom 1995. godine u Srbiji je 56 godina, a prosečan radni staž 32 godine. To su, dakle, ljudi u srednjim godinama koji su mogli da rade još desetak godina i da doprinosu penzijskom fondu, a ne da iz njega primaju penzije. Pensioneri u Srbiji (podatak iz aprila 1996. godine) imaju sledeći radni staž: starosni penzioneri 33 godine, invalidski 25 godina i porodični takođe 25 godina.⁵⁸

• Preteran je broj tzv. invalidskih penzionera. Tokom poslednjih godina oko 1/4 osiguranika, a tokom prethodne decenije i više, sticalo je pravo na penziju na osnovu stvarne ili navodne invalidnosti, što je ukazivalo na preterani liberalizam i propisanih medicinskih uslova i same prakse, kao i na odsustvo valjanog nadzora. Penzijski sistem u nas zasnovan je, kao i socijalno osiguranje i socijalna zaštita u celini, na jako širokim pravima osiguranika, zaposlenih i građana. Tako su invalidskim penzionerima proglašavani i pojedini radno sposobni građani. Kod nekih od njih nije bilo nikakvog pogoršanja radnih sposobnosti, a kod nekih je radna sposobnost samo delimično umanjena, i to samo za neke poslove, a osiguranici su proglašavani potpuno radno neposobnim i slati u invalidsku penziju iako su mogli da rade mnoge druge poslove. Generalno govoreći, svaki je građanin dužan da se brine sam o sebi sve dok to može i ne bi trebalo preteranom, preve-

likom socijalnom ili penzijskom zaštitom destimulise takvu brigu samih građana. Jer, ukoliko je neke isplativije da prima invalidsku penziju nego da privređuje, on će to odabrati i učiniti, bez obzira na to što je još uvek sposoban da radi i što je za društvo daleko korisnije da nastavi da radi.

- Do sada je značajan broj osiguranika potpadao pod neki oblik beneficiranja radnog staža, a na osnovu preterano liberalne penzijske politike. To je dovelo do preranog penzionisanja osiguranika u srednjim godinama i do povećanja troškova penzijskog osiguranja.

- Veoma su visoke stope doprinosa (za zaposlene 25,6% u Srbiji i 24,0% u Crnoj Gori), što svrstava SR Jugoslaviju u grupu zemalja sa najvišim doprinosima za penzijsko osiguranje u svetu. Prirodni rezultat visokih doprinosa (ali i doprinosa za zdravstveno osiguranje i poreza na zarade) jeste smanjenje legalne zaposlenosti, odnosno prelazak radnika u sivu ekonomiju i masovno izbegavanje plaćanja doprinosa koje poreski organi tolerišu kada su u pitanju veća društvena i državna preduzeća. Jer, mnoga nerentabilna preduzeća i preduzeća u gubicima održavaju se isključivo tako što ne plaćaju poreze i doprinose, što retko isplaćuju niske zarade i što duguju dobavljačima velike svote novca.

U suočavanju sa ekonomskom krizom poslednjih sedam godina, državna politika izbegavala je, koliko je mogla, smanjenje socijalnih prava građana i osiguranika, kao i smanjenje mreže ustanova i kapaciteta obrazovanja, zdravstva i socijalne zaštite. Jedino je vršeno neizbežno fiskalno prilagođavanje, mada je ono bilo slabijeg intenziteta nego smanjenje društvenog proizvoda. Država je u kriznim vremenima vršila, a i sada vrši, preraspodelu društvenog dohotka u korist socijalnog sektora, što je usporilo njegovo dalje propadanje i smanjivanje prava građana, ali je teško opteretilo privredu i stanovništvo visokim porezima i doprinosima.

Ni u najtežim vremenima hiperinflacije 1993. godine ili sankcija UN 1992-1995. godine nije vršeno prilagođavanje teškim okolnostima, već je činjen pokušaj očuvanja svih kapaciteta i održavanje prava građana i osiguranika, a u nadi da će se ekonomske okolnosti vrlo brzo promeniti, da će društveni proizvod biti brzo vraćen na stari nivo i da će teškoće ubrzo nestati. Na žalost, takva očekivanja pokazala su se preoptimističkim: niti je društveni proizvod po likvidaciji hiperinflacije i po ukidanju

sankcija značajnije povećan, niti je kritična situacija u socijalnom osiguranju i socijalnim službama olakšana. Zbog manjka sredstava, a i nastojanja da se ne diraju zakonom data prava i kapaciteti, svih ovih godina vršeno je jedno neformalno, ali veoma stvarno prilagođavanje vrlo niskim izdvajanjima za ove delatnosti.

Tako je jedna stihijaska promena samog penzijskog sistema i socijalne zaštite i sada u toku (kašnjenje penzija, sniženje standarda usluga, neformalna davanja, redovi i čekanje, neisplaćene plate zdravstvenih i socijalnih radnika, kašnjenje socijalnih transfera itd.). No, ovakva promena sigurno dovodi do smanjenja efikasnosti socijalnog sektora u celini, nepotrebnog smanjenje kvaliteta usluga i nepotrebnog povećanje ukupnih troškova. Ako je potrebno izvršiti prilagođavanje socijalnog sektora novim ekonomskim i društvenim okolnostima, a jeste, daleko je bolje reformu izvesti na jedan legalan, sistemski način, uz mogućnost nadzora i kontrole, nego ostaviti stihiji rešavanje problema, a uz dalje derogiranje celog socijalnog sektora.

Ni ekonomske prognoze za sledeće godine nisu optimističke, a njihov pesimizam zasnovan je kako na vrlo lošem stanju privrede danas (zastarelost tehnologije, loša organizacija, nedostatak kapitala, nisko korišćenje kapaciteta, nekonkurentnost itd.), tako i na nedostatku nužnih reformi, koje bi stvorile osnovu za nadu u dugoročan privredni napredak.

Pošto ni prognoze za godine koje dolaze nisu posebno optimističke, to se sa punim pravom nameće potreba preispitivanja osnovne filozofije socijalnog sektora u SR Jugoslaviji i vođenje politike uskladjivanja njenih troškova sa stvarnim ekonomskim mogućnostima jedne osiromašene zemlje, koja nema novca da finansira preveliki broj pensionera ili zdravstvenu zaštitu koja odgovara znatno višem nivou društvenog proizvoda.

Da bi smanjila troškove penzijskog sistema, država često pribegava tehnikama koje se nikako ne mogu smatrati zakonski utemeljenima: isplaćuje godišnje manje od 12 penzija, smanjuje penzije ispod zakonski propisanog nivoa (tzv. veliki dug)⁵⁹, manipuliše sa inflacionom indeksacijom na štetu pensionera, menja statistička definicija prosečne zarade zaposlenih kako bi je smanjila i tako dalje. Takvim tehnikama postižu se izvesne finansijske uštede, ali one nisu ni dugoročne, ni efikasne, ni pravedne. Daleko je bolje promeniti zakonodavstvo i legalnim sredstvima

59 Vlada Srbije je aprila 1994. godine donela uredbu kojom je smanjila odnos prosečne penzije i prosečne zarade, što je do jula 1995. godine donelo gubitak od preko 2 mesečne penzije svakom pensioneru. Ustavni sud je oborio tu uredbu, pa sada penzijski fond ima obavezu da u roku od dve godine, do jula 1997., isplati revalorizovan iznos duga, što još uvek nije ni počeo da čini.

eventualno smanjiti penzijske rashode na nužnu meru. To možda jeste politički osetljiviji pristup, ali je i poštenije i produktivnije, jer svodi očekivanja penzionera u realne granice, smanjuje neizvesnost i izbegava stalnu napetost na liniji država-penzioneri.

Takav penzijski sistem starima ne pruža sigurnost, dok ga mladi ne mogu podneti. Previše novca ide onima koji bi trebali još da rade i da plaćaju doprinose, a ne da primaju penzije, dok penzioneri nemaju, i pored zakonskih prava, ni osnovnu sigurnost: penzije kasne, dugovi penzijskog fonda prema penzionerima rastu, a bez izgleda da se njihova pozicija bitnije popravi. Velika nesigurnost potire osnovnu načelnu prednost državnog, javnog penzijskog sistema - odsustvo rizika za osiguranike, odnosno egzistencijalnu sigurnost.

Penzijski sistem SR Jugoslavije zasnovan je na jednakosti prihoda i rashoda, odnosno na finansiranju penzija iz tekućih prihoda (PAYG sistem). Razlozi popularnosti ovog sistema bili su ovi: u vreme brzog populacionog rasta, relativno mladog stanovništva, brzog ekonomskog napretka zemlje i u fazi nezrelosti penzijske šeme, izgledalo je kao da se kroz PAYG dobija nešto ni iz čega - doprinosi su bili niski, a penzije vrlo visoke (razlog je bio vrlo nizak odnos broja penzionera i broja zaposlenih). Međutim, to srećno vreme je u SR Jugoslaviji prošlo: demografska tranzicija je učinila da je puno starih, a malo mladih ljudi (onih koji bi trebalo da finansiraju penzije starih) i da ti stari žive znatno duže nego prethodne generacije; ekonomski napredak doživio je usporavanje (odnosno kolaps), pa su zarade prestale dugo-ročno da rastu, dok je penzijski sistem ušao u fazu zrelosti, tako da stanje sada izgleda vrlo loše - penzije su skromne, a doprinosi vrlo visoki i sve viši.

3. Uloga države u penzijskom sistemu

Nesporno je da država mora da igra određen, i to značajnu ulogu u socijalnoj zaštiti starih lica i u regulisanju penzijskog sistema. Čisti *laissez-faire* sistem ne bi bio u skladu ni sa temeljima evropske civilizacije, u kojima načela solidarnosti i brige za stare, nemoćne i ne-srećne igraju značajnu ulogu, ni sa dostignućima socijalne zaštite u savremenim društvima.

Međutim, ulogu države treba stalno preispitivati, odbacujući ono što je preterano i ograničavajuće, a dodajući ono što je dobro i što proširuje polje sloboda pojedinaca. Pored privredne, SR Jugoslaviju očekuje i duboka reforma socijalne zaštite i socijalnog osiguranja. U ovoj oblasti reformski pomaci su za sada daleko manji nego u privredi. Tržišnog mehanizma ima u trgovinama, kao i slobode izbora i slobodno ugovorenih cena. A reforma bi morala i u ovoj oblasti da ukinе državni monopol i omogući kompeticiju između institucija i različitih oblika vlasništva, kako zbog poštovanja principa suverenosti građana, tako i zbog efikasnosti koja ide zajedno sa konkurencijom.

U SR Jugoslaviji je, istorijski posmatrano, penzijski sistem nastao u XIX veku prvo u Srbiji, kroz penzijski sistem državnih službenika, tokom XX veka postepeno je proširivan, da bi posle II sverskog rata, u vreme uspostavljanja socijalizma, postao sveobuhvatan, a država je preuzela u svoje ruke ne samo penzijsku regulativu, već i organizaciju i finansiranje penzijskog osiguranja.

Nagomilana iskustva, a i načelni razlozi, ukazuju da ne bi bilo dobro vratiti penzije na istorijski prevaziđene oblike *laissez faire*, neregulisanog, neobaveznog penzijskog sistema. Stoga država mora imati važnu ulogu u kreiranju penzijskog sistema:

- penzijsko osiguranje mora biti obavezno, makar jednim važnim delom. Dobrovoljno osiguranje ima svojih prednosti (nema evazije i distorzija, država ne snosi troškove, poštuju se potrebe i ukusi građana itd.), ali to nije dovoljno. Jer, oslanjanje na potpuno dobrovoljnu štednju građana suočava se sa značajnim problemima; prvi je kratkovidost, pošto mnogi građani ne bi prištedeli dovoljno sredstava za sigurnu starost, pa bi država morala da ih izdržava kroz socijalnu zaštitu; drugi je siromaštvo, pošto mnogi građani ni ne mogu da prištede dovoljno za egzistenciju u starosti; treći razlog je nerazvijenost tržišta kapitala, odnosno nepostojanje valjanih štednih instrumenata, pa građani ni ne mogu da prištede onoliko koliko hoće; četvrti razlog su nepotpune informacije, pošto građani mogu biti u zabludi prema perspektivama pojedinih investicionih kompanija ili osiguravajućih društava; i peto, tržište osiguranja ima izvesne nesavršenosti (negativna selekcija, pošto su za osiguranje zainteresovane osobe sa visokim rizikom, a ne i osobe sa niskim rizikom; moralni hazard, tj. osiguranik se ne štiti od rizika onoliko koliko bi se štitio da nije osiguran itd.), koje

onemogućuju osiguranje od nekih vrsta rizika;

- država može u modeliranju penzijskog sistema preuzeti na sebe različite funkcije: može sama organizovati javno penzijsko osiguranje, može se osloniti na privatne penzijske šeme i fondove i regulisati ih, može garantovati penzije, može obezbediti pouzdan i transparentan sistem finansijskog posredovanja, može nadzirati rad privatnih penzijskih fondova i tako dalje.

Sa druge strane, ne postoje ubedljivi razlozi ni za drugu krajnost - da penzijski sistem bude u isključivoj nadležnosti države. Prvo, ni država nije imuna od velikih grešaka. Na primer, država je - ne samo u Jugoslaviji - koristila pre-rano penzionisanje kao sredstvo za smanjenje problema nezaposlenosti, što je loše kako zbog gubitka radnog potencijala, tako i zbog visokih troškova penzijskog osiguranja. Ili, stvorila je PAYG sistem i propustila priliku da kapitalizuje svoj penzijski sistem (tj. ostavila je u fazi nezrelosti - to su prve decenije postojanja, kada je odnos broja osiguranika i penzionera bio izuzetno povoljan - niske stope doprinosa ne stvarajući kapital), zaboravljajući da će to kasnije doneti teške probleme izražene deficitima i (pre)visokim stopama doprinosa. Ili, čestom izmenom pravila (zakona) država smanjuje prava penzionera i penzijskih osiguranika, tako da ostaje nejasan odgovor na pitanje kolika je sigurnost penzijskog osiguranja za stare ljude. Da ne pominjemo sve nedaće sadašnjih penzionera u Srbiji, sva zakašnjenja, dugove, nepotpune indeksacije i tako dalje. Opštije posmatrano, pored tržišnih nesavršenosti postoji i nesavršenost države, koja ne može ili ne uspeva da donese i sprovede najbolje moguće dugoročne odluke koje se tiču penzijskog sistema. Rečeno jezikom investicionog portfelja, potrebno je diversifikovati svoja ulaganja i od više različitih penzijskih fondova očekivati prinose. Tada je sigurnost veća nego kada se sve stavi na jednu kartu.

Drugo, decentralizacija penzijskog osiguranja u stanju je da obezbedi dve vrlo poželjne osobine - prvo, bitno proširenje mogućnosti izbora od strane osiguranika i, drugo, konkurenciju, koja donosi porast efikasnosti penzijskog sistema. Preterana centralizacija guši raznolikost i, kroz manju ili veću birokratizaciju, smanjuje racionalnost penzijskog sistema, dok decentralizacija i mogućnosti izbora donose pozitivne efekte na kvalitet penzijskog sistema. Drugim rečima, reforma penzijskog, kao i celog socijalnog osiguranja mora podvući načelo suverenosti pojedinca, odnosno povećati polje individualnog

odlučivanja i suziti polje odlučivanja države o socijalnom osiguranju, a na osnovu ideje da je pojedinac odgovoran za svoje blagostanje, za samoostvarenje i samoodređenje. Spomenuto načelo još nije u dovoljnoj meri prodrlo u svest građana u SR Jugoslaviji, kao ni u drugim bivšim socijalističkim zemljama, već mnogi i dalje veruju da je država odgovorna za sreću i dobrobit svakog pojedinca. Naravno, povećanje individualnog odlučivanja i slobode izbora u postreformskom razdoblju ne mora i ne bi trebalo da ide na račun osnovne solidarnosti koju svako društvo mora pokazati sa onima koji nisu u stanju da se brinu o sebi. U modernim razmišljanjima o socijalnom osiguranju državi se sve manje daje uloga onoga ko organizuje osiguranje, ko ubira sve prihode i finansira funkcije i ko proizvodi usluge, već joj se predviđa uloga onoga ko obezbeđuje zakonsku regulaciju, nadzor i krajnje, poslednje osiguranje (ukoliko sve ostalo, uključujući i komercijalno reosiguranje, propadne).

4. Mogući pravci reforme penzijskog sistema

Kratkoročni problemi penzijskog sistema moraju se rešavati instrumentima koji stoje na raspolaganju tekućoj penzijskoj politici (preispitivanje prava osiguranika, proširenje izvora finansiranja na opšta budžetska sredstva, promena stope doprinosa, visina prosečne penzije, penzijski rasponi itd.). Sa druge strane, postojeći penzijski sistem, a zbog visokog učešća u društvenom proizvodu zemlje i visokog opterećenja zarada, predstavlja važnu prepreku ekonomskom oporavku i napretku zemlje, čime se posredno dalje produbljuju problemi penzijskog sistema. Drugim rečima, penzijski sistem i privredni napredak su u dvostranoj vezi - utiču jedan na drugoga bilo pozitivno, bilo negativno. Visoka stopa doprinosa vodi, sa jedne strane, finansijskom iscrpljivanju privrede i, sa druge strane, povećanom izbegavanju plaćanja (evaziji) doprinosa, što je kod nas već uobičajena praksa.

Nemogućnost privrede da obezbedi sredstva za penzije i doskorašnje velikodušno odobravanje penzija bez obzira na ekonomske mogućnosti zemlje neminovno postavljaju na dnevni red pitanje preispitivanja penzijskih prava osiguranika, odnosno onih koji još nisu stekli uslove za penziju u okvirima postojećeg penzijskog

sistema. Mogućnosti redukcije troškova mogu se podeliti u dve grupe: u prvu spadaju mere koje donose usporavanje rasta broja penzionera, a u drugu mere koje donose usporavanje rasta rashoda po jednom penzioneru. U postojećim okolnostima mogu se razmotriti sledeće mere:

- **Kasnije penzionisanje.** S obzirom na prosečnu starost ljudi koji idu u penziju, trebalo bi predvideti sticanje prava na punu penziju iz javnog fonda i za muškarce i za žene od 65 godina života, kao što je to učinjeno u većem broju istočnoevropskih zemalja. Prelaz sa postojećih rešenja morao bi biti postepen - na primer, svake godine se minimum godina produžava za 6-8 meseci. Ovo produženje ponekad izaziva opoziciju i starijih radnika, pošto im više odgovara ranije penzionisanje, i mladih, pošto veruju da odlaganje penzionisanja utiče na smanjenje mogućnosti zapošljavanja mladih. No, teza da rano penzionisanje povećava zaposlenost mladih nije potvrđena ekonomskim istraživanjima, pošto zapošljavanje prevashodno zavisi od drugih činilaca (brzine privrednog rasta, oporezivanja zarada itd.).

- **Destimulacija prevremenog penzionisanja.** Slično prethodnom, potrebno je uticati na kasnije penzionisanje aktuarskim metodima određivanja penzija: kroz znatnije smanjenje penzije u slučaju ranog penzionisanja i kroz podsticanje kasnijeg penzionisanja kroz znatnije povećanje iznosa pune penzije.

- **Radikalno smanjenje invalidskog penzionisanja.** Revizija rešenja o invalidskom penzionisanju nije moguća, ali je nužno zaostavljanje uslova i, još više, prakse odobravanja invalidskih penzija kako bi se smanjilo prevremeno penzionisanje kroz invalidsko penzionisanje.

- **Izvesno snižavanje odnosa propisane penzije u odnosu na penzijsku osnovicu** (koja je sada za punu starosnu penziju visokih 85%). Odredba o pravu izbora najpovoljnijih 10 godina za osnovicu i značajno opadanje realnih zarada poslednjih godina učinili su da je mnogim penzionerima penzija veća od poslednje plate, a da je na nacionalnom nivou prosečna starosna penzija obično veća od prosečne zarade, što nije podnošljivo nijednom penzijskom sistemu i nijednoj privredi. Taj odnos ne bi trebalo snižavati na 30 ili 40%, kakav postoji u nekim zemljama i kakav se predlaže za druge zemlje čiji je penzijski sistem u finansijskoj krizi, a prvenstveno zbog niskog nivoa penzija u nas, ali ni postojeći visok

odnos, koji favorizuje 'nove' penzionere na račun starih penzionera i na račun zaposlenih, nije prihvatljiv u sadašnjoj situaciji.

- **Eliminacija preferencijalnog položaja pojedinih kategorija osiguranika,** kojih je bilo i ima ih, a kroz beneficirani radni staž zbog stvarnih ili navodnih teških ili po zdravlje opasnih uslova rada.

- **Indeksaciju penzija vezati za rast cena na malo,** a ne za zarade zaposlenih.

- **Koristiti veći broj godina za određivanje penzijske osnovice.** Time bi se u gotovo svim slučajevima snizila penzijska osnovica, a time i penzija 'novih' penzionera. Povoljna okolnost je što u SR Jugoslaviji dokumentacija za svakog osiguranika postoji, tako da većih tehničkih problema za primenu ove mere ne bi bilo, pa bi se mogla odmah sprovesti.

- **Sužavanje raspona između penzija, tako što bi ispodprosečne penzije bile povećane, a iznadprosečne smanjene.** Ovakva politika bi dovela do redistribucije u korist osiguranika sa nižim dohotkom, a troškovi penzijskog sistema ne bi bili promenjeni. Ove mere nalaze posebno opravdanje u onim slučajevima u kojima penzije nisu određene prema zaradi (ili doprinosu) tokom celog radnog veka, već su rezultat posebnih propisa, odnosno privilegovanja pojedinih kategorija penzionera, što je u penzijskom sistemu SR Jugoslavije bilo dosta česta pojava.

- **Alternativno, povećati odnos najmanje i prosečne penzije,** čime se prosečna penzija ne bi znatnije povećala, ali čime bi se popravio položaj najsiromašnijih penzionera.

- **Borba protiv izbegavanja plaćanja doprinosa.** Da bi se popravila nepovoljna finansijska pozicija javnog fonda penzijskog osiguranja, nužno je smanjiti izbegavanje plaćanja penzijskog doprinosa na minimum. Za to postoje tehnički uslovi (plaćanje doprinosa vrši se preko jedinstvene kompjuterske mreže), ali se problem prevashodno nalazi u političkoj sferi, iz koje dolaze odluke da pojedina velika preduzeća (društvena i javna) mogu isplaćivati neto zarade i bez uplate doprinosa. U većem broju privatnih i društvenih firmi isplata zarada vrši se bez plaćanja doprinosa za penzijsko osiguranje (u gotovom, preko ugovora o delu i autorskom honoraru i, čak, preko tekućeg računa), uz znanje državnih organa, a često bez znanja zaposlenih i na njihovu štetu. Ove mere ipak ne mogu biti zamenjena za druge reformske mere, pošto nekapitalizovani penzijski fond

nije sposoban da u dugom roku obezbeduje pristojne penzije, a bez preteranog opterećenja privrede.

Poseban značaj ima obezbeđenje načela da pravo na penziju imaju isključivo stari ljudi (izuzimajući invalide), a što se postiže ustanovljavanjem obaveznog uslova o dosta visokom minimumu godina života koje mora dostići osiguranik da bi ostvario pravo na penziju.

Pozitivni finansijski dometi promena i mera navedenih u ovom odeljku su ograničeni, i to dvostruko: prvo, njihov uticaj na finansijska kretanja u kratkom roku ne može biti značajan, jer u kratkom roku na troškove penzijskog sistema dominirajući uticaj imaju već formirana prava penzionera i onih koji su pred penzijom; i drugo, efekti predložениh promena ni dugo-ročno ne mogu rešiti sve težu krizu penzijskog sistema, već je potrebno nešto radikalnije - duboka promena samih temelja penzijskog sistema.

Jedna realistična dugoročna, duboka reforma, a u skladu sa modernim shvatanjima penzijskog sistema i penzijske politike trebalo bi da zasnje novi penzijski sistem u SR Jugoslaviji na dvema vrstama institucija: prvo, **na javnim, državnim fondovima** penzijskog osiguranja i, drugo, na decentralizovanim, **samostalnim penzijskim fondovima**.

Opredeljenje za penzijski sistem sa dva odvojenog segmenta počiva na uverenju da se pojedini tipovi fondova bolje slažu sa osnovnim ciljevima penzijskog osiguranja nego drugi tipovi. Tako javno, državno osiguranje bolje osigurava redistributivnu funkciju penzijskog osiguranja nego samostalno, dopunsko osiguranje, pošto je javno zasnovano na obaveznosti, širokom obuhvatu i poreskoj suverenosti države. Sa druge strane, privatno, dopunsko osiguranje (obavezno ili dobrovoljno) vrlo je pogodno za štednu funkciju penzijskog osiguranja, a zbog prednosti decentralizovanog, privatnog, konkurentskog pristupa problemima štednje, investicija i akumulacije. Na kraju, oba navedena tipa pogodna su kao osiguranje penzioneru, mada na različite načine. Jer, praktičnost i iskustvo pokazuju da postoji izvesna neizvesnost u odnosu na efikasnost i pouzdanost pojedinih oblika penzijskog osiguranja u dugom roku, pa je za osiguranika povoljnije da se oslanja na dva stuba, nego na jedan, koji može da podbaci. Drugim rečima, i ovde važi načelo da diverzifikacija smanjuje rizik.

Između štednje i redistribucije, kao ciljeva penzijskog sistema, postoji jasna kontradiktornost.

Naime, dobar mehanizam usmeren na štednju podrazumeva čvrstu, direktnu vezu između doprinosa (uplata) i same penzije, dok cilj redistribucije baš traži slabu vezu između doprinosa i penzije, kako bi se jedan deo štednje bolje stojećih prelio siromašnijima.

Stoga je potrebna kombinacija različito strukturiranih institucija, koja će zadovoljiti različite potrebe penzijskog sistema i koja će obezbediti maksimum povoljnih, a minimum nepovoljnih efekata.

Reformisan javni, državni penzijski fond, koji bi preuzeo na sebe samo jedan deo dosadašnjih funkcija, ima i dalje nezaobilazno mesto u penzijskom osiguranju kroz obezbeđenje osnovnih uslova života svim penzionerima. Redistributivna funkcija ovog fonda bila bi izražena načinom na koji se određuju penzije: to ne bi bili sistemi propisane isplate i propisanog doprinosa, već ili svima jednaka penzija (eventualno uz korekciju prema stažu osiguranja) ili neki tip socijalne penzije (garantovana penzija). Javni fond bi bio po volumenu sredstava i značaju za penzionersku populaciju znatno manji nego što je sada, pa bi i stopa doprinosa bila znatno niža, čime bi se omogućilo uvođenje značajnog dopunskog osiguranja. Način finansiranja bi dalje bio PAYG, odnosno finansiranje penzija iz tekućih prihoda, a bez fundiranosti kapitalom.

Decentralizovani penzijski fondovi bi obezbeđivali dopunsko penzijsko osiguranje, koje bi jednim delom bilo obavezno, a drugim dobrovoljno. Ovi bi fondovi funkcionisali na osnovu pune fundiranosti kapitalom. Osiguranici bi se obavezno uključivali u štedne planove, kod kojih se doprinos pojedinca registruje i sabira na njegovom ličnom računu, a penzija se određuje na osnovu ukupne uplaćene sume (i investicionih prihoda tih doprinosa). Kod ovih penzijskih šema po definiciji ne postoji podsticaj evaziji, zatim one pogoduju razvoju štednje i tržišta kapitala, ne unose distorzije u odlučivanje, ne donose probleme od kojih pate penzijske šeme u okviru penzijskog fonda preduzeća (ograničena prenosivost, nepotpuna fundiranost, složenost, nejednako pokrivanje iz različitih preduzeća itd.). U institucionalnom smislu, nije nužno da se obavezno i dobrovoljno dopunsko penzijsko osiguranje odvajaju, tj. oba bi mogli da obavljaju isti fondovi, samo uz jasno razdvajanje, radi kontrole, sredstava od dobrovoljnog i od obaveznog osiguranja.

Tranziciju bi trebalo izvesti obezbeđujući osiguranicima pravo izbora fonda, a koristeći

dugoročne državne obveznice i hartije od vrednosti iz privatizacije za finansiranje povećanih obaveza.

Pitanja penzijske reforme su veoma osetljiva, jer odlučujuće utiču na život velikog broja ljudi i jer su dugoročna po svom karakteru. Stoga se u reforme mora ići oprezno, posle složenih i obimnih ispitivanja svih efekata. No, neke tendencije su jasne. Prvo, u velikom broju zemalja planiraju se reforme, pošto su stari, državni, PAYG penzijski sistemi (slični jugoslovenskom) u dubokoj krizi. Drugo, težište se postepeno pomera sa fondova zasnovanih na jednakosti tekućih prihoda i rashoda na kapitalne, fundi-

rane penzijske fondove. I treće, određivanje penzije prema unapred poznatoj formuli (kao u SR Jugoslaviji) zamenjuje se utvrđivanjem visine doprinosa osiguranika i određivanjem penzije prema akumuliranim sredstvima samog osiguranika. U tom pravcu posebno brzo idu neke zemlje Južne Amerike i Istočne Evrope, sa dobrim uspehom. I SR Jugoslavija se nalazi pred neminovnom penzijskom reformom, polazeći od toga da interesi i prava penzionera ne budu povređeni, ali da se stvore uslovi za privredni oporavak zemlje i dugoročan ekonomski prosperitet, koji jedini može obezbediti bezbrižnu starost.

VI Siva ekonomija

1. Razmere sive ekonomije

U periodu jugoslovenske krize, u uslovima dezintegracije SFRJ i formiranja SRJ, započete tranzicije, rata u okruženju, međunarodne ekonomske blokade i sankcija UN, došlo je do dramatičnog pada registrovanog društvenog proizvoda i ukupne ekonomske aktivnosti uz istovremeno širenje sive ekonomije. Za tri godine registrovani društveni proizvod je više nego prepolovljen tako da je u 1993. u odnosu na 1990. godinu iznosio 44,1%. Relativni nivo sive ekonomije u odnosu na registrovani društveni proizvod u toj godini bio je najviši (54,4%), mada je njen apsolutni nivo bio nešto niži nego prethodne dve godine. U 1994. i 1995. godini registrovani društveni proizvod je rastao (za 2,5% u 1994. i 6,1% u 1995), dok je siva ekonomija opadala. Time je njen relativni značaj opao sa 54,4% registrovanog društvenog proizvoda u 1993. na 44,7% u 1994., odnosno na 40,8% u 1995⁶⁰.

Posle ukidanja međunarodne ekonomske blokade i sankcija UN i prestanka rata u okruženju očekivalo se da će doći do dinamičnijeg rasta ekonomske aktivnosti i bržeg opadanja sive ekonomije. Međutim, eliminisanje ovih uzroka sive ekonomije nije automatski dovelo do njenog značajnijeg smanjenja, jer su posledice ovih egzogenih faktora i dalje ostale izazivajući mnoge poremećaje u privredi. Iako je rat prestao, oko 650 hiljada izbeglica je i dalje ostalo u SRJ. Isto tako, iako su sankcije formalno ukinute krajem 1995., SRJ još uvek nije uključena u međunarodne finansijske institucije. Mada je zabrana uvoza i izvoza ukinuta, spoljnotrgovinske transakcije se obavljaju u vrlo malom obimu⁶¹ pod najnepovoljnijim uslovima jer je, kao posledica ekonomske blokade, konkurentnost naše privrede na svetskom tržištu značajno opala zbog tehnološkog zaostajanja, pada produktivnosti rada, kao i zbog nepovoljnog statusa naše zemlje u međunarod-

noj razmeni. Status najpovlašćenije nacije i drugi preferencijali koje je imala Jugoslavija pre početka njene dezintegracije SRJ nije dobila u 1996. godini, a postoje i druge smetnje i ograničenja. Zbog svega toga rast proizvodnje i izvoza u 1996. je bio znatno manji nego što se očekivalo, a ocenjuje se da je siva ekonomija neznatno opala u odnosu na prethodnu godinu. Društveni proizvod u 1996. je porastao za 5,8%, a izvoz za 20,3%, što se smatra nedovoljnim u odnosu na veoma nizak nivo iz prethodnih godina. U takvim uslovima transakcije sa inostranstvom i dalje su ostale jedan od glavnih generatora sive ekonomije. Zato se može očekivati da obim sive ekonomije u 1996. bude neznatno ispod njenog obima u 1995. godini, mada se još ne raspolaze odgovarajućim procenama sive ekonomije.

2. Uzroci sive ekonomije

Kao glavni uzroci sive ekonomije najčešće se navode: rigidna privredna regulativa i visoke poreske obaveze, kao i finansijski problemi u poslovanju, velika nezaposlenost i pad životnog standarda stanovništva. To su **ekonomski faktori**. Generiše ih sam privredni sistem koji načinom svoga funkcionisanja pobuđuje privredne subjekte na prelazak u sivu zonu. Ponašanje privrednih subjekata u tom pogledu je uslovljeno nivoom poreskog morala, stepenom poverenja u državu i stepenom saglasnosti sa ciljevima i metodama ekonomske politike. Ovo su **psihološki faktori**. Oni su subjektivne prirode, ali su objektivno uslovljeni karakteristikama privrednog sistema i načinom funkcionisanja njegovih institucija. Psihološki faktori su, dakle, objektivno uslovljeni ekonomskim faktorima. Na kraju, donošenje same odluke za prelazak u sivu zonu poslovanja zavisi od konkretne procene situacije, subjektivne volje i individualnih sposobnosti ekonomskih aktera za poslovanje u sivoj zoni.

60 Detaljnije o kretanju sive ekonomije u periodu 1991-1995. videti u "Human Development Report Yugoslavia 1996", Ekonomski institut Beograd, 1996.

61 Na ovo utiče i prekid robne razmene sa republikama prethodne Jugoslavije.

To su faktori oportuniteta i volje.

Sve tri vrste faktora ili generatora sive ekonomije bili su prilično izraženi i u prethodnoj Jugoslaviji, a posebno su potencirani novim faktorima izazvanim aktuelnom krizom u SRJ.

Faktori iz ranijeg perioda su na primer:

- dominacija politike nad ekonomijom
- neefikasnost pravnog i zakonodavnog sistema
- neefikasno funkcionisanje državnih organa
- nesređen poreski sistem, neadekvatna poreska politika i neefikasna poreska kontrola
- nepoverenje u bankarski sistem
- blage kazne, tj. mali rizik u odnosu na očekivanu dobit
- restriktivna ekonomska politika prema privatnom i slaba kontrola društvenog sektora
- relativno nizak stepen podele rada i specijalizacije sa velikim brojem mešovitih domaćinstava⁶²
- nekonvertibilnost domaće valute i nerealan zvanični devizni kurs
- nezaposlenost i velike ekonomske migracije (spoljne i unutrašnje)
- niska primanja zaposlenih i pad životnog standarda stanovništva
- kriza sistema i ekonomska kriza.

Posle 1990. godine pojavili su se novi snažni generatori sive ekonomije koji su doveli do njene ekspanzije. To su:

- secesija republika prethodne Jugoslavije i kidanje tradicionalnih ekonomskih veza sa SRJ
- rat u okruženju i ratne migracije
- međunarodna ekonomska blokada i sankcije UN
- ekonomska i pravna nestabilnost SRJ
- nepoverenje u državu i njene institucije i nizak nivo poreskog morala
- nekontrolisana vlasnička transformacija i privatizacija društvene imovine, naročito u uslovi hiperinflacije

• neslaganje sa ciljevima, sredstvima i metodima ekonomske politike

• inflacija, hiperinflacija i inflatorna očekivanja

• veliki broj zaposlenih na plaćenom odsustvu i prinudnom odmoru

• monopolski položaj velikih poslovnih sistema na suženom domaćem tržištu u uslovima nepostojanja spoljnog tržišta u periodu ekonomske blokade

• neadekvatnost sistema plaćanja u zemlji i nerazvijenost finansijskih institucija

• hronična nelikvidnost banaka i preduzeća.

Zbog secesije republika od SFRJ, došlo je do kidanja ustaljenih ekonomskih veza SRJ sa bivšim republikama, a zbog oštre ekonomske blokade i sankcija UN, došlo je do prekidanja razmene sa drugim zemljama. To je dovelo do mnogih poremećaja u skoro svim robnim i finansijskim tokovima u privredi SRJ. Privredni subjekti su na ove egzogene šokove reagovali prekidanjem proizvodnje ili bekstvom u sivu zonu. O razmerama ovih poremećaja i dubini nastalih potresa u privredi može se suditi na osnovu podataka o obimu međunarodne razmene na spoljnom tržištu i o obimu međurepubličke razmene unutar prethodne Jugoslavije. Naime, privrede bivših republika u 1989. godini, kao poslednjoj godini normalnog funkcionisanja jedinstvenog tržišta prethodne Jugoslavije, međusobno su razmenjivale čak polovinu društvenog proizvoda, a preko petine je razmenjivano sa ostatkom sveta. Time su ogromni potencijali privrede SRJ ostali van funkcije, a veliki proizvodni resursi neiskorišćeni, što je ostavljalo dovoljno prostora za nesmetano širenje sive ekonomije.

S druge strane, veliki broj ratnih izbeglica našao je utočište u SRJ (u 1994. bilo ih je oko 450 hiljada, a u 1995. oko 700 hiljada). Oni vrše znatan pritisak na tržište rada, na tržište roba za ličnu potrošnju, kao i na socijalne i komunalne fondove. Jedan broj izbeglica je sa sobom doneo i novčana sredstva čije uvođenje nije bilo registrovano i čije su mogućnosti plasiranja u formalnom sektoru bile ograničene. Jedina šansa im se pružala na sivom finansijskom (i deviznom) tržištu ili u drugim oblastima sive ekonomije.

Ovi neregularni uslovi doveli su do produbljivanja svih ekonomskih protivurečnosti i socijalnih napetosti koje su već bile izražene u

⁶² Relativno nizak nivo podele rada i specijalizacije sa jakim tradicijama zanatske proizvodnje, zatim čvrste veze sa selom i poljoprivredom olakšavaju promenu zanimanja, prelazak u druge delatnosti ili u prirodno privredovanje i nalaženje posla, kao i snalaženje u svojoj ekonomiji. Ovo znači da su i faktori oportuniteta i voljnosti dali znatan doprinos širenju sive ekonomije u SRJ.

čitavoj protekloj deceniji u okviru prethodne Jugoslavije. Dugoročne negativne ekonomske tendencije drastično su se zaoštrile u nestabilnoj 1992. i još težoj 1993. godini. Došlo je do velikog opadanja prometa, proizvodnje i ukupnog društvenog proizvoda, nezapamćene hiperinflacije, kao i do dramatičnog pada realnih zarada i životnog standarda stanovništva, uz rapidno povećanje prikrivene nezaposlenosti. Da bi se zaštitio dostignuti nivo životnog standarda i sačuvao stečeni socijalni status, morali su se prihvatiti uslovi crnog tržišta rada.

Blokada svih legalnih kanala razmene sa svetom naterala je državu da traži druge načine i druge kanale radi obezbeđenja minimuma osnovnih ekonomskih i državnih funkcija, tolerišući to i građanima i preduzećima. Izbegavajući oštre i sveobuhvatne ekonomske sankcije međunarodne zajednice, građani, preduzeća i banke tražili su razne neregularne pa i nelegalne načine poslovanja i sticanja prihoda radi održavanja kakve takve proizvodnje i životnog standarda, pa se veliki deo ekonomskih transakcija obavljao mimo zakona i propisa države. Sve veći obim privrednih funkcija u međunarodnoj razmeni država je prečutno prepustila neformalnom sektoru, jer su njene funkcije na međunarodnom planu bile formalno onemogućene. Procenjuje se da je neposredna šteta od sankcija međunarodne zajednice, merena izostalom društvenim proizvodom, dostigla 45 milijardi dinara⁶³.

Teškoće pravnog i političkog stabilizovanja novoorganizovane države SRJ koje još nije dovršeno, zatim sporost u izgradnji normativnih okvira i samih institucija sistema tržišnog privređivanja, nedoslednost u njihovoj primeni u praksi i opšta ekonomska nesigurnost u uslovima dugotrajne ekonomske krize i hiperinflacije, kao i nekonzistentnost mera ekonomske politike, naročito tokom 1993. godine, bitno su uticali na pad poslovnog i poreskog morala i na veliko povećanje sklonosti ekonomskih aktera ka sivoj ekonomiji.

Započeti procesi privatizacije društvene svojine u periodu hiperinflacije, kao i zastoji izazvani naknadnom promenom zakonske regulative, stvorili su pogodno tle za pojavu sive ekonomije u oblasti redistribucije imovine između privatnog i društvenog sektora i između pojedinih kategorija domaćinstava i slojeva stanovništva.

Hiperinflacija se krajem 1993. i u januaru 1994. približila apsolutnom svetskom rekordu i zapretila da potpuno razori ekonomsku i

socijalnu strukturu društva. Tako je hiperinflacija, kao faktor i idealan ambijent za širenje sive ekonomije, odnela prevagu nad svim ostalim faktorima koji su joj prethodili i koji su je proizveli. Vitalne ekonomske funkcije preselile su se u sivu zonu. Pojedine robe su se gotovo u celosti preselile na crno tržište, dinar kao nacionalna valuta je prestao da funkcioniše kao sredstvo plaćanja i merilo vrednosti. Ove funkcije je preuzela nemačka marka, a crno devizno tržište je bilo u velikoj ekspanziji. Tako su siva ekonomija i neformalni sektor u 1993. godini doživeli svoj maksimum.

Pored inflatornih očekivanja i drugi psihološki faktori su takođe imali jakog uticaja na ekspanziju sive ekonomije. Zbog nepoverenja u državne i privatne banke štednja stanovništva se tezauriše (konvertuje u devize), ili se ulaže u transakcije na crnom finansijskom tržištu ili nelegalno transferiše u inostranstvo, dok banke ostaju bez kreditnih potencijala za finansiranje obrtnih sredstava privrede. To otežava priliv stranog kapitala. Tako i preduzeća i banke (koje su već duže vreme u nelikvidnosti) i dalje ostaju bez novca, pa su prinuđeni da prihvataju neregularne i oštre uslove sivog tržišta.

Presecanje trenda hiperinflacije, zaustavljanje procesa ekonomske dezintegracije, oživljavanje proizvodnje i rast realnih plata i životnog standarda, koje je započeto realizacijom Programa monetarne rekonstrukcije i ekonomskog oporavka zemlje u 1994., uz napore za stabilizovanje ekonomske politike u narednim godinama (1995. i 1996.), umanjilo je snagu onim (ostalim) generatorima sive ekonomije koji su nastavili i dalje da deluju. Suspenzija i ukidanje sankcija UN, takođe je imalo jak psihološki efekat na smanjenje sklonosti ekonomskih aktera ka sivoj ekonomiji. Međutim, stvarni ekonomski efekti koji su se očekivali od ukidanja sankcija nisu se osetili do kraja 1996. godine (osim delimično u spoljnotrgovinskom prometu i međunarodnom saobraćaju), jer nisu eliminisane posledice koje su sankcije prouzrokovale. Pored toga, prevelik obim javnih rashoda i ranije ustanovljenih prava iz oblasti javnih potreba, zatim neprilagodnost poreskog sistema i veoma sporo vraćanje poverenja građana u državu i njene institucije (na primer, banke) otežavaju rešavanje problema sive ekonomije i odlažu njeno svodenje u podnošljive okvire.

63 Informacija o tekućim privrednim kretanjima - Republički zavod za razvoj, mart 1992; Beograd.

3. Siva ekonomija kao izvor ekonomskih nejednakosti i faktor njihovog zamagljivanja

Poznato je da nejednakosti u raspodeli (i u razvoju uopšte) nastaju i u regularnom privredivanju, odnosno u privredama sa zanemarujuće malim obimom sive ekonomije. Do tih nejednakosti dolazi iz subjektivnih i objektivnih razloga. Subjektivni razlozi se odnose na individualne razlike koje prirodno postoje između privrednih subjekata, dok se objektivni razlozi odnose na nesavršenost tržišnog mehanizma i pored činjenice da su formalni (pravni) uslovi privredivanja načelno jednaki za sve privredne subjekte⁶⁴. Međutim, u slučaju sive ekonomije privredni subjekti ne poštuju relevantne pravne norme izbegavajući propisane ekonomske obaveze. Na taj način, oni obezbeđuju sebi privilegovani položaj na tržištu, povoljniju strukturu cena, pogodnije proporcije raspodele i nesrazmerno veću dobit. Iz ovoga proizilaze velike ekonomske nejednakosti koje, dakle, nastaju na neregularnoj osnovi.

Osim toga, nejednakosti u raspodeli koje nastaju u regularnim uslovima mogu se meriti i kontrolisati, što nije slučaj sa neregularnim nejednakostima. Problem nije samo u tome što su podaci i informacije o skrivenoj ekonomiji nedostupni, nego i u tome što se (u periodima ekspanzije sive ekonomije) ne zna tačno šta ustvari predstavljaju ekonomski parametri koje pruža oficijelna statistika.⁶⁵ Prema tome, siva ekonomija zamagľuje sistem informisanja oficijelne statistike, koji u uslovima većeg obima sive ekonomije, postaje nepouzdan za upravljanje privrednim razvojem. Zbog deformisanosti zvaničnih podataka dovode se u pitanje kriterijumi za ocenu uspešnosti poslovanja pojedinih preduzeća ili segmenata privrede pa se ne mogu identifikovati ona preduzeća ili grane privrede kod kojih bi država trebala da interveniše dotacijama ili investicijama. Takođe se ne može pouzdano utvrditi distribucija domaćinstava prema visini prihoda niti se mogu identifikovati domaćinstva kojima bi država "moralna" da pomogne. Dakle, zbog zamagľenih statističkih podataka i ekonomskih kriterijuma ne mogu se adekvatno locirati državne intervencije u privredi niti socijalni transferi stanovništvu, a ni tržište ne može da vrši nepristrasnu alokaciju ekonomskih resursa. Tako ekspanzija sive ekonomije unosi krupne

promene u privredni život zemlje, a istovremeno onemogućuje adekvatnu kvantifikaciju tih promena.

Iz same činjenice da siva ekonomija podrazumeva izbegavanje ekonomskih obaveza radi povećanja sopstvenih prihoda proizilazi da se putem sive ekonomije vrši odgovarajuća preraspodela prihoda između ekonomskih aktera u regularnom privredivanju i onih u svojoj zoni poslovanja. Ove preraspodele znače prelivanje javnih prihoda (države) u korist drugih sektora - privrede i stanovništva. Slične neregularne preraspodele u SRJ nastaju i između društvenog sektora privrede sa jedne strane i privatnog sektora i stanovništva sa druge strane. Ovim se, međutim, ne objašnjava u celosti položaj stanovništva u ovim neregularnim preraspodelama (između globalnih sektora) niti unutar ovog sektora (između pojedinih kategorija domaćinstava ili socijalnih grupa stanovništva).

Za kvantifikovanje ovih neregularnih preraspodela dohotka ne raspolaze se potrebnim podacima. O njima se okvirno može suditi na osnovu podataka o ukupnom obimu sive ekonomije u odnosu na registrovani društveni proizvod i ukupnu ekonomsku aktivnost, kao i na osnovu globalnih podataka o veličini preraspodele javnih prihoda na neregularnoj osnovi za koje postoje procene. Podaci pokazuju da je SRJ u 1990. ostala bez 3,2 milijarde dolara javnih prihoda, a u 1995. bez 2,5 milijardi dolara pod pretpostavkom da se cela siva ekonomija mogla oporezovati približno isto kao regularna (Tabela 23). Da je polovina sive ekonomije bila oporezovana u periodu 1991-1995. država bi imala više oko 5 milijardi dolara javnih prihoda (koje su neregularno privojili drugi sektori).

Izvedene kvantifikacije takođe pokazuju da je unutar sektora privrede između regularnog i neregularnog dela preraspodeljeno samo po osnovu neplaćanja obaveza prema državi u 1990. oko 2,4 milijarde dolara ili 11% registrovanog društvenog proizvoda, a u 1995. godini oko 1,8 milijardi dolara ili 16%. Toliko su manje platili oni ekonomski subjekti koji su uspeali da prikupe svoje prihode ili na drugi način izbegnu plaćanje obaveza prema državi od onih koji to nisu uspeali. Kolike su neregularne preraspodele unutar ovog sektora, posebno između privatne i društvene privrede po drugim osnovama (na primer, po osnovu neregularne i nelegalne privatizacije ili organizacione transformacije ili inflacije) teško je procenti, ali je sigurno da nisu male. Takođe

64 Ove nejednakosti se obično smatraju regularnim i legitimnim, mada su razlike koje nastaju zbog nesavršenosti tržišnog mehanizma poprilično sive, budući da znatan deo sive ekonomije nastaje upravo većim korišćenjem tih nesavršenosti, a da se pri tome ni jedna pravna norma ne krši. Granice između sive i regularne ekonomije nisu uvek sasvim jasne.

65 Na primer, ne zna se da li registrovani društveni proizvod obuhvata i deo sive ekonomije, ali se zna da se gotov novac u optičku odnosu i na regularnu i na neregularnu ekonomiju (jer su to "integralni" delovi ukupne ekonomije). Iz ovoga sledi da se registrovani društveni proizvod ne može upoređivati sa gotovim novcem u optičku, jer se jedan makroekonomski agregat ne odnosi na ukupnu ekonomsku aktivnost, dok je drugi obuhvata u celini.

Tabela 23. Preraspodela dohotka u SRJ posredstvom sive ekonomije

a) <i>Pretpostavka nepromenjene stope poreskog opterećenja</i>	1990	1995
1. Siva ekonomija u mrd. dolara ⁶⁶	6,1	4,9
2. Stopa poreskog opterećenja regularne privrede ⁶⁷ , u %	51,7	52,0
3. Gubitak javnih prihoda u svojoj ekonomiji (1x2) (preraspodela između države i drugih sektora)	3,2	2,5
b) <i>Pretpostavka nepromenjenog fiskalnog volumena</i>		
4. Društveni proizvod (MPS) sa sivom ekonomijom	27,7	16,9
5. Javni prihodi iz društvenog proizvoda (bez sive ekonomije)	11,2	6,2
6. Stopa poreskog opterećenja ukupne ekonomije (5 u % od 4)	40,4	36,9
7. Smanjenje stope poreskog opterećenja (2-6)	11,3	15,1
8. Efekat rasterećenja regularne privrede ((4-1)x7) (preraspodela unutar sektora privrede)	2,4	1,8

nisu male ni odnosne preraspodele u korist sektora stanovništva budući da su inicijatori sive ekonomije u krajnjoj liniji ipak građani (kao zaposleni u društvenim preduzećima, odnosno kao vlasnici ili preduzetnici u privatnim), koji se njom bave radi pukog preživljavanja u teškim uslovima višegodišnje krize ili neosnovanog bogaćenja. S druge strane, postoje i veoma veliki suprotni tokovi neregularnih preraspodela na štetu stanovništva, a u korist drugih sektora - države i privrede (blokiranje "stare" devizne štednje u državnim bankama; propadanje štednje građana u velikim privatnim bankama; mahinacije sa sivom emisijom novca i crnim deviznim kursom itd.).

Kakav je uticaj sive ekonomije na socijalne nejednakosti u sektoru stanovništva teško je reći pošto se ne raspolaze potrebnim podacima. Poznato je da se u uslovima velikog pada realnih zarada i prosečnih prihoda stanovništva nužno smanjuju razlike između socio-ekonomskih grupa, a povećava se njihova jednakost na nižem nivou životnog standarda ("jednakost u siromaštvu"). Ankete zvanične statistike i nekih naučnih institucija pokazuju da se nejednakost nije povećavala u periodu 1991-1994⁶⁸. Međutim, na bazi ovih anketa ne može se saznati kakvo bi bilo stanje tih nejednakosti da nije bilo sive ekonomije, ili da su ankete mogle da obuhvate i onu malobrojnu grupu enormno velikih špekulanata koji prisvajaju pozamašan deo ukupnih prihoda ostvarenih u svojoj ekonomiji.⁶⁹

Pošto je kvantitativni značaj sive ekonomije u posmatranom periodu bio veoma veliki, to su njeni uticaji na raspodelu i preraspodelu dohotka i ekonomske nejednakosti između globalnih sektora i unutar njih bili znatni. Ohrabrujuće je jedino to što se ni apsolutni ni relativni obim sive ekonomije ne povećava, već se postepeno smanjuje, pa se smanjuje i njen uticaj na ove procese.

4. Uloga države i mere za suzbijanje sive ekonomije

U rešavanju problema sive ekonomije u SRJ i u preduzimanju mera za svodenje njenog obima u podnošljive okvire u protekle tri godine (1994-1996.) osnovni cilj je bio da se što veći deo sive ekonomije reintegriše u regularnu privredu, odnosno, da se (naknadno) legalizuje, a tek manji deo da se eliminiše. Ovo predstavlja pozitivni pristup u rešavanju problema sive ekonomije. Pošlo se, naime, od toga da je ponašanje pojedinca u izboru aktivnosti i u prihvatanju (ili izbegavanju) relevantnih pravnih normi objektivno uslovljeno ekonomskim faktorima i motivisano racionalnim razlozima, kao što je želja za većim prihodima u normalnim uslovima ili borba za opstanak u uslovima krize. Iz toga je proizašao stav da je modifikovanje ponašanja ekonomskih aktera u

66 Procena autora.

67 Procena zvaničnih organa RS.

68 Anketa o potrošnji domaćinstava, Savezni zavod za statistiku; Lazić, M. i dr, Razaranje društva, Filip Višnjić, Beograd, 1993.

69 Na primer, u uslovima hiperinflacije u 1993. godini stanovništvo je svakodnevno gubilo znatan deo svojih prihoda, a samo su malobrojni uspevali da krupnim finansijskim i drugim špekulacijama nadoknade inflacione gubitke i da se obogate.

društveno poželjnom smeru lakše ostvariti sredstvima i metodama koji stimulativno deluju na razvoj ekonomske aktivnosti i koja oslobađaju i podstiču preduzetničku inicijativu, nego metodama njihovog administrativnog ograničavanja i sputavanja⁷⁰.

Uopšteno se može reći da se u rešavanju problema sive ekonomije može pristupiti na tri načina: 1. metodom integracije sive ekonomije otklanjanjem sistemskih uzroka koji je generišu - to je sistemski pristup; 2. metodom naknadne legalizacije odnosnih ekonomskih aktivnosti merama ekonomske politike; i 3. metodom eliminacije posledica sive ekonomije putem represivnih mera organa kontrole, inspekcije i nadzora. U SRJ su primenjivana sva tri pristupa, ali je prednost načelno data sistemskom pristupu.

U preduzimanju konkretnih mera u svodenju sive ekonomije u tolerantne okvire sistemski pristup je najviše došao do izražaja u Programu monetarne rekonstrukcije i ekonomskog oporavka zemlje iz 1994. kada je presecanjem hiperinflacije i uvođenjem konvertibilnog dinara došlo do smanjenja sive ekonomije. Stabilizacija uslova privredivanja destimulisala je privredne subjekte koji deo svojih aktivnosti obavljaju u sivoj zoni, što je pored ostalog uticalo i na stabilizaciju javnih prihoda. Delovanjem na sistemske uzroke sive ekonomije u 1994. godini nivo sive ekonomije meren registrovanim društvenim proizvodom opao je za oko 10% (sa 54,4% na 44,7%).

Da bi podržala pozitivne tendencije u smanjivanju obima sive ekonomije iz 1994. Vlada Srbije je donela Program mera za suzbijanje sive ekonomije u 1995. koji je takođe bio koncipiran na sistemskim osnovama. Suština Programa sastojala se u kombinaciji dugoročnih i kratkoročnih mera u domenu poreskog zakonodavstva (poreskog sistema i poreske politike), zatim finansijskog poslovanja, radnog zakonodavstva, urbanizma, stambeno-komunalne delatnosti i građevinarstva. Potpunije su sprovedene samo kratkoročne mere, dok su neke sistemske promene delimično sprovedene tek krajem 1995. godine usvajanjem odgovarajućih izmena i dopuna poreskih i drugih zakonskih propisa. Nivo sive ekonomije (u odnosu na registrovani društveni proizvod) u poredenju sa 1994. godinom smanjen je u 1995. za 3,9%. Ovim relativno malom sužavanju obima sive ekonomije u toj godini doprinelo je operativno delovanje državnih organa koje je naročito bilo usredsređeno na pojačan inspeksijski nadzor i kontrolu, a primenjivane su i mere naknadne

legalizacije divlje gradnje u gradovima.

Ekonomska politika je manje doprinela reintegraciji sive ekonomije, jer je bila manje konzistentna i stabilna. Zbog oklevanja u zaokruživanju reforme privrednog sistema, prestrukturiranja preduzeća i poslovnih banaka otvoren je prostor za zloupotrebu privilegovanog položaja pojedinih preduzeća, nefunkcionisanje pravila igre tržišne ekonomije, a time i za opstajanje sive ekonomije.

Program mera za suzbijanje sive ekonomije iz 1995. korigovan je i dopunjen početkom 1996. godine. Generalna preporuka inoviranog programa bila je da se puni efekti u sužavanju obima sive ekonomije mogu očekivati samo ako se dosledno sprovedu privredno sistemske promene koje podrazumevaju donošenje ključnih sistemskih zakona kao što je zakon o preduzeću, zakon o svojskoj transformaciji, zakon o osnovama poreskog sistema, zakon o porezu na dodatu vrednost, zakon o likvidaciji i stečaju. Dalja liberalizacija spoljnotrgovinskih tokova i regulative investiranja iz inostranstva takođe bi znatno doprinela prilagodavanju privrednog sistema zahtevima tržišne privrede. Donošenje ovih sistemskih zakona ide veoma sporo. Neki zakoni su doneti (Zakon o preduzeću), drugi su u pripremi ili proceduri, odnosno tek treba da se donesu (Zakon o svojskoj transformaciji privrede), a primena Zakona o porezu na dodatu vrednost očekuje se najranije u 1998. godini. Predložene izmene u oblasti radnih odnosa koje treba da obezbede izmeštanje socijalne funkcije iz preduzeća, uz odgovarajuće socijalne programe države, još uvek nisu sprovedene. Snižavanje poreskih opterećenja na lična primanja (što je neophodan uslov za smanjenje zapošljavanja na crno) je nedovoljno, kao i smanjivanje carina i carinskih dažbina, poreza i drugih obaveza.

Empirijski podaci pokazuju da sistemski pristup u "suzbijanju" sive ekonomije daje najveće rezultate. Tako je Program monetarne rekonstrukcije i ekonomskog oporavka zemlje iz 1994. godine svojim radikalnim promenama ambijenta i stabilizacijom uslova privredivanja na početku njegovog sprovođenja više doprineo smanjenju sive ekonomije u toj godini nego što je postignuto Programom mera za suzbijanje sive ekonomije u 1995. Ovo zbog toga što su sistemske promene najavljene tokom 1995. godine sporije sprovedene, a neki važni sistemski zakoni još nisu doneti (na primer, Zakon o svojskoj transformaciji koji će se usvojiti tek tokom ove 1997. godine).

⁷⁰ Apriori negativan stav zadržan je samo za zabranjene ekonomske aktivnosti koje su zakonom sankcionisane kao kriminal (crna ekonomija).

društveno poželjnom smeru lakše ostvariti sredstvima i metodama koji stimulativno deluju na razvoj ekonomske aktivnosti i koja oslobađaju i podstiču preduzetničku inicijativu, nego metodama njihovog administrativnog ograničavanja i sputavanja⁷⁰.

Uopšteno se može reći da se u rešavanju problema sive ekonomije može pristupiti na tri načina: 1. metodom integracije sive ekonomije otklanjanjem sistemskih uzroka koji je generišu - to je sistemski pristup; 2. metodom naknadne legalizacije odnosnih ekonomskih aktivnosti merama ekonomske politike; i 3. metodom eliminacije posledica sive ekonomije putem represivnih mera organa kontrole, inspekcije i nadzora. U SRJ su primenjivana sva tri pristupa, ali je prednost načelno data sistemskom pristupu.

U preduzimanju konkretnih mera u svodenju sive ekonomije u tolerantne okvire sistemski pristup je najviše došao do izražaja u Programu monetarne rekonstrukcije i ekonomskog oporavka zemlje iz 1994. kada je presecanjem hiperinflacije i uvođenjem konvertibilnog dinara došlo do smanjenja sive ekonomije. Stabilizacija uslova privredivanja destimulisala je privredne subjekte koji deo svojih aktivnosti obavljaju u sivoj zoni, što je pored ostalog uticalo i na stabilizaciju javnih prihoda. Delovanjem na sistemske uzroke sive ekonomije u 1994. godini nivo sive ekonomije meren registrovanim društvenim proizvodom opao je za oko 10% (sa 54,4% na 44,7%).

Da bi podržala pozitivne tendencije u smanjivanju obima sive ekonomije iz 1994. Vlada Srbije je donela Program mera za suzbijanje sive ekonomije u 1995. koji je takođe bio koncipiran na sistemskim osnovama. Suština Programa sastojala se u kombinaciji dugoročnih i kratkoročnih mera u domenu poreskog zakonodavstva (poreskog sistema i poreske politike), zatim finansijskog poslovanja, radnog zakonodavstva, urbanizma, stambeno-komunalne delatnosti i građevinarstva. Potpuni su sprovedene samo kratkoročne mere, dok su neke sistemske promene delimično sprovedene tek krajem 1995. godine usvajanjem odgovarajućih izmena i dopuna poreskih i drugih zakonskih propisa. Nivo sive ekonomije (u odnosu na registrovani društveni proizvod) u poređenju sa 1994. godinom smanjen je u 1995. za 3,9%. Ovom relativno malom sužavanju obima sive ekonomije u toj godini doprinelo je operativno delovanje državnih organa koje je naročito bilo usredsređeno na pojačan inspeksijski nadzor i kontrolu, a primenjivane su i mere naknadne

legalizacije divlje gradnje u gradovima.

Ekonomska politika je manje doprinela reintegraciji sive ekonomije, jer je bila manje konzistentna i stabilna. Zbog oklevanja u zaokruživanju reforme privrednog sistema, prestrukturiranja preduzeća i poslovnih banaka otvoren je prostor za zloupotrebu privilegovanog položaja pojedinih preduzeća, nefunkcionisanje pravila igre tržišne ekonomije, a time i za opstajanje sive ekonomije.

Program mera za suzbijanje sive ekonomije iz 1995. korigovan je i dopunjen početkom 1996. godine. Generalna preporuka inoviranog programa bila je da se puni efekti u sužavanju obima sive ekonomije mogu očekivati samo ako se dosledno sprovedu privredno sistemske promene koje podrazumevaju donošenje ključnih sistemskih zakona kao što je zakon o preduzeću, zakon o svojinskoj transformaciji, zakon o osnovama poreskog sistema, zakon o porezu na dodatu vrednost, zakon o likvidaciji i stečaju. Dalja liberalizacija spoljnotrgovinskih tokova i regulative investiranja iz inostranstva takođe bi znatno doprinela prilagođavanju privrednog sistema zahtevima tržišne privrede. Donošenje ovih sistemskih zakona ide veoma sporo. Neki zakoni su doneti (Zakon o preduzeću), drugi su u pripremi ili proceduri, odnosno tek treba da se donesu (Zakon o svojinskoj transformaciji privrede), a prime-na Zakona o porezu na dodatu vrednost očekuje se najranije u 1998. godini. Predložene izmene u oblasti radnih odnosa koje treba da obezbede izmeštanje socijalne funkcije iz preduzeća, uz odgovarajuće socijalne programe države, još uvek nisu sprovedene. Snižavanje poreskih opterećenja na lična primanja (što je neophodan uslov za smanjenje zapošljavanja na crno) je nedovoljno, kao i smanjivanje carina i carinskih dažbina, poreza i drugih obaveza.

Empirijski podaci pokazuju da sistemski pristup u "suzbijanju" sive ekonomije daje najveće rezultate. Tako je Program monetarne rekonstrukcije i ekonomskog oporavka zemlje iz 1994. godine svojim radikalnim promenama ambijenta i stabilizacijom uslova privredivanja na početku njegovog sprovođenja više doprineo smanjenju sive ekonomije u toj godini nego što je postignuto Programom mera za suzbijanje sive ekonomije u 1995. Ovo zbog toga što su sistemske promene najavljene tokom 1995. godine sporije sprovedene, a neki važni sistemski zakoni još nisu doneti (na primer, Zakon o svojinskoj transformaciji koji će se usvojiti tek tokom ove 1997. godine).

⁷⁰ Apriori negativan stav zadržan je samo za zabranjene ekonomske aktivnosti koje su zakonom sankcionisane kao kriminal (crna ekonomija).

VII Reforme

1. Reforme u privredi

I pored pozitivnih kvantitativnih ekonomskih rezultata ostvarenih u poslednje tri godine (stopa rasta GDP-a od oko 6% prosečno godišnje; relativna stabilnost cena i kursa) u Jugoslaviji u istom periodu nije ostvaren pomak u kvalitetu razvoja. Može se reći da se u 1997. godini kreatori ekonomske politike nalaze pred važnim strateškim izborom - odlučan ulazak u korenite reforme sistema u cilju dogradnje i izgradnje moderne tržišne privrede ili zadržavanje statusa quo uz parcijalne poteze u pojedinim segmentima privrede i do sada već viđenog prebacivanja celokupnog tereta održavanja stabilizacije na ekonomsku politiku.

U zemlji koja je i dalje izvan glavnih svetskih robnih i finansijskih tokova i međunarodnih institucija, u kojoj su glavni problemi: nedostatak kapitala, visok spoljnotrgovinski deficit, visok nivo javne potrošnje (u ovoj godini projektovan na 47,5% GDP), pravna nesigurnost u poslovanju i visok rizik poslovanja, finansijska nedisciplina na svim nivoima, visoka i rastuća nelikvidnost preduzeća i banaka, visoka nezaposlenost, nizak i sve niži životni standard, dileme ne bi smelo da bude - neophodne su korenite i celovite reforme.

Izmena privrednog sistema, izbor ekonomske politike i strategija tranzicije najtešnje su povezani. Uspesjan prelaz na modernu tržišnu privredu zahteva da se istovremeno izgrađuje moderni privredno-sistemski ambijent; da se na toj osnovi dosledno vodi stabilizaciona politika sa jačanjem finansijske discipline i tvrdog budžetskog ograničenja; najzad, da se intenziviraju tokovi restrukturiranja i na mikro i na makro nivou. Nov privredni sistem podrazumeva takav ekonomski, pravni i politički ambijent gde su jasno definisana pravila igre u regulisanju vlasništva i prometa robe i faktora proizvodnje; gde prevladava tip otvorene privrede sa razvijenom domaćom i međunarodnom konkurencijom; gde stabilan i konvertibilan novac

predstavlja istovremeno i cilj i instrument uspešnog privređivanja; gde ekonomski subjekti snose punu pravnu sigurnost za ispunjenje preuzetih obaveza; gde su ekonomske funkcije države u službi održavanja i usavršavanja modernog tržišta. Sva rešenja u novom privrednom sistemu moraju da budu i u funkciji obezbeđenja maksimalno povoljnih uslova za privlačenje stranog kapitala. U ovom segmentu veoma je veliki značaj sprovođenja zdrave ekonomske politike (odolevanje pritiscima za relaksaciju monetarne politike i posebno neopходnost korekcija u obimu i strukturi javne potrošnje), kao i jačanja finansijske discipline, uz vraćanje poverenja građana i privrednih subjekata u stare i uspostavljanje poverenja u nove institucije sistema. Stabilizaciona politika i makroekonomske reforme potreban su, ali ne i dovoljan uslov za suštinske promene. Za razrešenje strukturnih problema potrebne su institucionalne promene, naročito u domenu vlasničke transformacije, razvoja finansijskih tržišta, kao i eliminisanje autarkičnih tendencija razvoja, otvaranjem domaćeg tržišta i snažnim promovisanjem izvozno orijentisane strategije privrednog razvoja.

U okviru sistemskih promena najvažniji element, naročito sa aspekta socijalne kohezije je donošenje Zakona o vlasničkoj transformaciji. U Crnoj Gori, u skladu sa republičkim Zakonom o privatizaciji, proces privatizacije bazira se na svojinjskoj transformaciji bez ostatka društvenog kapitala i predstavlja kombinaciju modela prodaje zaposlenima, modela besplatne podele i modela prenosa kapitala na institucionalne investitore. Republički Zakon o svojinjskoj transformaciji u Srbiji očekuje se da stupi na snagu početkom jula. Zakon forsira tzv. insajdersku privatizaciju i predstavlja kombinaciju modela otkupa (sa ili bez popusta), dokapitalizacije (sa ili bez popusta) i konverzije potraživanja u vlasničke uloge. Model favorizuje zaposlene u preduzećima i penzionere i na taj način stavlja u neravnomernu startnu poziciju ostale građane (naročito nezaposlene i seljake). Iskustva zemalja u tranziciji ukazuju

na moguće rešenje uspostavljanjem kombinovanog modela koji bi sadržao varijantu prodaje kapitala, ali i podelu akcija kroz vaučere, čime bi se uključili svi građani što verovatno i najviše odgovara prirodi i specifičnosti postojanja društvene svojine u Jugoslaviji. Izbor modela, kao i način i sprovođenje privatizacije od posebnog su značaja za socijalnu koheziju. Iskustva nekih zemalja u tranziciji ukazuju da su, kao rezultat sprovođenja privatizacije, stvorene velike socijalne razlike (ovo nikako ne treba shvatiti kao argument protiv privatizacije, već samo kao upozorenje o mogućim posledicama na kratak rok o kojima treba unapred voditi računa). Postojeća radna verzija republičkog zakona nosi opasnost reprodukovanja mana samoupravnog sistema, održavanja privilegija menadžerskih struktura i produbljivanja nejednakosti kako unutar, tako i između preduzeća. Nepostojanje obaveznosti privatizacije (iako je u modelu, kroz veliki poklon popust sadržana visoka stimulativnost za radnike i menadžere da se odluče da privatizuju svoja preduzeća) ipak omogućava egzistenciju određenog dela društvenog kapitala (iako je poznato da je to neefikasan svojinski oblik), što može da rezultira ekonomskim gubicima i povećanjem obaveza države u kasnijoj konsolidaciji i sanaciji. To sve može da doprinese slabljenju kreditibiliteta države, jačanju makroekonomske nestabilnosti i time forsiranju nejednakosti u redistribuciji efekata potencijalne nestabilnosti.

Prelaz iz stagflacije u varijantu održivog razvoja nameće potrebu promene reformskog fokusa sa ekonomske politike na restrukturiranje preduzeća i banaka. Restrukturiranje preduzeća ima za cilj povećanje njegove efikasnosti kada se radi o već uspešnom preduzeću ili eliminisanje gubitaka kada se radi o preduzeću koje je iz bilo kog razloga dospelo u teškoće ili krizu. Preduzeće može da preduzme (u zavisnosti od prirode problema) različite mere u domenu poslovnog, svojinskog, organizacionog i finansijskog restrukturiranja: promenu proizvodne strukture, promenu tržišne orijentacije, investiranje, dezinvestiranje, svojinsku transformaciju, promenu statusa i organizacione strukture, finansijsku konsolidaciju, smanjenje troškova, integraciju, promenu uprave. Aktivnije angažovanje banaka na rešavanju problema finansiranja direktno otvara pitanje sanacije banaka. Ovaj proces treba da omogući rehabilitaciju domaćih štednje i omogućiti normalizaciju investicione aktivnosti. Vodeći računa o niskoj efikasnosti bankarskog sistema i faktoru vremena, moguće je preporučiti dva pristupa. Prvi, ostvariv u kratkom roku, koji se sastoji u skupu mera institucionalnog karaktera

čiji je cilj stvaranje osnova bankarskog sistema i smanjenje rizika od nesolventnosti banaka i nesigurnosti depozita. Drugi, dugoročnijeg karaktera, koji se sastoji u intervencijama u bilansnoj strukturi bankarskog sistema sa ciljem da se poveća njegova efikasnost i pouzdanost.

Restrukturiranje preduzeća i banaka mora da bude usklađeno sa merama stabilizacione makroekonomske politike jer tranzicija ima šanse za uspeh samo ukoliko se obavlja u stabilnom ambijentu. Poznato je da inflacija sama po sebi predstavlja trošak i da direktno vrši neravnomernu redistribuciju troškova privrednim subjektima, a i svim građanima (posebno u zavisnosti od toga da li su u pitanju građani sa fiksnim primanjima ili ne, kakav je pristup i u kojoj meri privilegovan tretman pojedinih grupacija u bankarskom sistemu - tzv. shoe-leather costs). Takođe, hronično visoka inflacija uzročnik je nestašica robe što različitima podvodi različite grupacije ljudi. Konačno, u uslovima kada nema mogućnosti da drugim izvorima finansiranja popuni budžet država pribegava inflatornom oporezivanju koje takođe nejednako pogađa aktere u privredi i društvu. Potrebno je stoga obezbediti stabilan makroekonomski ambijent koji bi sa aspekta cena značio dovođenje godišnjeg rasta cena na ispod 40% u ovoj godini, sa tendencijom daljeg smanjenja u narednim godinama. Iskustva svih zemalja u tranziciji, a i naše iskustvo u poslednjih 15-20 godina pokazuje da je dovođenje javnih finansija u red uslov za trajnu stabilizaciju, a posebno svođenje javne potrošnje na nivo koji privreda može da izdrži. Nizak nivo društvenog proizvoda (prepolovljen u odnosu na godine pre uvođenja sankcija) i rigidnost najvećeg broja pozicija javne potrošnje u pogledu mogućnosti njihovog smanjenja, ukazuju da je nerealan očekivati da se javna potrošnja u veoma kratkom roku sa sadašnjih 50% učešća u GDP-u svede na optimalnih 35-40%. Ono što bi bilo poželjno sa aspekta smanjenja inflatornih pritisaka, a bilo bi prihvaćeno i ako kredibilna namera države (čime bi ceo program reformi dobio na transparentnosti i uverenju o čvrstim namerama države da istraje na putu reformi), bio bi multifazni program u smanjivanju javne potrošnje. Smanjivanjem javne potrošnje godišnje za oko 2% GDP-a u narednih 5-7 godina došli bi na željeni nivo fiskalnog opterećenja privrede. U okviru poreskog sistema veoma važno bi bilo da se uvede i sintetički porez na dohodak sa primenom progresivne skale, kao i uvođenje poreza na dodatnu vrednost čime bi se značajno olakšala međunarodna razmena roba i usluga i poboljšala naplata poreza u zemlji.

Važan segment u okviru stabilizacione politike je i karakter vođenja monetarne politike, a posebno pitanje nezavisnosti Centralne banke. Za naredni period od izuzetne važnosti je da Centralna banka odoli svim pritiscima za relaksaciju u vođenju monetarne politike. Dosadašnje jugoslovensko iskustvo sa selektivnim kreditima favorizovalo je određene sektore, pojedina preduzeća i zaposlene u njima, što je rezultiralo pogrešnom privrednom strukturom i navikama vezanim za paternalistički stav države, kao i izgrađenim mekim budžetskim ograničenjem kako na nivou države, tako i na nivou preduzeća. Poznato je da je privatizacija glavni lek za uklanjanje mekog budžetskog ograničenja na nivou preduzeća, a iskustva zemalja u tranziciji sugerišu da je od vitalnog značaja i restrukturiranje bankarskog sistema. Neophodno je otuda i u Jugoslaviji otkloniti problem moralnog hazarda i omogućiti jednak pristup kapitalu svim zainteresovanima. Kredibilitet građana u bankarski sistem i državu mogao bi biti povećan donošenjem Zakona o staroj deviznoj štednji koji bi trebalo da ponudi načine rešenja ovog problema, kompenziranja učinjene nepravde i olakšavanje socijalnog položaja većeg broja ljudi⁷¹.

U sklopu neophodnih reformi posebno mesto zauzima liberalizacija spolnotrgovinskog režima i usklađivanja sa standardima međunarodnih organizacija. Prvo, time bi se domaća privreda izložila konkurenciji, što bi uticalo na povećanje efikasnosti privređivanja, kao i na forsirano restrukturiranje privrede u pravcu jačanja izvoznih delatnosti (expenditure switching policy), što je po svim analizama jedan od osnovnih uslova oporavka i razvoja jugoslovenske privrede. Iskustva zemalja u tranziciji pokazuju da su izvoz i razvoj sektora usluga bili stožeri privrednog rasta i da su u relativno kratkom roku uspeali da amortizuju efekte tranzicione recesije. Otvaranjem novih radnih mesta i povećanjem učešća u strukturi društvenog proizvoda doprineli su ukupnom društvenom blagostanju i poboljšanju životnog standarda stanovništva. Drugo, liberalizacijom spolnotrgovinskih tokova smanjio bi se uticaj monopolskih struktura koje na maksimalno privilegovani način koriste situaciju manje ili veće zaštite tržišta. Ovo je pitanje takođe od izuzetnog značaja za socijalnu koheziju, imajući u vidu da je isključenost iz ekonomskog i društvenog života često uzrokovana upravo postojanjem grupnih monopola. Treće, u uslovima kada postoje razni oblici kvantitativnih ograničenja u spolnoj trgovini (kvote, kontingenti, uvozne dozvole), pojedinci se nalaze manje ili više u neravnopravnom, odnosno privilegov-

anom položaju u pogledu učešća u njihovoj distribuciji. U cilju otklanjanja korupcije u ovom delu sistema, kao i stavljanja svih subjekata u ravnopravan položaj, nema efikasnije mere od liberalizacije spolnotrgovinskog režima.

Važan segment u institucionalno-sistemskim reformama čini i promena kako ekonomske filozofije države, tako i one koja se odnosi na demokratizaciju političkog života. Država bi morala da prekine sa praksom paternalističkog odnosa prema privrednim subjektima i da se usmeri na obezbeđenje uslova i ambijenta za normalno funkcionisanje tržišne privrede. Ono što bi država trebalo da obezbedi jeste primena zakonske regulative, kao i stvaranje pravne sigurnosti u poslovanju i životu svih privrednih subjekata i građana.

Preduslov za smanjenje siromaštva i socijalnih nejednakosti na dugi rok je uvećanje društvenog blagostanja i brz razvoj moderne tržišne privrede. Potrebno je da što veći broj nezaposlenih dobije šansu da ostvari pravo na rad, što je moguće jedino ukoliko privreda ostvaruje dinamične stope privrednog rasta. Reforme u privredi moraju da obezbede visoke, stabilne stope rasta (komparativne stopama rasta Visehradskih⁷² zemalja) i kvalitet razvoja na liniji koncepta održivog razvoja. Time bi se omogućilo da se iz realnih izvora olakšaju uslovi života najugroženijim slojevima stanovništva. S druge strane, privredni rast doneo bi veće šanse za upošljavanje nezaposlenih, kao i za podizanje nivoa prosečnih plata, a time i životnog standarda. Poseban stimulans trebalo bi da bude u delu zasnivanja malih i srednjih preduzeća, oslobađanja preduzetničke inicijative i mobilizacije i alokacije sredstava po tržišnim kriterijumima. U zemljama u tranziciji ovaj sektor ostvaruje najdinamičnije stope rasta i nosilac je privrednog rasta i restrukturiranja privrede u savremene tržišne privrede.

2. Tranzicija i reforme u socijalnom sektoru

U sferi ekonomije tranzicija označava prelazak iz netržišnog ekonomskog sistema na tržišno privređivanje i tržišnu ekonomiju. U celini posmatrano, tranzicija, međutim, podrazumeva zapravo novi način funkcionisanja društva i društvenih institucija. Otuda ona neminovno zahvata sve delove društva, uključiv i socijalni sektor.

71 Od 1991. godine zamrznuća je devizna štednja građana koju su oni u prethodnim godinama deponovali kod poslovnih (državnih) banaka koje nisu u stanju da vrate ni glavnici ni kamatu. Po nekim procenama radi se o iznosu od 4 milijarde dolara.

72 Poljska, Češka, Slovačka i Mađarska.

Pri razmatranju tranzicije u socijalnom sektoru mora se, međutim, imati u vidu da je uloga tržišta u socijalnoj sferi po pravilu relativno mala. U pojedinim visokorazvijenim zemljama zdravstvo i obrazovanje, kao i pojedini oblici socijalne zaštite su do te mere izvan tržišta i dostupni svim socijalnim slojevima da prevazilaze i očekivanja koja su imali najortodoksni zastupnici socijalizma. Pored toga, razvijenost socijalnog sektora je jedno od najvećih dostignuća socijalizma, čiji se pozitivni aspekti ne mogu prenebretnuti ni odbaciti kao potpuno nevažni. Otuda se u socijalnom sektoru možda pre može govoriti o reformama, iako se bez ovih reformi proces tranzicije u celini ne može ostvariti.

Visokorazvijeni socijalni sektor dostupan svim društvenim slojevima je univerzalno prihvaćen društveni cilj. U bivšim socijalističkim zemljama socijalni sektor je, međutim, bio predimenzioniran, neusklađen sa ekonomskim mogućnostima društva i neefikasan. Suštinski funkcionisanje ovog sektora nije čak u potpunosti zadovoljavalo ni princip socijalne pravde. Iako su, formalno posmatrano, usluge ovog sektora bile podednakno dostupne svima, u pojedinim segmentima najveće koristi su imali upravo privilegovani slojevi društva. Više obrazovanje i nadporećan tretman u zdravstvu ostvarivali su upravo pripadnici bogatijih slojeva i vladajućeg establišmenta.

Neophodnost reformi u socijalnom sektoru uslovljena je otuda i ekonomskim, ali i neekonomskim razlozima. Socijalni sektor se mora uskladiti sa ekonomskim mogućnostima, kako previsoka izdvajanja za socijalne potrebe ne bi ugrozila ekonomske performanse sistema. Neekonomski razlozi sadržani su pre svega u novoj filozofiji funkcionisanja društva.

U jugoslovenskim uslovima, ekonomski razlozi za reforme u socijalnom sektoru su posebno vidljivi. Sa aspekta ekonomskih mogućnosti i finansiranja, izdvajanja za socijalni sektor u odnosu na nacionalni dohodak su previsoka. S druge strane, zbog niskog nacionalnog dohotka ova izdvajanja su niska u apsolutnom iznosu. Otuda izdvajanja prevazilaze ekonomske mogućnosti, ali s druge strane ne omogućavaju ni zadovoljenje socijalnih potreba na zakonski utvrđenom nivou. U poslednjih nekoliko godina osnovno obeležje socijalnog sektora u Jugoslaviji je upravo raskorak između proklamovanog i stvarnog⁷³.

Neophodnost reformi proizilazi i iz opšte nefikasnosti sistema, koja onemogućava da se

sa datim sredstvima zadovolji ni onaj nivo usluga koji bi u datim uslovima mogao da se zadovolji. Neefikasnost i odsustvo reformi dovode do propadanja materijalne osnove u pojedinim segmentima sistema. Zbog nemogućnosti da se socijalni sektor isfinansira na zakonski predviđenom nivou ceo sistem se dovodi u pitanje, a sama funkcija ovog sektora se obesmišljava.

Prilikom formulisanja reformi moraju se imati u vidu bazične potrebe i materijalna sredstva koja mogu realno biti na raspolaganju za zadovoljenje "viših" potreba. Pri tom je od posebnog značaja ulaganja u obrazovanje i zdravlje shvatiti kao investicije u ljudske resurse koji bitno utiču na ekonomski razvoj. Osim toga, u uslovima kada je socijalna kohezija narušena, održavanje osnovnih funkcija ovog sektora je vitalno za sprečavanje narastanja nejednakosti u društvu. Diferencijacija u dostupnosti zdravstvu i obrazovanju može predstavljati najvažniji osnov za "isključivanje" iz društvenog i ekonomskog života. Otuda socijalni sektor ima posebno značajnu ulogu, jer on treba makar delimično da ublaži probleme koji će nastati u uslovima brze tranzicije. Bez reformi to, međutim, neće biti moguće.

Pitanje vremena kada treba započeti sa korenitim reformama u socijalnom sektoru u odnosu na ostale promene u ekonomiji i društvu izuzetno je važno i posebno je složeno.

S jedne strane, reforme se moraju sprovesti simultano, ako se prihvati shvatanje da je redizajniranje socijalnog sektora i takozvanih socijalnih sigurnosnih mreža neophodno da bi se ublažili problemi tranzicije i da bi se proces ubrzao.

Postoji, međutim, i bojazan da paralelno sprovođenje tranzicije u privredi sa reformama u socijalnom sektoru može biti politički neprihvatljivo. Smanjenje izvesnih prava i direktno plaćanje za deo usluga koje su ranije bile "besplatne" mogu se doživeti kao vrlo nepopularne mere. Pogotovu u Jugoslaviji u kojoj su i država i stanovništvo osiromašeni, a lične rezerve velikog dela stanovništva su u potpunosti istrošene.

Ako se, međutim, uzme u obzir da su mnogi delovi socijalnog sektora na ivici propasti, kao i da u pojedinim segmentima zaštita zapravo zbog kašnjenja i niskih davanja i ne postoji, postavlja se pitanje da li uopšte postoji drugi izbor sem da se reforme što pre sprovedu, kako bi se zaštitili bar najugroženiji slojevi stanovništva.

73 Human Development Report Yugoslavia 1996, Ekonomski institut, str. 69

Ako se prihvati očigledna činjenica, pogotovu u jugoslovenskim uslovima, da se socijalne potrebe ne mogu finansirati na postojećem nivou, a reformama se potrebe i mogućnosti moraju dovesti u sklad, onda jedan od osnovnih sadržaja reformi mora biti definisanje potreba koje se u postojećim ekonomskim uslovima mogu isfinansirati na dosadašnji način, a koji deo se mora preneti na neposredne korisnike, odnosno u kojoj meri se prava korisnika moraju smanjivati. Potrebe su u izvesnom smislu uvek veće od mogućnosti, što dokazuje i činjenica da i neke od najrazvijenijih zemalja sveta formulišu i sprovode reforme u socijalnom sektoru upravo iz razloga nemogućnosti njihovog finansiranja.

Osnova reformi u socijalnom sektoru trebalo bi da sadrži:

- svodenje sektora u celini na nivo ekonomskih mogućnosti društva
- formulisane bazičnih potreba i potreba koje se u datim uslovima mogu finansirati
- zadržavanje pozitivnih odlika sistema iz prošlosti u meri u kojoj je to moguće
- izmenu sistema finansiranja u pojedinim segmentima sistema
- povećanje efikasnosti funkcionisanja
- uvođenje elemenata tržišta i konkurencije u pojedinim segmentima
- izmeštanje socijalne funkcije iz preduzeća i njeno prenošenje na državu
- uvođenje privatne inicijative, ne samo u pružanju već i u finansiranju dela usluga
- decentralizaciju, kao jedan od važnih elemenata za efikasno funkcionisanje društvenih institucija

Imajući u vidu da su u drugim delovima izveštaja obrađeni pojedini delovi socijalnog sektora, ovde će pre svega detaljnije biti ukazano na stanje i pravce mogućih reformi u domenu zdravstva i obrazovanja.

OBRAZOVANJE

Stanje i problemi

U proteklom periodu u Jugoslaviji je ostvaren ekspanzivni rast obrazovanja, pristup obra-

zovnim institucijama je zasnovan na principu jednakosti i bez diskriminacije, sa visokim obuhvatom generacija osnovnim obrazovanjem (95% u 1988. godini) i relativno visokim procentom nastavljanja školovanja - obuhvat srednjim obrazovanjem 1988. godine iznosio je preko 60, a visokim i višim preko 22%

• Smatra se da je broj nastavnika/profesora na jednog učenika zadovoljavajući

• Udeo rashoda za obrazovanje u društvenom proizvodu je relativno visok (5% u toku 1994. godine), dok su u apsolutnom iznosu izdvojena niska

• Plate nastavnog osoblja su niske, tehnička opremljenost nezadovoljavajuća, a održavanje postojećih kapaciteta predstavlja izazov za svaku obrazovnu instituciju i zavisí od snalažljivosti rukovodećeg kadra

• Opredeljivanje za dalje školovanje i vrstu usavršavanja nije pod uticajem tržišnih zahteva, zbog načina finansiranja obrazovanja i alokacije sredstava, kao i usled male razlike u platama i niske mobilnosti radne snage, tj. zbog odsustva tržišta radne snage

• Visoke stope nezaposlenosti i odlazak mladih visokoobrazovanih u inostranstvo dokaz su neefikasnosti i nepovezanosti sistema obrazovanja sa zahtevima tržišta, što ima za posledicu znatne direktne i indirektno materijalne gubitke

• Programi u jugoslovenskim školama su ekstenzivni, specijalizacija prevelika, sa naglaskom na memorisanju činjenica, neprimereni su uzrastu učenika, a metodi učenja su zastareli

• Takođe, programi na visokim školama pogotovu društvenih nauka nisu usklađeni sa stvarnim i očekivanim promenama u ekonomiji i društvu

• Proces obrazovanja u velikoj meri je centralizovan, u pogledu programa, udžbenika i finansiranja.

Pravci reformi

Ako prihvatimo stav da produktivnost i ekonomski razvoj u značajnoj meri zavise od znanja i informacija, s jedne strane i da se javni rashodi za obrazovanje moraju dovesti u sklad sa ekonomskim mogućnostima s druge strane, jasno je da se u oblasti obrazovanja moraju sprovesti reforme uz nastojanje da se ni jedno od ovih saznanja ne prenebregne.

Reforme moraju biti i kvalitativne prirode, i organizacione prirode - reforme podstaknute prestižnim, kompetitivnim razlozima (competitiveness driven reforms), ali i kvantitativne - podstaknute finansijskim razlozima (finance driven reforms).

Organizacione i programske reforme podrazumevaju transformaciju obrazovnih institucija sa ciljem da se poboljša kvalitet znanja učenika i studenata i to po međunarodnim merilima. U našim uslovima bi se moglo razmišljati u pravcu decentralizacije u smislu većeg uticaja škole, odnosno profesora na programe i metode nastave, kao i u smislu mogućnosti izbora škole od strane polaznika na nižim nivoima obrazovanja, pa i u pravcu eventualne privatizacije jednog dela obrazovanja radi uvođenja konkurencije i povećanja efikasnosti. U ovu grupu reformi spada svakako i uvođenje drugačijih metoda i sadržaja u obrazovanje nastavnika i profesora, sa posebnim naglaskom na stvaranje efikasnijeg materijalnog motivacionog sistema. Suštinske izmene svakako su neophodne u sadržaju, u programima obrazovanja, koji ne treba samo da se zasnivaju na akumulaciji znanja, već i na stvaranju sposobnosti da se ta znanja primene. Sudeći prema nekim istraživanjima u ovom domenu postoje velike razlike između bivših socijalističkih zemalja i zemalja sa razvijenom tržišnom ekonomijom.

Reforme podstaknute finansijskim razlozima kreću se od transfera sredstava sa viših na niže nivoe obrazovanja, prevajivanja svih ili jednog dela troškova školovanja na višim nivoima obrazovanja na porodicu odnosno pojedinca, do otvaranja privatnih srednjih škola i univerziteta. Uz uvođenje sistema državnih stipendija za siromašne i posebno talentovane, kao i uz diferencirano naplaćivanje u zavisnosti od redovnosti studiranja u našim uslovima bi trebalo pre svega preispitati mogućnosti značajnije participacije pojedinaca u troškovima sticanja obrazovanja na višim i visokim školama.

ZDRAVSTVO

Stanje i problemi

- Dobro razvijen zdravstveni sistem, sa razvijenom mrežom zdravstvenih institucija i dobrim kadrovskim potencijalima
- Visok obuhvat stanovništva zdravstvenim obrazovanjem
- Previsok udeo rashoda za zdravstvo u odno-

su na nivo nacionalnog dohotka (oko 10% u 1995. godini) i nizak nivo rashoda u apsolutnom iznosu koji je nedovoljan za finansiranje prava predviđenih zakonom

- Nepokrivenost rasoda prihoda od osiguranja
- Niske plate zaposlenih, pogotovo lekara
- Nedefinisana uloga privatnog sektora u sistemu zdravstvene zaštite
- Visoka stopa doprinosa za zdravstveno osiguranje (19,2% od bruto zarada zaposlenih u 1996. godini)
- Neodržavanje (investiciono i tekuće) objekata i opreme, povremene nestašice lekova i medicinskog materijala, rušenje kapaciteta
- Neadekvatan sistem plaćanja zdravstvenih usluga
- Preveliki naglasak na bolničkom lečenju i neadekvatna uloga primarne zdravstvene zaštite, uz fragmentaciju medicinskih usluga u domovima zdravlja
- Nedovoljna zastupljenost preventivne medicine
- Nedostatak objektivnih informacija o lekovima i kontinuiranog obrazovanja lekara
- Odsustvo efikasnog upravljanja i menadžmenta
- Odsustvo motivacije lekara, ali i pacijenata da se potrošnja postavi na ekonomski racionalne osnove
- Neadekvatan način utvrđivanja cena lekova.

Pravci reformi

U većini zemalja u tranziciji reforme u zdravstvu su spore ili ih nema, iako je jasno da su one neophodne jer se zdravstveni pokazatelji pogoršavaju, a na zdravstvo se troši značajan deo društvenih resursa⁷⁴. U našim uslovima, zbog dubine ekonomske krize i sankcija koje su imale izrazito nepovoljne posledice na zdravlje i zdravstveni sistem pitanje potreba za reformama je još urgentnije. Osnovna pitanja koja se postavljaju u kontekstu reformi u ovom segmentu socijalnog sektora su: preispitivanje prava korisnika, model zdravstvenog osiguranja i sistem finansiranja zdravstvenih usluga.

74 Martin Carnoy
"Structural Adjustment
and the Changing Face
of Education"
International Labour
Review 1995/6. No. 6,
str. 658

75 World Bank - World
Development Report
1996 "From Plan to
Market" Oxford
University Press 1996,
str. 124

76 World Bank - World
Development Report
1996 "From Plan to
Market" Oxford
University Press 1996,
str. 124

Preispitivanje prava korisnika podrazumeva utvrđivanje osnovnih prava koja se moraju finansirati iz obaveznog zdravstvenog osiguranja i prava koja se mogu i moraju delimično ili potpuno isključiti. Kao što je već ukazano, suštinsko sužavanje prava već postoji i neuporedivo je bolje preispitivanje prava zasnivati na utvrđenim principima nego na stihiji, u kojoj uvek najlošije prolaze upravo oni kojima je socijalna pomoć najpotrebnija (siromašni, stari, neobrazovani).

Modeli finansiranja zdravstvene zaštite mogu biti: direktno plaćanje za zdravstvene usluge osiguranika, privatno osiguranje, socijalno osiguranje i finansiranje iz sredstava koja se skupljaju putem poreza. U našim uslovima socijalno osiguranje bi verovatno moralo da ostane osnovni model finansiranja zdravstva, ali bi se u sklopu reforme morala iznaći odgovarajuća kombinacija ovog sa drugim modelima, pre svega sa privatnim (dobrovoljnim) osiguranjem.

Sistem finansiranja zdravstvenih usluga može se u osnovi zasnivati ili na plaćanju za izvršene usluge ili na plaćanju fiksnog iznosa po pacijentu godišnje. Oba metoda imaju nedostataka, pogotovu ako se istovremeno ne odredi neko ograničenje za ukupne troškove zdravstva. Odabir metoda finansiranja, odnosno kombinacije metoda mora imati u vidu potrebu da se naplaćivanje što više veže za stvarni rezultat lečenja, uz uvođenje odgovarajućih kontrolnih

mehanizama i u oblasti kvaliteta i u oblasti troškova.

Nezavisno od formulisanja osnovnih prava korisnika, izbora modela osiguranja i finansiranja zdravstvenih usluga, reforme u oblasti zdravstva moraju se formulisati tako da obezbede veću ulogu primarne zdravstvene zaštite i preventivne medicine, kao i kontinuirano obrazovanje zdravstvenih radnika, ali i korisnika zdravstvenih usluga. Takode kao imperativ se postavlja i regulisanje uloge privatnog sektora u zdravstvu, što otvara pitanje odnosa između državnog i privatnog sektora, odnosno pitanje u kojoj meri treba uvesti tržište u ovoj delatnosti, da li i u kojoj meri treba izvršiti transformaciju vlasništva u zdravstvu i drugo.

Reforme u socijalnom sektoru su neminovno deo tranzicionih procesa, pogotovu u onom delu u kojem tranzicija podrazumeva smanjenje uloge države i neophodnost da ona postane efikasnija. One se, međutim, moraju sprovesti uz suštinsko povećanje kvaliteta usluga, koje najvećim delom predstavljaju važan element kontinuiranog i stvarnog ekonomskog i društvenog razvoja. U cilju sprečavanja socijalnog raslojavanja i dezintegracije, kao i isključenosti pojedinih grupa iz društvenog i ekonomskog života, održanje kvaliteta i dostupnosti usluga ovog sektora širokim slojevima stanovništva je od izuzetnog značaja.

VIII Rezime i osnovni nalazi

Ekonomska, ali i opšte društvena situacija u Jugoslaviji sadrže brojna potencijalna žarišta socijalnih tenzija i mogu predstavljati vrlo pogodan okvir za marginalizaciju i "isključivanje" određenih grupa i pojedinaca iz društva. Društvo i stanovništvo koji su preživeli dezintegraciju bivše države, rat u neposrednom okruženju, sankcije međunarodne zajednice, razornu hiperinflaciju, a uz to prolaze i kroz početnu fazu tranzicije, neminovno se suočavaju sa devijacijama. Trajanje i oblici devijacija, međutim, mogu biti različiti i zavise od politike koja se vodi. Radi formulisanja strategije razvoja, pravca tranzicije i mera ekonomske politike neophodno je suočavanje sa osnovnim problemima i njihovo definisanje.

1. Osnovni problemi u ekonomiji mogu se svesti na brojna institucionalna i materijalna-razvojna ograničenja: sporost u sprovođenju reformi, nepostojanje domaće štednje i priliva inostranog kapitala, neodgovarajuća privredna struktura, viškovi zaposlenih, visoka nezaposlenost, visok stepen monopolizacije privrede, visok spoljno trgovinski deficit i udeo javne potrošnje, nedostatak obrtnog kapitala, zastarelost opreme i nizak tehnološki nivo u pojedinim sektorima, odliv mlade kvalifikovane radne snage, nesigurnost i neizvesnost kao nepovoljan milje za mobilnost kapitala i radne snage. Ovim internim ograničenjima svakako se mora dodati i opstajanje spolnog zida sankcija koji onemogućava pristup međunarodnim finansijskim i ekonomskim institucijama. Na taj način stvoren je u određenom smislu začarani krug; bez reformi se ne može srušiti spolni zid sankcija, a reforme se u potpunosti teško mogu sprovesti bez potpunog uključivanja u međunarodnu zajednicu. Uklanjanje ova dva ograničenja predstavlja preduslov za uklanjanje svih ostalih. Otuda se čini da je jedino što ostaje na raspolaganju odlučnije započinjanje reformi, uz nadu da će se nakon toga obezbediti i neophodna međunarodna podrška.

2. Ovakva ekonomska situacija uslovia je veli-

ki porast siromaštva i dovela znatan deo jugoslovenskog stanovništva na samu ivicu siromaštva. Prema poslednjim raspoloživim podacima 1995. godine, u Jugoslaviji je gotovo 3 miliona ljudi bilo siromašno, tj. nije bilo u stanju da zadovolji ni svoje potrebe za minimalnom normalnom ishranom. Među njima približno 650 hiljada ljudi je ekstremno siromašno. Siromaštvo je zahvatilo sve slojeve društva, ali je ono pre svega urbani fenomen, s obzirom da je 70,5% siromašnih iz urbanih sredina. Među pojedinim kategorijama najviše su pogođene porodice radnika zaposlenih u industriji i rudarstvu i porodice sa decom, od kojih je prema podacima iz 1995. godine čak 38% bilo siromašno. Visok stepen siromaštva među porodicama sa decom negativno utiče na sve funkcije porodice i pogađa same temelje društvenog života. Jedino što se može smatrati pozitivnim u ovakvim okolnostima je činjenica da nije došlo do velikog porasta nejednakosti u raspodeli dohotka. Prema zvaničnim podacima kojima se raspolaze nejednakost je čak smanjena, što prema procenama nije realno, ali indicira da socijalna dezintegracija nije dobila dramatične razmere.

3. Nezaposlenost je jedan od osnovnih pojavnih oblika isključenosti u Jugoslaviji koji svakako, barem jednim delom, uslovljava i široko rasprostranjeno siromaštvo stanovništva. Prema zvaničnim podacima, u Jugoslaviji je 1996. godine preko 800 hiljada lica bilo nezaposleno, među kojima dominiraju žene (55, 1%), mladi (od 18 do 25 godina starosti 33,7%) i nekvalifikovana lica (35,4%). Izrazito se nepovoljno može smatrati što nezaposlenost sve više dobija obeležje dugotrajnosti, jer se povećava broj lica koji na zaposlenje čekaju više od 1 godine. Među nezaposlenima najviši je udeo lica koji na zaposlenje čekaju između 1 i 3 godine, čak 33,2%.

Pored registrovane nezaposlenosti u Jugoslaviji je, potpuno očekivano, široko rasprostranjena i prikrivena nezaposlenost. Prema procenama ona u privredi čak dostiže 770 hiljada lica, što

je blizu polovine ukupnog broja zaposlenih u ovim delatnostima. Sudeći na osnovu jedne ankete sprovedene među industrijskim preduzećima, razmere prikrivene nezaposlenosti su manje, iako blizu polovine anketiranih preduzeća procenjuje da ima višak zaposlenih i to najvećim delom između 20 i 30% od ukupnog broja zaposlenih. Rasprostranjenost prikrivene nezaposlenosti svakako je najvećim delom uslovljena sistemskim rešenjima, kao što su zabrana otpuštanja radnika i bankrotstva preduzeća u periodu trajanja sankcija međunarodne zajednice.

Stopa nezaposlenosti tako u Jugoslaviji dobija dramatične razmere, krećući se prema različitim procenama između 30 i čak blizu 50%. Sa druge strane, ovu stopu, odnosno relativne razmere nezaposlenosti značajno umanjuje "zaposlenost" u svojoj ekonomiji, koja je sudeći po rasprostranjenosti sive ekonomije visoka.

Oživljavanje i privredni rast, kao i potpuno uspostavljanje tržišta radne snage predstavljaju osnovne predušlove za smanjenje nezaposlenosti. Od velikog značaja je, međutim, i makroekonomska orijentacija ka strategijama koje podrazumevaju ekonomski rast uz istovremeni porast zaposlenosti, kao i preduzimanje "pravih" aktivnih mera na tržištu rada.

4. Izbeglice i druga lica koja su zbog rata prebegla u SR Jugoslaviju nalaze se u posebno teškom položaju i suštinski su, najvećim delom, isključeni iz društvenog i ekonomskog života. Ovome u velikoj meri doprinosi nerešeno pitanje njihovog statusa, gubitak imovine na prostorima koji su napustili i neizvesnost u pogledu budućnosti.

Prema popisu koji je sproveden sredinom 1996. godine na području SR Jugoslavije nalazi se preko 646 hiljada izbeglica i drugih ratom ugroženih lica. Među njima 566.275 lica po međunarodnim kriterijumima ima status izbeglica.

Preko polovine izbeglica i drugih ratom ugroženih lica smešeno je kod prijatelja i rodaka, koji su velikim delom podneli teret prihvatanja izbeglica u zemlji. Kao najugroženija u pogledu smeštaja mogu se smatrati lica koja su u kolektivnim centrima, a kojih prema popisu ima preko 60 hiljada.

Obrazovna struktura ove populacije je povoljna i znatno povoljnija od obrazovne strukture lokalnog stanovništva. U ukupnoj populaciji ratom ugroženih lica preko 13,2% ima visoko ili više obrazovanje. Uprkos tome najveći broj

lica koja su zbog rata prebegla u Jugoslaviju je nezaposleno. Svega približno 66 hiljada lica ima stalno ili privremeno zaposlenje. U pogledu zaposlenja u nepovoljnijoj situaciji se nalaze žene, stariji i manje obrazovana lica. Izuzetno tešku materijalnu situaciju ove populacije potvrđuju i podaci da više od polovine lica nema sopstvene prihode, a da među onima koji imaju prihode tek svaki peti smatra da su ti prihodi dovoljni za život.

Sudeći prema planovima koji su izneti u popisu, 410,3 hiljade izbeglica i drugih ratom ugroženih lica namerava da se trajno nastani u SR Jugoslaviji, dok svega približno 54 hiljada lica planira repatrijaciju. Uprkos tome što se planovi ratom ugroženih lica ne mogu smatrati izvesnim, iznalaženje trajnih rešenja, pogotovu u domenu integracije izbeglica, se ne može prepuštiti spontanim procesima, već zahteva formulisane programe koji mora biti razvojni orijentisan, formulisani na način da se izbegnu konflikti sa lokalnim stanovništvom, i uz precizno definisanje zakonskih i institucionalnih okvira neophodnih za integraciju. I u ovoj oblasti, pogotovu u delu koji će neminovno ostati humanitarne prirode, neophodna je pomoć međunarodne zajednice.

5. Stara lica i penzioneri takođe su izdvojeni kao grupacija koja se potencijalno, ali i realno nalazi u posebno teškom položaju. Niske penzije, nesigurnost koju će tranzicija neminovno doneti starima, kao i nemogućnost da se ostvare dodatni prihodi radom u svojoj ekonomiji uslovlili su izdvajanje ove grupe. Pored toga, stari ne raspolazu ni štednjom, delimično zbog kolapsa bankarskog sistema, a delimično zato što ekonomski i socijalni odnosi u prethodnom društvenom uređenju nisu ni omogućavali, ni podsticali štednju. Većina starijih građana otuda u velikoj meri zavisi od finansijske snage javnog penzijskog fonda, koji se poslednjih godina nalazi u izrazitoj krizi.

Kriza penzijskog sistema manifestuje se u njegovoj dugogodišnjoj nesolventnosti, prorednim isplatama i niskom nivou penzija. Prema podacima 1995. godine 95% pensionera je ostvarivalo penzije koje su bile manje od 160 US dolara, a 1996. godine prosečna penzija je iznosila približno 100 US\$ mesečno. Pri tom udeo izdvajanja za penzije u društvenom proizvodu iznosi preko 10%, što je izuzetno visoko i predstavlja značajan teret za zaposlene. Opterećenje zaposlenih ilustruje i odnos između broja zaposlenih i broja pensionera iz fonda zaposlenih koji iznosi 2:1, a realno je i znatno nepovoljniji.

Izuzetno veliki problemi u domenu obezbeđenja penzija delimično su rezultat i negativnih odlika penzijske politike iz ranijeg perioda. Previše liberalna politika penzionisanja uslovlila je visok broj i udeo invalidskih penzionera, a samim tim i rano penzionisanje. Previsoke stope doprinosa za penzijsko osiguranje, s druge strane dovele su do velikog opterećenja privrede i do izbegavanja plaćanja doprinosa od strane značajnog broja obveznika.

Iz svih ovih razloga neminovno je da se izvrše stvarne promene i prilagođavanje penzijskog sistema ekonomskim mogućnostima društva. Na dugi rok samo prava reforma može da obezbedi sigurnost, redovne isplate, pa i povećanje penzija. Uloga države u uspostavljanju institucionalnih i zakonskih okvira za reformu, kao i u novom javnom penzijskom fondu je odlučujuća.

6. Siva ekonomija s jedne strane predstavlja "zonu" u kojoj se stvaraju socijalne nejednakosti, jer se gotovo sa sigurnošću može tvrditi da se najveći broj "novih" bogataša obogatilo upravo zahvaljujući delovanju izvan regularne ekonomije. Sa druge strane, međutim, siva ekonomija je omogućila preživljavanje i predstavlja dopunske izvore prihoda za mnoge socijalne grupacije. Najzad, postojanje sive ekonomije sprečava da se sagledaju stvarne nejednakosti, jer se njene razmere i uticaj na socijalnu koheziju mogu samo proceniti.

Prema procenama za 1995 godinu obim sive ekonomije u odnosu na registrovani društveni proizvod iznosio je više od 40%, a u 1996. godini se može očekivati samo neznatno smanjenje ovog nivoa.

Najvažniji uzroci i generatori sive ekonomije su: secesija republika prethodne Jugoslavije i kidanje tradicionalnih ekonomskih veza sa SRJ; rat u okruženju i ratne migracije; međunarodna ekonomska blokada i sankcije UN; ekonomska i pravna nestabilnost SRJ; nepoverenje u državu i njene institucije i nizak nivo poreskog morala; nekontrolisana vlasnička transformacija i privatizacija društvene imovine, naročito u uslovima hiperinflacije; neslaganje sa ciljevima, sredstvima i metodima ekonomske politike; inflacija, hiperinflacija i inflatorna očekivanja; veliki broj zaposlenih na plaćenom odsustvu i prinudnom odmoru; monopolski položaj velikih poslovnih sistema na suženom domaćem tržištu u uslovima nepostojanja spoljnog tržišta u periodu ekonomske blokade; neadekvatnost sistema plaćanja u zemlji i nerazvijenost finansijskih institucija; i

hronična nelikvidnost banaka i preduzeća.

Posledice širenja sive ekonomije su svakako višeslojne. Najpre siva ekonomija zbog zamađenih statističkih podataka i ekonomskih kriterijuma onemogućava da se adekvatno locira državna intervencija i u privredi i u sferi socijalnih transfera stanovništvu. Takođe, postojanje sive ekonomije deformiše alokativnu funkciju tržišta. Najzad, putem sive ekonomije se vrši preraspodela prihoda između ekonomskih aktera u regularnoj i u sivoj zoni poslovanja. Istovremeno ostavlja se i prelivanje javnih prihoda (države) u korist drugih sektora - privrede i stanovništva. Procenjuje se da bi u periodu 1991-1995. godine država imala čak približno 5 milijardi dolara javnih prihoda više, da je samo polovina sive ekonomije bila oporezovana.

Na osnovu dosadašnjih iskustava, neophodno je u većoj meri primeniti sistemski pristup u prevodenju makar jednog dela sive ekonomije u regularne tokove privredivanja.

7. Izuzetno teška ekonomska situacija u Jugoslaviji, raspad prethodnog društveno-ekonomskog sistema, demokratizacija društva i promene u okruženju nameću reforme kako u privredi, tako i u socijalnom sektoru. Prilikom sprovođenja reformi od odlučujućeg je značaja da izbor različitih modela reformskih promena bude u skladu sa konceptom humanog razvoja i da ne dovede do smanjenja socijalne kohezije i do isključivanja pojedinih grupa iz društvenog i ekonomskog života.

Reforme u privredi podrazumevaju najpre vlasničku transformaciju, za koju se očekuje da bude gotovo u celini sprovedena sa primenom novog zakona koji u Srbiji treba da stupi na snagu početkom jula 1997. godine. Iako se sa aspekta održanja socijalne kohezije, pa i sa ekonomskog aspekta može ukazati i na neke negativne strane izabranog modela privatizacije, očekuje se da ubrzana privatizacija otvori proces suštinske tranzicije u SR Jugoslaviji.

Za reforme u privredi od posebnog je značaja izvršiti restrukturiranje preduzeća i banaka, stvoriti uslove za razvoj finansijskih tržišta i izvršiti liberalizaciju spoljnotrgovinskog režima. Uloga države trebalo bi da se smanji i da se ograniči pre svega na obezbeđivanje uslova i ambijenta za normalno funkcionisanje tržišne privrede. Najzad, da bi bile uspešne, reforme moraju da se sprovedu u stabilnom ekonomskom ambijentu, bez inflacije. Jedan od značajnih uslova makroekonomske stabilnosti je

pak dovođenje u sklad javne potrošnje sa ekonomskim mogućnostima privrede. "Svođenje" javne potrošnje na ekonomski prihvatljiv nivo zahteva prestrukturiranje javne potrošnje i reforme u socijalnom sektoru

Reforme u socijalnom sektoru neophodne su kako iz neekonomskih razloga, sadržanih u novoj filozofiji funkcionisanja društva, tako i iz ekonomskih. Mnogi delovi socijalnog sektora ne mogu se naime finansirati u postojećim uslovima, dok su s druge strane izdvajanja nedovoljna za pokrivanje potreba na zakonski predviđenom nivou. Dodatno, zbog odsustva konkurencije i motivacionih stimulansa sistem je neefikasan, a sve više i otvoren samo za pojedine grupe, bez jasne transparentnosti. Osnova reformi u ovom sektoru treba da sadrži svođenje sektora u celini na nivo ekonomskih mogućnosti društva, formulisanje bazičnih potreba i potreba koje se u datim uslovima mogu finansirati, zadržavanje pozitivnih odlika sistema iz prošlosti u meri u kojoj je to moguće, izmenu sistema finansiranja u pojedinim segmentima sistema, povećanje efikasnosti funkcionisanja, uvođenje elemenata tržišta i konkurencije u pojedinim segmentima, izmeštanje socijalne funkcije iz preduzeća i njeno prenošenje na državu, uvođenje privatne inicijative, ne samo u pružanju već i u finansiranju dela usluga i najzad decentralizaciju, kao jedan od važnih elemenata za efikasno funkcionisanje društvenih institucija.

8. Ekonomska politika bi morala da stvori ambijent za sprovođenje reformi. Osnovni zadaci ekonomske politike u 1997. i u narednim godinama su: stabilnost cena i stabilnost deviznog kursa; rast izvoza i proizvodnje; strukturne promene i rast standarda stanovništva.

Glavne karakteristike ekonomske politike trebalo bi da budu:

1. Politika zdravog novca (restriktivna monetarna politika)
2. Uravnotežena javna potrošnja (sa tendencijom smanjenja udela u društvenom proizvodu)
3. Suzbijanje odnosno legalizacija sive ekonomije

4. Stabilan realni devizni kurs

5. Liberalizacija cena i suzbijanje monopola

6. Kretanje zarada u skladu sa kolektivnim ugovorom (isplata samo iz realnih izvora)

7. Politika podsticanja strukturnih promena

8. Politika skladnijeg regionalnog razvoja.

U politici javne potrošnje treba težiti da udeo javne potrošnje u društvenom proizvodu bude ispod 47,5%. Istovremeno trebalo bi zaostrići disciplinu u naplati poreza i doprinosa i ukinuti princip indeksacije cena i ličnih primanja.

U oblasti monetarne politike može se dozvoliti rast novčane mase samo do nivoa realnog rasta društvenog proizvoda. Monetarna politika mora imati neinflatorni karakter i mora doprinosti čvrstom dinaru.

U oblasti kreditne politike mora se uspostaviti stroža finansijska disciplina za preduzeća i banke u vraćanju kredita i ispunjavanju dogovorenih obaveza. Banke treba da snose odgovornost za svoje poslovne odluke i alokaciju kapitala.

Takođe, neophodno je voditi politiku realno pozitivnih kamatnih stopa, ali one moraju biti na nivou koji privreda može da podnese. Treba težiti snižavanju aktivnih i povećanju pasivnih kamatnih stopa i smanjivanju spređa koji je sada paradoksalno visok.

U oblasti pooštavanja finansijske discipline mora se povećati sigurnost ugovorenih i svojinskih odnosa. Stečaj i likvidacija preduzeća ili banke moraju dobiti ono mesto koje im pripada u slobodnoj konkurentskoj tržišnoj privredi. U toj oblasti treba težiti međunarodnim standardima, a isto važi i za obaveze prema budžetu i javnim fondovima.

U oblasti međunarodnih ekonomskih odnosa neophodna je politika realnog i stabilnog kursa dinara. U najvećoj mogućoj meri treba izvršiti liberalizaciju izvoza i uvoza, a carinska zaštita se mora uskladiti sa pravilima ponašanja međunarodnih organizacija.

Prilog

KONSTRUKCIJA INDEKSA HUMANOG RAZVOJA (HDI) ZA JUGOSLAVIJU

Indeks humanog razvoja za 1996. godinu izračunat je na osnovu tri nezavisna pokazatelja:

1. očekivanog trajanja života,
2. obrazovanja,
3. bruto društvenog proizvoda po glavi stanovnika, obračunatog prema kupovnoj snazi nacionalne valute (PPP \$).

1. Za očekivano trajanje života poslednji raspoloživi podaci odnose se na 1995. godinu.

Tabela 1: Očekivano trajanje života (1973-1995.)

Godina	1973	1983	1991	1993	1995
Očekivano trajanje života	68,6	70,1	71,8	71,7	72,2

Maksimalna vrednost ovog pokazatelja je 85, a minimalna 25, pa je vrednost indikatora X_1

$$X_1 = \frac{X_1 - X_{\min}}{X_{\max} - X_{\min}} = \frac{72,2 - 25}{85 - 25} = 0,787$$

2. Obrazovanje se kvantifikuje na osnovu dva pokazatelja. Prvi je procenat pismenog stanovništva starijeg od 10 godina. Raspolaze se popisnim podacima. Vrednost stope pismenosti odraslog stanovništva u 1991. godini je 93%. Minimalna vrednost je 0, maksimalna 100.

Tabela 2. Pismeno stanovništvo starije od 10 godina (u %)

Godina	1961	1971	1981	1991
Ukupno (%)	76,8	82,8	89,2	93,0
Muški (%)	88,5	91,6	95,4	97,2
Ženski (%)	65,7	74,3	83,2	88,9

Drugi pokazatelj je kombinovana stopa obuhvata obrazovanjem stanovništva starog između 8 i 24 godine. Minimalna vrednost je 0, a maksimalna 100.

Na osnovu ova dva pokazatelja računa se indikator obrazovanja kao ponderisana sredina

$$X_2 = \frac{2}{3} \frac{93,0 - 0}{100 - 0} + \frac{1}{3} \frac{52,4 - 0}{100 - 0} = 0,795$$

3. Treći indikator je bruto društveni proizvod po glavi stanovnika obračunat prema kupovnoj snazi nacionalne valute. Raspolože se podacima sa petogodišnjom periodikom. Ovaj podatak još nije dostupan za 1996. godinu, pa je korišćena procenjena vrednost. Procena je urađena u Saveznom zavodu za statistiku.

Godina	1990	1995	1996
PPP \$	4750	3050	3250*

*Procenjena vrednost.

Metodologija UNDP preporučuje korekciju PPP\$ za zemlje sa visokim bruto društvenim proizvodom. Za 1996. godinu granica siromaštva iznosila je 4829 \$. Kako je u SRJ vrednost PPP\$ manja od te granice, nije bilo potrebno raditi korekciju za ovaj indikator.

Minimalna vrednost pokazatelja je 100 \$, a maksimalna 6,154 \$. Vrednost pokazatelja je

$$X_3 = \frac{3250 - 100}{6154 - 100} = 0,520$$

HDI se računa kao prost prosek ova tri pokazatelja i iznosi

$$HDI = \frac{0,787 + 0,795 + 0,520}{3} = 0,701$$

1. INDEKS HUMANOG RAZVOJA

OČEKIVANO TRAJANJE ŽIVOTA (GODINE)	1995	72,2
STOPA PISMENOSTI ODRAŠLOG STANOVNIŠTVA (%)	1991	93,0
PROSEČNO TRAJANJE ŠKOLOVANJA	1991	8,6
INDEKS PISMENOSTI		0,93
INDEKS OBRAZOVANJA		0,57
KOMBINOVANI INDEKS OBRAZOVANJA	1992	0,81
KOMBINOVANI REALNI BDP PER CAPITA (PPP\$)	1995	3050*
INDEKS HUMANOG RAZVOJA	1992	0,725
RANG PREMA ND - RANG PREMA HDI (RAZLIKA)	1992	+8

2. PROFIL HUMANOG RAZVOJA

OČEKIVANO TRAJANJE ŽIVOTA (GODINE)	1995	72,2
STOPA SMRTNOSTI MAJKI (NA 100.000 ŽIVOROĐENIH)	1995	10,0
BROJ STANOVNIKA NA 1 LEKARA	1995	508
NAUČNICI I INŽENJERI (NA 1000 STANOVNIKA)	1995	1,7
OBUHVAAT ŠKOLOVANJEM (% STANOVNIŠTVA STAROG 8-24)	1995	52,4
ODNOS REDOVNIH I UKUPNOG BROJA STUDENATA		
UKUPNO (u %)	1995	66,4
ŽENE (u %)	1995	64,8
DNEVNA ŠTAMPA (NA 100 STANOVNIKA)	1995	6,8
BROJ TELEVIZORA (NA 100 STANOVNIKA)	1995	77,8
REALNI BDP PER CAPITA (PPP\$)	1995	3050*
ND PER CAPITA (US\$)	1995	1500*

3. POKAZATELJI STRESA

STOPA NEZAPOSLENOSTI			
UKUPNO	1996		25,7
MLADI (15-24)	1996		67,0
BROJ ODRASLIH SA NIŽIM NIVOOM OBRAZOVANJA OD			
SREDNJE ŠKOLE (KAO % LICA STARIH 15-64)	1991		79,2
PROSEČNA GODIŠNJA STOPA INFLACIJE (%)	1992/80		229,9
	1996/95		192,0
POVREDE U SAOBRAĆAJNIM UDESIMA			
(NA 100.000 STANOVNIKA)	1996		165,6
EMISIJA SUMPORA I OKSIDA AZOTA (KG PER CAPITA)			
NO ₂	1995		5,6
SO ₂	1995		43,9

4. TRENDОВИ U HUMANOM RAZVOJU

OČEKIVANO TRAJANJE ŽIVOTA	1950-51	54,8
	1994-95	72,2
UČEŠĆE REDOVNIH U UKUPNOM BROJU STUDENATA (%)	1965	62,8
	1995	66,4
REALNI BDP PER CAPITA (PPP\$)	1995	3050*
ND PER CAPITA (%)	1995	1500*
UKUPNI IZDACI ZA OBRAZOVANJE (%BDP)	1995	5,0
UKUPNI IZDACI U ZDRAVSTVU (%BDP)	1995	10,0

5. ŽENE - MUŠKARCI

PODACI ZA ŽENE PREMA PODACIMA ZA MUŠKARCE (%)

OČEKIVANO TRAJANJE ŽIVOTA	1994-95	106,9
STANOVNIŠTVO	1995	101,7
PROSEČNO TRAJANJE ŠKOLOVANJA	1991	81,1
ŽENE U SREDNJEM OBRAZOVANJU	1995	105,0
SVRŠENI SREDNJOŠKOLCI	1995	96,9
REDOVNI STUDENTI	1995	97,2
RADNA SNAGA	1971	55,5
	1991	67,9
NEZAPOSLENOST	1995	124,3

6. POLOŽAJ ŽENA

OČEKIVANO TRAJANJE ŽIVOTA	1994-95	74,7
PROSEČNA STAROST PRILIKOM STUPANJA U PRVI BRAK	1995	23,9
STOPA SMRTNOSTI MAJKI (NA 100.000 ŽIVORODJENE DECE)	1995	10,0
UČEŠĆE ŽENA U SREDNJEM OBRAZOVANJU (%)	1995	50,5
UČEŠĆE ŽENA REDOVNIH STUDENTA U UKUPNOM BROJU ŽENA STUDENATA (%)	1995	66,2
UČEŠĆE ŽENA STUDENATA PRIRODNIH I FAKULTETA PRIMENJENIH NAUKA U UKUPNOM BROJU ŽENA STUDENATA (%)	1995	59,2
UČEŠĆE ŽENA U EKONOMSKI AKTIVNOM STANOVNIŠTVU (%)	1995	39,8
UČEŠĆE ŽENA U PARLAMENTU (%)	1992	5,3

7. DEMOGRAFSKI PROFIL

STANOVNIŠTVO (U MILIONIMA)	1961	8,1
	1991	10,4
	1995	10,5
	2001	10,87
PROSEČNA GODI[NJA STOPA RASTA (%)	1961-1995	0,8
	1995-2001	0,5
STOPA FERTILITETA	1961-95	1,87
PROMENA STOPE FERTILITETA (%)	1961-95	74,0
STOPA IZDRŽAVANOG STANOVNIŠTVA (%)	1991	63,7
STANOVNIŠTVO STARIJE OD 60 GODINA	1995	17,9
OČEKIVANO TRAJANJE ŽIVOTA ZA STARIJE OD 60 GODINA		
MUŠKARCI	1994-95	16,8
ŽENE	1994-95	19,2

8. ZDRAVSTVENI PROFIL

UMRLI USLED OBOLJENJA CIRKULATORNOG SISTEMA (%)	1995	56,3
UMRLI USLED MALIGNIH OBOLJENJA (%)	1995	16,4
ZARAŽENI SIDOM (NA 100.000 STANOVNIKA)	1995	5,0
POTROŠNJA ALKOHOLA (L NA 1 ODRASLOG STANOVNIKA)	1995	29,7
BROJ STANOVNIKA NA 1 LEKARA	1995	508
UČEŠĆE TROŠKOVA ZDRAVSTVENOG OSIGURANJA		
U UKUPNIM IZDACIMA ZA ZDRAVSTVO	1995	97,0
JAVNI RASHODI U ZDRAVSTVU		
(KAO % OD UKUPNIH RASHODA)	1996	31,6
UKUPNI IZDACI ZA ZDRAVSTVO (% BDP)	1995	8,8

9. OBRAZOVNI PROFIL

OBUHVAAT OBRAZOVANJEM STANOVNIŠTVA		
STAROG 6-23 GODINE (%)	1995	54,7
UČEŠĆE UČENIKA TEHNIČKIH I PRIMENJENIH [KOLA		
U UKUPNOM BROJU SREDNJOŠKOLACA (%)	1994-95	72,6
UČEŠĆE REDOVNIH U UKUPNOM BROJU STUDENATA (%)	1995-96	66,4
UČEŠĆE STUDENATA PRIRODNIH I PRIMENJENIH NAUKA		
U UKUPNOM BROJU STUDENATA (%)	1995-96	39,4
RASHODI VISOKOG I VIŠEG OBRAZOVANJA,		
% UKUPNIH RASHODA OBRAZOVANJA	1995	26,0
UKUPNI RASHODI OBRAZOVANJA (% BDP)	1995	5,0

10. FORMIRANJE LJUDSKIH RESURSA

PROSEČAN BROJ GODINA ŠKOLOVANJA (25+)		
UKUPNO	1991	8,6
MUŠKARCI	1991	9,5
ŽENE	1991	7,7
NAUČNI RADNICI I INŽENJERI U NAUČNO-ISTRAŽIVAČKIM		
USTANOVAMA (NA 1000 STANOVNIKA)	1995	1,1
NAUČNI RADNICI I INŽENJERI U NAUČNO-ISTRAŽIVAČKIM		
USTANOVAMA (NA 100.000 STANOVNIKA)	1995	62,8
IZDACI ZA ISTRAŽIVANJE I RAZVOJ (% ND)	1995	1,3
SVRŠENI SREDNJOŠKOLCI		
(% GENERACIJE ODGOVARAJUĆE STAROSTI)	1994-95	56,3
DIPLOMIRANI STUDENTI		
(% GENERACIJE ODGOVARAJUĆE STAROSTI)	1994-95	11,6
MAGISTRI I DOKTORI		
(% UKUPNOG BROJA SA FAKULTETSKOM DIPLOMOM)		
UKUPNO	1995	7,3
MUŠKARCI	1995	8,6
ŽENE	1995	4,3

11. ZAPOSLENOST

ZAPOSLENI (% OD UKUPNOG STANOVNIŠTVA)	1996	47,1
PROCENAT ZAPOSLENIH U		
POLJOPRIVREDI	1996	4,5
INDUSTRIJI	1996	40,9
OSTALO*	1996	54,6
GODI[NJA STOPA RASTA ZARADA PO ZAPOSLENOM (%)	1996	87,3
BROJ RADNIH ČASOVA U TOKU NEDELJE		
(PO ZAPOSLENOM U INDUSTRIJI)	1995	4,0
IZDACI ZA PROGRAME ZAPOS(LJAVANJA (% BDP)	1994	1,0

12. NEZAPOSLENOST

BROJ NEZAPOSLENIH (U HILJADAMA)	1996	819
STOPA NEZAPOSLENOSTI (%)		
UKUPNO	1996	25,7
ŽENE	1996	32,3
MLADI	1996	67,0
DUGOTRAJNA NEZAPOSLENOST (% OD UKUPNE)		
6 MESECI I VIŠE	1995	11
12 MESECI I VIŠE	1995	78
ODNOS IZMEDJU STOPE NEZAPOSLENOSTI LICA SA NIŽIM I NIVOOM OBRAZOVANJA OD SREDNJEG PREMA SROPI NEZAPOSLENOSTI LICA KOJA IMAJU VIŠE I VISOKO OBRAZOVANJE		
MUŠKARCI	1989-90	153,7
ŽENE	1989-90	118,7

13. VOJNI RASHODI I DISPROPORCIJA U KORIŠĆENJU RESURSA

VOJNI RASHODI (% BDP)	1995	4,6
VOJNI RASHODI		
(% OD RASHODA ZA OBRAZOVANJE I ZDRAVSTVO)	1995	33,8
ORUŽANE SNAGE		
NA 1000 STANOVNIKA	1994	12,4
NA 1 NASTAVNIKA	1994	3,4
NA 1 LEKARA	1994	6,2

14. PRIRODNI RESURSI

TERITORIJA (100 KM ²)		102,2
GUSTINA NASELJENOSTI (STANOVNIKA/KM ²)	1995	103,2
PLODNO I OBRADIVO ZEMLJIŠTE		
(% OD UKUPNOG ZEMLJIŠTA)	1996	36,7
PAŠNJACI I LIVADE (% OD UKUPNOG ZEMLJIŠTA)	1996	20,9
ŠUMSKO ZEMLJIŠTE (% OD UKUPNOG ZEMLJIŠTA)	1996	29,5
NAVODNJAVANO ZEMLJIŠTE (% OD PLODNOG ZEMLJIŠTA)	1995	39,1
OBNOVLJIVI VODNI RESURSI PER CAPITA (1000 M ³ GOD)	1993	17,0
ZAHVAĆENE VODE U ODNOSU NA UKUPNU RASPOLOŽIVU VODU		
(% VODNIH RESURSA	1993	0,9
PER CAPITA M ³)	1993	162

15. NACIONALNI RAČUNI

UKUPNI BDP (MILIJARDE US\$)	1995	15,9
POLJOPRIVREDNA PROIZVODNJA (% BDP)	1995	19,3
INDUSTRIJSKA PROIZVODNJA (% BDP)	1995	38,8
USLUGE (% BDP)	1995	41,9
POTROŠNJA		
LIČNA (% BDP)	1995	65,8
JAVNA (% BDP)	1995	20,3
BRUTO INVESTICIJE (% BDP)	1995	17,3
BRUTO ŠTEDNJA (% BDP)	1994	14,0
PORESKI PRIHODI (% BDP)	1995	39,3
BUDŽET (% BDP)	1995	43,9
INOSTRANSTVO NETO (% BDP)	1995	6,0

16. EKONOMSKI TRENDОВI

UKUPNI ND (MILIJARDE US\$)	1995	13,0
PROSEČNA GODIŠNJA STOPA RASTA (%)	1995	6,3
PROSEČNA GODIŠNJA STOPA RASTA ND PER CAPITA	1995	6,0
PROSEČNA GODIŠNJA STOPA INFLACIJE (%)	1996	93,1
IZVOZ KAO % BDP (GODIŠNJA STOPA RASTA U %)	1995 -	2,8
PORESKI PRIHODI KAO % ND (GODIŠ.STOPA RASTA U %)	1995 -	3,2
DIREKTNI POREZI KAO % OD UKUPNIH POREZA	1996	61,7
UKUPNI BUDŽETSKI SUFICIT/DEFICIT (% ND)	1995	

IZVEŠTAJ O HUMANOM RAZVOJU
JUGOSLAVIJE 1997.
Ekonomski institut

Izveštaj je preveden na engleski jezik
za potrebe Programa Ujedinjenih nacija za razvoj
HUMAN DEVELOPMENT REPORT
YUGOSLAVIA 1997.

Prevod: Vera Kovačević
Vera Gligorijević
Nada Sinadinović

Redaktor prevoda: Mara Vukičević

Likovno-grafička oprema: Gradimir Avramov &
Zoran M. Blagojević

Štampa: Beoprint, Beograd

Beograd, 1997.